

Undang-Undang No.22 Tahun 1999 dan  
Pembangunan Daerah di Kabupaten Batang

Oleh : Turtiantoro

**Studi Interaktif Legislatif dan Eksekutif Daerah  
Kabupaten Batang**

Pusat Kajian Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Diponegoro  
Semarang  
2000

Undang-Undang No.22 Tahun 1999 dan  
Pembangunan Daerah di Kabupaten Batang

Oleh : Turtiantoro

**Studi Interaktif Legislatif dan Eksekutif Daerah  
Kabupaten Batang**

**Pusat Kajian Otonomi Daerah dan Kebijakan Publik  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Diponegoro  
Semarang  
2000**

## Modul : Bidang Pemerintahan

### I Undang-Undang No.22 Tahun 1999 dan Pembangunan Daerah.

#### 1 Pengantar.

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai pengganti undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979, hakekatnya merupakan upaya untuk menjawab tuntutan, tantangan dan perkembangan yang terjadi di masyarakat terhadap demokratisasi, partisipasi, pemerataan, keadilan dan globalisasi.

Terbitnya UU.No.22 Tahun 1999 juga dimaksudkan untuk menjawab pelbagai permasalahan dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah, yang selama berlakunya UU No.5 Tahun 1974 dan UU.No.5 Tahun 1979 dirasakan cenderung sentralistis, mengutamakan keseragaman daripada keberagaman, ketergantungan Daerah pada Pusat, dirubah dengan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab, untuk mendorong kemandirian Daerah Otonom.

Kepada Daerah Propinsi diberi kedudukan sebagai daerah Otonom dengan Otonomi terbatas sekaligus Wilayah Administrasi. Sedangkan Daerah Kabupaten dan Kota semata sebagai Daerah Otonom. Dengan itu menurut UU No.22 Tahun 1999 Daerah Propinsi bukan merupakan Pemerintah atasan dari Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dan tidak mempunyai hubungan hierarki. Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan, antara Daerah Propinsi dengan Daerah Kabupaten dan Kota masih terdapat hubungan koordinasi, sedangkan dalam kedudukannya sebagai Wilayah Administrasi, Gubernur selaku wakil Pemerintah (Pusat) melakukan hubungan pembinaan dan pengawasan terhadap Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.

Masa transisi sampai efektifnya Undang-undang No.22 Tahun 1999 selama dua tahun sejak ditetapkan sebagaimana diamanatkan Pasal 132 (2), menempatkan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota pada beban tugas yang cukup pelik, membutuhkan perhatian serius dan kajian mendalam

oleh sebab luas dan beragamnya implikasi yang timbul terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Diketahui bahwa menurut Undang-undang 22 Tahun 1999 DPRD Kabupaten dan Kota (termasuk Propinsi) sebagai Legislatif Daerah, tugas, wewenang, hak dan kewajibannya telah digariskan cukup tegas, dan di dalamnya juga memuat hubungan dengan Eksekutif Daerah. Disebutkan dalam Pasal 16 (2) bahwa : " DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah".

Berarti secara struktural satu tidak membawahi yang lain, sedangkan masing-masing secara fungsional menjalankan peran sesuai dengan tugas, wewenang, hak dan kewajiban sebagaimana yang digariskan undang-undang.

Bila ditelaah lebih lanjut, penyesuaian yang perlu dilakukan Legislatif Daerah atas perubahan yang terjadi relatif lebih sederhana dibandingkan dengan penataan dan penyesuaian yang harus dilakukan oleh Eksekutif Daerah (Pemerintah Daerah). Identifikasi masa transisi meliputi penataan dan penyesuaian terhadap Kewenangan, Kelembagaan, Personalia, Keuangan Daerah dan Perlengkapan/Peralatan. Bersamaan dengan itu, tantangan di Daerah Propinsi menjadi semakin rumit, sebab, apa saja, berapa jumlah dan jenis kewenangan yang tidak atau belum mampu dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, itu menjadi kewenangan wajib bagi Propinsi, sebagaimana tertuang dalam Pasal 9 (2).

Limpahan kewenangan dari Daerah Kabupaten dan Daerah Kota kepada Propinsi bersifat sementara dan kasuistik sesuai dengan persoalan masing-masing Daerah.

Untuk itu, identifikasi terhadap persoalan interen mendasar yang dihadapi Kabupaten Batang termasuk implikasi terhadap Kewenangan, Kelembagaan, Personalia, Keuangan Daerah dan Perlengkapan/Peralatan menjadi relevan untuk dikaji mendalam termasuk jumlah, jenis dan ruang lingkup masing-masing dan mutlak diselesaikan.

## 2. Tujuan Instruksional Umum

Partisipan lebih mengenali, memahami dan mampu menjelaskan implementasi dan implikasi UU.No.22 Tahun 1999 terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Batang.

## 3. Tujuan Instruksional Khusus

(a) Mengenali perbedaan pokok UU.No.5 Tahun 1974 dan UU.No.5 Tahun 1979

dengan UU.No.22 Tahun 1999.

(b) Mengenali implikasi pelaksanaan UU.No.22 Tahun 1999 terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Batang.

## 4. Pokok Bahasan

(a) Perbedaan pokok antara UU.No.5 Tahun 1974 dan UU.No.5 Tahun 1979 dengan UU.No.22 Tahun 1999

(b) Implikasi pelaksanaan Undang-undang No.22 Tahun 1999 terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Kabupaten Batang

## 5. Metoda

Ceramah, tanya jawab, diskusi kelompok (studi kasus Kabupaten Batang)

## 6. Waktu :

empat jam : 2,5 jam ceramah & tanya jawab.

