



JURNAL ILMU HUKUM

LITIGASI

ISSN : 0853 - 7100

PROSPEK PENGATURAN PIDANA KERJA SOSIAL
DI INDONESIA

ASPEK PIDANA DALAM LEMBAGA
PEMBIAYAAN NON BANK MODAL VENTURA

FUNGSI HUKUM BAGI PEMBANGUNAN
DI ERA GLOBALISASI

GOOD GOVERNANCE DI INDONESIA

PENGARUH PERUBAHAN IKLIM TERHADAP
LINGKUNGAN HIDUP DAN KESEHATAN MANUSIA

PENERAPAN *SINGLE PRESENCE POLICY* PADA
PRAKTEK PERBANKAN DI INDONESIA

BEBERAPA CATATAN TENTANG NORMA HUKUM

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DESENTRALISASI

PERKEMBANGAN HUKUM DI INDONESIA

TELAAH FILOSOFIS TERHADAP HAK MILIK INTELEKTUAL
SEBAGAI BAGIAN DARI HAK ASASI MANUSIA

HUKUM ISLAM DI INDONESIA MASA KINI

IMPLEMENTASI PENGATURAN JAMINAN KESELAMATAN PELAYARAN
DI PERAIRAN INDONESIA

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DESENTRALISASI
(Telaah Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 Tentang
Pemekaran Daerah Terhadap Peraturan Penggantinya)

Oleh :

Thomas Bustomi¹

Abstract

Target of development is to improve prosperity of society, good of prosperity having the character of absolute which enjoyed by every society group and individual, and also prosperity having the character of relative in meaning generalization of justice or prosperity. Theoretically, absolute prosperity can be quickened to through growth of high economics, and growth of economics can reach to through efficiency as method. Meanwhile, prosperity relative or justice earn in acceleration through more earnings distribution flatten.

Kata kunci : Implementasi, kebijakan, pemekaran, daerah, desentralisasi, efisiensi, kemakmuran.

A. PENDAHULUAN

Berbagai kebijakan dilakukan oleh pemerintah, sebagai akselerator proses pembangunan, baik kebijakan yang bersifat langsung dalam bidang ekonomi, maupun kebijakan yang bersifat tidak langsung dalam bidang lainnya seperti bidang pemerintahan dan politik. Salah satu upaya untuk mempercepat proses pencapaian tujuan pembangunan tersebut dalam bidang pemerintahan dan politik adalah kebijakan pembagian kewenangan penyelenggaraan pembangunan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, yang lazim disebut sebagai kebijakan sentralisasi dan/atau desentralisasi. Kebijakan sentralisasi lebih mengedepankan pendekatan efisiensi untuk memacu pertumbuhan ekonomi. Dengan kata lain, kebijakan ini lebih menekankan kepada peningkatan kesejahteraan abso-

lut. Sementara itu kebijakan desentralisasi lebih memprioritaskan dimensi keadilan atau kesejahteraan relatif.

Dalam konteks ini, kebijakan desentralisasi bertujuan agar semua potensi yang dimiliki oleh daerah dapat bergerak dan dimanfaatkan menjadi suatu sinergi yang dinamis dalam memberdayakan ekonomi masyarakat di daerah, sehingga tujuan peningkatan kesejahteraan absolut dan kesejahteraan relatif dapat segera diwujudkan. Selain itu, pemerintah daerah melalui berbagai instrumennya harus mampu menggiring semua sumber daya yang ada menuju pola produksi, alokasi dan distribusi yang lebih baik, sehingga pada gilirannya daerah lebih mandiri dalam kesejahteraan masyarakat yang lebih tinggi.

B. PEMBAHASAN

¹ Dosen Prodi Ilmu Administrasi Negara FISIP UNPAS.

