

VOLUME10, NOMOR 2, OKTOBER 2003

ISSN 1410-9883

69

# CAKRAWALA PENDIDIKAN

FORUM KOMUNIKASI ILMIAH  
DAN EKSPRESI KREATIF ILMU PENDIDIKAN



## CAKRAWALA PENDIDIKAN

Forum Komunikasi Ilmiah dan Ekspresi Kreatif Ilmu Pendidikan

Terbit dua kali setahun pada bulan April dan Oktober

Terbit pertama kali April 1999

### Ketua Penyunting

Kadeni

### Wakil Ketua Penyunting

Syaiful Rifa'i

### Penyunting Pelaksana

Djuweni

Bambang Tumojo

Udin Erawanto

HMA Prawoto

### Penyunting Ahli

HM Zainuddin

Masruri

Karyati

Nurhadi

### Pelaksana Tata Usaha

Yunus

Nandir

Sunardi

**Alamat Penerbit/Redaksi:** STKIP PGRI Blitar, Jalan Kalimantan No. 49 Blitar, Telepon (0342)801493. Langganan 2 nomor setahun Rp 10.000,00 ditambah ongkos kirim Rp 3.000,00. Uang langganan dapat dikirim dengan wesel ke alamat Tata Usaha.

**CAKRAWALA PENDIDIKAN** diterbitkan oleh Sekolah Tinggi Keguruan dan Ilmu Pendidikan PGRI Blitar. **Ketua:** Masruri, **Pembantu Ketua I:** Kadeni, **Pembantu Ketua II:** Karyati, **Pembantu Ketua III:** Syaiful Rifa'i.

Penyunting menerima sumbangan tulisan yang belum pernah diterbitkan dalam media cetak lain. Syarat-syarat, format, dan aturan tata tulis artikel dapat diperiksa pada *Penunjuk bagi Penulis* di sampul belakang-dalam jurnal ini. Naskah yang masuk ditelaah oleh Penyunting dan Mitra Bestari untuk dinilai kelayakannya. Penyunting melakukan penyuntingan atau perubahan pada tulisan yang dimuat tanpa mengubah maksud isinya.

76

**CAKRAWALA PENDIDIKAN**

**Forum Komunikasi Ilmiah dan Ekspresi Kreatif Ilmu Pendidikan**

**Volume 10, Nomor 2, Oktotober 2008**

**Daftar Isi**

Guru Suatu Profesi yang Semakin Diminati .....	137
<i>Feri Huda</i>	
Inovasi Pembelajaran Matematika .....	144
<i>Riki Suliana</i>	
Pemanfaatan Media Cetak dalam Pembelajaran IPS-Ekonomi .....	163
<i>Endang Wahyuni</i>	
Pendekatan Pemecahan Masalah dalam Pembelajaran IPS Terpadu .....	174
<i>Ekbal Santoso</i>	
Eksistensi dan Operasionalisasi Otonomi Daerah .....	186
<i>Sunarno</i>	
Semantic Roles in Laughter, the Best Medicine .....	210
<i>R. Hendro Prasetyanto</i>	
Penerapan Pembelajaran Menyenangkan (Enjoyfull Learning) untuk Meningkatkan Minat dan Hasil Belajar Matepelajaran PKn Siswa Kelas VIII SMP "Merak WP" Kediri .....	224
<i>Musijah</i>	
Pengaruh Penerapan Pembelajaran (Kooperatif vs Konvensional) Penggunaan Media LCD Proyektor dan Motivasi Berprestasi terhadap Hasil Belajar Matakuliah Kewirausahaan pada Mahasiswa Program Studi Pendidikan Bahasa Inggris STKIP PGRI Blitar Semester Genap Tahun Akademik 2007/2008 .....	239
<i>Kadeni</i>	
Pengaruh Pembelajaran Kreatif-Produktif dan Motivasi Berprestasi terhadap Prestasi Belajar Mata Kuliah Kewirausahaan Mahasiswa STKIP PGRI Trenggalek pada Semester Genap Tahun Akademik 2007/2008 .....	267
<i>Agus Budi Santosa</i>	

## EKSISTENSI DAN OPERASIONALISASI OTONOMI DAERAH

Sunarno

**Abstrak :** Dari pemahaman Otonomi Daerah tersebut, daerah Kabupaten dan daerah Kota yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi, memiliki otonomi yang utuh dan bulat, sehingga berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Pada dasarnya semua kewenangan tersebut sudah ada pada daerah Kabupaten dan daerah Kota, sehingga tidak perlu lagi penyerahan kewenangan secara aktif. Daerah dapat menentukan sendiri beberapa fungsi pelayanan bagi masyarakat. Dalam hal ini tidak ada lagi ketergantungan daerah kabupaten dan daerah kota terhadap daerah provinsi, sehingga daerah provinsi disamping sebagai daerah otonom, juga merupakan wilayah administrasi, yaitu wilayah kerja gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah. Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, meletakkan titik berat otonomi daerah pada daerah kabupaten dan daerah kota, dengan tujuan untuk lebih mendekatkan fungsi pelayanan kepada masyarakat, hal ini sama dengan Undang-Undang No. 5 tahun 1974. Dimana daerah kabupaten dan kota mempunyai kewenangan dan kebebasan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa maupun aspirasi masyarakat setempat. Dalam pasal 121 Undang-Undang No.22 tahun 1999, disebutkan bahwa sebutan propinsi adalah daerah tingkat (DATI) I, kabupaten adalah Dati II dan kotamadya adalah Dati II sebagaimana dimaksud oleh Undang-undang No.5 tahun 1974, berubah masing-masing propinsi, kabupaten dan kota.

**Kata kunci:** eksistensi, operasionalisasi, otonomi daerah.

Otonomi secara etimologi berasal dari kata *autonomi* dari bahasa Yunani, yaitu *auto* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti hukum atau peraturan.

---

*Sunarno adalah Dosen Dpk pada STKIP PGRI Trenggalek.*

Menurut perkembangan sejarah di Indonesia, Otonomi selain mengandung arti perundangan, juga mengandung arti pemerintahan. Sedangkan secara terminologi otonomi dapat diartikan kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan Perundang-undangan, dengan kata lain, Pemerintah Daerah memiliki wewenang yang luas, nyata dan bertanggung jawab dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia. Jadi otonomi daerah adalah daerah yang legal self sufficiency yang bersifat self government yang diatur dan diurus oleh pemerintah setempat. Menurut Maw hood, (dalam Syarif Hidayat) mengatakan bahwa definisi otonomi daerah adalah *a freedom which is assumed by a local govern ment in both making and implementing its own decision* yang artinya kurang lebih Otonomi Daerah adalah merupakan hak, wewenang dan tanggungjawab daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri.

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tentang Pemerintah Daerah dijelaskan bahwa : " Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan."

Menurut literature tentang pemerintahan dikenal tiga sistem otonomi:

**Otonomi Formil**, yaitu suatu sistem otonomi dimana yang diatur adalah kewenangan-kewenangan pemerintah pusat yang dipegang oleh pemerintah pusat (seperti: Pertahanan dan Keamanan, politik luar negeri, peradilan dan moneter fiskal dan kewenangan lainnya). Sedangkan kewenangan Daerah Otonom adalah kewenangan yang diluar kewenangan pemerintah pusat tersebut.

**Otonomi Materiil**, merupakan kewenangan-kewenangan Daerah Otonom yang dilimpahkan oleh eksplisit disebutkan satu persatu (biasanya diatur dalam Undang-Undang Pembentukan Daerah Otonim). Sedangkan kewenangan daerah otonom adalah kewenangan Pemerintah pusat tersebut.

