

**BAB III**  
**REFORMASI BIROKRASI PEMERINTAH DAERAH**  
**PROVINSI JAWA BARAT**

**A. Kajian Terhadap Latar Belakang Perlu Adanya Reformasi Birokrasi  
Pemerintah Daerah di Jawa Barat**

Penerapan kebijakan desentralisasi merupakan landasan normatif bagi perubahan penyelenggaraan pemerintahan di daerah, termasuk dalam hal perubahan kewenangan baik di tingkat Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, maupun Pemerintah Kabupaten/Kota.

Perubahan kewenangan ini berimplikasi pada perubahan beban tugas dan struktur organisasi yang melaksanakan kewenangan-kewenangan tersebut yang pada gilirannya menuntut dilakukannya penataan kelembagaan pemerintahan di daerah. Penataan kelembagaan pemerintahan daerah merupakan konsekuensi logis dari perubahan mendasar sistem pemerintahan daerah sebagaimana digariskan dalam kebijakan desentralisasi.

Otonomi organisasi menjadi salah satu faktor penting untuk menjamin pelaksanaan otonomi daerah secara keseluruhan. Dalam melaksanakan otonomi organisasi, pemerintah daerah harus memiliki kepekaan dan rasionalitas terhadap kebutuhan dan permasalahan dalam wilayahnya. Karena itu, pemerintah daerah harus memiliki hak untuk menentukan jumlah satuan perangkat (dinas, badan dan lembaga sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah, baik kemampuan keuangan maupun sumber daya manusia yang tersedia.

Setiap UU tentang pemerintahan daerah memiliki filosofi dan paradigma berbeda-beda dalam mentransfer kewenangan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah. Pada masa UU Nomor 22 Tahun 1999, dipakai paradigma pengakuan kewenangan pemerintahan. Pertimbangan utamanya adalah bahwa daerah otonom sesungguhnya secara konstitusional telah memiliki kewenangan, negara tinggal mengakuinya di dalam undang-undang (prinsip rekognisi). Pengakuan kewenangan tersebut secara teknis dan rinci ditindaklanjuti dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya. Paradigma ini menegaskan seolah kewenangan daerah bukanlah berasal dari pemerintah pusat namun sudah ada sejak berdirinya negara. Apabila ditelusuri lebih jauh, konsep ini memiliki kemiripan dengan pola pada negara yang menganut sistem federasi.

Pada masa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 digunakan istilah pembagian urusan pemerintahan, bukan penyerahan kewenangan seperti UU sebelumnya. Meskipun apabila dicermati nampak bahwa UU ini sebenarnya masih menggunakan prinsip kompetensi umum (*general competence principle*) seperti yang digunakan pada UU Nomor 22 Tahun 1999. Hal tersebut dapat dilihat dari bunyi Pasal 10 ayat (1) yang menyatakan bahwa : “Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang- undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah”.

UU Nomor 23 Tahun 2014 masih melanjutkan model transfer kewenangan dari pemerintah pusat ke daerah yang digunakan pada masa UU

Nomor 32 Tahun 2004 yakni model pembagian urusan pemerintahan, dengan berbagai modifikasi untuk mengatasi berbagai permasalahan yang diinventarisasi melalui DIM (Daftar Inventarisasi Masalah).

Pembagian urusan pemerintahan yang diatur dalam UU beserta lampirannya, masih bersifat umum, berlaku untuk semua daerah otonom. Untuk masing-masing daerah otonom perlu dibuat peraturan daerah mengenai urusan pemerintahan yang kewenangannya, sebagai bentuk “kontrak politik” antara masyarakat sebagai pemilik kedaulatan dengan pemerintah daerah sebagai pihak yang diberi mandat untuk menjalankan urusan pemerintahan tersebut dengan satu tujuan yakni membuat masyarakat daerah maju, sejahtera lahir dan batin.

Peraturan Daerah yang mengatur tentang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah menjadi dasar dalam penyusunan organisasi, penyusunan perencanaan jangka panjang maupun jangka menengah, serta dasar bagi pembuatan peraturan daerah tentang pajak dan retribusi daerah.

Sejak adanya gerakan reformasi tahun 1988 sampai saat ini, Indonesia telah mengeluarkan tiga kali perubahan undang-undang pemerintahan daerah yakni Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Terdapat beberapa catatan penting dalam kaitan dengan pengaturan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Pada UU Nomor 22 Tahun 1999, ditegaskan bahwa Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan,

peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya. Akibatnya dalam implementasi undang-undang ini menimbulkan beberapa persoalan di daerah seperti lahirnya raja-raja kecil di daerah. Tidak adanya hubungan hierarki antara propinsi dan kabupaten/kota menimbulkan kegoncangan psikologis, mengingat sudah lebih dari seperempat abad (25 tahun), Indonesia menggunakan sistem otonomi bertingkat (ada Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II). Pada sisi lain, UU Nomor 22 Tahun 2004 juga ditengarai bernuansa federalistik.

Untuk mengatasi persoalan tersebut dilakukan perubahan terhadap undang-undang pemerintahan daerah disesuaikan dengan model desentralisasi negara kesatuan. Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan penegasan mengenai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Penyelenggaraan urusan pemerintahannya dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Pada undang-undang ini urusan wajib dan urusan pilihan pemerintah propinsi dan pemerintah kabupaten/kota diatur secara rinci melalui PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan sebagaimana diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dan PP 38 Tahun 2007 ini, ternyata memberikan dampak ketidakefisienan dan ketidakefektifan di daerah. Kenyataannya urusan yang telah dibagi tersebut diambil semuanya oleh pemerintah daerah tanpa memperhatikan kemampuan keuangan daerah. Hal ini sebagai akibat dari tidak adanya parameter yang jelas mengenai pembagian urusan antara tingkatan pemerintahan tersebut. Konsekuensinya daerah mengambil sebanyak-banyaknya urusan pemerintahan untuk menjadi kewenangannya, sehingga berpengaruh pada beban anggaran yang dipergunakan untuk membiayai operasional penyelenggaraan urusan menjadi lebih besar. Perilaku ini membawa pada kondisi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang belum mampu memberikan dukungan percepatan perwujudan kesejahteraan masyarakat.

Untuk mengatasi masalah tersebut serta mengikuti perkembangan ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka UU tersebut diganti dengan UU Nomor 23 Tahun 2014. Kehadiran undang-undang ini sesungguhnya ditujukan untuk mempercepat pencapaian kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam kaitan dengan urusan pemerintahan, diatur lebih rinci mengenai urusan absolut, urusan konkuren serta adanya urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, sedangkan urusan pemerintahan konkuren adalah

urusan pemerintahan yang diselenggarakan bersama antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah provinsi dan Pemerintah Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren inilah yang diserahkan kepada Daerah untuk menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.

Menyangkut urusan pemerintahan konkuren, dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 disebutkan bahwa kewenangan Daerah dibagi menjadi dua yaitu urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib itu sendiri masih dibagi ke dalam dua kelompok yakni urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, dan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Sedangkan urusan pilihan berkaitan keunggulan suatu daerah. Ada delapan urusan pemerintahan pilihan, tiga diantaranya yang meliputi urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi. Artinya ketiga urusan ini tidak lagi menjadi kewenangan kabupaten/kota, sehingga praktis hanya ada lima urusan pilihan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota.

Dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren, maka peran Pemerintah Pusat adalah menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria. Untuk menguatkan hal tersebut dilakukan melalui pemetaan urusan pemerintahan yang menjadi prioritas daerah dalam pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Tujuannya adalah tercipta sinergi antara kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian yang urusan pemerintahannya didesentralisasikan ke daerah. Hal

ini berdampak pada sinergi kelembagaan dan menciptakan sinergi perencanaan pembangunan guna mencapai target nasional pembangunan.

Sehubungan dengan itu, daerah berhak menetapkan kebijakan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Hal ini dilakukan dengan berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Penetapan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dalam sebuah regulasi daerah sebagai dasar dan komitmen daerah untuk memfokuskan diri pada bidang pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan daerah, kemampuan keuangan, serta potensi yang ada. Seiring dengan perubahan pengaturan mengenai urusan pemerintahan dalam undang-undang pemerintahan daerah yang baru ini maka setiap daerah perlu menegaskan kembali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.

Provinsi Jawa Barat selama ini telah menetapkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerahnya. Salah satunya adalah melalui Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Urusan Pemerintahan Provinsi Jawa Barat, yang kemudian dilengkapi dengan Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 72 Tahun 2015 tentang Penjabaran Rincian Urusan Pemerintahan Provinsi Jawa Barat.

Jika dicermati lebih jauh mengenai Perda Provinsi Jawa Barat Nomor 10 Tahun 2008 dan peraturan pelaksanaannya, ditemukan hampir semua urusan pemerintahan dipilih dan diambil menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi Jawa Barat, serta belum mempertimbangkan faktor kebutuhan, kemampuan keuangan,

serta potensi yang ada. Basis pertimbangan dilakukan penetapan urusan pemerintahan daerah merujuk sepenuhnya UU Nomor 32 Tahun 2004 dan PP Nomor 38 Tahun 2007, tanpa mempertimbangkan kekhasan yang ada di Provinsi Jawa Barat.

Seiring adanya perubahan peraturan mengenai kewenangan, maka perlu dilakukan penyesuaian mengikuti ketentuan dalam undang-undang pemerintahan daerah yang baru. Dalam hal ini perlu dilakukan penetapan kembali urusan yang menjadi kewenangan daerah Provinsi Jawa Barat, termasuk karena adanya sebagian urusan dan sub urusan yang semula menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota dialihkan menjadi kewenangan daerah propinsi. Penetapan kembali urusan pemerintahan tersebut sebagai bagian dari upaya menyesuaikan dengan hasil pemetaan urusan yang dilakukan oleh kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian.