Atas dasar hal tersebut, maka dari sudut pandang ekonomi, otonomi daerah harus benar-benar diarahkan pada optimalisasi manfaat yang akan diterima oleh masyarakat, baik dalam jangka pendek maupun dalam jangka panjang. Jika otonomi tidak dilaksanakan dengan pertimbangan-pertimbangan tadi, atau rendahnya komitmen serta kesiapan daerah dalam melaksanakan otonomi tersebut, bukannya akan menimbulkan efek positif dalam pemberdayaan ekonomi daerah, malah justru mengancam kondisi perekonomian secara keseluruhan.²

Beberapa sumber kebocoran ekonomi tatkala otonomi dilaksanakan tidak sungguh-sungguh atau kesiapan daerah dan pusat tidak "memadai", dapat diidentifikasi antara lain³: Pertama, makin tingginya disparitas antar daerah. Hal ini didasarkan kepada anggapan bahwa potensi dan kemampuan setiap daerah berbeda-beda, terutama dalam pemilikan sumber daya. Sementara itu, desentralisasi berarti memberikan kewenangan yang luas kepada daerah dalam mengurus aktivitasnya termasuk aktivitas ekonomi. Daerah bebas dalam mengolah sumber daya, menerapkan kebijakan-kebijakan fiskal (memungut pajak, retribusi, dan melakukan belanja), serta dalam menentukan arah pembangunan ekonominya demi kesejahteraan rakyat dalam daerah yang bersangkutan. Walhasil, karena potensi dan kemampuan daerah berbeda-beda, maka disparitas antar daerah akan semakin tinggi. Daerah yang kaya dan memiliki struktur yang lebih seimbang akan melaju cepat, sementara itu Daerah yang miskin akan ketinggalan.

Kedua, inefisiensi produksi dan alokasi sebagai akibat desentralisasi murni disebabkan karena daerah akan memaksakan diri dalam melakukan produksi su-

atu komoditas tertentu meskipun secara ekonomis tidak terlalu menguntungkan. Selain itu, terdapat kemungkinan suatu komoditas hanya akan efisien jika diproduksi dalam skala besar (*economics of scale*), tetapi karena daerah memaksakan diri untuk memproduksinya, maka yang terjadi adalah banyaknya perusahaan sejenis dalam skala yang relatif kecil. Masih dalam konteks pemaksaan diri dalam memproduksi suatu komoditas, maka secara nasional dapat dinilai juga sebagai inefisiensi dalam alokasi sumber daya. Sumber daya yang seharusnya dialokasikan untuk komoditas lain, karena motivasi kemandirian, akhirnya dialokasikan kepada komoditas tertentu yang kurang efisien.

Ketiga, instabilitas yang berpangkal dari luasnya kewenangan daerah dalam menetapkan kebijakan fiskal. Dengan keluasan pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan tersebut, maka efektivitas kebijakan fiskal yang digulirkan oleh pemerintahan Pusat akan kurang. Dengan demikian apabila terjadi suatu guncangan dalam perekonomian, sulit bagi pemerintahan nasional untuk meredamnya, dan efek dari kebijakan fiskal bagi setiap daerah akan berbeda-beda.

Argumentasi di atas, nampaknya didukung oleh data-data Laporan Bank Dunia Tahun 1997 yang menyebutkan bahwa: "meskipun desentralisasi fiskal memberikan manfaat di beberapa negara seperti China, India, negara-negara Amerika Latin, serta negara-negara lain di belahan dunia ini, namun di sisi lain memunculkan 3 (tiga) permasalahan utama, yaitu: meningkatnya ketidakadilan (kesenjangan), instabilitas makro ekonomi, dan adanya resiko kewenangan lokal yang dapat menyebabkan kesalahan dalam alokasi sumber daya" (*World Development Report: The State in a Changing World*, 1997).

² UNPAD, Laporan Hasil Penelitian Pemekaran Daerah, 2003.

Meskipun kondisi Indonesia tidak sama dengan negara-negara sebagaimana yang diteliti oleh Bank Dunia, namun hal tersebut dapat dijadikan pelajaran untuk memacu kinerja kebijakan desentralisasi yang digulirkan Pemerintah Indonesia lebih baik. Artinya, hal-hal negatif yang muncul di beberapa negara dalam konteks desentralisasi ini, terutama ketidaksiapan Pusat dan Daerah, harus mampu dieliminasi.