**Otonomi Riil**, merupakan kewenangan-kewenangan daerah otonom yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat, disesuaikan dengan kemampuan nyata dari daerah otonom yang bersangkutan (seperti sumber daya manusia, pendapatan daerah, pendapatan daerah regional bruto (PDRB), dan lain-lain). Jadi kewenangan daerah otonom yang satu dengan daerah otonom lainnya tidak sama.

Kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah pada Otonomi Daerah, meliputi segenap kewenangan pemerintahan, kecuali beberapa urusan yang dipegang oleh Pemerintah Pusat, seperti: hubungan luar negeri, peradilan,

pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, dan agama serta kewenangan bidang lain yang meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia (SDM), pendayagunaan sumber daya alam (SDA) serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional.

Dalam konsep Otonomi Daerah tersebut terkandung asas-asas dan prinsip-prinsip kemandirian daerah dalam pelaksanaannya. Tetapi tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Walaupun otonomi sebagai bentuk pelimpahan yang luas atas kewenangan daerah, namun keotonomian tersebut tetap berada pada batas yang tidak melampaui wewenang Pemerintah Pusat. Kewenangan yang ada di Negara Kesatuan Otonomi Daerah lebih terbatas daripada dinegara yang berbentuk federasi. Dengan adanya Otonomi Daerah, bukan berarti daerah yang bersangkutan akan lepas dari negara kesatuan Indonesia. Maksud diadakannya Otonomi Daerah adalah demi kesejahteraan masyarakat diseluruh pelosok tanah air. Maka asas desentralisasi dalam Otonomi Daerah akan berpengaruh positif bagi kehidupan bangsa dan negara.

Asas desentralisasi dan dekonsentrasi pada otonomi Daerah merupakan penataan mekanisme pengelolaan kebijaksanaan dan kewenangan yang lebih besar kepada daerah agar penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan menjadi lebih efektif dan efisien.

Demokrasi dan reorganisasi Pemerintahan Kabupaten barang kali merupakan suatu wahana baru bagi kita, terlebih jika dikaitkan dengan konsep wawasan kebangsaan. Dengan adanya Otonomi Daerah, masyarakat yang tinggal di daerah di satu sisi akan lebih diuntungkan. Karena Pemerintah Daerah memiliki wewenang lebih luas untuk mengurus dan menggali potensi sumber daya di daerah setempat untuk digunakan secara luas dan bertanggung jawab. Sedangkan secara politis berarti masyarakat daerah mempunyai hak dan kewajiban untuk memilih sepenuhnya siapa yang pantas untuk menjadi pemimpin di daerahnya.

Adapun landasan yang menjadi dasar hukum dari penyelenggaraan Otonomi Daerah adalah pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dengan memberikan kewenangan luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah. Landasan ini diperkuat lagi dengan ketetapan MPR RI No. XV/MPR/98 tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah, pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 menetapkan bahwa "pemba-

gian daerah di Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang dengan memperhatikan dasar permusyawaratan dan asal-usul daerah”.

Bagaimanapun juga otonomi yang dituntut dan diharapkan adalah otonomi yang seluas-luasnya, tetapi tetap dalam kerangka kebinekaan dalam ketunggalikaan Negara Kesatuan Republik Indonesia, otonomi yang luas adalah upaya untuk mencapai masyarakat yang sejahtera, adil dan menjunjung tinggi supremasi hukum. Selama Orde Baru, pemerintahan yang diterapkan sangat sentralistis, kondisi daerah-daerah pada saat itu tak ubahnya seperti sapi perahan yang selalu diambil susunya dan tanpa mendapatkan imbalan yang setimpal. Alokasi pembangunan untuk saat itu lebih berfokus pada daerah Ibu Kota.

Sekarang sesuai dengan Undang-Undang No.22 tahun 1999, kita mengenal sistem Pemerintahan Daerah dengan asas desentralisasi-nya dimana setiap daerah yang dalam hal ini adalah Kabupaten/Kota mendapat kewenangan penuh untuk mengatur wilayah rumah tangganya sendiri secara luas, nyata bertanggung jawab. Daerah akan lebih kreatif dan produktif mengurus rumah tangganya sendiri sehingga akan muncul sentra-sentra pembangunan yang berkembang merata di daerah-daerah, serta mendorong terwujudnya pemerataan hasil pembangunan. Otonomi luas di dalam pola ketatanegaraan dan pembangunan administrasi pemerintahan adalah sistem yang paling tepat di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## LATAR BELAKANG OTONOMI DAERAH

Negara Indonesia merupakan Negara Kesatuan yang terdiri dari berbagai suku bangsa, ras, bahasa dan budaya. Dari kondisi yang plural tersebut, maka Indonesia juga mempunyai kompleksitas masalah. Setelah selama beberapa kurun waktu permasalahan yang ada di Indonesia bukan tambah mereda, tapi malah tambah memburuk. Penyakit yang di hadapi oleh masyarakat Indonesia ternyata semakin kronis, dan pemerintah yang seharusnya bertanggung jawab untuk mengobati ternyata sampai saat ini pun belum menemukan obatnya. Otonomi sendiri adalah gagasan pemerintah yang di lahirkan sebagai salah satu alternatif pemecahan dalam mengatasi permasalahan yang ada di Indonesia.

Berbagai macam suku dan etnis yang hidup di Indonesia merupakan satu wujud pluralisme masyarakat Indonesia. Dengan kemajemukan tersebut, jelas membawa implikasi bagi terciptanya berbagai masalah yang mendasar karena memang permasalahan yang dihadapi oleh tiap-tiap daerah berbeda-beda dan ragamnya, kenyataan ini memerlukan pendekatan strategis dan kebijaksanaan

yang berbeda-beda pula. Dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah diperlukan pendekatan yang sesuai dengan kondisi permasalahan daerah masing-masing.

Selama ini masyarakat merasa, bahwa kebijaksanaan daerah yang diputuskan Pusat ternyata banyak tidak sesuai dengan kondisi daerah, akibatnya kebijaksanaan tersebut disambut dingin oleh masyarakat di daerah setempat dan kebijaksanaan tersebut lebih terkesan hanya semata-mata untuk memenuhi kepentingan penguasa yang dalam hal ini mereka lebih dominan memenuhi kepentingan pribadi. Tak jarang terlihat kondisi suatu daerah memiliki kekayaan alam yang berlimpah tapi disitu tidak nampak hasil secara riil dari hasil kekayaan yang di ambil oleh pemerintah dengan argumen demi kesejahteraan masyarakat banyak. Secara logis paling tidak daerah tersebut harus mendapatkan jatah yang sekiranya mampu untuk lebih mengembangkan sumber daya alam (SDA) dan sumber daya manusia (SDM) yang ada di sana. Fakta ketidakadilan antar daerah, dimana daerah kaya tidak pernah bisa menikmati hasil kekayaan (hasil alamnya) menjadi bagian dari kenyataan-kenyataan konkrit yang mendorong tuntutan perubahan hubungan pusat daerah.

Satu sisi hal di atas juga bisa dijadikan suatu indikasi karena pemerintahan pusat belum bisa memahami permasalahan-permasalahan yang ada di daerah. Ini dikarenakan pemerintahan pusat tidak mempunyai sistem pemerintahan yang ada di daerah secara riil, secara otomatis pemerintah pusat akan kurang bisa mengerti dan memahami kondisi dan masalah yang ada di tiap daerah dengan kenyataan bahwa daerah yang ada di Indonesia sangat banyak jumlahnya.

Dengan kondisi Indonesia yang terdiri dari berbagai budaya dan ras, akan sangat sulit apabila pemerintahan di Indonesia hanya dipusatkan pada satu sentral tertentu. Harus ada pemerintahan daerah yang berwenang mengatur daerahnya masing-masing secara luas dan bertanggung jawab. Karena yang akan lebih dapat memahami dan mengatasi permasalahan pada masing-masing daerah adalah pemerintah daerah setempat. Bagaimanapun juga pemerintah daerah lebih tahu konstelasi masyarakatnya baik secara riil, psikologi maupun kultur- budayanya.

