

*Karya Ilmiah*



**FILOSOFI OTONOMI DAERAH  
DIKAITKAN DENGAN  
UU NO. 22/1999 DAN UU NO. 25/1999**

**Suatu Analisa dan Pemikiran**

Oleh :

*Abd. Mutalib Lubis, SH., M.A.P.*



**UNIVERSITAS MEDAN AREA  
M E D A N  
2003**

# DAFTAR ISI



## Halaman

I.	PENDAHULUAN .....	1
I.1.	Latar Belakang .....	1
I.2.	Tujuan .....	4
II.	FILOSOFI OTONOMI DAERAH .....	5
II.1.	Sistem Pemerintahan Daerah .....	5
II.2.	Pembentukan Daerah .....	8
II.3.	Strategi Penataan Kewenangan Urusan Otonomi Daerah .....	12
III.	PELAKSANAAN UU NO. 22/1999 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH DAN UU NO. 25/1999 TENTANG PERIMBANGAN KEWENANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH .....	19
III.1.	UU No. 22 Tahun 1999, Pelaksanaan dan Dampaknya di Daerah .....	19
III.2.	Pelaksanaan UU No. 25/1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah .....	38
III.2.1.	Tujuan UU No. 25/1999 .....	39
III.2.2.	Ruang Lingkup .....	40
III.2.3.	Implikasi yang Pokok Dari UU Nomor 25 Tahun 1999 Terhadap Keuangan Daerah .....	48
III.2.4.	Realisasi Dana Alokasi Umum (DAU) .....	51
III.2.5.	Hambatan dan Kendala Otonomi Daerah .....	56
IV.	Penutup .....	57
IV.1.	Kesimpulan .....	27
IV.2.	Saran-saran .....	59
Lampiran I.	Perbedaan UU Nomor 5 Tahun 1974 Dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 .....	62
Kepustakaan	.....	71

## **I. Pendahuluan**

### **I.1. Latar Belakang**

Pengertian otonomi daerah yang melekat dalam keberadaan pemerintahan daerah, juga sangat berkaitan dengan desentralisasi. Baik pemerintahan daerah, desentralisasi maupun otonomi daerah, adalah bagian dari suatu kebijakan dan praktek penyelenggaraan pemerintahan. Tujuannya adalah demi terwujudnya kehidupan masyarakat yang tertib, maju dan sejahtera, setiap orang bisa hidup tenang, nyaman, wajar oleh karena memperoleh kemudahan dalam segala hal di bidang pelayanan masyarakat. Sejak ditetapkannya Undang-undang nomor 22 tahun 1999 (UU No. 22/1999) tentang pemerintahan daerah, maka di daerah telah dibangkitkan oleh euforia otonomi daerah karena adanya perubahan-perubahan hampir keseluruhan tatanan pemerintahan baik di tingkat pemerintah pusat maupun di daerah itu sendiri.

Otonomi daerah yang luas nyata dan bertanggung jawab, menurut pandangan masyarakat dan para pejabat-pejabat pemerintahan ditingkat daerah, merupakan arus balik kekuasaan dan kewenangan yang selama ini bersifat sentralisasi yang hanya memikirkan kepentingan pemerintah pusat saja, sedangkan daerah merasa kurang diperhatikan.

Suasana euforia tersebut semakin terasa dampaknya dengan dikeluarkannya berbagai kebijakan pemerintah daerah baik melalui Peraturan Daerah (Perda), Keputusan Kepala Daerah, bahkan sampai kepada berbagai tindakan masyarakat yang mengarah kepada kepentingan kelompok ataupun

sebagian masyarakat tanpa memperhatikan dampak yang diakibatkan oleh tindakan mereka itu sendiri antara lain :

- a. Penerbitan berbagai Peraturan Daerah (Perda) tentang pungutan dan retribusi yang menambah beban masyarakat.
- b. Adanya izin pengolahan hutan oleh pemerintah daerah.
- c. Adanya izin pengolahan lahan pertambangan oleh pemerintah daerah.
- d. Timbulnya sengketa batas kelautan dalam hal yang menyangkut lahan pantai dan laut, seperti adanya tuntutan Kabupaten Tangerang untuk mendapatkan 22 pulau dikepulauan Seribu DKI Jakarta.
- e. Dilakukannya upaya pengkaplingan laut di daerah dengan alasan menunjuk pasal 3 dan pasal 10 UU No. 22 / 1999.

Disamping itu Undang-undang No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah masih dirasakan belum dapat memberikan manfaat yang diharapkan oleh daerah, sehingga masing-masing berusaha dengan segala upaya untuk menambah keuangan daerahnya melalui berbagai cara dengan memanfaatkan sumber daya alam yang ada di daerahnya. Sementara itu mengenai timbulnya konflik sumber daya alam (SDA) di daerah masih sering terjadi dan sulit ditemukan solusinya, tarik-menarik antara kepentingan masyarakat yang masih berlandaskan kepada hukum adat setempat di daerah masih harus berhadapan dengan ketentuan hukum formal yang berlaku. David Osborne (1996) dalam bukunya, Reinventing Government, menyatakan bahwa dalam pembaharuan pemerintahan

maka tujuan daripada terbentuknya pemerintahan adalah untuk mempercepat tercapainya tujuan masyarakat. Masyarakat yang bebas dari rasa takut, komunitas yang sejahtera dan terhindarkan dari ancaman kerusakan lingkungan hidup, masyarakat yang mampu mengakses pada berbagai fasilitas yang tersedia, serta berbagai keinginan lain yang merupakan tuntutan hidup manusia dalam suatu komunitas.

Di Indonesia upaya untuk mencapai masyarakat yang sejahtera masih terus dihadapkan kepada berbagai kendala dengan segala aspeknya yang sangat menghambat laju pertumbuhan ekonomi, sosial dan proses perubahan sistem sentralisasi kearah desentralisasi berbagai kewenangan dari Pusat ke Daerah.

Dampak otonomi daerah apabila dilihat dari keterkaitannya dengan berbagai perubahan yang terjadi, adalah merupakan upaya perubahan yang direncanakan sebagaimana maksud dan tujuan dikeluarkannya UU No. 22 / 1999 dan UU No. 25 / 1999 tersebut diatas. Melalui kedua Undang-undang tersebut (Sadu Wasistiono, 2001) ingin dibangun berbagai paradigma baru di dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berbasis pada filosofi Keanekaragaman Dalam Kesatuan.

Paradigma yang ditawarkan antara lain :

- a. Kedaulatan rakyat.
- b. Demokratisasi.
- c. Pemberdayaan masyarakat.
- d. Pemerataan dan keadilan.

Selain perubahan sosial terjadi pula perubahan dimensi struktural yang mencakup hubungan antara pemerintahan daerah, hubungan antara masyarakat dengan pemerintah, hubungan antara eksekutif dan legislatif serta perubahan pada struktur organisasinya. Perubahan dimensi fungsional dalam lembaga pemerintahan daerah dan lembaga masyarakat terjadi sejalan dengan perubahan pada dimensi kultural sebagai dampak otonomi daerah yang meliputi faktor kreativitas, inovatif dan berani mengambil resiko, mengandalkan keahlian, bukan pada jabatan atau kepentingan saja tetapi lebih jauh lagi adalah untuk mewujudkan sistem pelayanan masyarakat dan membangun kepercayaan masyarakat (trust) sebagai dasar bagi terselenggaranya upaya pelaksanaan otonomi daerah diseluruh pelosok tanah air Indonesia.

## **1.2. Tujuan**

Tujuan pembuatan tulisan ini adalah mencoba untuk memaparkan suatu gambaran tentang filosofi otonomi daerah sebagai dasar pembentukan kebijakan dan strategi dibidang pemerintahan daerah dengan asas desentralisasi yang bertujuan agar penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan tertib dan lancar mengutamakan kepentingan masyarakat, dikaitkan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah dan dampaknya di Indonesia berdasarkan UU No. 22/1999, tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.

25/1999 tentang Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

## **II. Filosofi Otonomi Daerah**

### **II.1. Sistem Pemerintahan Daerah**

Didalam suatu negara, kekuasaan pemerintahan dibagi-bagi dalam unit-unit kekuasaan baik yang bersifat horisontal seperti lembaga tertinggi dan lembaga-lembaga tinggi negara maupun yang bersifat vertikal berdasarkan teritorial yaitu adanya pemerintahan daerah sebagai bentuk pelaksanaan prinsip desentralisasi dan otonomi daerah.

Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat (nasional) kepada pemerintah lokal/daerah dan kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sesuai dengan aspirasi dan keputusannya dikenal sebagai otonomi daerah. Dengan pemahaman ini, otonomi daerah merupakan inti dari desentralisasi (Muchlis Hamdi, 2001). Sebagai suatu prinsip yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan modern, desentralisasi menjanjikan banyak hal bagi kemanfaatan dan kesejahteraan kehidupan masyarakat di tingkat lokal/daerah. Dengan demikian akan dapat berkembang suatu cara pengelolaan kewenangan dan sumber daya untuk dapat memberikan kemudahan bagi pelaksanaan aktivitas yang berlingkup nasional dan juga secara bersamaan akan secara nyata mengakomodasikan aspirasi pada tingkat lokal/daerah.

Menurut telaah konseptual, desentralisasi pada umumnya dapat dilihat dari dua sisi/bersisi ganda yaitu : meningkatkan efisiensi dan efektivitas administrasi pemerintah Pusat (Nasional) dan mengaktualisasikan representasi lokalitas. Menurut pendapat Smith (1985) yang dikutip oleh Muchlis Hamdi (2001) yang pertama disebut dekonsentrasi dan yang kedua disebut devolusi yang di Indonesia lebih dikenal sebagai desentralisasi.

Dari kedua aspek desentralisasi tersebut terlihat secara nyata adanya kehendak untuk memuat jarak yang lebih dekat pemerintahan kepada masyarakat sehingga lebih bermanfaat bagi masyarakat. Dalam hubungan ini maka pemerintah daerah akan memiliki tingkat akuntabilitas dan daya tanggap yang tinggi dalam menyikapi perkembangan masyarakat. Pemerintah Daerah juga dapat memberikan pelayanan pemerintahan dalam substansinya.

Pemerintah daerah merupakan tempat kaderisasi yang dapat membentuk pula calon-calon pemimpin nasional.

Dengan demikian desentralisasi akan menuju kepada terselenggaranya pemerintahan yang demokratis dan partisipatif, meningkatkan daya tanggap dan akuntabilitas para pemimpin daerah, serta adanya kesesuaian yang lebih nyata dalam berbagai jenis pelayanan dari segi jumlah, mutu dan komposisi pelayanan pemerintahan dengan kebutuhan masyarakatnya. Ini berarti bahwa desentralisasi pada dasarnya akan berfokus pada persoalan pelaksanaan dan pengembangan otonomi daerah, sampai seberapa jauh

suatu pemerintah dan masyarakat daerah dapat memenuhi aspirasi mereka berdasarkan prakarsa dan kegiatan pengelolaan oleh mereka sendiri.

Dalam bukunya yang berjudul cara mudah memahami Otonomi Daerah I. Widarta (2001;2) menjelaskan tentang apa yang dimaksud dengan otonomi daerah. Otonomi sendiri berasal dari bahasa Yunani : Autos dan Nomos. Autos berarti sendiri dan nomos berarti aturan. Otonomi bermakna kebebasan dan kemandirian daerah dalam menentukan langkah-langkah sendiri.

Dengan pengertian bahwa desentralisasi merupakan upaya mengelola suatu kondisi daerah yang bervariasi baik dalam lingkup maupun dalam derajatnya, maka penyelenggaraan desentralisasi dilakukan diatas berbagai prinsip (Muchlis Hamdi, 2001). Prinsip pertama adalah prinsip pendemokrasian, melalui desentralisasi akan dapat dibangun suatu kehidupan pemerintahan yang demokratis, begitu juga penyelenggaraan desentralisasi hanya dapat berlangsung dimulai dalam kehidupan pemerintahan yang demokratis. Prinsip kedua adalah prinsip keaneragaman sebagai pengakuan adanya keadaan daerah yang berbeda dan dengan desentralisasi dapat dikelola dengan respontif, efisien dan efektif. Prinsip ketiga berkenaan dengan pelaksanaan prinsip subsidiaritas, melalui desentralisasi diharapkan akan terwujud kesempatan pemerintah dan masyarakat di daerah untuk mengambil prakarsa dalam membuat kebijakan dan program sesuai dengan kebutuhan, keadaan dan potensi yang mereka miliki.

## II.2. Pembentukan Pemerintah Daerah

Sesuai dengan uraian tentang sistem pemerintahan daerah tersebut diatas, maka untuk dapat terwujudnya otonomi daerah masih perlu dipersiapkan hal-hal yang berkaitan dengan implementasinya, seperti adanya kemampuan daerah serta kesanggupan daerah untuk pelaksanaan tugas yang memadai untuk meraih setiap peluang yang terbuka didaerahnya agar dapat mengisi secara terus menerus dinamika otonomi daerah dimaksud. Sebagai konsekuensi logis adalah perlunya dilakukan penataan terhadap berbagai elemen yang berkaitan dengan Pemerintah Daerah sebagai manifestasi dari otonomi daerah.

