



KAJIAN AKADEMIK

Pelaksanaan Otonomi Daerah

BADAN PENGKAJIAN MPR RI

**TAHUN
20
18**



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

**KAJIAN AKADEMIK
PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH**

**BADAN PENGKAJIAN MPR RI
2018**

**KAJIAN AKADEMIK
PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH**

Cetakan Pertama, November 2018

PENASEHAT

PIMPINAN BADAN PENGKAJIAN MPR RI

Dr. Bambang Sadono, S.H., M.H
Prof. Dr. Hendrawan Supratikno
Rambe Kamarul Zaman, M.Sc, M.M.
Martin Hutabarat, S.H.
Ir. Tifatul Sembiring

PENGARAH

Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H.,M.H.

WAKIL PENGARAH

Dra. Selfi Zaini

PENANGGUNG JAWAB

Drs. Yana Indrawan, M.Si.

EDITOR

Tommy Andana, Siti Aminah,
Otto Trengginas Setiawan, dan Pradita Devis Dukarno

TIM PENYUSUN

Pusat Pengembangan Otonomi Daerah, Fakultas Hukum
Universitas Brawijaya, dan Badan Pengkajian MPR

ISBN

978-602-5676-40-6

Diterbitkan oleh Badan Pengkajian MPR RI



**SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

**SAMBUTAN KEPALA BIRO PENGAJIAN
SEKRETARIAT JENDERAL MPR RI**

Alhamdulillah, puji dan syukur kami panjatkan ke hadirat Allah Subhannahu Waa Ta'ala, Tuhan Yang Maha Esa. **Buku Kajian Akademik tentang "Pelaksanaan Otonomi Daerah"**. Buku kajian ini merupakan salah satu hasil kajian yang dilakukan oleh Badan Pengkajian MPR bekerjasama dengan segenap akademisi dari Universitas Brawijaya.

Penyusunan **Kajian Akademik "Pelaksanaan Otonomi Daerah"** berlangsung selama 3 (tiga) bulan, melalui penelitian kualitatif dengan metode pengumpulan data, dokumentasi sumber-sumber referensi yang berkaitan dengan otonomi daerah, wawancara mendalam kepada narasumber pakar, *Focus Group Discussion*, dan analisis dari rim peneliti.

Penerbitan serta penyebarluasan buku ini dimaksudkan tentunya untuk menambah khasanah pemikiran bagi pembaca, dan kalangan dunia akademis, serta sebagai bahan bagi para Anggota MPR dalam pelaksanaan tugas konstitusionalnya.

Akhir kata, kami menyampaikan permohonan maaf apabila terdapat ketidaksempurnaan dalam penerbitan buku kajian akademik ini.

Kepala Biro Pengkajian,

Ttd,

Drs. Yana Indrawan, M.Si



**SEKRETARIAT JENDERAL
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL MPR RI

Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,

Kewenangan MPR Sesuai Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu “*Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar.*” Kewenangan MPR mengubah dan menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, merupakan satu-satunya dasar apabila akan dilakukan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia. Kewenangan yang dimaksud kemudian diperkuat dalam Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 tahun 2018 yaitu tugas MPR antara lain adalah mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta pelaksanaannya, dan menyerap aspirasi masyarakat, daerah, dan lembaga negara berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Untuk dapat melakukan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia, tentu diperlukan berbagai data penelitian, informasi komprehensif dari berbagai studi literatur, serta masukan dari berbagai pihak. Oleh karena itu, MPR melalui alat kelengkapannya yaitu Badan Pengkajian MPR memandang perlu untuk melakukan kajian akademik dengan perguruan tinggi atau lembaga penelitian. Salah satu lembaga penelitian yang ditunjuk yaitu Pusat Pengembangan Otonomi Daerah, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya. Tema yang dikaji sesuai dengan dengan target Badan Pengkajian dalam mengkaji pelaksanaan serta evaluasi otonomi daerah di Indonesia.

Bertitik tolak pada gagasan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka perubahan mendasar dalam kerangka sistem ketatanegaraan Republik Indonesia ditandai dengan adanya perubahan struktur maupun paradigma bernegara yang

sentralistik menuju kearah konsep bernegara yang desentralistik, sehingga berimplikasi pada kelahiran otonomi daerah sebagai suatu sistem ketatanegaraan yang dianggap ideal di tengah tuntutan demokrasi partisipatif. Dengan tujuan untuk mendekatkan masyarakat pada proses partisipasi, pelayanan publik, peningkatan kesejahteraan, pemerataan pembangunan dan pengambilan kebijakan maupun kebijaksanaan di tingkat lokal bagi terwujudnya pembangunan untuk rakyat indonesia yang seluruhnya dan seutuhnya.

Perubahan paradigma tersebut merupakan tonggak lahirnya pembaharuan tatanan demokrasi di Indonesia. Masa transisi dari pemerintahan yang sentralistik ke arah desentralisasi mengehndaki setiap daerah baik di tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota untuk melaksanakan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Dengan demikian, maka dalam konteks perkembangan otonomi daerah diperlukan adanya evaluasi dalam rangka untuk memperkuat sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan amanat Pasal 1 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), serta Pasal 18 Ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehingga penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat 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.

Akhir kata, semoga Buku **Kajian Akademik “Pelaksanaan Otonomi Daerah”**, dapat menyajikan ruang pemikiran, gagasan dan kaidah secara akademis, serta dapat menjadi rujukan ilmiah bagi seluruh Anggota MPR dalam menjalankan wewenang dan tugas konstitusionalnya.

Sekretaris Jenderal MPR,

Ttd.

Dr. Ma'ruf Cahyono, SH. MH



SAMBUTAN PIMPINAN BADAN PENGAJIAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

Assalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan, sangat berbeda. Banyak muatan yang secara politik, ekonomi, sosial, budaya, dan hukum mengalami perubahan yang mendasar. Idealnya, muatan-muatan yang terkandung di dalam konstitusi seharusnya dapat langsung dirasakan bagi masyarakat Indonesia dalam rangka mencapai tujuan negara.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah diubah, beberapa tahun terakhir ini banyak mendapat tanggapan dari masyarakat dan daerah. Pada tahun 2014, pada Sidang Akhir Masa Jabatan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia periode 2009-2014, terjadi momentum penting yaitu telah diputuskannya Keputusan MPR Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Masa Jabatan Tahun 2009-2014, yang isinya adalah sebagai berikut:

1. Melaksanakan penataan sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dengan tetap berdasarkan pada nilai-nilai Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara dan Kesepakatan Dasar untuk tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tetap mempertahankan bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, mempertahankan sistem pemerintahan presidensial serta melakukan perubahan dengan cara adendum;
2. Melakukan reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional dengan model GBHN sebagai haluan penyelenggaraan negara;
3. Melakukan revitalisasi nilai-nilai Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika secara melembaga melalui

semua tingkatan pendidikan nasional dalam rangka pembangunan karakter bangsa;

4. Membentuk lembaga kajian yang secara fungsional bertugas mengkaji sistem ketatanegaraan, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta implementasinya;
5. Mewujudkan akuntabilitas publik lembaga negara dalam melaksanakan tugas konstitusional yang diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 melalui laporan kinerja pelaksanaan tugas dalam Sidang Tahunan MPR RI;
6. Melakukan penataan sistem peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan Pancasila sebagai sumber segala sumber hukum negara;
7. Memperkuat status hukum Ketetapan MPRS dan MPR dalam sistem hukum Indonesia.

Penerbitan buku Kajian Akademik tentang "**Pelaksanaan Otonomi Daerah**" yang bekerjasama dengan Pusat Pengembangan Otonomi Daerah, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya, merupakan salah satu upaya untuk memperkaya hasil rumusan atau materi yang sedang disusun oleh Badan Pengkajian MPR RI tentang reformulasi sistem perencanaan pembangunan nasional yang tentu tidak dapat dilepaskan dengan evaluasi serta penguatan pelaksanaan otonomi daerah. Sehingga, hasil penelitian tentang pelaksanaan Otonomi Daerah sangat menarik untuk diketahui oleh para pembaca dan masyarakat luas.

Dalam penelitian ini, antara lain memuat rekomendasi penting tentang pelaksanaan otonomi daerah sebagai berikut:

1. Desain Konstitusional kontruksi ketatanegaraan RI pasca amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 telah merubah paradig bernegara yang sentralistik ke aras konsep bernegara yang desentralistik yang pada akhirnya melahirkan gagasan otonomi daerah sebagai cita kenegaraan yang dianggap ideal bagi keanekaragaman potensi kenegaraan. Perkembangan struktur, substansi serta hakikat dari pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dalam rangka memperkuat sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan dengan tetap mempertimbangkan kelebihan dan kekurangannya. Konsep otonomi daerah masih lebih baik disbanding sistem otoriter sentralistik masa lalu. Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia jangan sampai ditarik kembali, baik lewat cara terang-terangan maupun *soft centralization*. Kesenjangan antar daerah perlu diatasi dengan mempercepat penularan keberhasilan inovasi-inovasi daerah ke daerah lain untuk

- terus meningkat semangatnya untuk berinovasi, karena dengan semangat inovasi inilah keberhasilan terbesar Otonomi Daerah.
2. Pengaturan terhadap sistem ekonomi daerah khususnya terkait dengan hubungan kewenangan antara pusat dan daerah dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia dilakukan dengan berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Perlunya sebuah penjelasan yang konkrit antara kewenangan pemerintah pusat dan daerah, sinegritas antara kepentingan pusat dan daerah dan penghargaan oleh pusat kepada daerah sehingga tujuan NKRI sebagai sebuah Negara kesatuan dapat terwujud karena semakin masifnya gerakan separatis daerah yang ingin memisahkan diri dari bentuk NKRI. Penghargaan dan penghormatan terhadap keberagaman dan keistimewaan masing-masing daerah merupakan kunci utama menjaga kesatuan Negara Republik Indonesia.
 3. Akselerasi daya saing daerah dapat memicu kreativitas inovasi daerah. Pelayanan public menjadi sasaran peningkatan kualitas. Ini meliputi pelayanan public dasar, seperti kesehatan, pendidikan, serta administrasi. Dengan otonomi daerah juga dapat meningkatkan partisipasi public, baik lewat lembaga resmi seperti musyawarah perencanaan pembangunan/Musrenbang maupun partisipasi yang sifatnya lebih luas, termasuk dalam pengawasan pembangunan. Otonomi daerah juga meningkatkan akuntabilitas dan responsivitas aparat pemerintahan.
 4. Persepsi dan evaluasi terhadap pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dalam rangka memperkuat sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia diperlukan adanya reorientasi pergeseran konsep desentralisasi. Terkait dengan model alternatif penyelenggaraan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam kerangka NKRI adalah terbentuknya suatu hubungan dan kerjasama antara pemerintah pusat dan daerah yang sinergis, partisipatif dan tidak saling tumpang tindih baik dalam pengaturan kewenangan, pengaturan pertimbangan keuangan pusat dan daerah dan tentunya pematangan konsep otonomi sebagai suatu nilai plus dari desentralisasi. Konsep yang sinergis antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan nilai tambah yang menjadikan masyarakat sebagai subyek pengambil keputusan memiliki keyakinan bahwa apa yang telah disusun baik di tataran pemerintah pusat maupun pemerintah daerah semata-mata untuk meningkatkan kesejahteraan bersama.

Akhir kata, semoga buku ini dapat memberikan manfaat yang seluas-luasnya.

Billahi taufiq walhidayah, wassalamualaikum warrahmatullahi wabarakatuh,

PIMPINAN BADAN PENGAJIAN MPR RI
Ketua,

Ttd.

Dr. BAMBANG SADONO, S.H.,M.H.

Wakil Ketua,

Ttd.

Prof. Dr. HENDRAWAN SUPRATIKNO

Wakil Ketua,

Ttd.

RAMBE KAMARULZAMAN, M.Sc.,MM

Wakil Ketua,

Ttd.

MARTIN HUTABARAT, S.H.

Wakil Ketua,

Ttd.

Ir. TIFATUL SEMBIRING

DAFTAR ISI

SAMBUTAN KEPALA BIRO PENGKAJIAN SEKRETARIAT JENDERAL MPR RI	i
SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL MPR RI	iii
SAMBUTAN PIMPINAN BADAN PENGKAJIAN MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA..	v
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR GAMBAR.....	xiii
DAFTAR TABEL.....	xv
DAFTAR BAGAN	xxi
DAFTAR GRAFIK.....	xxiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	7
BAB II KAJIAN TEORITIK EVALUASI PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DALAM RANGKA MEMPERKUAT SISTEM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA/NKRI.....	9
A. Kajian Teori Bernegara dan Cita Negara/ <i>Staatidea</i> Republik Indonesia.....	9
B. Kajian Teoritik tentang Negara Hukum dan Politik Hukum	32
B.1. Kajian Teoritik tentang Negara Hukum ...	32
B.2. Kajian Teoritik Tentang Definisi Politik Hukum	38
C. Kajian Teoritik tentang Otonomi Daerah dan Pemerintahan Daerah	41
C.1. Kajian Teoritik Tentang Otonomi Daerah.	41

C.2. Prinsip-Prinsip Pemberian Otonomi Daerah	47
C.3. Tujuan Otonomi Daerah	41
D. Kajian Teoritik Tentang Konsep Kewenangan dalam Penyelenggaraan Negara	58
E. Kajian Teoritik tentang Hukum dan Pembangunan	65
F. Kajian Teoritik tentang Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah	71
BAB III METODE PENELITIAN EVALUASI PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DALAM RANGKA MEMPERKUAT SISTEM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA	89
A. Jenis Penelitian dan Pendekatan Penelitian....	89
B. Metode Penelitian	90
C. Jenis Bahan Hukum	91
D. Metode Pengumpulan Bahan Hukum	92
E. Teknik Analisis Bahan Hukum	93
F. Desain Penelitian	93
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	95
A. Perkembangan Struktur, Substansi serta Hakikat dari Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia Dalam Rangka Memperkuat Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia/NKRI ...	95
A.1. Gambaran Umum Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia	95
A.2. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Aspek Hubungan Kepada Daerah dan DPRD	106
A.3. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Aspek Pembagian Urusan	106
A.4. Pemerintahan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Aspek Peran Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah	107
A.5. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Aspek Penataan Daerah	108

A.6.	Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Aspek Perangkat Daerah	108
A.7.	Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Aspek Keuangan Daerah.....	109
A.8.	Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Aspek Pembentukan Peraturan Daerah	114
A.9.	Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Aspek Inovasi Daerah ...	115
A.10.	Perkembangan Struktur, Substansi Serta Hakikat Dari Pelaksanaan Otonomi Daerah Studi di Kabupaten Malang.....	118
	A. Gambaran Umum Kabupaten Malang	118
	B. Rencana Pembangunan di Kabupaten Malang	127
	C. Layanan Urusan Pemerintahan.....	155
	D. Aspek Daya Saing Daerah.....	148
A.11.	Perkembangan Struktur, Substansi Serta Hakikat Dari Pelaksanaan Otonomi Daerah Studi di Kota Batu	156
	A. Gambaran Umum Kota Batu	156
	B. Layanan Urusan Pemerintahan	163
	C. Aspek Daya Saing Daerah	176
A.12.	Perkembangan Struktur, Substansi Serta Hakikat Dari Pelaksanaan Otonomi Daerah Studi di Kota Malang .	182
	A. Gambaran Umum Kota Malang	182
	B. Rencana Pembangunan di Kota Malang	190
	C. Layanan Urusan Pemerintahan	196
	D. Aspek Daya Saing Daerah	210
B.	Persepsi dan Evaluasi Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Indonesia dalam Rangka Memperkuat Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia/NKRI	218
B.1.	Persepsi dan Evaluasi Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah Dari Aspek Mikro, Meso dan Makro	218

B.2. Strategi Kebijakan Untuk Memantapkan Konsep Otonomi Daerah Dalam Rangka Memperkuat Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.....	254
BAB V PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	273
B. Saran	274
DAFTAR PUSTAKA.....	277

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1	Penyelenggaraan Kekuasaan Negara dalam Sistem NKRI	2
Gambar 2	Perkembangan Kebijakan dan/atau Regulasi Desentralisasi di Indonesia	6
Gambar 3	Mekanisme Terbentuknya Negara	11
Gambar 4	Struktur Ketatanegaraan Pasca Amandemen UUD 1945	18
Gambar 5	Persepsi Publik dalam Merespon Menerima atau Menolak Otonomi Daerah Menerima atau Menolak Otonomi Daerah	27
Gambar 6	Dasar Pertimbangan Pelaksanaan Otonomi Daerah	29
Gambar 7	Aksi Reaksi dalam Interaksi Pemerintah dan Masyarakat	86
Gambar 8	Desain Penelitian Kajian Akademik	94
Gambar 9	Tangga Partisipasi Arnstein (1969)	102
Gambar 10	Peta Wilayah Kabupaten Malang	119
Gambar 11	Skema Visi dan Misi Pembangunan di Kabupaten Malang Tahun 2016-2021	131
Gambar 12	Peta Rancangan Sistem Perwilayahan Kabupaten Malang Wilayah Pengembangan (WP.I – WP.VI)	135
Gambar 13	Peta Wilayah Kota Batu	158
Gambar 14	Peta Wilayah Kota Malang	183
Gambar 15	Grafik Jumlah Penduduk Kota Malang Tahun 2013-2016	186
Gambar 16	Grafik Pertumbuhan Ekonomi Kota Malang Tahun 2012-2016 (%)	189
Gambar 17	Penggunaan Lahan Kota Malang	196
Gambar 18	Grafik Rumah Tangga Sasaran Penerima Raskin Kota Malang	206
Gambar 19	Tingkat Pertumbuhan Penduduk Jawa Timur Tahun 2011-2016	227
Gambar 20	Angka Harapan Hidup Penduduk Jawa Timur Tahun 2012-2016	228

DAFTAR TABEL

Tabel 1	Perbandingan Pengaturan Pemerintahan Daerah Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD NRI Tahun 1945	23
Tabel 2	Kondisi Perekonomian Jawa Timur 2017	116
Tabel 3	Rincian jumlah desa/kelurahan, jumlah RW dan jumlah RT per kecamatan di Kabupaten Malang ...	120
Tabel 4	Perkembangan Jumlah Kependudukan Kabupaten Malang Tahun 2011-2015	121
Tabel 5	Perkembangan Jumlah Kependudukan Kabupaten Malang Tahun 2011-2015	122
Tabel 6	Proyeksi Pertumbuhan Penduduk Kabupaten Malang Tahun 2016-2021	123
Tabel 7	Perkembangan PDRB ADHB, PDRB ADHK 2010 (dalam Milyar Rupiah)	124
Tabel 8	Perkembangan PDRB Perkapita (dalam Juta Rupiah) Kabupaten Malang	124
Tabel 9	Pertumbuhan Ekonomi Dan Inflasi Tahun 2011-2015	125
Tabel 10	Laju Pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto Kabupaten Malang Atas Dasar Harga Konstan 2010 Menurut Lapangan Usaha (persen)	126
Tabel 11	Perkembangan Jumlah Murid, Jumlah Sekolah, Jumlah Guru Dan Jumlah Kelas untuk Tingkat SD, SMP dan SMA di Kabupaten Malang Tahun 2011-2015	137
Tabel 12	Perkembangan Angka Putus Sekolah dibandingkan dengan Jumlah Penduduk Tahun 2011-2015	138
Tabel 13	Perkembangan Sarana Kesehatan Di Kabupaten Malang Tahun 2010-2015	139
Tabel 14	Perkembangan Tenaga Medis Dan Paramedis Di Kabupaten Malang Tahun	141
Tabel 15	Proporsi Panjang Jaringan Jalan Dalam Kondisi Baik Di Kabupaten Malang Tahun 2011-2015	142
Tabel 16	Panjang Jalan Kabupaten Dalam Kondisi Baik (> 40 KM/Jam) Di Kabupaten Malang Tahun 2011-2015	142

Tabel 17	Panjang Jalan Yang Memiliki Trotoar Dan Drainase/Saluran Pembuangan Air (minimal 1,5 m) Di Kabupaten Malang Tahun 2011-2015	142
Tabel 18	Rasio Tempat Pembuangan Sampah (TPS) Per Satuan Penduduk Di Kabupaten Malang Tahun 2011-2015	143
Tabel 19	Ruang Terbuka Hijau (RTH) Per Satuan Wilayah Di Kabupaten Malang Tahun 2011-2015	143
Tabel 20	Luas Irigasi Kabupaten Malang Dalam Kondisi Baik	144
Tabel 21	Perkembangan Penyediaan Air Bersih Di Kabupaten Malang Tahun 2011-2015	145
Tabel 22	Rumah Layak Huni Di Kabupaten Malang Tahun 2011 – 2015	145
Tabel 23	Rasio KDRT Di Kabupaten Malang Tahun 2011 – 2015	146
Tabel 24	PMKS Yang Memperoleh Bantuan Sosial Di Kabupaten Malang Tahun 2011-2015	147
Tabel 25	PMKS Yang Tertangani Di Kabupaten Malang Tahun 2011-2015.....	147
Tabel 26	Perkembangan Panti Sosial Di Kabupaten Malang Tahun 2011-2015	147
Tabel 27	Daerah Yang Potensi Andalannya Sama Dengan Kabupaten Malang	149
Tabel 28	Realisasi Ekspor Non Migas Menurut Komoditas Tahun 2015	149
Tabel 29	Perkembangan Jumlah Dan Nilai Investasi PMDN/PMA Tahun 2011 – 2015	150
Tabel 30	Rasio Panjang Jalan Per Jumlah Kendaraan Di Kabupaten Malang Tahun 2011 – 2015	152
Tabel 31	Perkembangan Kelistrikan Tahun 2011 – 2015	153
Tabel 32	Angka Kriminalitas di Kabupaten Malang, Tahun 2011- 2015	154
Tabel 33	Rasio Lulusan Penduduk Kabupaten Malang Tahun 2011-2015.....	155
Tabel 34	Rasio Ketergantungan Di Kabupaten Malang Periode 2011-2015	156
Tabel 35	Jumlah Desa/Kelurahan Menurut Kecamatan di Kota Batu	157
Tabel 36	Nilai dan kontribusi Sektor dalam PDRB Tahun 2008 s/d 2011 Atas Dasar Harga Konstan (Hk)	

	Tahun 2000 dan Harga Berlaku (Hb) Kota Batu Tahun 2012	161
Tabel 37	Nilai Inflasi Rata-Rata Tahun 2008 -2011 Kota Batu	162
Tabel 38	Perkembangan Angka Partisipasi Sekolah Kota Batu Tahun 2008 s/d 2012	164
Tabel 39	Ketersediaan Sekolah dan Penduduk Usia Sekolah Kota Batu Tahun 2008 s/d 2012	164
Tabel 40	Jumlah Guru dan Murid Jenjang Pendidikan Dasar Kota Batu Tahun 2008 s/d 2012	165
Tabel 41	Perkembangan Angka Melek Huruf (AMH) Kota Batu Tahun 2008 s.d. 2011	166
Tabel 42	Perkembangan Angka Pendidikan yang Ditamatkan (APT) Kota Batu Tahun 2008 s.d. 2011	166
Tabel 43	Jumlah Posyandu dan Balita Kota Batu Tahun 2008 s/d 2012	167
Tabel 44	Jumlah Puskesmas, Poliklinik dan Pustu Kota Batu Tahun 2008 s.d. 2012	167
Tabel 45	Jumlah dan Rasio Rumah Sakit Per Jumlah Penduduk Kota Batu Tahun 2008 s/d 2012	168
Tabel 46	Jumlah Dokter Kota Batu Tahun 2008 s.d. 2012 ...	168
Tabel 47	Jumlah Tenaga Medis Kota Batu Tahun 2008 s.d. 2012	169
Tabel 48	Rasio Ruang Terbuka Hijau per Satuan Luas Wilayah Kota Batu	169
Tabel 49	Rasio Bangunan Ber-IMB per Satuan Bangunan Kota Batu Tahun 2008 s.d. 2012	170
Tabel 50	Rasio Jumlah Polisi Pamong Praja Per 10.000 Penduduk Tahun 2008 s.d. 2012	170
Tabel 51	Rasio Jumlah Linmas Per 10.000 Penduduk Tahun 2008 s.d. 2012.....	171
Tabel 52	Rasio Jumlah Poskamling Per Kecamatan Tahun 2008 s.d. 2012	171
Tabel 53	Panjang Jaringan Jalan Berdasarkan Kondisi Kota Batu Tahun 2008 s.d. 2012	172
Tabel 54	Persentase Rumah Tinggal Bersanitasi Kota Batu Tahun 2008 s.d. 2012.....	176
Tabel 55	Angka Konsumsi RT per Kapita Kota Batu Tahun 2008 s.d. 2012.....	177
Tabel 56	Persentase Konsumsi RT Non Pangan Kota Batu Tahun 2008	177

Tabel 57	Jenis, Kelas dan Jumla Penginapan/Hotel Kota Batu	178
Tabel 58	Angka Kriminalitas Kota Batu	179
Tabel 59	Kemudahan Perijinan dan Lama Proses Perijinan Kota Batu	180
Tabel 60	Jumlah dan Macam Insentif Pajak dan Retribusi Daerah yang Mendukung Iklim Investasi Kota Batu	180
Tabel 61	Jumlah perda yang mendukung iklim usaha Kota Batu Tahun 2008- 2012	181
Tabel 62	Rasio Ketergantungan Kota Batu Tahun 2008 s/d 2012	182
Tabel 63	Luas Wilayah Menurut Kecamatan di Kota Malang Tahun 2016	185
Tabel 64	Wilayah Administratif di Kota Malang Jumlah Desa/Kelurahan Menurut Kecamatan di Kota Malang, 2016	187
Tabel 65	PDRB Atas Dasar Harga Konstan (ADHK) 2010 Kota Malang Tahun 2012-2016 (dalam miliar rupiah)	188
Tabel 66	PDRB Atas Dasar Harga Berlaku (ADHB) Kota Malang Tahun 2009-2012 (dalam jutaan rupiah) ..	189
Tabel 67	Kesesuaian Misi RPJMD 2013-2018 dengan Misi RPJPD 2005-2025	193
Tabel 68	Jumlah Sekolah, Murid dan Rasio Murid-Guru Taman Kanak- Kanak Negeri dan Swasta menurut Kecamatan Tahun 2016	197
Tabel 69	Jumlah Sekolah, Murid dan Rasio Murid-Guru Sekolah Dasar Negeri dan Swasta menurut Kecamatan Tahun 2016	197
Tabel 70	Jumlah Sekolah, Murid dan Rasio Murid-Sekolah Menengah Pertama Negeri dan Swasta menurut Kecamatan Tahun 2016	198
Tabel 71	Jumlah Sekolah, Murid dan Rasio Murid-Guru Sekolah Menengah Atas Negeri dan Swasta menurut Kecamatan Tahun 2016	198
Tabel 72	Jumlah Sarana Kesehatan di Kota Malang	199
Tabel 73	Jumlah Tenaga Kesehatan di Kota Malang	200
Tabel 74	Panjang Jalan Menurut Status Jalan (Km)	201
Tabel 75	Panjang Jalan Berdasarkan Status, Jenis, Kondisi dan Kelas Tahun 2008 – 2011	201

Tabel 76	Jumlah Rambu Lalu Lintas Berdasarkan Jenis Tahun 2013	202
Tabel 77	Jumlah Pengelolaan Sampah Sementara di Kota Malang	203
Tabel 78	Volume Pengelolaan Sampah Sementara di Kota Malang	203
Tabel 79	Cakupan Pengawasan AMDAL Kota Malang	204
Tabel 80	Jumlah Tindak Kejahatan di Kota Malang Tahun 2013-2016	204
Tabel 81	Jumlah Kecelakaan di Kota Malang Tahun 2008-2011	205
Tabel 82	Kawasan Kumuh di Kota Malang	207
Tabel 83	Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Per 31 Desember 2016	208
Tabel 84	Data Penerima Beasiswa Miskin Kota Malang	209
Tabel 85	Pertumbuhan Rata-Rata Pendapatan Daerah Kota Malang Tahun 2009 – 2013	211
Tabel 86	Panjang Jalan Menurut Status Jalan (Km)	212
Tabel 87	Jumlah Rambu Lalu Lintas Berdasarkan Jenis Tahun 2013	213
Tabel 88	Banyaknya Tempat Penampungan Sampah Sementara Tahun 2001	214
Tabel 89	Jumlah Pegawai Negeri Sipil Dirinci Menurut Tingkat Pendidikan dan Jenis Kelamin Tahun 2009 – 2013	216
Tabel 90	Indikator Demografi Indonesia, 2012-2016	226
Tabel 91	Indikator Pendidikan (Persen), 2014-2015	229
Tabel 92	Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja dan Tingkat Pengangguran Terbuka (Persen) 2014-2016	230
Tabel 93	Rata-rata Pengeluaran per Kapita per Bulan Menurut Jenis Pengeluaran (2014-2015)	233
Tabel 94	Rata-rata Pengeluaran per Kapita per Bulan Menurut Jenis Pengeluaran di Jawa Timur (2014-2015)	233
Tabel 95	Perkembangan Penduduk Miskin di Indonesia Menurut Tempat Tinggal Tahun 2012-2016	236
Tabel 96	Perkembangan Penduduk Miskin di Jawa Timur Menurut Tempat Tinggal Tahun 2012-2016	236
Tabel 97	Unsur Dominan Terhadap Inkonsistensi Permasalahan	241
Tabel 98	Delapan Tangga Partisipasi Publik	244

Tabel 99	Pembatalan Perda dan Peraturan Kepala Daerah oleh Pemerintah Pusat	250
Tabel 100	Jenis masalah dalam Peraturan Daerah	250
Tabel 101	Skema Kebijakan Desentralisasi Asimetris	266
Tabel 102	Dimensi terhadap Kebijakan desentralisasi Asimetris di Indonesia.....	267
Tabel 103	<i>Comunidad Autonoma</i> di Kerajaan Spanyol	268
Tabel 104	Kunshan Economic & Technology Development Zone (KETD) di Republik Rakyat Tiongkok (Perubahan Paradigma Pembangunan Daerah pada era Mao dan Pasca-Mao)	269
Tabel 105	<i>Lesson Learned</i> Terhadap Perbandingan Kebijakan Asimsentris Di Beberapa Negara	271

DAFTAR BAGAN

Bagan 1	Perkembangan Peraturan Pemerintah Daerah	56
Bagan 2	Urusan Pemerintahan Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah	63
Bagan 3	Perubahan Konstitusi UUD 1945	95
Bagan 4	Konsep Peningkatan Daya Saing Daerah diera Otonomi Daerah	110
Bagan 5	Kerangka Besar Otonomi Daerah	224
Bagan 6	Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah	238
Bagan 7	Kelembagaan, Perencanaan Dan Anggaran	239
Bagan 8	Inkonsistensi RPJMD-RKPD-PPAS-APBD	240
Bagan 9	Persentase alokasi belanja modal dari tahun 1992 sampai dengan 2012	241
Bagan 10	Belanja Pegawai dalam Struktur Belanja APBD tahun 2007-2012	242

DAFTAR GRAFIK

Grafik 1	Persentase Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan Penduduk Usia 10 Tahun ke Atas Menurut Kabupaten/Kota 2016	230
Grafik 2	Rata-Rata Upah/ Gaji Bersih Buruh/Karyawan selama sebulan menurut Jenis Kelamin Tahun 2013-2015	231

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Bertitik tolak pada pada gagasan amandemen UUD 1945 maka perubahan mendasar dalam kerangka sistem ketatanegaraan RI ditandai dengan adanya perubahan struktur maupun paradigma bernegara yang sentralistik menuju kearah konsep bernegara yang desentralistik sehingga berimplikasi pada kelahiran otonomi daerah sebagai suatu sistem ketatanegaraan yang dianggap ideal di tengah tuntutan demokrasi partisipatif dengan tujuan untuk mendekatkan masyarakat pada proses partisipasi, pelayanan publik, peningkatan kesejahteraan, pemerataan pembangunan dan pengambilan kebijakan maupun kebijaksanaan di tingkat lokal bagi terwujudnya pembangunan untuk rakyat Indonesia yang seluruhnya dan seutuhnya.

Perubahan paradigma tersebut merupakan tonggak lahirnya pembaharuan tatanan demokrasi di Indonesia. Masa transisi dari pemerintahan yang sentralistik ke arah desentralisasi menghendaki setiap daerah baik di tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota untuk melaksanakan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Menurut Solichin Abdul Wahab bahwa¹:

“Hakikat otonomi daerah adalah kemampuan menyediakan ruang publik yang lebar bagi munculnya partisipasi masyarakat didalamnya, tidak hanya secara pasif dimana partisipasi tersebut ditentukan oleh struktur kekuasaan di atasnya (dan itu bukanlah partisipasi, tetapi Mobilisasi), juga secara aktif dimana masyarakat memahami sepenuhnya atas kebutuhan-kebutuhannya, kemudian memilih, merumuskan dan mengupayakan agar dapat tercapai”.

Mengacu pada uraian dimaksud maka terbukalah peluang bagi bangsa Indonesia untuk mengubah paradigma pembangunan nasional dan penyelenggaraan negara dari berparadigma politik-birokratis yang elitis dan ekonomi liberalis pada masa sebelumnya menjadi berparadigma hukum yang demokratis-partisipatif bagi

¹ Solichin Abdul Wahab, *Masa Depan Otonomi Daerah (Kaian Sosial Ekonomi, Politik, untuk Menciptakan Sinergi Dalam Pembangunan Daerah)*, Surabaya: Penerbit SIC, 2002

terwujudnya kesejahteraan untuk segenap warga negara Indonesia yang dijamin oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Berikut ini tim peneliti paparkan struktur ketatanegaraan Republik Indonesia yang menganut prinsip desentralisasi:

Gambar 1
Penyelenggaraan Kekuasaan Negara dalam Sistem NKRI



Sumber: Konstruksi Penelitian Tim Peneliti PPOTODA

Beranjak dari gambar diatas maka, semangat yang diemban dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (yang selanjutnya disingkat menjadi UUD NRI 1945) adalah semangat untuk desentralisasi dan penyerahan kewenangan pemerintah pusat yang begitu besar dan luas untuk diserahkan kepada daerah-daerah sesuai dengan tingkat kebutuhannya, dengan tujuan semata-mata untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal dan kesempatan untuk peningkatan taraf hidup yang lebih baik. Jika dirnjauai secara ekonomi, dengan desentralisasi, diharapkan untuk semakin meningkatkan pendapatan asli daerah dengan memajukan keunggulan-keunggulan dan potensi ekonomi baik dari sumber daya alam dan sumber daya manusia yang bersangkutan.

Penerapan desentralisasi dan otonomi daerah yang menjadi pilihan kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia,

diyakini mampu untuk mendekatkan pelayanan masyarakat, meningkatkan kesejahteraan rakyat dan memupuk demokrasi lokal. Dalam literatur Belanda, otonomi berarti 'pemerintahan sendiri (*zelfregering*) yang oleh Van Vollenhoeven dibagi atas *zelwegeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrehtspraak* (mengadili sendiri) dan *selfpolitie* (menindaki sendiri).²

Menurut Winarna Surya Adisubrata³, otonomi daerah itu mencakup 3 pengertian yaitu : Pertama, Hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri; Kedua, Wewenang untuk mengatur daerah sendiri; Ketiga, Kewajiban untuk mengatur rumah tangga sendiri. Logeman (dalam Sunindhia, 1987), mengatakan "bahwa istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Namun kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan".

Dengan demikian, kebutuhan otonomi dalam pemerintahan daerah dimaksudkan untuk memperbesar kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri dan memperkecil intervensi pemerintah Pusat dalam urusan rumah tangga daerah. Dengan kondisi Indonesia yang terdiri dari berbagai macam kultur dan subkultur yang menyebar di seluruh Indonesia dengan variasi lokalitas yang sangat beraneka ragam, maka pilihan otonomi memberikan peluang seluas-luasnya bagi tiap daerah untuk berkembang sesuai potensi alam dan sumber daya manusia yang ada di masing-masing daerah dan kemudian akan menciptakan suasana kompetisi antar daerah dalam mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya.

Penerapan otonomi daerah dan desentralisasi di Indonesia dimulai setelah terjadinya reformasi pada sekitaran tahun 1998, yang kemudian ditandai dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Meskipun sebenarnya, sistem desentralisasi dan otonomi daerah telah terlebih dahulu digagas oleh para pendiri negara dengan menempatkannya dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Implementasi pasal tersebut selalu menimbulkan persoalan sejak awal-awal kemerdekaan.

² S.H. Sarundajang, 1999, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm 10

³ Adisubrata, Winarna Surya, 2003, *Perkembangan Otonomi Daerah Di Indonesia*, Semarang: CV Aneka Ilmu, hlm 45

Pergulatan pencarian makna kebangsaan yang dipandang sebagai identitas sekunder, selalu menghadapi persoalan identitas primer berupa kuatnya solidaritas etnik, agama, adat dan bahasa serta tradisi lokal⁴. Hal ini, menurut Maryanov dan Harvey, menyebabkan timbulnya pemberontakan kedaerahan selain faktor ketidakadilan dalam pembagian sumberdaya ekonomi antara Pusat dan Daerah.⁵

Selama masa kepemimpinan Soekarno, berlangsung 16 kali pergantian kabinet, yang menarik dari proses tersebut adalah program-program kabinet yang menempatkan Desentralisasi, otonomi daerah, atau memperbaiki hubungan Pusat-Daerah sebagai prioritas.⁶ Titik pokok permasalahan yang muncul pada masa itu adalah terkait perpaduan antara tuntutan daerah dan kehendak pusat, sehingga mengakibatkan pada masa orde lama, terjadi empat kali perubahan undang-undang terkait pemerintahan daerah, dengan konsepsi pelaksanaan hubungan yang cenderung sentralistik.

Pada masa orde baru, sentralisasi yang pada masa orde lama dianggap dijalankan setengah hati oleh Soekarno, diwujudkan dalam bentuk yang lebih konkrit. Soeharto tanpa ragu-ragu, melihat keanekaragaman budaya, geopolitik kepulauan dan kemajemukan ideologi sebagai ancaman persatuan dan kesatuan bangsa.⁷ Hal tersebut salah satunya diwujudkan dalam bentuk pembatasan masa jabatan kepala daerah dan mekanisme pemilihan Kepala Daerah.⁸

Pada babakan berikutnya, otonomi daerah dan desentralisasi mulai dilaksanakan dengan sepenuhnya, sebagaimana penulis sampaikan di atas, hal tersebut ditandai dengan pengundangan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian dicabut dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan akhirnya diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah mengalami dua kali perubahan.

Pada dasarnya, desentralisasi bertujuan membangun partisipasi masyarakat dan mengundang keterlibatan publik seluas-luasnya dalam proses perencanaan, implementasi dan

⁴ Pheni Chalid, 2005, *Otonomi Daerah, Masalah, Pemberdayaan, dan Konflik*, Jakarta: Kemitraan, hlm. 1

⁵ *Ibid.* hlm 1

⁶ *Ibid.* hlm 2

⁷ *Ibid.* hlm 4

⁸ *Ibid* hlm 10

evaluasi pembangunan yang dijalankan. Untuk itu, desentralisasi memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk secara demokratis mengatur pemerintahannya sendiri sebagai manifestasi dari cita-cita sistem desentralisasi.⁹

Selain itu dengan keleluasaan daerah untuk mengatur dan mengurus segala kebutuhannya sendiri maka, tingkat pendidikan dengan sendirinya akan meningkat, prosentase pengangguran usia produktif semakin berkurang, terbuka nya akses dan jaringan yang lebih luas antar daerah untuk saling bersinergi dan bekerja sama memajukan daerah dengan potensi dan keunggulannya masing-masing. sehingga hal ini dapat mengurangi tingkat intervensi dari pemerintah pusat ke daerah dan di sisi yang lain menjadikan daerah semakin mandiri untuk mengembangkan iklim investasi yang berbasis kemasyarakatan.

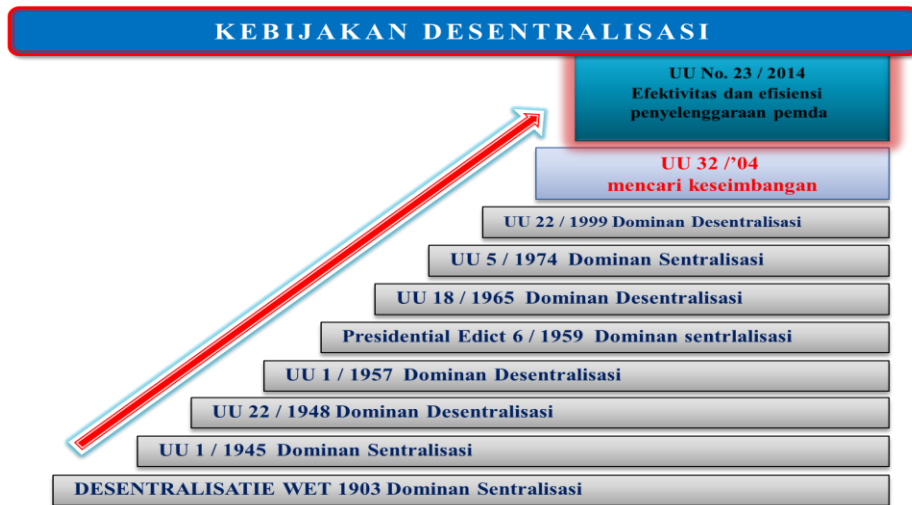
Di bidang politik, desentralisasi merupakan langkah maju menuju demokrasi yang lebih terbuka dan transparan karena dengan desentralisasi maka pemerintahan lebih dekat keberadaannya dengan rakyat. Pengambilan kebijakan, perencanaan, pengawasan, dan pelaksanaan pembangunan mendapat perhatian langsung dari masyarakat. Selain itu dengan semakin dekatnya pemerintah dengan rakyat maka aspirasi dan peran serta masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik semakin terbuka lebar, karena pada hakekatnya desentralisasi adalah untuk mewujudkan tujuan negara Indonesia menjadi negara *welfare state*.

Semangat yang terkandung dalam Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 maupun dalam Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebenarnya memiliki semangat untuk perubahan paradigma dari yang sentralistik menjadi paradigma desentralistik yang mengutamakan kepentingan dan kemandirian daerah dalam mengatur dan mengurus sistem dan keperluan masing-masing. hal ini dapat dilihat dari semakin kecilnya kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat dimana kewenangan tersebut hanya mencakup masalah agama, moneter/fiskal, pertahanan, keamanan, dan politik luar negeri. Selain kelima hal tersebut, saat ini sudah merupakan kewenangan sepenuhnya daerah masing-masing, misalnya masalah kepegawaian, pendidikan, pengelolaan hasil hutan, pengelolaan hasil tambang, kesehatan, bidang pelayanan

⁹ *Ibid.* hlm. 7

publik, pengelolaan hasil laut dan tambang, aset-aset daerah baik yang berupa aset bergerak dan tidak bergerak, dan masih sangat banyak lagi kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Berikut tim peneliti paparkan desain perkembangan kebijakan desentralisasi di Indonesia.

Gambar 2
Perkembangan Kebijakan dan/atau Regulasi Desentralisasi di Indonesia



Dengan demikian maka, dalam konteks perkembangan otonomi daerah diperlukan adanya evaluasi dalam rangka untuk memperkuat sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan amanat Pasal 1 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3), Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga 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. Sehingga 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 latar belakang sebagaimana dimaksud Tim Peneliti

PP OTODA Fakultas Hukum Universitas Brawijaya mengangkat judul penelitian, ***“EVALUASI PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DALAM RANGKA MEMPERKUAT SISTEM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA”***.

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang diatas maka, dalam penelitian ini tim peneliti merumuskan beberapa permasalahan sebagai isu hukum antara lain:

1. Bagaimanakah perkembangan struktur, substansi serta hakikat dari pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dalam rangka memperkuat sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia ?
2. Bagaimanakah persepsi dan evaluasi terhadap pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dalam rangka memperkuat sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia?

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka peneltian ini bertujuan:

1. Untuk mengkaji, mengidentifikasi, dan menganalisis perkembangan struktur, substansi serta hakikat dari pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dalam rangka memperkuat sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Untuk mengkaji, mengidentifikasi dan menganalisis persepsi dan evaluasi terhadap pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dalam rangka memperkuat sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritik, diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan keilmuan, khususnya dalam ilmu hukum ketata negaraan, ilmu politik dan pemerintahan dan sumber pengayaan informasi dan argumentasi bagi penyelenggaraan otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab yang berlandaskan demokrasi dan nilai-nilai pancasila di masa yang akan datang. Sehingga dari hasil penelitian ini diharapkan muncul sebuah model penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang demokratis dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia/NKRI.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat secara aplikatif menjadi salah satu alat evaluasi terhadap pelaksanaan otonomi daerah, sehingga bisa digunakan untuk memperbaiki segala aspek pelaksanaan otonomi daerah, untuk mewujudkan Pemerintahan Daerah yang lebih baik dan masyarakat yang lebih sejahtera. Selain daripada itu secara aplikatif, diharapkan penelitian ini dapat memberikan manfaat kepada:

- a. MPR RI. Diharapkan penelitian ini dapat memberikan sumbangsih ide dan pemikiran dalam perumusan ide penyelenggaraan otonomi yang luas dan bertanggung jawab dengan memperhatikan penyelenggaraan hubungan kewenangan antara pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia serta menjadi bahan bagi arah rekomendasi kebijakan Kepemimpinan MPR-RI periode masa bhakti 2014-2019.
- b. Pemerintah Pusat, DPR RI, DPD RI, Pemerintah Daerah Provinsi, DPRD Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, serta DPRD Kabupaten /Kota. Dengan peneltian ini, diharapkan dapat menjadi sumber pemikiran dan rujukan dalam menentukan pembentukan Undang Undang penataan dan pembagian kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dalam hal perimbangan keuangan antara pusat dan daerah sehingga diharapkan terjadi pemerataan antara daerah yang maju dengan daerah yang tertinggal.
- c. Perguruan Tinggi, LSM, Masyarakat umum. Diharapkan dengan adanya penelitian umum tentang penyelenggaraan otonomi daerah ini menjadi sebuah awal pemikiran dan penelitian yang lebih detail dan fokus terhadap berbagai problematika otonomi daerah dan diharapkan penelitian ini mampu menstimulasi kajian akademik dalam bidang empat pilar kehidupan berbangsa dan bernegara (Pancasila, UUD NRI Tahun 1945, NKRI, dan Bhineka Tunggal Ika) sehingga melahirkan pemikiran-pemikiran yang konstruktif bagi kemajuan dan perbaikan terhadap sistem penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia.

BAB II

KAJIAN TEORITIK EVALUASI PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DALAM RANGKA MEMPERKUAT SISTEM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA/NKRI

A. Kajian Teori Bernegara dan Cita Negara/*Staatidee* Republik Indonesia

Istilah negara (*state*)¹⁰ yang di kenal sekarang ini mulai timbul pada zaman *renaissance* di Eropa dalam abad ke 15. Pada masa itu telah mulai di pergunakan orang istilah *Lo Stato* yang berasal dari bahasa Italia yang kemudian menjelma menjadi perkataan *Le 'Etat* dalam bahasa Perancis, *The State* dalam bahasa Inggris atau *Deer Staat* dalam bahasa Jerman dan *De Staat* dalam bahasa Belanda. Kata *Lo Stato* yang dalam bahasa Indonesia di terjemahkan menjadi Negara pada waktu itu diartikan sebagai suatu sistem tugas-tugas atau fungsi-fungsi publik dan alat-alat perlengkapan yang teratur di dalam Wilayah (daerah) tertentu.¹¹

Berdasarkan terminologi diatas banyak ragam pengertian mengenai negara¹². Sebagaimana diutarakan oleh Van Apeldoorn¹³ mengutarakan bahwa:

- a. Istilah negara dipakai dalam arti penguasa untuk menyatakan orang atau orang-orang yang melakukan kekuasaan tertinggi

¹⁰ Terdapat beragam pengertian negara antara lain menurut:

a. R.M. Mac Iver, *The state must either be an institutional system or an association when we speak of the state we mean the organization of which government is the administrative organ;*

b. J,H,A Logemann, *De Staat is een gezags-organisatie* (negara ialah organisasi kekuasaan/kewibawaan);

c. Djokosutono, negara ialah suatu organisasi manusia atau kumpulan manusia-manusia yang berada dibawah suatu pemerintahan yang sama;

d. G. Pringgodigdo, negara ialah suatu organisasi kekuasaan atau organisasi kewibawaan yang harus memenuhi persyaratan unsur-unsur tertentu, yaitu harus ada: Pemerintah yang berdaulat, wilayah tertentu dan rakyat yang hidup dengan teratur sehinggamerupakan suatu *nation* (bangsa).

¹¹C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2010, *Perbandingan Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rineka Cipta. hlm 6

¹²F. Isyura menyatakan bahwa negara sebagai kesatuan politik dalam Hukum Internasional memiliki unsur-unsur tertentu. Hal ini ditentukan dalam Konferensi Pan-Amerika pada tahun 1933 di Montevideo. Pada Konferensi tersebut menghasilkan sebuah Konvensi mengenai Hak-hak dan Kewajiban-kewajiban negara (*Rights and Duties of State*). Dalam hal ini negara sebagai subyek hukum internasional harus memiliki kualifikasi sebagai berikut:

a. Adanya penduduk yang tetap;

b. Adanya wilayah tertentu;

c. Adanya pemerintahan dan;

d. Adanya pengakuan internasional. dalam Hendarmin Ranadireksa, 2007, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Bandung: Fokusmedia.hlm 29

¹³ Van Apeldoorn, 2000, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita.hlm 292

atas persekutuan rakyat yang bertempat tinggal dalam suatu daerah.

- b. Istilah negara kita dapat juga dalam arti persekutuan rakyat yakni untuk menyatakan sesuatu bangsa yang hidup dalam suatu daerah, dibawah kekuasaan yang tertinggi, menurut kaidah-kaidah hukum yang sama.
- c. Negara mengandung arti suatu wilayah tertentu dalam hal ini istilah negara dipakai untuk menyatakan suatu daerah di dalamnya diam suatu bangsa di bawah kekuatan tertinggi.
- d. Negara terdapat juga dalam arti kas negara atau *fiscus* jadi untuk menyatakan harta yang dipegang oleh penguasa guna kepentingan umum, misalnya dalam istilah domain negara, pendapat negara dan lain-lain.

Menurut Jimly Asshidiqie organisasi negara hadir dan diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara. Jika negara-bangsa yang didirikan disandarkan pada prinsip kedaulatan rakyat dan ditujukan kepada seluruh bangsa yang terdiri atas beragam suku, budaya, dan agama, maka mekanisme demokrasi menjadi satu-satunya pilihan dalam proses pembentukan kesepakatan bersama. Dalam konsepsi demokrasi mengutamakan adanya dan pentingnya pluralisme dalam masyarakat.¹⁴ Dalam konteks tersebut gagasan kelahiran negara bangsa (*nation state*) merupakan fakta empiris kelahiran NKRI yang sebagai negara yang merdeka dan berdaulat.

Mengacu pada pendapat uraian diatas terdapat perbedaan antara teori negara dan teori bernegara. Sebagaimana diutarakan oleh Azhari menjelaskan bahwa:¹⁵

“Teori negara yang menjadi titik pusat pembahasannya ialah masalah wibawa, kekuasaan dari pemerintah, membahas negara sebagai suatu struktur kekuasaan, mwngapa seseorang atau misalnya teori tentang pembenaran kekuasaan negara (rechtsvardiging theorie), teori kekuasaan (Machten theorie), dan lain-lain. (dalam konteks

¹⁴Jimly, Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Kedua, Jakarta: Konstitusi Press, hlm 257

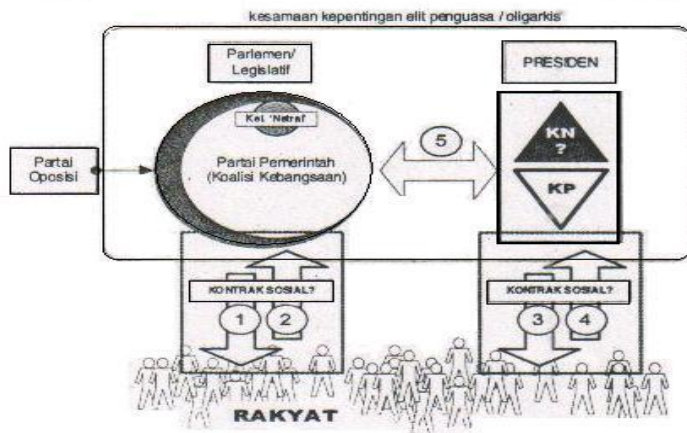
¹⁵Azhari, Teori Bernegara Bangsa Indonesia di kutip Ulang oleh Isrok, 2011, *Negara Yang Gagal Ditinjau Dari Aspek Bernegara yang Demokratis Berkeadilan*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Bidang HTN FH Universitas Brawijaya, hlm 4-5

ini pada waktu membahas teori negara lebih melihat negara dari sudut hukum)”.
 “Sementara itu teori bernegara lebih memusatkan perhatian pada wadah pengorganisasian diri dari suatu masyarakat paguyuban bangsa. Negara dianggap sebagai wadah perwujudan tempat masyarakat bangsa mengorganisasikan dirinya, Jellinek menamakan teori bernegara ini sebagai *Staatbildung theorie*. (dalam konteks ini pada waktu membahas teori negara lebih melihat negara dari sudut sosiologis dan filsafat)”.

