



STRATEGI DAN KEBIJAKAN DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH

**Upaya Membangun Daya Saing
Pemerintahan Daerah**



Oleh :
Dr. Yaya Mulyana A. Aziz, M.Si.



UNPAS PRESS

STRATEGI DAN KEBIJAKAN DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH

**Upaya membangun Daya Saing
Pemerintah Daerah**

Penulis :
Dr. Yana Mulyana A. Aziz, M.Si

STRATEGI DAN KEBIJAKAN DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH

**Upaya membangun Daya Saing
Pemerintah Daerah**

Penulis :
Dr. Yaya Mulyana A. Azis, M.Si

Tata Letak:
Cucu Rahmat Sobari

Penerbit:
Paguyuban pasundan Press
Jl. Sumatra No. 41 Bandung 40117
Telp. (022) 4205292 - Fak (022) 4221656

ISBN: 978-979-8973-95-6

Hak Cipta dilindungi undang-undang.
Dilarang memperbanyak
sebagian atau seluruh isi buku
Tanpa izin penulis dan penerbit

KATA PENGANTAR

Salah satu bagian penting dari agenda reformasi di Indonesia adalah pelaksanaan desentralisasi. Desentralisasi merupakan proses yang diperlukan untuk memberi ruang bagi partisipasi warga negara dalam kehidupan publik. Desentralisasi juga dapat dipandang sebagai wadah untuk memberi ruang bagi aktualisasi aspirasi dan identitas lokal dan regional ke dalam agenda pemerintahan dan program pembangunan.

Hal tersebut disadari sangat penting terutama mengingat bahwa dalam dekade terakhir ini semakin mendesak bagi daerah-daerah untuk memperkuat kelembagaan *civil society* secara *bottom-up* yang merupakan proses kunci dalam demokratisasi masyarakat. Proses desentralisasi diasumsikan dapat meningkatkan pelayanan publik yang efisien, berkualitas dan akuntabel. Secara teoretis, desentralisasi dapat mendorong peningkatan cakupan, kualitas dan efisiensi pelayanan publik, infrastruktur, dan kemampuan daerah.

Sampai sejauh ini ada daerah yang sudah mencapai harapan dan tujuan otonomi daerah tersebut. Mereka mampu membuktikan kecerdasan dan kemandirian dalam menata daerahnya sehingga menjadi cermin keberhasilan bagi daerah lain. Tetapi, sayangnya, masih banyak pula daerah yang berakhir dengan pengalaman pahit, ironis, dan menjadi ajang "bancakan" para elitnya. Bahkan tidak sedikit kepala daerah yang berakhir di penjara.

Otonomi daerah tentu saja bukan akhir dari perjalanan atau sebuah kotak "sinterklas". Ia semestinya dipahami sebagai ruang dan peluang bagi daerah dan para *stakeholder* di dalamnya untuk meraih harapan dan tujuan negeri ini. Tujuan yang pada intinya untuk mewujudkan

harapan dan keinginan rakyat itu sendiri agar lebih sejahtera, aman dan makmur. Tetapi sudah tentu dengan syarat: adanya komitmen, kesungguhan, kerja keras, profesionalisme, dan kerja sama semua pihak untuk mencapainya.

Kehadiran buku ini dengan diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran dan membuka cakrawala bagi daerah-daerah yang sedang gencar membangun daerahnya. Materi buku ini semula berasal dari materi kuliah yang saya bina, yaitu mata kuliah Otonomi Daerah, dimana didalamnya memberikan perspektif yang bersifat teoretis maupun praktis. Disamping itu, pembahasan otonomi dan desentralisasi ini juga ditempatkan dalam perkembangan dinamika sejarah dan konteks kekiniannya. Jadi, mudah-mudahan kandungan buku ini akan tepat dan relevan bila dibaca oleh para eksekutif, legislatif, mahasiswa dan bahkan masyarakat umum, terutama para pemangku kebijakan dan organisasi-organisasi yang ada di daerah.

Ungkapan rasa terima kasih kami samaikan kepada Prof.Dr. H.M Didi Turmudzi, M.S.i yang senantiasa memberika dorongan dan kesempatan untuk terus berkiprah dan berkarya pada Unpas. Demikian juga pada Prof. Dr. Ir. H. Eddy Jusuf, S.ip.M.Si, M.Kom, atas sambutan dan apresiasinya. Ucapan terima kasih juga kami sampaikan kepada Dr. Yayat Hendayana, yang memungkinkan penerbitan buku sederhana ini, sebagaimana juga kepada Kang Tatang Sumarsosno dan Cucu Rahmat Sobari dari Mangle yang mengedit buku ini. Terakhir, atas koreksi dan masukannya pada draf akhir buku ini pada sahabat Dr. Idi subandi Ibrahim.