Secara teoritis ada enam elemen utama yang membentuk pemerintah daerah (Made Suwandi; 2000; hal 1) yaitu :

- a. Adanya urusan otonomi yang merupakan dasar bagi kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
- b. Adanya kelembagaan yang merupakan pewadahan dari otonomi yang diserahkan kepada daerah.
- c. Adanya personil yaitu pegawai yang mempunyai tugas untuk menjalankan urusan otonomi yang menjadi isi rumah tangga daerah yang bersangkutan.
- d. Adanya sumber-sumber keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah.

- e. Adanya unsur perwakilan yang merupakan perwujudan dari wakil-wakil rakyat yang telah mendapatkan legitimasi untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- f. Adanya manajemen urusan otonomis yaitu penyelenggaraan otonomi daerah agar dapat berjalan secara efisien, ekonomis dan akuntabel.

Keenam elemen diatas secara integrated merupakan suatu sistem yang membentuk pemerintahan daerah. Penataan pemerintahan daerah akan selalu berkaitan dengan penataan keenam elemen secara terpadu dan menyeluruh, karena bila dilakukan secara terpisah-pisah akan menghasilkan outcome yang kurang optimal, sebagaimana sering terjadi selama ini.

Tujuan utama dari penataan tersebut adalah bagaimana dengan penataan kewenangan (urusan otonomi), kelembagaan, personil, keuangan, perwakilan dan manajemen urusan otonomi tersebut akan dapat memberdayakan Pemerintah Daerah agar mampu menjalankan tugas pokok dan fungsinya secara ekonomis, efektif, efisien dan akuntabel. Hal ini sejalan dengan alur pikir akademis yang berkembang secara universal bahwa pemerintah daerah dengan otonominya diarahkan untuk mencapai dua tujuan utama yaitu tujuan politis dan tujuan administratif (Smith, 1985, Rondinelli, 1985, Maddick, 1963).

Dalam hal tujuan politis, pemerintah daerah akan berada pada posisi sebagai instrumen pendidikan politik ditingkat lokal yang secara agregat akan menyumbangkan pendidikan politik secara nasional sebagai elemen dasar dalam menciptakan kesatuan dan persatuan berbangsa dan bernegara.

Pemberian otonomi dan pembentukan institusi pemerintah daerah akan mencegah terjadinya sentralisasi dan mencegah terjadinya bentuk pemisahan diri. Adanya institusi pemerintah daerah akan mengajarkan kepada masyarakat untuk menciptakan kesadaran membayar pajak dan sebaliknya juga memposisikan pemerintah daerah untuk mempertanggungjawabkan pemakaian pajak rakyat tersebut. Sedangkan tujuan administratif adalah mengisyaratkan pemerintah daerah untuk mencapai efisiensi, efektivitas dan ekonomis dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya. Kombinasi dari kedua tujuan pemerintah daerah yang bersifat universal tersebut telah melahirkan suatu gagasan bahwa dalam mewujudkan tugas pokok harus mampu bertindak ekonomis, efektif, efisien dan akuntabel. Secara operasional berbagai makna terkandung dalam pengertian konsep tersebut, yaitu :

- a. Ekonomis, berarti pemerintah daerah harus mampu menjalankan berbagai alternatif yang terbaik dari sudut total pembiayaan, dengan tujuan menghilangkan adanya kesan pemborosan dalam menjalankan pemerintahan daerah baik dalam kegiatan rutin maupun pembangunan dari setiap urusan, selalu bersifat kompetitif dalam upaya memberikan nilai tertinggi bagi setiap rupiah uang rakyat yang dipercayakan.
- b. Efektif, bermakna tercapainya sasaran yang direncanakan sesuai standar efektivitas yang diinginkan berdasarkan aspirasi masyarakat.

- c. Efisien, bermakna bahwa output tercapai dengan input yang minimal, adanya penghematan sumber daya dibidang personil/pegawai, uang, peralatan dan prosedur/tata kerja dalam menjalankan tugas pokoknya.
- d. Akuntabel, mengandung makna bahwa pemerintah daerah mengutamakan kepentingan warganya dengan jalan mempertanggung jawabkan pelaksanaan otonominya kepada masyarakat melalui wakil-wakil rakyat dilaam yurisdiksinya.

Dengan demikian secara filosofis adanya unit pemerintahan daerah adalah untuk melayani kebutuhan masyarakat (Public Service). Tiap daerah akan mempunyai ciri-ciri tersendiri, baik dari aspek penduduk maupun karakter geografisnya. Masyarakat pantai dengan mata pencaharian utama di perikanan akan berbeda dengan masyarakat pegunungan/pedalaman. Demikian pula halnya masyarakat daerah pedesaan akan berbeda kebutuhannya dengan masyarakat daerah perkotaan.

Dengan berlakunya UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka diperlukan penataan kembali mengenai aspek urusan atau kewenangan, aspek kelembagaan, aspek personil, keuangan, perwakilan dan manajemen dari semua pemerintah daerah dengan mengacu kepada tatanan normatif sesuai dengan aturan-aturan dalam UU No. 22/1999 tersebut dan tatanan teoritis sebagai justifikasi akademisnya secara kondusif untuk membentuk pemerintah daerah yang efisien, efektif, ekonomis dan akuntabel.

### II.3. Strategi Penataan Kewenangan Urusan Otonomi Daerah

#### a. Tatanan teoritis dan empirik

Otonomi daerah pada dasarnya merupakan gambaran dari power sharing yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Ada 4 urusan pusat yang secara teoritis tidak dapat diserahkan kepada daerah terdiri dari : pertahanan keamanan, diplomatik luar negeri, peradilan dan keuangan (moneter). Selain daripada 4 urusan tersebut urusan-urusan pusat dapat didesentralisasikan ke daerah. Dalam hal ini ada substansi pokok yang bisa dikembangkan sehubungan dengan penerapan politik desentralisasi, yaitu tentang bagaimana mengatur pola distribusi urusan dan kewenangan secara optimal antar tingkatan pemerintahan yang dibentuk, apa saja yang masih tetap di pegang pemerintah pusat dan urusan-urusan mana saja yang akan didesentralisasikan kepada pemerintah daerah dengan tetap memperhatikan dan mempertimbangkan faktor-faktor historis, efisiensi serta akuntabilitas penyelenggaraan urusan tersebut. Dalam hubungan ini menurut United Nations (1962) terdapat beberapa indikator yang perlu dipertimbangkan dalam menentukan pola distribusi urusan/ kewenangan dari pemerintahan daerah :

- a.1. Sistem pemerintahan daerah yang sudah ada.
- a.2. Kemampuan administrasi dari pemerintah daerah.
- a.3. Hubungan antar kota dan desa.
- a.4. Karakter dari masyarakat yang ada.

a.5. Keinginan dari warga masyarakat.

a.6. Tingkat partisipasi masyarakat.

a.7. Keadilan dalam memikul beban pajak dan keuntungan yang diperoleh dari pelayanan yang diberikan pemerintah daerah.

Dalam menentukan pemerintahan daerah, ukuran apapun yang diperlukan, ukuran apapun yang dipergunakan yang penting adalah menentukan viability dari suatu pemerintahan daerah sebagai suatu unit yang demokratis dan efisien, mengingat bahwa hakekat pemerintah daerah sebagai partner dari pemerintah pusat untuk mencapai tujuan nasional. Melalui pemerintah daerah masyarakat dapat dilayani dan ikut berperan dalam menentukan jenis pelayanan dan lingkungan yang dikehendaki dalam batas-batas kemampuan mereka.

Pada dasarnya pemerintah pusat cenderung menjadi birokratik dan sentralistik, tetapi melalui kombinasi unit pemerintahan lokal demokrasi secara nasional bisa berkembang.

b. Rencana strategis jangka panjang

Penataan kewenangan yang perlu dilakukan berkaitan dengan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab sebagaimana diisyaratkan dalam UU No. 22/1999 adalah sebagai berikut :

b.1. Reaktualisasi isi otonomi daerah, dengan melakukan need assesment yang meruakan analisis terhadap kebutuhan masyarakat yang perlu dikelola oleh pemerintah daerah. Penyeragaman yang berlebihan terhadap otonomi daerah harus dihindari karena

mengakibatkan pemerintah daerah kurang tanggap dengan kebutuhan masyarakat sendiri sehingga menyebabkan pula rendahnya akuntabilitas pemerintah daerah kepada warganya dan hal ini kurang kondusif dengan penguatan kedaulatan rakyat.

b.2. Perlu adanya pembagian urusan yang jelas.

Ketentuan pasal 7 UU No. 22/1999 menunjukkan perlu dilakukan pembagian urusan atau kewenangan yang lebih jelas dan transparan antara daerah otonomi propinsi dan kabupaten/kota. Strategi yang paling optimal, melalui prinsip open and arrangement, yaitu menurut tingkatan dan ruang lingkupnya pemerintah daerah mempunyai kewenangan atau urusan-urusan yang sesuai dengan kebutuhan daerah dan masyarakat dengan mengutamakan pertimbangan akuntabilitas dalam pembagian urusan tersebut. Pemerintah daerah propinsi melakukan urusan-urusan dengan cakupan desa (Catchment area) tingkat propinsi seperti sungai, transportasi antara kota/kabupaten, perencanaan tata ruang regional, hutan dan lembah dalam kawasan regional dan sebagainya. Sedangkan daerah kabupaten/kota melakukan urusan-urusan yang bersifat lokal dalam catchment area kabupaten atau kota, antara lain pendidikan, kesehatan, lingkungan, transportasi lokal, pasar, pemadam kebakaran dan sebagainya, bahkan perlu pula ditentukan standar urusan-urusan dasar/pokok yang harus dilakukan oleh suatu daerah karena sangat

esensial, seperti pendidikan, kesehatan, kebersihan lingkungan dan lain-lain.

Strategi tersebut dimaksudkan untuk mencegah terjadinya duplikasi urusan antara Kantor Wilayah/Kantor Departemen dengan Dinas-dinas daerah. Alasan akuntabilitas dan menguatnya tuntutan akan kedaulatan rakyat menghendaki adanya penyerahan-penyerahan urusan yang mempunyai dampak langsung kemasyarakatan melalui mekanisme desentralisasi daripada melalui aparat dekonsentrasi yang merupakan kepanjangan tangan pemerintah pusat di daerah. Pertanggungjawaban Kepala Daerah langsung kepada rakyat melalui DPRD menunjukkan semakin kuatnya pendekatan desentralisasi daripada dekonsentrasi. Tugas-tugas dekonsentratif akan lebih diarahkan kepada penyelenggaraan tugas-tugas pemerintah yang tidak memerlukan tanggung jawab langsung kepada rakyat lokal tetapi lebih bersifat pertahanan keamanan, moneter, peradilan, luar negeri, nuklir, ruang angkasa dan lain yang tetap dapat dilakukan oleh unit-unit dekonsentratif. Kondisi tersebut memang merupakan paradigma baru, sebagai perubahan paradigma dari UU 5/1974 kepada UU 22/1999 sebagaimana dapat dilihat pada tabel 1, dibawah ini:

**TABEL 1.**

**PERUBAHAN PARADIGMA  
DARI UU 5 / 1974 KEPADA UU 22/1999**

- (1) UU 5/1974 DISEBUT UU TENTANG “POKOK-POKOK PEMERINTAHAN DI DAERAH”
- (2) PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH DILAKSANAKAN BERDASARKAN ASAS “DESENTRALISASI” BERSAMA-SAMA DENGAN ASAS “DEKONSENTRASI”
- (3) MENGANUT “STRUCTURAL EFFICIENCY MODEL”
- (4) PRINSIP “OTONOMI NYATA DAN BERTANGGUNG JAWAB”
- (5) MELETAKKAN TITIK BERAT OTONOM PADA DATI II, DAN DATI I TETAP SEBAGAI DAERAH OTONOM YANG UTUH
- (6) ADA HUBUNGAN HIERARKIS DAN SUBORDINASI ANTARA DATI I DAN DATI II
- (7) PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN MENGANUT “STRONG EXECUTIVE SYSTEM”, DOMINASI KEKUASAAN ADA PADA KEPALA DAERAH SEBAGAI KEPALA WILAYAH; DPRD KURANG BERFUNGSI
- (8) PEMBIA YAN PEMERINTAHAN DAERAH MENGANUT MODEL FUNCTION FOLLOW MONEY.