Dalam perjalanan berbangsa dan bernegara, termasuk dalam menjalankan politik desentralisasi, nampaknya Indonesia perlu segera menemukan titik keseimbangan baru. Tujuannya agar tidak terjadi ketegangan yang tinggi antar susunan pemerintahan yang dapat mengarah pada gejolak politik. Ada empat area yang menjadi wilayah konflik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yakni :

1. Kewenangan pemerintahan;
2. Sumber-sumber keuangan;
3. Kepegawaian; dan
4. Pengawasan.



Area konflik pertama adalah pembagian kewenangan antar susunan pemerintahan. Ketidakseimbangan dalam politik alokasi kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi maupun kabupaten/kota, akan menjadi area konflik yang paling sensitif. Memberikan kewenangan pemerintahan yang luas kepada kabupaten/kota akan menimbulkan protes dari provinsi, dan sebaliknya. Dalam sejarah desentralisasi di Indonesia telah dicoba berbagai model penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom. Ada ajaran rumah tangga- baik ajaran rumah tangga formil (UU Nomor 1 Tahun 1945), ajaran rumah tangga materiil (UU Nomor 22 Tahun 1948), maupun ajaran rumah tangga riil (UU Nomor 1 Tahun 1957, UU Nomor 18 Tahun 1965, UU Nomor 5 Tahun 1974). Ajaran rumah tangga ini telah digunakan di Indonesia hampir satu abad yakni sejak tahun 1903 sampai dengan tahun 1999. Ajaran rumah tangga tersebut ternyata tidak mampu membawa daerah otonom mencapai kemajuan yang dicita-citakan.

Penyebab utama kegagalan ajaran rumah tangga membawa kesejahteraan bagi bangsa Indonesia adalah karena adanya ketidakseimbangan dalam mengalokasikan dana negara melalui politik perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, terbatasnya hak-hak kepegawaian kepada daerah otonom. Faktor lainnya adalah politik pengawasan dan pembinaan yang dijalankan bergerak antara kutub yang sangat longgar dan sebaliknya ke kutub yang sangat ketat.

Telah dijelaskan pada uraian sebelumnya bahwa UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah sebagai hukum positif melanjutkan penggunaan

model pembagian urusan pemerintahan dalam mengatur transfer kewenangan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Model ini benar-benar digali dari praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, artinya model ini asli “made in Indonesia”.

Model pembagian urusan pemerintahan menempatkan urusan pemerintahan sebagai pusat dalam pengaturan desentralisasi di Indonesia, sehingga dapat diberi nama sebagai “*government function centered model*”. Pada model ini, penetapan urusan pemerintahan sebagai “pusat pengatur” penyelenggaraan pemerintahan daerah diikuti dengan lima prinsip yakni :

1. *Planning Follow Function;*
2. *Money Follow Function;*
3. *Structure Follow Function;*
4. *Personnel Follow Function;*
5. *Accountability Follow Function.*

Urutan logis pembuatan kebijakan publik dalam bentuk peraturan daerah dalam rangka menjalankan model ini adalah dengan terlebih dahulu menetapkan peraturan daerah tentang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah masing-masing sebagai pusatnya.

Langkah selanjutnya adalah membuat peraturan daerah tentang perencanaan, baik jangka panjang (RPJPD), jangka menengah (RPJMD), maupun jangka pendek (APBD), sesuai kewenangan yang dimiliki daerah bersangkutan. Hal ini merupakan wujud dari prinsip “*Planning Follow Function*”.

Sesuatu daerah tidak mungkin membuat perencanaan pada bidang-bidang yang bukan menjadi kewenangannya.

Langkah ketiga adalah membuat peraturan daerah yang mengatur tentang pengelolaan keuangan, baik dari sisi penerimaan maupun dari sisi pengeluaran, berdasarkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah bersangkutan. Langkah ini sesuai dengan prinsip "*Money Follow Function*", yang kemudian oleh pemerintahan Jokowi-dodo dimodifikasi menjadi "*Money Follow Program*". Tetapi program yang dijalankan tetap dalam koridor urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah bersangkutan. Secara teknis keuangan, tidak memungkinkan suatu daerah otonom membuat program kegiatan yang bukan merupakan bagian dari urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah bersangkutan.

Langkah keempat adalah menetapkan peraturan daerah yang mengatur organisasi pemerintah daerah yang akan menjalankan urusan pemerintahan sesuai dengan prinsip "*Structure Follow Function*". Praktik pemerintahan yang terjadi saat ini justru terbalik, yakni menetapkan dulu perda tentang SKPD baru kemudian menetapkan perda tentang urusan pemerintahan.

Langkah kelima adalah menetapkan peraturan daerah yang mengatur tentang ASN (Aparatur Sipil Negara) yang jumlah dan kualifikasinya sesuai dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah bersangkutan. Peraturan daerah ini merupakan tindak lanjut dari kebijakan ASN di tingkat nasional serta penjabaran dari Roadmap Reformasi Birokrasi menuju pemerintahan kelas dunia (*World Class Government*) sesuai target Reformasi

Birokrasi tahun 2025. Langkah kelima ini sesuai prinsip “ *Personnel Follow Function.*”

Langkah keenam adalah menetapkan peraturan daerah yang menyangkut akuntabilitas dengan merujuk pada sistem akuntabilitas nasional. Perda ini penting untuk mengakomodasi aspek-aspek akuntabilitas daerah yang tidak tercakup dalam sistem akuntabilitas nasional, seperti kaitannya dengan nilai budaya setempat, karakteristik spesifik daerah yang memerlukan penanganan khusus, dan lain sebagainya. Langkah ini sesuai dengan prinsip “*Accountability Follow Function,*” dalam arti apa yang dikerjakan oleh pemerintahan daerah harus dipertanggung jawabkan dan dipertanggung gugatkan sesuai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah bersangkutan.

Penjelasan di atas dapat disederhanakan dalam bentuk gambar sebagai berikut :



Perbedaan antara UU Nomor 23 Tahun 2014 dengan UU sebelumnya terletak pada urusan pemerintahan konkuren. Pada UU Nomor 32 Tahun 2004, urusan pemerintahan hanya terdiri dari dua kategori yakni urusan pemerintahan konkuren wajib dan urusan pemerintahan konkuren pilihan. Pada UU Nomor 23 Tahun 2014 urusan konkuren juga dibagi dalam dua kategori yang sama dengan UU sebelumnya, tetapi perbedaannya pada urusan konkuren wajib yang dibagi lagi menjadi dua subkategori yakni urusan konkuren wajib berkaitan dengan pelayanan dasar serta subkategori urusan konkuren wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Perbedaan lainnya adalah dalam jumlah dan jenis dari masing- masing kategori. Urusan konkuren wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar berjumlah enam sebagaimana disebutkan dalam Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, yakni :

1. Pendidikan;
2. Kesehatan;
3. Pekerjaan Umum Dan Penataan Ruang;
4. Perumahan Rakyat Dan Kawasan Permukiman;
5. Ketenteraman, Ketertiban Umum, Dan Pelindungan Masyarakat; Dan
6. Sosial.

Pelaksanaan urusan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar dikerjakan dengan berpedoman pada SPM (Standar Pelayanan Minimum). Urusan inilah yang harus menjadi perhatian utama bagi pemerintah daerah, baik dilihat dari alokasi pembiayaan maupun penyediaan sumberdaya aparaturnya, agar SPM yang

ditetapkan oleh Pemerintah Pusat dapat dipenuhi sesuai target waktu yang ditetapkan. Sesuai namanya, urusan ini menyangkut hak-hak dasar warganegara maupun warga daerah. Keenam urusan pemerintahan wajib berkaitan pelayanan dasar dapat dikatakan merupakan “*core business*” nya pemerintah daerah.

Urusan pemerintahan konkuren non-pelayanan dasar jumlahnya sebanyak 18 sebagaimana disebutkan dalam Pasal 12 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang meliputi :

1. Tenaga Kerja;
2. Pemberdayaan Perempuan Dan Pelindungan Anak;
3. Pangan;
4. Pertanahan;
5. Lingkungan Hidup;
6. Administrasi Kependudukan Dan Pencatatan Sipil;
7. Pemberdayaan Masyarakat Dan Desa;
8. Pengendalian Penduduk Dan Keluarga Berencana;
9. Perhubungan;
10. Komunikasi Dan Informatika;
11. Koperasi, Usaha Kecil, Dan Menengah;
12. Penanaman Modal;
13. Kepemudaan Dan Olah Raga;
14. Statistik;
15. Persandian;
16. Kebudayaan;

17. Perpustakaan; Dan

18. Kearsipan.

Urusan pemerintahan konkuren non-pelayanan dasar tidak semuanya penting dan tidak semuanya menjadi prioritas daerah, sehingga pengalokasian anggaran dan sumberdaya aparturnya tidak boleh mengalahkan pelaksanaan urusan yang berkaitan dengan pelayanan dasar. Parameternya adalah obyek yang diurus, yakni masyarakat dan kegiatannya yang berkait, serta pembagian tugasnya dengan kewenangan daerah kabupaten/kota pada bidang yang sama.

Selain urusan konkuren wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan non-pelayanan dasar, daerah masih diberi kewenangan urusan pemerintahan konkuren pilihan yang berkaitan dengan keunggulan daerah bersangkutan. Urusan pilihan diharapkan dapat menjadi “*prime mover*” atau penggerak utama ekonomi daerah bersangkutan, yang dapat dipilih dengan menggunakan berbagai indikator ekonomi antara lain angka LQ (*Location Quotient*), kontribusi sektor tersebut terhadap PDRB, ketersediaan potensinya, serta jumlah tenaga kerja yang bekerja di sektor tersebut. Ada delapan urusan pilihan yang dapat dipilih oleh masing-masing daerah yaitu :

1. Kelautan dan Perikanan;
2. Pariwisata;
3. Pertanian;
4. Kehutanan;
5. Energi Dan Sumber Daya Mineral;
6. Perdagangan;

7. Perindustrian; Dan

8. Transmigrasi.

Sesuai namanya, urusan pemerintahan pilihan adalah urusan pemerintahan yang dipilih oleh daerah bersangkutan sesuai keunggulan daerah bersangkutan atau potensi yang akan dikembangkan di kemudian hari. Urusan pilihan ini harus selaras dengan RPJPD yang berjangka waktu duapuluh tahun yang telah terlebih dahulu ditetapkan dengan perda masing-masing daerah.