Berdasarkan pendapat di atas maka berdasarkan teori yang ada sebagaimana diutarakan oleh Padmo Wahyono, mengutip Mr. Soepomo teori bernegara Indonesia harus bersumber pada alam dan budaya bangsa atau suasana kebatinan bangsa Indonesia. Cara pandang bernegara sebagaimana dimaksud dapat di tinjau dari:¹⁶

- a. Cara pandang individualistik, berdasarkan teori perjanjian masyarakat (Thomas Hobbes, John Locke, dan JJ. Rousseau) yang memandang negara sebagai status hukum (*state*) suatu masyarakat hukum (*legal society*) sebagai hasil perjanjian masyarakat (*social contral*). Berikut ini mekanisme terbentuknya negara dalam perspektif kontrak sosial.

Gambar 3
Mekanisme Terbentuknya Negara
(Ragaan di kutip dari Hendarmin Ranadireksa)



¹⁶Padmo Wahyono, dalam Isrok, 2011, *Negara Yang Gagal Ditinjau Dari Aspek Bernegara yang Demokratis Berkeadilan*, Op.Cit hlm 12-13

- b. Cara pandang sosialis komunis, berdasarkan teori kelas (Karl Marx, Engels dan Lenin) bahwa negara adalah alat bagi mereka yang ekonominya kuat menekan ekonomi yang lemah. Perihal penekanan inilah yang melahirkan gagasan hegemoni negara.¹⁷ Sebagaimana diutarakan oleh Jimly Asshidiqie¹⁸ bahwa dasar ideologi yang dikembangkan dari pemikiran Karl Marx yang dilanjutkan oleh Vladimir Ilianov Lenin ini berisi sistem berpikir mulai dari tataran nilai dan prinsip dasar dan dikembangkan hingga praktis operasional dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Ideologi Marxisme-Leninisme meliputi ajaran dan paham tentang (a) hakikat realitas alam berupa ajaran materialisme dialektis dan ateisme; (b) ajaran makna sejarah sebagai materialisme historis; (c) norma-norma rigid bagaimana masyarakat harus ditata, bahkan tentang bagaimana individu harus hidup; dan (d) legitimasi monopoli kekuasaan oleh sekelompok orang atas nama kaum proletar.
- c. Cara pandang integralistik, berdasarkan kesatuan organis (Hegel, Adam Muller, Spinoza) menurut Soepomo cara pandang ini berpotensi menimbulkan negara kekuasaan.

Sehubungan dengan perkembangan teori tentang kekuasaan Negara sebagaimana telah dijelaskan maka, dalam perkembangan sistem ketatanegaraan amanat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 adalah untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. organisasi negara hadir dan diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan

¹⁷Konsep hegemoni itu sendiri lahir dan berkembang dalam arus pemikiran Marxisme. Karena hegemoni sebagai sebuah teori, lahir dari pemikiran kaum Marxist di Rusia dalam menghadapi kekuasaan monarki Rusia. Karena itu hampir seluruh perdebatan mengenai hegemoni mengalir dalam arus pemikiran Marxisme, meskipun sekarang ini konsep hegemoni dilihat menjadi lebih netral dalam melihat berbagai bentuk relasi kekuasaan baik dalam hal politik, ekonomi, sosial dan budaya. Secara umum hegemoni dinilai berkorelasi simetris dengan kekuasaan dan ideologi dimana ketiganya bekerja secara simultan, meskipun demikian juga bisa dilihat secara terpisah, sebagaimana Gramsci melihat hegemoni sebagai praktek dua arah dari dua hubungan yang bersifat sub-ordinasi, yakni kekuasaan negara borjuis dan kelas buruh. Dikutip dari Daniel, Hutagalung, 2004, *Hegemoni, Kekuasaan dan Ideologi*, Jurnal Diponegoro 74, No.12, Tahun VII. hlm 10

¹⁸Jimly Asshidiqie, 2006, *Aktualisasi dan Perbandingan Ideologi*, Makalah Disampaikan pada acara "Pelatihan Perkaderan Fungsional Tingkat Nasional Bidang Hukum Dan OTDA" DPP Partai Golkar. Jakarta, 11 Februari 2006. hlm 2

mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara.

Jika negara-bangsa yang didirikan disandarkan pada prinsip kedaulatan rakyat dan ditujukan kepada seluruh bangsa yang terdiri atas beragam suku, budaya, dan agama, maka mekanisme demokrasi menjadi satu-satunya pilihan dalam proses pembentukan kesepakatan bersama. Dalam konsepsi demokrasi mengutamakan adanya dan pentingnya pluralisme dalam masyarakat.¹⁹

Paradigma kemajemukan masyarakat tidak bisa dipungkiri mengingat konteks sejarah bangsa secara faktual menginformasikan bahwa, sebelum negeri ini diikrarkan oleh para pendiri bangsa (*founding fathers*) telah hidup berbagai bentuk kebudayaan dan adat istiadat (Jawa, Madura, Sumatera, Kalimantan, Bali), beranekaragam suku (Dayak, Badui, Dhani, Asmat dan sebagainya), agama (Islam, Kristen, Katholik, Hindu, Budha, Konghucu dan berbagai bentuk aliran kepercayaan), serta bahasa. Corak Keanekaragaman tersebut menunjukkan khasanah kekayaan negara Indonesia sebagai sebuah negara bangsa (*Nation State*).²⁰

Kekayaan bangsa Indonesia yang luar biasa tersebar diberbagai wilayah yang berdimensikan pada konsepsi negara kepulauan (*Archipelagic State*) yaitu suatu negara yang terdiri dari sekumpulan pulau-pulau, perairan yang saling bersambung (*Interconnecting Waters*) dengan karakteristik alamiah dalam pertalian yang erat sehingga membentuk satu kesatuan. Berpangkal pada sesanti *Bhinneka Tunggal Ika* semakin membuktikan bahwa bangsa ini berdiri atas fondasi perbedaan dan keanekaragaman. Oleh sebab itu fakta pluralisme (*The fact of*

¹⁹Jimly, Asshiddiqie, 2005 *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Kedua, Jakarta: Konstitusi Press, hlm 257.

²⁰ Konsepsi Negara Bangsa (*Nation State*) terkait erat dengan paham kebangsaan dan nasionalisme tetapi tidak dalam arti yang sempit dan sering disalah fungsikan dewasa ini. Cita-cita dan usaha mewujudkan terbentuknya Negara bangsa memang pernah dirintis oleh para pendahulu kita melalui momen dan gerakan "Manifesto Politik" (1925), Sumpah Pemuda (1928) dan puncaknya pada proklamasi kemerdekaan RI 17 Agustus 1945. Ernest Renan melalui kuliah umumnya berjudul "*Qu'est ce qu'une nation* (apakah bangsa itu) di Universitas Sorbonne Paris tahun 1882 menurut renan bangsa itu tidak dapat disamakan kesatuan manusia yang didasarkan atas kesamaan ras, bahasa dan agama. Sebab terbukti di Perancis meskipun masyarakatnya multi etnis, ras, dan agama mereka tetap satu bangsa satu nation. Dengan demikian renan menyimpulkan bahwa bangsa merupakan suatu kesatuan solidaritas, suatu jiwa, dan suatu asas spiritual. Bangsa lahir dan terbentuk, karena diantara manusia-manusia itu memiliki rasa solidaritas dan toleransi yang tinggi diantara mereka, Solidaritas yang lebih besar tercipta oleh perasan pengorbanan yang telah diperbuat pada masa lampau. Kemudian mereka mendesain bersama untuk hidup bersama yang damai di masa depan. Lihat dalam Jazim Hamidi, 2004, *Revolusi Hukum Indonesia (Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI*, Jakarta: KonPress, hlm 213-215.

pluralism) merupakan ciri permanen dari kebudayaan publik yang demokratis, bukan semata-mata kondisi historis yang kemudian akan sirna.²¹

Di sisi lain, potret pluralisme dan multikulturalisme dalam lingkup demokrasi tidak mungkin terwujud jika disertai absolutisme dan sikap mau benar sendiri. Demokrasi mengharuskan sikap saling percaya (*mutual trust*) dan saling menghargai (*mutual respect*) antara warga masyarakat di bawah tujuan yang lebih besar, yaitu kemaslahatan umum.²² Proses kompromi yang didasari sikap saling percaya (*mutual trust*) dan saling menghargai (*mutual respect*) dalam kontrak sosial menentukan cita-cita nasional dan prinsip-prinsip kehidupan berbangsa dan penyelenggaraan negara yang merdeka dan berdaulat.

Oleh karena itu dasar konsensus yang melingkupi tegaknya konstitusionalisme di zaman modern pada umumnya dipahami bersandar pada tiga elemen kesepakatan (*consensus*) yaitu:²³

- (1) Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (*the general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government*).
- (2) Kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basis of government*).
- (3) Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).

Kesepakatan (*consensus*) pertama, yaitu berkenaan dengan cita-cita bersama sangat menentukan tegaknya konstitusi dan konstitusionalisme di suatu negara. Karena cita-cita bersama itulah yang pada puncak abstraksinya paling mungkin mencerminkan kesamaan-kesamaan kepentingan di antara sesama warga masyarakat yang dalam kenyataannya harus hidup di tengah pluralisme atau kemajemukan. Oleh karena itu, di suatu masyarakat untuk menjamin kebersamaan dalam kerangka kehidupan bernegara, diperlukan perumusan tentang tujuan-

²¹ John Rawls, 1997, *The Domain of the Political and Overlapping Consensus*, in *Contemporary Political Philosophy: An Anthology*, Robert E. Goodin and Phillip Pettit, (eds), Blackwell Oxford, hlm 273-287

²² Nurcholish Madjid, 2003, *Indonesia Kita*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama bekerja sama dengan Universitas Paramadina Jakarta dan Perkumpulan Membangun Kembali Indonesia, hlm 98-99.

²³ Jimly, Asshidique, 2009, *Ideologi, Pancasila dan Konstitusi*, diakses dari <http://www.jimly.com>, diakses pada tanggal 2 Oktober 2018, hlm 4

tujuan atau cita-cita bersama yang biasa juga disebut sebagai falsafah kenegaraan atau *staatsidee* (cita negara) yang berfungsi sebagai *filosofische grondslag* dan *common platforms* atau *kalimatun sawa*²⁴ di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara.

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka dan berdaulat dibentuk dengan satu misi yang sama, yaitu membangun kehidupan bersama yang lebih adil, demokratis, dan sejahtera. Permasalahan yang pertama mengemuka adalah bagaimana upaya mencapai kesejahteraan bersama tersebut ditempuh dengan cara yang efisien. Menurut Jong S. Jun dan Deil S. Wright²⁵ mempertautkan fenomena antara globalisasi dan desentralisasi. Kedua penulis ini mengemukakan, bahwa globalisasi menjadikan pelaku-pelaku ekonomi bergerak secara langsung masuk ke daerah-daerah dari suatu negara. Globalisasi mendorong terbukanya potensi lokal, yang mendorong setiap daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah untuk merespon perkembangan global. Dikatakan secara lengkap berikut ini:

“When country’s political, economic, and development activities become globalized, the national government may no longer be the dominant entity.... Global changes occurring today are creating new, complex, and decentralized system of networks that are radically different from the old centralized system of governance which controlled the process of international activities and decision making. Global changes influence the functions and actions of local administrators. And, as local administrators become more conscious of global influences, they become prepared to take innovative actions without the supervision of the national government. Promoting economic development opportunities by working with with foreign business enterprises and socio-cultural exchange programs area only two examples. Thus, the decentralization of governmental processes in the context of intergovernmental relations provides unlimited opportunities for promoting local actions in the global

²⁴Dalam istilah arab *Kalimah Sawa* berarti kalimat, ide atau prinsip yang sama, yakni ide yang menjadi *common platform* antara berbagai kelompok manusia (lihat dalam Nurcholis Madjid, 2008, *Islam Doktrin dan Peradaban*, Jakarta: PT. Dian Rakyat bekerjasama dan Universitas Paramadina, hlm 9

²⁵Jong S. Jun dan Deil S. Wright, dalam Kemiteraan, 2008, *Kebijakan Otonomi Khusus Papua*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia, hlm 4-5

environment.local administrators can learn to become effective in solving local problems and active in promoting international activities. Centralized governments, in general, respond slowly not only to domestic but also to international problem”

Mengacu pada perspektif global sebagaimana dipaparkan diatas tim peneliti sependapat dengan pandangan Jong S. Jun dan Deil S. Wright bahwa dalam era globalisasi yang identik dengan penguasaan di berbagai sektor salah satunya disektor teknologi, modal dan informasi telah menghantarkan posisi hubungan antar negara yang bersifat lintas batas dan tidak terhambat pada ruang dan waktu dengan kemudahan berbagai akses informasi dan teknologi.

Namun demikian tim peneliti memberikan catatan kritis sebagaimana di korelasikan dengan pendapat Karl Muller²⁶ seorang Antropolog asal Jerman yang mengutarakan bahwa, *“Untuk membangun suatu negara yang maju maka kenalilah peradaban bangsamu sendiri sebelum berkelana ke luar negeri”*. Oleh karena itu untuk membangun suatu komitmen kenegarabangsaan maka apapun kebijakan yang dikeluarkan oleh negara hendaknya mencerminkan karakteristik masyarakatnya agar dalam proses implementasinya dapat dirasakan manfaatnya secara nyata oleh negara selaku pemangku kebijakan maupun segenap warga negara sebagai pemangku kepentingan.

Dalam konteks ke Indonesiaan kebijakan dalam ruang lingkup penyelenggaraan ketatanegaraan Republik Indonesia mengalami dinamika perkembangan yang sangat pesat pasca dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945. Proses amandemen sebagaimana dimaksud lahir secara beriringan dengan bergulirnya agenda reformasi yang hendak menciptakan suatu tatanan pemerintahan yang demokratis serta bersih dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme. atas dasar itulah maka masa berakhirnya kekuasaan Presiden Soeharto telah membawa perkembangan yang luar biasa dalam sistem politik dan pemerintahan Indonesia. Ihtwal ini ditandai dengan semakin kuatnya keinginan masyarakat untuk menata kembali hubungan antara pusat dan daerah. Terkait dengan keinginan itu, hasil Sidang Istimewa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Tahun

²⁶Karl Muller, Dikutip dari dialog interaktif di Metro TV pada Tanggal 17 Agustus 2018

1998 dapat dikatakan sebagai *starting point* pembaruan Pemerintahan Daerah.

Amanat untuk menata ulang hubungan pusat dan daerah dapat dibaca dalam Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Mempertahankan dan Memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kemudian, secara eksplisit, Pasal 7 Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 memerintahkan untuk pelaksanaan pembaruan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah dengan Undang-Undang.²⁷

Jika dilacak berdasarkan risalah perubahan UUD 1945, kehendak dan usul mengubah Pasal 18 UUD 1945 telah muncul sejak Perubahan Pertama UUD 1945 (1999) dalam Rapat Badan Pekerja MPR ke-2 pada 6 Oktober 1999. Saat itu, hanya sebatas usulan dalam pandangan umum, belum dibahas. Pembahasan baru dilakukan secara serius pada proses Perubahan Kedua UUD 1945. Pada tahap itu perubahan Pasal 18 disahkan menjadi pasal perubahan dalam UUD 1945. konsep otonomi daerah pada hakikatnya mengandung arti adanya kebebasan daerah untuk mengambil keputusan, baik politik maupun administratif menurut prakarsa sendiri.²⁸

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia,²⁹ otonomi adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan penerapan asas otonomi, terbuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi daerah untuk mengaktualisasikan segala potensi terbaiknya secara optimal. Masalah ini mencakup isu yang luas, terkait dengan isu nasionalisme dan *nation building*, demokrasi nasional dan lokal, hubungan antara negara dan masyarakat, serta hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah.

Desain konstitusional NKRI sejak semula tidak dimaksudkan bersifat sentralistis sebagaimana tersirat dalam

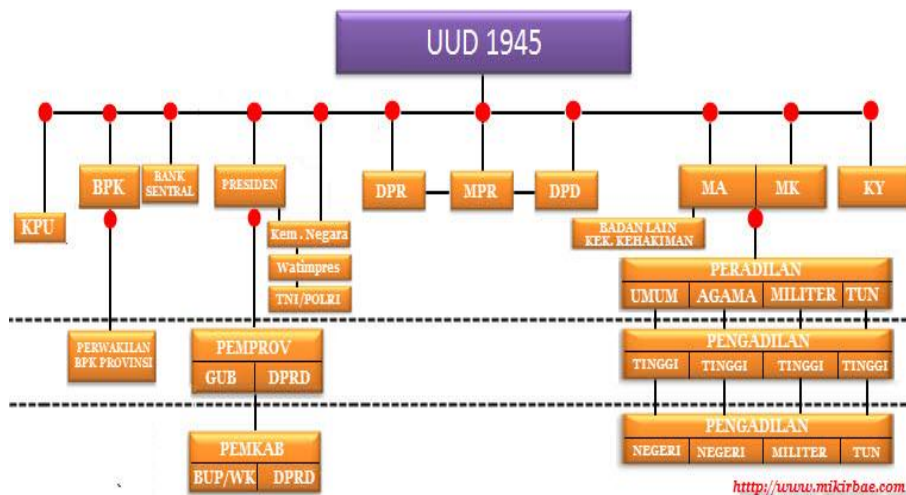
²⁷Saldi Isra, 2009, *Sepuluh Tahun Otonomi Daerah: Kemajuan dan Persoalan Pemberantasan Korupsi di Daerah*, <http://www.saldiisra.web.id>, diakses pada tanggal 1 Oktober 2017, hlm 2

²⁸Saldi Isra, 2012, *Perubahan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 (Otonomi Daerah, Otonomi Desa dan Keberadaan Masyarakat Adat)*, Makalah disampaikan pada Simposium Masyarakat Adat "Mempersoalkan Keberadaan Masyarakat Adat Sebagai Subyek Hukum", diadakan oleh HuMa dan Epsitema Institute, di Jakarta, 27 Juni 2012, hlm 11

²⁹Tim Redaksi Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (Edisi Ketiga)*, Jakarta: Balai Pustaka, hlm 805

ketentuan Pasal 18 UUD Negara RI Tahun 1945 (baik yang asli maupun sesudah Perubahan Kedua), yang berarti kita menganut bentuk negara kesatuan dengan asas desentralisasi dan dekonsentrasi, serta tugas pembantuan, atau dengan kata lain kita menganut asas otonomi pada pemerintahan daerah. Perkembangan ketatanegaraan Indonesia, melalui sarana otonomi yang diberikan kepada daerah itu memang mengalami dinamika (pasang surut). Pernah dengan formula “otonomi yang nyata dan bertanggung jawab (UU No. 5 Tahun 1974)”, “otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab (UU No. 22 Tahun 1999)”, dan “otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5) UUD Negara RI Tahun 1945 jo. UU No. 32 Tahun 2004).”³⁰ Berikut ini struktur ketatanegaraan RI pasca amandemen UUD 1945.

Gambar 4
Struktur Ketatanegaraan Pasca Amandemen UUD 1945



Sumber : Risalah UUD NRI Tahun 1945

Merujuk pada desain konstistusional diatas keinginan untuk menata ulang hubungan pusat dan daerah berjalan sangat pesat dan beriringan dengan gerakan reformasi dengan membawa

³⁰ Abdul Mukhtie Fadjar, 2011, *Otonomi Seluas-luasnya, Otonomi Khusus, dan Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan RI*, Disampaikan pada Lokakarya “Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Khusus dalam Bingkai 4 Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara” yang diselenggarakan oleh PP Otoda FH Universitas Brawijaya Bekerjasama dengan MPR RI tanggal 5-6 Desember 2011 di Hotel Graha Cakra Malang, hlm 1

beberapa *platform* perubahan antara lain a) amandemen UUD 1945; b) Penghapusan dwi fungsi ABRI, c) penegakan supremasi hukum, penghormatan Hak Asasi Manusia (HAM), dan pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN), d) desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (otonomi daerah); e) Mewujudkan kebebasan pers, f) Mewujudkan kehidupan demokratis. Sementara itu menurut Internasional IDEA agenda reformasi meliputi beberapa bidang antara lain:³¹ a) konstitusionalisme dan aturan hukum, b) otonomi daerah, c) hubungan sipil dan militer, d) masyarakat sipil, e) reformasi tata pemerintahan dan pembangunan sosial ekonomi, f) gender, g) pluralisme agama. Desakan situasi politik yang memanas berimplikasi pada adanya amandemen terhadap UUD 1945.

Beranjak pada konteks politik ketatanegaraan sebagaimana dimaksud diatas maka, agar perubahan UUD mempunyai arah, tujuan, dan batasan yang jelas, serta hasil yang memuaskan, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR RI) merumuskan kesepakatan dasar yang menjadi acuan dalam perubahan UUD. Adapun kesepakatan dasar tersebut antara lain: 1) Tidak mengubah Pembukaan UUD 1945; 2) tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), 3) mempertahankan sistem pemerintahan presidensial; 4) Penjelasan UUD 1945 diadakan serta hal-hal normatif dalam penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal; 5) Perubahan dilakukan dengan cara *addendum*³². Bertitik pangkal pada *mainstream* kesepakatan dasar dalam konteks amandemen UUD dimaksud telah melahirkan perubahan gagasan bernegara yang sentralistik menuju kerah konsep bernegara yang desentralistik dengan melahirkan otonomi daerah.

Keseluruhan kesepakatan yang menjadi materi konstitusi pada intinya menyangkut prinsip pengaturan dan pembatasan kekuasaan negara guna mewujudkan tujuan nasional. Karena itu, menurut William G. Andrews, *Under constitutionalism, two types of limitations impinge on government. Power proscribe and procedures prescribed*.³³ Konstitusionalisme mengatur dua

³¹International IDEA (Lembaga Internasional untuk bantuan Demokrasi dan Pemilu), 2000, *Penilaian Demokratisasi di Indonesia*, Jakarta: International IDEA hlm 3-4

³²Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, 2006, *Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, hlm. 4

³³William G. Andrews, dikutip dari Jimly Asshidiqie, 2008, *Hubungan Antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, Bahan ceramah pada Pendidikan dan Latihan Kepemimpinan (Diklatpim) Tingkat I Angkatan XVII Lembaga Administrasi Negara. Jakarta, 30 Oktober 2017. hlm 3

hubungan yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu: Pertama, hubungan antara pemerintahan dengan warga negara; dan Kedua, hubungan antara lembaga pemerintahan yang satu dengan lembaga pemerintahan yang lain. Karena itu, biasanya, isi konstitusi dimaksudkan untuk mengatur mengenai tiga hal penting, yaitu: (a) menentukan pembatasan kekuasaan organ-organ negara, (b) mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang satu dengan yang lain, dan (c) mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara.

Perubahan-perubahan itu, pada pokoknya, menuntut respons yang lebih adaptif dari organisasi negara dan pemerintahan. Dengan perkataan lain, konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) mengidealkan perluasan tanggungjawab negara dituntut untuk menjamin efisiensi dan efektifitas pelayanan umum yang lebih memenuhi harapan rakyat.

Lebih lanjut dalam perspektif otonomi daerah Jimly Asshidiqie³⁴ memperkuat pernyataannya pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah Kabupaten dan Kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.

Pada tingkat suprastruktur kenegaraan maupun dalam rangka restrukturisasi manajemen pemerintahan, kebijakan otonomi daerah itu dikembangkan seiring dengan agenda dekonsentrasi kewenangan. Jika kebijakan desentralisasi merupakan konsep pembagian kewenangan secara vertikal, maka kebijakan dekonsentrasi pada pokoknya merupakan kebijakan pembagian kewenangan birokrasi pemerintahan secara horizontal. Kedua-duanya bersifat membatasi kekuasaan dan berperan

³⁴Jimly Asshidiqie, 2000, *Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah*, Makalah disampaikan dalam "Lokakarya tentang Peraturan Daerah dan Budget Bagi Anggota DPRD se-Propinsi (baru) Banten" yang diselenggarakan oleh *Institute for the Advancement of Strategies and Sciences (IASS)*, di Anyer, Banten, 2 Oktober 2017, hlm 4-7

sangat penting dalam rangka menciptakan iklim kekuasaan yang makin demokratis dan berdasar atas hukum.³⁵

Pada sisi lain tujuan dari penyelenggaraan desentralisasi yang melahirkan gagasan otonomi daerah adalah dalam rangka untuk mewujudkan partisipasi publik, pelayanan publik dan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) sebagai daya dukung dalam penyelenggaraan pembangunan yang mensejahterakan rakyat. Pelaksanaan otonomi daerah berjalan sangat pesat di tengah tuntutan demokrasi partisipatif yang menghendaki pelibatan secara aktif dari warga negara dalam melakukan pembangunan diberbagai sektor. Masa transisi dari pemerintahan yang sentralistik ke arah desentralisasi menghendaki setiap daerah baik di tingkat Provinsi, Kabupaten/Kota untuk melaksanakan otonomi daerah yang seluas-luasnya.

Menurut Solichin Abdul Wahab, bahwa hakikat otonomi daerah adalah kemampuan menyediakan ruang publik yang lebar bagi munculnya partisipasi masyarakat di dalamnya, tidak hanya secara pasif dimana partisipasi tersebut ditentukan oleh struktur kekuasaan di atasnya (dan itu bukanlah partisipasi, tetapi mobilisasi), juga secara aktif di mana masyarakat memahami sepenuhnya atas kebutuhan-kebutuhannya, kemudian memilih, merumuskan dan mengupayakan agar dapat tercapai.³⁶

Kebijakan desentralisasi dengan memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan salah satu agenda reformasi yang telah diformulasikan dalam amandemen kedua Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Ada dua tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijakan desentralisasi antara lain:

³⁵Pada dasarnya, desentralisasi bertujuan membangun partisipasi masyarakat dan mengundang keterlibatan publik seluas-luasnya dalam proses perencanaan, implementasi dan evaluasi pembangunan yang dijalankan. Untuk itu, desentralisasi memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk secara demokratis mengatur pemerintahannya sendiri sebagai manifestasi dari cita-cita sistem desentralisasi. Tetapi, pelaksanaan sistem ini mendapatkan tantangan yang cukup besar. Kendala-kendala tersebut diantaranya adalah (1) *mindset* atau mentalitas aparat birokrasi yang belum berubah; (2) hubungan antara institusi pusat dengan daerah; (3) sumber daya manusia yang terbatas; (4) pertarungan kepentingan yang berorientasi pada perebutan kekuasaan, penguasaan aset dan adanya semacam gejala *powershift syndrom* yang menghinggapi aparat pemerintah; dan (5) keinginan pemerintah untuk menjadikandesa sebagai unit politik di samping unit sosial budaya dimana desa memiliki tatanan sosial budaya yang otonom. dikutip dari Pheni Chalid, 2005, *Otonomi Daerah Masalah, Pemberdayaan, dan Konflik*, Jakarta: Kemiteraan, hlm 13

³⁶Solichin, A, Wahab, 2002, *Masa Depan Otonomi Daerah (Kajian Sosial, Ekonomi, Politik, untuk menciptakan sinergi dalam Pembangunan Daerah)*, Surabaya: Penerbit SIC, hlm iii

Pertama adalah tujuan kesejahteraan, yaitu menjadikan pemerintah daerah sebagai instrumen untuk meningkatkan kesejahteraan di tingkat lokal melalui pemberian pelayanan publik dan menciptakan daya saing daerah yang pada gilirannya akan menyumbang kepada kesejahteraan nasional.

Kedua adalah tujuan politik, yaitu pemerintah daerah akan menjadi instrumen pendidikan politik di tingkat lokal yang kalau berhasil akan menyumbang kepada pendidikan politik nasional, untuk mendukung proses demokratisasi dalam mewujudkan masyarakat madani (*civil society*). Sejak reformasi, kita telah dua kali membentuk Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah yaitu Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.³⁷

Sehubungan dengan uraian diatas maka, sistem pemerintahan daerah dan hubungan antara pusat dan daerah dalam suatu Negara kesatuan dijelaskan oleh *Van der Pot*³⁸ sebagai suatu desain makro kenegaraan yang memiliki indikator bahwa, setiap negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas sistem sentralisasi atau desentralisasi. Suatu pemerintahan dapat sepenuhnya dijalankan oleh dan dari pusat pemerintah (*single centralized government*) atau pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan ke daerah-daerah.

Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi (*centralisatie met deconcentracie*). Desentralisasi akan didapati apabila wewenang mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat (*central government*), melainkan oleh satuan-satuan pemerintahan di tingkat lebih rendah yang mandiri (*zelfstanding*), bersifat otonom (territorial atau fungsional).

Beranjak dari kerangka paradigmatis sebagaimana diatas maka dalam bingkai pengaturan mengenai otonomi daerah di

³⁷Gamawan Fauzi, 2012, *Keterangan Pemerintah Atas Rancangan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah*, diakses dari <http://www.depdagri.go.id>, diakses pada tanggal 2 Oktober 2018.

³⁸Van der Pot, *Handboek van Nederlandsche Staatsrecht*, sebagaimana dikutip dalam Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII. hlm 75.

Indonesia dapat dipotret dari keberlakuan konstitusi sebagaimana di paparkan dalam tabel berikut ini:

Tabel 1
Perbandingan Pengaturan Pemerintahan Daerah
Sebelum dan Sesudah Amandemen UUD NRI Tahun 1945

Konstruksi Konstitusi/UUD NRI Tahun 1945		
No	Sebelum Amandemen	Sesudah Amandemen
1	<p>Pasal 18</p> <p>Pembagian Daerah atas Daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sidang Pemerintahan Negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.</p>	<p>Pasal 18</p> <p>(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. **)</p> <p>(2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. **)</p> <p>(3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. **)</p> <p>(4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis. **)</p> <p>(5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. **)</p> <p>(6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. **)</p> <p>(7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. **)</p>

		<p>Pasal 18A</p> <p>(1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan Undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. **)</p> <p>(2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. **)</p> <p>Pasal 18B</p> <p>(1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang. **)</p> <p>(2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. **)</p>
<p>Diskripsi:</p> <p>Dalam perspektif sejarah mengutip pendapat dari Soepomo di dalam pidato yang disampaikan pada tanggal 31 Mei 1945 yang pada intinya terdapat tiga permasalahan yang timbul antara lain:</p> <ol style="list-style-type: none"> i. Apakah Indonesia akan berdiri sebagai persatuan negara (<i>eenheidsstaat</i>) atau negara serikat (<i>bondstaat</i>) atau sebagai persekutuan negara (<i>statenbond</i>) ii. Dipersoalkan perhubungan antara negara dan agama iii. Apakah republik atau monarchi <p>Berkenaan dengan dasar negara Soepomo menegaskan bahwa terhadap konteks dasar negara pada hakikatnya adalah pertanyaan yang erat kaitannya dengan cita-cita negara (<i>Staatsidee</i>). Maka Soepomo</p>		

memberikan uraian tentang tiga teori negara antara lain teori perseorangan, teori golongan, dan teori integralistik.³⁹ Namun demikian ditengah situasi dan kondisi politik ketatanegaraan yang berkembang pilihan negara integralistik dengan konsep yang sentralistik merupakan suatu pilihan politik yang *notabnya* sangat berat mengingat bahwa Indonesia merupakan potret negara majemuk dengan keanekaragaman suku, budaya, bahasa, agama, ras, dan etnis. Pengaturan sistem pemerintahan negara yang sentralistik pada periode keberlakuan UUD 1945 dianggap mencerminkan otoritarianisme kekuasaan mengingat bahwa tafsir atas konstitusi sebagai hukum tertinggi pada saat itu bersifat *mono interpretatif* dan disesuaikan dengan kehendak kosmos (dalam hal ini adalah penguasa). Beranjak pada desain makro konstitusional pengaturan pemerintahan diatas maka tim peneliti berpendapat bahwa terdapat 8 (Delapan) pola tata hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana dirangkum dalam ketentuan UUD NRI Tahun 1945 antara lain:

- (1) Hubungan teritorial (kewilayahan) bahwa potret gatra keruangan darat, laut dan udara yang membentang dari sabang sampai merauke sebagai dasar kedaulatan teritorial NKRI di bagi atas susunan pemerintahan Provinsi, Kabupaten/Kota;
- (2) Hubungan kerumah tanggaan;
- (3) Hubungan politik mengingat masing-masing daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dipimpin oleh kepala daerah yang dipilih melalui pemilihan umum secara demokratis;
- (4) Hubungan administrasi dan keorganisasi bahwa susunan organisasi pemerintahan dimaksudkan sebagai landasan operasional penyelenggaraan pemerintahan baik ditingkat Provinsi, Kabupaten, Kota;
- (5) Hubungan kewenangan sebagai dasar untuk menjalankan peran dan fungsi dari pemerintahan daerah dalam operasonalisasi tugas di daerah agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dan/atau kesewenang-wenangan oleh kepala daerah dan/atau aparatur pemerintahan daerah;
- (6) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang- undang;
- (7) Hubungan kekhususan dan/atau keistimewaan diberikan peluang untuk di berlakukannya otonomi khusus dan/atau keistimewaan (*desentralisasi asimetris*) dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu DIY = Otonomi seluas-luasnya (*lex generalis*) + Keistimewaan DIY, Aceh = Otonomi seluas-luasnya + Istimewa + Otsus + MOU RI-GAM, DKI Jakarta = Otonomi seluas-luasnya+ Kekhususan sebagai Ibukota, Papua= Otonomi Seluas-luasnya (*lex specialist*) + Keistimewaan Papua + Intervensi Asing (separatisme);
- (8) Hubungan negara dan lokalitas (kesatuan masyarakat hukum adat).

Analisis:

³⁹Yang dimaksud teori perseorangan adalah individualisme, yang dimaksud teori golongan adalah sosialisme Sedangkan yang dimaksud dengan teori integralistik adalah idealisme absolutisme hegel. Lihat A.M.W Pranarka, 1985, *Sejarah Pemikiran tentang Pancasila*, Jakarta: Yayasan Proklamasi Center for Strategic and International Studies.hlm 30

Sebagai amanat dari Ketetapan MPR tersebut pemerintah mengundang UU Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan terakhir melalui UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 yang didasarkan pada UUD 1945 sebelum amandemen dan UU Nomor 32 Tahun 2004 yang didasarkan pada UUD 1945 amandemen keduanya tidak ada perbedaan yang signifikan yaitu tetap digunakannya asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, hanya saja penerapan yang berbeda. UU Nomor 32 Tahun 2004 menganut rumah tangga seluas-luasnya diterapkan pada dua susunan pemerintahan daerah sedangkan dalam UU No. 22 Tahun 1999 pada Daerah Kabupaten/Kota dilaksanakan penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat sedangkan pada Daerah Propinsi sifatnya terbatas. Penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 memberikan keleluasan pada daerah yang menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keaneka ragaman daerah. Daerah diberikan otonomi daerah yang seluas-luasnya[6], nyata dan bertanggung jawab. UU Nomor 22 Tahun 1999 itu sendiri dan ditegaskan dalam PP Nomor 25 Tahun 2000, terdapat pembagian kewenangan antara Pemerintah dan Daerah Propinsi sedangkan Daerah Kabupaten/Kota menangani urusan rumah tangga yang tidak ditangani oleh Pemerintah dan Daerah Propinsi (urusan rumah tangga daerah yang ditangani merupakan residu). UU Nomor 23 Tahun 2014 menyebutkan baik Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota menjalankan urusan rumah tangga daerah yang seluas luasnya. Kewenangan urusan rumah tangga yang akan ditangani tidak disebutkan oleh susunan daerah mana yang akan diberikan kewenangan yang lebih besar, tetapi didasarkan pada kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Penyerahan kewenangan pemerintahan kepada Daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota mengandung arti susunan daerah itu mempunyai hak dan kewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan potensi karakteristik sendiri-sendiri dengan menyatakan kesanggupan untuk melaksanakan kewenangan sesuai dengan potensi dan tata cara masing-masing daerah, sehingga daerah itu merupakan badan hukum yang bersifat publik yang tidak mempunyai hierarki pemerintahan daerah. Namun Gubernur sebagai Kepala Daerah Propinsi yang melaksanakan asas dekonsentrasi menjalankan pelimpahan kewenangan pemerintah pusat didaerah, salah satu dari pelaksanaan asas dekonsentrasi adalah melakukan pengawasan kepada Daerah Kabupaten/Kota. Dengan demikian secara tidak langsung Pemerintah Daerah Provinsi merupakan pemerintah atasan dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

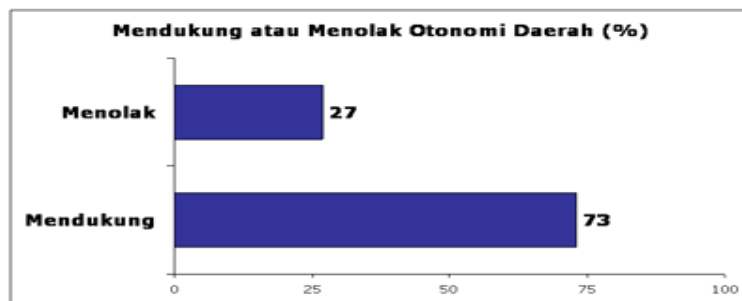
Sumber: Analisis Tim Peneliti (Diolah dari Berbagai Sumber)

Beranjak dari uraian diatas maka, dalam konteks tersebut banyak kemajuan-kemajuan pembangunan dalam bidang ekonomi, politik, hukum, pendidikan, kesehatan, sosial-budaya, lingkungan hidup dan infrastruktur yang berjalan secara sinergis

dengan perencanaan pembangunan baik di tingkat pusat maupun relasi kontekstual dengan semata dan visi-misi kepemimpinan kepala daerah baik di tingkat Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Namun demikian di tengah tuntutan warga negara dalam kerangka penciptaan tata kelola pemerintahan yang baik atau dikenal dengan istilah *good governance* nampaknya kemajuan pembangunan juga diiringan dengan berbagai celah kelemahan baik dari sisi kewenangan, administrasi, maupun model perencanaan pembangunan yang berkelanjutan (*sustainable development*).

Meski dianggap gagal menciptakan perubahan dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat, otonomi daerah masih tetap didukung oleh mayoritas masyarakat Indonesia (73%), hanya 27 persen yang menyatakan menolak otonomi daerah persepsi ini berdasarkan laporan hasil survei yang dilakukan oleh Lembaga Survey Indonesia (LSI). Sedangkan survei opini publik yang dilakukan oleh Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah (KPPOD) pada kurun waktu 2010-2012 menunjukkan bahwa adanya keyakinan masyarakat bahwa kebijakan otonomi daerah akan mampu merubah wajah negara dengan prosentase yakin (46.1%) bahwa otonomi daerah merupakan gagasan ideal perubahan. Sementara 32.5% menjawab tidak yakin dan sebesar 21.4% menyatakan keraguannya. Berikut ini paparan terkait dengan dukungan terhadap otonomi daerah yang di olah dari berbagai sumber.

Gambar 5
Persepsi Publik dalam Merespon Menerima atau Menolak
Otonomi Daerah
Menerima atau Menolak Otonomi Daerah



Sumber: Lembaga Survey Indonesia Tahun 2009 dan disandingkan dengan Survey Opini publik oleh KPPOD Tahun 2012

Berdasarkan grafik di atas maka setelah otonomi daerah, lebih banyak publik yang menyatakan bahwa keadaan pengangguran dan kemiskinan menjadi semakin buruk. Mereka yang menyatakan kondisi menjadi makin baik bahkan lebih rendah dari mereka yang menyatakan kondisi sama saja sebelum ataupun sesudah otonomi. Sementara itu menurut Ringkasan Eksekutif Simposium Nasional Satu Dasawarsa Penyelenggaraan Otonomi Daerah oleh PP OTODA Universitas Brawijaya pada tahun 2010 mengungkapkan bahwa usia satu dasawarsa pembaharuan ketatanegaraan dibidang otonomi daerah memberikan catatan penting untuk kelangsungan masa depan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.⁴⁰

Penerapan otonomi daerah berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014, menurut Rozali Abdullah⁴¹ dengan prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab;

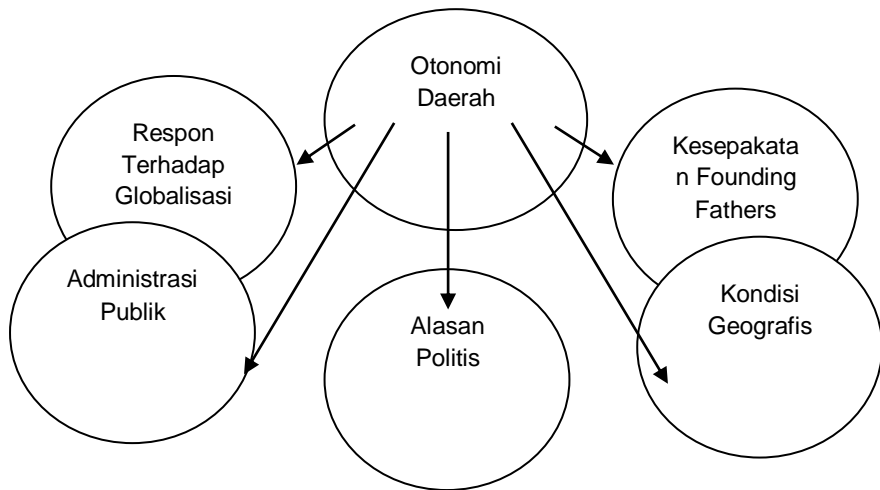
- a. Otonomi luas, dimaksudkan bahwa KDH diberikan tugas, wewenang, hak dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat. Sehingga isi otonomi suatu daerah memiliki banyak ragam. Daerah otonomi juga diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu, dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah. Dan tujuan utama pemberian otonomi adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai potensi dan karakteristik masing-masing daerah;
- b. Otonomi nyata adalah suatu tugas, wewenang, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya; dan
- c. Otonomi bertanggungjawab, bahwa dalam penyelenggaraan otonomi harus sejalan tujuan pemberian otonomi, yaitu pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

⁴⁰Ringkasan Eksekutif (Executive Summary), Simposium Nasional Satu Dasawarsa Penyelenggaraan Otonomi Daerah Diselenggarakan oleh PP OTODA Universitas Brawijaya pada 1-2 Desember 2010 di Gedung Auditorium Lantai VI Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

⁴¹Rozali Abdullah, 2005, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 5

Menyangkut pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia terdapat beberapa faktor yang melingkupi politik hukum dan arah kebijakan makro kenegaraan. Adapun faktor sebagaimana dimaksud dapat digambarkan berikut ini:

Gambar 6
Dasar Pertimbangan Pelaksanan Otonomi Daerah



Sumber: M.Mas'ud Said (Otonomi Daerah dan NKRI)

Berdasarkan gambar di atas maka sependapat dengan Sadu Wasistiono⁴² bahwa otonomi daerah yang diberikan kepada daerah merupakan peluang sekaligus tantangan bagi kemajuan bangsa. Disebut peluang, karena dengan kewenangan yang luas disertai berbagai sumber daya (alam, manusia, sosial-budaya) yang telah diserahkan, maka daerah memiliki kebebasan untuk melakukan kreasi dan inovasi. Dinamakan tantangan, karena untuk mencapai kemajuan, daerah dituntut bekerja keras dan cerdas mendayagunakan berbagai modal yang dimiliki, baik modal berupa uang (*money capital*), modal intelektual (*intellectual capital*), maupun modal sosial (*social capital*) guna mencapai kesejahteraan masyarakat daerah khususnya, dan bangsa pada umumnya.

⁴² Sadu Wasistiono, 2009, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Fokusmedia, hlm. 126

Menurut **H.A.W Widjaja** pengertian urusan pemerintahan diluar fungsi lembaga tertinggi dan tinggi negara lainnya (fungsi eksekutif) yang dilakukan oleh Presiden. Dengan demikian urusan pemerintahan ini tidak mencampuri fungsi legislatif dan fungsi yudikatif. dengan demikian kewenangan yang dapat didesentralisasikan adalah urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi (eksekutif) tidak meliputi kompetensi bidang legislatif dan bidang yudikatif.⁴³ Lebih lanjut beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam urusan pemerintahan antara lain sebagai berikut:⁴⁴

- a. Distribusi urusan pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang secara absolut dilaksanakan oleh pemerintahan (sentralisasi). Berbagai urusan pemerintahan tersebut menyangkut kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan, sedangkan urusan pemerintah yang dapat diserahkan kepada daerah melekat pada kepentingan masyarakat setempat (bersifat lokalitas).
- b. Urusan-urusan pemerintah yang menyangkut kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) merupakan bagian dari rangkaian urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang berkesinambungan. Konsep desentralisasi menyiratkan tidak ada satupun urusan pemerintahan yang absolut (mutlak) dapat diselenggarakan oleh Provinsi saja atau Kabupaten/Kota saja.
- c. Urusan pemerintahan bersifat dinamis dalam penyelenggaraan dan distribusinya akan selalu mengalami perubahan dari masa ke masa (*plebisit day by day*). Untuk menjamin kepastian hukum perubahan-perubahan tersebut perlu didasarkan atas peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan desain makro penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah maka, ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang dalam Pasal 10 ayat (3) nya menentukan secara limitatif dan definitif berdasarkan kerangka teori residu menegaskan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah meliputi a) politik luar negeri, b)

⁴³ H.A.W Widjaja, 2007, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi UU NO 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm 44-45

⁴⁴ H.A.W Widjaja, *Ibid* hlm 45

pertahanan, c) keamanan, d) yustisi, e) moneter dan fiskal nasional; dan f) agama. Menurut A. Mukthie Fadjar mengutarakan bahwa cara pembagian kekuasaan/wewenang atau urusan (dalam urusan seharusnya juga melekat kekuasaan/wewenang) yang dilakukan oleh UU No. 32 Tahun 2004 yang sama dengan yang dilakukan UU No. 22 Tahun 1999 yang digantikannya, menunjukkan bahwa cara tersebut bernuansa atau mengikuti pola negara federal, yaitu kewenangan/kekuasaan/urusan pemerintah pusat yang secara limitatif/definitif ditentukan, sedangkan residunya yang banyak menjadi urusan/kekuasaan/kewenangan daerah.⁴⁵

Dengan demikian, dapat dikatakan, bahwa “meskipun secara formal negara Republik Indonesia berbentuk kesatuan (NKRI), tetapi dengan otonomi seluas-luasnya dan cara pembagian wewenang/kekuasaan/urusan seperti ketentuan UU No. 32 Tahun 2004, sesungguhnya telah bernuansa federal.” Terlebih lagi jika kekhususan dan keistimewaan daerah diterapkan dengan sungguh-sungguh, yang berarti berbagai undang-undang yang mengatur kekhususan dan keistimewaan daerah merupakan “*lex specialis*” dari otonomi seluas-luasnya yang berlaku bagi pemerintahan daerah pada umumnya di Indonesia yang merupakan “*lex generalis*”, maka niscaya nuansa federalis tersebut akan lebih terasa.

Berpangkal dari perspektif diatas maka Perbedaan pemahaman dan persepsi dari berbagai kalangan terhadap otonomi daerah disebabkan perbedaan sudut pandang dan pendekatan yang digunakan. Sebenarnya “otonomi daerah” bukanlah suatu hal yang baru karena semenjak berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, konsep otonomi daerah sudah digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Bahkan pada masa pemerintahan kolonial Belanda, prinsip-prinsip otonomi sebagian sudah diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Semenjak awal kemerdekaan sampai sekarang telah terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kebijakan Otonomi Daerah. UU 1/1945 menganut sistem otonomi daerah rumah tangga formil. UU 22/1948 memberikan hak otonomi dan medebewind yang seluas-luasnya kepada Daerah. Selanjutnya UU 1/1957 menganut sistem otonomi ril yang seluas-

⁴⁵A. Mukthie Fadjar, 2011, *Otonomi Seluas-Luasnya, Otonomi Khusus, dan Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan RI*, Loc.Cit hlm 16

luasnya. Kemudian UU 5/1974 menganut prinsip otonomi daerah yang nyata dan bertanggung. Sedangkan saat ini di bawah UU 22/1999 dianut prinsip otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab.

Di Indonesia arti daripada kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh hidup, dan berkembang di daerah. sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggung-jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada Daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang dipikul oleh Daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antara Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

B. Kajian Teoritik Tentang Negara Hukum dan Politik Hukum

B.1 Kajian Teoritik Tentang Negara Hukum

Negara Hukum (*rechtsstaat*) mulai populer di kawasan Eropa mulai abad ke 19, walaupun pemikiran tentang negara hukum telah lama ada.⁴⁶ Konsep negara hukum sendiri pertama kali dicetuskan oleh Plato yang kemudian Aristoteles mempertegas konsep tersebut.⁴⁷ Dalam pandangan Aristoteles, Negara diperintah oleh pikiran yang adil dan kesusilaan yang menentukan baik atau buruknya hukum bukan diperintah oleh manusia. Sehingga negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Selain itu Aristoteles,

⁴⁶Philipus.M.Hadjon 1996, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Hak-hak Asasi Manusia*,Kumpulan Tulisan dalam rangka 70 tahun Sri Soemantri Martosoewignjo, Jakarta: Media Pratama,Jakarta hlm 72

⁴⁷Ni'matul Huda, 2005, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Riview*, Yogyakarta: UII Press, hlm 1

juga mengemukakan tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi:⁴⁸

- a. Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum
- b. Pemerintah dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan yang dibuat secara sewenang-wenang yang mengesampingkan konvensi dan konstitusi.
- c. Pemerintah berkonstitusi yang dilaksanakan atas kehendak rakyat.

Ketiga unsur tersebut hingga sekarang masih terus dipakai dan dipraktekkan oleh seluruh negara yang menyatakan dirinya merupakan negara hukum. Sedangkan menurut F.R Bothlingk Negara Hukum adalah “*de taat waarin de wilsvrijheid van gezagsdragers is beperkt door grenzen van recht*” yang diterjemahkan secara bebas menjadi negara, dimana kebebasan berkehendak pemegang kekuasaan dibatasi oleh kehendak hukum.⁴⁹ Sehingga pada dasarnya kekuasaan pemerintahan dibatasi oleh hukum yang berlaku di wilayah tersebut.

Pendapat lain disampaikan oleh A. Hamid S Attamimi menyatakan bahwa negara hukum secara sederhana adalah negara yang menempatkan hukum sebagai dasar kekuasaan negara dan penyelenggaraan kekuasaan tersebut dalam segala bentuknya dilakukan dibawah kekuasaan hukum.⁵⁰ Oleh karena itu, hukum merupakan pengatur tertinggi dari suatu negara.

Sedangkan menurut Philipus M. Hadjon, konsep negara hukum cenderung mengarah ke positivism hukum yang membawa konsekuensi bahwa dalam pembuatannya hukum harus dibentuk secara sadar oleh lembaga pembentuk undang-undang.⁵¹ Lembaga pembentuk undang-undang juga harus membentuk undang-undang dengan memperhatikan keinginan masyarakat bukan hanya keinginan pemerintahan saja.

Aristoteles dalam menyempurnakan ide negara hukum yang diartikan sebagai negara yang memerintah suatu negara

⁴⁸George Sabine, *A History of Political Theory*, George G.Harrap & CO.Ltd., London,1995 hlm 92 juga Dahlan Thaib,Kedaulatan Rakyat ,Negara Hukum dan Hakhak Asai Manusia,hlm 22

⁴⁹Ridwan HR, 2014, *Hukum Administasi Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 21.

⁵⁰A.Hamid S. Attamimi, 1992, “*Teori Perundang-Undangan Indonesia*”, makalah pada Pidato Upacara pengukuhan Guru Besar tetap di Fakultas Hukum UI, Jakarta, hlm. 8.

⁵¹Philipus M. Hadjon, 1994, “*Ide Negara Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*”, makalah pada Simposium Politik, Hak Asasi Manusia, dan Pembangunan, dalam Rangka Dies natalis Universitas Airlangga Surabaya, hlm. 6.

bukan merupakan seorang manusia namun pikiran yang adil, dan kesusilaan lah yang menentukan baik buruknya suatu hukum. Sehingga manusia perlu dididik menjadi warga negara yang baik yang bersusila, yang akhirnya dapat menjadi manusia yang adil, apabila keadaan tersebut telah terwujud, amka akan tercipta suatu “negara hukum”.⁵² Ide tersebut mengarahkan negara dalam arti “ethis” dan sempit. Hal tersebut dikarenakan tujuan negara hanya semata-mata untuk mencapai keadilan saja. Adapun ciri-ciri negara hukum.⁵³

- a. adanya undang-undang dasar atau konstitusi yang memuat ketentuan tertulis tentang hubungan antara penguasa dan rakyat;
- b. adanya pembagian kekuasaan negara;
- c. diakui dan dilindunginya hak-hak kebebasan rakyat.

Dari ciri-ciri tersebut diatas maka data disimpulkan bahwa ide sentral dari negara hukum adalah pengakuan atas perlindungan hak asasi manusia yang bertumpu pada prinsip kebebasan dan persamaan. Konsep negara hukum pada prinsipnya tidak terpisahkan dari pilar paham kedaulatan hukum. Paham tersebut adalah ajaran yang mengatakan bahwa kekuasaan tertinggi terletak pada hukum. Perumusan negara hukum memang sangat luas dan beragam, hal tersebut tidak lepas dari perbedaan asas negara hukum yang dianut dan juga diakibatkan kondisi social kemasyarakatan serta perkembangan zaman pada saat perumusan juga merupakan latar belakang adanya perbedaan yang terjadi.

Menurut konsep negara hukum berdasarkan wilayah tradisi hukumnya dapat dibedakan menjadi dua yaitu:

a. Konsep Negara Hukum/*Rechtsstaat*

Penegakan hukum berarti penegakan hukum yang ditulis dalam undang-undang sesuai dengan *pahamegisme* bahwa hukum indentik dengan Undang-undang sehingga ada kepastian hukum. Pada perkembangannya, konsep negara hukum ini di Eropa Kontinental diprakarsai antara lain oleh Immanuel kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lainnya. Menurut Stahl ada

⁵²Abu Daud Busroh dan H. Abubakar Busro, 1983, *Asas-Asa Hukum Tata Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, hlm. 109.