- (1) UU 22/1999 DISEBUT UU TENTANG “PEMERINTAHAN DAERAH”
- (2) PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH DILAKSANAKAN BERDASARKAN ASAS “DESENTRALISASI” YANG MENGARAH KEPADA PRINSIP DEVOLUSI.
- (3) MENGANUT “LOCAL DEMOCRATIC MODEL”
- (4) PRINSIP “OTONOMI LUAS, NYATA DAN BERTANGGUNG JAWAB”
- (5) MELETAKKAN OTONOM YANG LUAS DAN UTUH PADA “DAERAH KABUPATEN” DAN “KOTA”
- (6) PROPINSI SEBAGAI DAERAH OTONOMI TERBATAS, MERANGKAP SEBAGAI DAERAH ADMINISTRASI; TIDAK ADA HUBUNGAN HIERARKIS DAN SUBORDINASI DENGAN DAERAH KABUPATEN DAN KOTA.
- (7) “STRONG LEGISLATIVE SYSTEM” MELALUI PEMBERDAYAAN DPRD; MEMPERLUAS HAK-HAK DPRD DAN PERTANGGUNG JAWABAN KDH KEPADA DPRD.
- (8) MONEY FOLLOW FUNCTION MELALUI UU

**PEMERINTAHAN DAERAH OTONOM  
(UU NO. 22/1999)**

**LEMBAGA EKSEKUTIF**

**Pemerintah Daerah :  
Kepala Daerah dan  
Perangkat Daerah**

**LEMBAGA LEGISLATIF**

**D P R D**

- DPRD diberdayakan
- Fungsi legislasi dan Pengawasan, penyalur Aspirasi masyarakat



c. Rencana Operasional jangka pendek

Untuk memudahkan pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya yang berkaitan dengan otonomi daerah serta guna menghindari terjadinya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi, maka pemerintah daerah perlu memiliki atau menyusun rencana operasional yang bersifat jangka pendek, antara lain :

- c.1. Perlu dibuat pedoman (instrumen) yang menjadi acuan bagi pemerintah daerah propinsi, kabupaten atau kota untuk melakukan analisis kebutuhan atas urusan atau kewenangan daerah tersebut dengan memperhatikan tataran empirik, teoritik dan normatif.
- c.2. Berdasarkan analisis kebutuhan tersebut setiap daerah akan memiliki daftar kebutuhan (long list) mengenai otonomi yang diperlukan secara keseluruhan atau short list bagi daerah yang belum mampu melaksanakan secara penuh oleh karena keterbatasan dana dan daya, selanjutnya dikembangkan secara bertahap.
- c.3. Pihak pemerintah pusat melakukan verifikasi dan validasi terhadap kewenangan yang telah disusun daerah (long list/short list) dengan melakukan benchmarking berdasarkan pedoman yang dibuat tersebut.
- c.4. hasil verifikasi dan validasi tersebut diinformasikan atau didiskusikan dengan daerah untuk mendapatkan kesepakatan dari kedua belah pihak.

### III. Pelaksanaan UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

#### III.1. UU No. 22/1999, pelaksanaan dan dampaknya di Daerah.

Dalam ketentuan umum pasal 1 UU No. 22/1999 dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

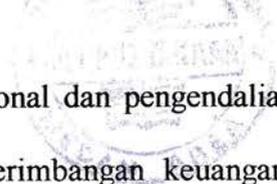
Tujuan daripada peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah dalam rangka peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokrasi, penghormatan terhadap budaya lokal serta memperhatikan potensi dan keaneka ragaman daerah.

Daerah otonomi selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Secara ringkas UU No. 22/1999 pada dasarnya telah memberikan keleluasaan daerah, dalam arti :

- Memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab dan dilaksanakan dengan asas desentralisasi.

- Mendorong memberdayakan masyarakat, prakarsa kreativitas peran serta, peran dan fungsi DPRD.
- Diwujudkan dengan :
  - Pengaturan, pembagian, pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan.
  - Perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah.
  - Demokrasi.
  - Peran serta masyarakat.
  - Pemerataan.
  - Keadilan.
  - Potensi Daerah.
  - Keaneka ragaman daerah.
- Kewenangan daerah propinsi mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten/kota serta kewenangan pemerintahan tertentu lainnya termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Sedangkan sebagai wilayah administrasi, memiliki kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat (Pasal 9).
- Kewenangan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mencakup semua kewenangan di bidang pemerintahan, kecuali di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama



serta bidang lain : Kebijakan perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis konservasi dan standarisasi nasional (pasal 7 dan pasal 11 ayat 1).

– Namun demikian ada 11 jenis kewenangan bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah kota meliputi :

- Pekerjaan umum.
- Kesehatan.
- Pendidikan dan kebudayaan.
- Pertanian.
- Perhubungan.
- Industri dan perdagangan.
- Penanaman modal.
- Lingkungan hidup.
- Pertanahan.
- Koperasi.
- Tenaga kerja.

a. Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya (Pasal 14 ayat 2). Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD (Pasal 44, ayat 2).

Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dengan tembusan kepada Gubernur bagi Kepala Daerah Kabupaten/Kota, sekurang-kurangnya sekali dalam satu tahun atau jika dipandang perlu oleh Kepala Daerah, atau apabila diminta oleh Presiden (Pasal 44, ayat 3).

Kepala Daerah memimpin Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD (Pasal 44, ayat 1).

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah dan DPRD menurut asas Desentralisasi (Pasal 1, d).

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Di daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah (Pasal 14, ayat 1).

DPRD berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah (Pasal 16 ayat 2).

DPRD mempunyai tugas dan wewenang, antara lain (pasal 18) :

- Memilih Kepala Daerah / Wakil Kepala Daerah.

- Memilih anggota MPR dari Utusan Daerah.
  - Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/Wakil KDH.
  - Bersama KDH membentuk Perda.
  - Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan Perundang-undangan lainnya, pelaksanaan keputusan KDH, pelaksanaan APBD, kebijakan Pemerintah Daerah dan pelaksanaan kerja sama internasional di daerah.
  - Menampung dan menindak lanjuti aspirasi daerah dan masyarakat.
- c. Hasil-hasil yang telah dicapai

UU No. 22/1999 mulai berlaku secara efektif sejak 1 Januari 2001 dan saat ini telah berjalan satu tahun pada 1 Januari 2002. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Otonomi Daerah yang demokratis dan utuh/murni dengan asas desentralisasi baru berjalan atau berumur satu tahun, mengingat bahwa sebelum lahir UU No. 22/1999 Otonomi Daerah yang ada di Indonesia meskipun dengan dasar prinsip Otonomi Daerah tetapi dalam prakteknya masih lebih kuat bobotnya pada sistem sentralisasi. Berbeda dengan negara-negara lain seperti Malaysia dan Philipina serta Inggris (Skotlandia) yang telah lama melaksanakan otonomi daerah maka negara-negara tersebut sudah lebih banyak berpengalaman dalam hal otonomi. Namun demikian negara-negara

tersebut juga masih mengalami berbagai kendala atau kegagalan disamping keberhasilan dalam pelaksanaan otonomi.

Di Malaysia Undang-undang yang digunakan untuk mengatur otonomi adalah Local Government Act (of parliament) 1976; Street, Drainage and Building Act 1974 (Uniform Building by laws UBBL 1974); Town and Country Planning Act 1976; Sabah Local Government Ordinance (Of State Legislative Assembly) 1961; Serawak Local Authority Ordinance 1948.

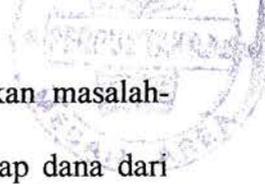
Pemerintah pusat Malaysia memiliki kekuasaan yang besar, hal ini merupakan karakteristik yang lazim dan persyaratan mutlak dalam struktur federal yang menjadi anggota commonwealth. Pemerintah pusat memberikan semi otonomi kepada pemerintah dibawahnya dan tetap melakukan intervensi serta melakukan kontrol terhadap bidang keuangan.

Dalam pelaksanaan otonomi yang bertumpu pada state (setingkat propinsi) dilakukan secara bertahap (gradual) dan hingga saat ini pemerintah pusat masih memiliki kekuasaan yang cukup dominan (Datuk Khalid, 2001).

Hal-hal yang mendukung keberhasilan otonomi di Malaysia menurut Khalid oleh karena adanya keyakinan bahwa dalam memahami demokrasi dengan mengutamakan urusan perut (kesejahteraan rakyat), standar gaji pegawai telah memenuhi standar kebutuhan hidup (produktivitas pegawai meningkat), pemberian pelayanan kepada

masyarakat dengan standar pelayanan minimal (commonwealth) dan aktifnya lembaga anti korupsi. Namun demikian masih adanya perdebatan antara state dengan federal dalam berbagai hal termasuk kewenangan, merupakan gambaran kegagalan dalam pelaksanaan otonomi di Malaysia. Di Philipina, The Local Government Code 1991 adalah undang-undang otonomi daerah yang digunakan, terdiri dari empat buku, menurut pasal 536 yang mengatur tentang fungsi dan kewenangan propinsi, kota/kabupaten dan pemerintahan daerah yang lebih rendah yaitu municipalities dan barangays. Pencapaian otonomi dilakukan dengan melalui implementasi hukum dan peraturan sedangkan bentuk/model pemerintah yang diterapkan hampir sama dengan Indonesia yaitu presidential unitary system. Peraturan yang digunakan sebagai dasar pelaksanaan otonomi adalah RA 7160 dan 987 constitution.

Meskipun demikian menurut Sosmena Jr, berbagai kendala masih dihadapi pemerintah daerah di Philipina, antara lain dalam strategi implementasi : fomulasi kebijakan publik yang masih bersifat dualistik (akuntabilitas dan isu politik). Pemilu setiap tiga tahun terlalu pendek untuk membuat perencanaan dan melaksanakan program implementasi otonomi daerah serta lemahnya koordinasi dan tidak dilakukannya monitoring di tingkat nasional terutama menyangkut program-program pusat di daerah (program ABD, World Bank, USAID, AUSAID, The European Union). Disisi lain struktur pemerintah daerah yang sudah



usang (50 tahun) tidak memadai lagi untuk memecahkan masalah-masalah aktual saat ini, tingginya ketergantungan terhadap dana dari pusat, 85% dari seluruh pemerintah daerah bisa colapse dan tutup karenanya, kemampuan pemerintah daerah rendah, perlu menambah livability Bank ability, governance dan competitiveness.

Dengan demikian bisa terlihat bahwa pelaksanaan otonomi di Philipina lebih mengutamakan services kepada publik dan dialog antara pusat daerah, selain itu secara sektoral departemen sektoral membuat list jenis pelayanan yang selanjutnya diserahkan kepada instansi sejenis di daerah.

Sedikit kegagalan atau kekurangan yang dirasakan/dialami Philipina terhadap pelaksanaan otonomi daerah salah satunya disebabkan oleh karena kurang efektifnya lembaga monitoring dan evaluasi yang dilaksanakan oleh The National Government Organized The Oversight Committee. Pengalaman Skotlandia selama hampir 300 tahun stabilitas negara yang tergabung dalam sebuah United Kingdom ini terjaga dan terbina dengan baik. Namun pada masa 30 tahun terakhir timbul tuntutan tentang otonomi kepada masyarakat Skotlandia dan Wales. Baru pada tahun 1997 pemerintah (partai buruh) mengeluarkan kebijakan agar parlemen memberikan otonomi kepada masyarakat Skotlandia dan Wales.

Menurut Muriel Dunbar (2001), maka melalui devolusi atau devolution (desentralisasi/Indonesia) terjadi pendelegasian kekuasaan dari

pemerintah pusat ke pemerintah daerah diatur dengan konstitusi. Konstitusi di United Kingdom terdiri atas : Common law, Parliamentary Statute, Legal Precedence dan Convention based on historical practice. Beberapa program perubahan yang dilakukan pemerintah Inggris antara lain adalah : Desentralisasi, Greater London Authority, pemberdayaan Pemerintah Daerah England, Modernization of the house of commons, kebebasan pers, Modernisasi teknologi di sektor pemerintahan. Dari hasil referendum Skotlandia 74% penduduk setuju untuk mendirikan parlemen di Skotlandia. Parlemen tersebut berfungsi untuk sharing the power, melakukan akuntabilitas, access and participation dan equal opportunities. Parlemen ini sangat positif karena mempunyai kewenangan untuk membuat peraturan dalam beberapa bidang, seperti pendidikan dan kesehatan, sedangkan parlemen Inggris memiliki wewenang yang lain, yaitu membuat kebijakan di bidang luar negeri dan pertahanan. Skotlandia menerapkan sistem komisi (committee system), yang memberikan beberapa keuntungan : mendorong keterlibatan publik, memastikan adanya akuntabilitas bagi penyelenggara pemerintah di Skotlandia, membantu kerja parlemen dan memelopori efisiensi dalam berbagai hal. Bidang-bidang yang menjadi obyek kerja komisi adalah : pendidikan, budaya dan olah raga, sektor usaha swasta, kesehatan, penegakan hukum, pemerintahan daerah, pembangunan pedesaan, keadilan sosial, transportasi, dan lingkungan (8 bidang).

Pemberian otonomi kepada pemerintah Skotlandia dimaksudkan agar mampu menjalankan fungsi sebagai institusi yang menetapkan dan menjalankan ketentuan pelayanan kepada masyarakat, perencanaan strategi pembangunan, pembuatan aturan daerah dan menjadi pelopor pemimpin masyarakat di Skotlandia. Dengan melihat pengalaman dari negara-negara tersebut di atas, maka pelaksanaan Otonomi daerah di Indonesia berdasarkan UU No. 22/1999 masih berada pada masa transisi ke arah tujuan yang proporsional sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 22/1999 tersebut.