Dari kedua kategori urusan pemerintahan sebagaimana dikemukakan di atas yakni urusan pemerintahan wajib (yang mencakup pelayanan dasar dan non-pelayanan dasar) serta urusan pemerintahan pilihan, terdapat 32 (tigapuluh dua) jenis urusan yang menjadi kewenangan daerah masing-masing. Tetapi tidak semua urusan tersebut yakni urusan pemerintahan konkuren nonpelayanan dasar dan urusan pilihan diambil semuanya oleh masing-masing daerah. Ada mekanisme penentuan melalui hasil pemetaan urusan yang dilakukan bersama-sama antara kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian dengan pemerintah daerah, yang hasilnya kemudian ditetapkan dengan keputusan menteri/kepala lembaga pemerintah non-kementerian bersangkutan.

Praktik penyelenggaraan pemerintahan yang berjalan saat ini justru tidak mengikuti konsep berpikir yang dianut oleh UU Nomor 23 Tahun 2014, khususnya ketentuan Pasal 24 ayat (1) sampai dengan ayat (7). Peraturan menteri/kepala lembaga pemerintah non-kementerian mengenai pemetaan urusan yang menjadi kewenangan masing-masing kementerian sampai saat ini belum satupun yang diterbitkan, tetapi yang justru keluar terlebih dahulu adalah



Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Kebijakan terbalik yang dibuat di berbagai daerah karena mengikuti petunjuk pembuatan kebijakan yang ditetapkan oleh pejabat pemerintah pusat. Padahal penundaan pembentukan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) baru selama satu tahun, sambil menunggu semua pemetaan urusan pemerintahan selesai dibuat, diyakini tidak akan mengganggu penyelenggaraan pemerintahan dan pemberian pelayanan kepada masyarakat. Sebab di daerah sudah ada OPD secara lengkap yang selama ini sudah menjalankan fungsi dengan baik, meskipun belum optimal.

Penyusunan Perda Provinsi Jawa Barat tentang Urusan Pemerintahan Yang Menjadi Kewenangan Provinsi Jawa Barat disesuaikan dengan mekanisme yang terbalik, karena disusun setelah Perda Provinsi Jawa Barat Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah Provinsi Jawa Barat yang telah ditetapkan terlebih dahulu karena menindak lanjuti perintah Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016. Konsekuensi logisnya mungkin akan terjadi ketidak selarasan antara Perda tentang perangkat daerah dengan Perda tentang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, maupun dengan peraturan menteri/kepala lembaga pemerintah non-kementerian tentang pemetaan urusan pemerintahan wajib nonpelayanan dasar dan urusan pilihan.

Prioritas pemetaan urusan yang dimaksud dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 adalah terciptanya sinergi kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian yang urusan pemerintahannya didesentralisasikan ke Daerah. Sinergi urusan pemerintahan akan melahirkan sinergi kelembagaan antara Pemerintah Pusat dan Daerah karena setiap kementerian/lembaga pemerintah

nonkementerian akan tahu siapa pemangku kepentingan (*stakeholder*) dari kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian tersebut di tingkat provinsi dan kabupaten/kota secara nasional. Sinergi Urusan Pemerintahan dan kelembagaan tersebut akan menciptakan sinergi dalam perencanaan pembangunan antara kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dengan Daerah untuk mencapai target nasional. Manfaat lanjutannya adalah akan tercipta penyaluran bantuan yang terarah dari kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terhadap Daerah-daerah yang menjadi *stakeholder* utamanya untuk akselerasi realisasi target nasional tersebut. Dasar filosofinya adalah “*Siapa, mengerjakan apa, bagaimana caranya, dengan siapa berhubungan kerja, bagaimana pembiayaannya, serta bagaimana tanggungjawab dan tanggungugatnya*”.

Setelah adanya pemetaan urusan oleh pemerintah pusat maka peran daerah adalah melakukan pembuatan kebijakan lokal yang menjadi dasar implementasi otonomi daerah. Hal ini dimulai dengan menyusun regulasi tentang urusan yang menjadi kewenangan daerah dalam bentuk peraturan daerah. Penetapan urusan ini menjadi dasar utama untuk menetapkan kebijakan pada aspek terkait lainnya. Untuk itu perlu dilakukan identifikasi terhadap urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pilihan sesuai parameternya masing-masing yang telah ditetapkan oleh kementerian.

Parameter urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi jumlah penduduk, besarnya APBD, dan luas wilayah. Basis pertimbangan jumlah penduduk ini dilatari filosofi bahwa pemerintah

daerah dibentuk untuk melayani masyarakat, bukan melayani dirinya sendiri. Oleh karena itu, penetapan luasnya urusan yang nantinya akan berkaitan dengan besaran organisasi, didasarkan pada obyek yang diurus yakni kuantitas dan kualitas penduduknya, bukan subyek yang mengurusnya (birokrasi). Dalam hubungan dengan itu maka sumber data diambil dari data kependudukan secara nasional, kemudian dibagi ke dalam tiga klaster sesuai kategorisasi dinas atau badan.

Untuk indikator besaran APBD, dapat dijelaskan landasan berpikirnya bahwa besaran urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar sangat wajar ditentukan oleh besaran APBD, karena pelaksanaan urusan tersebut dibiayai oleh APBD. Oleh karena itu dalam menetapkan urusan ini perlu memperhatikan kemampuan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Untuk memudahkan perhitungan dalam penetapan urusan tersebut maka sumber datanya diambil dari rentang APBD Provinsi Jawa Barat.

Indikator ketiga sebagai parameter dalam menentukan urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar adalah luas wilayah. Pemahaman yang dibangun adalah luas wilayah berkaitan dengan rentang kendali. Semakin luas dan sulit jangkauannya, semakin banyak memerlukan orang untuk mengerjakan sehingga akan membuat organisasinya menjadi lebih besar. Sumber datanya dilihat dari data dasar wilayah Indonesia yang ada di Badan Pusat Statistik.

Fokus berikutnya dalam kaitan dengan pemetaan urusan pemerintahan adalah pemetaan terhadap urusan pilihan. Pemetaan Urusan Pemerintahan Pilihan

dilakukan untuk menentukan Daerah yang mempunyai Urusan Pemerintahan Pilihan berdasarkan parameter potensi, proyeksi penyerapan tenaga kerja, dan pemanfaatan lahan. Pertimbangan utama indikator potensi sebagai parameter pemetaan urusan yang dibangun disini bahwa urusan pilihan merupakan urusan unggulan yang menjadi penggerak utama (*prime mover*) ekonomi daerah. Oleh karena itu yang dilihat bukan pada kondisi nyatanya (*existing conditions*), tetapi justru potensi (yang belum dikembangkan). Argumentasinya semakin besar potensinya berarti akan semakin banyak aktivitas yang akan dilakukan oleh pemerintah daerah. Untuk merumuskan dan menetapkan urusan pilihan yang menjadi kewenangan daerah maka terlebih dahulu dilakukan identifikasi berdasarkan data yang ada. Adapun sumber datanya diambil dari data tentang sumber daya alam, sumber daya manusia, sumber daya buatan, maupun sumber daya budaya.

Selanjutnya indikator proyeksi penyerapan tenaga kerja sebagai parameter pemetaan urusan pilihan. Dapat dijelaskan bahwa Proyeksi penyerapan tenaga kerja tentunya berkaitan dengan investasi yang akan digunakan untuk mengubah potensi menjadi kenyataan. Semakin besar peluang investasi akan semakin besar aktivitas pelayanan yang diberikan oleh pemerintah, dengan asumsi pemerintah daerah berperanan sebagai pelayan bukan penghambat investasi.

Indikator penting lainnya dalam menentukan parameter pemetaan urusan pilihan adalah pemanfaatan lahan. Basis pertimbangannya bahwa pemanfaatan lahan terutama untuk sektor primer dan sekunder. Untuk sektor tersier dan kuarter tidak terlampau terkait dengan luas lahan.

Dalam kaitan dengan pemetaan urusan pilihan ini, catatan penting yang perlu diperhatikan adalah harus ada pemetaan bersama antara Kementerian/lembaga terkait dengan pemerintah daerah berdasarkan parameter yang telah ditetapkan Kementerian/lembaga yang bersangkutan. Penegasan ini sesungguhnya lebih mengarahkan pada sinergitas dalam relasi penyelenggaraan urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah. Agar lebih fokus pada pengembangan keunggulan daerah, sebaiknya provinsi mengambil tidak lebih dari 3 (tiga) atau 4 (empat) urusan pilihan. Urusan pilihan ini diharapkan menjadi “*prime mover*” perekonomian daerah yang sekaligus menjadi kekuatan daya saing daerah secara regional maupun internasional. Semakin banyak urusan pilihan yang diambil, semakin tidak fokus pembangunan di suatu daerah otonom, membuat semakin tidak menonjol daerah tersebut dibanding daerah lainnya.

Proses berikutnya dalam rangka pembuatan kebijakan lokal menuju implementasi otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah adalah penyusunan kebijakan perencanaan pembangunan daerah. Hal ini mengacu pada urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah provinsi yang telah ditetapkan dalam peraturan daerah. Penyusunan peraturan daerah mengenai perencanaan ini dimulai dengan peraturan daerah Rancangan Program Jangka Panjang Daerah (RPJPD) yang perlu direvisi karena adanya beberapa urusan pemerintahan yang dialihkan menjadi kewenangan daerah provinsi, seperti urusan kelautan, urusan pertambangan, urusan lingkungan hidup, dan lain sebagainya.

RPJPD yang berjangka waktu 20 tahun sesungguhnya menjadi dasar bagi penyusunan Rancangan Program Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang berjangka waktu lima tahun. Urutan proses perencanaan pembangunan daerah ini apabila dilaksanakan dengan baik maka akan memberikan dampak pembangunan yang berkelanjutan dan pencapaiannya dapat dilihat dan diukur oleh masyarakat. Dengan demikian berpedoman pada urusan yang telah ditetapkan melalui proses pemetaan urusan yang ada, maka tercipta sinergitas perencanaan pembangunan antara kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dengan Daerah untuk mencapai target nasional.