Salah satu cara mengatasi kemacetan dan ketidaksesuaian antara kebijaksanaan yang diputuskan dari pusat dan kondisi daerah adalah harus segera dibuat sebuah kerangka kebijaksanaan yang sangat strategis. Salah satu kebijaksanaan mendasar yang sesuai dengan keadaan saat ini adalah diberlakukannya sistem "Otonomi Daerah".

Otonomi Daerah ditetapkan oleh Undang-Undang Nomer 22 Tahun 1999 dan akan mulai dilaksanakan secara efektif pada awal Januari 2001, jadi masih ada jarak waktu dua tahun semenjak ditetapkannya sampai peleksanaannya

secara efektif. Waktu dua tahun tersebut seharusnya yang paling utama untuk digunakan sebagai sarana mempersiapkan kearah itu.

Masyarakat merasa setelah setengah abad lebih Indonesia merdeka, otonomi daerah masih sangat terbatas. sentralisasi yang terjadi dan semakin kuat di masa orde Baru menyebabkan pincangnya pertimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Dampaknya yang serius adalah berkembangnya perasaan di daerah bahwa daerah hanya menjadi obyek pemerasan oleh pusat, daerah merupakan instrumen belaka bagi kelagsungan Pemerintah Pusat.

Bila selanjutnya berkembang tuntutan untuk dikembangkannya otonomi daerah secara nyata, maka hal ini tidak lepas dari berbagai kenyataan ketimpangan antar daerah yang selama ini berlangsung. Lembaga kajian ekonomi Ecinot Advisory Group, sebagaimana dikutip Kompas menyebutkan setidaknya ada lima kesenjangan yang sangat kronis, yaitu : Pertama, kesenjangan pendapatan antar daerah sangat besar, kedua, kesenjangan investasi antar daerah yang besar, ketiga, pemusatan industri di Jawa, keempat, pendapatan daerah dikuasai pusat, dan kelima, net negatif transfer yang besar (ketimpangan dalam alokasi kredit).

Ti adanya perimbangan keuangan yang adil antar daerah dan pusat serta banyaknya intervensi pusat terhadap daerah, menjadi faktor pemicu trjadinya berbagai gejolak di sejumlah daerah meski sebagian besar baru muncul pasca Orde Baru. Sebagian gejolak-gejolak itu daoat mengancam disintegrasi bangsa, seperti di Aceh, Ambon, dan Irian Jaya. Dan juga beberapa peristiwa yang pentng yang dapat dikatakan sebagai penyebab meningkatya urgensi diselenggarakannya Otonomi Daerah adalah : Pertama, menajamnya konflik di berbagai daerah yang dipicu oleh konflik antara warga pendatang dan warga setempat, kedua, banyak terdapat kenyataan dimana daerah-daerah yang kaya akan sumber daya alam tidak punya kesempatan untuk dapat menikmati hasil kekayaannya.

Posisi DPRD sebagai salah satu lembaga legislatif, ternyata selama ini ditetapkan sebagai bagian dari pemerintah daerah, akbatnya DPRD tidak mandiri dan selalu berada dibawah dominasi Pemerintah Daerah, padahal semestinya DPRD harus dipisahkan dari pemerintah daerah dan dikembalikan kepada fungsi yang sebenarnya, yaitu sebagai badan legislatif dengan kedudukan sederajat dengan pemerintah daerah sebagai badan eksekutif. Hubungan antara DPRD dan pemerintah daerah adalah hubungan kemitraan. Bahkan DPRD sebagai pemegang kedaulatan rakyat di setiap saat meminta pertanggung jawaban kepada pemerintah daerah dan bahkan dapat menjatuhkan kepala pemerintahan daerah.

Dengan adanya pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, akan menjadikan negara Republik Indonesia berwajah le-

bih semarak. Daerah-daerah di Indonesia yang saat ini tidak memiliki kesempatan yang cukup untuk memberdayakan dirinya, akan berkembang pesat tanpa kehilangan jati dirinya. Pusat-pusat pertumbuhan ekonomi akan tersebar di berbagai daerah di tanah air dengan saling keterkaitan antara yang satu dengan yang lainnya. Perdagangan antar daerah dan antar pulau semakin berkembang sebagai hasil dari keanekaragaman produksi barang dan jasa berdasar keunggulan daerah masing-masing. Persaingan yang sehat antar daerah menjadi semakin semarak yang menghasilkan proses kemajuan dan keseimbangan. Masing-masing daerah akan mampu beradaptasi dan berinovasi dengan perubahan zaman yang berkembang. Dengan cara inilah kita bisa mendapatkan keuntungan dari keunggulan kompetitif daerah masing-masing. Terutama dalam rangka mewujudkan kesejahteraan, kemandirian dan kehidupan yang lebih berkualitas.

## TUJUAN DAN PRINSIP-PRINSIP OTONOMI DAERAH

### Tujuan Otonomi Daerah

Sebagai salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan, otonomi daerah pada hakekatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yakni upaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintahan untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik, masyarakat yang lebih adil dan lebih makmur. Pemberian, pelimpahan dan penyerahan sebagian tugas-tugas pusat kepada daerah merupakan inti dari otonomi. Keberadaan otonomi daerah diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat. Disamping itu otonomi daerah di orientasikan untuk menggalakkan prakarsa dan peran aktif masyarakat agar bisa meningkatkan pendayagunaan potensi daerah secara optimal.

Kalau di masa orde baru, jarang dilihat peran aktif dari putra-putra daerah dalam menjunjung tinggi dan mengembangkan daerahnya atau juga Negara Indonesia secara umum, itu mungkin dikarenakan sistem pemerintahan orde baru yang cenderung diskriminatif. Banyak daerah yang sebenarnya berpotensi untuk maju kedepan, tapi karena terbentur dengan citra dan performance pemerintah, akhirnya potensi dari daerah tersebut dilarang untuk dikembangkan. Pemerintahan pada masa itu hanya mau memperlihatkan satu sisi yang kelihatannya baik dan indah saja didepan mata masyarakat dan masyarakat dunia.

Dengan adanya otonomi daerah ini, daerah diberi kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional, yang diwujudkan

dengan pengaturan pembagian pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta pembagian keuangan pusat dan daerah. Di samping itu penyelenggaraan otonomi juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah.

Maksud dan tujuan pemberian otonomi daerah secara tegas adalah berorientasi pada pembangunan, yang dimaksudkan dengan pembangunan adalah dalam arti luas, meliputi segala segi kehidupan dan penghidupan yang diantaranya adalah : aspek ekonomi, politik, sosial dan budaya. Di sinilah daerah mempunyai peran untuk ikut serta melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana mencapai kesejahteraan rakyat. Bagaimanapun juga masyarakat daerah lebih tahu akan kondisi dan potensi yang ada di daerahnya . Sehingga akan lebih mudah untuk mengembangkan dan memperdayakannya. Dengan otonomi daerah, kemungkinan untuk mensejahterakan masyarakat daerah menjadi lebih besar, dengan ketentuan cita-cita kesejahteraan ini dilaksanakan dengan rasa penuh tanggung jawab.

Dalam otonomi daerah, pemberian kewenangan luas pada pemerintahan daerah adalah sebagai konsekuensi logis untuk tercapainya kemandirian daerah, selain itu juga merupakan perwujudan rasa tanggung jawab pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan peranan daerah dalam pembangunan nasional. Dan juga salah satu hal yang penting dalam otonomi daerah adalah pengembangan darah baik sumber daya manusia maupun jaringan kerjanya.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah, menghendaki agar daerah kabupaten dan daerah kota yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi, memiliki otonomi yang utuh dan bulat sehingga berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atau prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Pada dasarnya semua kewenangan tersebut sudah ada pada daerah kabupaten dan daerah kota, sehingga tidak perlu lagi penyerahan secara aktif. Daerah dapat menentukan sendiri beberapa fungsi pelayanan bagi masyarakat berdasarkan kebutuhan dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat. Dalam hal ini tidak ada ketergantungan daerah kabupaten dan daerah kota terhadap daerah provinsi atau pemerintahan pusat, sehingga kemandirian daerah kabupaten dan daerah kota dapat diwujudkan.