⁵³Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Riview*, UII Press, Yogyakarta, 2005 hlm 9

4 unsur penting yang harus dimiliki oleh sebuah negara yang mendasarkan pemerintahannya pada:⁵⁴

- a) hak asasi manusia;
- b) pemisahan/pembagian kekuasaan;
- c) setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- d) adanya peradilan administrasi yang berdisi sendiri.

b. Konsep Negara Hukum/*The Rule of Law*

Penegakan hukum bukan berarti penegakan hukum tertulis, melainkan yang terpenting adalah penegakan keadilan hukum, sehingga penegakan hukum tidak akan berarti penegakan hukum yang tertulis. Sedangkan konsep *The Rule of Law* berkembang dalam tradisi Anglo Saxon, yang dipelopori oleh A.V Dicey. Dicey sendiri menyatakan ada 3 ciri utama dari negara hukum "*The Rule of Law*" yaitu:⁵⁵

- a) supremasi hukum, dalam arti tidak boleh ada kesewenangan, sehingga seseorang akan di hukum jika melanggar hukum.
- b) bahwa setiap orang sama didepan hukum, baik selaku pribadi maupun dalam kualifikasi pejabat negara.
- c) terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang dan keputusan-keputusan pengadilan.

Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie, ada 12 prinsip pokok atau pilar utama dalam suatu negara hukum baik dari sisi *rechtssat* maupun *Rule of Law* yaitu:⁵⁶

- a) supremasi hukum (*law supremacy*), adanya pengakuan normative dan empiris akan prinsip supremasi hukum, artinya semua permasalahan diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. pada hakekatnya pemimpin tertinggi negara yang sesungguhnya bukanlah manusia, tetapi konstitusi yang mencerminkan hukum yang tertinggi.
- b) persamaan dalam hukum (*equality before the law*). hal ini berkaitan dengan adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan yang diakui secara normative dan dilaksanakan secara empiris.
- c) asas legalitas (*legality principle*). dalam setiap negara hukum dipersyaratkan berlakunya asas legalitas, yakni segala

⁵⁴ Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, Buana Ilmu, hlm. 311.

⁵⁵ Ibid, hlm 311

⁵⁶ Ibid hlm 45

tindakan pemerintahan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. peraturan tertulis tersebut harus ada lebih dahulu dari perbuatan atau tindakan administrasi.

- d) pembatasan kekuasaan. pembatasan kekuasaan negara dan oragan-organ negara dilakukan dengan cara menerapkan prinsip pembagian kekuasaan secara vertical dan pemisahan kekuasaan secara horizontal. hal ini dimaksudkan bisa terjadi *check and balance* dan tidak terjadinya tindakan kesewenang-wenangan.
- e) organ-organ eksekutif independen. dalam rangka membatasi kekuasaan, harus adanya pengaturan kelembagaan pemerintahan yang bersifat independen, seperti: bank sentral, organisasi tentara, organisasi kepolisian dll, juga lembaga-lembaga baru seperti komisi ham, komisi pemilihan umum dll, dimana sebelumnya dianggap sepenuhnya di tangan kekuasaan eksekutif, sekarang berkembang menjadi independen.
- f) peradilan bebas dan tidak memihak. peradilan bebas dan tidak memihak mutlak harus ada di dalam negara hukum. dalam menjalankan tugas judicialnya, hakim tidak boleh dipengaruhi oleh pihak manapun baik karena kepentingan politik (jabatan) maupun kepentingan ekonomi (uang). hakim hanya memihak kepada kebenaran dan keadilan.
- g) peradilan tata usaha negara. dalam setiap negara hukum harus terbuka kesempatan bagi tiap-tiap warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi negara. ptun dianggap dapat menjamin agar warga negara tidak didzalimi oleh keputusan-keputusan para pejabat administrasi negara sebagai pihak yang berkuasa.
- h) *constitutional court* (mahkamah konstitusi). disamping adanya ptun negara hukum modern mengadopsikan gagasan adanya mahkamah konstitusi. pentingnya lembaga ini adalah dalam upaya memperkuat sistem *check and balance* antara cabang-cabang kekuasaan misalnya dengan wewenang memutus sengketa antar lembaga negara.
- i) perlindungan hak asasi manusia. setiap manusia sejak dilahirkan menyandang hak-hak yang bersifat asasi. negara tidak dibenarkan membatasi/mengurangi makna kebebasan dan hak-hak asasi manusia itu. adanya perlindungan ham merupakan pilar penting dalam setiap negara hukum.

- j) bersifat demokratis. dianut dan dipraktikkannya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, setiap peraturan perundang-undangan yang ditetapkan dan diterapkan mencerminkan rasa keadilan yang hidup di tengah masyarakat. hukum dan peraturan perundang-undangan tidak boleh diterapkan secara sepihak.
- k) berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare rechtsstaat*). hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan yang diidealkan bersama. sebagaimana cita-cita nasional indonesia yang dirumuskan di dalam pembukaan uud 1945. negara hukum indonesia berfungsi sebagai sarana untuk mewujudkan atau mencapai ke empat tujuan negara tersebut.
- l) transparansi dan kontrol sosial. adanya transparansi dan kontrol sosial yang terbuka terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum sehingga kelemahan/kekurangan yang terdapat dalam mekanisme kelembagaan dapat dilengkapi secara komplementer oleh peran serta masyarakat secara langsung (partisipasi langsung). sistem perwakilan di parlemen tidak dapat diandalkan sebagai saluran aspirasi rakyat, karena perwakilan fisik belum tentu mencerminkan perwakilan gagasan (aspirasi).

Sedangkan menurut pendapat Utrecht, Negara hukum ternagi atas negara hukum formil atau negara hukum klasik dan negara hukum materiel atau negara hukum modern.⁵⁷ Negara hukum formil menyangkut pengertian hukum yang bersifat formil dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Sedangkan negara hukum materiel lebih mutakhir dikarenakan telah mencakup pula pengertian keadilan didalamnya. Pemerintahan tidak hanya bertugas menjalankan perintah perundang-undangan semata, melainkan juga turut membuat undang-undang atau berbagai peraturan pelaksanaannya. Sehingga negara bukan hanya sebagai sebagai penjaga malam, tetapi juga berkewajiban pula secara aktif untuk terlibat dalam berbagai bidang kehidupan masyarakat demi tercapainya tujuan bernegara.

⁵⁷ Utrecht, 1962, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Ichtiar, hlm. 9.

B.2 Kajian Teoritik Tentang Definisi Politik Hukum

Politik hukum berdasarkan Padmo Wahjono mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk maupun isi dari hukum yang akan dibentuk.⁵⁸ Oleh beliau disempurnakan lagi menjadi politik hukum merupakan kebijakan penyelenggaraan negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Sedangkan menurut Soedarto, politik hukum merupakan kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.⁵⁹ Pendapat lain, mengemukakan bahwa politik hukum digunakan sebagai sebuah alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan system hukum nasional yang dikehendaki dan dengan system hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia.⁶⁰

Menurut Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan social dan hukum tertentu dalam masyarakat.⁶¹ Sedangkan menurut Abdul Hakim Garuda Nusantara, politik hukum adalah kebijakan hukum yang hendak diterapkan atau dilaksanakan oleh suatu pemerintahan negara tertentu.⁶² Dikatakan pula, wilayah kerja politik hukum dapat meliputi pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten, proses pembaharuan dan pembuatan hukum, yang mengarah pada sikap kritis terhadap hukum yang berdimensi *ius contitutum* dan menciptakan hukum yang berdimensi *ius contitutum* serta pentingnya penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para penegak hukum.

Namun politik hukum disuatu negara akan berbeda dengan negara yang lain, hal tersebut dapat dikarenakan perbedaan latar belakang sejarah, pandangan negara terhadap dunia, sosio-kultural, dan political will dari masing-masing pemerintah. Sehingga politik hukum yang berlaku di suatu negara

⁵⁸ Padmo Wahyono, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan atas hukum*, Cet. II, Ghalia Indonesia, Jakarta., hlm: 160

⁵⁹ Soedarto, 1983, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, hlm: 20.

⁶⁰ Sunaryati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, hlm: 1

⁶¹ Satjipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm:35

⁶² Mahfud MD, 2010, *Membangun Politik Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm: 15

merupakan cerminan dari kearifan lokal dan particular walaupun juga dipengaruhi oleh politik hukum internasional pula. Perbedaan politik hukum di berbagai negara inilah yang kemudian menimbulkan apa yang disebut dengan politik hukum nasional.

Politik hukum menganut prinsip double movement, yaitu politik hukum bukan hanya sebagai kerangka pikiran dalam merumuskan kebijakan dibidang hukum oleh lembaga-lembaga negara yang berwenang, namun politik hukum juga dipakai untuk mengkritisi produk-produk hukum yang telah diundangkan berdasarkan legal policy diatas.⁶³

Politik hukum di Indonesia adalah kebijakan dasar penyelenggaraan negara Indonesia dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku dimasyarakat guna mencapai tujuan Indonesia yang dicita-citakan.⁶⁴ Tujuan politik hukum Indonesia meliputi dua aspek yang saling terkait yaitu: pertama, Sebagai suatu alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan suatu system hukum nasional yang dikehendaki; kedua, dengan system hukum nasional itu akan diwujudkan cita-cita bangsa Indonesia yang lebih besar.⁶⁵

Sistem hukum Indonesia sendiri merupakan gabungan dari hukum dan undang-undang yang mencakup banyak komponen yang saling bergantung, yang dibentuk untuk mewujudkan tujuan negara dengan berpijak pada dasar dan cita hukum negara yang terkandung di dalam Pembukaan UUD 1945.⁶⁶ Dengan demikian, dapat dinyatakan bahwa dalam pembukaan Undang-undang 1945 merupakan dasar dari keseluruhan politik hukum Indonesia. Penegasan sumber politik hukum tersebut didasarkan pada 2 alasan:⁶⁷

- 1) Pembukaan dan Pasal Undang-undang Dasar 1945 memuat tujuan, dasar, cita hukum dan norma dasar negara Indonesia yang harus menjadi tujuan dan pijakan dari politik hukum di Indonesia.
- 2) Pembukaan dan Pasal-pasal Undang-undang Dasar 1945 mengandung nilai-nilai khas yang bersumber dari pandangan dan budaya bangsa Indonesia yang

⁶³ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, Rajawali Press, 201, hlm 17

⁶⁴ Abdul Latif dan Hasbi Ali, 2011, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 31

⁶⁵ *Ibid* hlm 22

⁶⁶ *Ibid* hlm 22

⁶⁷ *Ibid* hlm 23

diwariskan oleh nenek moyang sejak berabad-abad yang lalu.

Politik hukum Indonesia haruslah berpijak pada kerangka dasar agar hukum menjadi capaian dari cita-cita dan tujuan negara. Kerangka dasar tersebut antara lain:⁶⁸

- 1) Politik hukum nasional harus selalu mengarah pada cita-cita bangsa, yakni masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila.
- 2) Politik hukum nasional harus ditujukan untuk mencapai tujuan negara yakni: melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.
- 3) Politik hukum nasional harus dipandu oleh nilai-nilai Pancasila sebagai dasar negara, yakni: berbasis moral agama, menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia tanpa diskriminasi, mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan semua ikatan promordialnya, meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat, membangun keadilan sosial.
- 4) Politik hukum nasional harus dipandu oleh keharusan untuk : melindungi semua unsur bangsa demi integrasi atau keutuhan bangsa yang mencakup ideologi dan teritori, mewujudkan keadilan sosial dalam ekonomi dan kemasyarakatan, mewujudkan demokrasi (kedaulatan rakyat) dan nomokrasi (kedaulatan hukum), menciptakan toleransi hidup beragama berdasarkan keadaban dan kemanusiaan.
- 5) Sistem hukum nasional yang harus dibangun adalah sistem hukum Pancasila, yakni sistem hukum yang mengambil atau memadukan berbagai nilai kepentingan, nilai sosial, dan konsep keadilan ke dalam satu ikatan hukum prismatic dengan mengambil unsur-unsur baiknya.

Politik hukum Indonesia sebagai pedoman dasar bagi segala bentuk dan proses perumusan, pembentukan dan pengembangan hukum tanah air. Jika hal tersebut dapat dipastikan berjalan, maka dapat dipastikan politik hukum nasional harus dirumuskan pada sebuah peraturan perundang-undangan

⁶⁸ Ibid, hlm. 30-32

yang bersifat mendasar pula, bukan hanya pada sekedar sebuah peraturan perundang-undangan yang bersifat teknis.

C. Kajian Teoritik tentang Otonomi Daerah dan Pemerintahan Daerah

C.1 Kajian Teoritik Tentang Otonomi Daerah

Aktualiasasi penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia menyentuh perdebatan tentang bangunan bentuk negara dan bentuk pemerintahan, sepanjang sejarah perjalanan kekuasaan di republik ini.⁶⁹ The Founding father republic ini diwarnai dengan logika suasana kebatinan antikolonialisme dan impereliasme.⁷⁰ Setiap negara di dunia memiliki sistem pemerintahan, bentuk pemerintahan, dan bentuk negara yang berbeda-beda. Penggunaan model pemerintahan tersebut didasarkan pada kehendak masing-masing negara dalam penerapannya. Sebagaimana di Indonesia yang memiliki sistem pemerintahan presidensial yang berbentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahannya republik.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia sebelum UUD 1945 diamandemen, Negara Indonesia menggunakan bentuk negara kesatuan yang tersentralistik atau proses pelaksanaan pemerintahan berada pada pemerintah pusat. Akibat dari penggunaan sistem tersebut pemerintah daerah tidak memiliki kewenangan untuk mengatur urusan pemerintahan secara mandiri. Sehingga setelah era reformasi dengan beberapa kali amandemen akhirnya sistem yang tersentralistik tersebut diubah menjadi sebuah negara kesatuan yang kekuasaan tidak bertumpu pada pemerintah pusat akan tetapi pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengelola secara mandiri dengan kemampuan dan potensi yang dimiliki daerah.

Negara Indonesia adalah Negara yang berbentuk Kesatuan.⁷¹ UUD NRI 1945 telah menjelaskan bahwa dalam sebuah Negara Kesatuan Republik Indonesia terdapat konsep otonomi daerah yang memberikan ruang kepada daerah dalam menentukan kebijakan daerahnya. Perubahan UUD 1945

⁶⁹ Sri Soemantri, 1981, *Pengantar Perbandingan antara hokum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali, 1981, hlm 4

⁷⁰ Ernest Geleer, 1994, *Membangun Masyarakat Sipil, Prasarat Menuju Kebebasan*, Bandung: Mizan, 1994 hlm 87

⁷¹ Negara kesatuan adalah negara berdaulat yang diselenggarakan sebagai satu kesatuan tunggal, di mana pemerintah pusat adalah yang tertinggi dan satuan-satuan subnasionalnya hanya menjalankan kekuasaan-kekuasaan yang dipilih oleh pemerintah pusat untuk didelegasikan.

membawa semangat baru bagi pemerintah daerah dengan diberikannya kewenangan untuk mengatur urusan pemerintahan. Keberadaan Pemerintah Daerah di Indonesia secara Konstitusional diatur dalam pasal 18 UUD 1945 ayat (1) yang berbunyi:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten, dan Kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang.”

Menurut Bagir Manan, Pasal 18 UUD 1945 yang telah diamandemen lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Lebih lanjut Bagir Manan mengatakan bahwa asas dekonsentrasi adalah instrumensentralisasi, karena itu sangat keliru kalau ditempatkan dalam sistematis pemerintahan daerah yang merupakan antitesis dari sentralisasi.⁷² Pada penyelenggaraan pemerintahan daerah, dengan prinsip hubungan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, yakni pelaksanaan prinsip otonomi daerah.

Otonomi daerah dimaksudkan adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan pendapat dari Hoesin bahwa otonomi mengandung konsep kebebasan untuk berprakarsa dalam mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat yang memiliki status demikian tanpa control langsung dari pemerintah pusat.⁷³

Pemerintahan daerah dan otonomi daerah tidak dicerna sebagai daerah atau pemerintah daerah tetapi merupakan masyarakat setempat. Urusan kepentingan yang menjadi perhatian keduanya bersifat lokalitas karena basis politiknya adalah lokalitas tersebut bukan bangsa. Pelaksanaan kebijakan otonomi daerah merupakan suatu pilihan politik suatu bangsa, hal ini merupakan dampak penerapan dari bentuk sebuah negara.

⁷²Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001.

⁷³Hoessin, Bhenyamin, 2000, *Hubungan Penyelenggaraan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah*, Jurnal Bisnis dan Birokrasi No 1/Vol.1/Jul. Departemen Ilmu Administrasi Fisip-UI, Hlm 16

Masing-Masing negara menerapkan otonomi daerah sesuai dengan kondisi politik kekuasaan tersebut.

Penerapan otonomi daerah juga dimaksud sebagai upaya mewujudkan terciptanya pusat kota baru yang bersifat metropolitan, kosmopolitas, sebagai sentra perdagangan, bisnis dan industry. Inti pelaksanaan otonomi daerah adalah untuk menyelenggarakan pemerintah sendiri atas dasar prakarsa, kreatifitas, peran serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya. Hakekat dari otonomi daerah adalah kebebasan dan kemandirian dalam hal mengatur dan mengurus yang merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan daerah.

Kebebasan dan kemandirian dalam otonomi daerah bukan berarti kemerdekaan, tetapi merupakan ikatan kesatuan yang tidak terpisahkan dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan sistem desentralisasi ,memiliki susunan organisasi Negara Republik Indonesia terdiri dari dua susunan utama yaitu susunan organisasi negara tingkat pusat dan tingkat daerah. Susunan organisasi tingkat daerah terbatas pada susunan penyelenggaraan pemerintah (**eksekutif**) dan unsur-unsur pengaturan (**regulerer**) dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan.

Sebagai konsekuensi sistem desentralisasi tidak semua urusan pemerintahan diselenggarakan sendiri oleh pemerintah pusat. Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah menjadi urusan rumah tangga daerah. Terhadap urusan pemerintahan yang diserahkan itu, daerah mempunyai kebebasan (**vrijheid**) untuk mengatur dan mengurus sendiri dengan pengawasan dari pemerintah pusat atau satuan pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya daerah yang bersangkutan. Dengan tetap adanya pengawasan,kebebasan itu tidak mengandung arti adanya kemerdekaan (**onafhankelijk**).⁷⁴

Menurut Sadu Wasistiono⁷⁵ bahwa otonomi daerah yang diberikan kepada daerah merupakan peluang sekaligus tantangan bagi daerah tersebut demi kemajuan bangsa. Disebut peluang, karena dengan kewenangan yang luas disertai berbagai sumber daya (alam, manusia, sosial-budaya) yang telah diserahkan, maka daerah memiliki kebebasan untuk melakukan kreasi dan inovasi.

⁷⁴ Philipus M. Hadjon, dkk, 2005, *Pengantar Hukum Adminsitrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 79-80.

⁷⁵ Sadu Wasistiono, 2008, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, Bandung: Fokusmedia, hlm. 126

Dinamakan tantangan, karena untuk mencapai kemajuan, daerah dituntut bekerja keras dan cerdas mendayagunakan berbagai modal yang dimiliki, baik modal berupa uang (*money capital*), modal intelektual (*intellectual capital*), maupun modal sosial (*social capital*) guna mencapai kesejahteraan masyarakat daerah khususnya, dan bangsa pada umumnya. Menurut H.A.W Widjaja pengertian urusan pemerintahan diluar fungsi lembaga tertinggi dan tinggi negara lainnya (fungsi eksekutif) yang dilakukan oleh Presiden. Dengan demikian urusan pemerintahan ini tidak mencampuri fungsi legislatif dan fungsi yudikatif. dengan demikian kewenangan yang dapat didesentralisasikan adalah urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi (eksekutif) tidak meliputi kompetensi bidang legislatif dan bidang yudikatif.⁷⁶

Bagir Manan mengemukakan bahwa otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan.⁷⁷ Pendapat Bagir Manan tersebut pada hakikatnya bersifat akumulatif, yaitu bahwa otonomi haruslah memiliki kedua asas tersebut yaitu kebebasan dan kemandirian. Istilah otonomi sendiri atau "*autonomy*" secara etimologis berasal dari kata Yunani "*autos*" yang berarti sendiri dan "*nomous*" yang berarti peraturan. Menurut Encyclopedia of Social Science. Otonomi dalam pengertian orisinil adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Dalam kaitan dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government* atau *condition of living under one's own laws*.

Dengan demikian, otonomi daerah, daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur atau diurus "own laws". Koesoemahatmadja berpendapat bahwa menurut perkembangan sejarah di Indonesia, otonomi selain mengandung arti perundangan (*regeling*) juga mengandung arti pemerintahan (*bestuur*).⁷⁸

Istilah otonomi daerah dan desentralisasi dalam konteks sistem penyelenggaraan pemerintahan sering digunakan secara bersamaan. kedua istilah tersebut secara akademik terdapat perbedaan, namun secara praktis dalam penyelenggaraan

⁷⁶ H.A.W Widjaja, 2007, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi UU NO 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm 44-45

⁷⁷ Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hlm 2

⁷⁸ Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung: Alumni hlm.1

pemerintahan tidak dapat dipisahkan. Bahkan menurut banyak kalangan, otonomi daerah adalah desentralisasi itu sendiri. desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada daerah.⁷⁹ Otonomi daerah diartikan sebagai manifestasi desentralisasi. Otonomi dalam makna sempit diartikan sebagai “mandiri” sedangkan dalam makna yang lebih luas diartikan sebagai “berdaya”. Otonomi daerah dengan demikian berarti kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan pengambilan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri. jika daerah sudah mencapai kondisi tersebut, maka daerah dapat dikatakan sudah berdaya untuk melakukan apa saja secara mandiri tanpa tekanan dari luar.⁸⁰

Desentralisasi merupakan penyerahan segala urusan, baik pengaturan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, maupun penyelenggaraan pemerintah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga sendiri. Desentralisasi pemerintahan yang pelaksanaan diwujudkan dengan pemberian otonomi kepada daerah-daerah, didalam meningkatkan daerah-daerah mencapai daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.⁸¹

Kebijakan desentralisasi dilaksanakan dengan prinsip Otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada Daerah dengan menumbuhkembangkan kualitas demokrasi di Daerah, meningkatkan peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan dengan memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah. Prinsip Otonomi luas ini, yaitu pemberian kewenangan kepada Daerah untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan Undang-undang. Kewenangan yang dimiliki oleh Daerah ini, yakni membentuk, menjalankan, serta melaksanakan kebijakan Daerah dalam rangka memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan

⁷⁹Dede Rosyada, DKK. 2003, *Pendidikan Kewarganegaraan (civil Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani* (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2003), Edisi Revisi hlm. 149

⁸⁰Ibid. hlm. 150

⁸¹Inu Kencana Syafei, 2002, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 85-86

masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.⁸²

Menurut Henry Maddick dalam Juanda, desentralisasi merupakan pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.⁸³ Penyerahan urusan pemerintahan lebih lanjut menurut Siswanto Sunarnomenjelaskan bahwa desentralisasi berarti pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkup pemerintahan pusat ke pemerintahan Daerah. Desentralisasi seringkali disebut pemberian otonomi. Dengan kata lain, bahwa desentralisasi merupakan pengotonomian menyangkut proses memberikan otonomi kepada masyarakat dalam wilayah tertentu.⁸⁴

Pada hakekatnya pemerintahan daerah melaksanakan asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan penyelenggaraan pemerintahan wajib dan pilihan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang - undangan.

Sistem daerah otonom berdasarkan asas desentralisasi, pemerintahan daerah melakukan urusan penyelenggaraan rumah tangga sendiri telah didelegasikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, oleh Jimly Asshiddiqie⁸⁵ dinyatakan memiliki kewenangan untuk mengurus, sebagai urusan rumah tangga daerahnya sendiri, sehingga dikenal tiga ajaran dalam pembagian penyelenggaraan pemerintah negara, yakni: (1) ajaran rumah tangga materiil; (2) ajaran rumah tangga formil; dan (3) ajaran rumah tangga riil. Lebih lanjut ketiga ajaran rumah tangga ini dijelaskan oleh Jimly Asshiddiqie sebagai berikut:⁸⁶

- a. Ajaran rumah tangga materiil, untuk mengetahui yang manakah urusan yang termasuk rumah tangga daerah atau pusat. Urusan rumah tangga ini melihat materi yang ditentukan akan diurus oleh pemerintahan pusat atau daerah masing-

⁸²Sunarno Siswanto, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika hlm 25

⁸³Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah..Op.Cit.*, hlm. 52

⁸⁴Ibid

⁸⁵Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok – Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: PT.Bhuana Ilmu Populer hlm. 423.

⁸⁶Ibid ,hlm 424-426

masing. Dengan demikian pemerintah pusat dinilai tidak akan mampu menyelenggarakan sesuatu urusan dengan baik karena urusan itu termasuk materi yang dianggap hanya dapat dilakukan oleh daerah, atau sebaliknya pemerintah daerah tidak akan mampu menyelenggarakan suatu urusan karena urusan itu termasuk materi yang harus diselenggarakan oleh pusat.

- b. Ajaran rumah tangga formil, merupakan urusan rumah tangga daerah dengan penyerahannya didasarkan atas peraturan perundang-undangan, sehingga hal-hal yang menjadi urusan rumah tangga daerah dipertegas rinciannya dalam undang-undang.
- c. Ajaran rumah tangga riil, yaitu urusan rumah tangga yang didasarkan kepada kebutuhan riil atau keadaan yang nyata, dengan didasarkan pertimbangan Untuk mencapai manfaat yang sebesar-besarnya, sesuatu urusan yang merupakan wewenang pemerintah daerah dikurangi, karena urusan itu menurut keadaan riil sekarang berdasarkan kebutuhan yang bersifat nasional. Akan tetapi sebaliknya suatu urusan dapat pula dilimpahkan kepada daerah untuk menjadi suatu urusan rumah tangga daerah, mengingat manfaat dan hasil yang akan dicapai jika urusan itu tetap diselenggarakan oleh pusat akan menjadi berkurang dan penambahan atau pengurangan suatu wewenang harus diatur dengan undang-undang atau peraturan peraturan lainnya.

Desentralisasi mencakup transfer kekuasaan, otoritas dan tanggung jawab atas urusan-urusan atau fungsi pemerintahan dari pemerintah pusat kepada daerah.⁸⁷ Melalui pelaksanaan pemerintahan negara yang sebelumnya terpusat, maka setelah diterapkan desentralisasi kewenangan pemerintah pusat tersebut dibagikan ke masing-masing daerah, baik pemerintahan provinsi maupun kabupaten/kota. Desentralisasi ditentukan bahwa pemerintahan daerah memiliki otonomi untuk menentukan daerahnya masing-masing sebagaimana hukum mengaturnya, baik dalam bentuk konstitusi maupun undang-undang.

C.2 Prinsip-Prinsip Pemberian Otonomi Daerah

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan

⁸⁷ Kacung Marijan, 2010, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde-Baru*, Jakarta: Prenada Media Group, hlm 142.

mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.⁸⁸

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan, jauh dari praktik-praktik korupsi, kolusi, nepotisme serta adanya perimbangan antara keuangan pemerintah pusat dan daerah.⁸⁹ Dengan demikian prinsip otonomi daerah adalah sebagai berikut:

- i. Prinsip Otonomi Luas bahwa yang dimaksud otonomi luas adalah kepala daerah diberikan tugas, wewenang, hak, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Di samping itu, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu, dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah, dan tujuan pemberian otonomi daerah itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah.
- ii. Prinsip Otonomi Nyata bahwa yang dimaksud prinsip otonomi nyata adalah suatu tugas, wewenang dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing.
- iii. Prinsip Otonomi yang Bertanggungjawab bahwa yang dimaksud dengan prinsip otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.⁹⁰ Prinsip otonomi yang

⁸⁸H.A.W.Widjaja, 2007, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia: Dalam Rangka Sosialisasi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Grasindo, Jakarta, hlm 133.

⁸⁹ Ibid, hlm 7-8.

⁹⁰ Rozali Abdullah, 2005, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 5.

bertanggungjawab berarti bahwa pemberian otonomi daerah benar benar sesuai dengan tujuannya, yaitu :⁹¹

- a. Lancar dan teratur pembangunan diseluruh wilayah negara;
- b. Sesuai atau tidaknya pembangunan dengan pengarahan yang diberikan;
- c. Sesuai dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa;
- d. Terjaminnya keserasian hubungan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat; dan
- e. Terjaminnya pembangunan dan perkembangan daerah.

C.3 Tujuan Otonomi Daerah

Tujuan utama penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan pelayanan publik dan memajukan perekonomian daerah. Pada dasarnya terkandung tiga misi utama pelaksanaan otonomi daerah yaitu: (1) meningkatkan kualitas dan kuantitas pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat, (2) menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah, dan (3) memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.⁹²

Tujuan peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Dengan demikian pada intinya tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.⁹³

Sebelum membahas pelaksanaan hubungan pemerintah pusat dan daerah dengan cara desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, peneliti akan jelaskan terlebih dahulu arti pemerintahan daerah. Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan landasan konstitusional bagi penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Negara Indonesia menganut paham demokrasi dan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk

⁹¹ Prof. Drs. C.S.T Kansil., SH., Chistine S.T. Kansil, SH., MH., Pemerintah Daerah di Indonesia, Sinar Grafika : Jakarta, 2014, hlm 8

⁹² Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, ANDI, Yogyakarta, hlm 46.

⁹³ Deddy Supriady Bratakusmah, Dadang Solihin, 2004, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Gramedia Pustaka, Jakarta, hlm 32.

pemerintahan daerah. Berdasarkan Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Istilah sistem pemerintahan daerah berasal dari gabungan dua kata yaitu sistem dan pemerintahan daerah. Sistem berarti keseluruhan yang terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan tersebut menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu.

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.⁹⁴

Pemerintahan daerah dalam rangka mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan maka Pemda menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. C.F Strong yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.⁹⁵

Menurut Sarundajang pemerintahan di daerah terdiri atas 2 jenis, yakni pemerintahan lokal yang mengurus rumah tangganya sendiri atau *local self government* dan lokal administrative atau *local state government*.⁹⁶ Menurut Harson, pemerintahan daerah memiliki eksistensi sebagai.⁴⁷

- a) *Lokal Self Government* atau pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah di Indonesia adalah semua daerah dengan berbagai urusan otonom bagi *local self government* tentunya harus berada dalam kerangka sistem

⁹⁴ Pasal 1 angka 2 Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁹⁵ Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan daerah.... Op.Cit.*

⁹⁶ Sarundajang, *Op*

Cit. hlm 19. 47 *Ibid.*,

pemerintahan negara. Dalam mengurus rumah tangganya sendiri pemerintah lokal mempunyai hak inisiatif sendiri, mempunyai wewenang untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri atas kebijaksanaannya sendiri. Selain disertai urusan-urusan tertentu oleh pemerintah pusat, dapat juga disertai tugas-tugas pembantuan dalam lapangan pemerintahan (tugas *medebewind*). Tugas ini adalah untuk turut serta (*made*) melaksanakan peraturan perundang-undangan, bukan hanya yang ditetapkan oleh pemerintah pusat saja, melainkan juga yang ditentukan oleh pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat di atasnya;

- b) *Local State Government* atau pemerintah lokal administratif dibentuk karena penyelenggaraan seluruh urusan pemerintahan negara yang tidak dapat dilakukan sendiri oleh pemerintah pusat. Penyelenggaraan pemerintahan semacam ini disebabkan karena sangat luasnya wilayah dan banyaknya urusan pemerintahan. Pejabat-pejabat yang memimpin pemerintah lokal administratif itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja menurut aturan-aturan dan kehendak dari pemerintah pusat, berdasarkan hierarki kepegawaian, ditempatkan di wilayah-wilayah administratif yang bersangkutan dibantu oleh pegawai-pegawai yang juga diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah pusat. Segala pembiayaan pemerintah lokal administratif dikeluarkan oleh pemerintah pusat.

Dengan demikian antara pemerintah lokal administratif dengan pemerintah lokal yang mengurus rumah tangganya sendiri terdapat perbedaan-perbedaan yang prinsipil. Tetapi keduanya dibutuhkan untuk menyelenggarakan tugas pemerintah sebaik mungkin dalam rangka realisasi asas dekonsentrasi dan desentralisasi. Sarundajang⁹⁷ yang mengkaji Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah menjelaskan alasan perlunya pemerintahan daerah di Indonesia yakni:

- a. Alasan Sejarah. Secara historis eksistensi pemerintahan daerah telah dikenal sejak masa pemerintahan kerajaan-kerajaan nenek moyang dahulu sampai pada sistem pemerintahan yang diberlakukan oleh pemerintah jajahan. Demikian pula mengenai sistem kemasyarakatan dan susunan pemerintahannya mulai dari tingkat desa, kampung, nagari,

⁹⁷ *Ibid.*, hlm 21-25.

atau dengan istilah lainnya sampai pada puncak pimpinan pemerintahan. Disamping itu upaya membuat perbandingan sistem pemerintahan yang berlaku di beberapa negara lain, juga amat penting untuk dijadikan pertimbangan bagi pembentukan pemerintahan daerah. Berdasarkan latar belakang sejarah di atas, maka pemerintah Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia pada tanggal 17 agustus 1945, merancang Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang didalamnya mengatur secara eksplisit tentang pemerintahan daerah. Hal-hal ini terlihat dalam pola pikir dan usulan-usulan yang terungkap sewaktu para pendiri Republik (*the founding fathers*) ini mengadakan sidang-sidang dalam mempersiapkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesianya. Disahkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 merupakan awal mula peraturan tentang pemerintahan daerah di Indonesia sejak kemerdekaan. Ditetapkannya Undang-Undang tentang pemerintahan daerah tersebut merupakan resultante dari berbagai pertimbangan tentang sejarah pemerintahan kita dimasa kerajaan-kerajaan serta pada masa kolonialisme. Dengan demikian dikeluarkan produk hukum selanjutnya tentang Pemerintahan daerah hingga terakhir di tahun 2014 ialah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Jadi, dalam pandangan sejarah, urgensi pemerintahan daerah lebih di dorong oleh eksistensi pemerintahan daerah yang telah berlangsung dan dilaksanakan selang beberapa masa baik sebelum maupun sesudah kemerdekaan Indonesia.

- b. Alasan Situasi dan Kondisi Wilayah. Secara geografis, wilayah negara Indonesia merupakan gugusan kepulauan yang terdiri dari ribuan pulau besar dan kecil yang satu sama lain dipisahkan oleh selat, laut dan dikelilingi lautan yang amat luas. Kondisi wilayah yang demikian ini, mempunyai konsekuensi logis terhadap lahirnya berbagai suku dengan adat istiadat, kebiasaan, kebudayaan dan ragam bahasa daerahnya masing-masing. Demikian pula keadaan dan kekayaan alam serta potensi permasalahan yang satu sama lain memiliki kekhususan tersendiri. Keanekaragaman yang menjadi aset bangsa yang berharga untuk mendatangkan devisa guna pembentukan pendapatan nasional. Untuk itu, dipandang akan lebih efisien dan efektif apabila pengelolaan berbagai urusan pemerintahan ditangani oleh unit atau perangkat pemerintah yang berada di wilayah masing-masing

- daerah tersebut. Alasan situasi dan kondisi wilayah di atas, akhirnya mendorong pemerintah pusat untuk membentuk dan membina pemerintahan di daerah dengan disertai pemberian hak otonom dalam mengurus rumah tangganya.
- c. Alasan Keterbatasan Pemerintah. Setelah disepakati azas atau prinsip dan tujuan serta arah perjuangan Indonesia merdeka sebagaimana tertuang dalam naskah pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, dalam pelaksanaannya diperlukan perangkat pemerintahan di daerah, karena disadari bahwa tidak semua urusan pemerintah dapat dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat. Sebagaimana telah dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat. Sebagaimana telah ditekankan pada proses pengambilan keputusan rapat pengesahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa perangkat pemerintah di daerah adalah sebagai bagian dalam mekanisme pemerintahan pusat dan bukan merupakan negara sendiri. Agar menjaga kemungkinan agar pemerintahan di daerah itu tidak memisahkan diri dari pemerintah pusat, maka dinyatakan selanjutnya bahwa di samping ada daerah otonom, ada juga yang bersifat administrasi belaka, dimana semua daerah itu merupakan wilayah administrasi pemerintahan negara yang pembentukannya ditetapkan dengan undang-undang. Pemerintahan negara, berfungsi menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan yang sifatnya umum. Jika diperhadapkan pada kenyataan bahwa kemampuan pemerintah memiliki keterbatasan, maka pertimbangan pendelegasian kewenangan kepada unit pemerintahan di daerah-daerah tidak terhindarkan lagi. Sebab tidaklah mungkin pemerintah dapat menangani semua urusan yang mendiami ribuan pulau yang tersebar dari Sabang sampai Merauke. Hal ini membawa konsekuensi logis terhadap kesiapan dan kemauan politik pemerintah untuk turut menyertakan personel, perangkat dan pembiayaan dalam urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan tersebut.
- d. Alasan Psikologis dan Politis. Ketika Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam penyusunan, maka pandangan yang menonjol pada saat itu adalah wawasan integralistis dan demokratis serta semangat persatuan dan kesatuan nasional. Semangat persatuan dan kesatuan tersebut telah menjiwai berbagai rencana pemerintah pada masa itu, termasuk dalam merancang sistem

pemerintah daerah. Dengan demikian, untuk tetap menjaga kekompakan semua tokoh dan keutuhan masyarakat di wilayah, daerah-daerah perlu memilih pemerintahan sendiri dalam kerangka negara kesatuan, disamping untuk memberikan rasa tanggung jawab dalam mengisi kemerdekaan dan sekaligus memberi kesempatan kepada daerah untuk berperan serta dalam pemerintahan, sebagai perwujudan semangat dan jiwa demokrasi asli bangsa Indonesia. Alasan politis dan psikologis ini memang tepat, karena sejarah telah membuktikan bahwa sekian lamanya kita hidup di bawah pemerintahan penjajah, semata-mata hidupnya disebabkan satu faktor utama, yakni lemahnya persatuan dan kesatuan bangsa pada waktu itu.

Kajian klasik milik Hoggart menyatakan otonomi harus dipahami sebagai sebuah interaksi antara pemerintah yang berada di bawahnya. Dalam konteks tersebut, otonomi harus dipahami sebagai *lindependence of localities* yang kedap dari adanya campur tangan pemerintah di aras atas. Senalar dengan uraian Hoggart, Samoff menyatakan pula otonomi sebagai *transferred power and authority over decision making to local units are the core of autonomy*. Berbagai argumen tersebut tidak disanggah oleh Rosenbloom yang menjelaskan otonomi sebagai wujud penyerahan suatu kuasa kepada pemerintah yang lebih rendah tingkatannya untuk mengatur wilayah secara bebas tanpa ada campur tangan dari pemerintah pusat.⁹⁸

Pemberlakuan sistem otonomi daerah merupakan amanat yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) Amandemen Kedua tahun 2000 untuk dilaksanakan berdasarkan undang-undang yang dibentuk khusus untuk mengatur pemerintahan daerah. UUD 1945 pasca-amandemen itu mencantumkan permasalahan pemerintahan daerah dalam Bab VI, yaitu Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Sistem otonomi daerah sendiri tertulis secara umum dalam Pasal 18 untuk diatur lebih lanjut oleh undang-undang. Pasal 18 ayat (2) menyebutkan, "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan." Selanjutnya, pada ayat (5) tertulis, "Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai

⁹⁸ *Ibid.*,

urusan pemerintah pusat.” Dan ayat (6) pasal yang sama menyatakan, “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.”

Setelah kemerdekaan, sejarah perkembangan otonomi daerah di Indonesia mengalami pasang surut dari waktu ke waktu sejalan dengan adanya konfigurasi politik yang mewarnai proses terciptanya suatu undang-undang pemerintahan daerah yang representatif dan aktual. Sejak kemerdekaan sampai saat ini, proses desentralisasi dengan distribusi kekuasaan/kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintahan Daerah selalu bergerak dan berubah-ubah dari satu titik ke titik lain dengan bobot kekuasaan yang berpindah-pindah mengikuti perubahan sistem politik (rezim) dalam memandang visi tentang kebangsaan.

Secara normatif, definisi otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).⁹⁹ Konsep otonomi daerah yang selalu bergerak pada titik keseimbangan yang berbeda, mempengaruhi jalannya pemerintahan di daerah. Perbedaan itu sangat jelas terlihat dengan menggunakan konsep bandul yang selalu bergerak secara simetris pada dua sisi, yaitu Pusat dan Daerah. Dengan kata lain bahwa pada suatu waktu bobot kekuasaan terletak pada Pemerintah Pusat dan pada kesempatan lain bobot kekuasaan berada pada Pemerintah Daerah.

⁹⁹ Pasal 1 angka (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Bagan 1 Perkembangan Peraturan Pemerintah Daerah



Sumber : Tim Peneliti PPOTODA

Pada era kemerdekaan (1945-1965) sebagai babak awal baru bagi terbentuknya pemerintahan daerah, oleh pemerintah telah dikeluarkan beberapa kebijakan tentang otonomi daerah yang diawali dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, kemudian Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965.

Periode orde baru berjalan cukup panjang selama 32 tahun sejak tahun 1966 hingga 1998. Pada era ini ditetapkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, dan terus bertahan hingga jatuhnya rezim orde baru melalui reformasi di Indonesia. Kebijakan pelaksanaan otonomi

daerah selama pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah berjalan dengan dimensi yang amat berbeda dibandingkan dengan era sebelumnya. Secara kontekstual, selama penerapan Undang-Undang tersebut diperkenalkan dimensi baru menyangkut otonomi daerah, yaitu otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.

Reformasi besar-besaran yang terjadi di Indonesia pada akhir tahun 1998 mengakibatkan lengsernya rezim orde baru. Euforia reformasi yang menggulirkan dinamika perubahan, ikut menumbuhkan kembangkan kesadaran masyarakat di daerah-daerah, khususnya elit-elit politik daerah untuk menuntut hak dan kewenangan dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah secara demokratis, yang selama masa orde baru selalu dikekang dan di eksploitasi oleh Pemerintah Pusat. Isu yang dikembangkan oleh elit-elit politik daerah adalah pembagian kekuasaan/kewenangan yang seimbang antara pemerintah pusat dan daerah, termasuk perimbangan terhadap eksploitasi sumber daya alam yang selama masa orde baru di monopoli pemerintah pusat.

Reformasi bidang politik dan pemerintahan daerah telah melahirkan agenda dan kesepakatan nasional, yang ditandai dengan diterbitkannya TAP MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka NKRI. Tap MPR inilah yang menjadi semangat dan landasan awal pengaturan pemerintahan daerah setelah reformasi, melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik yang terdiri dari provinsi-provinsi dan kabupaten/kota yang merupakan daerah otonom dan memiliki hak otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Hak otonomi bukan berarti untuk memecah daerah-daerah yang ada di Indonesia melainkan untuk lebih memajukan daerah dengan melibatkan peran aktif masyarakat daerah, peran aktif masyarakat di daerah dapat dilakukan dengan cara pemberian otonomi tersebut. Otonomi daerah merupakan salah satu kebijakan pengembangan wilayah yang mencoba merubah sistem sentralistik menjadi desentralistik. Melalui kebijakan ini, diharapkan dapat mempercepat proses pembangunan pada tingkat lokal, memberi ruang gerak pada

bidang politik, pengelolaan keuangan daerah dan efisiensi pemanfaatan sumber daya daerah untuk kepentingan masyarakat lokal, sehingga muncul formulasi dan model pembangunan daerah yang efisien dan terdesentralisasi.

Sejak tahun 1945 sampai era Orde Baru, pemerintahan bersifat sentral dan di era Reformasi ini diganti dengan asas desentralisasi atau otonomi yang pertama kali diturunkan berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang kemudian dilanjutkan dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pemerintah pusat memberikan keleluasaan kepada masyarakatnya untuk mengelola dan mememanajemen potensi yang dimiliki masing-masing daerah yang diwadahi oleh pemerintah daerah.

D. Kajian Teoritik Tentang Konsep Kewenangan dalam Penyelenggaraan Negara

Dalam konsep hukum publik wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata negara dan hukum administrasi negara.¹⁰⁰ Pemerintahan (administrasi) baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya, artinya keabsahan tindak pemerintahan atas dasar wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan (*legalitet beginselen*).¹⁰¹ Tanpa adanya kewenangan yang dimiliki, maka Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan atau tindakan pemerintahan. Menurut Donner, ada dua fungsi berkaitan dengan kewenangan, yaitu:

- a. Fungsi pembuatan kebijakan (*policy marking*) yaitu kekuasaan yang menentukan tugas (*taakstelling*) dari alat pemerintahan atau kekuasaan yang menentukan politik negara
- b. Fungsi pelaksanaan kebijakan (*policy exsecuting*) yaitu kekuasaan yang bertugas untuk merealisasikan politik

¹⁰⁰ HM Arief Muljadi, 2005, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan RI*, Prestasi Pustaka, hal 61

¹⁰¹ Sadjijono, 2008, *Memahami, Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang Presindo, Yogyakarta. hal 49

negara yang telah ditentukan (*verwezeblikking van de taak*)¹⁰²

Ateng Syafrudin menerangkan kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Dalam beberapa sumber menerangkan, bahwa istilah kewenangan (wewenang) disejajarkan dengan *bevoegheid* dalam istilah Belanda.

Menurut Philipus M. Hadjon, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya 3 (tiga) komponen, yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum.¹⁰³ Komponen pengaruh artinya penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum; Dasar hukum dimaksudkan, bahwa wewenang itu haruslah mempunyai dasar hukum, sedangkan komponen konformitas hukum dimaksud, bahwa wewenang itu haruslah mempunyai standar. Ditambahkan dalam pendapat Hadjon¹⁰⁴ ruang lingkup keabsahan tindakan pemerintahan dan Keputusan Tata Usaha Negara meliputi: wewenang, substansi dan prosedur. Wewenang dan substansi merupakan landasan bagi legalitas formal.

Menurut Bagir Manan¹⁰⁵ dalam hal Otonomi Daerah, peraturan daerah dapat mengatur segala urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat yang tidak diatur oleh pusat. Dalam hal tugas pembantuan (*medebeweind*), Perda tidak mengatur substansi urusan pemerintahan atau kepentingan masyarakat. Perda di bidang tugas pembantuan hanya mengatur tata cara melaksanakan substansi urusan pemerintahan atau suatu kepentingan masyarakat. Bahasan mengenai keabsahan itu sendiri setara jika berbicara mengenai keberadaan hukum, sebagaimana pendapat Sudikno Mertokusumo bahwa hukum ada karena kekuasaan yang sah.¹⁰⁶ Kekuasaan yang sahlah yang menciptakan hukum. Ketentuan-ketentuan yang tidak berdasarkan

¹⁰² Victor Situmorang, 1989, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara*, Bima Aksara, Jakarta, hal 30

¹⁰³ Philipus M. Hadjon, 1998, *Tentang Wewenang Bahan Penataran Hukum Administrasi Tahun 1997/1998*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, hal 2

¹⁰⁴ Philipus M. Hadjon, dan Tatiek Sri Djatmiati, 2008, *Argumentasi Hukum*, Cetakan ketiga, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta hal 1

¹⁰⁵ Bagir Manan, 2004, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan III, Pusat Studi Hukum (PSH) Fak Hukum UII, Yogyakarta hlm 185-186.

¹⁰⁶ Sudikno Mertokusumo, 2010, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, hlm 25-29

kekuasaan yang sah pada dasarnya bukanlah hukum, jadi hukum bersumber pada kekuasaan yang sah.

Sementara itu, pendapat Bagir Manan menjelaskan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfffregelen*) dan mengelola sendiri (*zelfhestuten*).¹⁰⁷

Sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan Negara secara keseluruhan.¹⁰⁸ Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.¹⁰⁹

Kewenangan yang sumbernya dari peraturan perundang-undangan disebut dengan kewenangan konstitusionalisme yang merupakan sejumlah ketentuan hukum yang tersusun secara sistematis untuk menata dan mengatur struktur dan fungsi-fungsi lembaga negara.¹¹⁰ Mengenai atribusi, delegasi dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

- a. Atribusi adalah kewenangan yang diperoleh oleh organ pemerintahan secara langsung dari peraturan perundang-undangan
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.¹¹¹

Pada Atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Dari hal ini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang pemerintahan baru, dapat diberi uraian bahwa ketentuan hukum

¹⁰⁷ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang Bahan Penataran Hukum Administrasi Tahun 1997/1998*, op.cit, hlm 79.

¹⁰⁸ Ridwan, HR. 2011, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 73

¹⁰⁹ *Ibid*, hlm 104

¹¹⁰ Jazim Hamidi dan Malik, 2008, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Prestasi Pustaka Publisher, hlm 11

¹¹¹ Ridwan HR, *op.cit.*, hlm 105

yang menjadi dasar dikeluarkannya keputusan yang disengketakan itu mungkin menyebut dengan jelas Badan atau Pejabat Tata Usaha negara (TUN) yang diberi wewenang pemerintah, jadi dasar wewenang tersebut dinamakan bersifat atributif.¹¹² Sedangkan pada delegasi, bentuknya adalah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada pada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau jabatan Tata Usaha Negara lainnya.

Dalam hal mandat, maka tidak terjadi perubahan apa-apa mengenai distribusi wewenang yang telah ada, yang ada hanya suatu hubungan intern, pemberi mandat (*mandans*) menugaskan penerima mandat (*mandataris*) untuk atas nama *mandans* melakukan suatu tindakan hukum dan mengambil serta mengeluarkan keputusan-keputusan Tata Usaha Negara tertentu. Jadi pada mandat, wewenang pemerintahan tersebut dilakukan oleh *mandataris* atas nama dan tanggung jawab *mandans*.

Dalam teori beban tanggung jawab, ditentukan oleh cara kekuasaan diperoleh, yaitu pertama, kekuasaan diperoleh melalui *attributie*. Setelah itu dilakukan pelimpahan dan dilakukan dalam dua bentuk yaitu *delegatie* dan *mandaat*. Di sisi lain pelimpahan wewenang pusat kepada daerah didasarkan pada teori kewenangan, yaitu pertama kekuasaan diperoleh melalui atribusi oleh lembaga negara sebagai akibat dari pilihan sistem pemerintahan, setelah menerima kewenangan atribusi berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 untuk kemudian dilakukan pelimpahan (*afgeleid*) yang dapat dilakukan melalui dua cara yaitu delegasi dan mandat, delegasi dapat diturunkan kembali hanya sampai pada sub-sub delegasi.¹¹³

Dalam hal atribusi tanggung jawab wewenang ada pada penerima wewenang tersebut (*atributaris*), pada delegasi tanggung jawab wewenang ada pada penerima wewenang (*delegans*) dan bukan pada pemberi wewenang (*delegataris*), sementara pada mandat tanggung jawab wewenang ada pada pemberi mandat (*mandans*) bukan penerima mandat (*mandataris*). Jika dilihat dari sifatnya wewenang itu dapat dibedakan menjadi tiga yakni:

¹¹² A Siti Soetami, 2009, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Refika Aditama, Bandung, hlm 4

¹¹³ | Ketut Suardita, 2009, *Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota Menetapkan Pajak daerah Dalam Melaksanakan Otonomi Berdasarkan Undang-undang No. 32 Tahun 2004*, hlm 23-32

- a. Wewenang yang sifatnya terikat yakni terjadi apabila telah dirumuskan secara jelas kapan, keadaan bagaimana wewenang tersebut harus dilaksanakan serta telah ditentukan bagaimana keputusan seharusnya diambil;
- b. Wewenang fakultatif yakni wewenang tersebut tidak wajib dilaksanakan karena masih ada pilihan sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan pada keadaan-keadaan tertentu sebagaimana yang dijelaskan pada peraturan dasarnya;
- c. Wewenang bebas yakni wewenang yang dapat dilakukan ketika peraturan dasarnya memberikan kebebasan sendiri kepada pejabat tata usaha negara untuk bertindak dan menentukan keputusan yang akan diambilnya.¹¹⁴

Kewenangan pembentukan Perda merupakan sumber kewenangan atribusi, karena pembentukan Perda merupakan pemberian atribusi untuk mengatur daerah sebagai konsekuensi yuridis berlakunya otonomi daerah di Indonesia. Selain itu, pembentukan Perda merupakan suatu pelimpahan kewenangan (delegasi) dari suatu peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kepada peraturan perundang-undangan yang lebih rendah.

Pemerintah Daerah mempunyai hak untuk mengatur, melaksanakan pemerintahan, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan pemerintah daerah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan kecuali yang berkaitan dengan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, agama.¹¹⁵ Urusan pemerintahan tersebut merupakan urusan pemerintahan absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.¹¹⁶ Pengertian luas dalam penyelenggaraan otonomi daerah merupakan keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup seluruh bidang pemerintahan yang dikecualikan.¹¹⁷ Pengecualian diatas menunjukkan bahwa daerah memiliki potensi yang besar dalam mengelola, mengatur, menentukan kebijakan dan menyelenggarakan pemerintahan sesuai dengan kepentingan di daerah.