Kebijakan lokal lainnya yang harus dilakukan dalam rangka implementasi otonomi daerah adalah penetapan kebijakan organisasi perangkat daerah dan struktur organisasi dan tata kerja kelembagaan tersebut. Perlu dipahami bahwa pelaksanaan urusan yang telah dipetakan tersebut harus diwadahi dalam kelembagaan yang jelas dan mengakomodasi kepentingan pemerintah pusat dan daerah. Kelembagaan daerah merupakan wadah atau sarana berlangsungnya penyelenggaraan urusan yang menjadi kewenangan daerah. Kehadiran kelembagaan daerah memberikan kejelasan dalam pertanggungjawaban pelaksanaan tugas dan fungsi dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Oleh karena itu penataan terhadap kelembagaan daerah merupakan bagian penting dalam mendukung pencapaian tujuan otonomi daerah. Penataan kelembagaan ini harus memperhatikan efektivitas dan efisiensi organisasi sehingga mampu memenuhi pencapaian tujuan otonomi daerah. Kompleksitas persoalan yang ada dan banyaknya aspek yang dipertimbangkan, membuat kelembagaan pemerintah

daerah dibuat dengan mengacu pada pedoman yang terukur dan kajian argumentasi yang rasional.

Kaitan dengan hal di atas, sorotan utama penataan kelembagaan pemerintah daerah lebih kepada substansi keberadaan lembaga tersebut dalam kontribusi pencapaian tujuan otonomi daerah. Sebagai perangkat daerah yang membantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kehadirannya harus mampu memberikan dukungan dalam keberhasilan implementasi program otonomi daerah. Lembaga pemerintah daerah- yang mencakup organisasi, personil, dan ketatalaksanaan - harus menjadi wadah solutif bagi pencapaian program-program pembangunan di daerah. Oleh karena itu organisasi perangkat daerah dibentuk guna membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi di daerah, sebagai pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, serta sebagai unsur pelaksana urusan daerah. Dengan demikian sinergi urusan pemerintahan akan melahirkan sinergi kelembagaan antara Pemerintah Pusat dan Daerah karena setiap kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian akan tahu siapa pemangku kepentingan (*stakeholder*) dari kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian tersebut di tingkat provinsi dan kabupaten/kota secara nasional.

Penegasan urusan yang menjadi kewenangan daerah provinsi melalui identifikasi berdasarkan sumber data yang ada, akan menentukan besaran urusan sehingga berdampak pada besaran organisasi yang melaksanakan urusan tersebut. Besaran urusan tersebut dielaborasi melalui kuantifikasi terhadap obyek pekerjaan yang dilaksanakan daerah sebagai kewenangannya. Hal ini inilah yang menjadi

basis pertimbangan dalam menetapkan besaran organisasi dalam klasifikasi dengan tipe tertentu.

Setelah adanya penetapan kebijakan menyangkut kelembagaan maka dalam kaitan dengan implementasi prinsip *Government functions centered* model penyusunan regulasi yang berkaitan dengan keuangan. Praktis dipahami bahwa urusan yang telah ditetapkan tersebut dapat terlaksana dengan baik dan memberikan kontribusi bagi kemajuan daerah manakala di dukung dengan sumber pembiayaan yang memadai. Sebelum menetapkan urusan yang menjadi kewenangannya, daerah harus memperhitungkan kemampuan keuangan yang menjadi sumber pembiayaannya. Dengan adanya perhitungan dan analisis sumber pembiayaan yang akan mendukung pelaksanaan urusan, maka daerah dapat memprediksi dan menetapkan target keberhasilan dan potensi lainnya yang dapat dikembangkan. Penetapan kebijakan keuangan yang berkaitan dengan pelaksanaan urusan pemerintahan membawa pada fokus pencapaian visi dan misi daerah.

## **B. Landasan Reformasi Birokrasi Pemerintah Daerah di Jawa Barat<sup>50</sup>**

### **1. Landasan Filosofis**

Landasan filosofis yang digunakan dalam menyusun Perda tentang urusan pemerintahan di daerah harus sejalan dengan filosofi berbangsa dan bernegara yakni Pancasila dan filosofi yang digunakan pada UU Nomor 23 Tahun 2014. Landasan filosofis yang merujuk pada falsafah Pancasila yaitu

---

<sup>50</sup> Ibid. hlm. 50-56.



sebagai berikut :

- a. Sila Ketuhanan Yang Maha Esa memberi pedoman bahwa pengaturan urusan pemerintahan yang akan dijalankan oleh Pemerintahan Provinsi Jawa Barat berlandaskan pada Ketuhanan Yang Maha Esa, sejalan dengan ciri masyarakatnya yang religius. Dengan landasan ini, maka penyelenggaraan urusan pemerintahan akan memperhatikan keselarasan hubungan antar makhluk hidup, baik manusia, hewan, dan tumbuh-tumbuhan, yang pada gilirannya menciptakan kelestarian lingkungan hidup.
- b. Sila Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab memberi pedoman bahwa pengaturan urusan pemerintahan yang akan dijalankan oleh Pemerintahan Provinsi Jawa Barat berlandaskan pada aspek kemanusiaan, sehingga fokus utama penyelenggaraannya adalah memanusiakan manusia. Penyelenggaraan urusan pemerintahan ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sehingga masyarakat tidak boleh menjadi “tumbal” dengan alasan untuk pembangunan.
- c. Sila Persatuan Indonesia memberi pedoman bahwa pengaturan urusan pemerintahan yang akan dijalankan oleh Pemerintahan Provinsi Jawa Barat bertujuan untuk memperkuat persatuan Indonesia. Oleh karena itu perlu dicegah adanya sikap egoisme kedaerah yang berlebihan. Sebaliknya perlu dikembangkan kerjasama daerah agar dapat tercipta sinergi untuk kemakmuran bersama.
- d. Sila Kerakyatan yang Dipimpin oleh Hikmat Kebijaksanaan Dalam

Permusyawaratan/Perwakilan memberi pedoman bahwa pengaturan urusan pemerintahan yang akan dijalankan oleh Pemerintahan Provinsi Jawa Barat berlandaskan musyawarah untuk mencapai mufakat. Berbagai keputusan yang akan diambil dan dijalankan dibicarakan bersama dengan tujuan untuk kemakmuran bersama, bukan untuk kemakmuran orang-perorang atau golongan tertentu. Melalui musyawarah berarti memberi perhatian pada kelompok mayoritas tanpa melupakan keberadaan kelompok minoritas.

- e. Sila Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia memberi pedoman bahwa pengaturan urusan pemerintahan yang akan dijalankan oleh Pemerintahan Provinsi Jawa Barat berlandaskan keadilan sosial bagi masyarakat Jawa Barat yang memberi kontribusi keadilan social bagi masyarakat Indonesia. Wujudnya dalam bentuk menjalankan urusan pemerintahan yang mampu mendorong pertumbuhan ekonomi tetapi diimbangi dengan pemerataan, agar kesenjangan antar anggota masyarakat tidak semakin melebar, yang pada gilirannya akan dapat menjadi pemicu terjadinya gejolak sosial.

Landasan filosofis lainnya yakni berdasarkan UU Nomor 23 Tahun

2014, yang dapat dilihat dari konsiderans butir b dan c. sebagai berikut :

Bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem negara kesatuan republik indonesia;

Bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara;

Berdasarkan konsiderans di atas dapat diperoleh pedoman filosofis dalam menyusun Perda tentang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah Provinsi Jawa Barat sebagai berikut :

- a. Perda yang disusun harus dapat menjadi sarana untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, dengan konsekuensi urusan yang ditangani sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan mampu mengungkit pertumbuhan ekonomi daerah dan masyarakat.
- b. Perda yang disusun harus dapat menjadi sarana untuk meningkatkan daya saing daerah, terutama pada urusan pilihan unggulan dengan memetakan keunggulan, kelemahan, dan keberadaan kompetitor di dalam maupun di luar negeri.
- c. Perda yang disusun harus dapat menjadi sarana untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah, menyongsong target menuju Pemerintahan Kelas Dunia (*World Class Government*) tahun 2025. Konsekuensi logisnya, Perda ini perlu menjadi rujukan dalam penyusunan organisasi pemerintah daerah yang ramping dan fokus pada urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pilihan unggulan.

## 2. Landasan Sosiologis

Jawa Barat merupakan provinsi dengan penduduk paling banyak dibanding provinsi lainnya di Indonesia. Hal ini menjadi kekuatan sekaligus kelemahan bagi Jawa Barat. Kekuatannya terletak pada pengaruhnya pada kebijakan nasional. Inovasi ataupun gagasan perubahan yang datang dari Provinsi Jawa Barat dengan cepat memberi pengaruh secara nasional. Sedangkan kelemahannya terletak pada tanggung jawab untuk memenuhi kebutuhan dasar yang sangat besar bagi penduduknya, sehingga memerlukan dukungan anggaran yang memadai. Oleh karena itu, pengelolaan urusan pemerintahan, pembentukan organisasi pemerintahan daerah yang menjalankan urusan pemerintahan, serta pengelolaan anggaran yang terbatas dihadapkan pada kebutuhan dan keinginan yang tidak terbatas perlu dilakukan secara efektif dan efisien.

Mayoritas penduduk Jawa Barat adalah Suku Sunda dengan karakteristik kesundaan yang menonjol. Oleh karenanya perlu digali nilai-nilai kesundaan yang dapat memberi kontribusi bagi terbangunnya nilai-nilai nasional yang modern. Dalam pengembangannya perlu tetap memperhatikan kelompok minoritas dari suku-suku lain yang sudah tinggal dan hidup di Jawa Barat, antara lain yang cukup besar adalah etnis Cirebon dengan karakteristik kecirebonannya. Karakteristik tersebut perlu muncul dalam pengaturan tentang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintahan Provinsi Jawa Barat.

Mayoritas penduduk Jawa Barat beragama Islam. Oleh karena itu

nuansa religius dalam mengatur urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintahan Provinsi Jawa Barat perlu memperoleh perhatian, tanpa harus terjebak menjadi daerah berbasis agama. Sebab urusan agama masih menjadi urusan mutlak Pemerintah Pusat, sehingga Pemerintahan Provinsi Jawa Barat perlu menjaga agar urusan pemerintahan yang dijalankan tidak memasuki ranah yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.