: 45 menit diskusi kelompok

: 45 menit paparan hasil diskusi kelompok

## 6. Langkah Kegiatan

(a) Pemberian materi ajar secara berurutan per pokok bahasan;

(b) Tanya jawab materi ajar;

(c) Diskusi kelompok (studi Kasus Kabupaten Batang)

Bahan Ajar :

Tap. MPR.RI/MPR/1998, Tap. MPR.RI/MPR/1999; UUD.RI/1945;  
UU.No.5/1974; UU.No.5/1979; UU.No.22/1999.

Pokok Bahasan 1 :

Perbedaan Pokok antara UU No.5/1974 dan UU.No.22/1999

Sejalan dengan tuntutan era reformasi yang di dalamnya termuat demokratisasi, maka beberapa waktu lalu, kalangan teoretisi, praktisi atau pemerhati/pengamat penyelenggaraan Pemerintahan Daerah memandang ada momentum tepat bahwa undang-undang dan perangkat hukum lain yang berkenaan dengan Pemerintahan Daerah perlu dirubah. Bila ditelusuri, maka identifikasi atas tuntutan perubahan itu oleh sebab antara lain :

- (a) Selama berlakunya UU.No.5/1974 Daerah kurang memperoleh kesempatan mengoptimalkan pendayagunaan segenap potensi yang dimiliki oleh karena Pusat begitu kuat (sentralistis), Daerah begitu lemah. Kelebihan konsep ini, penyelenggaraan pemerintahan cukup efisien, namun efektivitasnya rendah, terbukti cukup lamban dalam menanggapi tuntutan dan dinamika yang ada di daerah-daerah, karena "distribution of Power" timpang. Dalam posisi lemah, inisiatif, kreativitas keluasaan dan kemandirian tidak mendapat tempat yang wajar.
- (b) UU.No.5/1974 diberi muatan, pesan dan beban yang sarat dengan pendekatan keamanan (*security approach*). Dengan alasan "trauma politik" tahun 1965 bisa dipahami, namun belakangan rasanya ada kesengajaan dipelihara, dilestarikan untuk kepentingan dan tujuan mempertahankan hegemoni pelaku utama perpolitikan "Orde Baru. Padahal di masyarakat, dinamika sosial internal berupa peningkatan taraf hidup, taraf pendidikan, kemajuan dan kemudahan mengakses informasi semakin meningkat dan meluas. Disamping itu secara

eksternal, terbukanya komunikasi lintas budaya, mobilitas sosial vertikal dan horisontal oleh sebab globalisasi menjadikan tuntutan terhadap demokratisasi, hak asasi manusia, transparansi tegaknya hukum dan keadilan semakin menguat. Memang UU.No.5/1974 memberi "rasa aman" yang tinggi terhadap individu pelaku politik asalkan mau mengikuti "irama yang didendangkan conductor" namun secara politis menimbulkan "gumpalan" aspirasi yang menyumbat demokratisasi dan keadilan.

- (c) Adanya pengertian Otonomi Daerah lebih merupakan kewajiban daripada hak (penjelasan umum.f) bertentangan dengan Bab I Pasal 1 (e), dan itu merupakan salah satu kelemahan mendasar UU.No.5/1974 karena membingungkan banyak pihak;
- (d) Adanya UU.No.18 Tahun 1997 menjadikan Daerah semakin terbelenggu dan ruang geraknya semakin terbatas untuk menangkap peluang pendapatan daerah.;
- (f) Dengan konstruksi bahwa Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Pasal 13 UU.No.5/1974), maka DPRD tugasnya menjadi ringan, namun terjerat dalam kondisi yang tidak bisa menjalankan fungsi pengawasan secara optimal dan ketidaklaziman dalam konsep kekuasaan politik;
- (g) Sebagai undang-undang pokok, wajar diikuti dengan banyaknya peraturan pelaksanaan yang harus dibuat. Namun adanya peraturan pelaksanaan yang strategis baru terbit delapan belas tahun kemudian yakni PP.45/1992 tentang Titik Berat Otonomi di Daerah Tingkat II, mengindikasikan ketidakseriusan untuk pengembangan Otonomi Daerah.

Pasal 11 (1) UU.No.5/1974 menyebutkan bahwa : *"Titik berat Otonomi Daerah diletakkan pada Daerah Tingkat II"*. Dalam ayat (2) ditegaskan bahwa : *"Pelaksanaan ketentuan yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, diatur dengan Peraturan Pemerintah"*.

Tindak lanjut PP 45/1992 adalah Kepmendagri No.105/1994 tentang Pelaksanaan Proyek Percontohan Otonomi Daerah pada Dati II, secara nasional 26 Dati II ditunjuk sebagai daerah uji coba, dan untuk Jawa Tengah ditetapkan Kabupaten Dati II Banyumas (pada waktu itu).

Kebijakan tersebut mengandung spekulasi yang pelaksanaan Otonomi Daerah, sebab :

- (a) uji coba dilakukan karena pemerintah masih "meraba-raba" sampai "tingkat" apa otonomi daerah sebaiknya diberlakukan;
- (b) uji coba bermanfaat untuk menciptakan parameter dalam mengukur pelaksanaan Otonomi Daerah;
- (c) uji coba bermanfaat baik bagi departemen-departemen maupun pemerintah daerah agar pelaksanaan otonomi yang nyata dan bertanggungjawab bisa lebih mulus dilakukan tahun-tahun mendatang.