Seluruh rakyat Indonesia baik yang berada di pusat maupun di daerah pasti menghendaki terwujudnya kesejahteraan rakyat secara adil dan merata. Hal ini hanya mungkin terwujud apabila ada pemerintahan yang baik (*good government*). Ciri-ciri pemerintahan yang baik tersebut antara lain (UNDP, 1996) adalah sebagai berikut :

- Peran serta masyarakat secara bebas dan bersifat membangun.
- Norma hukum dilaksanakan dengan adil, terutama HAM.
- Adanya keterbukaan, informasi mudah diperoleh oleh setiap anggota masyarakat.
- Adanya tanggapan yang positif melalui pelayanan masyarakat.
- Orientasi bersama, pemerintahan yang baik menjembatani kepentingan-kepentingan yang berbeda.
- Hak yang sama baik pria dan wanita.

- Berdaya guna dan berhasil guna.
- Tanggung jawab, pemerintah dan lembaga-lembaga kemasyarakatan bertanggung jawab kepada rakyat.
- Pandangan strategis, pemimpin-pemimpin masyarakat mempunyai pandangan yang panjang dan luas tentang pemerintahan yang baik dan pembangunan kemanusiaan.

Sebagaimana telah diuraikan pada bagian terdahulu bahwa secara teoritis Pemerintahan Daerah dengan otonominya ditujukan untuk mencapai dua tujuan utama, yaitu tujuan politis dan tujuan administratif. Sejalan dengan tujuan pemberian otonomi daerah, diharapkan pelaksanaan otonomi daerah membawa dampak positif yang secara umum akan dirasakan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.

Secara kualitatif pelaksanaan otonomi daerah dan dampaknya tersebut dapat dirasakan sebagai berikut (E. Koswara) :

- Perkembangan proses demokrasi dalam kehidupan masyarakat dan pemerintahan semakin meningkat.
- Peran serta aktif masyarakat dalam proses pemerintahan, baik dalam penentuan kebijakan, dan pelaksanaan maupun dalam proses evaluasi dan pengawasan semakin meningkat.
- Munculnya kreativitas dan inovasi daerah untuk mengembangkan pembangunan daerahnya.

- Meningkatnya gairah birokrasi pemerintahan daerah, karena adanya keleluasaan untuk mengambil keputusan serta terbukanya peluang karier yang lebih tinggi karena kompetisi profesional.
- Meningkatnya pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah, baik yang dilakukan masyarakat maupun DPRD, sehingga keinginan untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan terpercaya semakin sangat didambakan oleh masyarakat.
- Meningkatnya peranan DPRD sebagai wahana demokrasi dan penyalur aspirasi rakyat dalam menjalankan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan.
- Pemberian pelayanan umum kepada masyarakat secara bertahap semakin meningkat, baik kualitas maupun kuantitas, sejalan dengan meningkatnya tuntutan dari masyarakat akan pelayanan yang lebih baik.
- Munculnya semangat kedaerahan yang menjadi faktor pendorong yang kuat bagi pengembangan daerahnya.

Disamping secara potensial dan adanya kenyataan atas dampak positif dari pelaksanaan otonomi daerah, perlu diantisipasi adanya dampak-dampak negatif, seperti :

- Keinginan untuk meningkatkan Penghasilan Asli Daerah (PAD) yang berlebihan, dapat menimbulkan dampak ekonomi biaya

tinggi, memberatkan masyarakat dan kurang terjaminnya kelestarian lingkungan.

- Munculnya konflik kepentingan antar daerah berkaitan dengan pendayagunaan sumber daya alam seperti sumber daya air, hutan, lautan, lingkungan hidup dan lain-lain.
- Terjadinya pengaturan daerah yang over regulated atau benturan antara Perda di Kabupaten/Kota, Propinsi ataupun Pusat karena lemahnya sistem pengawasan.
- Antara perencanaan pembangunan daerah Kabupaten/Kota, Propinsi dan Pusat yang tidak terintegrasi dan sinergi karena masing-masing merasa mempunyai kompetensi sendiri-sendiri yang memungkinkan terjadinya segmentasi antar daerah.
- Munculnya egoisme kedaerahan yang berlebihan yang mendorong atau menjurus kepada eksklusivme daerah dan kedaerahan, sehingga mengganggu kepada makna kesatuan dan persatuan bangsa.
- Sikap dan birokrasi pusat yang cenderung untuk mempertahankan status quo, terutama dalam mempertahankan kewenangan pusat yang enggan menyerahkan ke daerah.

Dalam hubungan ini beberapa indikator dapat dikemukakan sebagai berikut :

- 
- Munculnya organisasi “Watchdog” yang mengawasi kinerja pemerintahan baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif, serta BUMN dan BUMD, yang berbentuk LSM dan Ormas (Hadimulyo, 2000) yang berpeluang untuk bagaimana memperkuat jaringan kelembagaan dan organisasi, baik dalam bidang pengusaha dan pemberdayaan SDM, kemampuan metodologi, akses kepada sumberdaya, maupun perumusan kebijakan publik. LSM dan Ormas tersebut antara lain : Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), The Urban Poor Consortium (UPC), Forum warga Kota (Fakta) Forum Indonesia untuk Transparansi, Jakarta Governance Watch (JGW), Indonesia Corruption Watch (ICW), juga APKASI, APEKSI dan APPSI (Asosiasi Pemda).
  - Terjadinya berbagai kasus unjuk rasa terhadap berbagai kebijakan publik baik di tingkat pusat maupun di daerah seperti unjuk rasa masyarakat Bantargebang menuntut penutupan TPA (Tempat Pembuangan Akhir) sampah dari DKI Jakarta, masalah becak, RAPBD yang tidak berpihak kepada rakyat dan sebagainya.
  - Adanya keberanian DPRD menolak LPJ (Laporan Pertanggung Jawaban) Kepala Daerah pada Sidang Tahunan DPRD, seperti terjadi di Propinsi DKI Jakarta dan beberapa Kabupaten/Kota, bahkan Bupati Kabupaten Buleleng, Bali harus menyerahkan

jabatannya oleh karena LPJ tahun 2001 ditolak DPRD Buleleng (Republika, Januari 2002).

- Demo DPRD mendaling, tuntutan honorarium yang belum dibayarkan (Kompas, Agustus. 2000).
- Para Bupati melalui MUNAS I APKASI di Tenggarong, Kutai, mengajukan 21 usulan ke DPOD (Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah), dengan tuntutan antara lain :
  - Kriteria LPJ Pemda/Bupati.
  - Kewenangan mengelola laut 12 mil.
  - Pengangkatan Sekda tanpa persetujuan DPRD karena jabatan karier.
  - Bagian yang adil dari PPh, PPn, hasil bea cukai.
  - Dana sub dolog agar diserahkan kedaerah.
  - IHH (Iuran Hasil Hutan) agar dipotong langsung didaerah.
  - Jangan ada peraturan yang rinci tentang pajak dan retribusi, agar daerah bisa kreatif (Kompas, Agustus 2000).
- Sejumlah demonstrasi lainnya yang mencakup berbagai unsur pelakunya seperti para guru yang belum diangkat sebagai pegawai negeri, seluruh jajaran pegawai negeri sipil (PNS) Departemen Sosial, Departemen Penerangan yang dibubarkan tanpa penyelesaian yang baik, pegawai kantor Kelurahan/Desa yang menuntut kesejahteraan yang baik, para pekerja dan buruh swasta

hampir setiap minggu melakukan unjuk rasa menuntut perbaikan nasib terutama di kota-kota.

Indikator lain yang menunjukkan adanya gejala peningkatan kreativitas dan keinginan daerah untuk meningkatkan PAD yang dapat memberikan dampak negatif adalah :

- Adanya sinyalemen 1006 Perda yang memberatkan dunia usaha (Kompas, Sept. 2001) dan masih dalam penelitian/pengkajian Departemen Dalam Negeri sebanyak 6000 Perda, 1139 aturan yang dikeluarkan pemerintah desa dan 962 Perda khusus pajak. Terakhir terdapat 68 Perda yang sedang dipertimbangkan untuk dibatalkan (Kompas, Nov. 2001), tentang berbagai pungutan : pengenaan pajak/retribusi atas barang/jasa, minyak sawit, atas pengeluaran hasil bumi, hutan, laut, perindustrian, hewan dan hasil-hasil alam lainnya, retribusi pemeliharaan jalan, retribusi pengamanan, pengawasan dan pembinaan usaha perkebunan.
- Kenaikan pajak kendaraan bermotor di daerah sebesar 10 – 50% seperti terjadi di Tulung Agung (Republika Jan. 2001), retribusi parkir di Termanggung.
- Tuntutan Pemda dan masyarakat daerah yang bernuansa konflik baik yang bersifat multinasional maupun lokal (Kompas, Des. 2000) antara lain :

- PT. FI (Freeport Indonesia) di Irian Jaya dengan masyarakat Kabupaten Mimika dan Jayawijaya, masyarakat menuntut agar Pemda memanfaatkan kekayaan alam untuk kepentingan masyarakat.
  - PT. NMR (Newmont Minahasa Raya), Pemda Minahasa (Sulawesi Utara) menuntut bayaran retribusi bahan tambang golongan C yang selama ini belum dibayar oleh PT. NMR.
  - PT. CPI (Caltex Pasific Indonesia) Propinsi Riau menuntut 70% keuntungan, sedangkan Pemerintah Pusat hanya mengabdikan sebesar 20%.
  - PT. Tonasa, Pemda Sulawesi Selatan menuntut 20% saham PT. Tanosa.
  - SEFRJ (Santa Fee Energy Resources Jabung), DPRD Propinsi Jambi menolak kegiatan SEFRJ untuk bidang usaha minyak bumi karena dianggap tidak memenuhi persyaratan dan merusak lingkungan hidup.
  - Adanya tuntutan Kabupaten Kebumen untuk memperoleh retribusi hasil laut kepada Kabupaten Cilacap, karena nelayan yang mengambil ikan laut di Kabupaten Kebumen menggunakan pelabuhan Cilacap.
- Kabupaten Wonosobo mengenakan retribusi tembakau yang dijual ke Kabupaten Temanggung

Beberapa indikator lain yang menunjukkan hasil yang masih jauh dari tujuan peletakan otonomi di daerah bahwa harus ada peningkatan pelayanan masyarakat dan peningkatan kesejahteraan rakyat sebagai konsekuensi logis atas pemberian otonomi yang bertanggung jawab ternyata memang baik secara kuantitatif maupun kualitatif belum dapat dirasakan karena :

- Belum tercapainya penurunan jumlah penduduk miskin di daerah.
- Belum terbukanya lapangan kerja yang dapat dijangkau oleh pasar kerja terutama masyarakat lokal karena rendahnya investasi di daerah.
- Belum terciptanya kondisi aman bagi seluruh daerah di Indonesia yang dapat dirasakan oleh rakyat, seperti yang terjadi di Aceh, Papua, Ambon/Maluku, Poso, Kalimantan, dengan terjadinya pertikaian yang menyebabkan arus pengungsian yang cukup besar dan menjadi beban bagi Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat. Pada daerah-daerah lain di pulau Jawa juga terjadi perkelahian/tawuran antar kelompok masyarakat dan antar desa.
- Pelayanan masyarakat yang lebih baik, murah dan cepat belum banyak didapati di daerah, baik pelayanan untuk memperoleh KTP (Kartu Tanda Penduduk), izin usaha, izin mendirikan bangunan, sertifikasi tanah dan lain-lain.

- Pendapatan rakyat perkapita masih sangat rendah bila diukur dari isyarat yang dikeluarkan oleh konferensi ECOSOC (Badan PBB) yang menyatakan bahwa masih terdapat kurang lebih satu milyar penduduk dunia berpendapatan dibawah US\$ 2/hari (Kompas, Juli 2000). Hal ini bisa dilihat pada kondisi besarnya UMR (Upah Minimum Regional) di Indonesia yang berkisar antara Rp. 100.000,- sampai Rp. 400.000,- setiap bulan, yang berarti masih dibawah US\$ 2/hari dengan kurs dollar Amerika Rp. 10.000,- per dollarnya. Khusus di DKI Jakarta sudah diterbitkan kebijakan daerah dengan keputusan Gubernur DKI Jakarta Nomor 3052 Tahun 2001, tanggal 31 Oktober 2001, ditetapkan UMP (Upah Minimum Propinsi) senilai Rp. 591.266,- setiap bulan berlaku mulai 1 Januari 2002 dan mendapat dukungan dari Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi. Namun demikian dalam pelaksanaannya ditolak oleh para pengusaha yang tetap ingin membayar UMP yang lama sebesar Rp. 426.000,- atau kalau dinaikkan setuju dengan nilai Rp. 490.000,-/bulan (Kompas, Jan. 2002).
- Di sisi lain setiap hari harga beras naik antara Rp. 50,- sampai Rp. 100,-/Kg, sehingga senilai Rp. 3.400,-/Kg. Hal ini sangat memberatkan rakyat.