### **3. Landasan Yuridis**

Landasan yuridis perlunya disusun Perda tentang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah Provinsi Jawa Barat adalah karena adanya pergantian UU tentang Pemerintahan Daerah dari UU Nomor 32 Tahun 2004 diganti dengan UU Nomor 23 Tahun 2014. UU yang baru menggunakan model “berpusat pada urusan pemerintahan” sehingga memerlukan adanya perda yang menetapkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan dan akan dijalankan di Provinsi Jawa Barat.

Dengan hadirnya Perda tentang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah Provinsi Jawa Barat yang baru berdasarkan UU tentang pemerintahan daerah yang baru, maka akan ada dua peraturan perundang-undangan yang akan dicabut yakni :

- a. Perda Nomor 10 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Provinsi Jawa Barat, dan
- b. Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 72 Tahun 2015 tentang Penjabaran Rincian Urusan Pemerintahan Provinsi Jawa Barat.

Adapun dasar hukum yang menjadi pertimbangan untuk menyusun

Perda tentang urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah Provinsi Jawa Barat yaitu sebagai berikut :

- a. UUD 1945, khususnya Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B, dengan tekanan pada otonomi yang seluas-luasnya agar daerah memiliki keleluasaan mengatur dan mengurus rumah tangganya sesuai keinginan dan kebutuhan masyarakat Jawa Barat dalam bingkai NKRI.
- b. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Jawa Barat (Berita Negara tanggal 4 Juli 1950) Jo. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Jakarta Raya (Lembaran Negara Tahun 1950 Nomor 31, Tambahan Lembaran Negara Nomor 15) sebagaimana telah diubah beberapa kali, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4744) dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2000 tentang Pembentukan Provinsi Banten (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 182, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4010);
- c. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 164, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4421);
- d. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 126, Tambahan Lembaran Negara Nomor

- 4438);
- e. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025 (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4700);
  - f. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5243);
  - g. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587) sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah(Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 58 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5679);
  - h. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5495);
  - i. Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal (Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 150, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4585);

- j. Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2005 Nomor 165, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4593);
- k. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4737);
- l. Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah (Lembaran Negara Tahun 2007 Nomor 112, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4761);
- m. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4815);
- n. Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 20, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4816);
- o. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5887);
- p. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 3 Tahun 2005 tentang Pembentukan Peraturan Daerah (Lembaran Daerah Tahun 2005 Nomor 13 Seri E, Tambahan Lembaran Daerah Nomor 15);



- q. Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 9 Tahun 2008 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2005-2025 (Lembaran Daerah Tahun 2008 Nomor 8 Seri E, Tambahan Lembaran Daerah Nomor 45);
- r. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Provinsi Jawa Barat.

Ada dua dasar hukum yang masih menjadi perdebatan apabila dimasukkan ke dalam Naskah Akademis yakni PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, dan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 3 Tahun 2005 tentang Pembentukan Peraturan Daerah. PP Nomor 38 Tahun 2007 dimasukkan karena beberapa substansinya masih dapat digunakan sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, sekaligus mencegah terjadinya kekosongan hukum. Pemerintah Pusat saat ini sedang menyusun Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Konkuren, yang belum dapat dipastikan kapan diundangkannya.

Kegamangan memasukkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 3 Tahun 2005 karena masih merujuk pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4389). Padahal Undang-Undang ini sudah dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran

Negara Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5243). Sepanjang Perda pengganti yang merujuk Undang-Undang yang baru belum diterbitkan, maka Perda tersebut masih digunakan sebagai dasar hukum sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang yang baru (Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011).

### **C. Kajian Empirik Reformasi Birokrasi di Jawa Barat**

Provinsi Jawa Barat dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Jawa Barat (Berita Negara tanggal 4 Juli 1950). Sejak pembentukannya sampai saat sekarang, Provinsi Jawa Barat dan juga provinsi lainnya di Indonesia telah mengalami pasang naik dan pasang surut pengaturan mengenai isi desentralisasi untuk aras provinsi, sesuai undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah.

Setelah Indonesia merdeka, model desentralisasinya masih meneruskan model atau ajaran yang digunakan pada masa penjajahan Hindia Belanda yakni ajaran rumah tangga (*huishoudingsleer*), yang menganggap menjalankan otonomi daerah seperti menjalankan rumah tangga. Ada tiga macam ajaran rumah tangga yakni :

1. Ajaran rumah tangga formil;
2. Ajaran rumah tangga materiil;
3. Ajaran rumah tangga riil.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang tentang Penetapan Aturan- Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, menggunakan

ajaran rumah tangga materiil. Menurut Koesoemahatmadja bahwa : “ Di dalam pengertian rumah tangga secara materiil, yang dinamakan juga ajaran rumah tangga materiil (materiele huishoudingsleer), antara pemerintah pusat dan sesuatu pemerintah daerah ada pembagian tugas diperinci dengan tegas di dalam undang- undang pembentukannya”.<sup>51</sup>

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, menggunakan ajaran rumah tangga formilyang intinya kepada daerah otonom secara formil telah diberikan urusan otonomi tanpa batas yang jelas, sehingga sifatnya fleksibel. Sedangkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, menggunakan prinsip perwujudan sistem otonomi riil yang seluas- luasnya dengan merujuk pada ajaran rumah tangga riil atau nyata, dalam pembagian isi urusan pemerintahan yang didesentralisasikan.

Pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah digunakan model ajaran rumah tangga riil yang nyata dan bertanggung jawab. Intinya pada setiap daerah pada saat pembentukan diberikan kewenangan pangkal yang berkaitan dengan urusan administrasi pemerintahan, yang kemudian dalam perjalanannya diberikan tambahan atau pengurangan urusan sesuai kenyataan. Pertimbangannya, kemampuan dan kebutuhan masing-masing daerah berbeda-beda. Penambahan atau pengurangan urusan diatur melalui Peraturan Pemerintah.

---

<sup>51</sup> Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke Arah Sistim Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung, Bina Cipta, 1979, hlm. 16.

Pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pengaturan teknis mengenai isi urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah merujuk pada Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 130-67 Tahun 2002 tanggal 20 Februari 2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten dan Kota, dan Daftar Kewenangan Kabupaten dan Kota per-bidang dari Departemen/LPND. Keputusan ini mengatur secara rinci berbagai urusan pemerintahan kabupaten dan kota yang diakui kewenangannya oleh Pemerintah Pusat. Isi rincian tersebut kemudian menjadi embrio model pembagian urusan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang ditindaklanjuti melalui PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan uraian sebelumnya diperoleh pemahaman bahwa pada masa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 digunakan paradigma penyerahan urusan pemerintahan, sedangkan pada masa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 digunakan paradigma pengakuan kewenangan. Perbedaan paradigma berpengaruh terhadap hak, wewenang, kewajiban dan tanggung jawab kepala daerah sebagai pimpinan pemerintahan dan personifikasi dari daerah.

Berbeda dengan kedua Undang-Undang yang disebutkan di atas, pada masa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 digunakan istilah pembagian urusan pemerintahan, bukan penyerahan kewenangan seperti Undang-Undang sebelumnya. Meskipun apabila dicermati nampak bahwa Undang-Undang ini sebenarnya masih menggunakan prinsip kompetensi umum (*general competence*

*principle*) seperti yang digunakan pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Hal tersebut dapat dilihat dari bunyi Pasal 10 ayat (1) yang menyatakan bahwa: “Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah”. Jadi undang-undang ini tidak lagi menggunakan istilah kewenangan pemerintahan, melainkan urusan pemerintahan, tetapi tidak ada definisi yang jelas di dalam Undang-Undanganya.

Definisi urusan pemerintahan baru dibuat secara rinci di dalam PP Nomor 38 Tahun 2007. Ketentuan Pasal 1 butir nomor (5) PP Nomor 38 Tahun 2007 menyatakan bahwa : “Urusan pemerintahan adalah fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat”.

Model pembagian urusan pemerintahan yang digunakan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah model desentralisasi asli “*made in Indonesia,*” karena digagas dan dirumuskan oleh ahli-ahli Indonesia. Pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang sebelumnya digunakan ajaran rumah tangga yang diambil dari Belanda yang mengcopy model tersebut dari Perancis. Pada masa Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 digunakan prinsip kompetensi umum (*general competence principle*) yang dikembangkan antara lain di New Zealand.

Ada tiga jenis urusan pemerintahan yang digunakan dalam Undang-

Undang Nomor 32 Tahun 2004 yakni urusan pemerintahan absolut, dan urusan pemerintahan konkuren yang terdiri dari urusan pemerintahan wajib, serta urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan ini berkaitan langsung dengan eksistensi bangsa, sehingga perlu dikerjakan sendiri oleh pemerintah pusat bersama perangkatnya di daerah melalui asas dekonsentrasi, dan atau melalui asas tugas pembantuan.

Jumlah urusan pemerintahan absolut antara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 masih sama yakni ada enam buah meliputi : urusan pertahanan, urusan keamanan, urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan agama.