### **Prinsip-Prinsip Otonomi Daerah**

Salah satu tersumbatnya aspirasi daerah adalah disebabkan oleh penyelenggaraan otonomi daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah yang dalam ketentuan formalnya melaksanakan : asas dekonsentrasi, yaitu pelimpahan kewenangan

dari pemerintah pusat kepada aparat pemerintah pusat di daerah, asas desentralisasi yaitu pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom, dan asas pembantuan yaitu penugasan dari pemerintah pusat pada daerah dan desa serta dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan, secara bersama-sama dan seimbang. Tetapi kenyataannya, di daerah lebih dirasakan bahwa otonomi tersebut lebih mengutamakan asas dekonsentrasi sehingga lebih menekankan kepada prinsip penyeragaman sentralisasi kekuasaan pada pemerintah pusat, sedang di daerah lebih mengutamakan kewenangan eksekutif, sehingga dirasakan kurang berfungsinya DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Aspirasi dari masyarakat daerah tetap tersumbat, yang ada adalah daerah hanya merupakan instrumen pelengkap berlangsungnya mekanisme Pemerintah Pusat, Demokrasi Pancasila yang katanya menjunjung tinggi musyawarah untuk mencapai mufakat serta sistem pemerintahan yang dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, ternyata hanya janji kosong belaka, masyarakat bukan bertambah maslahat, tetapi malah tambah sekarat.

Pemerintah pusat tidak peduli dengan aspirasi-aspirasi yang ada di tiap-tiap daerah, partisipasi masyarakat daerah dianggap tidak akan bermanfaat apa-apa dan malah justru merongrong stabilitas Pemerintah Pusat, sehingga dalam keadaan seperti ini yang timbul adalah pemerintah yang otoriter dan diktator.

Dengan pemberian otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab, pemerintah daerah akan memiliki kewenangan yang utuh dalam pengertian seluruh kewenangan pemerintah pusat yang telah didesentralisasikan akan diselenggarakan oleh pemerintah daerah secara otonom. Misalnya, perencanaan, prizingan, pelaksanaan dan lain sebagainya. Sedangkan bidang Pertahanan, peradilan, politik luar negeri, agama dan moneter ditangani oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam penyelenggaraan otonomi daerah ada beberapa prinsip yang dipakai, yaitu :

### *Asas desentralisasi*

- 1) pemberian wewenang yang luas pada daerah otonom, kecuali wewenang dalam bidang : pertahanan dan keamanan, politik luar negeri, peradilan, moneter, fiskal serta kewenangan bidang lainnya.
- 2) proses pemerintahan daerah otonom yang baru berdasar asas desentralisasi atau mengakui adanya daerah otonom yang sudah dibentuk berdasar perundang-undangan sebelumnya.

- 3) penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat dilaksanakan di daerah kabupaten dan daerah kota.

#### *Asas dekonsentrasi*

- 1) pelimpahan wewenang pemerintahan dari pemerintah pusat kepada perangkat desa;
- 2) pemerintah provinsi sebagai wilayah administrasi dan pelimpaha wewenang dari pemerintah pusat kepada gubernur.

#### *Asas tugas pembantuan*

- 1) dalam pemerintahan daerah tidak ada lagi perangkat (pembantu gubernur, pembantu bupati).
- 2) pemerintah pusat dapat menegaskan pada daerah otonom untuk melaksanakan tugas tertentu.
- 3) penyelenggaraan pemerintah daerah wajib meningkatkan kemakmuran daerah, dan tetap dapat memelihara hubungan serasi antara pemerintah pusat dan daerah dalam rangka menjaga keutuhan negara kesatuan.

Dari beberapa prinsip di atas terlihat bahwa khusus untuk daerah Kabupaten dan daerah Kota, prinsip yang selama ini dijalankan yaitu melaksanakan asas desentralisasi berdampingan dengan asas dekonsentrasi dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah tidak berlaku lagi, karena penyelenggaraan asas desentralisasi di daerah Kabupaten dan Daerah Kota dilaksanakan secara bulat dan utuh. Hal ini diharapkan akan dapat menghindari terjadinya tumpang tindih kewenangan antara instansi vertikal dengan Dinas Daerah yang berakibat tidak efisiennya pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan di sam[ing terjadinya pemborosan.

Adapun prinsip-prinsip pemberian Otonomi Daerah yang dijadikan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, diambil atas dasar pemikiran dengan memperhatikan pengalaman penyelenggaraa Otonomi Daerah pada masa lampau yang menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan penekanan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban dari pada hak, maka dalam Undang-Undang ini, pemberian kewenangan otonomi kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota berdasarkan pada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Di samping itu dalam pelaksanaan Otonomi daerah sangat diperlukan struktur pengambilan keputusan yang secara desentralisasi diberikan kepada daerah. Mengingat dalam era otonomi, sangat diperlukan cara pengambilan keputusan yang cepat, tepat, terbuka dan terjamin keabsahannya. Tanpa itu dikhawatirkan akan terjadi perbedaan penafsiran yang merugikan. Misal per-

bedaan yang sebenarnya bersifat insrumental akan terasa sebagai perbedaan yang bersifat fundamental. Dengan demikian akan dapat menimbulkan kesalah pahaman dalam komunikasi politik yang mengarah pada disintegrasi.

Dalam hal ini, di satu pihak daerah harus penuh inisiatf menyesuaikan kebijaksanaan dengan mebijaksanaan nasinal, di sisi lain Pemerintah Daerah khususnya DPRD harus tanggap terhadap aspirasi masyarakat. Sehingga terjadi keseimbangan antara kebijaksanaan yang diperuntukkan bagi pemerintahan negara dan kebijaksanaan yang diperuntukkan bagi pelayanan daerah setempat.

### **OTONOMI DAERAH PADA BIDANG POLITIK**

Pelimpahan Otonomi Daerah oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah, jelas besar sekali pengaruhnya pada bidang politik. Dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, banyak dijelaskan bahwa daerah diberi wewenang yang seluas-luasnya untuk mengatur berbagai sapek kehidupan yang ada di daerah tersebut, termasuk bidang politik. Pemberian otonomi politik adalah merupakan pemberian pelimpahan wewenang yang berkaitan dengan urusan birokrasi/ pemerintahan.

Otonomi yang dijanjkan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah otonomi luas yang memberikan kepada pemerintah daerah hak untuk mengatur daerahnya yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama dan kewenangan tertentu di bidang lainnya.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dijelaskan beberapa hal yang berkaitan dengan operasionalisasi bidang politik, yang di antaranya adalah mengenai bentuk dan susunan pemerintahan daerah yang meliputi :

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

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana melaksanakan demokrasi berdasarkan pancasila. Sebagai badan legislatif daerah, DPRD berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintahan Daerah, jika tidak ada hierarkisme dalam posisi antara DPRD dan Pemerintahan Daerah. Dalam hal ini alat kelengkapan DPRD terdiri atas pimpinan, komisi-komisi dan panitia-panitia, dan selanjutnya DPRD membentuk fraksi-fraksi yang bukan merupakan alat kelengkapan DPRD. Yang kesemuanya diatur dengan undang-undang.