Ada beberapa indikator untuk melihat berhasil atau tidaknya kebijakan desentralisasi tersebut, sekaligus sebagai indikator tercapai atau tidaknya tujuan pembangunan. Diantara indikator-indikator tersebut, indikator pada bidang ekonomi, sosial, sarana dan prasarana dasar, serta keuangan daerah, merupakan indikator yang sangat penting dan relevan untuk dijadikan ukuran keberhasilan pembangunan dalam jangka pendek, dan terutama dalam kaitannya dengan implementasi kebijakan desentralisasi yang direspon oleh daerah dengan tuntutan pemekaran wilayah. Beberapa indikator tersebut antara lain:

1. Dalam bidang ekonomi, ketercapaian tujuan pembangunan antara lain dapat dilihat dari pendapatan nasional perkapita, pengurangan jumlah penduduk miskin, dan tingkat pengangguran. Makin tinggi tingkat pendapatan perkapita menunjukkan makin berhasil pembangunan yang dicapai. Sementara itu, makin sedikit jumlah penduduk miskin maka makin berhasil pembangunan tersebut. Dalam praktek perhitungan pendapatan perkapita di suatu daerah sering direpresentasikan oleh Produk Domestik Regional Bruto perkapita. Pendapatan regional adalah seluruh pendapatan yang diperoleh oleh penduduk suatu daerah dalam satu tahun tertentu. Sedangkan pendapatan re-

gional perkapita adalah pendapatan regional dibagi jumlah penduduk.

Selanjutnya, masih indikator dalam bidang ekonomi, juga dapat dilihat dari tingkat pemerataan pendapatan. Dalam hal ini terdapat beberapa alat yang biasa digunakan untuk melihat indikator ini, antara lain gini ratio, luas daerah di bawah kurva lorenz, jumlah penduduk yang berada di bawah garis kemiskinan dan lain-lain. Dalam kajian, ini, jumlah penduduk miskin merupakan indikator yang paling representatif digunakan untuk melihat tingkat pemerataan ini. Makin banyak jumlah penduduk miskin berarti makin tidak berhasil pembangunan yang dilaksanakan, atau makin rendah kinerja pembangunan.

Indikator keberhasilan pembangunan dalam bidang ekonomi juga dapat dilihat secara sektoral. Dalam hal ini, sektor-sektor yang menjadi unggulan daerah dapat dijadikan indikator operasional dengan melihat kontribusi nilai tambah sektor tersebut terhadap pendapatan daerah (PDRB). Bagi daerah yang didominasi sektor pertanian seperti Kabupaten Tasikmalaya, maka kontribusi nilai tambah sektor pertanian terhadap PDRB merupakan salah satu indikator keberhasilan pembangunan.

2. Dalam Bidang Sosial, keberhasilan pencapaian tujuan pembangunan dapat dilihat antara lain dalam sektor pendidikan dan kesehatan. Keberhasilan pembangunan dilihat dari indikator kinerja sektor pendidikan adalah adanya kesempatan bagi masyarakat usia didik untuk mendapatkan pendidikan yang layak secara kualitas dan kuantitas. Dari sisi kualitas, indikator ini secara operasional dapat dilihat dari rasio guru terhadap murid. Rasio ini secara teoritis berkorelasi positif dengan daya serap

murid terhadap materi ajaran yang diberikan. Artinya, makin tinggi rasio guru terhadap murid, maka makin baik daya serap murid terhadap materi yang diajarkan, sehingga makin tinggi kualitas pendidikan yang didapatkan.

Indikator kesehatan yang paling utama adalah pemerataan kesehatan bagi masyarakat. Indikator ini dapat dilihat dari rasio tenaga kesehatan terhadap seluruh penduduk. Makin tinggi rasio tenaga kesehatan terhadap penduduk maka makin besar peluang masyarakat secara umum untuk mendapatkan layanan kesehatan yang makin baik.

3. Dalam Bidang Sarana dan Prasarana Dasar, keberhasilan pembangunan dapat diukur dan dinilai dari ketersediaan dan kecukupan sarana dan prasarana yang mempunyai peranan penting terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat. Beberapa indikator yang secara empirik dan teoritik mempunyai peran penting ini antara lain adalah sarana dan prasarana perhubungan serta sarana dan prasarana penerangan. Keberhasilan pada sektor perhubungan antara lain dapat dilihat dari panjang jalan yang dimiliki oleh daerah. Hal ini didasari pemikiran, makin panjang jalan yang dimiliki, maka makin tinggi akses masyarakat kepada berbagai aktivitas kehidupan termasuk aktivitas perekonomian, sehingga mobilisasi penduduk antar wilayah atau antar kota dan desa juga makin tinggi.