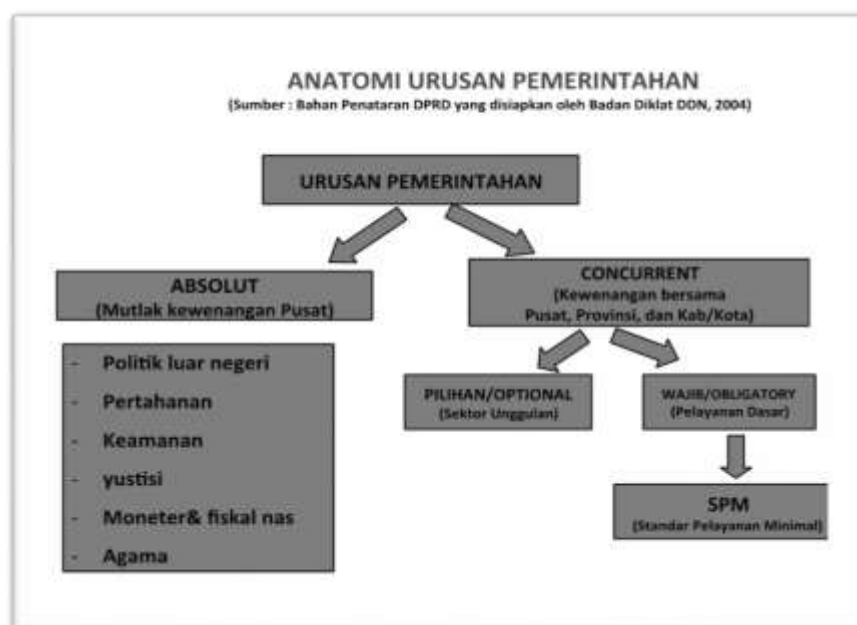
Urusan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar yang dibutuhkan oleh masyarakat. Sedangkan urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah bersangkutan. Urusan pilihan adalah urusan pemerintahan yang diyakini telah dan akan menjadi penggerak utama (prime mover) perekonomian daerah. Indikasinya dapat dilihat dari PDRB yang menggambarkan kondisi nyata ekonomi daerah saat sekarang, maupun potensi daerah yang belum dikembangkan. Semuanya harus didasarkan data terukur, bukan hanya angan-angan. Ilmu pengetahuan telah menyediakan semua cara

untuk mengukur potensi sumber daya alam, sumber daya manusia, sumberdaya budaya, maupun sumberdaya buatan.

Selain dilihat dari PDRBnya, urusan pilihan suatu daerah juga dapat dilihat dari LQ (Location Quotient) yang merupakan cara menghitung konsentrasi industri tertentu, klaster, pekerjaan, atau kelompok demografik dalam satu region dibandingkan dengan data tingkat nasional. Melalui perhitungan LQ akan diperoleh sektor yang memiliki angka tertinggi yang dapat dijadikan sektor unggulan di daerah bersangkutan.

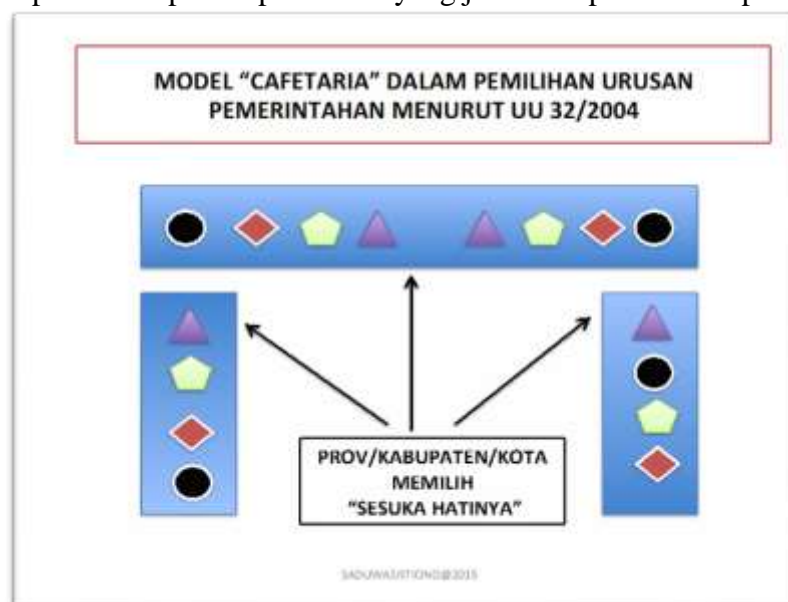
Selain PDRB dan LQ, perlu juga dilihat mata pencaharian mayoritas penduduknya untuk dijadikan sasaran utama pembangunan, karena akan menyentuh sebagian besar masyarakat. Dari ketiga variabel tersebut kemudian diputuskan secara politik sektor unggulan yang akan dimunculkan dalam RPJPD maupun RPJMD.

Anatomi urusan pemerintahan yang diatur oleh UU Nomor 32 Tahun 2004 dan diterjemahkan lebih lanjut melalui PP Nomor 38 Tahun 2007 dapat disederhanakan dalam bentuk gambar sebagai berikut.



Pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintah Provinsi Jawa Barat telah menetapkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 10 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Provinsi Jawa Barat. Perda ini merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007. Apabila dicermati isi Perda Nomor 10 Tahun 2008, isinya merupakan *copy paste* dari substansi Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tanpa memperlihatkan urusan pemerintahan unggulan yang akan dikembangkan sesuai visi dan misi yang termuat dalam RPJPD yang tertuang dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 24 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 9 Tahun 2008 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2005-2025.

Untuk memilih urusan pemerintahan yang bersifat konkuren, meliputi urusan pemerintahan wajib dan urusan pilihan digunakan “model cafetaria.” Model ini menggambarkan bahwa pemerintah pusat menyediakan seperangkat menu urusan pemerintahan seperti dalam sebuah cafe, kemudian daerah otonom memilih sesuka hatinya. Melalui model cafetaria ini, daerah- baik provinsi, kabupaten, maupun kota – diberi kebebasan untuk memilih sendiri urusan wajib dan urusan pilihan tanpa ada parameter yang jelas dari pemerintah pusat.





Praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berjalan selama masa UU Nomor 32 Tahun 2004 menunjukkan bahwa daerah umumnya mengambil urusan sebanyak-banyaknya tanpa memperhatikan dampaknya bagi daerah bersangkutan. Mereka pada umumnya memiliki pandangan yang keliru yakni “semakin banyak urusan yang diambil, akan semakin banyak dana yang diterima”. Kenyataan yang terjadi yaitu “semakin banyak urusan yang diambil, semakin besar beban yang harus ditanggung, karena harus menciptakan bangunan birokrasi yang besar”. Akibatnya kekuatan unggulan yang dimiliki daerah tidak tergarap secara optimal. Daerah hanya berkembang seadanya, atau sekedar bertahan agar tidak bangkrut.

Karena daerah umumnya terlampau banyak mengambil urusan pemerintahan, akibatnya sebagian besar dana APBD habis untuk membiayai birokrasi daerah. Pemda yang membuat kebijakan seperti itu artinya hanya mengurus dirinya sendiri, bukan mengurus masyarakatnya. Dana milik publik tidak banyak digunakan untuk kepentingan publik sebagai pemilik kedaulatan, tetapi digunakan untuk kepentingan birokrasi yang belum tentu berkaitan langsung dengan kepentingan publik.

Pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 telah dibuat pola pembagian tugas antar susunan pemerintahan. Pemerintah Pusat lebih banyak membuat kebijakan nasional menyangkut NSPK (Norma, Standar, Kriteria, dan Prosedur) serta menangani urusan-urusan teknis berskala nasional dan internasional, sedangkan daerah kabupaten/kota lebih banyak menangani urusan yang bersifat teknis operasional. Daerah provinsi membuat kebijakan dan

menangani urusan yang bersifat lintas kabupaten/kota.

Hadirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mencabut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 masih melanjutkan model transfer kewenangan dari pemerintah pusat ke daerah yang digunakan pada masa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yakni model pembagian urusan pemerintahan, dengan berbagai modifikasi untuk mengatasi berbagai permasalahan yang diinventarisasi melalui DIM (Daftar Inventarisasi Masalah).

Urusan pemerintahan tetap dibagi menjadi tiga kategori yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan wajib, serta urusan pemerintahan pilihan. Isi urusan pemerintahan absolut masih sama dengan Undang-Undang sebelumnya mencakup enam urusan yakni pertahanan, keamanan, peradilan, luar negeri, moneter dan fiskal nasional, serta urusan agama.

Urusan pemerintahan wajib mengalami perubahan kebijakan yakni adanya subkategori urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar (ada 6 jenis urusan), dan urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar (ada 18 jenis urusan). Sedangkan urusan pemerintahan pilihan jumlahnya tetap yakni ada 8 urusan. Perbedaannya dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, ada tiga urusan pilihan yang menjadi kewenangan daerah provinsi yaitu urusan kelautan, urusan ESDM, dan urusan kehutanan, sehingga daerah kabupaten/kota tidak dapat lagi mengambil ketiga urusan tersebut sebagai urusan pilihan daerah kabupaten/kota.

Adapun prioritas urusan pilihan yang dapat dipilih sesuai paradigma yang digunakan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu sebagai berikut :

URUSAN PILIHAN BAGI DAERAH PROVINSI DAN KABUPATEN/KOTA					
No.	Jenis urusan Pilihan	Provinsi	Kabupaten	Kota	
1.	<b>Kelautan &amp; Perikanan</b>	V	Perikanan saja	Perikanan saja	
2.	<b>Pariwisata</b>	V	V	V	
3.	<b>Pertanian</b>	V	V	-	Prioritas utk kabupaten
4.	<b>Kehutanan</b>	V	-	Hutan Kota	
5.	<b>ESDM</b>	V	-	-	
6.	<b>Perdagangan</b>	V	V	V	
7.	<b>Perindustrian</b>	V	V	V	
8.	Transmigrasi	Hanya khusus untuk daerah penerima dan pengirim, dan sebenarnya bukan urusan unggulan, hanya sisa model lama yang sudah tidak relevan karena diganti dengan model kerjasama antar daerah.			