Dengan beberapa indikator tersebut di atas kiranya satu tahun pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia baru merupakan awal

perjuangan yang tetap harus diisi dengan jiwa dan semangat demokrasi di bidang pemerintahan daerah agar prinsip otonomi daerah dengan asas desentralisasi tidak mundur atau kembali ke resentralisasi.

### **III.2. Pelaksanaan UU No. 25/1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.**

Dalam ketentuan umum undang-undang ini yang dimaksud dengan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah adalah suatu sistem pembiayaan dalam kerangka negara kesatuan yang mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta pemerataan antar daerah secara proposional, demokrasi, adil dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah, sejalan dengan kewajiban dan pembagian kewenangan tersebut termasuk pengelolaan dan pembagian kewenangan tersebut termasuk pengelolaan dan pengawasan keuangannya. Dalam pelaksanaannya, perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah tersebut disamping mengatur sumber-sumber pembiayaan daerah juga memperhatikan kebutuhan pembiayaan bagi pelaksanaan kewenangan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat, antara lain pembiayaan bagi politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, pengelolaan moneter dan fiskal, agama, kewajiban pengembalian pinjaman Pemerintahan Pusat serta subsidi kebutuhan masyarakat.

### III.2.1. Tujuan Pokok UU No. 25/1999

- Memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah.
- Menciptakan sistem pembiayaan daerah yang adil, proporsional rasional, transparan, partisipatif, bertanggung jawab (akuntabel) dan pasti.
- Mewujudkan sistem perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang mencerminkan pembagian tugas kewenangan dan tanggung jawab yang jelas antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, mendukung pelaksanaan Otonomi Daerah dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang transparan, memperhatikan partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat, mengurangi kesenjangan antar daerah dalam kemampuannya untuk membiayai tanggung jawab otonominya dan memberikan kepastian sumber keuangan daerah yang berasal dari wilayah daerah yang bersangkutan.
- Menjadi acuan dalam alokasi penerimaan negara bagi daerah.
- Mempertegas sistem pertanggung jawaban keuangan oleh Pemerintah Daerah.
- Menjadi pedoman pokok tentang keuangan daerah.

### III.2.2. Ruang Lingkup

Selanjutnya tentang ruang lingkup pengaturannya adalah sebagai berikut (T. Pakpahan, 2001).

a. Dasar dasar pembiayaan Pemerintah Daerah;

- Pelaksanaan desentralisasi dibiayai atas beban APBD.
- Pelaksanaan dekonstrasi dibiayai atas beban APBN.
- Pelaksanaan tugas pembantuan dibiayai atas beban APBN.
- Penyerahan atau pelimpahan kewenangan Pemerintah Pusat atau penugasan Pemerintah Pusat kepada Bupati/Walikota diikuti dengan pembiayaannya.

b. Sumber-sumber Penerimaan Daerah :

b.1. Pendapatan Asli Daerah (PAD)

- Pajak Daerah.
- Retribusi Daerah.
- Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan.
- Lain-lain PAD yang sah (jasa giro, dan hasil penjualan aset).

b.2. Dana Perimbangan terdiri dari :

- b.2.1. Bagian Daerah dari PBB, BPHTB dan SDA ditetapkan dalam persentase sebagai berikut :

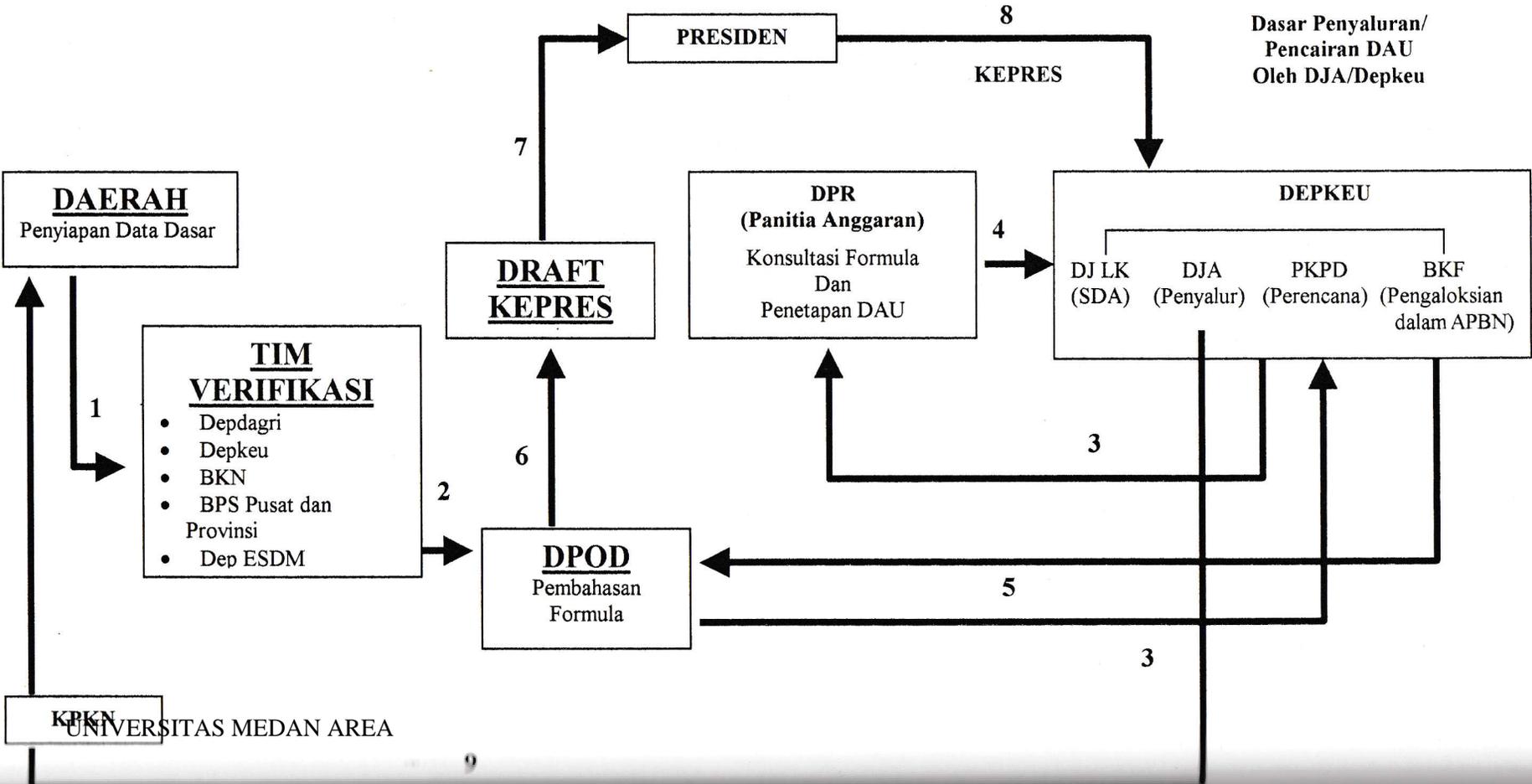
- Penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan 10% untuk Pemerintah Pusat 90% untuk daerah (16,2% Propinsi, 64,8% Kabupaten/Kota dan 9% upah pungut. Selanjutnya 10% bagian pusat dibagi rata untuk Kabupaten/Kota).
- Penerimaan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan, 20% untuk Pemerintah Pusat dan 80% untuk Daerah (16% Propinsi dan 64% Kabupaten/Kota. Selanjutnya 20% bagian Pusat dibagi rata untuk Kabupaten/Kota).
- Penerimaan Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH), 20% untuk pusat dan 80% Daerah (16% propinsi dan 64% Kabupaten/Kota).
- Penerimaan Provisi Sumber Daya Hutan, 20% untuk Pusat dan 80% Daerah (16% Propinsi, 32% Kabupaten/Kota penghasil, 32% Kabupaten/Kota lainnya dalam propinsi yang bersangkutan).
- Penerimaan iuran tetap (lend-rent) pertambangan umum, 20% untuk pusat dan 80% daerah (16% propinsi dan 64% Kabupaten/Kota penghasil).

- Penerimaan iuran eksplorasi dan iuran eksploitasi (royalty) pertambangan umum, 20% untuk pusat dan 80% daerah (16% propinsi, 32% Kabupaten/Kota penghasil, 32% Kabupaten/Kota lainnya dalam propinsi yang bersangkutan).
- Penerimaan pungutan perusahaan perikanan dan pungutan hasil perikanan, 20% untuk pusat dan 80% daerah (dibagikan rata kepada seluruh Kabupaten/Kota).
- Penerimaan dari pertambangan minyak dari wilayah daerah setelah dikurangi komponen pajak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, 85% pusat dan 15% daerah (3% propinsi, 6% Kabupaten/Kota penghasil, dan 6% Kabupaten/Kota lainnya dalam propinsi yang bersangkutan)
- Penerimaan dari pertambangan gas alam dari wilayah daerah setelah dikurangi pajak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, 70% untuk pusat dan 30% daerah (6% propinsi, 12% Kabupaten/Kota penghasil, dan 12% Kabupaten/Kota lainnya dalam propinsi yang bersangkutan).

### b.2.2. Dana Alokasi Umum

- Dimaksudkan untuk memungkinkan upaya menjaga keseimbangan/pemerataan antar daerah.
- Besarnya dana alokasi umum ditetapkan 25% dari penerimaan Dalam Negeri dalam APBN dengan imbalan 10% untuk propinsi dan 90% untuk Kabupaten/Kota.
- Penentuan besarnya dana alokasi umum untuk masing-masing daerah dilakukan dengan memperhatikan kebutuhan daerah yang tercermin dari potensi penerimaan daerah seperti potensi industri, SDA, SDM dan PDRB.
- Proses DAU, sebagaimana bagan di bawah ini :

# MEKANISME PERENCANAAN, PENETAPAN DAN PENYALURAN DANA ALOKASI UMUM (PP 104/2000)



### b.2.3. Dana Alokasi Khusus (DAK)

- Dana ini dialokasikan untuk membantu pembiayaan kebutuhan tertentu, yaitu yang merupakan program nasional, atau merupakan kegiatan/ program yang tidak terdapat di daerah lain.
- Dana itu termasuk yang berasal dari dana reboisasi sebesar 40% untuk daerah.
- Program yang dibiayai dengan dana alokasi khusus harus didampingi dengan dana pendamping yang bersumber dari penerimaan umum APBD.

### b.3. Pinjaman Daerah;

#### Sumber Pinjaman :

- Dalam negeri (dari Pemerintah Pusat, atau dengan penerbitan obligasi).
- Luar negeri, dengan persetujuan dan melalui Pemerintah Pusat.

#### Penggunaan :

- Pinjaman jangka panjang :

Untuk membiayai pembangunan prasarana yang merupakan aset daerah, yang dapat menghasilkan

penerimaan untuk pembayaran pinjaman ybs. Serta memberikan manfaat bagi pelayanan umum.

- Pinjaman jangka pendek :

Hanya dapat dilakukan dalam rangka pengelolaan kas daerah.

Pinjaman daerah hanya dapat dilakukan dengan persetujuan DPRD.

Pembayaran pinjaman diprioritaskan dalam APBD.

Jumlah pinjaman daerah dibatasi tidak melebihi batas tertentu.

b.4. Lain-lain penerimaan yang sah (hibah dan dana darurat).

c. Pembiayaan dan pertanggungjawaban pelaksanaan dekonsentrasi.

- Pembiayaan dalam rangka dekonsentrasi disalurkan kepala Gubernur melalui Departemen/LPND yang bersangkutan.
- Pertanggungjawaban atas pelaksanaan dekonsentrasi dilakukan oleh perangkat daerah propinsi kepada Pemerintah Pusat melalui Departemen/LPND yang bersangkutan, sesuai mekanisme APBN.
- Pemeriksaan pembiayaan dekonsentrasi dilakukan oleh instansi pemeriksa keuangan negara.

d. Pembiayaan dan pertanggungjawaban pelaksanaan tugas pembantuan.

- Pembiayaan dalam rangka tugas pembantuan disalurkan kepada daerah dan desa melalui departemen/LPDN yang menugaskan.
- Pertanggung jawaban atas pelaksanaan tugas pembantuan dilakukan oleh daerah dan desa kepada Pemerintah Pusat melalui Departemen/LPDN yang menugaskan.
- Pemeriksaan pembiayaan tugas pembantuan dilakukan oleh instansi pemeriksa keuangan negara.

e. Pembiayaan dan pertanggungjawaban pelaksanaan desentralisasi.