Masih dalam kaitannya dengan indikator untuk mengukur kinerja pembangunan pada Bidang Sarana dan Prasarana Dasar, sektor listrik merupakan sektor yang penting dan memberikan daya dongkrak yang besar terhadap aktivitas ekonomi masyarakat dan peningkatan kesejahteraan

masyarakat. Atas dasar hal tersebut, rasio jumlah pelanggan listrik terhadap keseluruhan rumah tangga dijadikan salah satu indikator keberhasilan pembangunan.

4. Keuangan daerah, merupakan salah satu indikator kinerja pembangunan yang sangat penting dalam kaitannya dengan kebijakan pemekaran wilayah. Secara langsung pemekaran wilayah berimplikasi kepada pembagian sumber-sumber keuangan. Dampak langsung dan sangat terasa oleh Pemerintah Daerah terutama adalah pada sisi penerimaan, khususnya Pendapatan Asli Daerah, karena PAD merupakan sumber pendapatan yang objek penerimaannya berada di daerah yang bersangkutan. Dengan kata lain, pemekaran wilayah berarti pembagian sumber PAD antara daerah induk dengan daerah yang baru.

Berdasarkan uraian di atas maka alur kerangka pemikiran dari perumusan bahan kebijakan penataan daerah otonom kabupaten/kota dapat dirumuskan melalui model kerangka pikir dalam bentuk diagram alur sebagai berikut (terdapat dalam lampiran gambar 1)

Persyaratan Teknis Pembentukan dan kriteria Pemekaran, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah telah diatur berdasarkan PP No. 129 Tahun 2000 sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 32 Tahun 2004 pasal 8. Tujuan dari Pembentukan, pemekaran, penghapusan dan penggabungan Daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan melalui: peningkatan pelayanan kepada masyarakat, percepatan pertumbuhan kehidupan demokrasi, percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah, percepatan pengelolaan potensi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban, serta peningkatan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah.

Suatu Daerah dapat dibentuk berdasarkan syarat-syarat teknis meliputi kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah, serta syarat pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya Otonomi Daerah.

1. Syarat Kemampuan ekonomi merupakan cerminan hasil kegiatan usaha perekonomian yang berlangsung di suatu Daerah Provinsi, Kabupaten /Kota yang dapat diukur berdasarkan produk domestik regional bruto (PDRB) dan penerimaan daerah sendiri.
2. Syarat Potensi daerah merupakan cerminan tersedianya sumberdaya yang dapat dimanfaatkan dan memberikan sumbangan terhadap penerimaan daerah dan kesejahteraan masyarakat yang dapat diukur berdasarkan dengan adanya lembaga keuangan, sarana ekonomi, sarana pendidikan, sarana kesehatan, sarana transportasi dan komunikasi, sarana pariwisata, serta adanya aspek ketenagakerjaan di daerah tersebut.
3. Syarat Sosial budaya merupakan cerminan yang berkaitan dengan struktur sosial dan pola budaya masyarakat, kondisi sosial budaya masyarakat yang dapat diukur berdasarkan keberadaan tempat peribadatan, tempat/kegiatan institusi sosial dan budaya, serta adanya sarana olah raga.
4. Syarat Sosial politik merupakan cerminan kondisi sosial politik masyarakat yang dapat diukur dari keberadaan partisipasi masyarakat dalam berpolitik, serta organisasi kemasyarakatan di suatu daerah.
5. Syarat Jumlah penduduk merupakan jumlah tertentu penduduk suatu Daerah.
6. Syarat Luas daerah merupakan luas tertentu suatu daerah. (terdapat dalam lampiran gambar 2)

Sementara syarat Pertimbangan lain merupakan pertimbangan untuk terselenggaranya otonomi daerah yang dapat diukur berdasarkan kondisi keamanan dan ketertiban, ketersediaan sarana dan prasarana pemerintahan, rentang kendali, jika daerah itu berupa Propinsi yang akan dibentuk, maka minimal telah terdiri dari tiga Kabupaten dan atau Kota, jika daerah itu berupa Kabupaten yang akan dibentuk, maka minimal telah terdiri dari tiga Kecamatan, sedangkan jika daerah itu berupa Kota yang akan dibentuk, maka minimal telah terdiri dari tiga Kecamatan.