Seperti telah dijelaskan pada uraian sebelumnya, bahwa sebaiknya dalam mengambil urusan pilihan digunakan data LQ dan PDRB, mata pencaharian penduduk, serta potensi yang akan dikembangkan di masa mendatang yang sudah direncanakan dalam RPJPD. Data LQ Provinsi Jawa Barat Tahun 2014-2015 menurut lapangan usaha yaitu sebagai berikut :

**Table Location Quotient Provinsi Jawa Barat Tahun 2014-2015**

No	Lapangan Usaha	Nilai Output (Rp. Juta)		Nasional ( Milyar )		LQ	
		2014	2015	2014	2015	2014	2015
A	Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	92,926,201.1	93,036,099.4	1,129,052.7	1,174,456.8	0.60	0.57
B	Pertambangan dan Penggalian	27,293,420.3	27,440,068.1	796,711.6	756,239.2	0.25	0.26
C	Industri Pengolahan	502,124,367.8	524,315,185.4	1,853,688.2	1,932,457.4	1.97	1.95
D	Pengadaan Listrik dan gas	6,313,726.9	5,799,503.9	93,755.9	94,894.8	0.49	0.44
E	Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah & Daur Ulang	896,263.8	948,977.8	6,923.5	7,420.2	0.94	0.92
F	Konstruksi	92,603,491.6	98,138,048.6	826,615.6	881,583.9	0.81	0.80
G	Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil & Sepeda Motor	183,626,109.0	190,349,814.0	1,177,048.6	1,206,074.7	1.13	1.14
H	Transportasi dan Pergudangan	51,697,901.3	56,650,971.8	326,933.0	348,775.6	1.15	1.17
I	Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	27,545,028.8	29,776,546.2	257,815.5	269,054.5	0.78	0.80
J	Informasi dan Komunikasi	36,005,412.4	41,878,751.6	384,407.4	423,063.5	0.68	0.71
K	Jasa Keuangan dan Asuransi	27,497,251.4	29,521,633.8	319,825.5	347,095.7	0.62	0.61
L	Real Estate	13,121,319.4	13,837,689.5	256,440.2	268,811.4	0.37	0.37
M	Jasa Perusahaan	4,561,081.0	4,932,613.4	137,795.3	148,395.5	0.24	0.24
N	Administrasi Pemerintahan, Pertahanan & Jaminan Sosial Wajib	23,676,877.0	24,951,869.9	296,329.7	310,393.9	0.58	0.58
O	Jasa Pendidikan	29,424,905.7	32,422,181.3	263,889.6	283,540.0	0.81	0.82
P	Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	7,780,534.3	8,880,758.3	91,357.1	97,840.8	0.62	0.65
Q	Jasa Lainnya	22,138,540.0	24,120,774.0	134,070.1	144,902.4	1.20	1.20
		<b>1,149,232,431.8</b>	<b>1,207,001,487.0</b>	<b>8,352,659.5</b>	<b>8,695,000.3</b>	1.00	1.00

Sumber : BPS Jawa Barat Tahun 2015

Berdasarkan data LQ Provinsi Jawa Barat tahun 2014 dan 2015 menurut lapangan usaha dikaitkan urusan pilihan, diperoleh informasi bahwa sektor unggulan pertamanya adalah industri pengolahan (2014 : 1.97; 2015 : 1.955); sektor unggulan kedua adalah perdagangan (2014 : 1.13; 2015 : 1.14). Sektor ketiga yakni pertanian, perkebunan, dan perikanan berada di tengah-tengah tetapi tidak terlampau menonjol (2014 : 0.6; 2015 : 0.571), dengan kecenderungan semakin menurun perannya.

Data lain yang dapat digunakan untuk menentukan urusan pilihan unggulan yaitu PDRB (Produk Domestik Regional Bruto). Data mengenai PDRB Provinsi Jawa Barat Tahun 2010 sampai dengan tahun 2014 atas dasar harga konstan menurut lapangan usaha dapat dilihat pada tabel berikut ini.

**Tabel Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) Atas Dasar Harga**

**Konstan Menurut Lapangan Usaha di Jawa Barat 2010-2014**

	Lapangan Usaha	2010	2011	2012	2013*	2014**
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
<b>A</b>	Pertanian, Kehutanan, dan Perikanan	89,088,260.2	88,386,512.4	88,409,460.0	92,312,128.4	92,747,166.2
<b>B</b>	Pertambangan dan Pengalihan	30,126,931.7	29,105,485.8	27,213,582.3	26,872,467.2	27,293,420.3
<b>C</b>	Industri Pengolahan	403,571,246.6	426,184,947.5	445,675,276.6	477,714,072.3	502,124,367.8
<b>D</b>	Pengadaan Listrik dan Gas	5,334,624.2	5,126,004.9	5,571,250.1	6,037,729.5	6,297,101.6
<b>E</b>	Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur	702,596.1	741,338.8	794,326.7	845,969.6	896,263.8
<b>F</b>	Konstruksi	63,087,799.1	71,723,223.4	81,197,699.6	87,818,637.1	92,603,491.6
<b>G</b>	Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan	139,681,171.2	151,107,155.3	168,938,936.0	177,747,518.2	183,626,109.0
<b>H</b>	Transportasi dan Pergudangan	37,337,711.1	41,660,006.8	45,721,399.3	47,965,848.6	51,561,864.7
<b>I</b>	Penyediaan Akomodasi, Makan dan Minum	21,672,463.1	23,196,039.4	24,806,717.8	25,985,297.7	27,545,028.8
<b>J</b>	Informasi dan Komunikasi	20,785,122.3	25,378,259.3	28,094,004.5	30,651,836.8	36,005,412.4
<b>K</b>	Jasa Keuangan dan asuransi	20,242,188.2	21,567,179.5	23,437,318.8	26,455,239.9	27,546,333.2
<b>L</b>	Real Estate	9,855,884.1	10,992,679.3	11,916,840.6	12,561,546.5	13,121,319.4
<b>M</b>	Jasa Perusahaan	3,218,249.9	3,676,296.2	3,957,451.8	4,265,893.3	4,561,081.0
<b>N</b>	Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan	23,605,341.2	22,939,998.9	23,901,327.9	23,568,018.4	23,676,877.0
<b>O</b>	Jasa Pendidikan	17,961,874.2	20,596,756.1	23,608,192.7	25,715,274.3	29,424,905.7
<b>P</b>	Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	5,327,118.0	5,790,041.1	6,303,721.1	6,720,170.3	7,780,534.3
<b>Q</b>	Jasa Lainnya	15,087,179.4	17,450,136.6	18,862,233.8	20,347,857.0	22,137,540.0
<b>R</b>	Produk Domestik Regional Bruto	906,685,760.4	965,622,061.1	1,028,409,739.5	1,093,585,505.0	1,148,948,816.8

**Sumber : BPS Jawa Barat Tahun 2015**

Data PDRB Provinsi Jawa Barat tahun 2014 berdasarkan atas dasar harga konstan menurut lapangan usaha serta dikaitkan dengan urusan pilihan, diperoleh informasi bahwa lapangan usaha yang terbesar kontribusinya adalah industri pengolahan (Rp. 502.124.367,8 juta); disusul sektor perdagangan besar dan eceran ( Rp.183.626.109 juta). Sedangkan sektor ketiga adalah pertanian, kehutanan, dan perikanan (Rp. 92.747.166,2 juta). Sektor unggulan berdasarkan PDRB ternyata sejalan dengan data LQ.

Berdasarkan gabungan data antara LQ dan PDRB, diperoleh informasi bahwa tiga urusan pilihan yang menjadi unggulan Provinsi Jawa Barat adalah industri, diikuti oleh perdagangan, dan kemudian sektor pertanian, kehutanan, dan perikanan. Sedangkan sektor lainnya yakni kelautan dan perikanan, pariwisata, energi dan sumberdaya mineral, kehutanan adalah urusan pilihan yang bukan merupakan unggulan. Urusan transmigrasi merupakan urusan pilihan yang tidak dipilih. Sektor pilihan unggulan memerlukan unit organisasi yang besar dan berkualitas agar dapat mengimbangi bahkan mendahului perubahan yang terjadi pada sektor swasta yang menggerakkan lapangan usaha. Sedangkan urusan pilihan bukan unggulan tetap dijalankan tanpa harus membentuk unit tersendiri, digabung dengan urusan yang serumpun, atau dibentuk dengan bentuk organisasi yang tidak besar. Bagi urusan pilihan yang tidak dipilih seperti transmigrasi, urusannya dapat ditempelkan pada organisasi yang serumpun seperti urusan tenaga kerja atau ditangani oleh salah satu subunit di sekretariat daerah sebagai urusan sisa. Demikian pula dengan urusan kehutanan, yang sebagian besar hutan di Provinsi Jawa Barat dikelola oleh BUMN, sehingga

tidak langsung menjadi urusan dan kewenangan daerah Provinsi Jawa Barat. Konsekuensi logisnya urusan kehutanan tidak perlu dibentuk unit sendiri tetapi dapat digabung dengan urusan yang serumpun seperti perkebunan atau lingkungan hidup.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka urusan pilihan yang menjadi kewenangan daerah Provinsi Jawa Barat dapat digambarkan sebagai berikut.

<b>No</b>	<b>Jenis Urusan Pilihan</b>	<b>Urusan Pilihan yang diunggulkan</b>	<b>Urusan pilihan yang bukan unggulan</b>	<b>Urusan pilihan yang tidak dipilih</b>
1.	Perindustrian	V		
2.	Perdagangan	V		
3.	Pertanian (dalam arti luas)	V		
4.	Pariwisata		V	
5.	Energi dan Sumberdaya		V	
6.	Kelautan dan Perikanan		V	
7.	Kehutanan		V	
8.	Transmigrasi			V

Tabel 1. Tiga Kategori Urusan Pilihan di Provinsi Jawa Barat

Berdasarkan data di atas dapat dinyatakan bahwa Provinsi Jawa Barat adalah Provinsi Industri, Perdagangan, dan Pertanian. Ketiga urusan pilihan unggulan tersebut perlu didukung dengan organisasi yang kuat, ASN yang berkualitas, serta anggaran yang memadai agar mampu mengimbangi bahkan mendahului perkembangan ketiga sektor tersebut yang dijalankan oleh sektor nonpemerintah.

Dengan tiga urusan pilihan unggulan sebagaimana dikemukakan di

atas, sudah selayaknya Pemerintah Provinsi Jawa Barat mengembangkan hubungan hotline ke atas dengan Kementerian Perindustrian, Kementerian Perdagangan, serta Kementerian Pertanian. Pada saat bersamaan Pemerintah Provinsi Jawa Barat perlu juga mengembangkan hubungan hotline ke bawah dengan daerah kabupaten/kota yang memiliki urusan pilihan unggulan industri ( seperti Kabupaten Bekasi, Kabupaten Karawang, Kabupaten Purwakarta, Kabupaten Bandung), kabupaten/kota yang memiliki urusan pilihan unggulan perdagangan ( seperti Kota Bandung, Kota Tasikmalaya, Kota Cirebon, Kota Bekasi), serta kabupaten/kota yang memiliki urusan pilihan unggulan pertanian (seperti Kabupaten Subang, Kabupaten Sumedang, Kabupaten Cianjur, Kabupaten Majalengka, Kabupaten Kuningan, Kabupaten Tasikmalaya). Tujuan mengadakan hotline agar kesamaan urusan pilihan unggulan dapat saling mendukung dan memperkuat, sehingga kekuatannya dapat disinergikan.