Dari hasil evaluasi menunjukkan bahwa ada peluang bagi daerah untuk lebih leluasa mengelola Urusan Rumah Tangga Daerah namun ketergantungan sumber penerimaan dari Pusat tetap tinggi sebab selama evaluasi (dua tahun setelah uji coba) persentase PADS terhadap APBD masih sekitar 18%. Artinya walaupun dengan uji coba daerah diberi tambahan ruang gerak, namun kewenangan tetap terbatas. Dibalik uji coba, tarik menarik kepentingan Daerah dengan Pusat dan Propinsi tetap berlangsung. Disamping itu terdapat hambatan mendasar (struktural) oleh sebab masih berlakunya UU.No.5/1974.

Contoh masalah Propinsi Jateng dengan Kabupaten Banyumas waktu itu, adalah bagi hasil PKB dan BBNKB 80% : 20%. Mengapa tidak lebih besar lagi, jelas karena termasuk sumber pendapatan gemuk bagi Propinsi. Secara konseptual, setiap kewenangan mengandung fungsi pengawasan, pelayanan umum, pengaturan dan pendapatan, termasuk PKB dan BBNKB. Namun untuk PKB dan BBNKB fungsi pendapatan bobotnya cukup tinggi. Bila persentase terbesar dilepas ke Daerah Kabupaten dan Kota, Propinsi

akan kehilangan potensi sumber pendapatan yang sangat besar. Apalagi tidak lama kemudian waktu itu muncul UU. No.18/1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang bagi daerah cukup merepotkan termasuk di daerah uji coba.

Dari gambaran singkat pelaksanaan uji coba dapat disimpulkan bahwa karena tidak ada perubahan mendasar terhadap konstruksi UU.No.5/1974, walaupun daerah uji coba diberi tambahan urusan dan keleluasaan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, namun tetap terbelenggu pada sistem, termasuk tetap berlangsungnya tarik menarik kepentingan antar Pusat dan Daerah (termasuk dengan Propinsi), sehingga uji coba mengalami kegagalan.

Ditetapkannya UU.No.22 Tahun 1999 adalah babak baru dari perubahan berulang undang-undang Pemerintahan Daerah sejak Republik Proklamasi dikumandangkan. Perubahan itu sebagai perubahan sistem karena ada perubahan mendasar terhadap asas, pembentukan dan susunan, sehingga ada redistribusi kekuasaan, termasuk tindak lanjut tindak lanjut, yakni adanya UU.No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang mencerminkan redistribusi peluang ekonomi.

Menurut UU.No.5/1974 wilayah NKRI dibagi dalam Daerah-daerah Otonom dan Wilayah-wilayah Administrasi. Dengan itu ada tingkatan yakni Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Dengan kata lain setiap Kepala Daerah (Propinsi dan Kabupaten/Kotamadya) melekat pula sebagai Kepala Wilayah, karena merupakan konsekwensi dari penerapan asas desentralisasi bersama-sama asas dekonsentrasi.

Tidak demikian dengan UU.No.22/1999, walaupun tetap menggunakan asas desentralisasi dan dekonsentrasi, namun Daerah Kabupaten dan Kota dibentuk semata dengan asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Sedangkan kedudukan Propinsi tidak mengalami perubahan yang berarti sebab disamping sebagai Daerah Otonom juga sebagai Wilayah Administrasi. Sedangkan Wilayah

Administrasi yang berada dalam Daerah Kabupaten dan Daerah Kota menurut UU.No.22/1999 dapat dijadikan Daerah Otonom atau dihapus.

Otonomi Daerah, Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan  
Menurut UU.No.5/1974 & UU.No22/1999

Menurut UU.No.5/1974	Menurut UU.No.22/1999
<p><b>Otonomi Daerah</b> Adalah <u>hak, wewenang dan kewajiban</u> Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah-tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku</p>	<p><b>Otonomi Daerah</b> Adalah <u>kewenangan Daerah Otonom</u> untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan</p>
<p><b>Desentralisasi</b> <u>Penyerahan urusan pemerintahan</u> dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya</p>	<p><b>Desentralisasi</b> <u>Penyerahan wewenang pemerintahan</u> oleh Pemerintah kepada Daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia</p>
<p><b>Dekonsentrasi</b> Pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada Pejabat-pejabat di daerah</p>	<p><b>Dekonsentrasi</b> Pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan atau perangkat pusat di Daerah</p>
<p><b>Tugas Pembantuan</b> Tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah Tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.</p>	<p><b>Tugas Pembantuan</b> Penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan Desa dan dari Daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang <u>disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia</u> dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya, &amp; mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.</p>

Dari paparan di atas nampak ada perbedaan pengertian Otonomi Daerah, Desentralisasi dan asas tugas pembantuan (garis bawah) menurut UU.No.5/1974 dibandingkan dengan pengertian yang sama menurut UU.No.22 Tahun 1999.

Melalui bagian penjelasan UU.No.5/1974 dimana Otonomi Daerah diberi sebagai kewajiban daripada hak berarti Otonomi Daerah telah dipelintir.

Desentralisasi juga dimaknai sebagai penyerahan urusan (bukan hak dan/atau wewenang). Menurut UU.No.22/1999 Otonomi Daerah dimaknai kewenangan Daerah Otonom dan Desentralisasi adalah penyerahan wewenang.

Desentralisasi sebagai penyerahan urusan bisa diartikan sebagai desentralisasi administratif, sebab daerah memiliki otoritas terbatas dalam proses pengambilan keputusan. Dalam pemilihan Kepala Daerah dan pembuatan Peraturan Daerah, misalnya, peran Pusat cukup dominan sebab bisa bersifat mengikat manakala sudah mendapat persetujuan dari instansi yang lebih tinggi, bahkan sering bersifat menentukan.