¹¹⁴ Ridwan HR, *loc.cit.*

¹¹⁵ Lihat Pasal 10 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹¹⁶ Lihat Pasal 9 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹¹⁷ Kacung Marijan, Sistem Politik Indonesia..., Op.Cit., hlm. 35

Pemberian otonomi yang luas kepada daerah memungkinkan posisi yang kuat kepada daerah dalam mengaktualisasikan isi otonomi daerah sebagaimana yang dikehendaki. Dengan kata lain, daerah diberikan kewenangan untuk menentukan isi otonominya sendiri. Berdasarkan pemahaman tersebut, terdapat kebutuhan untuk melakukan klasifikasi isi otonomi yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat secara nyata.¹¹⁸ Klasifikasi tersebut dapat tergambar pada bagan di bawah ini :

Bagan 2 Urusan Pemerintahan Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah



Sumber : Tim Peneliti PPOTODA

Berdasarkan pada bagan diatas klasifikasi urusan pemerintahan lainnya adalah urusan pemerintahan konkuren yang berdasarkan Pasal 11 UU Nomor 23 tahun 2014 menjadi kewenangan Daerah yang terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri dari:

¹¹⁸ Ibid

- 1) Terdapat Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:¹¹⁹
 - a. Pendidikan;
 - b. kesehatan;
 - c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
 - d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
 - e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
 - f. sosial.
- 2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi:¹²⁰
 - a. tenaga kerja;
 - b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
 - c. pangan;
 - d. pertanahan;
 - e. lingkungan hidup;
 - f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
 - g. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
 - h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
 - i. perhubungan;
 - j. komunikasi dan informatika;
 - k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
 - l. penanaman modal;
 - m. kepemudaan dan olah raga;
 - n. statistik;
 - o. persandian;
 - p. kebudayaan;
 - q. perpustakaan; dan
 - r. kearsipan.
- 3) Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi:¹²¹
 - a. kelautan dan perikanan;
 - b. pariwisata;
 - c. pertanian;
 - d. kehutanan;
 - e. energi dan sumber daya mineral;
 - f. perdagangan;
 - g. perindustrian; dan
 - h. transmigrasi.

Daerah ¹¹⁹ Lihat Pasal 12 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Daerah ¹²⁰ Lihat Pasal 12 ayat (2) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Pemerintahan Daerah ¹²¹ Dikutip dari pasal 12 ayat (3) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

E. Kajian Teoritik tentang Hukum dan Pembangunan

Negara Indonesia adalah negara hukum, sebagaimana disebutkan dalam konstitusi Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi, negara Indonesia adalah negara hukum. Sebagai negara hukum mengandung asas-asas supremasi hukum, persamaan dimuka umum, penegakan hukum yang tidak bertentangan dengan aturan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, dan bukan negara berdasar kekuasaan (*Machtsstaat*).¹²² Dalam negara hukum semua kegiatan yang dilakukan perlu sebuah aturan dan berlandaskan keadilan bagi masyarakat secara luas dan lebih mementingkan kepentingan umum.

Karakteristik negara hukum terlihat jelas karena adanya ketegasan pemisahan kekuasaan sehingga terlihat bahwa pemerintahan dijalankan dengan hukum dan bukan oleh perorangan penguasa.¹²³ Pemisahan kekuasaan ini sangat penting untuk menjaga tujuan sebuah negara dalam mensejahterakan masyarakat. Pemisahan kekuasaan ini dibagi menjadi tiga kekuasaan yang lebih dikenal dengan *trias politica* antara lain eksekutif, legislatif dan yudikatif. Namun implementasi terhadap teori tersebut terjadi perkembangan yang mana negara Indonesia tidak menganut secara murni teori pemisahan kekuasaan, melainkan pembagian kekuasaan atau konsep *checks and balances*.

Pembagian kekuasaan ini sangat penting dalam mewujudkan terselenggaranya pemerintahan yang adil dan menjamin hak setiap individu masyarakat. Negara berkewajiban untuk dapat mewujudkan terselenggaranya peradilan yang adil dengan menjamin terciptanya suatu keadaan dimana setiap orang memiliki hak untuk mendapatkan keadilan (*justice for all*)¹²⁴. Pengertian tersebut menciptakan aturan dasar konstitusi yang melindungi kepentingan individu dan pembatasan kekuasaan negara.

Hukum merupakan salah satu sarana untuk mewujudkan pembangunan bangsa Indonesia yang bertujuan untuk mencapai cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana tercantum dalam pembukaan UUD 1945 bahwa hakikat pembangunan nasional

¹²² Abdurrahman, *Beberapa Aspek Tentang Bantuan Hukum Di Indonesia*, (Jakarta: Ui, 1980), Hal.1

¹²³ Jimly Asshiddiqie, *Implikasi Perubahan Uud 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005), hlm. 21.

¹²⁴ Frans Hendra Winarta, *Pro Bono Publico: Hak Konstitusional Fakir Miskin Untuk Memperoleh Bantuan hukum*, (Jakarta: Gramedia, 2009), hlm. 2.

yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk mewujudkan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan turut serta menciptakan perdamaian dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Konsep pembangunan yang sesuai adalah pembangunan yang dilakukan secara komprehensif. Artinya, pembangunan selain mengejar pertumbuhan ekonomi, harus memperhatikan pelaksanaan jaminan perlindungan hak-hak asasi manusia warga negaranya yang telah diatur dalam konstitusi negara yang bersangkutan, baik hak-hak sipil, maupun hak ekonomi, sosial dan budaya. Dengan demikian, pembangunan yang telah, sedang dan akan dilakukan oleh pemerintah akan mampu menarik lahirnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Pembangunan dalam arti seluas-luasnya meliputi segala segi dari pada kehidupan masyarakat dan tidak hanya segi kehidupan ekonomi belaka, karena kita tidak dapat membangun 'ekonomi' suatu masyarakat tanpa menyangkutkan pembangunan segi-segi kehidupan masyarakat lainnya".¹²⁵

Hakekat pembangunan Indonesia adalah amanat konstitusi yang sesuai dengan ikrar dan cita-cita bangsa. Secara ideologis makna pembangunan yang dapat diartikan pembangunan adalah membangun bangsa Indonesia seutuhnya, serta strategi pembangunan pertumbuhan ekonomi, pemerataan kesejahteraan sosial, serta stabilitas politik. Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat dalam arti bahwa hukum dapat dipergunakan sebagai *agent of change*. Hukum sebagai *Agent of change* atau pelopor perubahan dapat berperan untuk mengontrol masyarakat dalam berbagai aktivitasnya dalam pembangunan. Hal ini menjelaskan bahwa Peranan hukum dalam pembangunan adalah untuk menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur." Menurut Mochtar hukum adalah keseluruhan kaidah dan asas yang tidak hanya mengatur melainkan juga meliputi lembaga-lembaga dan proses yang diperlukan untuk mewujudkan berlakunya hukum itu dalam kenyataan.¹²⁶

Apabila hukum berperan dan memerankan dirinya sebagai sarana perubahan (pembangunan), maka diperlukan elemen yang

¹²⁵ Mochtar Kusumaatmadja, 1975, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bandung: Bina Cipta hlm. 3

¹²⁶ Mochtar Kusumaatmadja, 2006, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung: Alumni hlm.vi.

memiliki kekuatan mengubah, yaitu kelembagaan dan proses. Sehubungan dengan hal ini Mochtar mengatakan sebagai berikut:

*“...pengeran hukum yang memadai seharusnya tidak hanya memandang hukum itu sebagai suatu perangkat kaidah dan asas-asas yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, tetapi harus pula mencakup lembaga (instuons) dan proses (processes) yang di perlukan untuk mewujudkan hukum itu dalam kenyataan”.*¹²⁷

Pembangunan dapat berperan untuk merubah perilaku masyarakat, berupa kesadaran dan kepatuhan manusia atau masyarakat terhadap nilai-nilai hukum. Hal ini dapat terlaksana bila secara sistem hukum berkerja dengan baik dan dinamis, yang ditandai dengan berkualitaskannya struktur hukum melalui pendidikan dan pengembangan profesi hukum agar dapat menghasilkan ahli hukum dalam pembangunan hukum. Peran hukum dalam pembangunan Mochtar menegaskan bahwa hukum harus menjamin agar perubahan tersebut berjalan secara teratur. Penekanan Mochtar pada kalimat “berjalan secara teratur” menunjukkan bahwa tercapainya “ketertiban” sebagai salah satu fungsi klasik dari hukum urgensinya ditegaskan kembali oleh Mochtar dalam mengawal pembangunan. Perubahan yang merupakan esensi dari pembangunan dan ketertiban atau keteraturan yang merupakan salah satu fungsi penting dari hukum adalah tujuan dari masyarakat yang sedang membangun.¹²⁸

Pandangan Mochtar Kusumaatmadja tentang fungsi dan peranan hukum dalam pembangunan nasional, dikenal sebagai model Hukum Pembangunan, yang menjelaskan sebagai berikut:¹²⁹

- 1) semua masyarakat yang sedang membangun selalu dicirikan oleh perobahan dan hukum berfungsi agar dapat menjamin bahwa perobahan itu terjadi dengan cara yang teratur. Perobahan yang teratur menurut Mochtar, dapat dibantu oleh perundang-undangan atau keputusan pengadilan atau kombinasi keduanya. Beliau menolak perobahan yang tidak teratur dengan menggunakan kekerasan semata-mata.

¹²⁷ *Ibid*, hlm 91

¹²⁸ Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Op.Cit, hlm. 3

¹²⁹ Isarikan Dari Karya Mochtar Kusumaatmadja, "*Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*", Dan "*Fungsi Dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*"; Bandung: Bina Cipta hlm 10

- 2) Baik perubahan maupun ketertiban (atau keteraturan) merupakan tujuan awal dari pada masyarakat yang sedang membangun maka hukum menjadi suatu sarana (bukan alat) yang tak dapat diabaikan dalam proses pembangunan
- 3) Fungsi hukum dalam masyarakat adalah mempertahankan ketertiban melalui kepastian hukum dan juga hukum (sebagai kaidah sosial) harus dapat mengatur (membantu) proses perubahan dalam masyarakat.
- 4) Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat, yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan daripada nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu.
- 5) Implementasi fungsi hukum tersebut di atas hanya dapat diwujudkan jika hukum dijalankan oleh suatu kekuasaan akan tetapi kekuasaan itu sendiri harus berjalan dalam batas rambu-rambu yang ditentukan di dalam hukum itu.

Kelima inti ajaran model Hukum Pembangunan yang dikenal dengan *Teori Hukum Pembangunan* dari Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M. merupakan salah satu Teori Hukum yang lahir dari kondisi masyarakat Indonesia yang pluralistik berdasarkan Pancasila, merupakan cerminan bahwa kepastian hukum tidak boleh dipertentangkan dengan keadilan, dan keadilan tidak boleh hanya ditetapkan sesuai dengan kehendak pemegang kekuasaan melainkan harus sesuai dengan nilai-nilai (baik) yang berkembang dalam masyarakat.

Esensi dari pembangunan itu adalah perubahan, maka apabila hukum harus berperan didalamnya, hukum tidak dapat dipahami sebagai elemen yang senantiasa berada di belakang perubahan itu sendiri - hukum harus berada di depan mengawal perubahan tersebut. Hukum bukan hanya sebagai pengikut (*the follower*), melainkan harus menjadi penggerak utama (*the prime mover*) dari pembangunan, dapat dikatakan bahwa hukum sebagai **sarana pembaruan masyarakat** bukan sebagai **alat pembaharuan masyarakat** atau sebagai *Law As A Tool Of Social Engeenering* atau “sarana pembangunan” dengan pokok-pokok pikiran sebagai berikut :¹³⁰

“Mengatakan hukum merupakan “sarana pembaharuan masyarakat” didasarkan kepada anggapan bahwa adanya

¹³⁰Mochtar Kusumaatmadja, 1995, *Hukum, Masyarakat, Dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung: Penerbit Binacipta hlm. 13.

keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan dan pembaharuan itu merupakan suatu yang diinginkan atau dipandang (mutlak) perlu. Anggapan lain yang terkandung dalam konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan adalah bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan”.

Berdasarkan hal tersebut, Hukum dalam Pembangunan mempunyai empat fungsi, yaitu:

- a. Hukum sebagai sarana pemeliharaan ketertiban dan keamanan.
- b. Hukum sebagai sarana pembangunan.
- c. Hukum sebagai sarana penegak keadilan.
- d. Hukum sebagai sarana pendidikan masyarakat.

Sedangkan Pembangunan bidang hukum dilakukan dengan jalan:

- a. Peningkatan dan penyempurnaan pembinaan hukum nasional dengan antara lain mengadakan pembaharuan, kodifikasi serta unifikasi hukum di bidang-bidang tertentu dengan jalan memperhatikan kesadaran hukum dalam masyarakat.
- b. Menertibkan fungsi lembaga-lembaga hukum menurut proporsinya masing-masing

Selain 4 (empat) fungsi diatas, perlu juga diperhatikan mengenai kualitas substansi hukum berkaitan dengan rumusan norma yang dapat mengakomodasi kepentingan seluruh masyarakat, serta ditunjang oleh budaya hukum masyarakat kondusif yang selalu menempatkan hukum dalam proses penyelesaian sengketa. Perubahan hukum dalam undang-undang dapat terjadi karena tekanan masyarakatnya sendiri, manakala undang-undang tersebut tidak sesuai aspirasi masyarakat. Hal ini disebabkan karena nilai-nilai yang dikandung dalam undang-undang ini tidak akomodatif dengan nilai-nilai yang dianut dalam masyarakat.

Dengan perkataan lain, nilai-nilai yang terkandung dalam undang-undang bertentangan dengan nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dimana undang-undang itu diterapkan, sehingga

masyarakat melakukan perlawanan untuk merubah undang-undang itu.¹³¹ Teori Hukum Pembangunan memakai kerangka acuan pada pandangan hidup (*way of live*) masyarakat serta bangsa Indonesia berdasarkan asas Pancasila yang bersifat kekeluargaan maka terhadap norma, asas, lembaga dan kaidah yang terdapat dalam Teori Hukum Pembangunan tersebut relatif sudah merupakan dimensi yang meliputi *structure* (struktur), *culture* (kultur) dan *substance* (substansi) sebagaimana dikatakan oleh Lawrence W. Friedman. Substansi suatu peraturan perundang-undangan juga dipengaruhi sejauh mana peran serta atau partisipasi masyarakat dalam merumuskan berbagai kepentingannya untuk dapat diatur lebih lanjut dalam suatu produk peraturan perundang-undangan.

Keterlibatan masyarakat dalam pembentukan suatu undang-undang akan memberikan dampak terhadap efektivitas pemberlakuan dari undang-undang tersebut sedangkan kultur berkaitan dengan membentuk suatu karakter masyarakat yang baik agar dapat melaksanakan prinsip-prinsip maupun nilai-nilai yang terkandung didalam suatu peraturan perundang-undangan (norma hukum). Terkait dengan hal tersebut, maka pemanfaatan norma-norma lain diluar norma hukum menjadi salah satu alternatif untuk menunjang imeplementasinya norma hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Misalnya, pemanfaatan norma agama dan norma moral dalam melakukan seleksi terhadap para penegak hukum, agar dapat melahirkan aparat penegak hukum yang melindungi kepentingan rakyat. Dengan demikian, bekerjanya hukum akan memberikan dampak terhadap terciptanya keteraturan dan ketertiban dalam masyarakat yang akan memberikan dampak terhadap terselenggaranya pembangunan dengan baik maka dapat dikatakan bekerjanya hukum sangat dipengaruhi oleh aparat penegak hukum, materi yang diatur oleh suatu peraturan perundang-undangan maupun perilaku masyarakatnya.

Faktor-faktor tersebut memberikan pengaruh terhadap peran hukum sebagai sarana kontrol masyarakat. Ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaharuan mutlak perlu, hukum dalam arti norma diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia kearah yang dikehendaki sesuai dengan amanat konstitusi. Hubungan Hukum, masyarakat dan

¹³¹ Tengku Keizerina Devi Azwar, 2006, "Globalisasi Ekonomi Dan Perubahan Hukum" Dalam Ridwan Khairandy, *Masalah-Masalah Hukum Ekonomi Kontemporer*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia Lembaga Studi Hukum Dan Ekonomi, Jakarta: FH-UI, hlm 563.

pembangunan memiliki keterkaitan yang tidak dapat dipisahkan dan saling memiliki ketergantungan diantara satu dengan yang lainnya, mengingat keberadaan hukum sangat dipengaruhi oleh masyarakat. Dimana, lahirnya hukum diawali dengan adanya interaksi kepentingan diantara beberapa manusia, sehingga tanpa manusia maka hukum tidak akan lahir (*ubi societa, ibi ius*).

Sebaliknya hukum berperan agar interaksi kepentingan diantara manusia dapat berjalan dengan baik dan harmonis, selain itu hukum juga menyediakan sarana penyelesaian konflik bagi manusia. Dengan adanya kondisi masyarakat yang harmonis dan teratur maka penyelenggaraan pembangunan dapat berjalan dengan baik dan lancar, dan pada akhirnya sehingga berdampak terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat.

F. Kajian Teoritik tentang Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

Konsep otonomi daerah apabila kita mengadopsi teori Paul Hersey dan Kenneth H. Blanchard tentang konsep dasar kepemimpinan situasional¹³² ke dalam hubungan pemerintah pusat sebagai pemerintah level atas (pemimpin) dan pemerintah daerah sebagai pemerintah level bawah (dipimpin) maka dapat dimodelkan hubungan sesuai teori tersebut yaitu : *telling, selling, partisipatif, dan delegatif*. Berdasarkan hubungan tersebut maka dapat digambarkan hubungan pemerintah pusat dan daerah berdasarkan wewenang adalah sebagai berikut :

- a. *Telling; provide specific instruction and closely supervise performance* yaitu memberikan arahan tugas yang spesifik dan mengawasi pekerjaan secara ketat. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan yang spesifik dan mengawasi secara ketat implementasi kebijakan tersebut. Model hubungan ini disebut model hubungan direktif.
- b. *Selling; explain decion and provide opportunity for clarificationortunity for clarification* yaitu menjelaskan arah dan tugas dan membuka kesempatan klarifikasi. Hal ini terlihat bahwa pemerintah pusat mengurangi campur tangan dan membuka ruang konsultasi kepada pemerintah daerah sehingga penyelenggaraan pemerintahan lebih terarah sesuai dengan kebijakan yang telah ditetapkan. Model hubungan ini disebut model hubungan konsultatif.

¹³² *Teori Basic concept of situational leadership* dapat dilihat pada Paul Hersey and Kenneth H. 1988, Blanchard, *Management and Organizational Behavior* (5th Ed.) utilizing human resources, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall. h 171

- c. Participating; *share ideas and facilitate in decision making* yaitu membagi gagasan bersama dan memfasilitasi dalam pengambilan keputusan. Pada model ini pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan kepada pemerintah daerah dengan memfasilitasi kebutuhan dan masukan pemerintah daerah dalam suatu kebijakan. Dalam hal ini tingkat kemandirian daerah sudah lebih mampu, sehingga pemerintah pusat membuka peluang besar untuk komunikasi dengan pemerintah daerah sehingga tercipta kebijakan pemerintah yang didukung penuh oleh pemerintah daerah sehingga model hubungan ini disebut model hubungan partisipatif.
- d. Delegating; *turn over responsibility for decisions and implementation* yaitu menyerahkan tanggung jawab atas keputusan dan implementasi. Pada model ini pemerintah pusat hanya mengeluarkan kebijakan secara garis besar dengan memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengimplementasikan kebijakan yang telah diberikan. Pemerintah daerah diperkenankan untuk melaksanakan dan memutuskan bagaimana, kapan dan dimana pekerjaan yang perlu ditangani. Pada model ini tidak lagi diperlukan komunikasi dua arah, pemerintah daerah diberikan peluang untuk berkembang saja Model hubungan ini disebut model hubungan konsultatif.

Hubungan Pusat-Daerah dapat diartikan sebagai hubungan kekuasaan pemerintah pusat dan daerah sebagai konsekuensi dianutnya asas desentralisasi dalam pemerintahan Negara. Model hubungan antara pemerintah pusat dan daerah secara teoritis menurut Clarke dan Stewart dapat dibedakan menjadi tiga, yakni : Pertama, The Relative Autonomy Model yaitu pola hubungan yang memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundangan. Kedua, The Agency Model, model dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karenanya pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundang-undangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Pada model ini

pendapatan asli daerah bukanlah hal penting dan sistem keuangan daerahnya didominasi oleh bantuan dari pemerintah pusat. Ketiga, The Interaction Model, merupakan suatu bentuk model di mana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintahan pusat dan pemerintah daerah.¹³³

Pendapat lainnya dikemukakan Asep Nurjaman ada beberapa alternative bagaimana hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dibangun¹³⁴, yaitu:

1. Hubungan pemerintah pusat dan daerah dibangun dengan memberikan kekuasaan yang besar kepada pusat (*highly centralized*).
2. Hubungan pemerintah pusat dan daerah dibangun dengan cara, memberikan kewenangan yang besar kepada daerah (*highly centralized*) atau dikenal dengan nama confederal system.
3. Hubungan pusat dan daerah berdasarkan “sharing” antara pusat dan daerah. Sistem ini disebut sistem federal (*federal system*) yang banyak diadopsi oleh negara-negara besar dengan fluralisme etnik, seperti Amerika Serikat, Kanada, India dan Australia.

Nimrod Raphaeli, mengemukakan pendapatnya mengenai Sistem Hubungan Pusat dan Daerah berdasarkan penyerahan urusan¹³⁵ adalah sebagai berikut:

- a. *Comprehensive Local Government System*: pemerintah pusat banyak sekali menyerahkan urusan dan wewenangnya kepada pemerintah daerah. Pemerintah Daerah memiliki kekuasaan yang besar.
- b. *Partnership System*: beberapa urusan yang jumlahnya cukup memadai diserahkan oleh pusat kepada daerah, wewenang lain tetap di pusat.
- c. *Dual System*: imbalanced kekuasaan pusat dan daerah.
- d. *Integrated Administrative System*: Pusat mengatur secara langsung daerah bersangkutan mengenai segala pelayanan teknis melalui koordinatornya yang berada di daerah/wilayah.

¹³³ Ni'matul Huda, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung, Nusamedia, hlm.12.

¹³⁴ Guruh LS, Syahda, 2000, *Menimbang Otonomi vs Federal Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia*, Bandung:Rosdakarya, hlm 85.

¹³⁵ Natal Kristiono, 2015, *Buku Ajar Otonomi Daerah*, Semarang: Universitas Negeri Semarang, hlm. 127.

Upaya menemukan format hubungan anatara pusat dan daerah yang ideal dalam kerangka negara kesatuan bukanlah persoalan yang mudah, karena hal itu merupakan proses yang berjalan seiring dengan perjalanan sejarah bangsa Indonesia. Persoalan hubungan pusat dan daerah dalam negara kesatuan dengan satuan otonomi selain bertalian dengan cara – cara penentuan urusan rumah tangga daerah,bersumber pula pada hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah.¹³⁶

Dalam oraganisasi yang besar (dilihat dari berbagai dimensi) dan dianut paham demokrasi, selain sentralisasi dan dekonsentrasi, diselenggarakan pula asas desentralisasi. Dengan desentralisasi, terjadi pembentukan dan implementasi kebijakan yang tersebar di berbagai jenjang pemerintahan subnasional. Asas ini berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan, sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat. Dengan perkataan lain, desentralisasi berfungsi untuk mengakomodasi keanekaragaman masyarakat, sehingga terwujud variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat setempat.

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti di - tinggalkannya asas sentralisasi, karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis, melainkan kontinum. Pada prinsipnya, tidaklah mungkin diselenggarakan desentralisasi tanpa sentralisasi. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi, akan menghadirkan disintegrasi. Oleh karena itu otonomi daerah yang pada hakekatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa, memerlukan bimbingan dan pengawasan Pemerintah, sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan. Otonomi daerah dan daerah otonom adalah ciptaan pemerintah. Walaupun demikian, hubungan antara daerah otonom dan Pemerintah adalah hubungan antar organisasi yang bersifat resiprokal.¹³⁷

Dalam sistem pemerintahan lokal, disamping dekonsetralisasi dan desentralisasi, diselenggarakan pula tugas pembantuan (medebewind; co-administration,co- government) oleh pemerintah ke daerah otonom. Berdasarkan asas ini,

¹³⁶ Ni'matul Huda, Op cit hlm 11-27

¹³⁷ Bhenyamin Hoessein, "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah", dalam Soetandyo Wignosubroto dkk, 2005, *Pasang Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun*, Institute for Local Development Yayasan Tifa, hlm. 199

Pemerintah menetapkan kebijakan makro, sedangkan daerah otonom menetapkan kebijakan mikro beserta implementasinya.

Sentralisasi, dekonstralisasi, desentralisasi dan tugas pembantuan melibatkan distribusi urusan pemerintahan oleh pemerintah dalam jajaran organ pemerintahan. Pada hakekatnya, urusan pemerintahan terbagi dalam dua kelompok. Pertama, urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintahan tanpa asas desentralisasi. Berbagai urusan pemerintahan tersebut secara eksklusif menjadi wewenang pemerintah, baik pemerintah negara kesatuan maupun pemerintah negara federal. Sejumlah urusan pemerintahan tersebut diselenggarakan dengan asas sentralisasi, dekonstralisasi dan tugas pembantuan. Rondinelli pernah mengingatkan kepada para pembaca bukunya, bahwa.¹³⁸

“...that not all function of the state can or should be decentralized. Those functions that are essential to the survival of a nation, service the benefit from economies of scale and standardization in production, that can only be distribute wealth in the face of opposition, that create territorial spillover effects, or that depend on massive capital investments, may be better administered by central government than by deccentralized units.”

Kedua, meski sejumlah urusan pemerintahan lain dapat diselenggarakan asas desentralisasi, berbagai urusan pemerintahan tersebut tidak pernah secara eksklusif (sepenuhnya) menjadi wewenang daerah otonom. Diluar dari sejumlah urusan pemerintahan yang tidak dapat diselenggarakan oleh pemerintah subsansional, Maddick menjelaskan bagian dari urusan pemerintahan tersebut juga menjadi wewenang pemerintah. Sementara bagian lainnya didesentralisasikan.¹³⁹

Prinsip kedua menunjukan salah satu perbedaan yang mendasar antara daerah otonom (local government) di negara kesatuan atau di negara bagian dalam negara federal dengan negara bagian. Negara bagian memiliki sejumlah urusan pemerintahan secara eksklusif (sepenuhnya). Oleh karena itu, baik pemerintah federal maupun negara bagian masing – masing

¹³⁸ Denna A. Rondinelli, "Decentralitation, Teritorial Power and the States A.Critical Response ", dalam Development and change , Newburry Park and New Delhi : Sage , London , Vol.21,1990, hlm.429. dikutip kembali oleh Bhenyamin Hoessien, Ibid.,hlm 200

¹³⁹ Henry Maddick Decentralization and Development , Asia Publishing House Bombay , London New York ,.1996,hlm 39, dalam Bhenyamin Hoessein, Ibid

berdaulat dalam urusan pemerintahan yang dimiliki menurut konstitusi federal.¹⁴⁰

Ketiga, Perlu disadari bahwa urusan pemerintahan bersifat dinamis. Urusan pemerintahan yang pada suatu saat tidak bisa didesentralisasikan, pada saat lain mungkin dapat didesentralisasikan kepada daerah otonom. Sebaliknya urusan pemerintah yang pada suatu saat telah didesentralisasikan, pada saat ini dapat diresentralisasi dan desentralisasi urusan pemerintahan.

Keempat, desentralisasi dalam arti penyerahan urusan pemerintah hanya dilakukan oleh Pemerintah kepada daerah otonom. Oleh karena itu tidak terjadi penyerahan wewenang yudikasi dari lembaga yudikatif kepada daerah otonom. Dalam negara federal sekali pun, desentralisasi dari negara bagian ke pemerintah lokal tidak pernah mencakup aspek legislasi dan yudikasi. Daerah otonom hanya mempunyai wewenang untuk membentuk peraturan daerah (local ordinance) dan bukan undang-undang.

Hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: Pertama, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara – cara tertentu pula. Kedua, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara – cara mengatur dan mengurus rumah tangga di daerahnya. Ketiga, sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal- hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Pada umumnya, hubungan antara pemerintah pusat dan daerah terefleksi dalam intergovernmental fiscal relations. Pelimpahan tugas kepada pemerintah daerah dalam otonomi harus disertai dengan pelimpahan keuangan (*money follows functions*). Pendelegasian pengeluaran (*expenditure assignment*) sebagai konsekwensi diberikannya kewenangan yang luas serta tanggungjawab pelayanan publik tentunya harus diikuti dengan

¹⁴⁰ K.C.Wheare, Federal Government, Oxford University Press, London, 1953, hlm.11. Ibid., hlm.201

adanya pendelegasian pendapat (*revenue assignment*). Tanpa pelimpahan ini, otonomi daerah menjadi tidak bermakna. Seiring dengan perkembangan waktu, masalah hubungan keuangan dan pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah mengalami evolusi. Hubungan keuangan pusat dan daerah tersebut pada akhirnya sangat tergantung pada tingkatan atau derajat desentralisasi (*degree of decentralization*) yang tercermin dalam pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah.¹⁴¹

Apabila derajat desentralisasinya rendah (dekonsentrasi dominan), maka pemerintah pusat akan memegang kendali utama dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah. Sebaliknya, apabila tingkatan desentralisasinya tinggi (desentralisasi dominan), maka pemerintah daerah yang bertanggung jawab penuh dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan di daerah.

Adanya kaitan yang erat antara kegiatan pemerintahan dengan sumber pembiayaan pada hakekatnya memberikan petunjuk bahwa pengaturan hubungan keuangan pusat dan daerah tidak terlepas dari masalah pembagian tugas antara pemerintahan pusat dan daerah.

Suatu sistem hubungan keuangan pusat dan daerah hendaknya dapat memberikan kejelasan mengenai berapa luas kewenangan yang dipunyai pemerintah daerah dalam kebebasannya untuk mengadakan pungutan-pungutan. Menetapkan tarif dan ketenman-ketentuan penerapan sanksinya; dan seberapa luas kebebasan pemerintah daerah dalam menentukan besar dan arah pengeluarannya.

Karena itu, untuk melihat suatu sistem hubungan keuangan pusat dan daerah perlu dilihat dari keseluruhan tujuan hubungan keuangan pusat dan daerah. Dalam hal ini ada empat kriteria yang perlu diperhatikan untuk menjamin adanya sistem hubungan pusat dan daerah, yaitu:¹⁴²

- a. Sistem tersebut seharusnya memberikan distribusi kekuasaan yang rasional diantara berbagai tingkat pemerintah mengenai penggalian sumber -sumber dana pemerintah dan kewenangan penggunaannya, yaitu suatu pembagian yang sesuai pola umum desentralisasi;

¹⁴¹ Robert A. Simanjuntak, "Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah", dalam Soetandyo Wignosubroto dkk., Pasang Surut....., Op. Cit., hlm 214

¹⁴² Machfud Sidik ."Hubungan Keuangan Pusat Daerah", makalah, tanpa tahun, hlm.2-3. Dikutip oleh Ni'matul Huda dalam Otonomi...,Op.Cit,hlm.102 -103

- b. Sistem tersebut seharusnya menyajikan suatu bagian yang memadai dari sumber-sumber dana masyarakat secara keseluruhan untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi pelayanan dan pembangunan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah;
- c. Sistem tersebut seharusnya sejauh mungkin mendistribusikan pengeluaran pemerintah secara adil di antara daerah-daerah, atau sekurang-kurangnya memberikan prioritas pada pemerataan pelayanan kebutuhan dasar tertentu;
- d. Pajak dan retribusi yang dikenakan oleh pemerintah daerah harus sejalan dengan distribusi yang adil atas beban keseluruhan dari pengeluaran pemerintah dalam masyarakat.

Masalah hubungan keuangan antara Pusat dengan Daerah dapat dipecahkan dengan sebaik-baiknya hanya apabila masalah pembagian tugas dan kewenangan antara pusat dan daerah juga dipecahkan dengan jelas. Pemerintah daerah sudah tentu harus memiliki kewenangan membelanjakan sumber-sumber daya keuangannya agar dapat menjalankan fungsi-fungsi yang menjadi tanggung jawabnya.

Dalam praktek, kebebasan ini dapat terbatas bila sumber-sumber pendapatan yang diserahkan kepada mereka oleh konstitusi tidak mencukupi untuk menjalankan fungsi-fungsi, sehingga ketergantungan mereka kepada subsidi dari pemerintah pusat.

Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan masyarakat, dan pembangunan, maka pemerintahan suatu negara pada kekekamya mengemban tiga fungsi utama, yakni: fungsi alokasi, yang meliputi antara lain, sumber-sumber ekonomi dalam bentuk barang dan jasa pelayanan masyarakat; fungsi distribusi, yang meliputi antara saat ini dan di masa yang akan datang pemerintah (pusat dan daerah) akan menghadapi gelombang perubahan baik yang berasal dari tekanan eksternal maupun dari internal masyarakat.

Dari sisi eksternal, pemerintah akan menghadapi globalisasi yang sarat dengan persaingan dan liberalisasi arus informasi, investasi, modal, tenaga kerja, dan budaya. Di sisi internal, pemerintah akan menghadapi masyarakat yang cerdas (*knowledge based society*) dan masyarakat yang semakin banyak tuntutanannya (*demanding community*). Shah meramalkan bahwa

pada era seperti ini, ketika globalization cascade sudah semakin meluas, pemerintah (termasuk pemerintah daerah) akan semakin kehilangan kendali pada banyak persoalan, seperti pada perdagangan internasional informasi dan ide serta transaksi keuangan. Dimasa depan, negara menjadi terlalu besar untuk menyelesaikan permasalahan – permasalahan yang kecil tetapi terlalu kecil untuk menyelesaikan semua masalah yang dihadapi oleh masyarakat.¹⁴³

Pada umumnya pemakaian pengertian pengawasan lebih sering dipergunakan dalam hubungannya dengan manajemen, oleh karena itu secara terminologis, istilah pengawasan disebut juga dengan istilah *controlling, evaluating, appraising, correcting* maupun kontrol.¹⁴⁴

Ditinjau dari hubungan Pusat dan Daerah, pengawasan merupakan "pengikat" kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan (*unitary*): "... *if local autonomy is not to produce a state of affairs bordering on anarchy, it must be subordinated to national interest by means devised to keep its actions within bounds*".¹⁴⁵ Apabila "pengikat" tersebut ditarik begitu kencang, napas kebebasan desentralisasi akan berkurang bahkan mungkin terputus. Apabila hal itu terjadi, pengawasan bukan lagi merupakan satu sisi dari desentralisasi tetapi menjadi "pembelenggu" desentralisasi. Untuk itu, pengawasan harus disertai pembatasan-pembatasan. Pembatasan-pembatasan tersebut akan mencakup pembatasan macam atau bentuk pengawasan, yang sekaligus mengandung pembatasan tata cara menyelenggarakan pengawasan, dan pejabat atau badan yang berwenang melakukan pengawasan.

George R. Terry mendefinisikan istilah pengawasan adalah "*Control is to determine what is accomplished, evaluate it, and apply corrective measures, if needed to ensure result in keeping with the plan*". (Pengawasan adalah menentukan apa yang telah dicapai, mengevaluasi dan menerapkan tindakan korektif, jika perlu, memastikan hasil yang sesuai dengan rencana).¹⁴⁶ Menurut

¹⁴³ Ibid., hlm.11

¹⁴⁴ Muh. Fauzan, 2006, *Hukum Pemerintah Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, Yogyakarta: UII Press hlm 90

¹⁴⁵ Sir William O. Hart – J.F. Garner, *Introduction To The Law of The Local Government and Administration*, Butterworths, London, 1973, Hlm 297. Dikutip kembali oleh Bagir Manan dalam, *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995, Hlm.181

¹⁴⁶ George R. Terry, *Asas – asas Manajemen*, diterjemahkan oleh Winardi, Alumni, Bandung, 1986

Muchsan pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara de facto, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan sebelumnya (dalam hal ini berujud suatu rencana/plan).¹⁴⁷ Sedangkan Bagir Manan,¹⁴⁸ memandang kontrol sebagai "Sebuah fungsi dan sekaligus hak, sehingga lazim disebut fungsi kontrol, atau hak kontrol. Kontrol mengandung dimensi pengawasan dan pengendalian. Pengawasan bertalian dengan pembatasan dan pengendalian bertalian dengan arahan (*directive*).

Robert J. Mockler memberikan pengertian, bahwa pengawasan adalah suatu usaha sistemik untuk menetapkan standar pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang sistem informasi maupun umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standar yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan, serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya yang dipergunakan dengan cara paling efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan.¹⁴⁹

Pengawasan (*controle*) terhadap pemerintah menurut Paulus Effendi Lotulung, adalah upaya untuk menghindari terjadinya kekeliruan-kekeliruan, baik sengaja maupun tidak disengaja, sebagai usaha preventif, atau juga untuk memperbaikinya apabila sudah terjadi kekeliruan itu, sebagai usaha represif. Ditinjau dari segi saat/waktu dilaksanakannya suatu kontrol atau pengawasan menurut Paulus Effendi Lotulung,¹⁵⁰ kontrol dapat dibedakan dalam dua jenis, yaitu Kontrol A-Priori dan Kontrol A-Posteriori. Dikatakan sebagai Kontrol A-Priori, bilamana pengawasan itu dilakukan sebelum dikeluarkannya suatu keputusan atau ketetapan pemerintah ataupun peraturan lainnya yang pengeluarannya memang menjadi wewenang pemerintah. Dalam hal ini tampak jelas unsur preventif dari maksud kontrol itu, sebab tujuan utamanya adalah mencegah atau menghindari terjadinya kekeliruan.

¹⁴⁷ Muchsan, Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm.37.

¹⁴⁸ Bagir Manan, "Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat Terhadap Lembaga Legeslatif, Eksekutif dan Yudikatif", Makalah pada Forum Orientasi dan Tatap Muka tingkat Nasional Kosgoro, Cipanas-Cianjur, 26 Juli 2000, hlm 1-2,

¹⁴⁹ Robert J. Mockler, The Management Control Process, didalam T. Hani Handoko, Manajemen, BPFE, Yogyakarta, 1991, hlm, 360.

¹⁵⁰ Paulus Effendi Lotulung, Beberapa sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah, Cintra Aditya Bakri, Bandung, 1993, hlm, xvi-xvii.

Misalnya pengeluaran suatu peraturan yang untuk berlaku sah dan dilaksanakan, harus terlebih dahulu memperoleh persetujuan dan pengesahan dari instansi atasan, atau peraturan pemerintah daerah-daerah kabupaten/kota harus mendapat pengesahan terlebih dahulu dari pemerintah daerah propinsi, demikian seterusnya. Sebaliknya, Kontrol A-Posteriori adalah bilamana pengawasan itu baru terjadi sesudah terjadinya tindakan/putusan/ketetapan Pemerintah atau sesudah terjadinya tindakan/perbuatan Pemerintah. Dengan kata lain, arti pengawasan di sini adalah dititikberatkan pada tujuan yang bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru.

Apabila dihubungkan dengan pengawasan terhadap pemerintah, terlihat bahwa pengertian umum pengawasan masih tetap relevan, alasannya: Pertama, pada umumnya sasaran pengawasan terhadap pemerintah adalah pemeliharaan atau penjagaan agar negara hukum kesejahteraan dapat berjalan dengan baik dan dapat pula membawa kekuasaan pemerintah sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat kepada pelaksanaan yang baik pula dan tetap dalam batas kekuasaannya;¹⁵¹ Kedua, tolok ukurnya adalah hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan dan tindakan pemerintah dalam bentuk hukum material maupun hukum formal (*rechtmatigheid*), serta manfaatnya bagi kesejahteraan rakyat (*doelmatigheid*); Ketiga, adanya pencocokan antara perbuatan dan tolok ukur yang telah ditetapkan; Keempat, jika terdapat tanda-tanda akan terjadi penyimpangan terhadap tolok ukur tersebut dilakukan tindakan pencegahan; Kelima, apabila dalam pencocokan menunjukkan telah terjadi penyimpangan dari tolok ukur, kemudian diadakan koreksi melalui tindakan pembatalan, pemulihan terhadap akibat yang ditimbulkan dan mendisiplinkan pelaku kekeliruan itu.¹⁵²

Aspek lain yang dapat mempengaruhi pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah susunan organisasi pemerintahan daerah, terlebih dalam negara kesatuan yang desentralistik. Kewenangan yang dijalankan oleh pemerintah pusat dalam negara kesatuan sangatlah luas dan mencakup seluruh warga negara yang ada di dalam maupun di luar negeri. Oleh karena itu mutlak dilakukan delegasi kewenangan (*delegation of authority*) baik dalam rangka desentralisasi maupun

¹⁵¹ SF.Marbun, Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm.12

¹⁵² Irfan Fachruddin, Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah, Alumn, Bandung, 2004, Hlm .90-91

dekonsentrasi. Susunan organisasi pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek yang dapat mempengaruhi hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, persoalan yang dapat diketengahkan adalah benarkah hal tersebut dapat mempengaruhi hubungan antara satuan pemerintahan pusat dan daerah?

Untuk menjawab persoalan tersebut, maka dapat diketengahkan bahwa sebagai konsekuensi dibentuknya satuan pemerintahan di tingkat daerah, sudah barang tentu disertai dengan tindakan lain yakni urusan-urusan pemerintahan apa saja yang dapat diserahkan dan dijalankan oleh satuan pemerintahan di daerah. Atau urusan-urusan pemerintahan yang akan diserahkan kepada pemerintah daerah sebagai konsekuensi pelaksanaan desentralisasi, titik berat pelaksanaannya akan diletakkan pada daerah yang mana? Berdasarkan hal tersebut, maka susunan organisasi pemerintahan di daerah akan berpengaruh terhadap hubungan antara pusat dan daerah. Hal ini dapat dilihat dari peran dan fungsi masing-masing susunan atau tingkatan dalam penyelenggaraan otonomi. Artinya peran dan fungsi tersebut dapat ditentukan oleh pelaksanaan titik berat otonomi yang dijalankan. Pengaturan dan pelaksanaan titik berat otonomi sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu: (a) sistem rumah tangga daerah; (b) ruang lingkup urusan pemerintahan; dan (c) sifat dan kualitas suatu urusan.¹⁵³

Kewenangan yang dijalankan oleh pemerintah pusat dalam negara kesatuan sangatlah luas dan mencakup seluruh warga negara yang ada di dalam maupun di luar negeri. Oleh karena itu mutlak dilakukan delegasi kewenangan (*delegation of authority*) baik dalam rangka desentralisasi maupun dekonsentrasi.

Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah subnasional (daerah) akan sangat tergantung pada karakteristik dari masing-masing negara. Secara teoritis Smith membagi kewenangan tersebut menurut dua sistem yaitu sistem ganda (*dual system*) dan sistem gabungan (*fused system*). Di bawah sistem ganda, pemerintah daerah dijalankan secara terpisah dari pemerintah pusat atau dari eksekutifnya di daerah. Sedangkan di bawah sistem gabungan, pemerintah pusat dan pemerintah daerah dilaksanakan bersama-sama dalam satu unit, dengan seorang pejabat pemerintah yang ditunjuk untuk mengawasi jalannya pemerintahan setempat.

¹⁵³ Bagir Manan, Hubungan..., Op.Cit., hlm.194 -195

Dari sudut pandang yang lain misalnya dari Campo & Sundaram, membedakan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah berdasarkan dua prinsip. Pertama, prinsip *ultra vires (ultra vires (beyond the power) principle)*, di mana entitas daerah menjalankan kekuasaan termasuk membuat keputusan yang didelegasikan secara spesifik oleh pemerintah pusat. Kedua, prinsip kompetensi umum (*general competence principle*), di mana entitas daerah dapat menyelenggarakan semua kekuasaan yang tidak dicadangkan untuk pemerintah pusat.¹⁵⁴ Pola pembagian kewenangan harus diimbangi pula dengan pola pertanggungjawaban yang setara agar kewenangan tersebut dapat dijalankan secara amanah. Di samping itu, penyerahan ataupun pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah baik yang berbentuk pemerintah daerah maupun pejabat pemerintah pusat di daerah perlu diikuti dengan pembinaan dan pengawasan yang setara. Dalam teori manajemen dikenal adanya prinsip rentang kendali (*span of control*). Agar rentang kendali dapat dilaksanakan secara tepat maka unit yang diawasi dan melapor secara langsung dibatasi jumlahnya. Rentang kendali ini berkaitan erat dengan pola pertanggungjawaban.

Melalui UU No. 23 Tahun 2014 hubungan antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Daerah direkatkan kembali. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan. Kedudukan fungsi eksekutif di daerah memiliki dua peran utama, yaitu peran secara strukturalis dan peran secara interkasionis.

Dalam tahap praktis di lapangan maka sejalan dengan argumentasi tersebut maka Pemerintah Daerah yang dimaksud dalam hal ini adalah Pemerintah Kabupaten Kediri beserta Satuan

¹⁵⁴ Sadu Wasistiono, "Kajian Hubungan Antara pemerintahan Pusat Dengan Pemerintahan Daerah (Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)", dalam Jurnal Administrasi Pemerintah Daerah, Volume 1, Edisi Kedua 2004, hlm.9.

Kerja Perangkat Daerah (SKPD) sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah. Sedangkan daerah otonom adalah kestuan masyarakat hukum yang mempunyai batas- batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakrsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk cara tindak baik dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus endiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan definisi pemerintahan daerah ialah penyelenggaraan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana di maksud Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan menurut S. Pamudji dalam bukunya *Kerja Sama Antar Daerah dalam Rangka Membina Wilayah* menyebutkan, bahwa yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah adalah :“Pemerintahan Daerah adalah daerah otonom diselenggarakan secara bersama-sama oleh seorang kepala wilayah yang sekaligus merupakan kepala daerah otonom.” Melihat definisi pemerintahan daerah seperti yang telah dikemukakan diatas, maka yang dimaksud pemerintahan daerah disini adalah penyelenggaraan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi dan unsur penyelenggara pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah.

Sebagaimana definisi yang telah di jabarkan di atas dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah terdapat beberapa asas yaitu :

- a) Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- b) Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
- c) Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

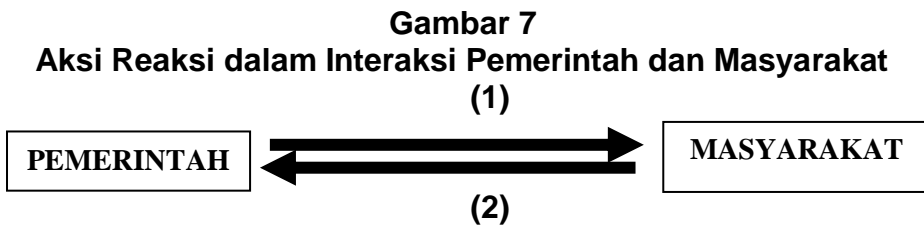
Peran pemerintah daerah adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk cara tindak baik dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹⁵⁵ Peran pemerintah yang dikaji dalam penelitian ini adalah peran strukturalis dan peran interaksionis, sehingga dapat menunjukkan peran pemerintah dalam mendorong regulasi daerah tentang penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten Kediri. Beberapa peran yang perlu dilaksanakan pemerintah daerah dalam hubungannya dengan masyarakat adalah:¹⁵⁶

- a) *Leading Sector* artinya Pemerintah daerah berperan untuk membuat kebijakan-kebijakan dengan tegas guna mengarahkan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah sehingga seluruh sektor dapat melaksanakannya sesuai keinginan pemerintah dengan memperhatikan berbagai instrumen.
- b) *Fund resources* (sumber dana) dalam hubungannya dengan pembiayaan-pembiayaan, Pemerintah Kabupaten Kediri perlu melakukan terobosan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan.
- c) *Civil servant* (pelayan masyarakat), dalam hal ini Pemerintah Kabupaten Kediri meningkatkan sumber daya aparturnya guna dapat melaksanakan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dengan bekerjasama dengan masyarakat.

¹⁵⁵ *Pengertian Tentang Pemerintah Daerah (online)*, loc.cit

¹⁵⁶ *Peranan Pemerintah dalam Good Governance (online)*, loc. Cit.

Peran interaksionis pemerintah yang tampak dari pola hubungan pemerintah dengan masyarakat merupakan bagian dari interaksi sosial. Interaksi sosial adalah proses komunikasi atau hubungan timbal balik untuk saling mempengaruhi baik pikiran maupun tindakan.¹⁵⁷ Faktor yang mendasari adalah imitasi, sugesti (auto/hetero), Identifikasi dan Simpati.¹⁵⁸ Dalam interaksi sosial, terdapat 3 (tiga) unsur penting, yaitu bahasa, komunikasi dan respon. Oleh karena itu, interaksi pemerintah dan masyarakat tersebut jika digambarkan akan memperlihatkan sebuah pola aksi dan reaksi sebagai berikut:



Keterangan Gambar :

- a. Aksi (1) terkait dengan bagaimana pemerintah membahasakan program atau keinginannya terhadap masyarakat.
- b. Reaksi (2) menggambarkan bagaimana respons masyarakat terhadap aksi yang dilakukan pemerintah (apakah masyarakat tahu dan paham, sehingga apa yang disampaikan pemerintah itu berdaya guna bagi masyarakat).
- c. Aksi reaksi (1) dan (2) menggambarkan bagaimana pola komunikasi yang terjalin antara masyarakat dengan pemerintah, apakah dilakukan sesuai dengan kebutuhan masyarakat atau tidak. Hal aksi reaksi ini sangat berkaitan erat dengan metode yang digunakan dalam pola interaksi. Peran interaksionis pemerintah berarti merupakan kumulasi dari aksi dan aksi-reaksi. Terkait dengan aksi berarti pemerintah berperan:
 - i. Mengetahui dan memahami tugas dan perannya secara strukturalis serta bagaimana cara melaksanakan tugas dan perannya.
 - ii. Mengetahui dan memahami situasi, kondisi dan permasalahan di masyarakat

¹⁵⁷ Elly M Setiadi, 1997, *Ilmu Sosial Budaya Dasar*, Jakarta: Kencana Predana Media Group, hlm 34

¹⁵⁸ Soerjono Soekanto, 1998, *Pengantar Sosiologi*, Jakarta: Rajawali Press, hlm 98

- iii. Memiliki alternatif solusi yang siap ditawarkan pada masyarakat dimana penyelesaian yang terbaik adalah berdasarkan kebutuhan terbesar masyarakat.

Sedangkan terkait dengan aksi reaksi berarti pemerintah berperan:

- i. Menyampaikan tugas dan perannya dalam bahasa yang dipahami masyarakat.
- ii. Mencari tahu metode yang tepat untuk mensinkronkan antara program pemerintah dan kebutuhan masyarakat, memilah dan memilih program apa yang dapat atau tidak dapat terealisasi, serta bagaimana solusinya.
- iii. Memantau dan menindaklanjuti efektivitas dan efisiensi metode yang telah dilakukan.

Dalam glossary of *public administrator*, pembuatan atau pengambilan putusan (*decision making*) didefinisikan sebagai.¹⁵⁹ *a process in which decisions are made to change (or leave unchanged) an existing condition, to select a course of action most appropriate to achieving a desired objective, and to minimize risk, uncertainty, and resource expenditures in pursuing the objective*". Richard Snyder, mendefinisikan pengambilan keputusan sebagai suatu proses yang menyangkut pemilihan dari sejumlah masalah yang berbentuk secara sosial, sasaran alternatif yang ingin diterapkan dalam urusan Negara, yang dipikirkan oleh para pengambil keputusan. Dengan demikian, esensi setiap pengambilan keputusan adalah memilih diantara berbagai kemungkinan alternatif yang ada untuk kesinambungan kehidupan suatu bangsa.¹⁶⁰

Selanjutnya, Tyrone Ferguson mengemukakan bahwa pada dasarnya pengambilan keputusan berkaitan dengan pemilihan seleksi yang optimal dari seperangkat pilihan-pilihan menurut pertimbangan para pembuat keputusan.¹⁶¹ David Easton, yang

¹⁵⁹ M.Irfan Islamy, Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara", Bumi Aksara, Jakarta, 2007, hlm 2

¹⁶⁰ Richard C, Snyder (et.al) foreign policy decision-making: an approach to study International Politics, New York, The free Press, hlm.90, lihat dalam Disertasi Ietje Komalasari Andries, "kebijakan International Bank for Reconstruction and development (Bak dunia) dan International Monetary Fund (IMF), Khususnya mengenai Persyaratan dalam Pemberian Bantuan/Pinjaman kepada Indonesia dan Implikasinya Terhadap Peraturan Perundang-undangan dibidng ekonomi", Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang, Tahun 2004, hlm 62

¹⁶¹ Tyrone Ferguson, "The third World and Decision-Making in International Monetary Fund, The Quest for Full and Effective Participation." London printer, 1999, hlm 90, dalam Disertasi Ietje kebijakan International Bank for Reconstruction and development (Bak dunia) dan International

dikutip oleh Christopher Ham-Michel Hill mengatakan bahwa pengambilan keputusan merupakan unsur penting proses pembuatan proses politik dan pengambilan keputusan adalah output dari sistem politik.¹⁶² Ditambahkan oleh Easton, bahwa dalam proses mengidentifikasi dan merumuskan masalah kebijaksanaan sangat ditentukan oleh para pelaku yang terlibat, baik secara individual maupun berkelompok. Interaksi dari Proses untuk mengubah Input menjadi Output disebut sebagai *within puts, conversion process* dan *the black box*.¹⁶³

Monetary Fund (IMF), Khususnya mengenai Persyaratan dalam Pemberian Bantuan/Pinjaman kepada Indonesia dan Implikasinya Terhadap Peraturan Perundnag-undangan dibidnag ekonomi”, Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang, Tahun 2004, hlm 62

¹⁶² Christopher HAM-Michel Hill, “The Policy Process in the modern Capitalist State,” The harvester Press Publishing Group, London, Hlm.13, dalam Disertasi Letje Komalasari Andries, judul “ Kebijakan International Bank For Reconstruction and Development (Bak Dunia) dan International Monetary Fund (IMF), khususnya mengenai persyaratan dalam pemberian Batuan/Pinajamn kepada Indonesia dan Implikasi terhadap peraturan perundnag-Undangan di bidang Ekonomi. Program Doktor Ilmu Hukum, Universitas Diponegoro, Semarang, Tahun 2004, hlm, 62.