Di luar ketiga kategori urusan pemerintahan (absolut, konkuren, dan pilihan), muncul kembali istilah urusan pemerintahan umum tetapi dengan definisi yang berbeda dengan urusan pemerintahan umum pada masa UU Nomor 5 Tahun 1974. Urusan pemerintahan umum menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 mencakup tujuh aspek yakni pembinaan wawasan kebangsaan; pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa; pembinaan kerukunan antar suku, agama, ras, antar golongan; penanganan konflik sosial; koordinasi tugas antar instansi yang ada di daerah; pengembangan demokrasi; serta pelaksanaan urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah atau tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal (urusan pemerintahan residu).



Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Barat telah menginventarisasi urusan dan suburusan yang berpindah dari kabupaten/kota ke provinsi yaitu sebagai berikut :

Tabel 2. Urusan Pemerintahan Yang Mengalami Pengalihan



No.	Sub Urusan	PP No. 38 Tahun 2007	UU No. 23 Tahun 2014
1	Pengelolaan pendidikan menengah	Kab/Kota	Provinsi
2	Pengelolaan terminal tipe a dan tipe b	Terminal Pe A dan B di Kab/ Kota	Terminal A di Pusat Terminal B di Provinsi
3	Pelaksanaan rehabilitasi diluar kawasan hutan negara	Provinsi dan Kab/Kota	Provinsi
4	Pelaksanaan perlindungan hutan di hutan lindung dan hutan produksi	Provinsi dan Kab/Kota	Provinsi
5	Pemberdayaan masyarakat di bidang kehutanan	Provinsi dan Kab/Kota	Provinsi
6	Pelaksanaan penyuluhan kehutanan provinsi	Provinsi dan Kab/Kota	Provinsi
7	Pelaksanaan metrologi legal berupa tera, tera ulang dan pengawasan	Provinsi	Kab/Kota
8	Pengelolaan tenaga penyuluh KB/petugas lapangan KB (PKB/PLKB)	Kab/Kota	Pusat
9	Pengelolaan tenaga pengawas ketenagakerjaan	Kab/Kota	Provinsi
10	Penyelenggaraan penyuluhan perikanan nasional	Pusat, Provinsi dan Kab/Kota	Pusat
11	Penyediaan dana untuk kelompok masyarakat dak mampu, pembangunan sarana penyediaan tenaga listrik belum berkembang, daerah terpencil dan pedesaan		Pusat dan Provinsi

Sumber : Paparan Biro Otonomi Daerah dan Kerjasama Sekretariat Daerah Provinsi Jawa Barat di Kota Tasikmalaya, Senin 21 November 2016 dengan judul “ Urusan Pemerintahan Kabupaten/Kota Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014”.

Penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat di Provinsi Jawa Barat saat ini merujuk pada Peraturan Gubernur

Jawa Barat Nomor 72 Tahun 2015 tentang Penjabaran Rincian Urusan Pemerintahan Provinsi Jawa Barat. Peraturan Gubernur ini sudah merujuk pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, tetapi masih mencantumkan Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 10 Tahun 2008 tentang Urusan Pemerintahan Provinsi Jawa Barat (Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2008 Nomor 9 Seri D, Tambahan Lembaran Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 49). Padahal Perda Nomor 10 Tahun 2008 ini masih merujuk pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang sudah dicabut oleh Undang-Undang penggantinya (Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014). Konsekuensinya ada berbagai substansi di dalam Perda tersebut, terutama yang menyangkut kewenangan daerah provinsi, yang tidak sejalan dengan semangat yang ada di dalam UU Nomor 23 Tahun 2014.

Seperti telah dijelaskan pada uraian sebelumnya bahwa kehadiran Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 72 Tahun 2015 didasarkan pada tiga pertimbangan yakni : a) bahwa pelaksanaan program dan kegiatan Pemerintah Provinsi Jawa Barat harus bersinergi dengan urusan pemerintahan daerah provinsi, sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan; b) bahwa dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, perlu dilakukan sinkronisasi pelaksanaan bidang urusan pemerintahan sebagai akibat adanya perubahan kewenangan urusan pemerintahan; serta c) bahwa dalam pelaksanaan sinkronisasi perlu adanya penyiapan pendanaan dan serah terima personil, sarana dan prasarana, serta dokumen.

Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 72 Tahun 2015 juga masih

merujuk pada Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Padahal PP ini merujuk pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang sudah dicabut. Hal ini dapat dipahami karena berdasarkan Ketentuan Penutup Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, khususnya Pasal 408 disebutkan bahwa : “Pada saat Undang-Undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini”. Tetapi karena rincian urusan pemerintahan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 diletakkan pada Lampiran Undang-Undang yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Undang-Undang, berarti tidak akan ada PP tentang pembagian urusan pemerintahan yang akan mengganti PP Nomor 38 Tahun 2007. Dengan demikian, mencantumkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 dalam Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 72 Tahun 2015 menjadi tidak relevan lagi.

Ketentuan Pasal 6 ayat (2) Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 72 Tahun 2015 masih merujuk pada urusan pemerintahan wajib yang diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang tidak membedakan antara urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar (sebanyak 6 urusan pemerintahan) dan urusan pemerintahan wajib nonpelayanan dasar (sebanyak 18 urusan pemerintahan). Dengan sendirinya, Pasal 6 ayat (1) menjadi tidak berlaku karena bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Dalam Pasal 10 Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 72 Tahun 2015, diatur tentang urusan pemerintahan sisa yang nantinya akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Gubernur tersendiri, tetapi Peraturan Gubernur tersebut sampai saat ini belum diterbitkan. Pengaturan tentang urusan pemerintahan sisa pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 sama dengan pengaturan pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Pola pengaturan urusan pemerintahan sisa menurut beberapa Undang-Undang yaitu sebagai berikut :

**URUSAN PEMERINTAHAN SISA MENURUT UU 5/1974, UU  
22/1999, UU 32/2004 & UU 23/2014**

<b>UU Nomor 5/1974</b>	<b>UU Nomor 22/1999</b>	<b>UU Nomor 32/2004 yang dilanjutkan pada UU 23/2014</b>
Seluruh urusan pemerintahan sisa menjadi kewenangan pemerintah pusat, yang pelaksanaannya di dekonsentrasikan kepada kepala wilayah (sampai tingkat kecamatan).	Urusan pemerintahan sisa Menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota, yang dapat idelegasikan kepada camat.	Urusan pemerintahan sisa menjadi kewenangan masing-masing susunan pemerintahan Skala lokal oleh kabupaten, skala regional oleh provinsi, dan skala nasional oleh pemerintah pusat.

Peraturan Gubernur Jawa Barat Nomor 72 Tahun 2015, khususnya Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) masih mengatur tugas pembantuan kepada Pemerintah Desa. Padahal Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 maupun Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa tidak ada lagi pemberian tugas pembantuan kepada Pemerintah Desa, karena tugas pembantuan hanya diberikan kepada daerah otonom, padahal Desa bukanlah daerah otonom yang menerima penyerahan kewenangan dari Pemerintah Pusat, karena Desa sebagai “*self governing community*” dan sebagai “*quasi local self government*”

menjalankan otonomi berdasarkan asas pengakuan (*recognition principle*), bukan asas penyerahan (*transfer principle*). Sebagai gantinya, Pemerintah Desa menerima penugasan dari pemerintah supradesa (pusat, provinsi, kabupaten/kota) yang berbeda definisi dan prinsipnya dengan asas tugas pembantuan. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 19 huruf c dan d UU Nomor 6 Tahun 2014.

UU Nomor 23 Tahun 2014 telah menyertakan rincian urusan pemerintahan secara lengkap di dalam lampiran sebagai bagian tidak terpisahkan dari UU, tetapi rinciannya bersifat umum yang berlaku untuk semua daerah provinsi dan kabupaten/kota seluruh Indonesia. Padahal setiap daerah – sesuai prinsip otonomi daerah – memiliki ciri-ciri khusus berupa potensi, keunggulan, kebutuhan, keinginan, maupun masalah yang berbeda-beda. Berdasarkan pertimbangan tersebut, setiap daerah memerlukan peraturan daerah yang mengatur secara lebih rinci urusan yang menjadi kewenangannya untuk menjadi dasar bagi pembuatan berbagai kebijakan lainnya. Tanpa adanya perda urusan pemerintahan pada masing-masing daerah, akan menimbulkan masalah dalam implementasinya, karena akan terjadi tumpang tindih ataupun kekosongan urusan pemerintahan karena dikelola oleh lebih dari satu daerah otonom atau bahkan tidak ada yang mengelola sama sekali.

Sesuai model pemerintahan yang berpusat pada urusan pemerintahan yang digunakan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dasar hukum urusan pemerintahan yang merupakan kontrak politik antara pemerintahan daerah dengan masyarakat daerah. Langkah ini sejalan dengan prinsip perjanjian

social (*du contract social*) yang dikembangkan oleh J.J. Rousseau,<sup>52</sup> yang intinya pemerintah perlu membuat kontrak sosial mengenai apa yang akan mereka kerjakan, dan mempertanggungjawabkannya kepada masyarakat sebagai pemilik kedaulatan. Hal tersebut perlu juga dilakukan oleh Pemerintahan Daerah Provinsi Jawa Barat dengan membuat peraturan daerah tentang kewenangan yang dijalankan olehnya berdasarkan daftar urusan pemerintahan yang tertera pada Lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

---

<sup>52</sup> Rousseau, Jean Jacques, *Du Contract Social (Perjanjian Sosial)*, Visimedia, Jakarta, 2009, hlm. 46.