Memang disadari, "tak ada gading yang tak retak" tetapi untuk menjadi sempurna sepertinya buku ini tidak akan pernah terbit. Oleh karena itu, dengan kekurangnnya semoga kiranya buku ini dapat bermanfaat bagi sidang pembaca sekalian.

Bandung, 1 Februari 2016

Dr. Yaya Mulyana A. Aziz, M.Si.

SAMBUTAN REKTOR UNIVERSITAS PASUNDAN

Sejalan dengan perubahan politik yang terjadi pasca refromasi, terjadi pergeseran paradigma pemerintahan yang bersifat sentralistik menuju pada tatanan pemerintahan yang desentralistik yang secara operasional diwujudkan dalam bentuk pemberian kewenangan yang luas kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri atau dikenal dengan otonomi daerah.

Tujuan utama dari kebijakan otonomi daerah tidak lain adalah agar daerah dapat mengatur rumah tangga pemerintahan daerahnya sendiri sehingga dapat berkembang sesuai kemampuan, potensi dan kreativitas daerah. Selain itu, melalui pemberian otonomi daerah maka beban-beban pemerintah pusat dalam menangani urusan domestik akan berkurang sehingga pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis.

Adapun tujuan dari otonomi daerah menurut undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 2 ayat 3 menyebutkan bahwa tujuan otonomi daerah ialah *menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang memang menjadi urusan pemerintah, dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah*. Point terakhir menarik diberikan penjelasan. Dengan menerapkan otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan daya saing daerah dan harus memperhatikan bentuk keanekaragaman suatu daerah serta kekhususan atau keistimewaan daerah tertentu serta tetap mengacu pada semboyan ne-

gara kita "Bineka Tunggal Ika" walaupun berbeda-beda namun tetap satu jua.

Dengan adanya keanekaragaman daerah dan potensinya masing-masing sebenarnya bukan untuk saling memecah dan saling menegasi-kan tetapi justru sebaliknya untuk saling memeperkuat dan me-ngokohkan NKRI ini, seperti untaian mutu manikam di hamparan katulistiwa ini yang begitu indah dipandang karena keragaman warna dan coraknya. Bahkan sesuai dengan tujuan otonomi daerah itu, diharap-kan setiap daerah dapat berlomba dan berupaya untuk masing-masing daerah memiliki keunggulan dan daya saing daerahnya masing-masing.

Sehubungan dengan itu, sebagai salah satu implementasi dari Tri Dharma Perguruan tinggi, kami sangat menyambut baik kehadiran buku yang ditulis Dr. Yaya Mulyana A.Aziz, M.S.i yang diharapkan bagi para praktisi di legislatif maupun eksekutif dapat memberikan kontribusi pemikiran dalam memperkuat dan mengoptimalkan pelaksanaan otonomi daerah ini. Sedangkan bagi para mahasiswa dapat lebih meningkatkan pengetahuan dan pemahaman tentang fenomena otonomi daerah ini.

Hal ini sesuai dengan visi Unpas, untuk menjadi komunitas akademik peringkat internasional yang mengusung nilai Sunda dan Islam di tahun 2021, serta motto untuk menjadi "*luhung elmuna, pengkuh agamana dan jembar budayana*". Kami selalu mendorong setiap civitas akademik khususnya para dosen untuk menjadi yang terbaik dan berkiprah sesuai dengan bidang ilmunya masing-masing agar menjadi seperti "menara air" yang memberikan pencerahan dan manfaat bagi sesama. Semoga.

Wassalamu'alaikum Wr Wb.

Rektor Unpas

Prof. Dr. Ir. H. Eddy Jusuf, Sp, M.S.i. M.Kom.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR

SAMBUTAN REKTOR UNIVERSITAS PASUNDAN

DAFTAR ISI

BAB I KONSEP OTONOMI DAERAH: PENDAHULUAN

1.1 Konsep Otonomi Daerah	10
1.2 Landasan Penyelenggaraan Otonomi Daerah	21
1.3 Tujuan Otonomi Daerah	24
1.4 Latar Belakang Otonomi Daerah	28

BAB II FAKTOR KEBERHASILAN DAN DILEMA OTONOMI DAERAH

2.1 Faktor Pendukung Penyelenggaraan Otonomi Daerah	35
2.2 Faktor yang Mempengaruhi Otonomi Daerah	36
2.3 Faktor Penunjang Keberhasilan Otonomi Daerah	40
2.4 Faktor Manusia sebagai Faktor Terpenting	42
2.5 Dilema Otonomi Daerah	44

BAB III KISAH PERGOLAKAN DAERAH: DIALEKTIKA HEGEMONI PUSAT DAN TUNTUTAN OTONOMI DAERAH

3.1 Pandangan Teoretis	50
3.2. Pergolakan Daerah: Perspektif Sejarah	53
3.3. Dialektika Hegemoni dan Otonomi: Dikotomi Jawa-Luar Jawa	59
3.4. Mengembalikan Kedaulatan kepada Rakyat	64