Berbeda dengan itu, menurut undang-undang yang baru Desentralisasi disebut sebagai penyerahan wewenang, berarti daerah memiliki kewenangan (kekuasaan dan hak untuk mengatur) dan mengambil keputusan secara otonom dengan otoritas politik yang cukup kuat.

Kewenangan (*Authority*), sebagaimana tertuang dalam rangkuman hasil Lokakarya Kewenangan dan Kelembagaan Pemerintah Daerah dalam rangka pelaksanaan UU.No.22/1999 dan UU.No.25/1999 Propinsi Jawa Barat, dibagi dalam tiga kelompok pendekatan yakni kewenangan tradisional, kewenangan fungsional dan kewenangan berdasarkan sikap/perilaku.

Pertama, oleh sebab adanya kekuasaan dan kedudukan (status) yang dimiliki, misalnya seorang raja, panglima perang, atau kepala suku, dan kewenangan itu dipandang sebagai hak untuk mengeluarkan aturan, mengambil keputusan, menyuruh dan memerintah kepada pihak lain untuk mematuhi, atau memaksakan kepatuhan pada pihak lain.

Kedua, terletak dan melekat pada fungsi, pekerjaan atau profesi. Kewenangan fungsional melekat pada seorang profesional atau tenaga fungsional (staf pengajar Perguruan Tinggi, Diklat, Laboratorium, Tenaga Medis,) bisa juga dikembangkan pada Perangkat Daerah Otonom dan Legislatif Daerah atau lainnya. Dengan statusnya, ia memiliki kewenangan

mengarahkan atau meminta pihak lain yang setara, di bawahnya atau pejabat yang lebih tinggi untuk bertindak atau melakukan sesuatu berdasarkan kewenangan yang melekat dalam fungsi dan pekerjaan yang menjadi tanggungjawabnya.

Dalam era Otonomi sekarang ini, dimana Pemerintahan Daerah (eksekutif Daerah dan Legislatif Daerah) adalah sebuah sistem dan diharapkan akan lebih demokratis, partisipatif dan akomodatif, kewenangan berdasarkan pendekatan ini lebih tepat diterapkan.

*Ketiga*, berdasarkan sikap/perilaku dimaksudkan adalah kemampuan dalam mengembangkan hubungan pribadi, komunikasi interperpersonal antara atasan dengan bawahan akan mempengaruhi terjadi atau tidaknya kewenangan. Kewenangan dalam konteks ini diyakini sebagai milik bawahan yang dilimpahkan ke atasan dengan kesepakatan bahwa mereka akan patuh melaksanakan pekerjaan sesuai dengan beban tugasnya. Sikap bawahan terhadap atasan akan menjadi kunci keberhasilan pekerjaan melalui kewenangannya. Bila yang terjadi sebaliknya dimana seseorang pimpinan "tidak diterima" secara sukarela oleh bawahan, maka tidak akan terjadi pelimpahan kewenangan.

Dengan demikian pelimpahan kewenangan dalam suatu organisasi harus didasarkan kesepakatan mengenai apa yang harus dilakukan, bagaimana cara melakukan dan kesanggupan serta kemampuan penerima kewenangan untuk melaksanakan dan mencapai tujuan

Persoalan aktual yang terjadi di pelbagai Daerah di Jawa Tengah ini misalnya Kepmendagri No.53/1999, Kepmendagri No.59/1999 dan yang terbaru Kepmendagri No.2/2000 dimana yang pertama dan kedua sempat menimbulkan persepsi yang berbeda dan lebih hangat lagi Kepmendagri No.2/2000. Walaupun ditegaskan sebagai pedoman berarti ada fleksibilitas, implementasinya sempat menimbulkan pelbagai persepsi dan itu tidak lepas dari masalah seputar kewenangan, dan terbiasa berpikir seragam.

Masa transisi sekarang ini memang merupakan masa-masa sulit yang perlu ditanggapi proaktif tanpa kehilangan sikap kritis terhadap fenomena yang muncul di lapangan. Untuk itu implikasi pelaksanaan UU.No.22/1999 terhadap Kabupaten Batang perlu diungkap sebagai pokok bahasan tersendiri.

.....

1. ....
2. ....
3. ....
4. ....
5. ....

.....

.....

---

disajikan dalam rangka Studi Interaktif Anggota DPRD Kabupaten Batang, 6-2-2000

## Pokok Bahasan II

### Implikasi Pelaksanaan UU.No.22 Tahun 1999 Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten Batang.

Implikasi (akibat pengaruh) pelaksanaan UU.No.22 Tahun 1999 cakupannya meliputi :

1. Kewenangan;
2. Kelembagaan;
3. Personalia;
4. Keuangan Daerah; dan
5. Perlengkapan/Peralatan.

Pemerintahan Daerah Kabupaten Batang sebagai sub-sistem dari sistem Pemerintahan Daerah menurut UU No.22 Tahun 1999 sebagaimana dialami daerah lain, sedang menghadapi persoalan rumit tentang bagaimana sebaiknya penataan/penyesuaian dilakukan. Secara politis kesediaan pelbagai instansi di Pusat (Departemen) untuk memahami dan menyesuaikan diri dengan kebijakan nasional yang telah digariskan, merupakan faktor penting lancar atau tidaknya masa transisi sekarang ini. Bukan menjadi rahasia lagi bahwa antara Pusat dan Daerah selalu terjadi tarik menarik kepentingan, entah oleh sebab pandangan yang bersifat sektoral/*departemental* atau pandangan dikotomis (*central-peripheral*) dimana pusat (*central*) dipandang lebih penting dari Daerah (*peripheral*). Pandangan tersebut menjalar dalam pelbagai hierarki sehingga Pemerintahan Propinsi lebih penting dari Kabupaten/Kota, dan seterusnya sampai ke hierarki paling bawah yakni Desa/Kelurahan.