¹⁶³ Lihat Esmi Warassih, “Pranata Hukum Sebuah telaah Sosiologis,” Editor Korolus Kopong Medan dan Mahmutarom HR, PT Suryandaru Utama, Semarang, tahun 2005, hlm 48

BAB III

METODE PENELITIAN EVALUASI PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DALAM RANGKA MEMPERKUAT SISTEM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Penelitian atau riset itu bermakna pencarian, yaitu pencarian jawab mengenai suatu masalah.¹⁶⁴ Maka dengan demikian apa yang disebut metode penelitian itu pada dasarnya akan merupakan metode (atau cara dan/atau prosedur) yang harus ditempuh agar orang bisa menemukan jawab yang boleh dipandang benar (dalam arti *true*, bukan atau tidak selalu dalam arti *right* atau *just*) guna menjawab masalah tertentu itu. Apa yang harus dipandang benar dan bagaimana prosedur yang benar untuk memperoleh kesimpulan yang benar guna menjawab sang masalah secara benar itu merupakan persoalan filsafati yang banyak dibahas dalam pemikiran ontologi dan epistemologi.

A. Jenis Penelitian dan Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian dalam karya ilmiah ini merupakan tipologi penelitian yang bersifat kualitatif. Penelitian karya ilmiah ini didasarkan pada data, baik berupa bahan hukum, yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier, serta informasi yang diperoleh dari berbagai sumber. Penelitian dalam karya ilmiah ini lebih mengacu pada data yang bukan dalam bentuk angka, atau penelitian kuantitatif. Sedangkan karakteristik dari penulisan karya ilmiah ini adalah studi literatur, dokumen, kepustakaan, dan penelusuran informasi dari para ahli yang kompeten di bidangnya. Dilihat dari tujuan penulisan, maka penelitian dalam karya ilmiah ini merupakan karya ilmiah yang bersifat deskriptif, sebagaimana diutarakan oleh Rianto Adi, bahwa penelitian ataupun penulisan yang bersifat deskriptif ini bertujuan untuk menggambarkan secara cermat dan detail terhadap fakta-fakta ataupun karakteristik, serta menentukan frekuensi dari sesuatu hal yang terjadi.¹⁶⁵

¹⁶⁴Soetandyo Wignyoebroto, 2002, *Hukum Paradigma, Metode dan Masalah*, Jakarta: Elsam dan Huma, hlm 78

¹⁶⁵ Adi Rianto, 2005, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Jakarta : Penerbit Granit, hlm. 25.

B. Metode Penelitian

Metode adalah cara atau strategi menyeluruh untuk menemukan atau memperoleh data yang diperlukan. Menurut Bogdan dan Tayflor, metodologi adalah suatu proses, prinsip, dan prosedur yang digunakan, untuk mendekati problem dan mencari jawaban. Metodologi dipengaruhi atau berdasarkan perspektif teoritis yang digunakan untuk melakukan penelitian, sementara perspektif teoritis itu sendiri adalah suatu kerangka penjelasan atau interpretasi yang memungkinkan peneliti memahami data dan menghubungkan data yang rumit dengan peristiwa dan situasi lain. Adapun dalam penyusunan karya ilmiah ini menggunakan metode penelitian hukum *Yuridis Normatif*, untuk mengkaji secara komprehensif dan holistik mengenai ***Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah Dalam Rangka Memperkuat Sistem NKRI.*** Adapun metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini antara lain adalah :

Pertama adalah metode pendekatan *statute approach* atau pendekatan perundang-undangan.¹⁶⁶ Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah dan menganalisis semua undang-undang dan regulasi pelaksanaan yang bersangkutan paut dengan isu perencanaan pembangunan daerah khususnya di bidang otonomi daerah.¹⁶⁷

Kedua, adalah pendekatan konsep atau *conceptual approach*¹⁶⁸ atau pendekatan konsep yakni pendekatan melalui prinsip-prinsip dan konsep-konsep yang dapat di temukan dalam pandangan-pandangan sarjana ataupun doktrin-doktrin hukum yang relevan dengan konteks otonomi daerah.

Ketiga, adalah metode pendekatan sejarah atau *historical approach*. Pendekatan sejarah sebagaimana disampaikan oleh Johny Ibrahim bahwa bertujuan mencari latar belakang sejarah. Adapun Satjipto Rahardjo menyampaikan bahwa menggunakan pendekatan sejarah memungkinkan seseorang peneliti untuk memahami hukum secara lebih mendalam tentang suatu sistem atau lembaga, atau suatu pengaturan hukum tertentu sehingga dapat memperkecil kekeliruan, baik dalam pemahaman, maupun penerapan suatu lembaga atau ketentuan hukum tertentu.¹⁶⁹

¹⁶⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, hlm 93

¹⁶⁷ Johny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia. hlm. 313-315, Lihat juga K. Zweigert H. Kotz, *An Intoduction To Comparative Law*, Clarendon Press, Oxford, 1998 hlm 34-44

¹⁶⁸ Soetandyo Wignyoebroto, *Memperbincangkan Hukum dari Perspektif Filsafat: Paradigma Hukum dan Pegeserannya dalam Sejarah*, hlm. 1.

¹⁶⁹ Satjipto Raharjo, 1986, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, halm. 93.

Keempat pendekatan lintas disiplin keilmuan yaitu memotret pelaksanaan sistem otonomi daerah ditinjau dari perspektif ilmu-ilmu non hukum.¹⁷⁰

C. Jenis Bahan Hukum

Adapun jenis bahan hukum yang digunakan dalam penelitian mengenai **Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah Dalam Rangka Memperkuat Sistem NKRI** ini mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Ketiga bahan hukum sebagaimana dimaksud dapat di jelaskan berikut ini:

- a. Bahan hukum primer, terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah yang disusun secara sistematis dan hirarkis, yaitu :
 - (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - (2) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005-2025;
 - (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 244, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587) sebagaimana telah diubah beberapa kali 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);
- b. Bahan Hukum Sekuder, terdiri dari buku literatur yang terkait dengan evaluasi otonomi daerah, yaitu melalui makalah, jurnal, hasil penelitian sebelumnya, dan penelusuran informasi melalui internet.

¹⁷⁰ Keterlibatan ilmu-ilmu non-hukum dibahas lebih khusus, maka pendekatan sosial budaya, biologi dan ekonomi pada pengelolaan sumberdaya alam implikasinya pada pembentukan hukum baru, merupakan bidang-bidang ilmu yang paling banyak dibahas. Pendekatan sosial budaya sebagai bagian konsep pembangunan telah diuraikan oleh Mochtar Kusumaatmadja dalam tulisannya yang membahas masalah hukum dan masyarakat yang pada pokoknya membagi masalah ini atas (1) arti dan fungsi hukum dalam masyarakat; (2) hukum sebagai kaidah sosial; (3) hukum dan kekuasaan; (4) hukum dan nilai-nilai sosial; hakekat pembangunan sebagai perubahan sikap dan sifat-sifat manusia dan (5) hukum sebagai alat pembaharuan masyarakat.

- c. Bahan Hukum Tersier, bersumber dari Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Bahasa Inggris, dan Kamus Hukum.

D. Metode Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan yang digunakan dalam penelitian karya ilmiah ini meliputi:

- 1) Bahan hukum primer, melalui inventarisasi peraturan perundang-undangan yang relevan dengan topik pengaturan, yaitu mengenai isu-isu otonomi daerah yang disusun dalam bentuk matriks peraturan perundang-undangan.
- 2) Bahan hukum sekunder dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan literatur di Perpustakaan Umum Universitas Brawijaya dan Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum (PDIH) Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Perpustakaan Otonomi Corner PP OTODA, penelusuran informasi melalui internet, dan dokumentasi yang dilakukan dengan cara mengidentifikasi dan menganalisis obyek-obyek pengaturan data yang relevan.
- 3) Menyelenggarakan FGD atau *Focus Group Discussion* yang menghadirkan narasumber dan ahli di bidang hukum dan politik ketatanegaraan serta aparatur birokrasi Pemerintah Daerah yang bertujuan untuk mengidentifikasi persepsi Pemerintah Daerah dalam menjalankan otonomi daerah di wilayahnya masing-masing. Adapun partisipasi kewilayahan meliputi:
 - a. Bagian Hukum, Bagian Perekonomian dan Bappeda Kota Malang;
 - b. Bagian Hukum, Bagian Perekonomian dan Bappeda Kabupaten Malang;
 - c. Bagian Hukum, Bagian Perekonomian dan Bappeda Kota Batu;
 - d. Bagian Hukum, Bagian Perekonomian dan Bappeda Kota Kediri;
 - e. Bagian Hukum, Bagian Perekonomian dan Bappeda Kabupaten Kediri;
 - f. Bagian Hukum, Bagian Perekonomian dan Bappeda Kota Blitar;
 - g. Bagian Hukum, Bagian Perekonomian dan Bappeda Kabupaten Blitar;

- h. Bagian Hukum, Bagian Perekonomian dan Bappeda Kota Pasuruan;
- i. Bagian Hukum, Bagian Perekonomian dan Bappeda Kabupaten Pasuruan;

E. Teknik Analisis Bahan Hukum

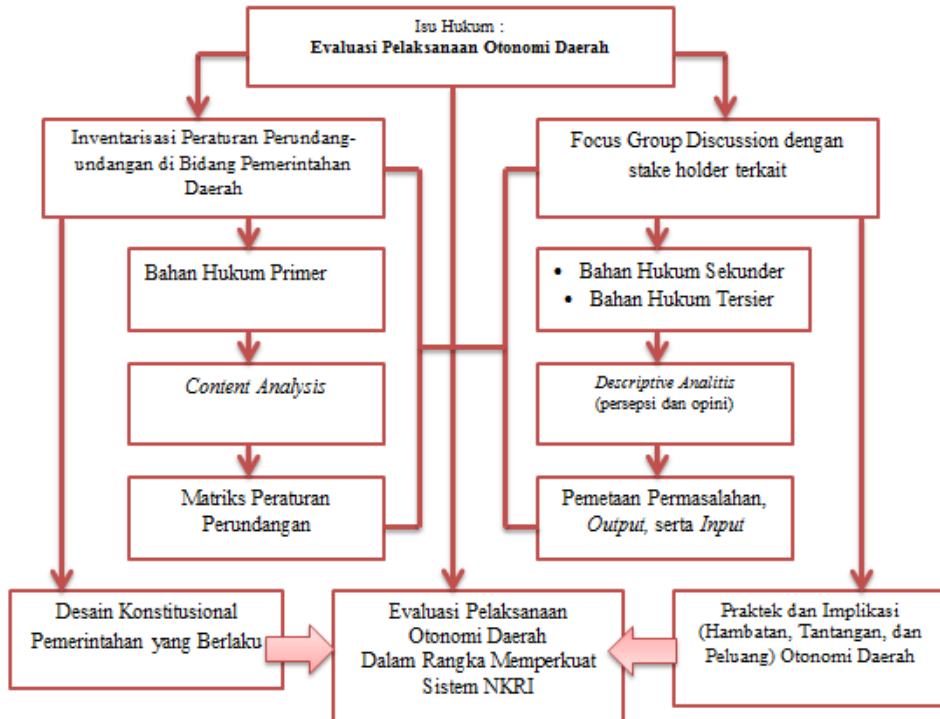
Dalam usaha mencapai tujuan penelitian yang ditetapkan maka peralatan analisis yang digunakan dalam penelitian karya ilmiah ini terdiri dari analisis deskriptif dan analisis isi atau *content analysis*. Pertama, analisis deskriptif adalah suatu kajian terhadap data yang diperoleh baik dari sumber primer maupun sumber sekunder untuk memperoleh informasi yang diperlukan yang dikaitkan dengan tujuan penelitian.

Kedua, analisis isi *atau content analysis* adalah analisis yang dilakukan terhadap dokumen hukum perundang-undangan untuk memperoleh informasi yang tersirat dalam usaha mencari dasar hukum otonomi daerah di Indonesia,

F. Desain Penelitian

Adapun desain penelitian dari karya ilmiah dengan judul Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah Dalam Rangka Memperkuat Sistem NKRI ini adalah sebagai berikut.

Gambar 8
Desain Penelitian Kajian Akademik



BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Perkembangan Struktur, Substansi serta Hakikat dari Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia Dalam Rangka Memperkuat Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia/NKRI

A.1 Gambaran Umum Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia

Kesepakatan mendasar yang timbul dalam mengamandemen UUD 1945 antara lain: (1) Tidak mengubah bagian Pembukaan UUD 1945; (2) Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (3) Perubahan dilakukan dengan cara adendum; (4) Mempertegas sitem pemerintahan presidensial; (5) Penjelasan UUD 1945 diadadakan, hal-hal normatif dalam bagian penjelasan diangkat ke dalam pasal-pasal. Penjelasan terkait dengan perubahan konstitusi dapat dijelaskan sebagai berikut.

**Bagan 3
Perubahan Konstitusi UUD 1945**



Implementasi kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia harus didukung dengan komitmen politik dan penerapan hukum yang optimal dalam menciptakan berbagai bentuk inovasi dalam percepatan pembangunan daerah. Sebagaimana telah diuraikan

dimuka bahwa salah satu aspek terpenting pencangan kebijakan otonomi daerah adalah didasarkan pada faktor kewilayahan. Amanat UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 25 A menegaskan bahwa, “Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah negara kepulauan yang berciri Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan undang-undang”.

Lebih lanjut ketentuan Pasal 33 Ayat (3) menegaskan kembali bahwa, “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Mengacu pada kedua dasar yuridis konstitusional sebagaimana dimaksud maka secara nasional dan kedaerahan bangsa Indonesia harus mengelola penataan ruang secara holistik dan komprehensif untuk menjamin kedaulatan teritorial dari berbagai ancaman, hambatan, dan tantangan yang menghadang baik yang bersifat dari dalam maupun dari luar negeri.

Letak strategis wilayah NKRI yang berada diantara dua benua yaitu benua Australia dan benua Asia serta diapit oleh dua samudera yaitu samudera Hindia dan Samudera Pasifik merupakan kawasan potensial bagi jalur lalu-lintas antar negara. Disamping itu Indonesia merupakan negara kepulauan (*Archipelagic states*)¹⁷¹ yaitu suatu negara yang terdiri dari sekumpulan pulau-pulau, perairan yang saling bersambung (*Interconnecting waters*) dengan karakteristik alamiah lainnya dalam pertalian yang erat sehingga membentuk satu kesatuan. Data statistik Kementerian Pertahanan RI¹⁷² menyebutkan bahwa Sebagai negara kepulauan Indonesia, memiliki (17.506 pulau) terbesar di dunia, dengan perairan laut teritorial (3,2 juta km²) terluas di dunia (belum termasuk 2,9 juta km² perairan zona ekonomi eksklusif, terluas ke-12 di dunia), dan 95.108 km garis pantai yang terpanjang kelima di dunia. Sebagaimana diutarakan oleh Jimly Asshidiqie Dengan posisi tersebut menempatkan bangsa Indonesia sendiri berada di tengah pergaulan dunia (*the cross road*), semua pengaruh kebudayaan besar, semua pengaruh agama besar, semua pengaruh peradaban besardunia

¹⁷¹ Munadjat Danu Saputro, 1983, *Wawasan Nusantara (Dalam Konvensi Hukum Laut PBB tahun 1982)*, Bandung: Penerbit Alumni. Hal. 55 (Menurut Konvensi Hukum Laut tahun 1982, negara-negara kepulauan merupakan keseluruhan dari satu atau lebih kepulauan dan mungkin termasuk pulau-pulau lain).

¹⁷² Deden Doris, Makalah, *Indonesia Sebagai Negara Maritim*, diakses dari http://www.dmc.kemhan.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=567:indonesia-sebagai-negara-maritim&catid=38:opiniartikel&Itemid=63, diakses pada tanggal 2 Agustus 2011.

berpartisipasi dan berebut pengaruh di Indonesia.¹⁷³ Berpangkal dari konteks tersebut potensi kelautan NKRI dapat dilihat dari beberapa aspek antara lain:

Pertama, Dari sisi geografis pertemuan lempeng Pasifik, lempeng Eurasia dan lempeng Samudra Hindia-Australia menjadikan letak geografis Indonesia begitu unik dan memberikan kekayaan fenomena alam yang tidak terbatas. Rantai kepulauan Nusantara dari ujung barat sampai ke timur terbentang jalur magnetik, jalur seismik dan jalur anomali gravitasi negatif terpanjang di dunia, telah memberikan kekayaan variasi jenis-jenis kedalaman laut dengan beragam biota laut dan keindahan estetikanya.¹⁷⁴

Kedua, dari sisi potensi SDA, berdasarkan laporan dari Panitia Pengembangan Riset dan Teknologi Kelautan serta Industri Maritim (1995)¹⁷⁵, menyatakan bahwa di Indonesia terdapat 60 cekungan yang berpotensi mengandung minyak dan gas bumi (hidrokarbon). Dari 60 cekungan itu, 15 di antaranya telah berproduksi; 23 cekungan sudah dibor dan 22 cekungan belum dilakukan pemboran. Diperkirakan 60 cekungan itu berpotensi menghasilkan 106,2 miliar barel minyak mentah, namun baru 16,7 miliar barel yang diketahui dengan pasti; 7,5 miliar barel di antaranya sudah dieksploitasi dan sisanya sebesar 89,5 miliar barel belum terjamah.

Ketiga, dari sisi perekonomian menyebutkan bahwa Sejumlah kajian pada tahun 2008 mencatat PDB pada subsektor perikanan mencapai angka Rp136,43 triliun. Nilai ini memberikan kontribusi terhadap PDB kelompok pertanian menjadi sekitar 19,13 persen atau kontribusi terhadap PDB nasional sebesar 2,75 persen. Hingga triwulan ke III 2009 PDB perikanan mencapai Rp128,8 triliun atau memberikan kontribusi 3,36 persen terhadap PDB tanpa migas dan 3,12 persen terhadap PDB nasional.¹⁷⁶

Mengacu pada potensi strategis diatas maka bangsa Indonesia harus memprioritaskan keseriusan untuk

¹⁷³ Jimly Asshidiqie, Bahan Makalah disampaikan pada acara Seminar "Masa Depan Kebhinnekaan dan Konstitusionalisme di Indonesia: Peluang, Tantangan, dan Solusi". Diselenggarakan oleh *International Center for Islam and Pluralism*. Jakarta, 22 Juli 2008.

¹⁷⁴ Daniel Mohammad Rosyid, 2010, *Paradigma Pembangunan Kepulauan Indonesia Abad 21*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Riset Operasi dan Optimasi Jurusan Teknik Kelautan Fakultas Teknologi Kelautan ITS Surabaya, hlm. 22

¹⁷⁵ Renny Masmada, Makalah, *Indonesia Sebagai Negara Maritim*, diakses dari <http://rennymasmada.dagdigdug.com/2010/03/26/indonesia-sebagai-negara-maritim/> diakses pada tanggal 2 Agustus 2018.

¹⁷⁶ Kementerian Kelautan dan Perikanan RI, *Strategi Pengelolaan dan Pemanfaatan Sumber Daya Kelautan dan Perikanan*, diakses dari <http://www.google.com>, diakses pada tanggal 5 Agustus 2018.

merekonstruksi kebijakan dan regulasi pemerintahan daerah yang handal bagi terwujudnya pembangunan nasional yang dinamis. Hal ini sangat penting mengingat bahwa otonomi daerah merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah atas nama negara yang dilakukan secara terencana, yang harus dilaksanakan untuk memanfaatkan pembangunan di berbagai bidang dengan tujuan yang jelas serta secara periodik dilakukan pengendalian atas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang ada untuk mencapai hasil yang sebaik-baiknya.

Dalam mengimplementasikan otonomi daerah wajib mengacu pada prinsip-prinsip transparansi, partisipasi, keberlanjutan, ketahanan nasional, etika serta keadilan. Sebagai bagian penting dalam pembangunan nasional, maka sinergitas hubungan pusat dan daerah dilaksanakan dengan mengacu atau sejalan dengan cetak biru (*blue print*) pembangunan nasional secara nasional khususnya yang dilaksanakan pada tataran Provinsi sampai pada Kabupaten/Kota.¹⁷⁷

Terbukanya arus desentralisasi dan pelaksanaan otonomi daerah yang saat ini dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah dengan berbagai kendala dan problematika pelaksanaan otonomi daerah dapat diminimalisir dengan melakukan penguatan-penguatan di berbagai sektor. Penguatan otonomi daerah ini sebenarnya semata-mata karena tujuan untuk menjamin terjadinya efisiensi organisasi pemerintah daerah, efektifitas pelayanan publik dan pemerintahan, transparansi anggaran baik yang berasal dari APBD maupun yang berasal dari PAD, akuntabilitas dan nilai-nilai demokrasi yang sesuai dengan praktek penyelenggaraan otonomi daerah dan asas kerakyatan.

¹⁷⁷Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan kesatuan wadah yang meliputi ruang darat, ruang laut, dan ruang udara, dan berupa negara kepulauan yang luas dan terdiri dari belasan ribu pulau besar dan kecil yang terbentang dari Sabang hingga Merauke yang menjadikan Indonesia memiliki nilai strategis. Selain itu, Indonesiamemiliki keberagaman yang tinggi antarwilayah seperti keberagaman dalam kualitas dan kuantitas sumber daya alam, kondisi geografi dan demografi, agama, serta kehidupan sosial budaya dan ekonomi, sehingga dalam penyelenggaraan pembangunan nasional harus memperhatikan dimensi kewilayahan tersebut. Pentingnya aspek kewilayahan dalam pembangunan nasional diIndonesia diisyaratkan dalam UU No. 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) 2005-2025 yang mengamanatkan bahwa aspekspasial haruslah diintegrasikan ke dalam kerangka perencanaan pembangunan, dan juga dalam UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang yang mengamanatkan pentingnya integrasi dan keterpaduan antaraRencana Pembangunan dengan Rencana Tata Ruang di semua tingkatan pemerintahan. dikutip dari Lampiran PP No 5 Tahun 2010 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2010-2014 Bab IX Wilayah dan Tata Ruang

Penguatan yang dapat dilakukan untuk memaksimalkan potensi otonomi daerah demi peningkatan kesejahteraan masyarakat lokal dan mendekatkan pengambilan kebijakan di tataran pemerintah daerah kepada masyarakat adalah :

- 1) Penguatan peran pemerintah daerah baik dalam level propinsi maupun level bupati/walikota. Memaksimalkan peran gubernur sebagai perwakilan pemerintah pusat pada level propinsi dan berperan sebagai koordinator antara kabupaten dan kota yang menjadi wilayah administratifnya merupakan tugas pokok gubernur. Tidak bisa dipungkiri bahwa meskipun dasar peletakan otonomi daerah ada pada kabupaten/kota namun peran gubernur tetap signifikan dimana dia sebagai perwakilan pemerintah pusat. Hal ini untuk menjaga supaya konflik antar kabupaten/kota dan isu-isu separatistis dapat diminalisir. Selain penguatan dari peran gubernur, juga yang tidak kalah penting adalah penguatan lembaga-lembaga kemasyarakatan baik secara vertikal maupun secara horisontal. Penguatan kelembagaan ini tentunya menjadi penyelaras ketika terjadi suatu konflik sosial. Meningkatkan program pemberdayaan masyarakat juga memberikan nilai positif bagi penguatan pelaksanaan otonomi daerah dimana hal ini bisa memacu daerah tertentu yang *notabene* dalam keadaan lebih tertinggal baik secara pembangunan, secara finansial dan secara kelengkapan fasilitas umum dan sosial untuk lebih kreatif dan inovatif mengembangkan daerahnya. Berbagai penghargaan yang diprakarsasi oleh pemerintah baik level propinsi maupun kabupaten/kota semata-mata untuk meningkatkan pelayanan publik secara optimal. Pemerintah dilain sisi juga harus memiliki standar pelayanan minimum, yang merupakan standar pelayanan yang diberikan oleh pemerintah kepada warga masyarakatnya baik di bidang pendidikan, kesehatan, pariwisata, kebersihan, pelayanan umum dan hal lainnya. Ini menunjukkan bahwa pemerintah pun di tingkat lokal memiliki niat bersama untuk memajukan potensi daerah yang dimiliki.
- 2) Penguatan yang tidak kalah pentingnya adalah penguatan sumber daya manusia. Telah banyak di ulas di bahasan sebelumnya bahwa salah satu kendala utama penyelenggaraab otonomi daerah adalah rendahnya kualitas sumber daya manusia yang dimiliki oleh masing-masing daerah otonom. Peningkatan kualitas sumber daya

manusia merupakan hal mutlak yang tidak bisa di tawar untuk tujuan mewujudkan suatu tatanan daerah otonom yang berkualitas dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pengadaan kepegawaian dilakukan oleh masing-masing daerah sesuai dengan kebutuhan lokal. Tersedianya kebutuhan sumber daya manusia yang profesional sesuai dengan kualifikasi dan kebutuhan merupakan suatu upaya untuk meningkatkan efektifitas pemerintahan daerah dalam menjalankan kewenangan yang di berikan pemerintah pusat. Penguatan dalam bidang sumber daya manusia ini dapat dilakukan dengan :

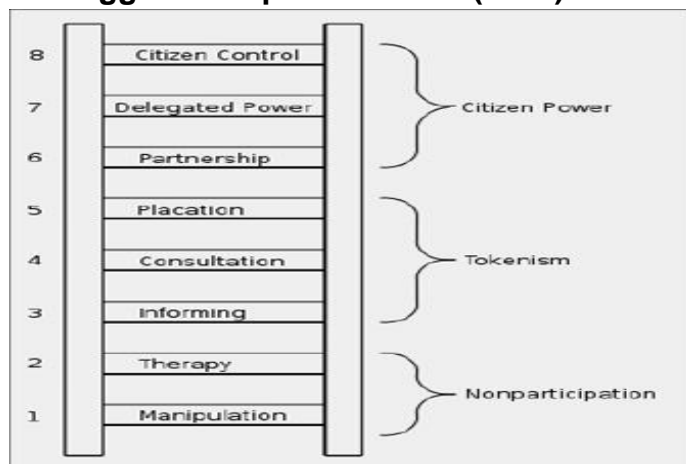
- a) Peningkatan kualitas aparat pemerintah daerah, baik secara struktural maupun secara fungsional, pemerataan kuliatas sumber daya manusia di berbagai dinas terutama dinas yang langsung berkaitan dengan rakyat, rotasi kepegawaian dan adanya standar penilaian minimum. Tujuan dengan adanya standar penilaian minimum ini dapat menunjukkan kualitas seseorang aparat pemerintah daerah apakah yang bersangkutan memang mampu untuk ditempatkan di dinas tertentu ataukah tidak, semata-mata hal ini dilakukan untuk memaksimalkan kinerja aparat.
- b) Meningkatkan peran aparat dalam bentuk komunikasi yang lebih searah antara pihak pemerintah daerah dan pihak dewan perwakilan rakyat daerah. Karena tidak dipungkiri bahwa kedua lembaga pemerintah ini saling tidak mendukung dan saling menjatuhkan, terutama terkait dengan proyek-proyek yang melibatkan investor asing dan kepentingan partai. Hal ini dirasa sangat merugikan dalam efektifitas penyelenggaraan pemerintahan. sehingga perlu adanya komunikasi yang lebih intens terutama dalam pelaksanaan agenda program legislasi daerah.
- c) Pola rekrutmen pegawai yang transparan dan profesional. Hal ini dilakukan untuk mendapatkan pribadi-pribadi yang memang berkualitas yang sesuai dengna kebutuhan masing-masing daerah otonom. Hal ini juga untuk menekan kemungkinan terjadinya nepotisme dan kolusi dalam pengadaan penyelenggaraan kepegawaian daerah. Mentalitas dari aparat pemerintah yang jujur dan kapabel dapat dimulai dari proses seleksi dan penerimaan pegawai.

- 3) Penguatan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik. Nilai-nilai yang terkandung dalam prinsip-prinsip pemerintahan yang baik merupakan indikator apakah pemerintahan tersebut memang sesuai dengan yang diharapkan oleh masyarakat lokal. Oleh karena itu untuk mendukung upaya penyelenggaraan pemerintah yang baik yang sesuai dengan ketentuan desentralisasi maka perlu adanya pelatihan-pelatihan kepemimpinan (*leadership training*) yang ditujukan untuk para oengambil kebijakan bisa mulai kepala daerah, SKPD, kepala dinas hingga kepala bagian di lingkungan pemerintah daerah. Upaya-upaya perbaikan dan profesionalitas pemerintahan merupakan satu unsur penguatan otonomi daerah.
- 4) Penguatan kinerja dewan perwakilan daerah sebagai representasi politik tingkat lokal. Pemberian kewenangan yang sangat luas kepada kepala daerah untuk mengelola dan mengatur sumber daya daerahnya menjadikan kepala daerah sebuah jabatan yang rawan terhadap manipulasi dan konflik. Oleh karena itu penguatan lembaga dewan perwakilan rakyat daerah sebagai satu-satunya lembaga yang menjalankan mekanisme kontrol dan pengawasan terhadap kepala daerah harus bisa melaksanakan tugas sesuai dengan kewenangannya. Kita tidak dapat membayangkan ketika kepala daerah yangtanpa kontrol dan pengawasan dari DPRD bisa melakukan eksploitasi terhadap sumber-sumber alam atau bahkan yang lebih parah bisa terjadi kekompakan antara kepala daerah dan DPRD yang notabene DPRD tersebut mayoritas merupakan fraksi dari partai yang sama dengan kepala daerah. Oleh karena itu, peran DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat harus benar-benar menjalankan tugas dan fungsi sebagaimana mestinya. Pengawasan dari DPRD dapat dilakukan dengan diterbitkannya peraturan daerah yang sesuai dengan kebutuhan dan prioritas, menjalankan mekanisme *check and balances* terhadap kewenangan eksekutif dan perencanaan terkait dengan keuangan daerah. Dengan adanya pola-pola penguatan otonomi daerah dalam rangka peningkatan partisipasi ini bisa menjadi jawaban dan pemikiran awal dari berbagai problematika, hambatan dan kendala pelaksanaan otonomi daerah di masa yang akan datang. Selaras dengan tuntutan demokrasi partisipatif maka keberadaan penguatan dari sisi

partisipasi masyarakat melalui keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan dan pembuatan keputusan tentang apa yang dilakukan, dalam pelaksanaan program dan pengambilan keputusan untuk berkontribusi sumberdaya atau bekerjasama dalam organisasi atau kegiatan khusus, berbagi manfaat dari program pembangunan dan evaluasi program pembangunan.

Tata hubungan pemerintahan pusat dan daerah yang mengedepankan prinsip partisipasi menggambarkan derajat keterlibatan masyarakat dalam proses partisipasi yang didasarkan pada seberapa besar kekuasaan (*power*) yang dimiliki masyarakat dalam proses pengambilan keputusan. Kegunaan dari adanya partisipasi ini adalah: (a) untuk membantu memahami praktek dari proses pelibatan masyarakat, (b) untuk mengetahui sampai sejauh mana upaya peningkatan partisipasi masyarakat dan (c) untuk menilai dan mengevaluasi keberhasilan kinerja dari pihak-pihak yang melakukan pelibatan masyarakat. Sherry Arnstein adalah yang pertama kali mendefinisikan strategi partisipasi yang didasarkan pada distribusi kekuasaan antara masyarakat (komunitas) dengan badan pemerintah (*agency*). Dengan pernyataannya bahwa partisipasi masyarakat identik dengan kekuasaan masyarakat (*citizen participation is citizen power*), Arnstein menggunakan metafora tangga partisipasi dimana tiap anak tangga mewakili strategi partisipasi yang berbeda yang didasarkan pada distribusi kekuasaan.

Gambar 9
Tangga Partisipasi Arnstein (1969)



Berdasarkan gambar diatas tangga partisipasi menurut tangga terbawah merepresentasikan kondisi tanpa partisipasi (*non participation*), meliputi: (1) manipulasi (*manipulation*) dan (2) terapi (*therapy*). Kemudian diikuti dengan tangga (3) menginformasikan (*informing*), (4) konsultasi (*consultation*), dan (5) penentraman (*placation*), dimana ketiga tangga itu digambarkan sebagai tingkatan tokenisme (*degree of tokenism*). Tokenisme dapat diartikan sebagai kebijakan sekadarnya, berupa upaya superfisial (dangkal, pada permukaan) atau tindakan simbolis dalam pencapaian suatu tujuan. Jadi sekadar menggugurkan kewajiban belaka dan bukannya usaha sungguh-sungguh untuk melibatkan masyarakat secara bermakna. Tangga selanjutnya adalah (6) kemitraan (*partnership*), (7) pendelegasian wewenang / kekuasaan (*delegated power*), dan (8) pengendalian masyarakat (*citizen control*). Kedepan diharapkan penguatan terhadap otonomi daerah dalam memperkuat NKRI mengarah pada derajat partisipasi yang bersifat kemitraan atau bahkan delegate power sehingga maksud daripada kedaulatan rakyat benar-benar terjelma dalam sendi-sendi penyelenggaraan pemerintahan daerah di masa yang akan datang.

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Selanjutnya Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, Daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman Daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat.

Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan

tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dibantu oleh menteri negara dan setiap menteri bertanggung atas Urusan Pemerintahan tertentu dalam pemerintahan. Sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi tanggung jawab menteri tersebut yang sesungguhnya diotonomikan ke Daerah. Konsekuensi menteri sebagai pembantu Presiden adalah kewajiban menteri atas nama Presiden untuk melakukan pembinaan dan pengawasan agar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Agar tercipta sinergi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian berkewajiban membuat norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk dijadikan pedoman bagi Daerah dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah dan menjadi pedoman bagi kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian untuk melakukan pembinaan dan pengawasan.

Presiden melimpahkan kewenangan kepada Menteri sebagai koordinator pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian melakukan pembinaan dan pengawasan yang bersifat teknis, sedangkan Kementerian melaksanakan pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum. Mekanisme tersebut diharapkan mampu menciptakan harmonisasi antar kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dalam

melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara keseluruhan.

A.2 Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Aspek Hubungan Kepada Daerah dan DPRD

Berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah.

Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi pembentukan Perda, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Perda dan kebijakan Daerah. Dalam mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh Perangkat Daerah.

Sebagai konsekuensi posisi DPRD sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah maka susunan, kedudukan, peran, hak, kewajiban, tugas, wewenang, dan fungsi DPRD tidak diatur dalam beberapa undang-undang namun cukup diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah secara keseluruhan guna memudahkan pengaturannya secara terintegrasi.

Kendati demikian dalam praktik demokrasi di daerah Pemerintah pernah mengambil kebijakan yang dipandang tidak populis dengan melahirkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mengatur mekanisme pemilihan kepala daerah secara tidak langsung melalui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah telah mendapatkan penolakan yang luas oleh rakyat dan proses pengambilan keputusannya telah menimbulkan persoalan serta kepentingan yang memaksa sesuai Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009.

A.3 Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Aspek Pembagian Urusan Pemerintahan

Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat Urusan

Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut dan ada urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan konkuren terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi, dan Daerah kabupaten/kota.

Urusan Pemerintahan Wajib dibagi dalam Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak terkait Pelayanan Dasar. Untuk Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional masyarakat.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Daerah provinsi dengan Daerah kabupaten/kota walaupun Urusan Pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup Urusan Pemerintahan tersebut. Walaupun Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota mempunyai Urusan Pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara Pemerintah Pusat, Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada NSPK yang dibuat oleh Pemerintah Pusat.

Di samping urusan pemerintahan absolut dan urusan pemerintahan konkuren, dalam rangka menjalankan kebijakan otonomi daerah dikenal adanya urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait pemeliharaan ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di Daerah melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/wali kota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota.

A.4 Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Aspek Peran Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah

Mengingat kondisi geografis yang sangat luas, maka untuk efektifitas dan efisiensi pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota, Presiden sebagai

penanggung jawab akhir pemerintahan secara keseluruhan melimpahkan kewenangannya kepada gubernur untuk bertindak atas nama Pemerintah Pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Daerah kabupaten/kota agar melaksanakan otonominya dalam koridor NSPK yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Untuk efektifitas pelaksanaan tugasnya selaku wakil Pemerintah Pusat, gubernur dibantu oleh perangkat gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Karena perannya sebagai Wakil Pemerintah Pusat maka hubungan gubernur dengan Pemerintah Daerah kabupaten/kota bersifat hierarkis.

A.5 Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Aspek Penataan Daerah

Salah satu aspek dalam Penataan Daerah adalah pembentukan Daerah baru. Pembentukan Daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Untuk itu maka Pembentukan Daerah harus mempertimbangkan berbagai faktor seperti potensi Daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan Daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya Daerah.

Pembentukan Daerah didahului dengan masa persiapan selama 3 (tiga) tahun dengan tujuan untuk penyiapan Daerah tersebut menjadi Daerah. Apabila setelah tiga tahun hasil evaluasi menunjukkan Daerah Persiapan tersebut tidak memenuhi syarat untuk menjadi Daerah, statusnya dikembalikan ke Daerah induknya. Apabila Daerah Persiapan setelah melalui masa pembinaan selama tiga tahun memenuhi syarat untuk menjadi Daerah, maka Daerah Persiapan tersebut dibentuk melalui undang-undang menjadi Daerah.

A.6 Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Aspek Perangkat Daerah

Setiap Daerah sesuai karakter Daerahnya akan mempunyai prioritas yang berbeda antara satu Daerah dengan Daerah lainnya dalam upaya menyejahterakan masyarakat. Ini merupakan pendekatan yang bersifat asimetris artinya walaupun Daerah sama-sama diberikan otonomi yang seluas-luasnya, namun prioritas Urusan Pemerintahan yang dikerjakan akan berbeda satu

Daerah dengan Daerah lainnya. Konsekuensi logis dari pendekatan asimetris tersebut maka Daerah akan mempunyai prioritas Urusan Pemerintahan dan kelembagaan yang berbeda satu dengan lainnya sesuai dengan karakter Daerah dan kebutuhan masyarakatnya.

Besaran organisasi Perangkat Daerah baik untuk mengakomodasikan Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan paling sedikit mempertimbangkan faktor jumlah penduduk, luasan wilayah, beban kerja, dan kemampuan keuangan Daerah. Untuk mengakomodasi variasi beban kerja setiap Urusan Pemerintahan yang berbeda-beda pada setiap Daerah, maka besaran organisasi Perangkat Daerah juga tidak sama antara satu Daerah dengan Daerah lainnya. Dari argumen tersebut dibentuk tipologi dinas atau badan Daerah sesuai dengan besarnya agar terbentuk Perangkat Daerah yang efektif dan efisien.

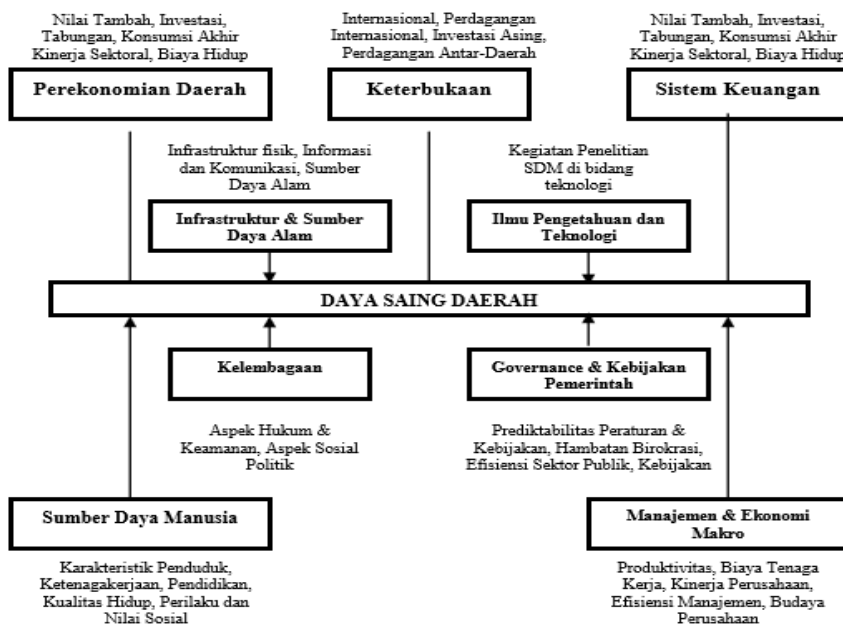
Untuk menciptakan sinergi dalam pengembangan potensi unggulan antara organisasi Perangkat Daerah dengan kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian di pusat, diperlukan adanya pemetaan dari kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian di pusat untuk mengetahui Daerah-Daerah yang mempunyai potensi unggulan atau prioritas sesuai dengan bidang tugas kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian yang kewenangannya didesentralisasikan ke Daerah. Dari hasil pemetaan tersebut kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian akan mengetahui Daerah-Daerah mana saja yang mempunyai potensi unggulan yang sesuai dengan bidang tugas kementerian/ lembaga pemerintah nonkementerian yang bersangkutan. Daerah tersebut yang kemudian akan menjadi stakeholder utama dari kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terkait.

A.7 Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Aspek Keuangan Daerah

Penyerahan sumber keuangan Daerah baik berupa pajak daerah dan retribusi daerah maupun berupa dana perimbangan merupakan konsekuensi dari adanya penyerahan Urusan Pemerintahan kepada Daerah yang diselenggarakan berdasarkan Asas Otonomi. Untuk menjalankan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangannya, Daerah harus mempunyai sumber keuangan agar Daerah tersebut mampu memberikan pelayanan dan kesejahteraan kepada rakyat di Daerahnya.

Pemberian sumber keuangan kepada Daerah harus seimbang dengan beban atau Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Keseimbangan sumber keuangan ini merupakan jaminan terselenggaranya Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Ketika Daerah mempunyai kemampuan keuangan yang kurang mencukupi untuk membiayai Urusan Pemerintahan dan khususnya Urusan Pemerintahan Wajib yang terkait Pelayanan Dasar, Pemerintah Pusat dapat menggunakan instrumen DAK untuk membantu Daerah sesuai dengan prioritas nasional yang ingin dicapai. Berikut ini tim peneliti tawarkan skema penatakelolaan keuangan daerah dalam rangka peningkatan daya saing daerah.

Bagan 4
Konsep Peningkatan Daya Saing Daerah di era Otonomi Daerah



Berdasarkan skema diatas maka, masing-masing indikator di atas dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Perekonomian Daerah Perekonomian daerah merupakan ukuran kinerja secara umum dari perekonomian makro (daerah) yang meliputi penciptaan nilai tambah, akumulasi kapital, tingkat konsumsi, kinerja sektoral perekonomian, serta tingkat biaya hidup. Indikator kinerja ekonomi makro

mempengaruhi daya saing daerah melalui prinsip-prinsip sebagai berikut:

- i. Nilai tambah merefleksikan produktivitas perekonomian setidaknya dalam jangka pendek.
 - ii. Akumulasi modal mutlak diperlukan untuk meningkatkan daya saing dalam jangka panjang.
 - iii. Kemakmuran suatu daerah mencerminkan kinerja ekonomi di masa lalu.
 - iv. Kompetisi yang didorong mekanisme pasar akan meningkatkan kinerja ekonomi suatu daerah. Semakin ketat kompetisi pada suatu perekonomian daerah, maka akan semakin kompetitif perusahaan-perusahaan yang akan bersaing secara internasional maupun domestik.
- b. Keterbukaan Indikator keterbukaan merupakan ukuran seberapa jauh perekonomian suatu daerah berhubungan dengan daerah lain yang tercermin dari perdagangan daerah tersebut dengan daerah lain dalam cakupan nasional dan internasional. Indikator ini menentukan daya saing melalui prinsip-prinsip sebagai berikut:
- i. Keberhasilan suatu daerah dalam perdagangan internasional merefleksikan daya saing perekonomian daerah tersebut.
 - ii. Keterbukaan suatu daerah baik dalam perdagangan domestik maupun internasional meningkatkan kinerja perekonomiannya.
 - iii. Investasi internasional mengalokasikan sumber daya secara lebih efisien ke seluruh penjuru dunia.
 - iv. Daya saing yang didorong oleh ekspor terkait dengan orientasi pertumbuhan perekonomian daerah.
 - v. Mempertahankan standar hidup yang tinggi mengharuskan integrasi dengan ekonomi internasional.
- c. Sistem Keuangan Indikator sistem keuangan merefleksikan kemampuan sistem finansial perbankan dan non-perbankan di daerah untuk memfasilitasi aktivitas perekonomian yang memberikan nilai tambah. Sistem keuangan suatu daerah akan mempengaruhi alokasi faktor produksi yang terjadi di perekonomian daerah tersebut. Indikator sistem keuangan ini mempengaruhi daya saing daerah melalui prinsip-prinsip sebagai berikut:

- i. Sistem keuangan yang baik mutlak diperlukan dalam memfasilitasi aktivitas perekonomian daerah.
 - ii. Sektor keuangan yang efisien dan terintegrasi secara internasional mendukung daya saing daerah.
- d. Infrastruktur dan Sumber Daya Alam Infrastruktur dalam hal ini merupakan indikator seberapa besar sumber daya seperti modal fisik, geografi, dan sumber daya alam dapat mendukung aktivitas perekonomian daerah yang bernilai tambah. Indikator ini mendukung daya saing daerah melalui prinsip-prinsip sebagai berikut:
 - i) Modal fisik berupa infrastruktur baik ketersediaan maupun kualitasnya mendukung aktivitas ekonomi daerah.
 - ii) Modal alamiah baik berupa kondisi geografi maupun kekayaan alam yang terkandung di dalamnya juga mendorong aktivitas perekonomian daerah.
 - iii) Teknologi informasi yang maju merupakan infrastruktur yang mendukung berjalannya aktivitas bisnis di daerah yang berdaya saing.
- e. Ilmu Pengetahuan dan Teknologi Ilmu pengetahuan dan teknologi mengukur kemampuan daerah dalam ilmu pengetahuan dan teknologi serta menerapkannya dalam aktivitas ekonomi yang meningkatkan nilai tambah. Indikator ini mempengaruhi daya saing daerah melalui beberapa prinsip di bawah ini:
 - i) Keunggulan kompetitif dapat dibangun melalui aplikasi teknologi yang sudah ada secara efisien dan inovatif.
 - ii) Investasi pada penelitian dasar dan aktivitas yang inovatif yang menciptakan pengetahuan baru sangat krusial bagi daerah ketika melalui tahapan pembangunan ekonomi yang lebih maju.
 - iii) Investasi jangka panjang berupa R&D akan meningkatkan daya saing sektor bisnis.
- f. Sumber Daya Manusia Indikator sumber daya manusia dalam hal ini ditujukan untuk mengukur ketersediaan dan kualitas sumber daya manusia. Faktor SDM ini mempengaruhi daya saing daerah berdasarkan prinsip-prinsip berikut:
 - i) Angkatan kerja dalam jumlah besar dan berkualitas akan meningkatkan daya saing suatu daerah.

- ii) Pelatihan dan pendidikan adalah cara yang paling baik dalam meningkatkan tenaga kerja yang berkualitas.
 - iii) Sikap dan nilai yang dianut oleh tenaga kerja juga menentukan daya saing suatu daerah.
 - d) Kualitas hidup masyarakat suatu daerah menentukan daya saing daerah tersebut begitu juga sebaliknya.
- g. Kelembagaan Kelembagaan merupakan indikator yang mengukur seberapa jauh iklim sosial, politik, hukum, dan aspek keamanan maupun mempengaruhi secara positif aktivitas perekonomian daerah. Pengaruh faktor kelembagaan terhadap daya saing daerah didasarkan pada beberapa prinsip sebagai berikut:
- i) Stabilitas sosial dan politik melalui sistem demokrasi yang berfungsi dengan baik merupakan iklim yang kondusif dalam mendorong aktivitas ekonomi daerah yang berdaya saing.
 - ii) Peningkatan daya saing ekonomi suatu daerah tidak akan dapat tercapai tanpa adanya sistem hukum yang baik serta penegakan hukum yang independen.
 - iii) Aktivitas perekonomian suatu daerah tidak akan dapat berjalan secara optimal tanpa didukung oleh situasi keamanan yang kondusif.
- h. *Governance* dan Kebijakan Pemerintah Indikator *Governance* dan kebijakan pemerintah dimaksudkan sebagai ukuran dari kualitas administrasi pemerintahan daerah, khususnya dalam rangka menyediakan infrastruktur fisik dan peraturan-peraturan daerah. Secara umum pengaruh faktor *governance* dan kebijakan pemerintah bagi daya saing daerah dapat didasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut:
- i) Dengan tujuan menciptakan iklim persaingan yang sehat intervensi pemerintah dalam perekonomian sebaiknya diminimalkan.
 - ii) Pemerintah daerah berperan dalam menciptakan kondisi sosial yang terprediksi serta berperan pula dalam meminimalkan resiko bisnis.
 - iii) Efektivitas administrasi pemerintah daerah dalam menyediakan infrastruktur dan aturan-aturan berpengaruh terhadap daya saing ekonomi suatu daerah.

- iv) Efektivitas pemerintah daerah dalam melakukan koordinasi dan menyediakan informasi tertentu pada sektor swasta mendukung daya saing ekonomi suatu daerah.
 - v) Fleksibilitas pemerintah daerah dalam menyesuaikan kebijakan ekonomi merupakan faktor yang kondusif dalam mendukung peningkatan daya saing daerah.
- i. Manajemen Ekonomi Makro Dalam indikator manajemen dan ekonomi makro pengukuran yang dilakukan dikaitkan dengan pertanyaan seberapa jauh perusahaan di daerah dikelola dengan cara yang inovatif, menguntungkan dan bertanggung jawab. Prinsip-prinsip yang relevan terhadap daya saing daerah diantaranya adalah:
- i) Rasio harga/kualitas yang kompetitif dari suatu produk mencerminkan kemampuan managerial perusahaan-perusahaan yang berada di suatu daerah.
 - ii) Orientasi jangka panjang manajemen perusahaan akan meningkatkan daya saing daerah dimana perusahaan tersebut berada.
 - iii) Efisiensi dalam aktivitas perekonomian ditambah dengan kemampuan menyesuaikan diri terhadap perubahan adalah keharusan bagi perusahaan yang kompetitif.
 - iv) Kewirausahaan sangat krusial bagi aktivitas ekonomi pada masa-masa awal.
 - v) Dalam usaha yang sudah mapan, manajemen perusahaan memerlukan keahlian dalam mengintegrasikan serta membedakan kegiatan-kegiatan usaha.

A.8 Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Aspek Pembentukan Peraturan Daerah

Dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan DPRD selaku penyelenggara Pemerintahan Daerah membuat Perda sebagai dasar hukum bagi Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi Daerah sesuai dengan kondisi dan aspirasi masyarakat serta kekhasan dari Daerah tersebut. Perda yang dibuat oleh Daerah hanya berlaku dalam batas-batas yurisdiksi Daerah yang bersangkutan.

Walaupun demikian Perda yang ditetapkan oleh Daerah tidak boleh bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang lebih tinggi tingkatannya sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Disamping itu Perda sebagai bagian dari sistem peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum sebagaimana diatur dalam kaidah penyusunan Perda.

Daerah melaksanakan Otonomi Daerah yang berasal dari kewenangan Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan. Mengingat tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan ada di tangan Presiden, maka konsekuensi logisnya kewenangan untuk membatalkan Perda ada ditangan Presiden. Adalah tidak efisien apabila Presiden yang langsung membatalkan Perda. Presiden melimpahkan kewenangan pembatalan Perda Provinsi kepada Menteri sebagai pembantu Presiden yang bertanggungjawab atas Otonomi Daerah. Sedangkan untuk pembatalan Perda Kabupaten/Kota, Presiden melimpahkan kewenangannya kepada gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat di Daerah.

Untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan dalam pembatalan Perda, maka Pemerintah Daerah provinsi dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Provinsi yang dilakukan oleh Menteri kepada Presiden. Sedangkan Pemerintah Daerah kabupaten/kota dapat mengajukan keberatan pembatalan Perda Kabupaten/Kota yang dilakukan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat kepada Menteri. Dari sisi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, keputusan yang diambil oleh Presiden dan Menteri bersifat final.

Dalam rangka menciptakan tertib administrasi pelaporan Perda, setiap Perda yang akan diundangkan harus mendapatkan nomor register terlebih dahulu. Perda Provinsi harus mendapatkan nomor register dari Kementerian, sedangkan Perda Kabupaten/Kota mendapatkan nomor register dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dengan adanya pemberian nomor register tersebut akan terhimpun informasi mengenai keseluruhan Perda yang dibentuk oleh Daerah dan sekaligus juga informasi Perda secara nasional.

A.9 Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Dalam Aspek Inovasi Daerah

Majunya suatu bangsa sangat ditentukan oleh inovasi yang dilakukan bangsa tersebut. Untuk itu maka diperlukan adanya

perlindungan terhadap kegiatan yang bersifat inovatif yang dilakukan oleh aparatur sipil negara di Daerah dalam memajukan Daerahnya. Perlu adanya upaya memacu kreativitas Daerah untuk meningkatkan daya saing Daerah.

Dalam konteks implementasi kebijakan otonomi daerah maka tim peneliti memotret Perekonomian Jawa Timur tahun 2017 tumbuh sebesar 5,45 persen. Pertumbuhan positif terjadi pada seluruh lapangan usaha. Penyediaan akomodasi dan makan minum mengalami pertumbuhan tertinggi sebesar 7,91 persen; diikuti pertambangan dan penggalian sebesar 7,47 persen; dan informasi dan komunikasi sebesar 6,92 persen. struktur perekonomian jawa timur menurut lapangan usaha tahun 2017 didominasi oleh tiga lapangan usaha utama yaitu industri pengolahan dengan kontribusi sebesar 29,03 persen; pertanian, kehutanan dan perikanan sebesar 12,80 persen; dan perdagangan besar-eceran dan reparasi mobil-sepeda motor sebesar 18,18 persen.