Untuk meningkatkan kemandirian DPRD dan meningkatkan peranannya sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, maka DPRD diberi wewenang

yang lebih luas yang dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, adalah sebagai berikut :

- (1) DPRD mempunyai tugas dan wewenang :
- a. Memilih Gubernur/ Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota.
  - b. Memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari Utusan Daerah;
  - c. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/Wakil Walikota;
  - d. Bersama dengan Gubernur, Bupati, Walikota membentuk Peraturan Daerah;
  - e. Bersama dengan Gubernur, Bupati, atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
  - f. Melaksanakan pengawasan terhadap :
    - 1) Pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain;
    - 2) Pelaksanaan keputusan Gubernur, Bupati, dan Walikota;
    - 3) Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
    - 4) Kebijakan Pemerintah Daerah; dan
    - 5) Pelaksanaan kerja sama Internasional di Daerah;
  - g. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian Internasional yang menyangkut kepentingan Daerah; dan
  - h. Menampung dan menindak lanjuti aspirasi Daerah dan masyarakat.

Kemudian untuk dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya, DPRD mempunyai beberapa hak yang di antaranya adalah : Meminta pertanggung jawaban Gubernur, Bupati atau Walikota; meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah, mengadakan penyelidikan, mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah, mengajukan pernyataan pendapat, mengajukan Rancangan Peraturan Daerah, menentukan Anggaran Belanja DPRD, dan menetapkan Peraturan Tata Tertib DPRD.

Di samping hak-hak yang telah disebutkan di atas, dalam pelaksanaan tugasnya, DPRD juga meminta pejabat negara, pejabat pemerintah atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintah dan pembangunan. Penolakan terhadap permintaan dimaksud diancam dengan pidana kurungan paling lama satu tahun karena merendahkan martabat dan kehormatan DPRD. Dilihat dari hak-hak DPRD tersebut di atas, ternyata tugas DPRD tidak hanya bersifat legislatif tetapi juga bersifat non legislatif. Yang termasuk non legislatif ini antara lain tugas penyelidikan terhadap persoalan, seperti penyalahgunaan kekuasaan, dan pelanggaran larangan oleh seorang Kepala Daerah.

Di samping memiliki beberapa hak, DPRD juga mempunyai beberapa kewajiban, yaitu : pertama mempertahankan dan memelihara keutuhan Nega-

ra Kesatuan Republik Indonesia; kedua mengamalkan Pancasila dan Undang-Undang 1945, serta mentaati segala peraturan perundang-undangan; ketiga membina demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah; keempat meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah berdasarkan demokrasi ekonomi; kelima memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat dan memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya.

Dalam melaksanakan tugasnya DPRD dibantu oleh sekretariat DPRD yang dipimpin oleh seorang Sekretaris DPRD. Sekretaris DPRD diangkat oleh Kepala Daerah dari pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat atas persetujuan pimpinan DPRD. Dalam melaksanakan tugasnya Sekretaris DPRD berada di bawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD. Untuk membantu anggota DPRD dalam menjalankan tugasnya, Sekretaris DPRD dapat menyediakan tenaga ahli. Hal ini dirasa sangat penting untuk meningkatkan kinerja dari anggota DPRD.

Dan juga dalam melaksanakan tugasnya, anggota DPRD tidak dapat dituntut di pengadilan karena pernyataan atau pendapat yang dikemukakan dalam rapat DPRD, baik terbuka maupun tertutup, yang diajukan secara lisan maupun tertulis, kecuali jika yang bersangkutan mengumumkan apa yang disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan atau hal-hal yang dimaksud oleh ketentuan mengenai pengumuman rahasia negara.

### **Kepala Daerah**

Pemerintah daerah sebagai badan eksekutif daerah terdiri dari kepala daerah beserta perangkat daerah lainnya. Tiap daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah sebagai kepala eksekutif dan dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Kepala daerah provinsi disebut gubernur, kepala daerah kabupaten disebut bupati dan kepala daerah kota disebut walikota. Gubernur di samping sebagai kepala daerah karena jabatannya, juga merupakan wakil pemerintahan pusat di daerah. Gubernur sebagai kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD provinsi, sedangkan sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah, Gubernur berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Bupati/Walikota sebagai Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD kabupaten/Kota.

Guna menjamin kerja sama yang harmonis antara Kepala Daerah dengan Wakil Kepala Daerah, pemilihannya dilakukan secara paket (bersama). Calon Gubernur dan calon Wakil Gubernur yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD dikonsultasikan dengan Presiden. Konsultasi ini diperlukan mengingat gubernur dan wakil gubernur di samping sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah, juga berfungsi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

sedangkan calon bupati dan wakil bupati, serta calon wali kota dan calon wakil wali kota yang dipilih oleh DPRD ditetapkan dengan keputusan pimpinan DPRD. Dalam hal ini calon

Pelantikan Kepala Daerah dilakukan bupati/calon wakil bupati dan calon walikota/calon wakil walikota tidak perlu dikonsultasikan terlebih dahulu dengan gubernur, karena gubernur bukanlah atasan bupati/wakil bupati dan walikota/wakil walikota. bersama-sama dengan pelantikan Wakil Kepala Daerah. Masa jabatannya kepala daerah/Wakil Kepala Daerah adalah lima tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan. Kepala Daerah yang ditolak pertanggung jawaban akhir masa jabatannya oleh DPRD, tidak dapat dicalonkan kembali sebagai Kepala Daerah untuk masa jabatan berikutnya.

Dalam melaksanakan tugasnya, kewajiban yang harus dijalankan oleh Kepala Daerah yang pertama adalah mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai cita-cita Proklamasi kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945, Kedua adalah memegang teguh Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, Ketiga adalah menghormati kedaulatan rakyat, Keempat adalah menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan, Kelima adalah meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat, Keenam adalah memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat, Ketujuh adalah mengajukan Rancangan Peraturan Daerah dan menetapkan sebagai Peraturan Daerah bersama DPRD.

Untuk menghilangkan kesan sebagai penguasa tunggal, seperti yang terjadi di masa lalu, Kepala Daerah dalam memimpin penyelenggaraan Pemerintah Daerah haruslah didasarkan pada kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD dan sebaliknya seperti telah dikemukakan sebelumnya DPRD berhak meminta pertanggung jawaban dari Kepala Daerah.

Kemudian untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang bersih dan berwibawa, serta mencegah terjadinya korupsi, kolusi nepotisme (KKN), maka Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah mencantumkan beberapa larangan bagi kepala Daerah, yang di antaranya :

- a. Turut serta dalam suatu perusahaan, baik milik swasta, maupun milik Negara/Daerah atau dalam yayasan bidang apapun juga;
- b. Membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi dirinya anggota keluarga, roninya, golongan tertentu atau kelompok politiknya yang secara nyata merugikan kepentingan umum atau mendiskriminasikan warga negara dan golongan masyarakat lain;

- c. Melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan bagi dirinya, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang berhubungan dengan Daerah yang bersangkutan;
- d. menerima uang, barang atau jasa dari pihak lain yang patut dapat diduga akan mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- e. Menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan, selain mewakili Daerahnya.

### **Perangkat Daerah**

Menurut Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, setiap daerah, baik daerah Provinsi, daerah Kabupaten maupun daerah Kota, dilengkapi dengan Perangkat Daerah yang terdiri dari :

#### **Sekretaris Daerah.**

Sekretaris Daerah Provinsi diangkat oleh Gubernur atas persetujuan pimpinan DPRD dari PNS yang memenuhi syarat, sedangkan Sekretaris Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, diangkat oleh Bupati atau Walikota atas persetujuan DPRD dari PNS yang memenuhi syarat. Sekretaris Daerah berkewajiban membantu Kepala Daerah dalam menyusun kebijakan serta membina kerja dengan dinas, lembaga teknis dan unit pelaksanaan lainnya. Dalam pelaksanaan tugasnya Sekretaris Daerah bertanggung jawab kepada Kepala Daerah.