C. PENUTUP

Tujuan pembangunan adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, baik kesejahteraan yang bersifat absolut yang dinikmati oleh setiap individu dan kelompok masyarakat, maupun kesejahteraan yang bersifat relatif dalam arti pemerataan kesejahteraan atau keadilan. Secara teoritis, kesejahteraan absolut dapat dipercepat melalui pertumbuhan ekonomi yang tinggi, dan pertumbuhan ekonomi dapat dicapai melalui efisiensi sebagaimana kaidah pareto-optimal. Sementara itu, kesejahteraan relatif atau keadilan dapat diakselerasi melalui pendistribusian pendapatan yang lebih merata.

D. DAFTAR PUSTAKA

- Brouwer, R, and Nhessango, J 2006, *'About Bridges and Bonds: community responses to the 2000 floods in Mabalane District, Mozambique'*, *Disasters*, vol. 30, no. 2, pp. 234-55.
- Freeman, KP 2004, *Spatial Research and Information*, vol. 32, no. 5, pp. 427-37.

Furukawa, S 2000, 'An institutional framework for crisis management', *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 8, no. 1, pp. 3-14)

Sobandi, 2002, 'Civil society and the state'. 120-39.

Pelling, M 1998, 'Participation, social capital, and vulnerability to urban flooding', *Journal of International Development*, vol. 10, pp. 469-86.

policy', *The World Bank Research Observer*, vol. 15. no. 2, pp. 225-49.

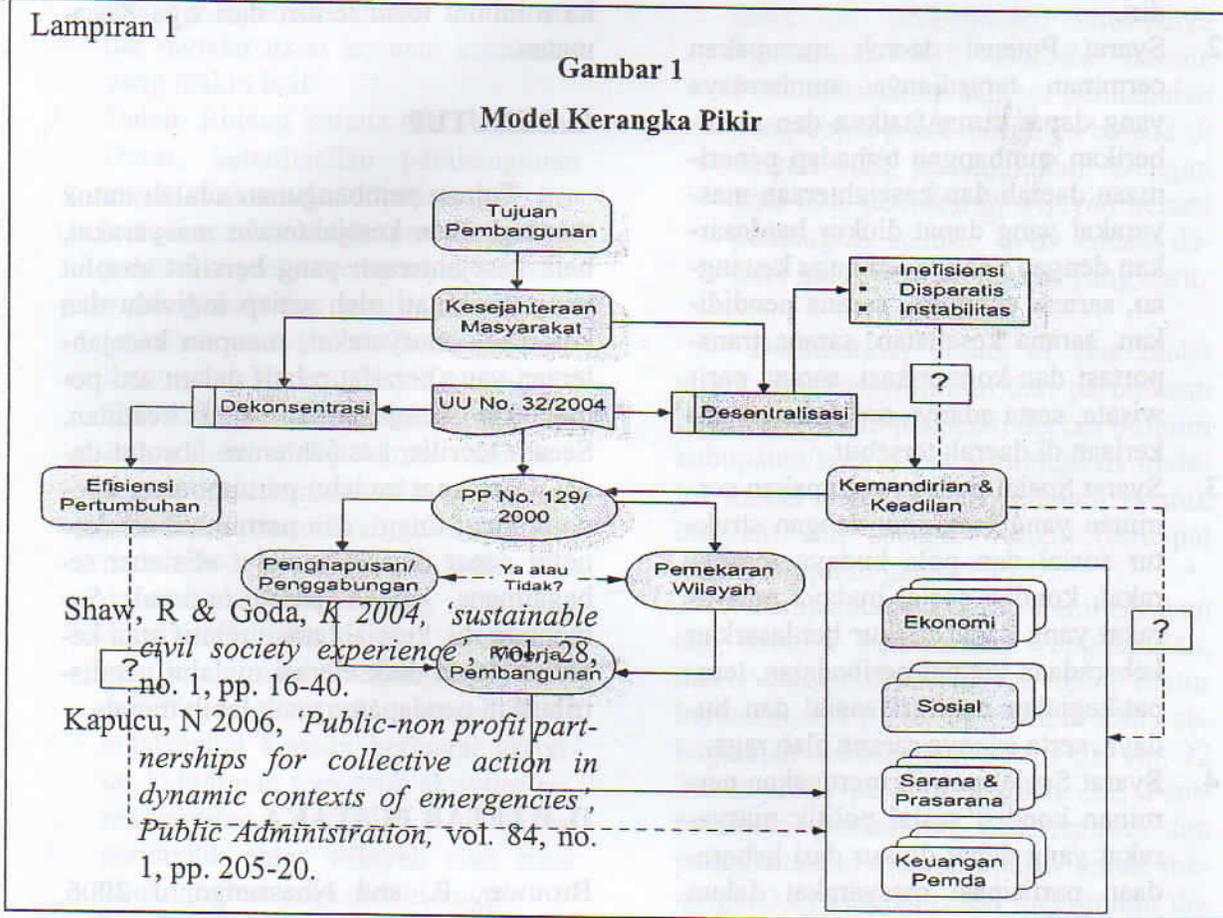
Sumber lainnya :