Tabel 2
Kondisi Perekonomian Jawa Timur 2017

Uraian	2013	2014	2015	2016	2017
Pertumbuhan Ekonomi (c-to-c)					
Jawa Timur	6,08	5,86	5,44	5,55	5,45
DKI Jakarta	6,11	5,91	5,88	5,85	6,22
Jawa Barat	6,06	5,09	5,03	5,67	5,29
Jawa Tengah	5,81	5,3	5,4	5,28	5,27
DI Yogyakarta	5,4	5,18	4,94	5,05	5,26
Banten	5,86	5,47	5,37	5,26	5,71
Nasional	5,78	5,02	4,88	5,02	5,07
Kontribusi PDRB Jawa Timur terhadap Nasional (%)	14,99	14,16	14,36	14,44	14,99
PDRB Perkapita (Juta Rupiah)					
Jawa Timur	36,04	39,83	43,58	47,47	51,39
Nasional	38,37	41,92	45,12	47,96	51,89

Sumber: Badan Pusat Statistik

Berdasarkan data diatas maka diperlukan adanya kriteria yang obyektif yang dapat dijadikan pegangan bagi pejabat Daerah untuk melakukan kegiatan yang bersifat inovatif. Dengan cara

tersebut inovasi akan terpacu dan berkembang tanpa ada kekhawatiran menjadi obyek pelanggaran hukum.

Pada dasarnya perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditujukan untuk mendorong lebih terciptanya daya guna dan hasil guna penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam menyejahterakan masyarakat, baik melalui peningkatan pelayanan publik maupun melalui peningkatan daya saing Daerah. Perubahan ini bertujuan untuk memacu sinergi dalam berbagai aspek dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan Pemerintah Pusat.

Melalui kebijakan desentralisasi maka, dilakukan pengaturan yang bersifat afirmatif yang dimulai dari pemetaan Urusan Pemerintahan yang akan menjadi prioritas Daerah dalam pelaksanaan otonomi yang seluas-luasnya. Melalui pemetaan tersebut akan tercipta sinergi kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian yang Urusan Pemerintahannya di desentralisasikan 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.

Sinergi Pemerintah Pusat dan Daerah akan sulit tercapai tanpa adanya dukungan personel yang memadai baik dalam jumlah maupun standar kompetensi yang diperlukan untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Dengan cara tersebut Pemerintah Daerah akan mempunyai birokrasi karir yang kuat dan memadai dalam aspek jumlah dan kompetensinya.

Langkah berikutnya adalah adanya jaminan pelayanan publik yang disediakan Pemerintah Daerah kepada masyarakat. Untuk itu setiap Pemerintah Daerah wajib membuat maklumat

pelayanan publik sehingga masyarakat di Daerah tersebut tahu jenis pelayanan publik yang disediakan, bagaimana mendapatkan aksesnya serta kejelasan dalam prosedur dan biaya untuk memperoleh pelayanan publik tersebut serta adanya saluran keluhan manakala pelayanan publik yang didapat tidak sesuai dengan standar yang telah ditentukan.

Langkah akhir untuk memperkuat Otonomi Daerah adalah adanya mekanisme pembinaan, pengawasan, pemberdayaan, serta sanksi yang jelas dan tegas. Adanya pembinaan dan pengawasan serta sanksi yang tegas dan jelas tersebut memerlukan adanya kejelasan tugas pembinaan, pengawasan dari Kementerian yang melakukan pembinaan dan pengawasan umum serta kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian yang melaksanakan pembinaan teknis.

Sinergi antara pembinaan dan pengawasan umum dengan pembinaan dan pengawasan teknis akan memberdayakan Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Untuk pembinaan dan pengawasan terhadap Daerah kabupaten/kota memerlukan peran dan kewenangan yang jelas dan tegas dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk melaksanakan tugas dan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap Daerah kabupaten/kota.

A.10 Perkembangan Struktur, Substansi Serta Hakikat Dari Pelaksanaan Otonomi Daerah Studi di Kabupaten Malang

A. Gambaran Umum Kabupaten Malang

1. Tinjauan umum wilayah Kabupaten Malang

Wilayah Kabupaten Malang memiliki luas 3.534,86 km² atau 353.486 ha dan terletak pada koordinat 112^o17'10,90" – 122^o57'00,00" Bujur Timur, 7^o44'55,11" – 8^o26'35,45" Lintang Selatan. Kabupaten Malang merupakan daerah dengan luas wilayah terbesar kedua di Jawa Timur setelah Kabupaten Banyuwangi. Dari luas Kabupaten Malang tersebut terbagi atas kawasan daratan dan lautan, masing-masing seluas 3.534,86 km² dan 557,81 km². Adapun batas wilayah Kabupaten Malang sebagai berikut:

Sebelah Utara : Kabupaten Jombang, Kabupaten Mojokerto, Kabupaten Pasuruan dan Kabupaten Probolinggo

Sebelah Timur : Kabupaten Lumajang

Sebelah Selatan : Samudera Indonesia
Sebelah Barat : Kabupaten Blitar dan Kabupaten Kediri
Bagian Tengah : Kota Malang dan Kota Batu

Kemudian, peta wilayah Kabupaten Malang dapat dilihat pada gambar berikut:

Gambar 10
Peta Wilayah Kabupaten Malang



Secara administratif kewilayahan, Kabupaten Malang terbagi atas 33 Kecamatan, 12 Kelurahan, 378 Desa, 1.368 Dusun, 3.183 Rukun Warga (RW) dan 14.869 Rukun Tetangga (RT). Pusat pemerintahan kabupaten Malang berada di Kecamatan Kepanjen sebagaimana telah ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pindahan Ibukota Kabupaten Malang dari Wilayah Kota Malang ke Wilayah Kecamatan Kepanjen Kabupaten Malang. Berikut rincian jumlah desa/kelurahan, jumlah RW dan jumlah RT per kecamatan di Kabupaten Malang.¹⁷⁸

¹⁷⁸ Kabupaten Malang Dalam Angka 2016.

Tabel 3
Rincian jumlah desa/kelurahan, jumlah RW dan jumlah RT per
kecamatan
di Kabupaten Malang

No.	Kecamatan	Desa/Kelurahan		Dusun	RW	RT
		Desa	Kelurahan			
1.	Donomulyo	10	-	39	119	502
2.	Kalipare	9	-	39	75	459
3.	Pagak	8	-	22	77	337
4.	Bantur	10	-	34	96	492
5.	Gedangan	8	-	42	84	358
6.	Sumbermanjing Wetan	15	-	53	115	539
7.	Dampit	11	1	46	114	711
8.	Tritoyudo	13	-	43	62	295
9.	Ampelgading	13	-	39	97	316
10.	Poncokusumuo	17	-	47	168	825
11.	Wajak	13	-	44	145	486
12.	Turen	15	2	39	172	704
13.	Bululawang	14	-	51	89	351
14.	Gondanglegi	14	-	35	59	382
15.	Pagelaran	10	-	24	63	277
16.	Kepanjen	14	4	38	77	468
17.	Sumberpucung	7	-	17	53	258
18.	Kromengan	7	-	20	51	233
19.	Ngajum	9	-	33	99	354
20.	Wonosari	8	-	33	78	308
21.	Wagir	12	-	61	96	387
22.	Pakisaji	12	-	40	87	373
23.	Tajinan	12	-	36	75	360
24.	Tumpang	15	-	46	104	646
25.	Pakis	15	-	60	147	831
26.	Jabung	15	-	51	82	476
27.	Lawang	10	2	48	151	631
28.	Singosari	14	3	63	138	789
29.	Karangploso	9	-	46	109	494
30.	Dau	10	-	38	79	338
31.	Pujon	10	-	41	82	349
32.	Ngantang	13	-	60	73	348
33.	Kasembon	6	-	40	67	192
	Jumlah/Total	378	12	1.368	3.183	14.869

Sumber Data : Bagian Tata Pemerintahan Desa Kab Malang

Adapun topografi Kabupaten Malang sangat beragam, mulai dari pesisir, dataran rendah, dataran tinggi, perbukitan, gunung api yang aktif maupun tidak aktif, dan sungai. Kawasan pesisir pantai terletak di wilayah selatan Kabupaten Malang yang berbatasan langsung dengan Samudera Indonesia, membentang mulai dari Kecamatan Donomulyo, Bantur, Gedangan, Sumbermanjing Wetan, Tirtoyudo, sampai Ampelgading. Wilayah dengan kontur datar terletak sebagian besardi Kecamatan Bululawang, Gondanglegi, Tajinan, Turen, Kepanjen, Pagelaran,

Pakisaji, sebagian Kecamatan Singosari, Lawang, Karangploso, Dau, Pakis, Dampit, Sumberpucung, Kromengan, Pagak, Kalipare, Donomulyo, Bantur, Ngajum, Gedangan. Wilayah dengan kontur bergelombang terletak di wilayah Sumbermanjing Wetan, Wagir dan Wonosari. Kawasan dengan kontur perbukitan yang terjal sebagian besar di Kecamatan Pujon, Ngantang, Kasembon, Poncokusumo, Jabung, Wajak, Ampelgading dan Tirtoyudo.

Kondisi topografis dataran tinggi yang dikelilingi beberapa gunung dan dataran rendah atau lembah berada pada ketinggian 250- 500 meter dari permukaan laut (dpl) terletak di bagian tengah wilayah Kabupaten Malang. Daerah dataran tinggi terbagi pada beberapa wilayah meliputi, daerah perbukitan kapur (Gunung Kendeng) di bagian Selatan pada ketinggian sampai dengan 650 meter dpl, daerah lereng Tengger Semeru di bagian Timur membujur dari utara ke selatan pada ketinggian 500-3600 meter dpl dan daerah lereng Kawi Arjuno di bagian Barat dengan ketinggian 500-3.300 meter dpl.

2. Tinjauan umum demografi Kabupaten Malang

Perkembangan penduduk Kabupaten Malang berdasarkan perhitungan Badan Pusat Statistik (BPS) per tahun 2015 adalah 2.544.315 jiwa.

Tabel 4
Perkembangan Jumlah Kependudukan Kabupaten Malang Tahun 2011-2015

URAIAN	SATUAN	2011	2012	2013	2014	2015
Jumlah Penduduk	Jiwa	2.471.970	2.490.878	2.508.698	2.527.087	2.544.315
Jumlah Laki-Laki	Jiwa	1.241.002	1.250.780	1.260.414	1.269.613	1.278.511
Jumlah Perempuan	Jiwa	1.230.968	1.240.098	1.248.284	1.257.474	1.265.804
Pertumbuhan penduduk	%	0,81	0,76	0,71	0,73	0,68
Kepadatan penduduk	jiwa/km ²	699	705	710	715	720

Sumber : BPS Kabupaten Malang, 2016

Jumlah tersebut terdiri dari laki-laki 1.278.511 jiwa (50,24 persen) dan perempuan 1.265.804 jiwa (49,76 persen). Tingkat pertumbuhan penduduk rata-rata sebesar 0,68 persen, dan tingkat kepadatan sebesar 720 jiwa/Km². Sedangkan jumlah penduduk berdasarkan data Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil

pada hasil penghitungan akhir tahun 2015 adalah sebesar 2.581.671 jiwa, terdiri dari laki-laki 1.305.267 jiwa (50,56%) dan perempuan 1.276.404 jiwa (49,44%). Jumlah ini mengalami penurunan 510.503 jiwa dibandingkan Tahun 2014 sebesar 3.092.174 atau turun 16,5 %.

Tabel 5
Perkembangan Jumlah Kependudukan Kabupaten Malang
Tahun 2011-2015

NO	URAIAN	SATUAN	2011	2012	2013	2014	2015
1	Jumlah Penduduk						
	- Laki-laki	Jiwa	1.462.110	1.524.633	1.541.907	1.549.678	1.305.267
	- Perempuan	Jiwa	1.458.390	1.518.980	1.536.053	1.543.036	1.276.404
	Jumlah	Orang	2.920.500	3.043.613	3.077.960	3.092.714	2,581,671
2	Jumlah Penduduk Usia Sekolah						
a.	Usia 4-6 Tahun/Usia TK						
	- Laki-laki	Orang	59.871	63.581	64.060	63.402	56.179
	- Perempuan	Orang	57.026	60.517	60.818	60.018	52.951
	Jumlah	Orang	116.897	124.098	124.878	123.420	109.130
b.	Usia 7-12 Tahun/Usia SD						
	- Laki-laki	Orang	139.039	143.100	140.122	138.392	118.005
	- Perempuan	Orang	132.068	136.265	133.611	131.881	113.053
	Jumlah	Orang	271.107	279.365	273.733	270.273	231.058
c.	Usia 13-15 Tahun/Usia SMP						
	- Laki-laki	Orang	67.868	69.299	71.636	73.194	63.206
	- Perempuan	Orang	63.929	67.675	67.675	69.649	60.410
	Jumlah	Orang	131.797	136.974	139.311	142.843	123.616
d.	Usia 16-18 Tahun/Usia SMU						
	- Laki-laki	Orang	66.370	71.746	72.313	69.752	60.564
	- Perempuan	Orang	64.201	68.420	68.444	65.693	56.794
	Jumlah	Orang	130.571	140.166	140.757	135.445	117.358
e.	Usia 19-24 Tahun/Usia PT						
	- Laki-laki	Orang	138.024	139.319	138.130	138.836	121.941
	- Perempuan	Orang	138.008	137.259	134.391	1.333.842	107.374
	Jumlah	Orang	276.032	276.578	272.521	1.472.678	229.315

Sumber : Dinas Kependudukan dan Capil Kabupaten Malang, 2016

Berdasarkan informasi dari tabel di atas, laju pertumbuhan penduduk Kabupaten Malang dalam 5 (lima) tahun rata-rata sebesar 0,76 persen. Bertambahnya jumlah penduduk Kabupaten Malang lebih banyak dipengaruhi oleh faktor eksternal, mengingat Kabupaten Malang telah menjadi salah satu pusat pertumbuhan ekonomi baru di Jawa Timur. Disamping itu, Kabupaten Malang merupakan daerah penyangga Kota Malang dan Kota Batu, dimana kedua daerah tersebut sedang berkembang sebagai pusat perdagangan dan jasa serta pariwisata, sehingga turut mempercepat penambahan penduduk di Kabupaten Malang. Diasumsikan, untuk 5 (lima) tahun mendatang penambahan jumlah penduduk dapat diuraikan sebagai berikut:

Tabel 6
Proyeksi Pertumbuhan Penduduk Kabupaten Malang Tahun 2016-2021

URAIAN	SATUAN	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Jumlah Penduduk							
- BPS	Jiwa	2,560,675	2,576,596	2,591,795	2,607,634	2,623,201	2,639,108
- Dispenduk	Jiwa	2.601.219	2.621.060	2.640.980	2.661.051	2.681.274	2.701.497
Kepadatan							
- BPS	jiwa/km ²	724	729	733	738	742	747
- Dispenduk	jiwa/km ²	735	741	747	752	753	764

Sumber : BPS dan Dinas Kependudukan dan Capil Kab. Malang, 2016 diolah

Walaupun jumlah penduduk di Kabupaten Malang memiliki trend yang naik, tetapi presentase atau laju pertumbuhan penduduk semakin menurun dari tahun ke tahun. Pada medio 2011 laju pertumbuhan penduduk Kabupaten Malang mencapai 0,81%, selanjutnya pada periode 2012-2015 presentase pertumbuhan penduduk menurun sampai pada angka 0.68%. Salah satu faktor internal yang berpengaruh terhadap pelambatan laju pertumbuhan penduduk tersebut adalah keberhasilan implementasi program Keluarga Berencana di Kabupaten Malang.

3. Tinjauan umum Kesejahteraan Masyarakat Kabupaten Malang

Secara umum, Pertumbuhan PDRB baik Atas Dasar Harga Berlaku (ADHB) maupun Atas Dasar Harga Konstan (ADHK) 2010 kabupaten Malang mampu meningkat setiap tahunnya. Perkembangan PDRB ADHB Kabupaten Malang pada tahun 2011 sebesar Rp. 46.975,90 Milyar, tahun 2012 meningkat menjadi Rp. 52.797,10 Milyar, tahun 2013 sebesar Rp. 58.674,74 Milyar, tahun 2014 sebesar Rp. 65.949,51 Milyar, sedangkan pada tahun 2015 telah mencapai Rp. 73.843,32 Milyar. Untuk PDRB ADHK 2010 Kabupaten Malang pada tahun 2011 sebesar Rp. 44.091,56 Milyar, tahun 2012 meningkat menjadi Rp. 47.076,21 Milyar, tahun 2013 Rp. 49.571,72 Milyar, dan Rp. 52.549,56 Milyar pada tahun 2014, sedangkan pada akhir tahun 2015 sebesar Rp. 55.309,45 Milyar. Adapun PDRB per kapita pada tahun 2011 sebesar Rp. 19,00 Juta, tahun 2012 sebesar 21,19 Juta, tahun 2013 sebesar 23,39 Juta, tahun 2014 sebesar 26,10 Juta, sedangkan pada akhir tahun 2015 mencapai Rp. 29,02 Juta. Secara rinci, progresifitas

kenaikan PDRB ADHB, PDRB ADHK dan PDRB perkapita dapat pada tabel berikut:

Tabel 7
Perkembangan PDRB ADHB, PDRB ADHK 2010 (dalam Milyar Rupiah)

URAIAN	SATUAN	2011	2012	2013	2014*)	2015**)
PDRB ADHB	Milyar Rp	46.975,90	52.797,10	58.674,74	65.949,51	73.843,32
PDRB ADHK 2010	Milyar Rp	44.091,56	47.076,21	49.571,72	52.549,56	55.309,45

Sumber: Hasil-Hasil Pembangunan Kabupaten Malang, 2016

Ket *) : Angka Sementara

**): Angka Sangat Sementara

Gejala positif pertumbuhan PDRB dalam 5 (lima) tahun silam, menciptakan optimisme bahwa kinerja perekonomian Kabupaten Malang pada masa-masa mendatang akan lebih baik. Diproyeksikan PDRB ADHB Kabupaten Malang pada akhir tahun 2021 tumbuh pada kisaran Rp. 116.000 - 123.000 milyar. PDRB ADHK pada tahun 2021 juga diperkirakan meningkat sebesar Rp. 74.000 – 79.000 Milyar.

Tabel 8
Perkembangan PDRB Perkapita (dalam Juta Rupiah)
Kabupaten Malang

URAIAN	SATUAN	2011	2012	2013	2014*)	2015**)
PDRB PERKAPITA ADHB	Juta Rp	19,00	21,19	23,39	26,10	29,02

Sumber: Hasil-Hasil Pembangunan Kabupaten Malang, 2016

Ket *) : Angka Sementara

**): Angka Sangat Sementara

Realitas pertumbuhan ekonomi di Kabupaten Malang senantiasa mengalami perubahan setiap tahunnya. Terdapat peningkatan pertumbuhan pada tahun 2011 dan 2012 dengan capaian sebesar 6,65 persen dan 6,77 persen. Pada tahun 2013, pertumbuhan ekonomi Kabupaten Malang menunjukkan *trend* perlambatan sampai pada level 5,30 persen. Selanjutnya, ekonomi Kabupaten Malang pada tahun 2014 tumbuh kembali pada posisi 6,01 persen dan pada tahun 2015 melambat menjadi 5,25 persen kenaikan harga-harga barang dan jasa. Kenaikan

harga-harga barang dan jasa tersebut pada gilirannya melemahkan daya beli masyarakat. Dampaknya, perekonomian cenderung mengalami kelesuan sampai saat ini meskipun harga BBM telah turun kembali dan nilai tukar mata uang Rupiah terhadap Dollar AS kembali menguat.

Di samping pertumbuhan ekonomi, indikator inflasi atau tingkat perkembangan harga menjadi salah satu komponen dalam menggambarkan kinerja perekonomian daerah. Perkembangan harga dari PDRB dapat tercermin dari perubahan indeks harga implisit. Peningkatan indeks implisit menunjukkan kenaikan harga barang dan jasa dan demikian pula sebaliknya. Perubahan indeks implisit dari PDRB Kabupaten Malang merupakan gambaran dari peningkatan harga seluruh barang dan jasa dalam periode satu tahun. Perubahan harga yang dimaksud adalah perubahan harga di tingkat produsen sehingga faktor margin perdagangan dan transportasi telah dihilangkan.

Bersamaan dengan *trend* perlambatan ekonomi pada tahun 2013-2015, tekanan inflasi juga turut meningkat. Inflasi pada tahun 2015 mencapai 6,38 persen, lebih tinggi dibandingkan inflasi tahun sebelumnya (2014) sebesar 6,03 persen. Seperti halnya pelemahan kinerja ekonomi, tekanan inflasi juga sebagai akibat dari kenaikan harga BBM bersubsidi dan kenaikan harga pangan. Pemberian gaji ke- 13 oleh pemerintah juga menjadi pendorong terjadinya inflasi. Berikut gambaran pertumbuhan ekonomi dan laju inflasi dalam 5 (lima) tahun terakhir di Kabupaten Malang.

Tabel 9
Pertumbuhan Ekonomi Dan Inflasi Tahun 2011-2015

URAIAN	SATUAN	2011	2012	2013	2014*)	2015**)
Pertumbuhan Ekonomi	Persen	6,65	6,77	5,30	6,01	5,25
Inflasi	Persen	6,54	5,27	5,54	6,03	6,38

Sumber : Hasil-Hasil Pembangunan Kabupaten Malang, 2016

Ket *) : Angka Sementara

**): Angka Sangat Sementara

Walaupun demikian, optimisme tetap perlu ditumbuhkan, mengingat perekonomian domestik masih akan terus bergerak menjadi faktor penting dalam mendorong pertumbuhan ekonomi Kabupaten Malang. Pertumbuhan ekonomi Kabupaten Malang diproyeksikan meningkat sebesar 5,87 persen dan laju inflasi

sebesar 6,0 persen pada tahun 2021.

Untuk melihat tingkat pertumbuhan ekonomi Kabupaten Malang secara rinci, dapat digunakan hasil perhitungan PDRB ADHK 2010 berdasarkan lapangan usaha yang dikategorikan dalam 2 (dua) kelompok lapangan usaha, yaitu *tradables* dan *non-tradables*. Dari kelompok *tradable*, pelemahan yang tajam terjadi di lapangan usaha pertanian, kehutanan dan perikanan serta lapangan usaha pertambangan dan penggalian. Sementara itu, industri Pengolahan merupakan satu-satunya lapangan usaha dari kelompok *tradable* yang mencatatkan pertumbuhan positif. Di pihak lain, melemahnya permintaan domestik dan melambatnya kinerja ekspor berdampak pada melemahnya pertumbuhan pada lapangan usaha *non-tradables*, antara lain pengadaan listrik dan gas, pengadaan air, pengelolaan sampah, limbah dan daur ulang, konstruksi, perdagangan besar dan eceran, reparasi mobil dan sepeda motor, transportasi dan pergudangan, penyediaan akomodasi dan makan minum, informasi dan komunikasi, jasa keuangan dan asuransi, *real estate*, administrasi pemerintahan, pertahanan dan jaminan sosial wajib, jasa pendidikan, jasa kesehatan dan kegiatan sosial serta jasa lainnya. Salah satu dari kategori *non-tradable* yang mengalami pertumbuhan secara positif adalah jasa perusahaan.

Tabel 10
Laju Pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto
Kabupaten Malang Atas Dasar Harga Konstan 2010 Menurut
Lapangan Usaha (persen)

URAIAN	2011	2012	2013	2014*)	2015**)
Tradable					
Pertanian, Kehutanan dan Perikanan	5,93	5,68	3,23	2,86	3,45
Pertambangan dan Penggalian	4,38	1,06	1,90	1,75	2,30
Industri Pengolahan	5,34	6,28	3,10	9,74	6,41
Non-Tradable					
Pengadaan Listrik dan Gas	9,08	10,30	5,05	0,20	-1,19
Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang	7,62	4,36	6,56	1,85	5,72
Konstruksi	9,37	9,53	9,40	5,92	3,91
Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor	6,92	6,74	6,23	4,23	5,29
Transportasi dan Pergudangan	8,61	9,10	9,93	5,89	7,68
Penyediaan Akomodasi dan Makan Minum	7,14	7,66	5,17	6,03	6,70
Informasi dan Komunikasi	10,97	11,12	11,78	6,67	6,78
Jasa Keuangan dan Asuransi	8,85	10,94	11,90	6,85	5,83
Real Estate	5,79	6,02	6,07	5,71	5,95
Jasa Perusahaan	5,82	5,03	6,76	9,54	8,53
Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan jaminan Sosial Wajib	5,49	2,63	1,95	0,62	4,99
Jasa Pendidikan	7,35	8,35	7,69	7,02	7,21
Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial	14,54	8,92	8,66	10,73	4,18
Jasa lainnya	4,95	3,64	4,81	4,40	4,54

Berdasarkan tabel di atas, pertumbuhan ekonomi Kabupaten Malang tahun 2011-2015 berdasarkan lapangan usaha rata-rata mengalami pertumbuhan negatif, hanya lapangan usaha industri pengolahan, *real estate* dan jasa perusahaan yang mengalami pertumbuhan positif. Dalam 5 (lima) tahun terakhir, urutan lapangan usaha dengan pertumbuhan negatif dari selisih tertinggi sampai terendah meliputi: Pengadaan listrik dan gas (2,57) persen; Jasa kesehatan dan kegiatan sosial (1,96) persen; Kontruksi (1,11) persen; Informasi dan komunikasi (1,05) persen; Jasa keuangan dan asuransi (0,76) persen; Pengadaan air, pengelolaan sampah, limbah dan daur ulang (0,59) persen; Pertanian kehutanan dan perikanan (0,52) persen; Transportasi dan pergudangan (0,50) persen; Pertambangan dan penggalian (0,37) persen; Perdagangan besar dan eceran, reparasi mobil dan sepeda motor (0,23) persen; Administrasi pemerintahan, pertahanan dan jaminan sosial wajib (0,19) persen; Penyediaan akomodasi dan makan minum (0,11) persen; Jasa lainnya (0,10) persen dan; Jasa pendidikan (0,03).

B. Rencana Pembangunan di Kabupaten Malang

1. RPJP dan RPJMD Kabupaten Malang

Konsekuensi logis dengan adanya pemerintahan di daerah ialah adanya distribusi kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah yang ada di daerah. Distribusi kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah di maksudkan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.¹⁷⁹ Pada dasarnya, desentralisasi bertujuan membangun partisipasi masyarakat dan mengundang keterlibatan publik seluas-luasnya dalam proses perencanaan, implementasi dan evaluasi pembangunan yang dijalankan. Untuk itu, desentralisasi memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk secara demokratis mengatur pemerintahannya sendiri sebagai manifestasi dari cita-cita sistem desentralisasi.

Hal ini sejalan dengan Undang- undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengamanatkan penyusunan rencana pembangunan yang mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan, menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintahan, menjamin

¹⁷⁹Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Berbunyi " Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, Dan Kota Mengatur Dan Mengurus Sendiri Urusan Pemerintahan Menurut Asas Otonomi Dan Tugas Pembantuan".

keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan serta mengoptimalkan peran serta masyarakat.

Dalam rangka pelaksanaan amanat undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, undang – undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta dengan memperhatikan beberapa peraturan pelaksanaannya antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana pembangunan Daerah serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 yang menjelaskan Pemerintah Daerah diwajibkan untuk menyusun Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (RKPD) sebagai rencana tahunan.

Perencanaan pembangunan daerah sebagai bagian dari sistem perencanaan pembangunan nasional disusun dalam jangka panjang, jangka menengah, dan jangka pendek. Oleh karena itu untuk memberikan arah dan tujuan dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan daerah maka Pemerintah Kabupaten Malang membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 6 Tahun 2008 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kabupaten Malang Tahun 2005 – 2025 (Lembaran Daerah Kabupaten Malang Tahun 2008 Nomor 3/E). Adapun selanjutnya sebagai tindak lanjut RPJPD Kabupaten Malang, Pemerintah Kabupaten Malang membentuk Peraturan Daerah Kabupaten Malang Nomor 6 Tahun 2016 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMPD) Kabupaten Malang Tahun 2016 – 2021 (Lembaran Daerah Kabupaten Malang Tahun 2016 Nomor 4/D), yang digunakan untuk 5 (lima) tahun, yang salah satu bab pengaturannya tentang visi, misi, dan arah kebijakan daerah Pemerintah Kabupaten Malang selama 5 tahun tersebut.

RPJMD sebagai penjabaran visi, misi Bupati dan Wakil Bupati terpilih merupakan komitmen kerja dari Bupati dan Wakil Bupati Kabupaten Malang terpilih. Tujuan, sasaran, dan program pembangunan yang ditetapkan dalam RPJMD harus selaras

dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) serta RPJMD Jawa Timur. Penetapan sasaran dan program-program pembangunan yang ditetapkan dalam RPJMD disesuaikan dengan prediksi kemampuan sumber daya dana dana serta hasil –hasil yang ingin dicapai dari pelaksanaan program tersebut yang ditetapkan secara indikatif. RPJMD Kabupaten Malang Tahun 2016-2021 merupakan perspektif masa depan daerah tentang apa yang ingin dicapai dalam masa 5 (lima) tahun ke depan.

Selain itu, dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan untuk periode 2016-2021, dicanangkan Visi Pembangunan Kabupaten Malang yang berlandaskan pada sebuah nilai filosofis, yakni: Pertama: niat untuk konsisten dalam menjalankan amanat konstitusi dan pembangunan, atau diberi istilah Madep. Kedua Untuk mewujudkan niat tersebut pemerintah berkomitmen untuk memiliki sikap kedisiplinan, bekerja keras dan produktif dalam melaksanakan pembangunan, atau disebut dengan Manteb. Sedangkan untuk tujuan pembangunannya dalam 5 tahun kedepan, Pemerintah Kabupaten Malang menginginkan agar setiap pembangunan dapat dirasakan secara nyata oleh masyarakat, atau diberi istilah Manetep.

Dengan mempertimbangkan tiga landasan filosofis dan pedoman arah pembangunan di atas, maka dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan untuk periode 2016-2021, dicanangkan Visi Pembangunan Kabupaten Malang sebagai berikut: **"Terwujudnya Kabupaten Malang yang MADEP MANTEB MANETEP"**

Secara terperinci rumusan visi tersebut dapat dijabarkan sebagai berikut: "Terwujudnya Kabupaten Malang yang Istiqomah dan Memiliki Mental Bekerja Keras Guna Mencapai Kemajuan Pembangunan yang Bermanfaat Nyata untuk Rakyat Berbasis Pedesaan". Penggunaan istilah MADEP-MANTEB-MANETEP merupakan filosofi pembangunan yang bukan hanya memiliki arti yang baik, melainkan juga memiliki akar historis pada kebudayaan nusantara dan Kabupaten Malang. Oleh karena itu, MADEP-MANTEB-MANETEP sebagaimana telah sedikit disinggung di paragraf sebelumnya bukanlah sebuah akronim, melainkan memiliki kesatuan maknawi yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain.

Adapun misi pembangunan Kabupaten Malang untuk 5 tahun kedepan adalah sebagai berikut:

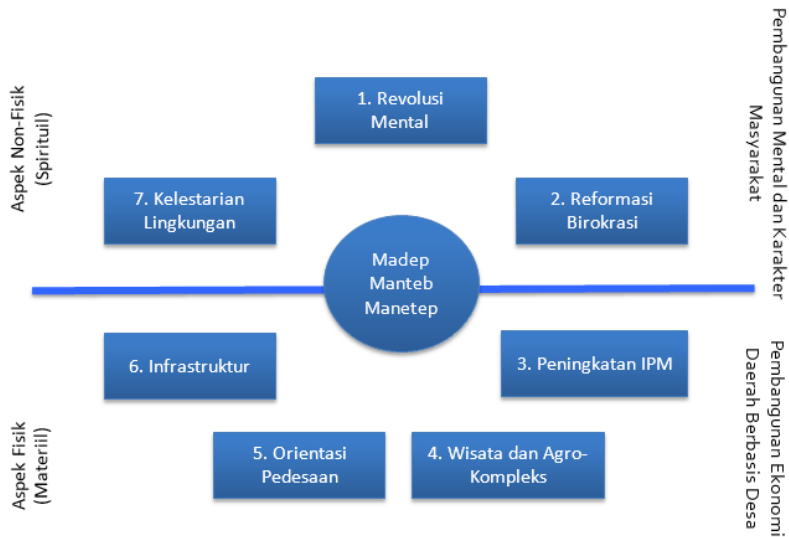
1. Memantapkan kesadaran dan partisipasi masyarakat dalam

- pembangunan guna menunjang percepatan revolusi mental yang berbasis nilai keagamaan yang toleran, budaya lokal, dan supremasi hukum;
2. Memperluas inovasi dan reformasi birokrasi demi tata kelola pemerintahan yang bersih, efektif, akuntabel dan demokratis berbasis teknologi informasi;
 3. Melakukan percepatan pembangunan di bidang pendidikan, kesehatan, dan ekonomi guna meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia;
 4. Mengembangkan ekonomi masyarakat berbasis pertanian, pariwisata, dan industri kreatif;
 5. Melakukan percepatan pembangunan desa melalui penguatan kelembagaan, peningkatan kualitas SDM, dan pengembangan produk unggulan desa;
 6. Meningkatkan ketersediaan infrastruktur jalan, transportasi, telematika, sumber daya air, permukiman dan prasarana lingkungan yang menunjang aktivitas sosial ekonomi kemasyarakatan;
 7. Memperkokoh kesadaran dan perilaku masyarakat dalam menjaga kelestarian lingkungan hidup.

Secara substantif, tujuh misi pembangunan Kabupaten Malang Tahun 2016-2021 dapat dikelompokkan dalam dua dimensi pokok, yaitu konsep dan arah pembangunan yang bersifat ekonomis dan materiiil, dan juga arah pembangunan yang bersifat non-ekonomis dan non-materiiil. Kedua dimensi ini harus dapat dijalankan secara seimbang untuk mencapai hasil yang maksimal dalam pembangunan daerah yang utuh dan berkelanjutan. Hal ini dapat dituangkan dalam skema berikut ini.¹⁸⁰

¹⁸⁰ Lampiran dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Malang Tahun 2016 – 2021, 2016.

Gambar 11
Skema Visi dan Misi Pembangunan di Kabupaten Malang
Tahun 2016-2021



Berdasarkan skema di atas terlihat bagaimana tujuh misi pembangunan yang ada merupakan kombinasi antara dua dimensi dasar pembangunan, yaitu baik yang bersifat fisik materiil maupun yang bersifat pembangunan mental atau karakter masyarakat. Keduanya seperti dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain, sebagai sebuah kesatuan, utamanya dalam pelaksanaan pembangunan di daerah.

2. Potensi Pengembangan Wilayah Kabupaten Malang

Klasifikasi pengembangan wilayah Kabupaten Malang meliputi hutan bakau, perikanan, perkebunan, permukiman dan hutan. Seiring dinamika sosial ekonomi masyarakat, pengembangan kawasan di Kabupaten Malang senantiasa menimbulkan masalah berupa kerusakan alam dan lingkungan, seperti banjir, erosi, longsor, kerusakan hutan, kekeringan, alih fungsi lahan, sumber daya manusia yang rendah, pengangguran, dan terbatasnya ketersediaan lahan. Oleh karena itu, tata kelola pengembangan wilayah perlu dilakukan secara terfokus agar aspek keberlanjutan dan aspek keberdayaan masyarakat dapat terwujud secara bersama. Potensi pengembangan wilayah Kabupaten Malang diarahkan ke pengembangan kawasan:

- a. Agroekowisata yang berpusat di Kecamatan Poncokusumo

dan daerah sekitarnya seperti Wajak, Pakis, Bromo, Jabung, dan Tumpang yang disebut sebagai Kawasan “Poncowismojatu”. Pengembangan di wilayah tersebut diarahkan pada pengembangan potensi pertanian yang diintegrasikan dengan potensi pariwisata. Wisata Gunung Bromo sebagai salah satu destinasi wisata alam andalan Kabupaten Malang, berupaya dikembangkan melalui optimalisasi potensi pada kawasan sekitar seperti pertanian hortikultura yang melimpah, bentang alam dan aktifitas religi dan budaya masyarakat Tengger;

- b. Gunung Kawi di Kecamatan Wonosari dengan suguhan wisata ritualnya antara lain pesarean, mitos dan kepercayaan yang berkembang dan ekspresi- ekspresi budaya masyarakat seperti Gebyar Suroan dan Kirab Budaya Agung;
- c. Wisata Selorejo di Kecamatan Ngantang menawarkan keindahan bendungan yang dikelilingi gunung, penginapan yang artistik dan aneka produk olahan perikanan;
- d. Potensi alam pesisir Sendangbiru di Kecamatan Sumbermanjing Wetan yang memiliki potensi perikanan tangkap dan olahan yang sangat besar.

Guna efektifitas dan efisiensi percepatan dan pemerataan pembangunan Kabupaten Malang dibagi menjadi 6 wilayah pengembangan (WP) sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah (Perda) Nomor 3 Tahun 2010 tentang Rencana Tata ruang dan Wilayah (RTRW):¹⁸¹

- a. WP I lingkaran Kota Malang yang berorientasi ke Kota Malang (meliputi Kecamatan Dau, Kecamatan Karangploso, Kecamatan Lawang, Kecamatan Singosari, Kecamatan Pakisaji, Kecamatan Wagir, Kecamatan Tajinan, Kecamatan Bululawang, Kecamatan Pakis), memiliki potensi pengembangan sub sektor perdagangan dan jasa, pertanian (tanaman pangan, hortikultura, perkebunan), industri, pariwisata serta transportasi udara, dengan prioritas pengembangan infrastruktur; 1) Peningkatan akses jalan tembus terkait Kota Malang; 2) Pengembangan jalan Malang–Batu; 3) Peningkatan konservasi lingkungan; 4) Peningkatan kualitas koridor jalan Kota Malang - Bandara

¹⁸¹ Lampiran dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kabupaten Malang Tahun 2016 – 2021, 2016.

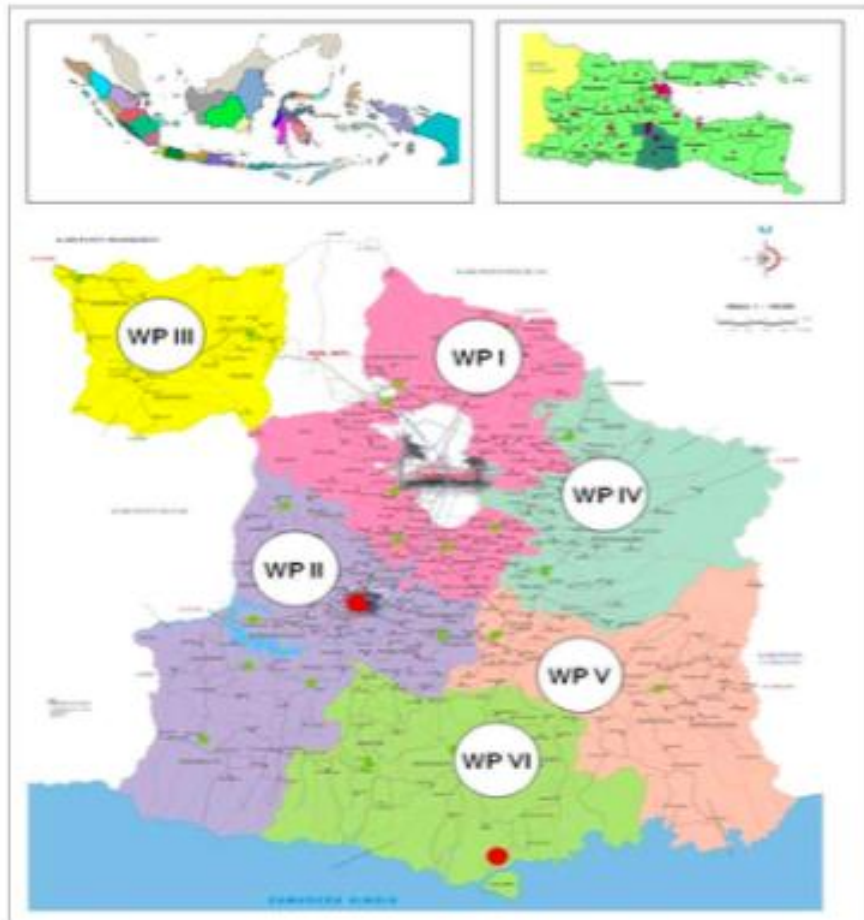
Abdul Rahman Saleh dan pengembangan permukiman.

- b. WP II Kepanjen dengan pusat di perkotaan Kepanjen (meliputi Kecamatan Kepanjen, Kecamatan Wonosari, Kecamatan Ngajum, Kecamatan Kromengan, Kecamatan Pagak, Kecamatan Sumberpucung, Kecamatan Kalipare, Kecamatan Donomulyo, Kecamatan Gondanglegi, Kecamatan Pagelaran), memiliki potensi pengembangan sub sektor perdagangan dan jasa skala Kabupaten, pertanian (tanaman pangan, hortikultura, perkebunan), peternakan, perikanan darat, industri, pariwisata, kehutanan serta pariwisata pilgrim, dengan prioritas pengembangan infrastruktur: 1) Jalan Lingkar Timur dan penyelesaian Jalan Lingkar Barat Kepanjen; 2) Peningkatan akses menuju Gunung Kawi dan Wisata Ngliyep; 3) Jalan penghubung antar sentra ekonomi di perdesaan dengan pusat kecamatan; 4) Peningkatan kapasitas jalan akses/sirip JLS; 5) Peningkatan sediaan air bersih pada kawasan rawan kekeringan dan pengembangan permukiman.
- c. WP III Ngantang dengan pusat pelayanan di perkotaan Ngantang (meliputi Kecamatan Ngantang, Kecamatan Pujon, Kecamatan Kasembon), memiliki potensi pengembangan di sub sektor pariwisata antara lain Bendungan Selorejo, pertanian (tanaman pangan, hortikultura dan perkebunan), peternakan, industri serta perikanan, dengan prioritas pengembangan infrastruktur: 1) Jalan menuju sentra produksi pertanian di perdesaan; 2) Jalan penghubung dengan Blitar dari Ngantang; 3) Peningkatan pengelolaan tanah pada kawasan rawan longsor sepanjang Pujon–Ngantang–Kasembon–Kandangan; 4) Peningkatan sediaan air di perdesaan dan penunjang irigasi; 5) Pengembangan dan peningkatan jalan kabupaten sebagai alternatif provinsi.
- d. WP IV Tumpang dengan pusat pelayanan di perkotaan Tumpang (meliputi Kecamatan Tumpang, Kecamatan Poncokusumo, Kecamatan Wajak, Kecamatan Jabung), memiliki potensi pengembangan sub sektor pariwisata, pertanian (tanaman pangan, sayuran, hortikultura, dan perkebunan), Peternakan, Perikanan serta Industri; dengan prioritas pengembangan infrastruktur: 1) Jalan utama Pakis–Tumpang–Poncokusumo–Ngadas–Bromo; 2) Jalan pada pusat ekonomi di perdesaan; 3) Jalan tembus utama antar kecamatan; 4) Perbaikan sistem irigasi dan sediaan air; di

WP ini dikembangkan Kawasan Agropolitan Poncokusumo termasuk pengembangan kawasan wisata menuju Gunung Bromo dan kawasan Minapolitan Wajak.

- e. WP V Turen dan Dampit (meliputi Kecamatan Turen, Kecamatan Dampit, Kecamatan Tirtoyudo, Kecamatan Ampelgading) dengan pusat pelayanan sosial di Turen, dan pusat pelayanan ekonomi di Dampit, memiliki potensi pengembangan sub sektor pertanian (tanaman pangan dan perkebunan), peternakan, perikanan dan kelautan, industri, pariwisata serta kehutanan, dengan prioritas pengembangan infrastruktur 1) Jalan menuju perdesaan pusat produksi, 2) Jalan menuju pantai selatan (untuk perikanan dan pariwisata), 3) Jalan khusus penunjang ekonomi sekaligus untuk evakuasi bencana (bila terjadi letusan Gunung Semeru) dan kemungkinan tsunami, 4) Peningkatan irigasi dan sediaan air; dikawasan ini dikembangkan peternakan kambing Peranakan Etawa (PE).
- f. WP VI Sumbermanjing Wetan dengan pusat pelayanan di perkotaan Sendangbiru (meliputi Kecamatan Sumbermanjing Wetan, Kecamatan Gedangan, Kecamatan Bantur), memiliki potensi pengembangan sub sektor pertanian (perkebunan, tanaman pangan), perikanan laut, pertambangan, industri, pariwisata serta kehutanan, dengan prioritas pengembangan infrastruktur 1) Jalan kearah perdesaan pusat produksi, 2) Jalan menuju pantai selatan (untuk perikanan dan pariwisata), 3) Pengembangan pelabuhan berskala nasional, 4) Jalur jalan khusus untuk evakuasi bencana (kemungkinan tsunami), 5) Peningkatan irigasi dan sediaan air; dikawasan ini dikembangkan Pelabuhan Perikanan Nusantara Sendangbiru dan direncanakan pembangunan pelabuhan umum.

Gambar 12
Peta Rancangan Sistem Perwilayahan
Kabupaten Malang Wilayah Pengembangan (WP.I – WP.VI)



Bila dilihat dari luas Wilayah Pengembangan (WP), maka Wilayah Pengembangan yang paling luas adalah Wilayah Pengembangan (WP) Kepanjen dan sekitarnya dengan luas 743,07 Km² atau sebanding dengan 26 persen dari seluruh luas Kabupaten Malang. Sedangkan Wilayah Pengembangan (WP) yang paling kecil adalah Wilayah Pengembangan (WP) Ngantang dan sekitarnya yakni 278,45 Km² (10 persen).

C. Layanan Urusan Pemerintahan

Penyelenggaraan pemerintahan melalui otonomi daerah berupa pelimpahan kewenangan dari pusat kepada daerah untuk

melaksanakan pemerintahan wajib dan pilihan oleh daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah membagi Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. adapun urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat; dan sosial sedangkan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olah raga, statistik, persandian, kebudayaan, perpustakaan; dan kearsipan.

Adapun untuk Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi. Berkaitan dengan urusan Pemerintahan Pilihan daerah memiliki kewenangan dalam hal kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan perindustrian, dan transmigrasi.¹⁸² Atas dasar tersebut, Pemerintah Kabupaten Malang membagi urusan pemerintahan sebagaimana kewenangan daerah yang diatur dalam 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 diubah beberapa kali, 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).

1. Pendidikan

Pendidikan merupakan kunci utama dalam mempersiapkan terbentuknya generasi bangsa yang demokratis, terampil, cerdas,

¹⁸² Pasal 12 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

kreatif, berakhlak serta menguasai ilmu pengetahuan dan teknologi, guna menghadapi tantangan global. Pemerintahan daerah sebagai *supporting system*, tentunya memiliki andil besar dalam penerapan maupun pelaksanaan cita-cita dan hak rakyat. Pendidikan sebagai saluran perubahan masyarakat harusnya dijadikan prioritas. Pemerintah sebagai pilar demokrasi harus menjadikan pendidikan sebagai orientasi perubahan. Tentunya prioritas ini perlu dilaksanakan pemerintah dengan baik guna mendukung pelaksanaan pendidikan berdasarkan hakikat pendidikan dan amanah Undang-undang Dasar. Berikut tabel perkembangan jumlah murid, jumlah sekolah, jumlah guru dan jumlah kelas untuk tingkat SD, SMP dan SMA.

Tabel 11
Perkembangan Jumlah Murid, Jumlah Sekolah, Jumlah Guru
Dan Jumlah Kelas untuk Tingkat SD, SMP dan SMA di
Kabupaten Malang Tahun 2011-2015

NO	URAIAN	SATUAN	2011	2012	2013	2014	2015
JUMLAH MURID							
1	TK/RA/BA/TA	Orang	62.316	62.899	66.940	54.081	65.942
	SD	Orang	203.736	203.337	194.036	196.544	172.991
	SDLB	Orang	366	309	240	507	496
	SMP	Orang	74.180	72.272	76.968	73.619	80.068
	SMP Unggulan (RSBI)	Orang	1.590	1.680	-	-	-
	SMP Terbuka	Orang	575	555	617	590	601
	SMP LB	Orang	105	108	92	90	88
	SMA	Orang	14.653	14.976	18.561	19.426	20.701
	SMA Unggulan (RSBI)	Orang	2.881	2.964	-	-	-
	SMA Terbuka	Orang	101	101	55	200	221
	SMLB	Orang	53	63	21	30	32
	SMK	Orang	27.556	31.450	35.653	42.721	38.215
	SMK Unggulan (RSBI)	Orang	3.538	3.539	-	-	-
JUMLAH SEKOLAH							
2	TK/RA/BA/TA	Unit	1.099	1.329	1.324	1.303	1.409
	SD	Unit	1.165	1.171	1.178	1.174	1.171
	SDLB	Unit	9	9	9	9	9
	SMP	Unit	311	317	323	311	319
	SMP Unggulan (RSBI)	Unit	2	2	-	-	-
	SMP Terbuka	Unit	6	6	6	6	6
	SMP LB	Unit	7	7	8	8	8
	SMA	Unit	62	62	64	64	64
	SMA Unggulan (RSBI)	Unit	3	3	-	-	-
	SMA Terbuka	Unit	1	1	1	1	1
	SMLB	Unit	3	3	2	2	2
	SMK	Unit	93	99	114	114	114
	SMK Unggulan (RSBI)	Unit	2	2	-	-	-

JUMLAH GURU							
3	TK/RA/BA/TA	Orang	3.012	4.203	3.342	2.872	3.873
	SD	Orang	11.882	11.571	11.732	11.522	12.186
	SDLB	Orang	77	26	30	32	32
	SMP	Orang	5.841	5.790	6.154	5.984	6.334
	SMP Unggulan (RSBI)	Orang	124	224	-	-	-
	SMP Terbuka	Orang	72	102	102	103	103
	SMPLB	Orang	42	42	13	-	-
	SMA	Orang	1.571	1.534	1.916	1.752	1.752
	SMA Unggulan (RSBI)	Orang	230	224	-	-	-
	SMA Terbuka	Orang	26	25	30	30	30
	SMLB	Orang	15	15	9	9	9
	SMK	Orang	2.301	2.352	2.304	3.177	3.177
	SMK Unggulan (RSBI)	Orang	244	260	-	-	-
JUMLAH RUANG KELAS							
4	TK/RA/BA/TA	Kelas	2.548	2.552	2.554	2.580	3.164
	SD	Kelas	7.824	7.839	7.843	7.856	7.886
	SDLB	Kelas	69	69	69	69	69
	SMP	Kelas	2.398	2.591	2.620	2.665	2.675
	SMP Unggulan (RSBI)	Kelas	54	51	-	-	-
	- SMP Terbuka	Kelas	18	18	30	30	30
	- SMPLB	Kelas	32	32	30	30	30
	- SMA	Kelas	513	518	742	964	974
	SMA Unggulan (RSBI)	Kelas	143	92	-	-	-
	SMA Terbuka	Kelas	3	3	3	3	3
	SMLB	Kelas	16	16	10	11	12
	SMK	Kelas	949	1.070	1.300	1.392	1.395
	SMK Unggulan (RSBI)	Kelas	92	101	-	-	-

Sumber : Dinas Pendidikan Kabupaten Malang, 2016

Selain Perkembangan jumlah murid, jumlah sekolah, jumlah guru dan jumlah kelas untuk tingkat SD, SMP dan SMA. Untuk mengetahui seberapa banyak penduduk usia sekolah yang tidak dapat memanfaatkan fasilitas pendidikan atau putus sekolah, dapat dilihat dari penduduk yang masih sekolah pada umur tertentu yang sudah tidak mengenyam pendidikan formal lagi dan lebih dikenal dengan Angka Putus Sekolah (APs). APs Kabupaten Malang dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 12
Perkembangan Angka Putus Sekolah dibandingkan dengan Jumlah Penduduk Tahun 2011-2015

URAIN	SATUAN	2011	2012	2013	2014	2015
APs SD / MI	Persen	0,13	0,13	0,12	0,12	0,09
APs SMP / MTs	Persen	0,56	0,56	0,54	0,85	0,44
APs SMA/MA/SMK	Persen	0,95	0,94	0,85	0,85	0,11

Sumber : Hasil-hasil Pembangunan Kab. Malang, 2016

2. Kesehatan

Pembangunan kesehatan dilaksanakan dengan tujuan meningkatkan kesadaran, kemauan, dan kemampuan hidup sehat bagi setiap orang. Tujuannya agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya. Bidang Kesehatan merupakan salah satu kebutuhan dasar masyarakat yang perlu mendapatkan penanganan dan menjadi urusan wajib bagi Pemerintah Kabupaten Malang. Pembangunan kesehatan terutama diarahkan untuk meningkatkan mutu sumber daya manusia dan lingkungan yang saling mendukung dengan pendekatan paradigma sehat, yang memberikan prioritas pada upaya peningkatan kesehatan, pencegahan, penyembuhan, pemulihan dan rehabilitasi sejak pembuahan dalam kandungan sampai lanjut usia. Selain itu, pembangunan kesehatan diarahkan untuk meningkatkan dan memelihara mutu lembaga dan pelayanan kesehatan melalui pemberdayaan sumber daya manusia secara berkelanjutan dan sarana prasarana dalam bidang medis, termasuk ketersediaan obat yang dapat dijangkau oleh masyarakat.