#### **Dinas Daerah**

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, Dinas Daerah adalah unsur pelaksanaan Pemerintah Daerah, dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang diangkat oleh Kepala Daerah dari PNS yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah. Dalam menjalankan tugasnya, Kepala Dinas bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah. Sedangkan penyelenggaraan wewenang yang dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat dalam rangka dekonsentrasi dilaksanakan oleh Dinas Provinsi.

#### **Lembaga Teknis Daerah**

Di Daerah dapat dibentuk Lembaga Teknis sebagai Perangkat Daerah, seperti Badan Penelitian dan Pengembangan, Badan Perencanaan, Lembaga

pengawasan, Badan Pendidikan dan Pelatihan dan badan-badan lain yang dibentuk sesuai dengan kebutuhan daerah yang bersangkutan.

Di samping Perangkat Daerah yang telah dikemukakan di atas, ada lagi Perangkat daerah Kabupaten dan daerah Kota yaitu Kecamatan dan Kelurahan sebagai Perangkat Kecamatan. Kecamatan sebagai wilayah kerja Camat dibentuk dengan Peraturan Daerah dan dipimpin oleh Kepala Kecamatan yang disebut Camat. Camat diangkat oleh Bupati atau Walikota atas usul Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang memenuhi syarat. Dalam melaksanakan sebagai wewenang pemerintah yang dilimpahkan oleh Bupati atau Walikota, Camat bertanggung jawab kepada Bupati atau Walikota.

Di samping Perangkat Daerah yang telah dikemukakan di atas, dapat pula dibentuk satuan Polisi Pamong Praja, yang bertugas menjaga ketentraman umum, serta menegakkan Peraturan Daerah. Susunan organisasi, formasi, kedudukan, wewenang, hak, tugas dan kewajiban Polisi Pamong Praja ditetapkan dengan Peraturan Daerah, sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan Pemerintah Pusat.

Dalam itu semua, penyelenggaraan Otonomi Daerah tidak akan berhasil, kecuali dengan adanya kesadaran dari unsur masyarakat daerah baik itu dari badan eksekutif, badan legislatif maupun badan yudikatif mengenai pentingnya supremasi hukum, dalam artian pelaksanaan Pemerintah Daerah harus tetap berdasarkan dengan hukum, karena tanpa adanya kesadaran ini, maka ketimpangan-ketimpangan dalam pemerintahan masih akan tetap terjadi di sana-sini dan kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan akan sangat besar.

Menurut A.V. Dicey, mahaguru hukum Inggris pada Universitas Oxford, dalam buku *An Introduction to the Study of The Law of the Constitution*, seperti yang dikutip Sukarna, menyebutkan bahwa untuk terwujudnya pemerintah berdasarkan hukum, maka perlu tiga asas, yaitu :

- 1) *Supremacy of Law* (hukum yang tertinggi).
- 2) *Equality Before the Law* (persamaan di muka hukum)
- 3) *Human Rights* (hak-hak azasi manusia).

## OTONIMI DAERAH PADA BIDANG EKONOMI

Pemberian Otonomi Ekonomi adalah pemberian pelimpahan wewenang dan kebijaksanaan yang berkaitan erat dengan perekonomian daerah. Dalam Otonomi Daerah lebih banyak dijelaskan mengenai perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yaitu dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

Dalam Otonomi Daerah, biaya penyelenggaraan ditanggung oleh daerah melalui Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), maka penyerahan kewenangan pemerintah dari Pemerintahan Pusat kepada Daerah haruslah disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan. Daerah harus mampu menggali sumber-sumber keuangan yang ada di daerah, di samping didukung oleh perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, serta antar Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Masalah perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan salah satu tuntutan reformasi, dan sebagai jawaban atas tuntutan tersebut pemerintah telah menetapkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, sumber pendapatan daerah untuk membiayai APBD terdiri dari :

#### **Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri dari : hasil pajak daerah, hasil restribusi daerah, hasil perusahaan daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang dipisahkan.

Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa hampir di semua daerah prosentase Pendapatan Asli Daerah (PAD) relatif kecil. Pada umumnya APBD suatu daerah didominasi oleh sumbangan Pemerintah Pusat dan sumbangan-sumbangan lain, yang diatur dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini menyebabkan daerah sangat tergantung kepada Pemerintah Pusat, sehingga kemampuan daerah untuk mengembangkan potensi yang mereka miliki menjadi sangat terbatas.

Diharapkan dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, masalah kesenjangan dan ketidakadilan tersebut tidak akan terjadi lagi. Hanya saja yang perlu kita garis bawahi bahwa keberhasilan menuju kedua Undang-Undang tersebut, sangat tergantung pada kualitas sumber daya manusia yang dimiliki oleh daerah.

Untuk dapat meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dari sumber pajak dan restribusi daerah, Pemerintah Daerah harus meningkatkan kualitas sumber daya manusia yang dimilikinya, terutama aparat perpajakan, baik kualitas intelektual maupun kualitas moralnya. Sehingga mampu menggali sumber-sumber pajak dan restribusi daerah baik melalui cara intensifikasi

maupun melalui cara ekstensifikasi dengan menggali obyek-obyek pajak yang baru.

### **Dana Perimbangan**

Sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dana perimbangan terdiri dari :

- a. Bagian dari Pajak Bumi dan Bangunan, Bea Peralihan Hak atas Tanah dan Bangunan dan penerimaan dari sumber daya alam;
- b. Dana Alokasi Umum;
- c. Dana Alokasi Khusus.

Lebih lanjut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menjelaskan bahwa

- a. Penerimaan Negara dari Pajak Bumi dan Bangunan dibagi dengan imbalan 10% untuk Pemerintah Pusat dan 90% untuk Pemerintah Daerah.
- b. Penerimaan Negara dari bea Peralihan Hak atas Tanah dan Bangunan dibagi dengan imbalan 20% untuk Pemerintah Pusat dan 80% untuk Daerah.
- c. Penerimaan Negara dari sumber daya alam sektor kehutanan, sektor pertambangan umum, sektor perikanan dibagi dengan perimbangan 20% untuk Pemerintah Pusat dan 80% untuk daerah.
- d. Penerimaan Negara dari sumber daya alam sektor pertambangan minyak bumi dan gas alam yang dihasilkan dari wilayah Daerah yang bersangkutan, dibagi dengan imbalan sebagai berikut :
  - Untuk minyak bumi dibagi dengan imbalan 85% untuk Pemerintah Pusat dan 15% untuk Daerah (sesudah dikurangi komponen pajak).
  - Untuk gas alam dibagi dengan imbalan 70% untuk Pemerintah Pusat dan 30% untuk Pemerintah Daerah (sesudah dikurangi komponen pajak).

Dan mengenai besarnya Dana Perimbangan ini ditetapkan setiap tahun anggaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

### **Pinjaman Daerah**

Sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh daerah, daerah dapat melakukan pinjaman dari sumber dalam negeri dan luar negeri untuk membiayai sebagian Anggaran Belanja Daerah. Pinjaman dari Dalam Negeri harus diberitahukan kepada Pemerintah Pusat dan dilaksanakan sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Sedangkan pinjaman Luar Negeri harus mendapat persetujuan dari Pemerintah Pusat sesuai dengan ketentuan

perundang-undangan. Pinjaman Daerah baik yang berasal dari Dalam Negeri maupun dari Luar Negeri harus mendapat persetujuan dari DPRD. Untuk mewujudkan keterbukaan, setiap perjanjian yang dilakukan oleh Daerah harus diumumkan dalam Lembaga Daerah, dan dalam melakukan pinjaman daerah ada dua hal yang harus diperhatikan :

- a. Dilarang melakukan pinjaman Daerah yang menyebabkan terlampauinya batas jumlah pinjaman Daerah yang ditetapkan.
- b. Dilarang melakukan perjanjian yang bersifat penjaminan sehingga mengakibatkan beban atas keuangan Daerah.
- c. Lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang Sah