BAB IV ASAS-ASAS DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH

4.1 Pendahuluan	67
-----------------------	----

4.2 Asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, Asas “Medebewind” Pembantuan)	(Tugas 71
4.2.1 Asas Desentralisasi	71
4.2.2 Asas Dekonsentrasi	72
4.2.3 Asas “Medebewind” (Tugas Pembantuan)	75
4.3 Alasan dan Tujuan Desentralisasi	76
	77

BAB V DINAMIKA OTONOMI DAERAH DARI MASA KE MASA

5.1 Pendahuluan	85
5.2 Masa Penjajahan Belanda	86
5.3 Masa Penjajahan Jepang	88
5.4 Masa Orde Lama	89
5.5 Masa Demokrasi Liberal	90
5.6 Masa Demokrasi Terpimpin	92
5.7 Masa Orde Baru	93
5.8 Masa Reformasi	96
5.9 Hubungan Desentralisasi dan “Good Governance”	111

BAB VI PENATAAN DAERAH OTONOM: KONSEP DAN PENERAPAN

6.1 Pemerintahan Lokal	113
6.2 Administrasi Pemerintahan Daerah	117
6.3 Penataan Daerah Otonom	122
6.4 Penataan Daerah sebagai Kebijakan Publik	131
6.5 Studi Pengembangan Wilayah	143
6.6 Implikasi Politik Kebijakan Penataan Daerah Otonom	150
6.7 Evaluasi Kinerja Pemerintah Daerah	153

BAB VII PELAYANAN PUBLIK DALAM PEMEKARAN DAERAH

7.1 Ironi Pemekaran Daerah	157
7.2 Konsep Pelayanan Publik	164
7.3 Konsep Kualitas Pelayanan Publik	180
7.4 Pemekaran Daerah dan Pelayanan Publik	196

7.4.1. Tujuan Desentralisasi dari Sisi Kepentingan Pemerintah Pusat	203
7.4.2. Tujuan Desentralisasi dari Sisi Kepentingan Pemerintah Daerah ...	203
7.5 Pelayanan Publik Demokratis	206

BAB VIII HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT-DAERAH

8.1 Pendahuluan	213
8.2 Model Hubungan Pusat dan Daerah	214
8.3 Hubungan Pusat-Daerah Bidang Kewenangan	214
8.3.1 Ajaran Formal	215
8.3.2 Ajaran Materiil	217
8.3.3 Ajaran Riil	218
8.4 Hubungan Pusat-Daerah Bidang Kelembagaan	218
8.5 Hubungan Keuangan Pusat-Daerah	220
8.6 Hubungan Pusat-Daerah Bidang Pengawasan	222

BAB IX LANDASAN YURIDIS HUBUNGAN PUSAT-DAERAH

9.1 Hubungan Kewenangan Pusat-Daerah Menurut UU No. 32 Tahun 2004	225
9.2 Hubungan Kelembagaan Pusat-Daerah Menurut UU No. 32 Tahun 2004	231
9.3 Hubungan Keuangan Pusat-Daerah Menurut UU No. 33 Tahun 2004	236
9.3.1 Pendapatan Asli Daerah (PAD)	236
9.3.2 Dana Perimbangan	238
9.3.3 Lain-Lain Pendapatan	248
9.4 Hubungan Pusat-Daerah Bidang Pengawasan Menurut UU No. 32 Tahun 2004	253

BAB X MENIMBANG DAERAH OTONOMI KHUSUS

10.1. Pendahuluan	259
10.2 Pengertian dan Sejarah Daerah Otonomi Khusus	260
10.3 Aceh	263

10.3.1 Latar Belakang Diberikannya Status Daerah Otonomi Khusus ...	264
10.3.2 Hak Istimewa Aceh	266
10.3.3 Kewenangan Pemerintah	269
10.3.4 DPRA Dan DPRK	269
10.3.5 Parpol Lokal	270
10.3.6 Syariat Islam Dan Pelaksanaannya	270
10.4 DKI Jakarta	271
10.4.1 Kedudukan, Fungsi Dan Peran	271
10.4.2 Wilayah DKI Jakarta	272
10.4.3 Latar Belakang Diberinya Otonomi Khusus	273
10.4.4 Keistimewaan Daerah Khusus Ibukota	274
10.5 DI Yogyakarta	274
10.5.1. Alasan Mengapa DIY adalah Daerah Otonomi Khusus	275
10.5.2. Keistimewaan dari DIY	277
10.6 Papua dan Papua Barat	278
10.6.1. Latar Belakang Terbentuknya Daerah Otonomi Papua dan Papua Barat	279
10.6.2. Keistimewaan Daerah Otonomi Papua dan Papua Barat ..	281
10.7 Pertimbangan Daerah Otonomi Khusus	284
10.8. Desentralisasi Asimetris	286

DAFTAR PUSTAKA

BIODATA RINGKAS PENULIS

ISBN 978-979-8973-95-6