Dalam upaya meningkatkan mutu akses pelayanan kesehatan kepada masyarakat Kabupaten Malang sangat tergantung dari tersedianya sarana dan prasarana kesehatan. Sebagai komitmen Kabupaten Malang terhadap sektor kesehatan masyarakat maka di wilayah Kabupaten Malang terdapat beberapa fasilitas sarana kesehatan seperti yang tergambar pada tabel berikut:

Tabel 13
Perkembangan Sarana Kesehatan Di Kabupaten Malang
Tahun 2010-2015

NO	URAIAN	SATUAN	2011	2012	2013	2014	2015	Ket
1	RSU Daerah Pemerintah	Buah	2	2	2	2	2	RSUD Kanjuruhan dan RSUD Lawang
2	Rumah Sakit TNI	Buah	2	2	2	2	2	RSAU Pakis dan RS Ban Brawijaya
3	Rumah Sakit Departemen Lain	Buah	1	1	1	1	1	RSJ Lawang
4	Rumah Sakit Khusus Swasta							
	R S Bersalin	Buah	3	3	1	1	1	Permata Hati Dampit
	R S Bedah	Buah	1	1	1	1	1	Hasta Husada Kepanjen
5	Rumah Sakit Umum Swasta	Buah	12	12	16	16	16	

6	Klinik Rawat Inap	Buah	32	32	32	44	44
7	Klinik Rawat Jalan	Buah	11	11	11	12	12
8	PUSKESMAS	Buah	39	39	39	39	39
9	PUSKESMAS Pembantu	Buah	93	93	93	93	93
10	PUSKESMAS Keliling	Buah	55	55	72	72	72
11	Puskesmas Ideal	Buah	16	16	18	18	18
12	POSYANDU	Buah	2.783	2.783	2.799	2.816	2.828
13	PONKESDES	Buah	390	390	390	390	390
14	Desa Siaga Aktif	Desa	384	384	390	390	390

Sumber : Dinas Kesehatan Kabupaten Malang, 2016

Selain itu Pemerintah Kabupaten Malang juga melakukan optimalisasi fungsi 39 Puskesmas, menyiapkan 93 Puskesmas Pembantu, 72 Puskesmas Keliling, 17 ambulans, serta melakukan penguatan terhadap 2.828 Posyandu dan peningkatan status Polindes menjadi Ponkesdes sebanyak 390 lembaga, serta mengukuhkan 390 desa/kelurahan siaga.

Upaya optimalisasi Puskesmas menjadi Puskesmas Ideal sebagai ikon pembangunan kesehatan akan terus dilanjutkan dan dikembangkan melalui program terobosan dibidang kesehatan berupa pengembangan Puskesmas Wisata, Puskesmas Jalan Raya, Puskesmas Siaga Bencana, Puskesmas Rawat Inap Plus, Puskesmas Gawat Darurat, Puskesmas Peduli Remaja, Puskesmas Pelayanan Narkoba, Puskesmas Pelayanan HIV/AIDS yang memiliki spesifikasi pelayanan dan Program Sutera Emas (Surveillance Epidemiologi Terpadu Berbasis Masyarakat), program unggulan Home care, Perawan Siter (Penanganan dan Pemberdayaan Masyarakat Rawan Gizi Terpadu), EMAS (Expanding maternal and Neonatal Survival), Program Keluarga Sehat.

Upaya peningkatan pelayanan kesehatan dilaksanakan pula dengan pengembangan sarana prasarana pelayanan kesehatan pada Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Kanjuruhan Kepanjen dan Lawang. Fasilitas yang disediakan berupa pelayanan promotif, preventif, kuratif dan rehabilitatif melalui pelayanan rawat jalan, rawat inap, gawat darurat dan tindakan medik.

Selain itu berbagai upaya telah dilaksanakan untuk

peningkatan mutu pelayanan kesehatan kepada masyarakat antara lain dengan menerapkan mekanisme rujukan berjenjang yaitu mulai pelayanan dasar di Puskesmas dan dirujuk ke rumah sakit apabila memerlukan pelayanan kesehatan lanjutan. Pemerintah Kabupaten Malang juga terus meningkatkan jumlah tenaga medis dan paramedis yang ada.

Tabel 14
Perkembangan Tenaga Medis Dan Paramedis Di Kabupaten Malang Tahun 2011-2015

NO	URAIAN	SATUAN	2011	2012	2013	2014	2015
1	Jumlah Dokter Spesialis	Orang	239	239	225	225	298
2	Jumlah Dokter Umum	Orang	227	227	82	161	234
3	Jumlah Dokter Gigi	Orang	71	71	20	28	86
4	Jumlah Bidan/Perawat	Orang	2.480	2.480	2.611	3.038	2.906
5	Jumlah Sanitarian	Orang	57	57	14	18	42
6	Jumlah Paramedis Lain		409	409	-	1.921	445
	Apoteker/Ass. Apoteker	Orang	173	173	81	114	175
	Gizi (D-IV/D-III/SPAG)	Orang	88	88	36	57	91
	Analisis Kesehatan (D-III/SMAK)	Orang	87	87	36	73	129
	Kesehatan Masyarakat (S1/DIII)	Orang	21	21	5	30	17
	Perawat Gigi	Orang	40	40	40	40	33
7	Jumlah Tenaga Non Medis/Paramedis	Orang	1.610	1.615	1.627	1.650	1.127

Sumber : Dinas Kesehatan Kabupaten Malang, 2016

3. Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang

Arah pengembangan prasarana transportasi jalan di Kabupaten Malang adalah untuk mewujudkan pembangunan ekonomi, pemerataan pembangunan, mempermudah mobilitas penduduk dari suatu daerah menuju daerah yang lain dan keseimbangan antar daerah, utamanya di bidang ekonomi, politik dan sosial budaya. Pelaksanaan pembangunan infrastruktur jalan ditujukan untuk: (1) Meningkatkan daya dukung, kapasitas, dan kualitas jalan Kabupaten Malang; (2) Meningkatkan aksesibilitas wilayah yang sedang dan belum berkembang di wilayah Kabupaten Malang.

Tabel 15
Proporsi Panjang Jaringan Jalan Dalam Kondisi Baik
Di Kabupaten Malang Tahun 2011-2015

URAIAN	SATUAN	2011	2012	2013	2014	2015
Panjang jalan kondisi baik	Km	1.848.60	1.868.28	1.887.79	1.917.32	1.941.84
Panjang jalan seluruhnya	Km	2.574.57	2.574.57	2.574.57	2.574.57	2.574.57
Proporsi panjang jaringan jalan dalam kondisi baik	%	71.80	72.57	73.32	74.47	75.42

Sumber : Dinas Bina Marga Kabupaten Malang, 2016

Tabel 16
Panjang Jalan Kabupaten Dalam Kondisi Baik (> 40 KM/Jam)
Di Kabupaten Malang Tahun 2011-2015

URAIAN	SATUAN	2011	2012	2013	2014	2015
Panjang jalan kondisi baik	Km	1.848.60	1.868.28	1.887.79	1.917.32	1.941.84
Panjang jalan seluruhnya	Km	2.574.57	2.574.57	2.574.57	2.574.57	2.574.57
Proporsi panjang jaringan jalan dalam kondisi baik	%	71.80	72.57	73.32	74.47	75.42

Sumber : Dinas Bina Marga Kabupaten Malang

Tabel 17
Panjang Jalan Yang Memiliki Trotoar Dan Drainase/Saluran
Pembuangan Air (minimal 1,5 m) Di Kabupaten Malang Tahun
2011-2015

URAIAN	SATUAN	2011	2012	2013	2014	2015
Panjang jalan yang memiliki trotoar dan drainase	Km	51.000	49.500	48.000	46.500	34.000
Panjang seluruh jalan kabupaten	Km	1.668.76	1.668.76	1.668.76	1.668.76	1.668.76
Presentase Panjang jalan yang memiliki trotoar dan drainase	%	1.02	1.11	1.20	1.29	2.04

Sumber : Dinas Bina Marga Kabupaten Malang

Di wilayah Kabupaten Malang, rasio tempat pembuangan sampah (TPS) per satuan penduduk pada tahun 2011-2015 mengalami peningkatan walaupun skalanya masih kecil. Hal ini disebabkan karena pola penanganan sampah di Kabupaten Malang bertumpu pada kawasan perkotaan khususnya Ibu Kota Kecamatan, sedangkan sebagian besar lainnya dikelola secara mandiri oleh masyarakat baik melalui pengelolaan TPS 3R maupun Bank sampah. Pada kawasan- kawasan perdesaan, penanganan sampah dilakukan secara konvensional yaitu melalui sistem gali urug terkendali. Hal ini disebabkan karena masih tersedianya lahan untuk pembuangan sampah dengan model galian/juglangan.

Tabel 18
Rasio Tempat Pembuangan Sampah (TPS) Per Satuan
Penduduk Di Kabupaten Malang Tahun 2011-2015

URAIAN	SATUAN	2011	2012	2013	2014	2015
Jumlah daya tampung TPS	M ³	6.188	6.364	6.540	6.716	6.986
Jumlah penduduk	M ³	2.920.500	3.043.613	3.077.960	3.092.714	2.581.671
Rasio TPS	%	2.12	2.09	0.21	2.17	2.71

Sumber : Dinas Cipta Karya Kabupaten Malang (diolah)

Rasio Ruang Terbuka Hijau per Satuan Luas Wilayah Perkotaan Kabupaten Malang. Ketersediaan Ruang Terbuka Hijau (RTH) publik dan potensi RTH wilayah perkotaan Kabupaten Malang dari tahun 2011 hingga tahun 2015 terus mengalami peningkatan. Peningkatan jumlah RTH terbesar terjadi pada tahun 2012 yaitu seluas 120,43 hektar, sedangkan terendah terdapat pada tahun 2015 yaitu seluas 9,52 hektar. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada tabel dibawah ini.

Tabel 19
Ruang Terbuka Hijau (RTH) Per Satuan Wilayah Di Kabupaten
Malang Tahun 2011-2015

URAIAN	SATUAN	2011	2012	2013	2014	2015
Luas ruang terbuka hijau	Ha	4.012.80	4.133.23	4.222.79	4.286.52	4.296.04
Luas wilayah	Ha	92.422.78	94.422.78	94.422.78	64.422.78	94.422.78
Rasio ruang terbuka hijau	%	4.25	4.34	4.47	4.54	4.55

Sumber : Dinas Cipta Karya Kabupaten Malang

Jaringan irigasi adalah saluran, bangunan dan bangunan pelengkap yang merupakan satu kesatuan yang diperlukan untuk penyediaan, pembagian, pemberian, penggunaan dan pembuangan air irigasi. Selanjutnya secara operasional dibedakan ke dalam tiga kategori yaitu jaringan irigasi primer, sekunder dan tersier. Dari ketiga kelompok jaringan tersebut, yang langsung berfungsi sebagai prasarana pelayanan air irigasi ke dalam petakan sawah adalah jaringan irigasi tersier yang terdiri dari saluran tersier, saluran kuarter dan saluran pembuang, boks tersier, boks kuarter serta bangunan pelengkap.

Tabel 20
Luas Irigasi Kabupaten Malang Dalam Kondisi Baik

No	Jaringan irigasi	Luas irigasi				
		2011	2012	2013	2014	2015
1	Kondisi baik (ha)	29.775,57	27.135,35	31.775,71	37.928,93	38.294,85
2	Luas total (ha)	43.640,00	43.640,00	45.885,50	46.050,50	46.033,00
3	Persentase	68,23	62,18	69,25	75,85	83,19

Sumber : Dinas Pengairan Kabupaten Malang

4. Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman

Penyelenggaraan urusan perumahan dilaksanakan agar masyarakat mampu bertempat tinggal serta menghuni rumah yang layak dan terjangkau di dalam kondisi yang sehat, aman, harmonis, dan berkelanjutan. Perkembangan cakupan rumah tangga pengguna air bersih di Kabupaten Malang relatif stagnan, yang menandakan bahwa kebutuhan rumah tangga akan penggunaan air bersih di Kabupaten Malang mengalami peningkatan dan sudah mencapai 12.26% di tahun 2015.

Penduduk Kabupaten Malang yang memiliki akses air bersih melalui jaringan perpipaan pada Tahun 2015 adalah 12,26 %, mengalami peningkatan sekitar 1,74 % dibandingkan tahun 2011 (sebesar 10,42 %), dapat dilihat pada tabel 2.42. Data tersebut belum mencakup data rumah tangga pengguna air bersih melalui bangunan bukan jaringan perpipaan terlindungi seperti sumur gali, sumur pompa tangan, maupun pengambilan langsung dari sumber (Data ada di Dinas Kesehatan Kabupaten Malang). Adapun yang memerlukan penanganan prioritas karena merupakan daerah rawan air adalah Desa Sidoluhur dan Srigading di Kecamatan Lawang, Desa Harjokuncaran, Ringinsari, Sumbermanjingwetan, Druju, Klepu, Kedungbanteng dan Sumberagung Kecamatan Sumbermanjingwetan, Desa Pagak dan Desa Sumberejo di Kecamatan Pagak, Desa Sumberoto Kecamatan Donomulyo, Desa Gedangan, Tumpakrejo, Sidodadi, Gajahrejo di Kecamatan Gedangan, Desa Wonokerto Bantur, Desa Jabung Kecamatan Jabung (Dusun Kunci).

Tabel 21
Perkembangan Penyediaan Air Bersih Di Kabupaten Malang
Tahun 2011-2015

URAIAN	SATUAN	2011	2012	2013	2014	2015
Jumlah Pelanggan (Rumah tangga)	SR	70.871	72.324	79.663	83.312	88.376
Jumlah Rumah Tangga terlayani	RT	680.396	781.703	877.685	902.800	720.922
Rumah Tangga pengguna air bersih	%	10.42	9.25	9.08	9.23	12.26

Sumber : PDAM Kabupaten Malang

Program pengembangan perumahan bertujuan untuk meningkatkan perkembangan, sarana prasarana serta pengadaan, perbaikan perumahan dan permukiman yang layak dan sehat bagi penduduk miskin, antara lain meliputi:

- a. Penyediaan prasarana dan sarana dasar permukiman bagi masyarakat berpendapatan rendah atau penduduk miskin;
- b. Pembangunan rumah susun sederhana sewa, dan rumah sederhana sehat untuk memenuhi kebutuhan perumahan bagi penduduk miskin diperkotaan;
- c. Peningkatan perlindungan sosial bagi masyarakat miskin dengan mengembangkan permukiman yang layak, aman, sehat, dan renovasi rumah tidak layak huni;
- d. Peningkatan kualitas lingkungan perumahan dikawasan kumuh, desa tradisional, dan desa nelayan;
- e. Fasilitas dan stimulasi pembangunan perumahan swadaya yang berbasis pemberdayaan masyarakat;
- f. Fasilitas dan stimulasi pembangunan dan rehabilitasi sarana dan prasarana akibat bencana alam.

Tabel 22
Rumah Layak Huni Di Kabupaten Malang Tahun 2011 - 2015

URAIAN	SATUAN	2011	2012	2013	2014	2015
Jumlah rumah layak huni	BH	580.984	589.584	600.897	612.482	678.003
Jumlah penduduk	BH	2.920.500	3.043.613	3.077.960	3.092.714	2.581.671
Rasio rumah layak huni	%	0,236	0,238	0,240	0,242	0.26

Sumber : Badan Perumahan Kabupaten Malang

Pada tabel di atas, terkait dengan capaian SPM urusan perumahan, bahwa cakupan ketersediaan rumah layak huni Kabupaten Malang di tahun 2015 sudah mencapai 678.003 unit dengan ketersediaan rasio rumah layak huni untuk masyarakat sudah 0,26%.

5. Ketenteraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat

Dalam perkembangan kota yang semakin kompleks saat ini, diketahui bahwa sarana bermain anak agar dapat menjadi media tumbuh kembang secara layak masih dirasakan sangat minim. Ini karena lahan yang terbatas dan belum adanya perhatian serius. Di sisi lain, eksploitasi anak yang ditunjukkan dengan masih banyaknya anak jalanan juga perlu ditangani segera.

Terkait dengan capaian indikator SPM di bidang layanan terpadu perempuan dan anak diketahui bahwa kinerja selama periode 2011- 2015 sudah cukup optimal. Ini diindikasikan dengan adanya usaha nyata berupa tindak lanjut penanganan dari pengaduan korban kekerasan terhadap perempuan dan anak, yang disertai dengan bantuan hukum bagi perempuan dan anak korban kekerasan.

Tabel 23
Rasio KDRT Di Kabupaten Malang Tahun 2011 - 2015

URAIAN	SATUAN	2011	2012	2013	2014	2015
Jumlah KDRT	ORG	90	140	156	73	71
Jumlah Rumah Tangga	ORG	674.020	568.953	684.524	687.700	741.201
Rasio KDRT	%	0.01	0.02	0.02	0.01	0.01

Sumber : Kantor Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak

Pada tahun 2012 dan 2013 mengalami kenaikan 0,01 salah satu faktornya adalah kesadaran masyarakat untuk melaporkan yang mulai tumbuh, dan kemudian ditahun berikutnya mengalami penurunan 0.01, salah satunya karena faktor pemahaman masyarakat dalam membina rumah tangga mulai tinggi

6. Sosial

Pola-pola penanganan dan pelayanan sosial penduduk lanjut usia, didukung prasarana yang mencukupi dan berkualitas, serta dengan mendorong kemandirian dan memberikan peluang bagi masyarakat untuk berperan nyata dalam usaha-usaha kesejahteraan. Pelayanan kepada penyandang masalah kesejahteraan sosial berarti mengentaskan mereka dari situasi tersebut sehingga diharapkan semakin lama jumlah mereka akan berkurang.

Tabel 24
PMKS Yang Memperoleh Bantuan Sosial Di Kabupaten Malang Tahun 2011-2015

URAIAN	SATUAN	2011	2012	2013	2014	2015
Jumlah PMKS yang diberi bantuan	Org	2.170	4.420	147.212	146.010	146.050
Jumlah PMKS yang seharusnya menerima bantuan	Org	169.606	169.606	169.000	169.000	169.170
PMKS yang memperoleh bantuan sosial	%	1.28	261	87.11	86.30	86.33

Sumber : Dinas Sosial

Tabel 25
PMKS Yang Tertangani Di Kabupaten Malang Tahun 2011-2015

URAIAN	SATUAN	2011	2012	2013	2014	2015
Pekerja perempuan dilembaga pemerintah	ORG	8.377	-	568.724	8.129	9.010
Jumlah pekerja perempuan	ORG		568.953	8.129	568.411	455.686
Persentasi Partisipasi Perempuan di lembaga Pemerintah	%	-	-	1,43	1,43	1,98

Sumber : Dinas Sosial

Tahun 2011 dan 2012 realisasinya sangat kecil karena jumlah populasi PMKS cukup besar sedangkan anggaran yang tersedia terbatas. Mulai tahun 2013 dan tahun 2014 realisasinya melebihi target karena adanya program dari Kemensos Antara lain: Program Bantuan Simpanan Kesos (PSKS). Pemberdayaan Fakmis melalui KUBE dan Program-programnya lainnya.

Panti sosial di Kabupaten Malang dibedakan menjadi panti asuhan, panti werda, panti rehabilitasi sosial, berikut adalah tabel mengenai perkembangan panti sosial di Kabupaten Malang.

Tabel 26
Perkembangan Panti Sosial Di Kabupaten Malang Tahun 2011-2015

NO	URAIAN	SATUAN	2011	2012	2013	2014	2015
1	Jumlah Panti Asuhan	Unit	45	43	45	45	47
2	Jumlah Penghuni	Orang	2,495	2.560	2.676	2.702	2.892
3	Jumlah Panti Werda	Unit	2	2	4	4	4
4	Jumlah Penghuni	Orang	100	100	157	157	157
5	Jumlah Panti Rehabilitasi Sosial	Unit	3	3	4	4	3
6	Jumlah Penghuni	Orang	282	267	292	292	267

Sumber : Dinas Sosial

Jumlah unit panti sosial terbanyak adalah panti asuhan dengan penghuni berjumlah 2.892 orang.

D. Aspek Daya Saing Daerah

Daya saing daerah merupakan salah satu aspek tujuan penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan potensi, kekhasan, dan unggulan daerah. Suatu daya saing (competitiveness) merupakan salah satu faktor kunci keberhasilan pembangunan ekonomi yang berhubungan dengan tujuan pembangunan daerah dalam mencapai tingkat kesejahteraan yang tinggi dan berkelanjutan.

1. Fokus Kemampuan Ekonomi Daerah

Selain digunakan untuk menggambarkan corak perekonomian suatu daerah dan parameter arah dan keberhasilan pembangunan ekonomi, struktur ekonomi juga dipakai sebagai alat untuk mengukur kemampuan ekonomi daerah. Gambaran atas pilar-pilar kemampuan dan potensi perekonomian daerah dapat diidentifikasi secara objektif melalui peran sektoral atau lapangan usaha dalam struktur perekonomian. Perbandingan produktifitas masing-masing lapangan usaha (yang dinyatakan dengan satuan persentase) dapat menggambarkan besaran kontribusi setiap lapangan usaha dalam membentuk kemampuan ekonomi daerah.

Lapangan usaha yang memiliki kontribusi dominan dalam memperkuat kapasitas ekonomi daerah Kabupaten Malang secara berurutan ialah: (1) industri pengolahan; (2) Perdagangan besar dan eceran; reparasi mobil dan sepeda motor; (3) Pertanian, kehutanan dan Perikanan; (4) Kontruksi; (5) Informasi dan Komunikasi; (6) Penyediaan akomodasi dan makan minum; (7) Jasa pendidikan; (8) Pertambangan dan Penggalian; (9) Jasa lainnya; (10) Administrasi Pemerintahan, Pertahanan dan Jaminan Sosial Wajib; (11) Jasa keuangan dan asuransi; (12) *Real estate*; (13) Transportasi dan pergudangan; (14) Pengadaan Air, Pengelolaan Sampah, Limbah dan Daur Ulang; (15) Jasa Kesehatan dan Kegiatan Sosial; (16) Jasa Perusahaan; dan (17) Pengadaan Listrik dan Gas.

Dilihat dari ketersediaan potensi di kawasan Malang Raya dan beberapa Kabupaten/Kota yang memiliki sektor andalan yang bersamaan dengan Kabupaten Malang sesungguhnya diperlukan kerja sama kawasan yang dapat mempercepat kemajuan daerah sekaligus menjadi kekuatan daya saing bersama. Berikut gambaran potensi beberapa Kabupaten/Kota yang potensinya serupa dengan Kabupaten Malang:

Tabel 27
Daerah Yang Potensi Andalannya Sama Dengan Kabupaten Malang

No	TANAMAN PANGAN	PERKEBUNAN	PETERNAKAN	PERIKANAN	PERTAMBANGAN
1	Kab. Malang	Kab. Jember	Kab. Malang	Kab. Gresik	Kab. Tuban
2	Kab. Probolinggo	Kab. Blitar	Kab. Blitar	Kab. Lamongan	Kab. Gresik
3	Kab. Jember	Kab. Malang	Kab. Bangkalan	Kab. Sidoarjo	
4	Kab. Banyuwangi			Kab. Bondowoso	
5	Kab. Bojonegoro				
6	Kab. Blitar				
7	Kab. Lamongan				

Sumber : Bappeda Provinsi Jawa Timur, 2015

Berdasarkan tabel di atas dapat dilihat bahwa posisi Kabupaten Malang cukup bersaing atau kompetitif untuk sektor tanaman pangan, peternakan, perkebunan. Namun demikian sektor yang potensinya besar yaitu perikanan dan pertambangan belum mampu bersaing dengan Kabupaten/Kota lain di Jawa Timur.

Perekonomian Kabupaten Malang juga ditopang oleh sektor industri yang berorientasi ekspor. Berikut data realisasi ekspor Tahun 2015 per komoditas:

Tabel 28
Realisasi Ekspor Non Migas Menurut Komoditas Tahun 2015

No	Komoditas	Volume (kg)	Nilai (USD)
1	Kopi	67.707.287.31	120.827.813.28
2	Tekstil	59.387.831.02	55.171.663.1
3	Audio dan TV Cabinet	31.271.281.07	47.753.083.63
4	Kayu Moulding	8.030.514.35	32,893,352.18
5	Rokok	3,381,117.96	19,509,224.28
6	Kulit	7,293,148.63	14,031,234.53
7	Botol Kemasan	783,068.52	11,583,920.04
8	Jelly Alga	3,639,202.00	10,738,607.12
9	Mebeler	9,273,139.60	8,946,123.87
10	Kakao	3,371,566.38	7,302,275.21
Sub Total		194,138,156.84	328,757,297.24
11 Komoditas Lain		17,117,475.51	29,905,414.58
Total		211,255,632.35	358,662,711.82

Sumber : Kantor Penanaman Modal Kabupaten Malang, 2016

Berdasarkan tabel di atas, komoditas ekspor non migas terbesar dari Kabupaten Malang adalah Kopi. Produsen Kopi terbesar dan berkualitas di Kabupaten Malang berasal dari wilayah Kecamatan Dampit dan daerah sekitar seperti Tirtoyudo, Amplegading dan Sumbermanjing Wetan atau terkenal dengan sebutan kawasan AMSTIRDAM. Kopi asal Dampit telah memperoleh lisensi dari 4 C (The Common Code for The Coffee Community) Association yang berkedudukan di Jerman melalui PT Asal Jaya dengan nomor No L- 2004 8-37-2-0317. Dengan demikian, Kopi Dampit telah memenuhi standart kualifikasi internasional dan layak untuk diekspor.

Sejalan dengan pertumbuhan jumlah dan nilai ekspor komoditas, perkembangan investasi juga cenderung mengalami kenaikan dari waktu ke waktu. Investasi yang mengalami pertumbuhan terdiri atas investasi negeri maupun investasi asing. Hal ini menunjukkan kepercayaan investor pada situasi wilayah dan potensi Kabupaten Malang yang tergolong tinggi.

Tabel 29
Perkembangan Jumlah Dan Nilai Investasi PMDN/PMA Tahun 2011 - 2015

No	Uraian	Satuan	2011	2012	2013	2014	2015
1	Jumlah Investasi	Buah	33	37	37	38	40
	- PMDN	Buah	19	19	19	19	20
	- PMA	Buah	14	18	18	19	20
2	Nilai Investasi	Milyar	6.080,99	6.126,14	6.326,28	6.346,28	6.484,69
	- PMDN	Milyar	5.185,83	5.185,88	5.185,84	5.185,88	5.204,25
	- PMA	Milyar	895,15	940,30	1.140,44	1.160,44	1.280,44

Sumber : Kantor Penanaman Modal, 2016

2. Fokus Fasilitas Wilayah/Infrastruktur

Perkembangan dan pertumbuhan kota pada dasarnya merupakan perwujudan tuntutan kebutuhan ruang yang diakibatkan oleh perkembangan dan pertumbuhan penduduk serta kegiatan fungsionalnya, serta interaksi antarkegiatan tersebut. Pertumbuhan dan perkembangan kota dapat berjalan dengan sendirinya tetapi pada suatu saat dapat menimbulkan masalah

yang sulit untuk diatasi yang bersifat keruangan, struktural, dan fungsional. Melihat kenyataan tersebut, sebaiknya sejak dini bila ada gejala pertumbuhan dan perkembangan kota, maka perlu sekali diarahkan melalui perencanaan untuk mencapai keserasian dan keseimbangan dalam pemanfaatan potensi yang ada seefisien dan seefektif mungkin, agar tercipta hubungan yang serasi dan harmonis antara manusia dan lingkungannya.

a. Perhubungan

Arah pengembangan prasarana transportasi jalan di Kabupaten Malang untuk mewujudkan pembangunan ekonomi, pemerataan pembangunan, mempermudah mobilitas penduduk dari suatu daerah menuju daerah yang lain dan keseimbangan antar daerah, utamanya di bidang ekonomi, politik dan sosial budaya. Pelaksanaan pembangunan infrastruktur jalan ditujukan untuk:

- a. Meningkatkan daya dukung, kapasitas, dan kualitas jalan Kabupaten Malang;
- b. Meningkatkan aksesibilitas wilayah yang sedang dan belum berkembang di wilayah Kabupaten Malang.

Seiring dengan semakin meningkatnya dinamika sosial dan ekonomi masyarakat, pembangunan jalan yang terbagi atas jalan nasional, jalan provinsi dan kabupaten harus selalu ditingkatkan, baik panjang maupun kualitasnya. Panjang jalan yang ada di Kabupaten Malang mencapai 8.802,41 km terbagi atas jalan negara 115,63 km (1 persen), jalan provinsi 110,12 km (1 persen), jalan kabupaten 1.668,76 km (19 persen) dan jalan desa 6.907,90 km (79 persen) sehingga total 8.802,41 km. Kondisi jalan yang baik di Kabupaten Malang dari Tahun 2011 - 2015 meningkat cukup signifikan yaitu Tahun 2011 panjang jalan 1.324,69 km, Tahun 2012 menjadi 1.385,70 km, Tahun 2013 menjadi 1.465,67 km, Tahun 2014 menjadi 1.465,67 km dan tahun 2015 menjadi 1.586,49 km. Jembatan meningkat panjangnya setiap tahun. Tahun 2011 bertambah sepanjang 350 m², 2012 sepanjang 380 m², 2013 sepanjang 468 m², 2014 sepanjang 298 m² dan Tahun 2015 meningkat sepanjang 340 m².

Sarana dan prasarana strategis dalam rangka mendukung daya saing daerah, meliputi a) pengembangan Bandar Udara Abdulracman Saleh yang dalam kurun waktu 3 tahun terakhir berkembang sangat pesat dan kedepan perlu di tingkatkan kapasitasnya lebih besar lagi sehingga dapat menambah maskapai dan jumlah penerbangan sesuai dengan kebutuhan

untuk melayani beberapa Kabupaten/Kota di bagian Selatan Tengah Jawa Timur; b) pembangunan jalan tol Pandaan-Malang melanjutkan tol Surabaya- Pandaan, sehingga akan terhubung layanan tol antara Kota Surabaya dengan Malang Raya sebagai salah satu pusat pertumbuhan dan Kota Malang sebagai kota terbesar kedua di Jawa Timur; c) pembangunan Jalan Lintas Selatan Jawa Timur dimana wilayah Kabupaten Malang merupakan titik tengah yang akan menghubungkan Malang-Jogjakarta (ke Barat) dan Malang-Denpasar melalui Banyuwangi (ke Timur), dengan demikian potensi yang selama ini belum tergali karena hambatan transportasi di Malang Selatan akan segera berkembang seperti potensi pertambangan perkebunan, dan perikanan laut, serta tidak kalah pentingnya adalah obyek wisata pantai yang cukup banyak di Malang Selatan.

Tabel 30
Rasio Panjang Jalan Per Jumlah Kendaraan Di Kabupaten
Malang
Tahun 2011 - 2015

URAIAN	SATUAN	2011	2012	2013	2014	2015
Panjang jalan	KM	1894,51	1894,51	1894,51	1894,51	1894,51
Jumlah Kendaraan	BH	n/a	n/a	n/a	753,277	719,144
Rasio panjang jalan perjumlah kendaraan	%	n/a	n/a	n/a	0.25	0.25

Sumber : Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika Kabupaten Malang

b. Penataan Ruang

Kabupaten Malang memiliki Luas Wilayah 353.486 Ha atau 3.534,86 Km² dengan Luas Daratan 351.872,62 Ha yang selebihnya adalah Lautan, sedangkan struktur penggunaan tanah terdiri dari :

1. Permukiman / Kawasan Terbangun	:	80.555,86	Ha	(22.89 %)
2. Industri	:	753,47	Ha	(0.21 %)
3. Sawah				
- Irigasi	:	36.058,49	Ha	(10.25 %)
- Non Irigasi	:	10.020,79	Ha	(2.85 %)
4. Pertanian Tanah Kering	:	83.402,92	Ha	(23.70 %)
5. Perkebunan				
- Perkebunan Rakyat	:	875,99	Ha	(0.24 %)
- Perkebunan Besar	:	21.014,96	Ha	(5.97 %)
6. Hutan				
- Sejenis	:	17.406,93	Ha	(4.95 %)
- Belukar	:	10.198,62	Ha	(2.90 %)
- Lebat	:	73.458,06	Ha	(20.90 %)
7. Rawa / Danau Waduk	:	718,69	Ha	(0.20 %)
8. Tambak / Kolam	:	121,43	Ha	(0.03 %)
9. Padang Rumput / Tanah Kosong	:	1.042,59	Ha	(0.30 %)
10. Tanah Tandus / Tanah Rusak	:	5.431,77	Ha	(1.55 %)
11. Tambang Galian C	:	905,20	Ha	(0.26 %)
12. Lain - lain	:	9.906,8613	Ha	(2.82 %)

Sumber : BPN Malang, 2016

c. Komunikasi dan Informatika

Perkembangan ketersediaan energi listrik sebagai pendukung penting pembangunan dan perekonomian sebagai berikut:

Tabel 31
Perkembangan Kelistrikan Tahun 2011 – 2015

Uraian	Satuan	2011	2012	2013	2014	2015
Distribusi JTM	Kms	2.633	2.645	2.705	2.767	2.828
Distribusi JTR	Kms	5.401	5.565	5.592	5.651	5.782
Distribusi GRD	unit	3.558	3.962	3.752	4.055	4.574
Gardu Induk	unit	9	10	10	10	10
SR	buah	730.514	842.236	892.088	943.873	971.388
Konsumsi Listrik	kwh/th	1.675.484.263	1.817.801.313	1.944.825.761	2.071.681.783	2.151.398.610

Sumber : PLN Malang Kabupaten Malang, 2016

3. Fokus Iklim Berinvestasi

Iklim berinvestasi sangat ditentukan oleh faktor keamanan dan ketertiban. Pembangunan bidang keamanan dan ketertiban masyarakat harus difokuskan pada terwujudnya kesadaran masyarakat untuk menjaga keamanan masyarakat lingkungan masing-masing serta peran aktif masyarakat dalam memberantas

kejahatan yang terjadi.

Tindak kejahatan terbanyak sebagaimana data Badan Kesatuan bangsa dan Politik Kabupaten Malang adalah kasus narkoba dan perjudian sebanyak 114 kasus yang dilaporkan. Serta kasus penipuan sebanyak 84 kasus. Sementara itu, berdasarkan data yang ada masih terdapat kasus demonstrasi pemogokan tenaga kerja, kasus politik dan kasus ekonomi. Namun demikian, secara umum angka kriminalitas di Kabupaten Malang baik secara kualitas maupun kuantitas cenderung mengalami penurunan. Hal lain yang mendukung terjaminnya keamanan wilayah Kabupaten Malang karena terdapat banyak institusi militer baik dari TNI AD, TNI AU dan TNI AL yang juga berperan aktif dalam mendukung keamanan dan ketertiban masyarakat termasuk juga keamanan berinvestasi.

Tabel 32

Angka Kriminalitas di Kabupaten Malang, Tahun 2011- 2015

No	Uraian	2011	2012	2013	2014	2015
1	Jumlah kasus narkoba	40	60	54	74	114
2	Jumlah kasus pembunuhan	3	10	0	4	6
3	Jumlah kejahatan seksual	6	8	10	11	1
4	Jumlah kasus penganiayaan	0	68	70	56	79
5	Jumlah kasus pencurian	0	59	42	32	35
6	Jumlah kasus penipuan	0	118	102	71	84
7	Jumlah kasus pemalsuan uang	2	4	0	2	3
8	Kasus perjudian	215	161	100	120	114
9	Kasus pemerasan dan penadahan	5	12	26	15	9
10	Bunuh diri	8	10	10	15	20
	Jumlah	279	510	414	400	465
	Jumlah penduduk	2.471.990	2.490.878	2.508.698	2.527.087	2.544.315
11	Angka kriminalitas	0,00011	0,0002	0,00016	0,00015	0.00018

Sumber : Badan Lesbang dan Politik Kabupaten Malang, Tahun 2016

4. Fokus Sumber Daya Manusia
a. Rasio lulusan S1/S2/S3

Salah satu faktor penting dalam kerangka pembangunan daerah adalah menyangkut kualitas sumber daya manusia (SDM). Dengan semakin tinggi tingkat pendidikan yang ditamatkan, maka diharapkan semakin baik kualitas SDM yang ada. Perkembangan

rasio lulusan S1/S2/S3 selama periode 2011-2015 cukup berfluktuasi. Tahun 2015 rasio lulusan S1/S2/S3 Kabupaten Malang mengalami penurunan ada korelasi dengan penurunan jumlah penduduk. Kemudian untuk rasio lulusan S1/S2/S3 pada tahun 2015 terdapat 267.49, artinya dari 10.000 penduduk di Kabupaten Malang terdapat 268 penduduk yang lulus S1/S2/S3.

Tabel 33

Rasio Lulusan Penduduk Kabupaten Malang Tahun 2011-2015

No	Uraian	2011	2012	2013	2014	2015
1	Diploma IV/Starata 1	70.662	75.107	76.989	78.324	63.526
2	Strata 2	6.401	6.398	6.440	6.472	5.061
3	Strata 3	410	460	481	509	470
Jumlah lulusan S1/S2/S3		77.473	81.965	83.910	85.305	69.057
Jumlah Penduduk		2.920.500	3.043.613	3.077.9603	3.092.714	2.581.671
Rasio lulusan S1/S2/S3		265.27	269.30	222.01	275.83	267.49

Sumber : Dinas Catatan Sipil dan Kependudukan Kabupaten Malang,, Tahun 2016.

b. Rasio Ketergantungan

Rasio ketergantungan digunakan untuk mengukur besarnya beban yang harus ditanggung oleh setiap penduduk berusia produktif terhadap penduduk yang tidak produktif. Rasio ketergantungan Kabupaten Malang tahun 2012 relatif meningkat bila dibandingkan dengan tahun 2011. Jika tahun 2011 rasio ketergantungan hanya sebesar 49.70%, maka tahun 2012 meningkat menjadi 57.11%. Karena perpindahan keluar dan masuk penduduk Kabupaten Malang yang dinamis Sampai dengan tahun 2015, rasio ketergantungan ini cenderung mengalami sedikit penurunan, menjadi 171.31%. Dengan kata lain, setiap 100 orang yang berusia kerja (dianggap produktif) di Kabupaten Malang mempunyai tanggungan sebanyak 171 orang yang belum produktif dan dianggap tidak produktif lagi.

Tabel 34
Rasio Ketergantungan Di Kabupaten Malang Periode 2011-2015

No	Uraian	2011	2012	2013	2014	2015
1	Jumlah Penduduk Usia < 15 tahun	519.891	519.801	537.522	536.536	1.576.349
2	Jumlah Penduduk usia > 64 tahun	30.125	60.903	69.490	73.179	45.418
3	Jumlah Penduduk Usia Tidak Produktif (1) & (2)	550.016	580.704	607.012	609.715	1.621.767
4	Jumlah Penduduk Usia 15-64 tahun	1.106.603	1.016.744	1.113.278	1.108.096	946.673
5	Rasio ketergantungan (3)/(4) (%)	49.70	57.11	54.52	55.02	171.31

Sumber : Dinas Catatan Sipil dan Kependudukan Kabupaten Malang, Tahun 2016

A.11 Perkembangan Struktur, Substansi Serta Hakikat Dari Pelaksanaan Otonomi Daerah Studi di Kota Batu

A. Gambaran Umum Kota Batu

Wilayah Kota Batu yang terletak di dataran tinggi di kaki Gunung Panderman dengan ketinggian 700 sampai 1100 meter di atas permukaan laut, berdasarkan kisah-kisah orang tua maupun dokumen yang ada maupun yang dilacak keberadaannya, sampai saat ini belum diketahui kepastiannya tentang kapan nama "B A T U" mulai disebut untuk menamai kawasan peristirahatan tersebut.¹⁸³ Kota Batu terletak pada ketinggian rata-rata 871 m di atas permukaan laut. Kota Batu dikelilingi beberapa gunung, di antaranya adalah:¹⁸⁴

- Gunung Anjasmoro (2277 m)
- Gunung Arjuno (3339 m)
- Gunung Banyak
- Gunung Kawi (2651 m)
- Gunung Panderman (2040 m)
- Gunung Welirang (2156 m)

Pada tahun 2001 Kota Administratif statusnya berubah menjadi Kota Batu berdasarkan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2001 tentang pembentukan Kota Batu yang disahkan oleh

¹⁸³ <http://website.batukota.go.id/statis-12-sejarah-kota-batu>, "Sejarah Kota Batu, diakses tanggal 24 september 2018

¹⁸⁴ <http://website.batukota.go.id/statis-14-geografis-kota-batu>, "Geografis Kota Batu, diakses tanggal 24 September 2018

Presiden RI tanggal 21 Juni 2001. Maka pada tanggal 17 Oktober 2001, Kota Batu secara resmi dipisahkan sebagai Daerah Otonom yang terpisah dari Kabupaten Malang dan meliputi tiga kecamatan (Kecamatan Batu, Kecamatan Bumiaji, dan Kecamatan Junrejo) yang terdiri 19 desa serta 5 kelurahan.

Tabel 35
Jumlah Desa/Kelurahan Menurut Kecamatan di Kota Batu

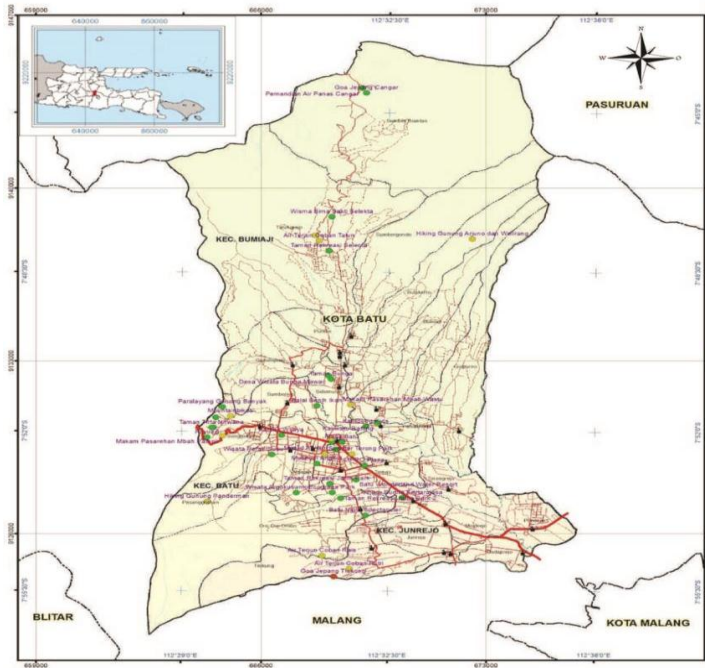
Nomor	Kecamatan	Desa	Kelurahan
1	Batu	4	4
2	Junrejo	6	1
3	Bumiaji	9	0
Kota Batu		19	5

Sumber : Kota Batu dalam Angka 2018

Pada awal abad 19 Batu berkembang menjadi daerah tujuan wisata, khususnya orang-orang Belanda, sehingga orang-orang Belanda itupun membangun tempat-tempat Peristirahatan (Villa) bahkan bermukim di Batu. Situs dan bangunan-bangunan peninggalan Belanda atau semasa Pemerintahan Hindia Belanda itupun masih berbekas bahkan menjadi aset dan kunjungan Wisata hingga saat ini peninggalan arsitektur dengan nuansa dan corak Eropa pada penjajahan Belanda dalam bentuk sebuah bangunan yang ada saat ini serta panorama alam yang indah di kawasan Batu sempat membuat Bapak Proklamator sebagai The Father Foundation of Indonesia yaitu Bung Karno dan Bung Hatta setelah Perang Kemerdekaan untuk mengunjungi dan beristirahat di kawasan Selecta Batu.¹⁸⁵

¹⁸⁵ "Sejarah Kota Batu, *Op.cit.*, diakses tanggal 24 september 2018

Gambar 13
PETA WILAYAH KOTA BATU
MAP OF BATU MUNICIPALITY



Sumber : Kota Batu Dalam Angka 2018

Konsekuensi logis dengan adanya pemerintahan di daerah ialah adanya distribusi kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah yang ada di daerah. Distribusi kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah di maksudkan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.¹⁸⁶ Pada dasarnya, desentralisasi bertujuan membangun partisipasi masyarakat dan mengundang keterlibatan publik seluas-luasnya dalam proses perencanaan, implementasi dan evaluasi pembangunan yang dijalankan. Untuk itu, desentralisasi memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk secara demokratis mengatur pemerintahannya sendiri sebagai manifestasi dari cita-cita sistem desentralisasi.

Hal ini sejalan dengan Undang- undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

¹⁸⁶Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi " Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, Dan Kota Mengatur Dan Mengurus Sendiri Urusan Pemerintahan Menurut Asas Otonomi Dan Tugas Pembantuan".

mengamankan penyusunan rencana pembangunan yang mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan, menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi dan sinergi baik antar daerah, antar ruang, antar waktu, antar fungsi pemerintahan, menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan serta mengoptimalkan peran serta masyarakat.

Dalam rangka pelaksanaan amanat undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, undang – undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah serta dengan memperhatikan beberapa peraturan pelaksanaannya antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian, dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana pembangunan Daerah serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 yang menjelaskan Pemerintah Daerah diwajibkan untuk menyusun Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (RKPD) sebagai rencana tahunan. Perencanaan pembangunan daerah sebagai bagian dari sistem perencanaan pembangunan nasional disusun dalam jangka panjang, jangka menengah, dan jangka pendek.

Oleh karena itu untuk memberikan arah dan tujuan dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan daerah maka Pemerintah Daerah Kota Batu membentuk Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 4 Tahun 2012 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kota Batu Tahun 2005-2025. Pembentukan RPJPD Kota Batu kemudian dibentuk Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk kurun waktu 5 (lima) tahun mendatang dengan berlakunya Peraturan Daerah Kota Batu Nomor 7 Tahun 2013 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Batu Tahun 2012 -2017 yang salah satu pengaturannya tentang visi, misi, dan arah kebijakan daerah Pemerintah Daerah Kota Batu selama 5 tahun.

RPJMD sebagai penjabaran visi, misi walikota dan wakil walikota merupakan komiten kerja walikota dan wakil walikota terpilih. Tujuan, sasaran, dan program pembangunan yang ditetapkan dalam RPJMD harus selaras dengan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) serta

RPJMD Jawa Timur. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Batu adalah dokumen perencanaan pembangunan Kota Batu yang merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya Pemerintahan Kota Batu dalam bentuk visi, misi dan arah pembangunan daerah untuk masa 5 (lima) tahun ke depan yakni dalam ha ini tahun 2012 sampai dengan tahun 2017.

Penetapan sasaran dan program-program pembangunan yang ditetapkan dalam RPJMD disesuaikan dengan prediksi kemampuan sumber daya dana dana serta hasil –hasil yang ingin dicapai dari pelaksanaan program tersebut yang ditetapkan secara indikatif. RPJMD Tahun 2013-2017 merupakan perspektif masa depan daerah tentang apa yang ingin dicapai dalam masa 5 (lima) tahun ke depan melalui visi :¹⁸⁷

“Terwujudnya Kota Batu Sentra Pertanian Organik Berbasis Kepariwisata Internasional Ditunjang oleh Pendidikan yang Tepat Guna dan Berdaya Saing, Ditopang oleh Sumber Daya (Alam, Manusia dan Budaya) yang Tangguh, Diselenggarakan oleh Pemerintahan yang Baik, Kreatif, Inovatif, Dijiwai oleh Keimanan dan Ketaqwaan kepada Tuhan Yang Maha Esa”.

Dengan misi Kota Batu sebagai berikut :¹⁸⁸

1. Peningkatan kualitas hidup antar umat beragama.
2. Reformasi birokrasi dan tata kelola pemerintahan.
3. Mengembangkan pertanian organik dan perdagangan hasil pertanian organik.
4. Meningkatkan posisi peran dari Kota Sentra Pariwisata menjadi Kota Kepariwisata Internasional
5. Optimalisasi investasi daerah.
6. Peningkatan kualitas pendidik dan lembaga pendidikan
7. Peningkatan kualitas pelayanan kesehatan.
8. Pengembangan infrastruktur (sektor fisik) khususnya perkantoran pemerintah, fasilitas publik, prasarana dan sarana lalu lintas
9. Meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan desa guna meningkatkan pelayanan kepada masyarakat

¹⁸⁷

http://website.batukota.go.id/files/sakip_Lamp-2%20Matriks%20IKU%20Kota%20Batu2017.pdf, “Visi dan Misi, diakses tanggal 24 september 2018

¹⁸⁸ *ibid*

10. Menciptakan stabilitas dan kehidupan politik di Kota Batu yang harmonis dan demokratis
11. Pemberdayaan masyarakat melalui koperasi dan UKM.

Salah satu pembentukan visi misi tersebut bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan ekonomi di Kota Batu. Salah satu bentuk fokus kesejahteraan dan Pemerataan Ekonomi secara makro di daerah adalah dengan melihat dari Pertumbuhan Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) di daerah tersebut. Terdapat dua jenis penilaian produk domestik regional bruto (PDRB) dibedakan dalam dua jenis penilaian yaitu atas dasar harga berlaku dan atas dasar harga konstan. Berikut data mengenai Nilai dan kontribusi Sektor dalam PDRB Tahun 2008 s/d 2011 sebagai berikut :

Tabel 36
Nilai dan kontribusi Sektor dalam PDRB Tahun 2008 s/d 2011
Atas Dasar Harga Konstan (Hk) Tahun 2000 dan Harga Berlaku
(Hb)
Kota Batu Tahun 2012

No	Uraian	Tahun							
		2008		2009		2010		2011	
		Hk (%)	Hb (%)	Hk (%)	Hb (%)	Hk (%)	Hb (%)	Hk (%)	Hb (%)
1	Pertanian	20,94	19,44	20,77	18,63	20,38	18,12	19,79	17,87
2	Pertambangan dan Penggalian	0,23	0,22	0,23	0,21	0,23	0,21	0,22	0,20
3	Industri Pengolahan	7,45	7,25	7,36	7,02	7,27	6,74	7,13	6,49
4	Listrik, Gas dan Air Bersih	1,50	1,53	1,53	1,49	1,55	1,44	1,56	1,40
5	Konstruksi	1,48	1,67	1,55	1,75	1,62	1,90	1,71	2,01
6	Perdagangan, Hotel dan Restoran	46,27	46,72	46,26	47,72	46,64	48,48	47,16	49,01
7	Pengangkutan dan Komunikasi	3,60	3,65	3,60	3,59	3,61	3,49	3,64	3,38
8	Keuangan, sewa dan Jasa Perusahaan	4,52	4,07	4,51	4,02	4,57	3,93	4,59	3,90
9	Jasa- jasa	14,01	15,44	14,19	15,57	14,14	15,68	14,20	15,74
	PDRB	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Sumber : Kota Batu Dalam Angka Tahun 2012 dalam RPJMD Kota Batu Tahun 2012 – 2017

Perubahan indeks implisit dari PDRB Kota Batu merupakan gambaran dari peningkatan harga seluruh barang dan jasa dalam

periode satu tahun. Tingkat inflasi Kota Batu selama kurun waktu tahun 2008 sampai dengan tahun 2012 yang diukur dengan indeks implisit PDRB mengalami fluktuatif yaitu pada tahun 2008 inflasi sebesar 9,53 persen, tahun 2009 inflasi sebesar 5,82 persen, inflasi tahun 2010 sebesar 6,18 persen dan inflasi tahun 2011 sebesar 5,12 persen. Selanjutnya rata-rata pertumbuhan inflasi di Kota Batu tahun 2008-2011 sebesar 6,66 persen.

Tabel 37
Nilai Inflasi Rata-Rata Tahun 2008 -2011 Kota Batu

Uraian	Dalam Persen				Rata-Rata Pertumbuhan (Persen)
	2008	2009	2010	2011	
Inflasi	9,53 %	5,82 %	6,18 %	5,12 %	6.66 %

Sumber : Kota Batu dalam Angka Tahun 2008, 2009, 2010 dan 2011

Penyelenggaraan pemerintahan melalui otonomi daerah berupa pelimpahan kewenangan dari pusat kepada daerah untuk melaksanakan pemerintahan wajib dan pilihan oleh daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah membagi Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. adapun urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, Perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat; dan sosial sedangkan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan Desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil, dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olah raga, statistik, persandian, kebudayaan, perpustakaan; dan kearsipan.

Untuk Urusan Pemerintahan Pilihan meliputi kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian, dan transmigrasi. Berkaitan dengan urusan Pemerintahan Pilihan daerah memiliki kewenangan dalam hal kelautan dan perikanan,

pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan perindustrian, dan transmigrasi.¹⁸⁹ Atas dasar tersebut, Pemerintah Kota Batu membagi urusan pemerintahan sebagaimana kewenangan daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Berikut beberapa contoh urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah Kota Batu dengan rincian sebagai berikut.

B. Layanan Urusan Pemerintahan

1. Pendidikan

Angka Partisipasi Sekolah (APS)

Angka Partisipasi Sekolah (APS) merupakan ukuran daya serap sistem pendidikan terhadap penduduk usia sekolah yaitu perbandingan penduduk usia antara 7 hingga 18 tahun yang terdaftar sekolah pada tingkat pendidikan SD/SLTP/SLTA dibagi dengan jumlah penduduk berusia 7 hingga 18 tahun. Sedangkan angka partisipasi menunjukkan partisipasi sekolah penduduk usia sekolah di tingkat pendidikan tertentu. APS memperhitungkan adanya perubahan penduduk terutama usia muda. Ukuran yang banyak digunakan di sektor pendidikan seperti pertumbuhan jumlah murid lebih menunjukkan perubahan jumlah murid yang mampu di tampung di setiap jenjang sekolah, sehingga naiknya persentase jumlah murid tidak dapat diartikan sebagai semakin meningkatnya partisipasi sekolah. Kenaikan tersebut dapat pula dipengaruhi oleh semakin besarnya jumlah penduduk usia sekolah yang tidak diimbangi dengan ditambahnya infrastruktur sekolah serta peningkatan akses masuk sekolah sehingga partisipasi sekolah seharusnya tidak berubah atau malah semakin rendah. APS adalah jumlah murid kelompok usia pendidikan dasar (7-12 tahun dan 13-15 tahun dan 16-18 tahun) yang masih menempuh pendidikan dasar per 1.000 jumlah penduduk usia pendidikan dasar.