- Pembiayaan dalam rangka desentralisasi bersumber dari PAD, pinjaman, bagian dalam rangka penerimaan PBB, BPHTB, SDA dan dana alokasi umum serta sumber pembiayaan lainnya seperti dana alokasi khusus yang disalurkan melalui APBD.
- Pertanggung jawaban atas pelaksanaan desentralisasi dilaksanakan oleh daerah kepada DPRD.
- Pemeriksaan pembiayaan desentralisasi dilakukan sesuai peraturan perundangan yang berlaku.

f. Sistem informasi keuangan daerah

- Pemerintah pusat menyelenggarakan sistem informasi keuangan daerah yang terbuka bagi masyarakat.
- Data yang diperlukan dalam penyelenggaraan sistem informasi tersebut diperoleh dari daerah.
- Instansi yang menyelenggarakan, prosedur perolehan, informasi, dan tata cara penyediaan informasi kepada instansi pemerintah dan masyarakat diatur dengan Keputusan Menteri Keuangan.

g. Sekretariat Bidang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah

- Memberikan rekomendasi mengenai perimbangan keuangan Pusat Daerah dan antar Daerah.
- Beranggotakan wakil Pusat dan Wakil Daerah.
- Bagian dari Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD) sebagaimana dimaksud dalam UU Pemerintahan Daerah, bukan suatu badan tersendiri.

III.2.3. Implikasi Yang Pokok Dari UU Nomor 25 Tahun 1999 Terhadap Keuangan Daerah.

- a. Pengertian Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah menurut UU Nomor 25 Tahun 1999 mempunyai pengertian yang luas, tidak hanya mencakup pembagian sumber-sumber keuangan/penerimaan antara Pemerintah Pusat dan

Daerah tetapi mencakup pula pemerataan antar daerah, dasar-dasar pembiayaan, pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah, sistem informasi keuangan daerah dan Sekretariat Bidang Perimbangan Keuangan.

- b. Ada pemisahan secara tegas antara pembiayaan pelaksanaan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Pelaksanaan tugas desentralisasi dibiayai dari APBD, pelaksanaan tugas dekonsentrasi dibiayai dari anggaran dekonsentrasi dan tugas pembantuan dibiayai dari anggaran tugas pembantuan. Apabila suatu daerah melakukan tugas desentralisasi dan dekonsentrasi/tugas pembantuan maka pengelolaan administrasi kedua anggaran tersebut harus dilakukan secara terpisah karena anggaran dekonsentrasi/tugas pembantuan tidak dibenarkan membiayai pelaksanaan desentralisasi, begitu sebaliknya, dana APBD tidak dibenarkan untuk membiayai tugas dekonsentrasi/tugas pembantuan.
- c. Walaupun UU Nomor 22 Tahun 1999 memberi kewenangan kepada Kabupaten/Kota yang meliputi seluruh bidang pemerintahan kecuali Politik Luar Negeri, Hankam, Peradilan, Agama, Fiskal dan Moneter, dan bidang lain, tetapi pembiayaannya tergantung dari kewenangan-kewenangan yang secara nyata-nyata dilaksanakan oleh daerah. Semakin besar

- kewenangan yang dilaksanakan daerah, akan semakin besar pula pembiayaan yang akan dialokasikan kepada daerah.
- d. Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 juga mendukung eksistensi Pendapatan Asli Daerah (PAD), sebagai sumber pendapatan daerah yang bersumber dari wilayah daerah sendiri dan dipungut oleh daerah sendiri. PAD ini merupakan wujud dari desentralisasi dibidang fiskal.
  - e. Dana perimbangan keuangan yang terdiri dari 3 komponen, yaitu bagian daerah dari penerimaan pajak dan sumber alam (SDA). Dana alokasi umum dan dana alokasi khusus merupakan satu kesatuan yang berfungsi saling melengkapi dan saling mengisi. Pengelolaan bagian daerah dari penerimaan pajak Pusat dan SDA serta kebutuhan daerah untuk berotonomi. Dana alokasi umum ini berfungsi sebagai alat pemerataan antar daerah. Sementara itu dana alokasi khusus dipergunakan untuk membiayai kebutuhan khusus daerah-daerah tertentu, yang tidak dapat diperkirakan dengan rumus alokasi umum, serta kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional.
  - f. Dana alokasi umum dapat dipergunakan untuk membiayai kebutuhan rutin dan pembangunan daerah dan daerah dapat sepenuhnya menggunakan sesuai dengan kebutuhan dan prioritas daerah. Dengan kata lain penggunaan dana alokasi umum dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip “block grant”

yang dikenal secara universal, yaitu memberi keleluasaan sepenuhnya kepada daerah.

- g. Dalam hal pinjaman daerah, daerah dapat melakukan pinjaman dari dalam dan luar negeri sesuai kebutuhan dan kemampuan keuangan daerah. Namun mekanisme pinjaman daerah dilakukan lebih hati-hati yaitu dengan persetujuan DPRD dan adanya pengaturan yang membatasi besarnya pinjaman yang dapat diperoleh serta dilihat dari kemampuan untuk mengembalikan pinjaman.
- h. Mempertanggungjawabkan keuangan daerah dilakukan lebih transparan, yaitu selain dipertanggungjawabkan melalui DPRD juga dapat diketahui oleh seluruh anggota masyarakat karena APBD dinyatakan sebagai dokumen daerah yang dapat diketahui oleh umum sehingga ada akuntabilitas kepada publik atau masyarakat.

#### III.2.4. Realisasi Dana Alokasi Umum (DAU)

##### a. Dasar Perhitungan DAU

Peraturan Pemerintah (PP) No. 104/2000 menjabarkan rumusan dasar DAU yang diamanatkan dalam UU No. 25/1999, bahwa kebutuhan atas DAU suatu daerah adalah kebutuhan wilayah Otonomi Daerah yang bersangkutan dikurangi potensi ekonomi daerah tersebut.

b. Perhitungan Bobot DAU :

DAU : Sekurang-kurangnya 25% dari penerimaan dalam negeri seperti tercantum dalam APBN dengan rincian :

10% = untuk propinsi.

90% = untuk Kabupaten / Kota

RUMUSAN (B. Trikartanto, 2001) :

**Untuk Propinsi**

$$\left[ \begin{array}{l} \text{Jumlah Dana Alokasi Umum} \\ \text{Untuk Daerah Propinsi} \end{array} \right] \times \frac{(\text{Bobot Daerah Propinsi yang bersangkutan})}{(\text{Jumlah Bobot dari seluruh Daerah Propinsi})}$$

**Untuk Kabupaten/Kota**

$$\left[ \begin{array}{l} \text{Jumlah Dana Alokasi Umum} \\ \text{Untuk Daerah Kab/Kota} \end{array} \right] \times \frac{(\text{Bobot Daerah Kab/Kota yang bersangkutan})}{(\text{Jumlah Bobot dari seluruh Daerah Kab/Kota})}$$

Bobot Daerah ditentukan menurut :

- Kebutuhan wilayah Otonomi daerah.
- Potensi ekonomi daerah

Dengan cara penghitungan DAU seperti tersebut diatas, maka masing-masing daerah dapat menghitung sendiri perkiraan DAU yang akan diperoleh dengan tetap mengacu kepada besarnya APBN, khususnya penerimaan dalam negeri pada tahun yang sedang berjalan..

DAU untuk seluruh daerah propinsi, Kabupaten/Kota tahun anggaran 2001 besarnya lebih dari Rp. 60 triliun, untuk propinsi sebesar Rp. 6 Triliun lebih dan sisanya untuk Kabupaten/Kota (Rp. 54 triliun lebih).

Atas dasar APBN tahun 2001/2002 dapat digambarkan penerimaan DAU dari beberapa Kabupaten/Kota, antara lain sebagai tercantum pada Tabel 2, sebagai berikut :

Tabel 2 : Besarnya penerimaan DAU tahun anggaran 2001/2002 pada Kabupaten/ Kota.

No	Kabupaten/ Kota	Luas Wilayah (KM <sup>2</sup> )	Jumlah Penduduk (Jiwa)	PAD (Milyar Rp)	DAU (Milyar Rp)	APBD (Milyar Rp)
	Kabupaten					
1.	Tegal	878,49	1.379.352	13,-	280,22	302,22
2.	Grobogan	1.975,86	1.271.966	11,70	232,59	260,-
3.	Kupang	7.178,26	419.641	2,30	215,96	-
4.	Lombok Tengah	1.208,45	745.433	5,-	196,05	201,-
5.	Aceh Utara	3.477,92	632.200	14,70	245,55	735,60
6.	Tangerang	1.110,38	2.782.896	73.143	259,47	398,680
7.	Bogor	2.371,21	3.489.096	70,-	520	596,06
8.	Trenggalek	1.205,22	645.484	3,5	212,78	-
9.	Pamekasan	792,30	687.946	6,-	192,36	-
10.	Karang Asem	839,54	359.382	15,-	106,77	-
11.	Labuhan Batu	9.223,18	840.382	4,60	173,63	-
12.	Belitung	4.800	204.776	8,50	71,37	-
13.	Bengkulu Utara	9.585,24	471.302	2,-	148,85	-
14.	Lampung Barat	4.950,40	365.999	1,06	92,85	-
15.	Pontianak	8.262,10	624.866	3,30	164,3	186,40
	Kota					
16.	Yogyakarta	32,50	395.604	30,-	113,44	-
17.	Kediri	63,40	242.660	5,50	107,73	-
18.	Malang	110,06	751.667	24,-	173,31	-
19.	Pematang Siantar	79,97	240.831	4,2	95,20	-
20.	Bandar Lampung	192,96	742.749	19,5	159,41	206,90

Sumber : Kompas (Data diolah)

Sesuai Keputusan Presiden No. 181/2000 tentang DAU Propinsi dan Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2001, untuk 29 Propinsi dan 273 Kabupaten/Kota, maka DAU terbesar adalah propinsi Jawa Timur (37 Kab/Kota) dengan nilai Rp. 8,7 Triliun, sedangkan DAU terkecil adalah Propinsi Bangka Belitung (3 Kabupaten/Kota), sebesar Rp. 321 milyar.

Dengan mengambil 20 Kabupaten/Kota sebagai contoh dari hampir 340 Kabupaten/Kota diseluruh Indonesia, dapat dilihat bahwa betapa besar pengaruh DAU terhadap APBD di Daerah.

Hal ini sekaligus menggambarkan bahwa daerah masih besar ketergantungannya kepada Pemerintah Pusat dalam hal pendanaan, disisi lain daerah harus dapat memajukan tingkat perekonomian rakyat, sedangkan guna mencapai pertumbuhan ekonomi daerah merupakan suatu hal yang cukup pelik dengan berbagai hambatan, dan kendala yang tidak mungkin diatasi dalam waktu singkat dan memerlukan peran serta masyarakat serta perubahan ekonomi Makro pada tingkat Nasional.

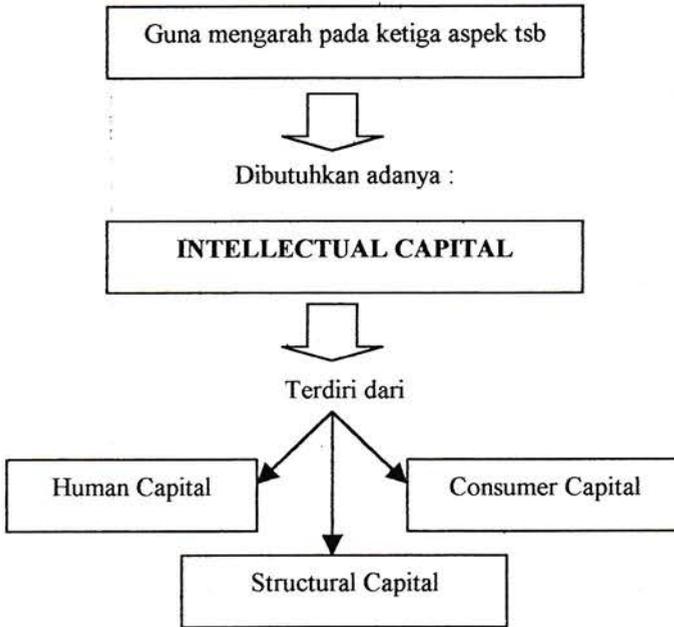
Sebagai gambaran tentang upaya untuk meningkatkan pertumbuhan Ekonomi Daerah menurut B. Trihartanto, 2001, adalah sebagai berikut :

## Pertumbuhan Ekonomi Daerah

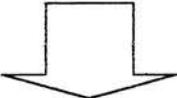
Pada dasarnya banyak ditentukan oleh :

1. Discovery (penemuan)
2. Innovation (inovasi)
3. Brain power (kemampuan otak)

(Cato Institute, 2001)



Apakah daerah, dalam rangka menghadapi “otonomi daerah” ini telah memiliki Capital yang dimaksudkan di atas ? Fakta menunjukkan akumulasi *intellectual capital* tsb. Lebih terpusat di Jawa, khususnya Jakarta dan beberapa kota besar lainnya.



Dana yang dibutuhkan untuk penyelenggaraan otonomi daerah dengan demikian akan sangat significant

### III.2.5. Hambatan dan Kendala Otonomi Daerah

- a. Masih dirasakan ketidak seimbangan antara hak dan kewajiban dalam pelaksanaan otonomi.
- b. Daerah merasa kewenangannya masih sangat terbatas.
- c. Daerah kurang kreatifitas dalam kegiatannya karena adanya penyeragaman pola penyelenggaraan pemerintahan, termasuk penyeragaman pola pemerintahan desa.
- d. Suasana krisis multi dimensi menyebabkan hambatan bagi proses peralihan dari Pusat ke Daerah (personil, peralatan, keuangan, dan dokumen).
- e. Daerah masih ada ketergantungan dalam hal sumber keuangan pada pemerintahan pusat.
- f. Masih dirasakan lebih kuat top down daripada peran serta masyarakat.
- g. Masih adanya pasal “karet” pada UU No. 22/1999 yang hanya bisa ditafsirkan secara sepihak untuk kepentingan pemerintah pusat dalam usahanya untuk tetap dapat menguasai daerah.