Laporan Hasil Penelitian Pemekaran Daerah, 2003.

Laporan Hasil Penelitian, Biro Dekonsentrasi Propinsi Jawa Barat, 2007.

Lampiran 1

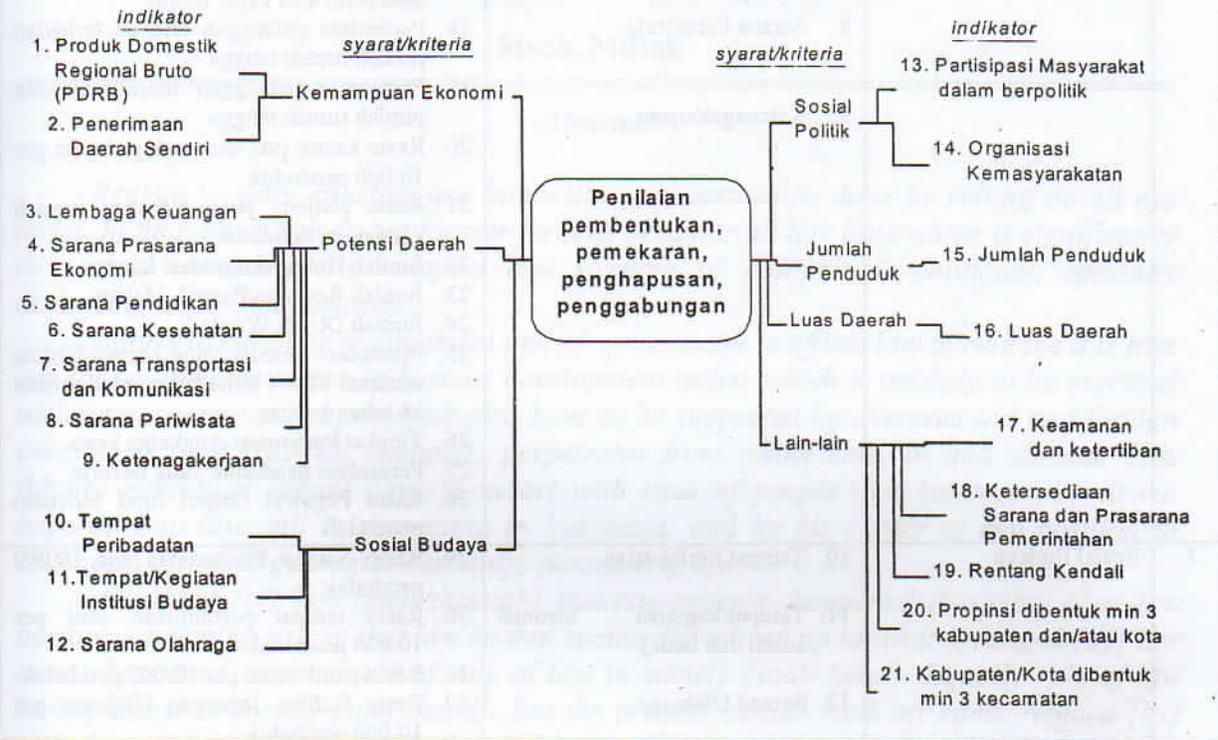
Gambar 1
Model Kerangka Pikir



Woolcock, M and Narayan, D 2000, 'Social capital: implications for development theory, research, and

Lampiran 2

Gambar 2
Diagram Syarat dan Indikator Penilaian Pembentukan & Kriteria Pemekaran, Penghapusan & Penggabungan Daerah Berdasarkan PP No. 129 Tahun 2000