Yang dimaksud dengan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, antara lain hasil penjualan aset tetap daerah dan jasa giro. Dan selanjutnya untuk mendorong pemberdayaan daerah, Pemerintah Pusat memberi insentif fiskal dan non fiskal, seperti bantuan berupa kemudahan pembangunan prasarana, penyebaran lokasi industri strategis, penyebaran lokasi pusat-pusat perbankan nasional dan lain-lain. Ketentuan pelaksanaan mengenai hal ini lebih lanjut akan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Guna mewujudkan Otonomi Ekonomi secara luas, nyata dan bertanggung jawab, maka harus segera diwujudkan kebijaksanaan yang mendorong Otonomi Ekonomi di Daerah. Dalam hal ini, perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah perlu segera diwujudkan. Dan juga perlunya pemberdayaan ekonomi rakyat secara nyata, serta memberikan kesempatan yang sama pada para pelaksana ekonomi, namun pada saat terjadi ketimpangan baik pada pendapatan, penguasaan aset, maupun kesempatan berusaha, campur tangan pemerintah sangat penting untuk menciptakan sistem yang fair sehingga tercipta pemerataan dan keadilan dalam masyarakat.

Pelaksanaan Otonomi Ekonomi harus bisa memberikan kesempatan pemberdayaan rakyat. Caranya mengubah konsepsi dasar bahwa rakyat daerahlah yang harus menjadi "tuan" dibanding Pemerintah Pusat. Kencenderungan "liberisasi perekonomian" semakin ditingkatkan. Pemberdayaan ekonomi rakyat merupakan hal yang utama untuk mengangkat dan memberi kesempatan seluas-luasnya pada masyarakat, pengusaha kecil, koperasi dan badan-badan mandiri sebagai inti kekuatan ekonomi masyarakat Daerah pada masa depan.

## OTONOMI DAERAH DALAM BIDANG SOSIAL BUDAYA

Pemberian otonomi sosial budaya adalah pemberia pelimpahan wewenang dan kebijaksanaan yang berkaitan erat dengan sosial budaya masyarakat daerah seperti hubungan atau kerjasama antar masyarakat dan juga di dalam-

nya termasuk pendidikan dan sumber daya manusia. Selanjutnya dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah, untuk meningkatkan efisiensi serta memacu laju pembangunan, beberapa daerah dapat mengadakan kerja sama. Guna menyelenggarakan kerjasama tersebut dapat dibentuk Badan Kerjasama Antar Daerah (BKAD) atau juga dengan suatu keputusan bersama. Di samping itu daerah juga dapat mengadakan kerjasama dengan pihak lain dan pelaksanaannya juga diatur dengan suatu keputusan bersama.

Dalam hal kerjasama yang membenani masyarakat dan Daerah, harus mendapat persetujuan DPRD masing-masing. Daerah juga dapat mengadakan kerjasama dengan lembaga/Badan di Luar Negeri lebih lanjut diatur oleh Pemerintah Pusat. Kerjasama dengan Luar Negeri ini tidak menyangkut kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat, yaitu kewenangan dalam bidang Politik Luar Negeri, Pertahanan dan Keamanan, Peradilan, Moneter dan Fiskal serta kewenangan dalam bidang Agama.

Apabila dalam pelaksanaan kerjasama tersebut terjadi perselisihan antar daerah, akan diselesaikan oleh Pemerintah Pusat dengan cara musyawarah dan apabila masih ada pihak-pihak yang belum puas, pihak yang bersangkutan dapat mengajukan penyelesaian ke Mahkamah Agung.

Lebih lanjut untuk dapat melaksanakan kerjasama ini secara baik dan sesuai dengan perwujudan otonomi sosial budaya yang luas, menurut Syaukani HR, perlu segera diambil kebijaksanaan sebagai berikut :

1. Diwujudkan Pembaruan Sosial antar Suku, Ras dan Agama.
2. Diwujudkan Peningkatan Kualitas Sumber Daya Manusia (SDM).
3. Ditumbuhkan Budaya Ilmu Pengetahuan.

Oleh karena itu perlu diciptakan keserasian sosial, keharmonisan sosial dan kerukunan sosial sebagai basis dari intregrasi bangsa. Seperti yang dikatakan Sjafrin Sairin dalam konsep masyarakat madani tentang gagasan untuk mencapai kehidupan masyarakat yang madani(makmur), yaitu yang *pertama* mengenai perlu adanya pemahaman yang sama dalam masyarakat tentang konsep kemakmuran masyarakat, *kedua* adalah menumbuhkan keyakinan dan rasa saling percaya di kalangan masyarakat, *ketiga* adanya rasa satu hati dan saling tergantung dan *keempat* adalah kesamaan pandangan tentang tujuan dan misi.

## OTONOMI DAERAH PADA BIDANG PENDIDIKAN

Pada saat pendidikam di Indonesia masih berkuat dengan persoalan elementer dan terpuruk, di tengah masyarakat pun bermunculan fenomena sosial yang meresakan. Tawuran pelajar, tindak kriminal dan berbagai penyim-

pangan perilaku sosial dikalangan pelajar, semakin mewarnai kehidupan bermasyarakat akhir-akhir ini.

Mengapa itu bisa terjadi jawabannya tidak lai karena kita laai dan cenderung tidak menaruh perhatian terhadap lingkungan sekolah. Kekeliruanitu sudah berlangsung sejak era Orde Baru, sejak sekitar tiga puluh dua tahun lalu, saat semuanya tersentralisasi, termasuk pengelolaan pendidikan. Salah satu dampak yang kurang menguntungkan adala partisipasi masyarakat terhadap perkembangan dunia pendidikan semakin berkurang, baik dalam rangka penyediaan fasilitas, maupun dalam keseluruhan aktifitas pendidikan di lingkungan sekolah.

Menyadari keadaan tersebut, serta memperhitungkan kecenderungan perkembangannya ke masa depan, maka kita pun akhirnya memahami bahwa kepedulian terhadap pendidikan tidak cukup hanya dengan memperhatikan aspek kognitif semata, melainkn juga harus memperhatikan aspek afektif. Dengan pertimbangan itulah, maka muncul gagasan pembentukan Dewan Sekolah dan Komite Sekolah, menyusul diberlakukannya desentralisasi pengelolaan pendidikan sebagai bagian dari pelaksanaan Otonomi Daerah.

Dewan Sekolahmerupakan badan pengambil keputusan dalam hal penentuan prioritas daerah dan sekolah, serta penentuan alokasi dana Provinsi ke sekolah-sekolah, dalam suatu karangka kebijakan yang disepakati bersama Provinsi. Sedang Komite Sekolah bersifat memberikan pertimbangan. Komite Sekolah dapat memberikan pertimbangan kepada para kepala Sekolah dan Dewan Sekolah, tetapi tidak memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan. Komite Sekolah bertanggung jawab kepada masyarakat Sekolah setempat. Dunia pendidikan sedikit lega dengan diberlakukannya Umdang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang ini pemerintah memberlakukan sistem Otonomi Daerah, di mana tiap daerah mempunyai hak dan wewenang yang luas dan bertanggung jawab terhadap daerahnya masing-masing. Pemerintah Daerah berhak mengatur daerahnya sendiri dalam berbagai aspek, termasuk diantaranya adalah pendidikan.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 memang menitik beratkan pembahasannya dalam bidang politik, seperti penjelasan mengenai DPRD dan Kepala Daerah, serta struktur kepemimpinan daerah lainnya, kemudian mengenai aspek lainnya hanya sedikit yang dijelaskan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Pendidikan sendiri yang sebenarnya merupakan aspek yang cukup penting, juga hanya mendapatkan porsi yang kecil dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Ddalam Undang-Undang ini hanya menjelaskan secara global mengenai pendidikan, dan selanjutna lebih ditekankan penjelasannya dalam Peraturan Pemerintah(PP).