## IV. PENUTUP

### IV.1. Kesimpulan

Otonomi Daerah telah membawa perubahan sikap dan cara pandang Pemerintah Daerah dan masyarakat daerah yang semula lebih banyak menggantungkan diri pada Pemerintah Pusat menjadi lebih mandiri. Meskipun masih terjadi perdebatan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, namun UU No 22 / 1999 dan UU No 25 / 1999 telah cukup tajam memberikan arah pelaksanaan otonomi daerah dengan asas desentralisasi dengan segala implikasinya.

Satu tahun pelaksanaan Otonomi Daerah sejak berlakunya UU 22 / 1999 dan UU 25 / 1999 secara efektif, perlu dievaluasi untuk dilakukan penyempurnaan pada bagian-bagian tertentu yang masih ada kelemahan.

Hal ini sesuai pula dengan amanat ketetapan MPR Nomor IV Tahun 2000 yang memandang perlu adanya revisi agar dapat memenuhi isi jiwa pasal 18 UUD 1945.

Paradigma baru otonomi daerah dengan asas desentralisasi yang memiliki kapasitas tinggi pada hampir semua bidang pemerintahan ternyata memberikan dampak positif, akan tetapi juga tetap harus diwaspadai kemungkinan-kemungkinan dan kejadian-kejadian yang berdampak negatif seperti yang telah diuraikan di atas, termasuk adanya keinginan yang mengarah kepada bentuk penyimpangan dari prinsip otonomi ke arah federalisasi atau ancaman disintegrasi bangsa. Demikian juga terjadinya penetapan Perda bermasalah, ketergantungan yang besar kepada Pemerintah Pusat dalam hal pendanaan.

Di sisi lain menjadi suatu kenyataan yang harus dapat segera diatasi dalam rangka optimalisasi peran DPRD yang dituntut untuk dapat melaksanakan tugas, wewenang dan hak-haknya secara efektif sebagai lembaga legislatif Daerah. Untuk masa ke depan perlu adanya peningkatan kualitas anggota DPRD. Dengan demikian untuk menjamin terselenggaranya pemerintahan yang baik, diperlukan aparatur pemerintah dan anggota DPRD yang memiliki kualitas yang baik pula.

Hal ini berkaitan pula dengan adanya ketentuan bagi Kepala Daerah untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD di setiap akhir tahun anggaran merupakan hal baru dalam sistem pemerintahan daerah berdasarkan UU No. 22/1999, dimana DPRD posisinya sangat kuat dan berpengaruh besar terhadap suksesnya pelaksanaan Otonomi Daerah. Hubungan antara pemerintah daerah dengan DPRD masih memiliki sisi-sisi penting yang sangat sensitif yang dapat menimbulkan konflik disatu saat tertentu, terutama Perda momentum laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Pada bagian lain dari Pemerintah Daerah, maka perlu didorong ke arah reorientasi cara pandang aparatur Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan UU No 22 / 1999 yang sudah sangat berbeda dengan undang-undang tentang otonomi daerah yang terdahulu.

Memasuki tahun kedua pelaksanaan otonomi daerah partai-partai politik agar lebih mampu mempersiapkan kader-kadernya yang akan didudukkan dan diberikan peran dalam percaturan politik lokal yang akan lebih semakin

kompleks persoalan yang dihadapinya, antara lain jumlah pengangguran yang sudah mencapai 36 juta jiwa yang bisa bertambah besar jumlahnya bila struktur organisasi baru yang harus ramping tidak mampu lagi menampung PNS yang ada.

Kesimpulan terakhir adalah menyangkut indikator penilaian kinerja Pemerintah Daerah, meskipun pada dasarnya sudah diatur dalam PP No. 108 Tahun 2000 tentang Tatacara Pertanggungjawaban Kepala Daerah, tetapi mengingat betapa luas dan kompleksnya tugas pokok dan fungsi pemerintahan daerah, perlu diantisipasi dalam rangka berwujudnya good governance dan clean government di masa-masa yang akan datang, khususnya sebagai masukan pada proses penyempurnaan perubahan UU No 22 / 1999 dan UU No 25 / 1999.

#### **IV.2. Saran-Saran**

- a. Untuk menghindari terjadinya konflik antara Pemerintah Pusat dan Daerah demi tercapainya hubungan yang lebih harmonis maka harus dihilangkan adanya pasal-pasal “karet” atau mengambang dalam undang-undang yang hanya dapat ditafsirkan secara sepihak baik oleh Pemerintah Pusat maupun Daerah.
- b. Dampak-dampak negatif dalam pelaksanaan otonomi daerah, seperti Perda bermasalah, konflik antar daerah tentang kegiatan di perbatasan, mengenai kelautan dan sebagainya perlu diatasi dengan lebih meningkatkan kemandirian dalam penggalian sumberdaya di daerah serta menghindari konflik kepentingan antar daerah dengan membina kerja sama antar daerah di berbagai

bidang sosial, ekonomi, sekaligus untuk mengurangi ketergantungan daerah ke Pemerintah Pusat.

- c. Pemerintah Daerah dan DPRD adalah institusi yang paling berpengaruh dalam keberhasilan otonomi daerah, oleh karena itu harus ada hubungan yang harmonis dengan menghilangkan sisi-sisi yang sensitif dengan menambah kejelasan dalam peraturan pelaksanaannya.
- d. Memasuki tahun kedua pelaksanaan otonomi daerah, kualitas DPRD perlu ditingkatkan lagi agar benar-benar mampu berperan dalam menggunakan hak-haknya secara tepat, melaksanakan tugas dan kewajibannya secara efektif dan menempatkan posisinya secara proporsional. Bijak dalam berpolitik, pengetahuan cukup dalam konsepsi dan teknis penyelenggaraan pemerintahan, mekanisme kerja bidang legislatif, kebijakan publik, teknis pengawasan, penyusunan anggaran dan sebagainya.
- e. Pemerintahan yang baik memerlukan aparatur pemerintah dan DPRD yang berkualitas baik. Perlu dilakukan sistem rekrutmen dan sistem pembinaan yang tepat untuk membentuk kader bangsa yang terbaik. Untuk aparat pemerintah dilakukan oleh pemerintah, sedangkan anggota DPRD menjadi tanggung jawab partai politik. Cara pandang aparatur pemerintah daerah agar didorong ke arah reorientasi dari cara pandang lama yang mementingkan faktor keuangan (*function follow money*) menjadi cara pandang baru yang lebih mengutamakan faktor kewenangan daerah dalam pemberdayaan potensi sumberdayanya secara optimal (*money follows function*).

- f. Kesenjangan akibat perbedaan tenggang waktu yang tidak proporsional dalam penyusunan APBD dan APBN menyebabkan keterlambatan penyerahan DAU oleh pemerintah pusat agar segera diperbaiki kinerja masing-masing, baik Pemerintah Pusat maupun Daerah.

## PERBEDAAN UU NO. 5 TAHUN 1974 DENGAN UU NO. 22 TAHUN 1999

NO	MATERI	UNDANG-UNDANG NO. 5 / 1974	UNDANG-UNDANG NO. 22 / 1999
1.	<b><u>SISTEMATIKA</u></b>	Terdiri dari 9 Bab, 44 Pasal termasuk penjelasan.	Terdiri dari 16 Bab, 134 Pasal, Penjelasan tersendiri.
2.	Pengertian / Ketentuan Umum  - Desentralisasi  - Otonomi Daerah          - Tugas Pembantuan          - Daerah Otonom	<b><u>BAB I :</u></b>  - Penyerahan urusan pemerintahan.  - Hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan.  - 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 menugaskannya.  - Kesatuan masyarakat hukum, batas tertentu, berhak dan berkewajiban, berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.	<b><u>BAB II :</u></b>  - Penyerahan wewenang pemerintahan.  - Kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.  - Penugasan dari Pemerintah kepada Daerah & Desa dan dari Daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, SDM, dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.  Kesatuan masyarakat hukum, batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

NO	MATERI	UNDANG-UNDANG NO. 5 / 1974	UNDANG-UNDANG NO. 22 / 1999
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dekonsentrasi</li>   <li>- Wilayah Administrasi</li>   <li>- Instansi Vertikal</li>   <li>- Pejabat berwenang</li>   <li>Pembagian Wilayah</li>   <li>Daerah Otonom</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala Wilayah atau Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada Pejabat di daerah</li>   <li>- Lingkungan kerja perangkat pemerintah yang menyelenggarakan tugas pemerintahan umum di daerah</li>   <li>- Perangkat di departemen-departemen atau lembaga-lembaga Pemerintah bukan departemen yang mempunyai lingkungan kerja di wilayah.</li>   <li>- Pejabat yang berwenang mensahkan, membatalkan dan menengguhkan Perda atau Keputusan-keputusan Daerah yaitu Mendagri bagi Dati I dan Gubernur KDH bagi Dati II</li>   <li><b><u>Bab II :</u></b></li>   <li>- Daerah otonom</li> <li>- Wilayah Administatif</li>   <li><b><u>BAB III :</u></b>  Daerah Tingkat I  Daerah Tingkat II</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah.</li>   <li>- Wilayah kerja Gubernur selaku Wakil Pemerintah.</li>   <li>- Perangkat Departemen dan / atau lembaga Pemerintah non Departemen di Daerah</li>   <li>- Pejabat Pemerintah di tingkat pusat dan atau Pejabat Pemerintah di daerah propinsi yang berwenang membina dan mengawasi penyelenggara Pemerintahan Daerah.</li>   <li>- Daerah Propinsi</li> <li>- Daerah Kabupaten</li> <li>- Daerah Kota</li>   <li>- Daerah Propinsi</li> <li>- Daerah Kabupaten</li> <li>- Daerah Kota</li> </ul>

NO	MATERI	UNDANG-UNDANG NO. 5 / 1974	UNDANG-UNDANG NO. 22 / 1999
3.	<b>Otonomi Daerah</b>	<p><b><u>BAB III :</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Daerah berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.</li> </ul>	<p><b><u>BAB III :</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Daerah berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.</li> <li>- Daerah yang tidak mampu menyelenggarakan Otonomi Daerah yang dihapus dan atau digabung daerah lain.</li> </ul>
4.	<b>Pemerintah Daerah</b>	<p><b><u>BAB III :</u></b></p> <p>Kepala Daerah dan DPRD</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kepala Daerah beserta Perangkat Daerah Otonomi sebagai Badan Eksekutif Daerah.</li> </ul>
5.	<b>Kepala Daerah</b>	<p><b><u>BAB III :</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kepala Daerah Tingkat I dipilih oleh DPRD dan diangkat oleh Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.</li> <li>- Kepala Daerah Tingkat II dipilih oleh DPRD dan diangkat oleh Menteri Dalam Negeri.</li> <li>- Memberikan keterangan pertanggung jawaban kepada DPRD.</li> </ul>	<p><b><u>BAB V :</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah ditetapkan oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden.</li> <li>- Bertanggung jawab kepada DPRD.</li> </ul>
6.	<b>Wakil Kepala Daerah</b>	<p><b><u>BAB III :</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Wakil KDH Tk. I Tanpa Pemilihan diajukan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri.</li> <li>- Wakil KDH Tk. II Diangkat oleh Mendagri.</li> </ul>	<p>Gubernur KDH dan Wakil melalui pemilihan dalam satu paket.</p>

NO	MATERI	UNDANG-UNDANG NO. 5 / 1974	UNDANG-UNDANG NO. 22 / 1999
7.	DPRD	<p><b><u>BAB III</u> :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Melaksanakan fungsi legislatif</li> <li>- Sebagai mitra kerja Pemda</li> </ul>	<p><b><u>BAB V</u> :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sebagai Badan Legislatif Daerah berdiri sendiri.</li> <li>- Bukan unsur Pemerintah Daerah (ada pembagian bidang tugas yang jelas antara legislatif &amp; eksekutif).</li> </ul>
8.	Badan Pertimbangan Daerah	<p><b><u>BAB III</u> :</b> ADA</p>	TIDAK ADA
9.	SEKRETARIS DAERAH	<p><b><u>BAB III</u> :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sekretaris Daerah Tk. I diangkat oleh Mendagri setelah mendengar pertimbangan pimpinan DPRD.</li> <li>- Sekretaris Daerah Tk. I diangkat oleh Gubernur atas nama Mendagri setelah mendengar pertimbangan pimpinan DPRD.</li> </ul>	<p><b><u>BAB V</u> :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sekrtraris Daerah Propinsi diangkat oleh Gubernur atas persetujuan pimpinan DPRD.</li> <li>- Sekretaris Daerah Kabupaten diangkat oleh Bupati/Wakil atas persetujuan pimpinan DPRD.</li> </ul>
10.	Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD menetapkan PERDA.</li> <li>- Perda berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang.</li> <li>- Bentuk PERDA ditentukan oleh Mendagri</li> <li>- Memuat ketentuan ancaman pidana kurungan selama-lamanya 6 (enam) bulan atau dengan sebanyak-banyaknya Rp. 50.000,-</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kepala Daerah menetapkan PERDA atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah.</li> <li>- Tidak ada mekanisme pengesahan pejabat yang berwenang.</li> <li>- PERDA dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp.5.000.000.</li> </ul>