Kendati menurut UU.No.22 Tahun 1999 secara struktural ingin dirubah, namun faktual di lapangan masih kuat melekat kondisi yang dikotomis, berarti harus dilakukan perubahan struktural dan kultural. Betapa tidak, seorang perangkat daerah akan lebih nyaman bisa berada di sekitar instansi Setwilda, misalnya – betapapun hanya seorang staf yang tidak punya peran penting – dan kadang merasa kehilangan gengsi atau

kebanggaan, merasa tidak dipromosikan, bahkan bisa jadi merasa tidak berprestasi atau bahkan "dibuang" bila, misalnya, diberi jabatan namun di Kecamatan atau Kelurahan. Di Kota Semarang ada jabatan-jabatan di Kelurahan yang kosong bukan oleh sebab kekurangan personil untuk didistribusikan namun oleh sebab lain yang bersifat *struktural dan kultural*.

Untuk itu pula bagi setiap pihak yang berkompeten dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (termasuk DPRD) kiranya perlu menyelami hambatan-hambatan yang menghadang dalam penataan kelembagaan dan personalia oleh sebab *struktural dan kultural*.

Telah disinggung di bagian depan tulisan bahwa saat berlakunya UU.No.5 Tahun 1974 Daerah Tingkat I merupakan "atasan" Daerah Tingkat II, maka berlakunya UU.No.22 Tahun 1999 menjadikan Daerah Propinsi memiliki otonomi terbatas, konsekwensinya terbatas pula kewenangan yang dimiliki.

#### 1.1.Kewenangan

Sebagaimana tertuang dalam pasal dan bagian penjelasan Pasal 9 (1), maka kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom adalah kewenangan bidang pemerintahan yang *bersifat lintas Kabupaten/Kota* serta *kewenangan tertentu lainnya*. Kewenangan bersifat lintas batas Kabupaten/Kota adalah :

- Bidang Pekerjaan Umum;
- Perhubungan;
- Kehutanan;
- Perkebunan

Sampai saat ini bagaimana implementasi atas kewenangan tersebut masih dalam tahap persiapan dan masih terbuka untuk diperdebatkan. Untuk itu dalam menentukan ruang lingkup atau cakupan atas kewenangan menurut Pasal 9 (1) khususnya dalam pengertian *kewenangan lintas batas*, maka secara tentatif, prediktif dan pertimbangan empirik bisa melalui kriteria :

- a) Kondisi fisik geografis dari obyek kewenangan baik yang bersifat alamiah (*natural*) atau buatan (*artificial*) seperti DAS (Daerah Aliran Sungai), Danau, Waduk, Kawasan Hutan, Kawasan Perkebunan, Pertambangan, Jalan (jalan Negara, Propinsi, Kabupaten/Kota). Untuk itu DAS Jratunseluna ( Sungai Jragung, Tuntang, Serang, Lusi, Juwana), Waduk Kedung Ombo (lokasi di tiga daerah : Sragen, Boyolali, Grobogan) atau semua dilihat fungsinya yang juga lintas daerah seperti Waduk Gajahmungkur, Panglima Besar Sudirman (Mrica/Banjarnegara), Wadaslintang, Sempor, adalah contoh yang bisa dipertimbangkan untuk menjadi keputusan definitif. Namun, bagaimana dengan DAS Bengawan Solo yang melintas ke Propinsi Jawa Timur atau DAS Citandui yang ada di daerah perbatasan Jawa Barat dan Jawa Tengah, itu merupakan persoalan yang menarik untuk dikaji dan perlu dicarikan solusinya.
- b) Atas dasar karakter obyek seperti penyakit menular tertentu, hama tanaman tertentu.
- c) Atas dasar pertimbangan administratif kewilayahan oleh karena strategis dalam peran untuk urat nadi perekonomian masyarakat seperti jalan tertentu, jembatan tertentu;

Kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya sebagaimana tertuang pada bagian penjelasan Pasal 9 (1) meliputi :

- Perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro;
- Pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia potensial dan penelitian yang mencakup wilayah propinsi.
- Pengelolaan pelabuhan regional;
- Pengendalian lingkungan hidup;
- Promosi dagang dan budaya/pariwisata;
- Penanganan penyakit menular dan hama tanaman;
- Perencanaan tata Ruang Propinsi.

Dalam Pasal 9 (2) ditegaskan bahwa : "*Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat*

*dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota". Sedangkan caranya melalui pernyataan dari Daerah Kabupaten/Daerah Kota.*

Dari Pasal 9 (2) beserta penjelasannya berarti bukan dalam pengertian kewenangan yang termuat dalam Pasal 11 tentang kewenangan wajib bagi Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, berarti bisa merujuk pada Pasal 119 yakni : " *Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 berlaku juga di kawasan otorita yang terletak di dalam Daerah Otonom, yang meliputi kawasan pelabuhan, kawasan bandar udara, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan pariwisata, kawasan jalan bebas hambatan, dan kawasan lain yang sejenis".*

Disamping itu, digunakannya Pasal 9 (2) oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota *tidak bersifat permanen*. Artinya, manakala Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang sebelumnya tidak/belum mampu melimpahkan kewenangannya pada Propinsi dan dikemudian hari sudah mampu, maka perlu segera dikenai Pasal 119. Persoalannya, apakah Daerah Kabupaten dan daerah Kota yang meminta/menarik kembali, atau inisiatif dari Propinsi, atau instrumen apa yang digunakan untuk mengetahui dan menyatakan kemampuan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mengelola kewenangan yang pernah dilimpahkan ke Propinsi, itu merupakan tugas ke depan yang perlu diselesaikan. Bila menilik proses awal cukup dengan memberikan pernyataan, lalu : "apakah penarikan kembali juga cukup dengan pernyataan dari Daerah Kabupaten/Kota yang bersangkutan ?".

Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota sebagaimana dimaksud UU No.22 Tahun 1999 adalah kewenangan Otonomi Luas mencakup semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang Politik Luar Negeri, Pertahanan Keamanan, Peradilan, Moneter dan Fiskal, Agama serta kewenangan bidang lainnya. (Pasal 7 ayat 1). Kewenangan bidang lainnya tertuang dalam Pasal 7 ayat 2.

Kewenangan wajib sebagaimana dimaksud Pasal 11 yakni : "Pekerjaan Umum, Kesehatan, Pendidikan dan Kebudayaan, Pertanian, Perhubungan, Industri dan Perdagangan, Penanaman Modal, Lingkungan Hidup, Pertanahan, Koperasi, Tenaga Kerja". Untuk itu jenis dan ruang lingkup (isi) tiap kewenangan sebagaimana dimaksud Pasal 11 perlu ditegaskan atau perlu tindak lanjut.

Kewenangan *opsional* (boleh pilih) yakni kewenangan bidang pemerintahan diluar kewenangan wajib (Pasal 11) sebagaimana diatur dalam Pasal 7 dan Pasal 9 perlu menggunakan kriteria :

- Sifat kewenangan (kemanusiaan);
- Cakupan wilayah obyek kewenangan (geografis; mobilitas);
- Jenjang kewenangan, (aspek fungsi, finansial, SDM);

Disamping itu termuat juga dalam Pasal 10 (ayat 1) yakni berkenaan dengan sumber daya nasional (alam, buatan, manusia) termasuk ayat 2 yakni kewenangan wilayah laut (12 mil laut untuk Propinsi dan sepertiganya untuk Daerah Kabupaten dan Daerah Kota).

diketahui bahwa di Jawa tengah terdapat tujuh belas Daerah Kabupaten/Kota yang berbatasan dengan laut yakni : Kota Tegal, Pekalongan, Semarang, untuk Kabupaten yakni Brebes, Tegal, Pemalang, Pekalongan, Batang, Kendal, Demak, Jepara, Pati, Rembang, Cilacap, Kebumen, Purworejo, Wonogiri.

Laut dan pesisir secara ekologi adalah sistem terdiri dari *ekosistem* dan *sosial sistem*. Di Jawa Tengah, ekosistem laut dan pesisir yang masuk katagori alamiah (belum ada campur tangan manusia) relatif sulit ditemui. Dengan kata lain seluruhnya telah terjamah untuk kehidupan komunitas sosial (manusia) baik sebagai nelayan atau lainnya. Dengan adanya kewenangan laut sejauh dua belas mil untuk Daerah Propinsi dan empat mil untuk Daerah Kabupaten dan Kota, dimana daerah berwenang untuk melakukan eksploitasi, eksplorasi, apakah mampu berbuat seimbang

dengan melakukan konservasi, itu merupakan tantangan aktual yang perlu dirumuskan segera.

Pada sisi lain terjadinya pencemaran yang menimbulkan sengketa misalnya oleh sebab antara daerah/sumber pencemar dan yang terkena dampak berada di lokasi yang berbeda (lintas wilayah), dikemudian hari lebih berpeluang terjadi. Rumusan-rumusan kebijakan yang aspiratif, adil, tegas dan transparan untuk mengatasi sengketa antar daerah karena pencemaran lingkungan, sudah tentu semakin aktual sebagai kebutuhan. Dengan itu membuka dan menelaah kembali perangkat hukum yang saat ini ada menjadi relevan. Apakah masih cukup mampu menjangkau persoalan-persoalan khas di era otonomi luas sekarang ini oleh karena kewenangan wilayah laut termasuk dampak negatif yang timbul dan menjadi beban Daerah Otonom, itu merupakan salah satu tugas Pemerintahan Daerah yang harus diselesaikan.

## 1.2. Kelembagaan

Sebagaimana amanat UU.No.22 Tahun 1999 dimana Daerah Kabupaten dan Daerah Kota diberi kewenangan yang luas, maka luas pula implikasi terhadap kelembagaan (sifat) yang ada daerah. Bila ditelusuri maka di Jawa Tengah ada tiga tantangan pokok berkenaan dengan itu yakni :

- (1) adanya penyerahan kewenangan, menjadikan daerah perlu mengadakan *rekonstruksi kelembagaan* secara "sequential" dimana Pusat menjadi lebih ramping, Daerah semakin tambun oleh sebab luas dan beragamnya kewenangan yang harus ditangani Daerah; kelembagaan adalah wadah atas kewenangan sedangkan isinya adalah personalia;
- (2) adanya status semata sebagai Daerah Otonom bagi Daerah Kabupaten dan Daerah Kota karena penggunaan asas desentralisasi saja maka di Jawa Tengah ada enam (6) lembaga Pembantu Gubernur, seratus tiga puluh lima (135) Pembantu Bupati/Walikota yang dihapus; disamping itu ada tiga (3) Kota Administratif yang masa depannya belum jelas, sedangkan pilihan yang ada ditingkatkan menjadi Daerah Otonom (Daerah Kota), Kawasan Perkotaan atau

dihapus; Untuk Kabupaten Batang ada empat (Batang, bandar, Subah, Bawang);

- (3) adanya kebijakan rekonstruksi kelembagaan atau karena penghapusan lembaga (organisasi) sebagaimana dimaksud pada bagian (1) dan (2) maka bermuara pada penataan personalia.