Lampiran 3 : Indikator Pemekaran

Tabel 1
Indikator Tersedia

No.	Syarat/Kriteria	Indikator	Sub Indikator
1.	Kemampuan Ekonomi	1. Produk Domestik Bruto (PDRB)	1. PDRB perkapita 2. Pertumbuhan Ekonomi 3. Kontribusi PDRB terhadap PDRB total 4. Rasio penerimaan daerah sendiri terhadap pengeluaran rutin
		2. Penerimaan Daerah Sendiri	5. Rasio penerimaan daerah sendiri terhadap PDRB
2.	Potensi Daerah	3. Lembaga Keuangan	6. Rasio bank per 10.000 penduduk 7. Rasio bukan bank per 10.000 penduduk
		4. Sarana dan Prasarana Ekonomi	8. Rasio kelompok petokoan per 10.000 penduduk 9. Rasio pasar per 10.000 penduduk
		5. Sarana Pendidikan	10. Rasio SD per penduduk 11. Rasio SLTP per penduduk usia SLTP 12. Rasio SLTA per penduduk usia SLTA
		6. Sarana Sekolah	13. Rasio penduduk usia Perguruan Tinggi per penduduk usia 19 tahun ke atas
		7. Sarana Transportasi dan Komunikasi	14. Rasio fasilitas kesehatan per 10.000 penduduk 15. Rasio tenaga medis per 10.000 penduduk
			16. Persentase rumah tangga yang mempunyai kendaraan bermotor roda

No.	Syarat/Kriteria	Indikator	Sub Indikator
		8. Sarana Pariwisata 9. Ketenagakerjaan	2,3 atau perahu atau perahu motor 17. Persentase rumah tangga yang mempunyai kendaraan bermotor roda 4 atau lebih atau kapal motor 18. Persentase pelanggan telepon terhadap jumlah rumah tangga 19. Persentase pelanggan listrik terhadap jumlah rumah tangga 20. Rasio kantor pos termasuk jasa-jasa per 10.000 penduduk 21. Rasio panjang jalan terhadap jumlah kendaraan bermotor 22. Jumlah Hotel/Akomodasi lainnya 23. Jumlah Restoran/Rumah Makan 24. Jumlah Obyek Wisata 25. Persentase pekerja yang berpendidikan minimal SLTA terhadap penduduk usia 18 tahun ke atas 26. Tingkat Partisipasi Angkatan kerja 27. Persentase penduduk yang bekerja 28. Rasio Pegawai Negeri Sipil terhadap penduduk
3.	Sosial Budaya	10. Tempat Peribadatan 11. Tempat/kegiatan institusi sosial dan budaya 12. Sarana Olahraga	29. Rasio Sarana Peribadatan per 10.000 penduduk 30. Rasio tempat pertunjukan seni per 10.000 penduduk 31. Rasio panti sosial per 10.000 penduduk 32. Rasio fasilitas lapangan Olahraga per 10.000 penduduk
4.	Sosial Politik	13. Partisipasi Masyarakat dalam Berpolitik 14. Organisasi Kemasyarakatan	33. Rasio penduduk yang ikut pemilu terhadap penduduk yang mempunyai hak lain 34. Jumlah Organisasi Kemasyarakatan
5.	Jumlah Penduduk	15. Jumlah Penduduk	35. Jumlah Penduduk
6.	Luas Daerah	16. Luas Daerah	36. Rasio jumlah penduduk urban terhadap jumlah penduduk * 37. Luas wilayahkeseluruhan 38. Luas wilayah efektif yang dapat dimanfaatkan
7.	Lain-lain	17. Keamanan dan Ketertiban 18. Ketersediaan Sarana dan Prasarana Pemerintahan 19. Rentang Kendali	39. Angka kriminalitas per 10.000 penduduk 16. Rasio gedung yang ada terhadap kebutuhan minimal gedung pemerintahan 40. Rasio lahan yang ada terhadap kebutuhan minimal untuk sarana/prasarana pemerintahan 41. Rata-rata jarak Kecamatan ke pusat Pemerintahan (Ibukota Propinsi/Kabupaten induk) 42. Rata-rata lama waktu perjalanan dari Kecamatan ke pusat Pemerintahan (Ibukota Propinsi/Kabupaten Induk)

Sumber: PP No. 129 Tahun 2000