NO	MATERI	UNDANG-UNDANG NO. 5 / 1974	UNDANG-UNDANG NO. 22 / 1999
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Kepala Daerah dapat menetapkan Keputusan daerah</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Untuk melaksanakan PERDA &amp; atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, Kepala Daerah menetapkan keputusan Kepala Daerah.</li> </ul>
11.	<b>KEPEGAWAIAN</b>	<p><b><u>BAB III :</u></b></p> <p>Pegawai terdiri dari :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pegawai Negeri Sipil Pusat</li> <li>- Pegawai Negeri Daerah (Otonomi)</li> </ul>	<p><b><u>BAB VII :</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pegawai terdiri dari : <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pegawai Negeri Sipil di Daerah</li> <li>- Pegawai Negeri Sipil Daerah</li> </ul> </li> <li>• Daerah mempunyai kewenangan mengangkat, memindahkan, memberhentikan, penetapan pensiun, gaji, tunjangan dan kesejahteraan pegawai</li> </ul>
12.	<b>KEUANGAN DAERAH</b>	Diatur dalam Pasal 55 s/d 64 = 10 pasal	Diatur dalam Pasal 78 s/d 86 = 9 Pasal dan Peraturan Perundang-undangan
13	a. Pembiayaan	<p><b><u>BAB III :</u></b></p> <p>Penyelenggaraan Tugas Pemerintah Daerah dan DPRD dibiayai oleh APBN dan APBD</p>	<p><b><u>BAB VIII :</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Penyelenggaraan Tugas Pemerintah Daerah dan DPRD dibiayai oleh APBD (desentralisasi).</li> <li>- Penyelenggaraan tugas Pemerintah di Daerah dibiayai dan atas beban APBN (dekonsentrasi).</li> </ul>
	b. Pendapatan Daerah	<p>Sumber Pendapatan Daerah terdiri dari :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Pendapatan Asli Daerah</li> <li>b. Pendapatan berasal dari pemberian pemerintah.</li> <li>c. Lain-lain pendapatan yang sah.</li> </ol>	<p>Sumber Pendapatan Daerah terdiri dari :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Pendapatan Asli Daerah.</li> <li>b. Dana Perimbangan</li> <li>c. Pinjaman Daerah</li> <li>d. Lain-lain pendapatan daerah yang sah</li> </ol>

NO	MATERI	UNDANG-UNDANG NO. 5 / 1974	UNDANG-UNDANG NO. 22 / 1999
14.	<b>KERJASAMA DAN PERSELISIHAN ANTAR DAERAH</b>	<p><b><u>BAB III</u> :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemda dapat menetapkan peraturan bersama untuk mengatur kepentingan daerahnya secara bersama-sama</li>   <li>- Perselisihan antar Daerah Tk. I dengan Daerah Tk. II diselesaikan oleh Mendagri.</li> </ul>	<p><b><u>BAB IX</u> :</b> (Pasal 87,88 dan 89</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Beberapa Daerah dapat mengadakan kerjasama antar Daerah yang diatur dengan keputusan bersama.</li> <li>- Daerah dapat membentuk Badan Kerjasama antar Daerah.</li> <li>- Daerah dapat mengadakan kerjasama dengan Badan lain, dan atau Lembaga/ Badan di Luar Negeri yang saling menguntungkan yang diatur dengan Keputusan bersama.</li> <li>- Penyelesaian perselisihan antar Daerah, apabila salah satu pihak yang tidak menerima keputusan Pemerintah, pihak tersebut dapat mengajukan perselisihan kepada Mahkamah Agung.</li> </ul>
15.	<b>PEMBINAAN</b>	<p><b><u>BAB III</u> :</b></p> <p>Menteri Dalam Negeri melaksanakan pembinaan dalam rangka penyelenggaraan Pemda untuk mencapai daya guna &amp; hasil guna yang sebesar-besarnya.</p>	<p><b><u>BAB XII</u> :</b></p> <p>Menteri Dalam Negeri dalam melakukan pembinaan lebih ditekankan pada memfasilitasi dalam upaya pemberdayaan Daerah Otonom.</p>
16.	<b>PENGAWASAN</b>	<p><b><u>BAB III</u> :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengawasan lebih ditekankan pada pengawasan preventif.</li> <li>- PERDA ditetapkan oleh pejabat yang berwenang (Menteri Dalam Negeri)</li> </ul>	<p><b><u>BAB XII</u> :</b></p> <p>Pengawasan lebih ditekankan pada pengawasan represif. PERDA tidak memerlukan pengesahan terlebih dahulu oleh pejabat yang berwenang</p>

NO	MATERI	UNDANG-UNDANG NO. 5 / 1974	UNDANG-UNDANG NO. 22 / 1999
17.	<b>Pembentukan &amp; Pembagian</b>	<p><b><u>BAB IV :</u></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dalam rangka pelaksanaan Asas Dekonsentrasi, Wilayah Negara Kesatuan RI dibagi dalam Wilayah Propinsi dan Ibukota Negara.</li> <li>2. Wilayah Propinsi dibagi dalam wilayah Kabupaten dan Kotamadya</li> <li>3. Wilayah Kabupaten dan Kotamadya dibagi dalam wilayah Kecamatan.</li> <li>4. Apabila dipandang perlu sesuai dengan pertumbuhan dan perkembangannya dalam wilayah Kabupaten dapat dibentuk Kota Administratif.</li> </ol>	<p><b><u>BAB IV :</u></b></p> <p>Dalam rangka azas Dekonsentrasi, wilayah terdiri dari Daerah Propinsi.</p>
18.	<b>Kepala Wilayah</b>	<p><b><u>BAB V :</u></b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Propinsi dan Ibukota Negara disebut Gubernur.</li> <li>b. Kabupaten disebut Bupati.</li> <li>c. Kotamadya disebut Walikotamadya</li> <li>d. Kota Administratif disebut Walikota.</li> <li>e. Kecamatan disebut Camat.</li> </ol> <p>- Kepala Wilayah adalah Penguasa Tunggal dalam kedudukannya sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah.</p>	<p><b><u>BAB V :</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kepala Daerah Propinsi disebut Gubernur</li> <li>- Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati.</li> <li>- Kepala Daerah Kota disebut Walikota.</li> <li>- Kepala Wilayah tidak ada (tidak dikenal lagi sebutan Ka. Wilayah).</li> </ul>

NO	MATERI	UNDANG-UNDANG NO. 5 / 1974	UNDANG-UNDANG NO. 22 / 1999
19.	Kawasan Perkotaan	Tidak diatur	Diatur dalam pasal 90, 91 dan 92. - Kawasan Perkotaan - Kawasan Perkotaan baru - Kawasan Perkotaan yang merupakan bagian dari dua atau lebih daerah yang berbatasan sebagai satu kesatuan sosial, ekonomi dan fisik perkotaan.
20.	Sekretariat Wilayah	<b><u>BAB IV :</u></b>  Pengangkatan dan pemberhentian Pejabat diatur oleh Menteri Dalam Negeri	Pengangkatan dan Pemberhentian Pejabat Propinsi diatur oleh Gubernur Kepala Daerah.
21.	Instansi Vertikal	<b><u>BAB IV :</u></b>  Alat pusat yang ada di Daerah.	Status menjadi Perangkat Daerah.
22.	Polisi Pamong Praja	<b><u>BAB IV :</u></b>  Alat pusat yang ada di Daerah.	Diatur dalam pasal 120  Satuan polisi Pamong Praja sebagai perangkat Pemerintah Daerah.
23.	Kecamatan	Perangkat Wilayah	Perangkat Daerah
24.	Pemerintah Desa	<b><u>BAB V :</u></b> - Pengaturan Pemerintahan Desa dan Pemerintahan Kelurahan diatur tersendiri dengan Undang-undang (No. 5 Tahun 1979)	<b><u>BAB XI :</u></b> - Diatur dalam UU ini pada salah satu Bab yang terdiri dari 17 Pasal.

NO	MATERI	UNDANG-UNDANG NO. 5 / 1974	UNDANG-UNDANG NO. 22 / 1999
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dan LMD.</li> <li>- Masa jabatan 8 tahun dan dapat di angkat kembali 1 kali masa jabatan</li> <li>- LMD adalah lembaga permusyawaratan / pemufakatan yang keanggotaannya terdiri atas Kepala Desa, pimpinan Lembaga-lembaga Kemasyarakatan dan Pemuka-pemuka masyarakat di Desa yang bersangkutan.</li>   <li>- LMD diketuai oleh Kepala Desa karena jabatannya, Sekretaris Desa menjadi Sekretaris LMD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau disebut dengan nama lain dan Perangkat Desa.</li> <li>- Dibentuk Badan Perwakilan Desa (BPD).</li> <li>- Masa jabatan 10 tahun atau 2 kali masa jabatan.</li> <li>- Pemerintah Desa dapat memiliki badan Usaha sesuai perundang –undangan</li> <li>- Tugas pembantuan dari pemerintah, propinsi / Kabupaten Kepala Desa di sertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana serta SMD.</li>   <li>- Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa, Pimpinan BPD dipilih dari dan oleh anggota.</li> </ul>
25.	<b>Sumber Pendapatan Desa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pendapatan Asli Desa</li> <li>b. Pemberian Pemerintah dan Pemda</li> <li>c. Lain-lain pendapatan yang ada.</li> </ul>	<p><b><u>BAB IX :</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a. Pendapatan Asli Desa</li> <li>b. Bantuan dari Kabupaten.</li> <li>c. Bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Propinsi.</li> <li>d. Sumbangan Pihak Ketiga.</li> <li>e. Pinjaman Desa.</li> </ul>

## KEPUSTAKAAN

- APEKSI, Daftar Nama dan Alamat Walikota Anggota APEKSI, Jakarta.
- APKASI, Daftar Nama dan Alamat Bupati dan Wakil Bupati Seluruh Indonesia, Jakarta, 2001.
- B.Trihartanto, Tony, Makalah, Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Rangka Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah, Jakarta, 2001.
- C. Sosmena, Jr. Gaudioso, Makalah Success and Failure Toward, Regional Autonomy : Learning From A New Paradigm The Philippines Experience, ILGOS, Jakarta, 2001.
- Dunbar, Muriel, Makalah, Regional Autonomy : Learning From Success And Failures Toward A New Paradigm, The United Kingdom's Experience, ILGOS, Jakarta, 2001.
- Hadimulyo, Otonomi Daerah dan Peran Ormas, Republika, Jakarta, Juli 2000.
- Hamdi, Muchlis, Filosofi Otonomi Daerah, Makalah, Jakarta, 2001.
- ILGOS, Pengkajian Teknis Pembentukan Propinsi Kepulauan Bangka Belitung, Jakarta, 2000.
- Khalid, Datuk bin Hj. Husin, Regional Autonomy : Learning from Success And Failures Towards A New Paradigm, The Malaysian's Experience, Makalah, ILGOS, Jakarta, 2001.
- Kompas, Jakarta , 2000, 2001, Januari 2002.
- Koswara, E, Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Suatu Tinjauan Terhadap Permasalahan dan Prospek Penyelenggaraan Otonomi Daerah menurut UU. No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, APPSI, Jakarta, 2001.
- Koto, Samuel, Makalah, Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Rangka Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah menurut UU. No 22/1999.
- Osborne, David and Ted Gabler, Reinventing Government (Kewirausahaan Birokrasi), PT Pustaka Binawan Presindo, 1996.
- Pakpahan, T. Arlen, Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan Implikasinya, Makalah, Jakarta, 2001.
- Republika, Jakarta, 2000, 2001, Januari 2002.

Sarundayang, Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001.

Suwandi, Made, Makalah, Format Otonomi Daerah Propinsi dan Kabupaten atau Kota Berdasarkan UU 22 Tahun 1999 dan UU 25 Tahun 1999, Jakarta, 2000.

The Urban Governance Initiative (TUGI), UNDP, 1996.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 25 Tahun 1999, Tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Wasistiono, Sadu, Makalah, Otonomi Daerah dalam Konteks Perubahan Sosial, Jakarta, 2001.

Widarta, I, Cara Mudah Memahami Otonomi Daerah, Laper Pustaka Utama, Jakarta, 2001.

Yudoyono, Bambang, Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM, Aparatur Pemerintah Daerah dan Anggota DPRD, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001.

Zainun, Buchari, Administrasi dan Manajemen Pemerintah Negara Indonesia menurut UUD 1945 dan Perubahannya, PT. Gunung Agung, Jakarta, 2000.