Kendala dan dampak jangka pendek, menengah maupun jangka panjang yang perlu diantisipasi karena konsentrasi struktur kelembagaan meliputi dampak ekonomi (manajemen, keuangan) dan sosial budaya perlu mendapatkan prioritas. Artinya adanya kebiasaan memilih pola maksimal sering tidak dilatarbelakangi oleh pertimbangan efisiensi, efektivitas, dan produktivitas, namun pada daya tampung, peluang jabatan dan eselonisasi. Untuk itu format kelembagaan perlu mendasari pada pertimbangan kewenangan, relevansi, kebutuhan, biaya, dan akuntabilitas publik.

### 1.3. Personalia

Adanya likuidasi Departemen Sosial dan Departemen Penerangan bukan berarti fungsi yang ada terhapus sama sekali sedangkan likuidasi lembaga Pembantu Bupati Batang merupakan beban tugas lain yang erat terkait dengan penataan personalia yakni redistribusi secara obyektif, rasional namun juga perlu kehati-hatian. Disamping itu kebijakan seluruh instansi vertikal di Daerah selain kewenangan Pusat menjadi perangkat Daerah Otonom (Pasal 129 ayat 2) bukanlah pekerjaan yang mudah diselesaikan.

Untuk itu terlihat betapa penataan organisasi dan personil oleh sebab likuidasi departemen, likuidasi lembaga administratif dan pelimpahan instansi vertikal merupakan paket. Sebaiknya, wadah (kelembagaan) dan isi (personalia) yang akan diformat, juga memberi ruang terhadap pengangkatan, pembinaan, rekrutmen, penempatan, pengembangan pegawai.

Sebagai wadah dan isi dengan semangat otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab, diharapkan dinamis, kreatif, kompetitif, transparan, demokratis dan memenuhi akuntabilitas publik. Sebab masyarakat akan

menilai dari apa yang dilihat dan dirasakan misalnya melalui pelayanan publik oleh Perangkat Daerah Otonom. Bila pelayanan umum yang diberikan tidak mampu mengimbangi dinamika masyarakat berarti tidak mampu memenuhi kaidah-kaidah pelayanan umum yang baik, yakni mudah, murah, pasti, cepat, tepat dan aman, maka tekanan dari masyarakat (*public pressure*) melalui DPRD atau langsung pada instansi pelayanan akan terus menguat. Prinsip prestasi – kotra prestasi sudah harus menjadi pegangan, sebab dengan pelayanan umum yang baik, akan mendorong tingkat kesadaran masyarakat yang lebih tinggi terhadap kewajiban membayar pajak, dan itu asumsinya akan berpengaruh positif terhadap disiplin keuangan dan anggaran.

#### 1.4 .Keuangan Daerah

Walaupun perolehan keuangan yang berasal dari daerah sendiri merupakan variabel penting dalam pelaksanaan Otonomi Daerah, namun tidak cukup untuk mengatakan bahwa Otonomi Daerah hanya layak dilakukan oleh daerah yang tinggi pendapatan daerahnya. Masih banyak variabel lain yang ikut menentukan tingkat kemampuan daerah dalam berotonomi seperti *kemampuan personal, partisipasi masyarakat, ekonomi daerah, geografi, demografi, organisasi dan administrasi*.

Dalam konteks pelayanan publik dan pembangunan, maka tugas yang diemban pemerintah menyangkut tiga fungsi, yakni :

- (a) fungsi alokasi (sumber ekonomi yakni barang, jasa dan pelayanan publik);
- (b) fungsi distributif (pendapatan, kekayaan dan pemerataan pembangunan);
- (c) fungsi stabilitas (pertahanan keamanan, ekonomi dan moneter).

Fungsi-fungsi tersebut di atas merupakan dasar penentuan perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah, termasuk pertimbangan keadaan daerah yang tidak sama dalam potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, politik, ekonomi dan sosial budaya.

Pasal 3 UU.No.25 Tahun 1999 menegaskan bahwa : Sumber-sumber penerimaan Daerah dalam pelaksanaan Desentralisasi adalah :

- (a) Pendapatan Asli Daerah;
- (b) Dana Perimbangan;
- (c) Pinjaman Daerah;
- (d) Lain-lain penerimaan yang sah.

Adapun Pendapatan Asli Daerah sebagaimana dimaksud Pasal 3 (a) terdiri dari :

- (a) hasil pajak Daerah;
- (b) hasil retribusi Daerah;
- (c) hasil perusahaan Milik Daerah dan hasil pengelolaan kekayaan Daerah lainnya yang dipisahkan;
- (d) lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah.

Dana Perimbangan bagian Daerah berasal dari PBB;BPHTB dan SDA, dana alokasi umum dan alokasi khusus.

Alokasi umum :

- dimaksudkan untuk memungkinkan adanya perimbangan/pemerataan antar Daerah;
- besarnya dana alokasi umum ditetapkan 25% dari penerimaan Dalam Negeri dalam APBN dengan imbangannya 10 % untuk Propinsi dan 90% untuk Daerah Kabupaten dan Daerah Kota;
- penentuan besarnya dana alokasi umum untuk masing-masing Daerah dilakukan dengan memperhatikan :
  - kebutuhan Daerah yang tercermin dari jumlah penduduk, luas wilayah, keadaan geografis dan tingkat pendapatan masyarakat.
  - Potensi ekonomi Daerah yang tercermin dari potensi penerimaan Daerah seperti industri, SDA, SDM dan PDRB.