Tapi, dengan dilegitimasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, bagi dunia pendidikan, ini merupakan angin segar untuk mewujudkan pendidikan baru. Dengan lepasnya intervensi Pemerintah Pusat terhadap Daerah, lebih bebas bagi pemegang pendidikan di Daerah untuk mengatur bentuk dan susunan pendidikan di daerahnya masing-masing tidak harus selalu diseragamkan dalam segala hal oleh Pemerintah Pusat seperti yang terjadi selama beberapa tahun ini, yang mengakibatkan mandeknya kreatifitas anak didik.

Memang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, ada beberapa hal dalam pendidikan yang kewenangannya dilimpahkan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, dan pelimpahan wewenang dalam pendidikan yang diatur dalam Undang-Undang itu, lebih bersifat teknis. Namun apakah dengan adanya beberapa pelimpahan wewenang dalam pendidikan yang ada di tiap-tiap daerah akan menjadi lebih baik?. Di satu sisi, Otonomi Daerah mungkin bisa dijadikan sebagai pengobat dahaga para pemegang pendidikan di daerah yang selama ini kehausan angin segera menciptakan pendidikan yang sesuai dengan kondisi dan kultur masyarakatnya.

Tapi problematika pendidikan nasional bukan terletak pada intervensi atau tidaknya Pemerintah Pusat terhadap pendidikan yang ada di daerah, karena hal tersebut hanya bersifat teknis belaka. Problem kegagalan pendidikan di Indonesia bukan terletak pada bentuk pembaharuan pendidikannya sendiri yang lebih ditekankan pada wilayah proses, dan bersifat *erratic* (tambal sulam), melainkan lebih mendasar lagi kegagalan tersebut lebih dikarenakan ketergantungan penentu kebijakan pendidikan pada penjelasan paradigma peranan pendidikan dalam perubahan sosial yang usang.

Di sini terlihat sekali bahwa ternyata pemerintah sendiri kurang peduli dengan mutu pendidika yang ada, pemerintah lebih memahami ketimpangan yang ada dalam dunia pendidikan selama ini disebabkan oleh teknis pelaksanaan pendidikan yang kurang pas. Padahal di samping itu masih ada hal yang sebenarnya sangat urgen yang menyebabkan pendidikan selama ini masih dipenuhi dengan permasalahan-permasalahan yang rumit, dan hal tersebut adalah mengenai paradigma pendidika itu sendiri.

Suatu paradigma lebih menentukan berhasil atau tidaknya suatu sistem dari pada proses pelaksanaannya sistem itu sendiri. Dalam paradigma terkan dung orientasi, tujuan, isi, visi, dan fungsi dari suatu sistem. Sedangkan proses itu sendiri hanya menuruti paradigma yang ada. Secara otomatis, apabila paradigma suatu sistem sudah tidak relevan dengan perubahan sosial, maka prosesnya pun akan mengalami ketimpangan dalam realita kehidupan sosial.

Memang di satu sisi, Otonomi Daerah sedikit memberikan kebebasan kepada para pemegang pendidikan di daerah itu untuk mengembangkan potensi

masyarakat di daerah melalui format pendidikan yang mereka bentuk sendiri. Tapi di sisi lain Otonomi Daerah dalam pendidikan, tanpa kita pungkiri justru mengandung paradoks yang pada gilirannya bisa melahirkan kesenjangan kualitas pendidikan antar daerah. Mutu pendidikan pada masing-masing daerah akan berbeda-beda, tergantung dari besarnya kemampuan dan perhatian yang diberikan oleh masyarakat, Pemerintah Kabupaten/Kota, Pemerintah Provinsi serta Pemerintah Pusat secara umum.

Masyarakat dan Pemerintah Daerah juga sangat berperan dalam rangka keberhasilan proses pendidikan. Sumbangan-sumbangan yang bersifat materi maupun imateri dari masyarakat dan pemerintah sangat dibutuhkan untuk mewujudkan pendidikan yang ampu menciptakan manusia yang berkualitas dan tepat guna, yang sesuai dengan tujuan pendidikan, seperti yang disebutkan dalam undang-undang pendidikan, yaitu :

Mencerdaskan kehidupan bangsa dan mengembangkan manusia Indonesia seutuhnya, yaitu manusia yang beriman dan bertaqwa terhadap Tuhan Yang Maha Esa dan berbudi pekerti luhur, memiliki pengetahuan dan ketrampilan, kesehatan jasmani dan rohani, berkepribadian mantap dan mandiri serta rasa tanggung jawab kemasyarakatan dan kebangsaan.

## PENUTUP

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, menjelaskan berbagai hal yang berkaitan dengan Otonomi Daerah. Dalam penjelasan mengenai pembagian wewenang anatara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, di mana pemerintah daerah mendapatkan wewenang untuk mengurus masyarakat yang ada di daerahnya secara nyata, luas dan bertanggung jawab, dalam berbagai aspek dibanding dengan pemerintah pusat. dan dalam pelaksanaan otonomi daerah, lebih dititik pada Daerah Tingkat II, yaitu kabupaten dan kota.

Kesalahan yang dominan pada sistem pendidikan nasional selama ini adalah dengan adanya sistem yang sentralistik di dalam perencanaan dan manajemen secara keseluruhan. Maka dari itu, untuk menciptakan pendidikan yang relevan dengan masyarakat Indonesia, perlu adanya perubahan dari sistem yang sentralistik menjadi sistem yang desentralistik. Disamping itu juga perlu adanya perubahan pemahaman yang mendasar pada masyarakat mengenai paradigma pendidikan yang digunakan selama ini, yaitu anggapan bahwa proses pendidikan adalah proses produksi tenaga kerja yang hanya digunakan sebagai pemenuh kepentingan kelompok atau golongan semata. Dengan asas desentralisasi yang digunakan dalam otonomi daerah, menjadikan proses pen-

didikan nasional menjadi tidak sentralistik lagi, karena langsung ditangani oleh pemerintah daerah yang bersangkutan. Selanjutnya tergantung pada pemerintah dan masyarakat setempat akan diarahkan kemana pendidikan yang ada.

## DAFTAR RUJUKAN

- Abdullah, Rozali, *Pelaksanaan Otonomi Daerah & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*. Jakarta : Raja Grafindo Pers, Cet. Kesatu, 2000.
- Amir Daien Indra Kusuma, *Pengantar Ilmu Pendidikan*. Surabaya : Usaha Nasional, 1973.
- Citra Umbara, *Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000*. Bandung : Citra Umbara, 2001.
- Darmaningtyas, *Pendidikan Pada dan Setelah Krisis*. Yogyakarta : LPIST dan Pustaka Pelajar, Cet. Kesatu, 1999.
- Freire, Paulo, *Pendidikan Sebagai Proses*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar, Cet. Kesatu, 2000.
- Hidayat, Syarif, *Refleksi Realitas Otonomi Daerah dan Tantangannya ke Depan*. Jakarta Quantum, Cet. Kesatu, 2000.
- HR, Syauckani, *Menatap Harapan Masa Depan Otonomi Daerah*. Kalimantan Utara: Gerbang Dayaku, 1999.
- Jhohar, Rekontroksi Pendidikan: *Upaya Menghadapi Era Liberalisasi dan Revolusi Komunikasi*. Surabaya : FKMTI, 2000.
- Pandi, Imansyah Ali, *Ditaktik Metodik Pendidikan Umum*. Surabaya: Usaha Nasional, 1984.
- Subrata, *Winarna Surya Adi, Otonomi Daerah di Era Reformasi*. Yogyakarta: UPP-AMP YKPN, 1999.
- Tilaar, A.R., *Manajemen Pendidikan Nasional*. Bandung: Remaja Rosdakarya, Cet. Keempat, 1999.