#### Alokasi Khusus :

- untuk membiayai kebutuhan tertentu yakni program nasional atau kegiatan spesifik daerah setempat;
- dana ini termasuk yang berasal dari dana reboisasi sebesar 40% untuk Daerah;
- program yang sumbernya berasal dari dana alokasi khusus harus didampingi dana pendamping dari penerimaan umum APBN.

#### Pinjaman Daerah :

- dalam negeri, luar negeri;
- jangka pendek, jangka panjang.

#### Lain-lain Penerimaan yang sah :

- hibah, dana darurat.

Berlakunya UU.No.22 Tahun 1999 dan UU.No.25 Tahun 1999 menjadikan UU No.18 Tahun 1997 perlu dirubah sebab acuannya masih menggunakan UU.No.5 Tahun 1974.

Adanya tuntutan kemandirian Daerah Otonom berarti pula ada kewenangan yang utuh dan bulat mulai perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi, maka berkenaan dengan peluang Pendapatan Asli Daerah Sendiri (PADS) khususnya yang berasal dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah perlu memperhatikan dampak yang mungkin timbul atas usaha peningkatan perolehan baik melalui intensifikasi, ekstensifikasi maupun difersivikasi. Hal ini akan terkait dengan akuntabilitas publik, kepercayaan, dan kesadaran masyarakat dalam memenuhi kewajibannya. Persoalan mendasar yang sampai saat ini masih melekat adalah buruknya pelayanan publik karena masih jauh dari kaidah-kaidah pelayanan yang baik/berkualitas. Bila obyek pungutan (masyarakat) merasa apa yang dibayar tidak seimbang dengan pelayanan yang diperoleh, maka manfaat Otonomi Daerah akan digugat masyarakat.

Di pelbagai Daerah di Jawa Tengah tidak sedikit yang menghadapi persoalan berkenaan dengan SDA khususnya air minum, dimana

sumbernya terletak/berasal dari Daerah lain, misalnya Kabupaten Karanganyar dengan Wonogiri, Boyolali dengan Surakarta, Kabupaten Kendal dan Semarang dengan Kota Semarang, Purbalingga dengan Pemalang, Kota Magelang dengan Kabupaten Magelang.

Bila semangat berotonomi disertai dengan meningginya derajat "ego Daerah" sehingga timbul sengketa atas sumber air minum, maka sejak awal perlu diantisipasi dalam bentuk rumusan kebijakan Daerah Propinsi untuk fungsi koordinasi dan konsultasi.

#### 1.5. Perlengkapan/Peralatan

Dengan adanya penegasan Pasal 129 (3) bahwa : "Semua instansi vertikal yang menjadi perangkat Daerah, sebagaimana dimaksud ayat (2), kekayaannya dialihkan menjadi milik Daerah", maka Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dibebani tugas untuk menyelesaikan dengan sebaik-baiknya.

Bukan rahasia lagi dalam pelbagai kesempatan telah terjadi pengalihan kekayaan entah melalui lelang terbuka, tertutup/terbatas, siluman atau terang-terangan melanggar aturan dan kewajaran namun dengan akibat yang sama yakni negara dirugikan karena dengan harga yang tidak wajar atau malahan gratisan, bancakan atau dijarah.

Peralihan aset di masa transisi sekarang ini termasuk yang perlu diwaspadai tidak saja oleh kemungkinan ketidaksesuaian antara yang sebenarnya dengan yang senyatanya, namun juga status hukum dari aset yang dialihkan. Tidak mustahil aset dalam keadaan sengketa atau melekat di dalamnya utang. Bila sejak awal tidak terdeteksi menjadi masalah dikemudian hari.

Bagi Daerah tugas untuk menerima aset yang dialihkan terkait dengan pengalihan biaya yang harus ditanggung seperti misalnya untuk perawatan/pemeliharaan, biaya operasional dan redistribusi aset. Sejauh mana langkah ini telah dilakukan, itu merupakan tantangan yang tidak

ringan sehingga setidaknya saat ini mestinya sudah ada inventarisasi data aset instansi vertikal (termasuk yang terkena likuidasi).

#### Desa

Diketahui bahwa melalui Permendagri No.4 Tahun 1999 telah dicabut beberapa Permendagri, Kepmendagri dan Instruksi Menteri Dalam Negeri mengenai pelaksanaan UU.No.5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Hal ini sesuai dengan kebutuhan dan penyesuaian atas perubahan yang terjadi agar penataan Pemerintahan Desa tidak terlambat. Untuk itu terbit Kepmendagri No.63;64 dan 65 Tahun 1999.

Bagi Daerah (termasuk Kabupaten Batang) penataan Pemerintahan Desa membutuhkan waktu dan persiapan yang tidak kalah rumit sebab tidak hanya mengenai kewenangan, kelembagaan, personalia, keuangan desa dan kekayaan desa, namun juga sekitar 11 Raperda yang harus disiapkan sebagaimana bisa dipelajari dalam Kepmendagri No64 Tahun 1999.

Untuk itu Kabupaten Batang perlu segera selesaikan konsep Raperda penataan Pemerintahan Desa sebab saat bersamaan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa juga terus tetap berjalan termasuk pemilihan Kepala Desa.

#### Penutup.

Dengan pertimbangan bahwa di era Otonomi Luas, Nyata dan Bertanggungjawab sekarang ini kewenangan sudah sedemikian besar dilimpahkan pada Daerah otonom (Kabupaten dan Kota), maka potensial timbul rivalitas dan kompetisi tidak sehat antar Daerah atau malahan sampai antar Desa. Untuk itulah kerjasama antar Desa dan antar Daerah perlu dijadikan paradigrama baru Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.