¹⁸⁹ Pasal 12 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Tabel 38
Perkembangan Angka Partisipasi Sekolah
Kota Batu Tahun 2008 s/d 2012

No	Jenjang Pendidikan	2008	2009	2010	2011	2012
1	SD/MI					
1.1	Jumlah murid usia 7-12 tahun	16.616	16.680	17.024	17.489	17.324
1.2	Jumlah Penduduk kelompok usia 7-12 tahun	19.769	17.934	18.942	18.942	18.123
1.3	APS SD/MI (1.1)/(1.2)X 1000	841	930	899	923	956
2	SMP/MTS					
2.1	Jumlah murid usia 13-15 tahun	6.240	6.053	6.054	6.485	6.582
2.2	Jumlah Penduduk kelompok usia 13-15 tahun	8.808	8.901	9.116	9.116	8.122
2.3	APS SMP/MTS (2.1)/(2.2)X 1000	708	680	664	711	810
3	SMA/SMK/MA					
3.1	Jumlah murid usia 16-18 tahun	3.992	2.760	2.698	4.735	4.811
3.2	Jumlah Penduduk kelompok usia 16-18 tahun	8.147	8.806	8.904	8.904	8.884
3.3	APS SMA/SMK/MA (3.1)/(3.2)X 1000	490	313	303	532	542

Sumber : Dinas Pendidikan dalam RPJMD Kota Batu Tahun 2012 – 2017

Tabel 39
Ketersediaan Sekolah dan Penduduk Usia Sekolah
Kota Batu Tahun 2008 s/d 2012

No	Jenjang Pendidikan	2008	2009	2010	2011	2012
1	SD/MI					
1.1	Jumlah gedung sekolah	83	83	84	85	88
1.2	Jumlah Penduduk kelompok usia 7-12 tahun	19.769	17.934	18.942	18.942	18.123
1.3	Rasio (1.1)/(1.2) X 1000	40	50	40	40	50
2	SMP/MTS					
2.1	Jumlah gedung sekolah	27	27	29	30	30
2.2	Jumlah Penduduk kelompok usia 13-15 tahun	8.808	8.901	9.116	9.116	8.122
2.3	Rasio (2.1)/(2.2)X 1000	30	30	30	30	40
3	SMA/SMK/MA					
3.1	Jumlah gedung sekolah	20	21	22	23	24
3.2	Jumlah Penduduk kelompok usia 16-18 tahun	8.147	8.806	8.904	8.904	8.884
3.3	Rasio (3.1)/(3.2)X 1000	20	20	20	30	30

Sumber : Dinas Pendidikan dalam RPJMD Kota Batu Tahun 2012 – 2017

Tabel 40
Jumlah Guru dan Murid Jenjang Pendidikan Dasar
Kota Batu Tahun 2008 s/d 2012

No	Jenjang Pendidikan	2008	2009	2010	2011	2012
1	SD/MI					
1.1	Jumlah Guru	1.008	1.175	1.140	1.138	1.242
1.2	Jumlah Murid	19.411	19.438	19.757	19.771	11.964
1.3	Rasio (1.1)/(1.2) X 1000					
2	SMP/MTS					
2.1	Jumlah Guru	612	652	642	734	731
2.2	Jumlah Murid	8.655	9.315	8.060	9.209	9.521
2.3	Rasio (2.1)/(2.2)X 1000					
3	SMA/SMK/MA					
3.1	Jumlah Guru	581	653	605	736	777
3.2	Jumlah Murid	5.474	4.235	4.138	6.401	6.943
3.3	Rasio (3.1)/(3.2)X 1000	106	154	146	115	112

Sumber : Dinas Pendidikan dalam RPJMD Kota Batu Tahun 2012 - 2017

Angka Melek Huruf (AMH)

Angka Melek Huruf (dewasa) adalah proporsi penduduk berusia 15 tahun ke atas yang dapat membaca dan menulis dalam huruf latin atau lainnya. AMH dapat digunakan untuk *satu*, mengukur keberhasilan program- program pemberantasan buta huruf, terutama di daerah pedesaan di Indonesia dimana masih tinggi jumlah penduduk yang tidak pernah bersekolah atau tidak tamat SD, *dua*, menunjukkan kemampuan penduduk di suatu wilayah dalam menyerap informasi dari berbagai media, dan *tiga*, menunjukkan kemampuan untuk berkomunikasi secara lisan dan tertulis. Sehingga angka melek huruf dapat berdasarkan kabupaten mencerminkan potensi perkembangan intelektual sekaligus kontribusi terhadap pembangunan daerah.

Tabel 41
Perkembangan Angka Melek Huruf (AMH) Kota Batu
Tahun 2008 s.d. 2011

No	Uraian	2008	2009	2010	2011
1	Jumlah penduduk usia diatas 15 tahun yang bisa membaca dan menulis	145.352	143.144	141.220	141.220
2	Jumlah penduduk usia 15 tahun keatas	148.804	146.215	143.022	143.022
3	Angka melek huruf (1) / (2) x 100	97,7	97,9	98,7	98,7

Sumber : Kota Batu Dalam Angka Tahun 2012 dalam RPJMD Kota Batu Tahun 2012 – 2017

Angka Pendidikan yang Ditamatkan (APT)

APT merupakan persentase jumlah penduduk, baik yang masih sekolah ataupun tidak sekolah lagi, menurut pendidikan tertinggi yang telah ditamatkan. APT berguna untuk menunjukkan pencapaian pembangunan pendidikan di suatu daerah, juga berguna untuk melakukan perencanaan penawaran tenaga kerja, terutama untuk melihat kualifikasi pendidikan angkatan kerja di suatu wilayah.

Tabel 42
Perkembangan Angka Pendidikan yang Ditamatkan (APT)
Kota Batu Tahun 2008 s.d. 2011

No.	Uraian				
		2008	2009	2010	2011
1	Jumlah penduduk SD	19.769	19.570	19.767	18.973
2	Jumlah penduduk SMP	8.655	8.963	8.911	9.068
3	Jumlah penduduk SMA	5.474	5.547	5.991	5.733
4	Jumlah penduduk Perguruan Tinggi	1.499	1.572	1.621	1.591
5	Jumlah penduduk	182.885	202.636	203.459	207.527
6	APT SD (1) / (5) x 100	10,8	9,65	9,71	9,14
7	APT SMP (2) / (5) x 100	4,73	4,42	4,37	4,36
8	APT SMA (3) / (5) x 100	2,99	2,73	2,94	2,76
9	APT Perguruan Tinggi (4) / (5) x 100	0,81	0,77	0,79	0,76

Sumber : Data Dinas Pendidikan Kota Batu dalam RPJMD Kota Batu Tahun 2012 – 2017

2. Kesehatan

Ketersediaan sarana kesehatan dan tenaga kesehatan sangat penting untuk meningkatkan kualitas pelayanan kesehatan kepada masyarakat. salah satu indikator meningkatnya kualitas pelayanan kesehatan di suatu wilayah adalah meningkatnya indikator pelayanan kunjungan dan status gizi dan dukungan sarana kesehatan yang ada di dalam suatu wilayah

1. Rasio Pos Pelayanan Terpadu (Posyandu) Per Satuan Balita

Pemeliharaan dan perawatan kesejahteraan ibu dan anak-anak sejak usia dini, merupakan suatu strategi dalam upaya pemenuhan pelayanan dasar yang meliputi peningkatan derajat kesehatan dan gizi yang baik, lingkungan yang sehat dan aman, pengembangan psikososial/emosi. Kemampuan berbahasa dan pengembangan kemampuan kogniti (daya pikir dan daya cipta) serta perlindungan anak. Pengalaman empirik di beberapa tempat menunjukkan, bahwa strategi pelayanan kesehatan dasar masyarakat dengan fokus pada ibu dan anak seperti itu dapat dilakukan pada posyandu.

Tabel 43
Jumlah Posyandu dan Balita Kota Batu Tahun 2008 s/d 2012

No	Uraian	2008	2009	2010	2011	2012
1	Jumlah Posyandu	186	187	189	189	189
2	Jumlah Balita	13.446	13.299	11.477	11.201	10.658
3	Rasio (1)/(2) x 100	1,38	1,40	1,65	1,69	1,77

Sumber : Dinas Kesehatan Kota Batu dalam RPJMD Kota Batu Tahun 2012 – 2017

2. Rasio Puskesmas, Poliklinik dan Puskesmas Pembantu (Pustu)

Rasio puskesmas, poliklinik dan puskesmas pembantu digunakan untuk mengukur ketersediaan fasilitas rumah sakit berdasarkan jumlah penduduk.

Tabel 44
Jumlah Puskesmas, Poliklinik dan Pustu Kota Batu Tahun 2008 s.d. 2012

No	Uraian	2008	2009	2010	2011	2012
1	Jumlah Puskesmas	4	4	5	5	5
2	Jumlah Poliklinik	10	7	6	7	7
3	Jumlah Pustu	4	4	4	6	6
4	Jumlah Penduduk	192.059	195.150	206.981	208.366	194.793

5	Rasio Puskesmas persatuan penduduk (1) / (4) x 1000	0.02	0.02	0.024	0.023	0.025
6	Rasio Poliklinik persatuan penduduk ((2) / (4) x 1000	0.05	0.03	0.02	0.02	0.03
7	Rasio Pustu persatuan penduduk (3) / (4) x 1000	0.02	0.02	0.019	0.028	0.030

Sumber : Dinas Kesehatan Kota Batu dalam RPJMD Kota Batu Tahun 2012 – 2017

3. Rasio Rumah Sakit Per Satuan Penduduk

Rasio rumah sakit per satuan penduduk adalah jumlah rumah sakit per 10.000 penduduk. Rasio ini mengukur ketersediaan fasilitas rumah sakit berdasarkan jumlah penduduk.

Tabel 45
Jumlah dan Rasio Rumah Sakit Per Jumlah Penduduk Kota Batu
Tahun 2008 s/d 2012

No	Uraian	2008	2009	2010	2011	2012
1	Jumlah Rumah sakit Umum (Pemerintah)	186	187	189	189	189
2	Jumlah Rumah Sakit	13.446	13.299	11.477	11.201	10.658
3	Rasio (1) / (2) x 100	1,38	1,40	1,65	1,69	1,77

Sumber: Dinas Kesehatan Kota Batu dalam RPJMD Kota Batu Tahun 2012 – 2017

4. Rasio Dokter Per Satuan Penduduk

Indikator rasio dokter per jumlah penduduk menunjukkan tingkat pelayanan yang dapat diberikan oleh dokter dibandingkan jumlah penduduk yang ada. Apabila dikaitkan dengan standar sistem pelayanan kesehatan terpadu, idealnya satu orang dokter melayani 2.500 penduduk. Jumlah dokter dan dokter spesialis di Indonesia belum memenuhi kebutuhan sesuai rasio jumlah penduduk Indonesia. Selain itu distribusi dokter dan dokter spesialis tidak merata serta kualitasnya masih perlu ditingkatkan.

Tabel 46
Jumlah Dokter Kota Batu Tahun 2008 s.d. 2012

No	Uraian	2008	2009	2010	2011	2012
1	Jumlah dokter	127	115	148	102	153
2	Jumlah penduduk	192.059	195.150	206.981	208.366	194.793
3	Rasio (1) / (2) x 2500	1.65	1.47	1.78	1.22	1.96

Sumber: Dinas Kesehatan Kota Batu dalam RPJMD Kota Batu Tahun 2012 – 2017

5. Rasio Tenaga Medis Per Satuan Penduduk

Rasio Tenaga Medis per jumlah penduduk menunjukkan seberapa besar ketersediaan tenaga kesehatan dalam memberikan pelayanan kepada penduduk. Jumlah tenaga medis pada tahun 2008 sebanyak 272, tahun 2009 sebanyak 307, tahun 2010 sebanyak 415 dan tahun 2012 sebanyak 368 tenaga medis. Keberadaan tenaga medis menyebar merata di tiga kecamatan di wilayah Kota Batu. Lebih jelasnya lihat tabel berikut:

Tabel 47

No	Uraian	2008	2009	2010	2011	2012
1	Jumlah tenaga medis	272	307	357	415	368
2	Jumlah penduduk	192.059	195.150	206.981	208.366	194.793
3	Rasio (1) / (2) x 1000	141.62	157.31	172.47	199.16	188.91

Jumlah Tenaga Medis Kota Batu Tahun 2008 s.d. 2012

Sumber: Dinas Kesehatan Kota Batu dalam RPJMD Kota Batu Tahun 2012 – 2017

2. Penataan Ruang

1. Rasio Ruang Terbuka Hijau Per Satuan Luas Wilayah Ber HPL/ HGB

Ruang terbuka hijau adalah area memanjang/jalur dan/atau mengelompok, yang penggunaannya lebih bersifat terbuka, tempat tumbuh tanaman, baik yang tumbuh secara alamiah maupun yang sengaja ditanam.

Tabel 48

Rasio Ruang Terbuka Hijau per Satuan Luas Wilayah Kota Batu

Tahun 2008 s.d. 2012

No.	Uraian	2008	2009	2010	2011	2012
1	Luas Ruang Terbuka Hijau	62.290 ^(*)	62.290 ^(*)	62.290 ^(*)	62.290 ^(*)	62.290 ^(*)
2	Luas wilayah ber HPL/HGB	779,34	779,34	779,34	779,34	779,34
3	Luas wilayah	19.908,72	19.908,72	19.908,72	19.908,72	19.908,72
4	Rasio Ruang Terbuka Hijau (1) / (2)	0,08	0,08	0,08	0,08	0,08

Sumber : Data Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Batu dalam RPJMD Kota Batu Tahun 2012 – 2017

** RTH Yang dikelola oleh Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang.*

2. Rasio Bangunan Ber-IMB Per Satuan Bangunan

Izin mendirikan bangunan gedung adalah perizinan yang diberikan oleh Pemerintah kabupaten/kota kepada pemilik bangunan gedung untuk membangun baru, mengubah, memperluas, mengurangi, dan/atau merawat bangunan gedung sesuai dengan persyaratan administratif dan persyaratan teknis yang berlaku.

Tabel 49
Rasio Bangunan Ber-IMB per Satuan Bangunan Kota Batu
Tahun 2008 s.d. 2012

No	Uraian	2008	2009	2010	2011	2012
1	Jumlah Bangunan ber-IMB	-	922	1.271	1.714	2.559
2	Jumlah Bangunan					
3	Rasio bangunan ber-IMB (1) / (2)					

Sumber : Data Kantor Pelayanan Perijinan Terpadu Kota Batu dalam RPJMD Kota Batu(2012 – 2017)

3. Penyelenggaraan Keamanan dan Ketertiban Masyarakat

1. Rasio Jumlah Polisi Pamong Praja Per 10.000 Penduduk

Rasio jumlah polisi pamong praja menggambarkan kapasitas pemda dalam memelihara dan menyelenggarakan ketentraman dan ketertiban umum, menegakkan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah. Semakin besar rasio jumlah polisi pamong praja maka akan semakin besar ketersediaan polisi pamong praja yang dimiliki pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan penunjang penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Tabel 50
Rasio Jumlah Polisi Pamong Praja Per 10.000 Penduduk
Tahun 2008 s.d. 2012

No	Uraian	2008	2009	2010	2011	2012
1	Jumlah polisi pamong praja	102	99	74	69	69
2	Jumlah penduduk	182.885	202.636	203.459	207.527	210.126
3	Rasio jumlah polisi pamong praja per 10.000 penduduk (1) / (2) x 10.000	5,57	4,88	3,64	3,32	3,28

Sumber : Data Kantor Satuan Polisi Pamong Praja Kota Batu dalam RPJMD Kota Batu 2012 – 2017

2. Rasio Jumlah Linmas Per 10.000 Penduduk

Rasio jumlah linmas menggambarkan kapasitas pemda untuk memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat adalah upaya mengkondisikan lingkungan yang kondusif dan demokratis sehingga tercipta kehidupan strata sosial yang interaktif. Semakin besar rasio jumlah linmas maka akan semakin besar ketersediaan linmas yang dimiliki pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan penunjang penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam upaya pemeliharaan ketentraman dan ketertiban masyarakat.

Tabel 51
Rasio Jumlah Linmas Per 10.000 Penduduk Tahun 2008 s.d. 2012

No.	Uraian	2008	2009	2010	2011	2012
1	Jumlah linmas	1.580	1.650	1.645	1.600	1.670
2	Jumlah penduduk	182.885	202.636	203.459	207.527	210.126
3	Rasio jumlah linmas per 10.000 penduduk (1) / (2) x 10.000	86,39	81,42	80,85	77,09	79,47

Sumber : Data Kantor Kesbangpol Kota Batu dalam RPJMD Kota Batu (2012 – 2017)

3. Rasio Jumlah Pos Kamling Per Jumlah Desa/Kelurahan

Rasio jumlah pos siskamling menggambarkan ketersediaan pos siskamling di setiap desa/kelurahan. Semakin besar rasio jumlah pos siskamling akan semakin besar ketersediaan kapasitas pemda dalam memberdayakan masyarakat untuk ikut berperan aktif dalam pemeliharaan ketentraman dan ketertiban masyarakat serta keamanan lingkungan.

Tabel 52
Rasio Jumlah Poskamling Per Kecamatan Tahun 2008 s.d. 2012

No.	Kecamatan	2008			2009		
		Jumlah Pos Kamling	Jumlah Desa	Rasio	Jumlah Pos Kamling	Jumlah Desa	Rasio
(1)	(2)	(3)	(4)	(5=3/4)	(6)	(7)	(8=6/7)
1	Batu	50	8	6,25	50	4	12,5
2	Bumiaji	58	9	6,44	58	9	6,44
3	Junrejo	48	7	6,86	48	7	6,86
Jumlah		156	24	6,5	156	20	7,8

2010			2011			2012		
Jumlah Pos Kamling	Jumlah Desa	Rasio	Jumlah Pos Kamling	Jumlah Desa	Rasio	Jumlah Pos Kamling	Jumlah Desa	Rasio
(9)	(10)	$(11=9/10)$	(12)	(13)	$(14=12/13)$	(15)	(16)	$(17=15/16)$
50	4	12,5	50	4	12,5	50	4	12,5
58	9	6,44	58	9	6,44	58	9	6,44
48	6	8	48	6	8	48	6	8
156	19	8,21	156	19	8,21	156	19	8,21

Sumber : Data dari Bagian Pemerintahan Kota Batu dalam RPJMD Kota Batu 2012 – 2017

4. Sarana dan Prasarana Umum

1. Proporsi Panjang Jaringan jalan dalam Kondisi Baik

Proporsi panjang jaringan jalan dalam kondisi baik adalah panjang jalan dalam kondisi baik dibagi dengan panjang jalan secara keseluruhan (nasional, provinsi, dan kabupaten/kota). Hal ini mengindikasikan kualitas jalan dari keseluruhan panjang jalan. Seiring dengan semakin berkembangnya Kota Batu sebagai salah satu tujuan wisatawan, maka keberadaan infrastruktur mempunyai peran vital dan perlu terus dikembangkan agar perputaran roda perekonomian masyarakat dapat berjalan lancar. Untuk lebih jelasnya mengenai kondisi jaringan jalan di Kota Batu lihat tabel berikut:

Tabel 53
Panjang Jaringan Jalan Berdasarkan Kondisi Kota Batu
Tahun 2008 s.d. 2012

No.	Uraian	Panjang Jalan (km)			
		2008	2009	2010	2011
1	Kondisi Baik	95,83	95,83	110,83	101,83
2	Kondisi Sedang Rusak	221,18	221,18	216,18	227,18
3	Kondisi Rusak	84,83	109,83	104,83	100,83
4	Kondisi Rusak Berat	38,99	63,99	58,99	60,99
5	Jalan secara keseluruhan (nasional, provinsi, dan kabupaten/kota)	440,83	490,83	490,83	490,83
6	Proporsi jalan kondisi baik (1) / (5)	0,22	0,19	0,22	0,20

Sumber: Pengairan dan Binamarga Kota Batu dalam RPJMD Kota Batu (2012 -2017)

Adapun jaringan jalan yang menjadi kewenangan Provinsi Jawa Timur dengan panjang sekitar 19 Km, yaitu jalan Malang-Batu-Pujon dan Jalan Batu-Cangar-Pacet/Mojokerto. Adapun

kondisi jalan, khususnya Malang-Batu- Pujon berkondisi bagus, sedangkan jalan Batu-Cangar-Pacet/Mojokerto kondisi sedang. Sedangkan jaringan jalan yang menjadi kewenangan Kota Batu yaitu jalan perkotaan, jaringan jalan yang menghubungkan antar kecamatan, antar desa dan jalan lainnya dengan panjang jalan sekitar 471,83 Km. Guna mendukung peningkatan perekonomian daerah, serta mendukung pengembangan potensi Kota Batu, yaitu sebagai sentra pariwisata Jawa timur dan juga sebagai pengembangan pertanian, maka salah satu kendala yang dihadapi oleh Kota Batu yaitu masalah kemacetan, khususnya disaat musim kunjungan wisatawan. Guna mengantisipasi hal tersebut, maka pemerintah Kota Batu berusaha untuk membangun dan meningkatkan infrastruktur jalan, baik jalan perkotaan maupun jalan-jalan tembus untuk mengatasi kemacetan. Adapun program yang telah berjalan terkait dengan pembangunan jalan alternative untuk mengatasi kemacetan antara lain:

- a) Jalan lingkaran selatan dengan rute Junrejo-Tlekung-Oro-Oro Ombo-Batu telah selesai dilaksanakan dan sudah dapat dimanfaatkan sejak tahun 2007.
- b) Jalan Lingkaran Timur dengan rute Batu-Giripurno-tembus Karangploso juga telah selesai dilaksanakan sejak tahun 2007.
- c) Pembangunan Jembatan Kali Lanang pada tahun 2007 untuk mendukung jalan lingkaran utara Kota Batu.
- d) Pembangunan jalan alternative untuk mengurai kemacetan, seperti:
 - Jalan alternative Pendem-Torongrejo tembus Temas, melalui pelebaran dan perbaikan jalan.
 - Jalan gunungsari tembus punten-selecta melalui peningkatan kualitas jalan.

Setelah jalan tersebut diatas dibangun dan ditingkatkan, tetapi kenyataan dilapangan masih belum mampu memecahkan masalah kemacetan, sehingga pemerintah Kota Batu berusaha untuk pembangunan- pembangunan jalan baru dan rekayasa lalu lintas, seperti:

- a) Pembangunan jalan lingkaran barat mulai dari Tlekung-Panderman Hill- tembus ke Jalan Agrowisata-Jalan Imam Bonjol hingga tembus ke Jalan Untung Suripati. Target akhir tahun 2013 telah bisa dimanfaatkan.
- b) Rencana pembangunan rest area yang ditargetkan mulai

dibangun sekitar tahun 2014 yang lokasinya diarahkan di Desa Pendem.

- c) Rekayasa lalu lintas, dengan cara mengatur arus/sirkulasi kendaraan pada ruas-ruas jalan utama, pengaturan parker kendaraan dan lainnya.

Terkait dengan program pembangunan sector pariwisata, salah satunya dengan mempromosikan pariwisata Kota Batu serta mengupayakan aksesibilitas menuju Kota Batu dapat lancar, sehingga kenyamanan dan keamanan wisatawan menjadi terjamin yang pada akhirnya mampu meningkatkan jumlah kunjungan wisatawan ke Kota Batu serta mampu meningkatkan investasi di Kota Batu. Adapun program yang telah dilakukan maupun program yang masih dalam tahap proses pelaksanaan yaitu:

- a) Adanya pembukaan Lapangan Terbang Abdul Rahman Saleh menjadi Bandar udara komersil dengan melibatkan ketiga wilayah Malang Raya serta Provinsi Jawa Timur. Manfaat dengan dibukanya Bandar Udara tersebut, khususnya untuk Kota Batu, antara lain memudahkan wisatawan nasional ataupun mancanegara untuk datang berkunjung ke Kota Batu, hingga tahun ini kunjungan wisatawan yang datang ke Kota Batu meningkat pesat hingga tembus di atas 3 juta pengunjung dalam satu tahun. Diharapkan dengan adanya Bandar Udara ke depan wisatawan yang datang berkunjung ke Kota Batu dalam kurun lima tahun kedepan ditargetkan diatas 5 juta kunjungan.
- b) Adanya rencana pembangunan jalan tembus Lawang-Batu. Pembangunan jalan tembus Lawang-Batu kedepan tidak hanya menguntungkan wilayah Kota Batu saja, melainkan akan menguntungkan wilayah Malang Raya, mengingat pusat perputaran perekonomian Jawa Timur berada di Surabaya, maka sudah seharusnya permasalahan-permasalahan aksesibilitas yang menghubungkan Surabaya perlu ditingkatkan. Mengingat saat ini arah menuju Malang Raya, khususnya di sekitar Lawang dan Singosari rawan terjadi kemacetan, sehingga sangat mengganggu aktifitas pemakai jalan, baik yang akan berwisata maupun menjalankan usahanya ke Kota Batu, Kota Malang maupun Kabupaten Malang. Didalam rencana pembangunan jalan tembus Lawang-Batu saat ini masih menghadapi kendala-kendala dan masih dalam tahap

negosiasi dan koordinasi, antara lain:

- Proses negosiasi dengan pihak perhutani, mengingat sebagian lahan yang akan digunakan untuk jalan berada dalam kawasan perhutani.
- Koordinasi intens dengan wilayah Kabupaten Malang, mengingat sebagian besar jalan tembus melalui wilayah Kabupaten Malang.
- Koordinasi intens dengan pemerintah Provinsi Jawa Timur, hal ini pemerintah Provinsi Jawa Timur merupakan bagian yang tidak terpisahkan dalam pembangunan antar wilayah Kabupaten/Kota, baik terkait koordinasi maupun pendanaan.

Selanjutnya dengan terialisasinya jalan tembus Lawang-Batu akan bermanfaat besar bagi pembangunan Kota Batu, baik terhadap investasi, target peningkatan kunjungan wisatawan yang datang ke Kota Batu, maupun untuk mendukung sektor perdagangan terhadap produk-produk pertanian Kota Batu.

- c) Peningkatan status Terminal Kota Batu. Kedepan keberadaan terminal Kota Batu dapat lebih dikembangkan lagi, baik melalui peningkatan sarana dan prasarana terminal maupun penambahan rute angkutan antar Kota, seperti rute bis Batu-Surabaya, Batu-Bali dan rute lainnya yang strategis. Mengingat Kota Batu sebagai salah satu tujuan wisatawan, maka keberadaan rute angkutan bis umum dirasa sangat diperlukan, agar ke depan Kota Batu lebih berkembang lagi, sehingga mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta mampu meningkatkan pendapatan asli daerah Kota Batu.

2. Persentase Rumah Tinggal Bersanitasi

Rumah tinggal berakses sanitasi sekurang-kurangnya mempunyai akses untuk memperoleh layanan sanitasi yang berupa fasilitas air bersih, pembuangan tinja, pembuangan air limbah (air bekas), dan pembuangan sampah. Berdasarkan data presentase rumah tinggal bersanitasi di Kota Batu masih sangat minim sekali, sehingga ke depan perlu adanya penuntasan program pembangunan sanitasi sebagaimana telah diamanatkan dalam program MDGs. Untuk lebih jelasnya lihat tabel berikut :

Tabel 54
Persentase Rumah Tinggal Bersanitasi Kota Batu Tahun 2008
s.d. 2012

No	Uraian	2008	2009	2010	2011	2012
1	Jumlah rumah tinggal berakses sanitasi	-	-	80	104	154
2	Jumlah rumah tinggal	-	-	-	-	-
3	Persentase (1) / (2) x 100%	-	-	-	-	-

Sumber : Data Dinas Cipta Karya dan Tata Ruang Kota Batudalam RPJMD Kota Batu (2012 – 2017)

C. Aspek Daya Saing Daerah

Daya saing daerah merupakan salah satu aspek tujuan penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan potensi, kekhasan, dan unggulan daerah. Suatu daya saing (competitiveness) merupakan salah satu faktor kunci keberhasilan pembangunan ekonomi yang berhubungan dengan tujuan pembangunan daerah dalam mencapai tingkat kesejahteraan yang tinggi dan berkelanjutan. Aspek daya saing daerah dapat terdiri atas :

5. Fokus Kemampuan Ekonomi Daerah
6. Fokus Fasilitas Wilayah/Infrastruktur
7. Fokus Iklim Berinvestasi
8. Fokus Sumber Daya Manusia

Pertama, Fokus Kemampuan Ekonomi Daerah adalah kemampuan ekonomi daerah dalam kaitannya dengan daya saing daerah adalah bahwa kapasitas ekonomi daerah harus memiliki daya tarik (attractiveness) bagi pelaku ekonomi yang telah berada dan akan masuk ke suatu daerah untuk menciptakan multifier effect bagi peningkatan daya saing daerah. Kemampuan ekonomi daerah memicu daya saing daerah dalam beberapa tolok ukur, sebagai berikut :

- a. Pengeluaran Konsumsi Rumah Tangga per Kapita (Angka Konsumsi RT per Kapita)

Indikator pengeluaran konsumsi rumah tangga per kapita dimaksudkan untuk mengetahui tingkat konsumsi rumah tangga yang menjelaskan seberapa atraktif tingkat pengeluaran rumah tangga. Semakin besar rasio atau angka konsumsi RT semakin atraktif bagi peningkatan kemampuan ekonomi daerah.

Tabel 55
Angka Konsumsi RT per Kapita Kota Batu Tahun 2008 s.d.
2012

No.	Uraian	2008	2009	2010	2011	2012
1	Total Pengeluaran RT	480.139	465.008	574.594	-	-
2	Jumlah RT	54.645	55.227	49.915	-	-
3	Rasio (1) / (2)	8,79	8,42	11,51	-	-

Sumber : Data Kantor Ketahanan Pangan Kota Batu dalam RPJMD Kota Batu (2012 – 2017)

Catatan : Data tahun 2011 dan 2012 belum keluar.

- b Pengeluaran Konsumsi Non Pangan per Kapita (Persentase Konsumsi RT untuk Non Pangan) Pengeluaran konsumsi non pangan perkapita dibuat untuk mengetahui pola konsumsi rumah tangga di luar pangan. Pengeluaran konsumsi non pangan per kapita dapat dicari dengan menghitung persentase konsumsi RT untuk non pangan, yaitu proporsi total pengeluaran rumah tangga untuk non pangan terhadap total pengeluaran.

Tabel 56
Persentase Konsumsi RT Non Pangan Kota Batu Tahun 2008

No.	Uraian	2008	2009	2010	2011	2012
1	Total Pengeluaran RT Non Pangan	233.434	237.945	304.346	-	-
2	Total Pengeluaran	480.139	465.008	574.594	-	-
3	Rasio (1) / (2) x 100	48,62%	51,17%	52,97%	-	-

Sumber : Data Kantor Ketahanan Pangan Kota Batu dalam RPJMD Kota Batu (2012 – 2017)

- c Produktivitas Total Daerah
Produktivitas total daerah dihitung untuk mengetahui tingkat produktivitas tiap sektor per angkatan kerja yang menunjukkan seberapa produktif tiap angkatan kerja dalam mendorong ekonomi daerah per sektor. Produktivitas Total Daerah dapat diketahui dengan menghitung produktivitas daerah per sektor (9 sektor) yang merupakan jumlah PDRB dari setiap sektor dibagi dengan jumlah angkatan kerja dalam sektor yang bersangkutan. PDRB dihitung berdasarkan 9 (sembilan) sektor.

Kedua, Berkaitan dengan Fokus Fasilitas Wilayah/Infrastruktur merupakan Analisis kinerja atas fasilitas wilayah/infrastruktur dikategorikan dalam fasilitas yang mendukung aksesibilitas wilayah, penataan wilayah, Fasilitas bank dan non bank diukur dengan jenis dan jumlah bank dan cabang-cabangnya, dan jenis dan jumlah perusahaan asuransi dan cabang- cabangnya, ketersediaan air bersih, Fasilitas listrik dan telepon, ketersediaan restoran, dan ketersediaan penginapan merupakan salah satu aspek yang penting dalam meningkatkan daya saing daerah, terutama dalam menerima dan melayani jumlah kunjungan dari luar daerah. Semakin berkembangnya investasi ekonomi daerah akan meningkatkan daya tarik kunjungan ke daerah tersebut. Dengan semakin banyaknya jumlah kunjungan orang dan wisatawan ke suatu daerah perlu didukung oleh ketersediaan penginapan/hotel. Sebagai Kota tujuan wisata, maka salah satu dampak yang ditimbulkan adalah berkembangnya sarana akomodasi perhotelan. Adapun jumlah penginapan, hotel di Kota Batu tahun 2012 yaitu hotel bintang 5 sebanyak 1 buah, hotel bintang 4 sebanyak 3 buah, hotel bintang 3 sebanyak 5 buah, hotel bintang 1 sebanyak 1 buah dan hotel non bintang sebanyak 60 buah. Lebih jelasnya lihat tabel berikut:

Tabel 57
Jenis, Kelas dan Jumlah
Penginapan/Hotel Kota Batu

No.	Jenis Penginapan/Hotel	2008			2012		
		Jumlah Hotel	Jumlah Kamar	Jumlah Tempat Tidur	Jumlah Hotel	Jumlah Kamar	Jumlah Tempat Tidur
1	Hotel Bintang 5	0	0	-	1	193	-
2	Hotel Bintang 4	3	393	-	3	393	-
3	Hotel Bintang 3	5	437	-	5	437	-
4	Hotel Bintang 2	0	0	-	0	0	-
5	Hotel Bintang 1	2	125	-	2	125	-
6	Hotel Non Bintang (hotel melati & penginapan lainnya)	49	1616	-	49	1616	-
7	Total Jumlah penginapan/Hotel	59	2571	-	60	2764	-

Sumber : Data dari Dinas Pariwisata dan Kebudayaan RPJMD Kota Batu 2012 – 2017

Ketiga, Fokus Iklim Berinvestasi merupakan Analisis kinerja atas iklim berinvestasi dilakukan terhadap indikator angka kriminalitas, jumlah demo, lama proses perijinan, jumlah dan macam pajak dan retribusi daerah, jumlah perda yang mendukung

iklim usaha, persentase desa berstatus swasembada terhadap total desa.

Berkaitan dengan indikator angka kriminalitas yang mempengaruhi iklim berinvestasi dapat dilihat dari kejadian kriminal di Kota Batu dalam satu tahun dari tahun ke tahun mengalami peningkatan, tahun 2008 kejadian criminal sebanyak 210 kali, tahun 2009 sebanyak 373 kali, tahun 2010 sebanyak 245 kali, tahun 2011 sebanyak 292 kali dan tahun 2012 sebanyak 325 kali. Adapun jenis kriminal yang terjadi didominasi oleh kasus pencurian. Untuk lebih jelasnya lihat tabel berikut:

Tabel 58
Angka Kriminalitas Kota Batu

No.	Jenis Kriminalitas	2008	2009	2010	2011	2012
1	Jumlah kasus narkoba	10	14	18	35	43
2	Jumlah kasus pembunuhan	1	0	2	3	2
3	Jumlah kejahatan seksual	2	2	2	3	8
4	Jumlah kasus penganiayaan	16	10	16	14	21
5	Jumlah kasus pencurian	152	297	181	205	202
6	Jumlah kasus penipuan	28	48	23	30	46
7	Jumlah kasus pemalsuan uang	1	2	3	2	3
8	Jumlah tindak kriminal selama 1 tahun	210	373	245	292	325
9	Jumlah penduduk	182.885	202.636	203.459	207.527	210.126
10	Angka kriminalitas (8) / (9) x 10.000	11,48	18,41	12,04	14,07	15,47

Sumber : Data Kantor Kesbangpol Kota Batu dalam RPJMD Kota Batu Tahun 2012 – 2017

Sedangkan kemudahan perijinan dan lama proses perijinan yang mempengaruhi iklim berinvestasi merupakan Investasi yang akan masuk ke suatu daerah bergantung kepada daya saing investasi yang dimiliki oleh daerah yang bersangkutan. Daya saing investasi suatu daerah tidak terjadi dengan serta merta. Pembentukan daya saing investasi, berlangsung secara terus-menerus dari waktu ke waktu dan dipengaruhi oleh banyak faktor, salah satunya kemudahan perijinan dan lama proses perijinan. Pada prinsipnya dalam bidang perijinan di Kota Batu telah didukung dengan perda dan kantor pelayanan perijinan untuk mempermudah pelayanan bagi masyarakat. Jenis perijinan yang dominan di Kota Batu yaitu berupa IMB dan Ho. Untuk lebih jelasnya lihat tabel berikut :

Tabel 59
Kemudahan Perijinan dan Lama Proses Perijinan Kota Batu

No	Uraian	Lama mengurus (hari)	Jumlah persyaratan (dokumen)	Biaya resmi (rata-rata maks Rp.)
1	SIUP	6	11	0.-
2	TDP	6	11	0.-
3	IUI	6	11	0.-
4	TDI	6	11	0.-
5	IMB	12	11	Sesuai Perda No 9 Tahun 2011 tentang Perizinan Tertentu
6	HO	12	8	Sesuai Perda No 9 Tahun 2011 tentang Perizinan Tertentu

Sumber : Data Kantor Pelayanan Perijinan Terpadu dalam RPJMD Kota Batu (2012 –2017)

Berikutnya mengenai jumlah Pajak dan macam retribusi daerah yang mempengaruhi iklim investasi diukur dengan jumlah dan macam insentif pajak dan retribusi daerah yang mendukung iklim investasi. Adapun jumlah dan macam insentif pajak dan retribusi daerah yang mendukung iklim investasi di Kota Batu lihat pada tabel berikut:

Tabel 60
Jumlah dan Macam Insentif Pajak dan Retribusi Daerah yang Mendukung Iklim Investasi Kota Batu

No	Uraian	2008	2009	2010	2011	2012
1	Jumlah Pajak yang dikeluarkan	0	1	7	6	1
2	Jumlah Insentif Pajak yang mendukung iklim investasi	0		7	6	1
3	Jumlah Retribusi yang Dikeluarkan	0	2	6	2	1
4	Jumlah Retribusi yang mendukung iklim investasi	0	2	6	2	1

Sumber : Data Bagian Hukum Setda Kota Batu dalam RPJMD Kota Batu (2012 – 2017)

Jumlah perda yang mendukung iklim usaha yang mempengaruhi iklim berinvestasi merupakan sebuah instrumen kebijakan daerah yang sifatnya formal, melalui perda inilah dapat diindikasikan adanya insentif maupun disinsentif sebuah kebijakan di daerah terhadap aktivitas perekonomian. Perda yang mendukung iklim usaha dibatasi yaitu perda terkait dengan perizinan, perda terkait dengan lalu lintas barang dan jasa, serta perda terkait dengan ketenagakerjaan. Adapun jenis perda yang

mendukung iklim usaha di Kota Batu yaitu perda terkait perijinan dan perda terkait lalu lintas barang dan jasa. Sedangkan untuk jumlah perda dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 61
Jumlah perda yang mendukung iklim usaha Kota Batu Tahun 2008- 2012

No	Uraian	2008	2009	2010	2011	2012
1	Jumlah Perda terkait perijinan	0	0	-	6	0
2	Jumlah Perda terkait lalu lintas barang dan jasa	0	0	13	9	2
3	Jumlah Perda terkait Ketenagakerjaan	0	0	0	0	0

Sumber : Data Bagian Hukum Setda Kota Batu dalam RPJMD Kota Batu Tahun 2012 – 2017

Keempat, Fokus Sumber Daya Manusia. Peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan kunci keberhasilan pembangunan nasional dan daerah. Hal ini dapat disadari oleh karena manusia sebagai subyek dan obyek dalam pembangunan. Mengingat hal tersebut, maka pembangunan SDM diarahkan agar benar-benar mampu dan memiliki etos kerja yang produktif, terampil, kreatif, disiplin dan profesional. Disamping itu juga mampu memanfaatkan, mengembangkan dan menguasai ilmu dan teknologi yang inovatif dalam rangka memacu pelaksanaan pembangunan nasional.

Penduduk muda berusia dibawah 15 tahun umumnya dianggap sebagai penduduk yang belum produktif karena secara ekonomis masih tergantung pada orang tua atau orang lain yang menanggungnya. Selain itu, penduduk berusia diatas 65 tahun juga dianggap tidak produktif lagi sesudah melewati masa pensiun. Penduduk usia 15-64 tahun, adalah penduduk usia kerja yang dianggap sudah produktif. Adapun rasio ketergantungan di Kota Batu pada tahun 2008 yaitu 39,08%, tahun 2009 yaitu 46,76%, tahun 2010 yaitu 47,06%, tahun 2011 yaitu 48,54% dan tahun 2012 yaitu 49,04%. Untuk lebih jelasnya lihat pada taebel berikut:

Tabel 62
Rasio Ketergantungan Kota Batu Tahun 2008 s/d 2012

No	Uraian	2008	2009	2010	2011	2012
1	Jumlah penduduk usia < 15 tahun	42.040	48.624	48.899	50.255	51.579
2	Jumlah penduduk usia > 64 tahun	9.354	15.937	16.210	17.566	17.562
3	Jumlah penduduk usia tidak produktif (1) + (2)	51.394	64.561	65.109	67.821	69.141
4	Jumlah penduduk usia 15 – 64 tahun	131.491	138.075	138.350	139.706	140.985
5	Rasio ketergantungan (3) / (4) x 100%	39,08%	46,76%	47,06%	48,54%	49,04%

Sumber : Data Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dalam RPJMD Kota Batu 2012 – 2017

A.12 Perkembangan Struktur, Substansi Serta Hakikat Dari Pelaksanaan Otonomi Daerah Studi di Kota Malang

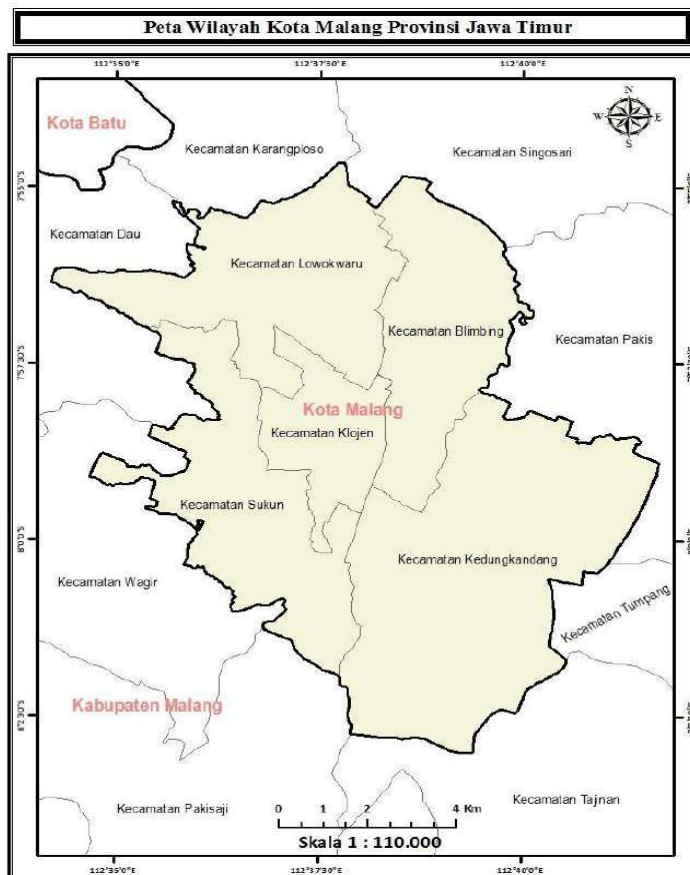
A. Gambaran Umum Kota Malang

1. Tinjauan umum wilayah Kota Malang

Kota Malang merupakan salah satu kota tujuan wisata di Jawa Timur karena potensi alam dan iklim yang dimiliki. Kota Malang secara geografis terletak pada posisi 112,06° - 112,07° Bujur Timur dan 7,06° - 8,02° Lintang Selatan sehingga membentuk wilayah dengan luas sebesar 11.006 ha atau 110,06 km². Meskipun hanya memiliki wilayah yang relatif kecil, namun Kota Malang merupakan kota terbesar kedua di Jawa Timur setelah Surabaya. Kota Malang berada di tengah-tengah wilayah administrasi Kabupaten Malang dengan wilayah batas administrasi sebagai berikut:

- Sebelah Utara : Kecamatan Singosari dan Kecamatan Karangploso Kabupaten Malang
- Sebelah Timur : Kecamatan Pakis dan Kecamatan Tumpang Kabupaten Malang
- Sebelah Selatan : Kecamatan Tajinan dan Kecamatan Pakisaji Kabupaten Malang
- Sebelah Barat : Kecamatan Wagir dan Kecamatan Dau Kabupaten Malang

Gambar 14
Peta Wilayah Kota Malang



Sumber : Kota Malang Dalam Angka 2017

Dalam ketentuan tentang pembagian wilayah, Kota Malang secara administratif terbagi menjadi 5 (lima) yaitu kecamatan kedung kandang, sukun, klojen, Blimbing dan Lowokwaru. Kecamatan dengan jumlah kelurahan sebanyak 57 (lima puluh tujuh) kelurahan. Dari 57 kelurahan tersebut, terbagi lagi menjadi 546 Rukun Warga (RW) dan 4.157 Rukun Tetangga (RT).

Dilihat dari aspek topografis, Kota Malang terletak pada lokasi yang cukup tinggi yaitu 440 – 667 meter di atas permukaan air laut. Salah satu lokasi yang paling tinggi adalah Pegunungan Buring yang terletak di sebelah Timur Kota Malang. Dengan letak lokasi yang tinggi dan berada diantara wilayah pegunungan, menjadikan Kota Malang sebagai kota yang berpotensi dalam

sektor pariwisata. Dari atas pegunungan ini terlihat jelas pemandangan yang indah antara lain dari arah Barat terlihat barisan Gunung Kawi dan Panderman, sebelah Utara adalah Gunung Arjuno, sebelah Timur adalah Gunung Semeru dan jika melihat kebawah terlihat hamparan Kota Malang. Lokasi administrasi Kota Malang, dipandang dari aspek hidrologis, terletak pada Cekungan Air Tanah (CAT) Brantas. Di dalam CAT Brantas terkandung potensi dan cadangan air tanah dengan kualitas yang sangat bagus untuk bahan baku air minum. Wilayah CAT Brantas ini mempunyai wilayah cekungan yang terbesar di Propinsi Jawa Timur. Karena letak Kota Malang yang berada pada CAT rantas ini, maka pemerintah daerah melalui PDAM saat ini menggunakannya sebagai bahan baku utama untuk air minum bagi masyarakat. Sementara itu, perairan permukaannya berupa aliran beberapa sungai yang berfungsi sebagai bahan baku pengairan maupun untuk saluran pembuangan akhir dari drainase kota.

Di wilayah Kota Malang terdapat 4 (empat) sungai utama yang cukup besar, yaitu Sungai Brantas, Sungai Metro, Sungai Mewek-Kalisari-Bango, dan Sungai Amprong. Sungai-sungai yang lain adalah merupakan sungai-sungai relatif kecil yang merupakan sungai pecahan, maupun sungai terusan dari keempat sungai besar tersebut. Kondisi Kota Malang berada pada daerah lereng gunung sehingga Kota Malang menjadi jalur aliran air bagi daerah dataran rendah dibawahnya. Kondisi iklim (aspek klimatologi), Kota Malang relatif nyaman. Rata-rata suhu udara berkisar antara 22,2oC sampai 24,5oC. Sedangkan suhu maksimum mencapai 32,3oC dan suhu minimum 17,8oC. Rata-rata kelembaban udara berkisar 74% - 82%, dengan kelembaban maksimum 97% dan minimum mencapai 37%. Seperti umumnya daerah lain di Indonesia, Kota Malang mengikuti perubahan putaran 2 iklim, musim hujan dan musim kemarau. Dari hasil pengamatan Stasiun Klimatologi Karangploso, curah hujan yang relatif tinggi terjadi pada bulan Januari, Pebruari, Maret, April dan Desember. Sedangkan pada bulan Juni, Agustus dan November curah hujan relatif rendah.

Pengembangan wilayah dalam bentuk penambahan luasan wilayah sudah tidak memungkinkan. Namun demikian, potensi pengembangan wilayah bagi Kota Malang dapat diartikan dengan pengembangan kemampuan wilayah. Hal ini mengingat dengan terus meningkatnya jumlah penduduk, dan semakin banyaknya jenis kegiatan usaha baik dari segi perdagangan dan

jasa, maupun industri pengolahan, akan menghembuskan tuntutan pengembangan wilayah yang juga semakin besar. Dorongan terhadap pengembangan wilayah tersebut merupakan bentuk-bentuk tuntutan dari kebutuhan masyarakat terhadap pemenuhan pelayanan baik dari sektor pendidikan, kesehatan, industri, perdagangan dan jasa, komunikasi serta berbagai bentuk tuntutan pelayanan yang lainnya. Luas wilayah Kota Malang seluas 11.055,66 Ha ini, penggunaan guna lahan terbesar adalah permukiman tertata seluas kurang lebih 3.966,66 Ha atau 36% dari luas wilayah Kota Malang (luas total permukiman seluas 4558,44 Ha). Penggunaan lahan kedua terbesar adalah untuk pertanian tanah kering/tegalan seluas 2.654,17 Ha atau 24% dari luas wilayah.

Tabel 63

Luas Wilayah Menurut Kecamatan di Kota Malang Tahun 2016

No	Kecamatan	Luas (Km2)	Persentase
1	KedungKandang	39,89	36,24
2	Sukun	20,97	19,05
3	Klojen	8,83	8,02
4	Blimbing	17,77	16,15
5	Lowokwaru	22,6	20,53
	Kota Malang	110,06	100,00

Sumber : Kota Malang Dalam Angka 2017

2. Tinjauan umum demografi Kota Malang

Berkaitan dengan jumlah penduduk Kota Malang, berdasarkan data-data yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik dalam buku Kota Malang dalam Angka (Tahun 2009 hingga Tahun 2013), jumlah penduduk Kota Malang terus meningkat setiap tahunnya sebagaimana ditampilkan di dalam grafik di bawah. Jumlah penduduk Kota Malang dari tahun 2013 hingga tahun 2016 secara berurutan adalah Tahun 2013 sebanyak 845.683 jiwa, Tahun 2014 sebanyak 865.011 jiwa, Tahun 2015 sebanyak 881.123 jiwa, dan Tahun 2016 sebanyak 894.278 jiwa.

Gambar 15
Grafik Jumlah Penduduk Kota Malang Tahun 2013-2016



Sumber data : Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil

Ditinjau dari sebaran jumlah penduduk pada lima kecamatan yang ada, Kecamatan Lowokwaru memiliki jumlah penduduk terbanyak, kemudian diikuti Kecamatan Sukun, Kecamatan Kedungkandang, Kecamatan Blimbing, dan terakhir Kecamatan Klojen. Namun berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Pendudukan dan Catatan Sipil, pada tahun 2013, di Kecamatan Kedungkandang terjadi lonjakan jumlah penduduk yaitu menjadi 194.076 jiwa sehingga menjadi kecamatan berpenduduk paling banyak.¹⁹⁰

¹⁹⁰ RPJMD Kota Malang Tahun 2013 -2018, Hal II-23

Tabel 64
Wilayah Administratif di Kota Malang
Jumlah Desa/Kelurahan Menurut Kecamatan di Kota Malang,
2016

No	Kecamatan	Desa	Kelurahan
1	KedungKandang	-	12
2	Sukun	-	11
3	Klojen	-	11
4	Blimbing	-	11
5	Lowokwaru	-	12
	Kota malang		57

Sumber : Survei Potensi Desa 2014 dalam Kota Malang Dalam Angka 2017

3. Tinjauan umum Kesejahteraan Masyarakat Kota Malang

Pembangunan Kota Malang yang dilaksanakan selama ini telah menunjukkan kemajuan di berbagai bidang kehidupan masyarakat, yang meliputi bidang pelayanan umum, ketertiban dan keamanan, ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata dan budaya, pendidikan, serta perlindungan sosial. Walaupun banyak kemajuan yang telah dicapai, tetapi masih banyak pula tantangan dan masalah yang belum sepenuhnya terselesaikan.

Pembahasan mengenai tingkat kesejahteraan dan pemerataan ekonomi, sesungguhnya masih bersifat sangat terbuka untuk dikemukakan dalam suatu media diskusi lebih lanjut. Namun demikian, sebagai bahan pembahasan mengenai pencapaian pemerintah daerah dalam mewujudkan pemerataan ekonomi bagi masyarakat Kota Malang, dapat diindikasikan dari tingkat pencapaian PDRB (Produk Domestik Regional Bruto) baik menggunakan dasar penghitungan harga konstan maupun harga berlaku. PDRB ini dikelompokkan ke dalam sembilan sektor, yaitu sektor pertanian; pertambangan dan penggalian; industri pengolahan; listrik, gas dan air bersih; bangunan; perdagangan, hotel dan restoran; pengangkutan dan komunikasi; keuangan, persewaan dan jasa perusahaan; serta jasa-jasa. Perhitungan PDRB dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara yaitu berdasarkan Atas Dasar Harga Berlaku dan Atas Dasar Harga Konstan pada tahun tertentu. Tahun yang dipergunakan sebagai dasar penghitungan adalah Tahun 2010.

Dilihat dari data PDRB, Kota Malang mempunyai nilai

PDRB yang tinggi berturut-turut dari sektor Tersier, Sekunder dan terakhir sektor Tersier lagi. Sektor Primer tidak terlalu banyak memberikan kontribusi bagi Kota Malang. Fenomena ini menunjukkan bahwa tipikal Kota Malang bukanlah daerah agraris yang mengandalkan bidang pertanian, dan bukan pula sebagai kawasan pertambangan dan/atau galian. Lebih jelasnya, ketiga sektor tertinggi penyumbang PDRB Kota Malang adalah:

1. Perdagangan, Hotel dan Restoran (Sektor Tersier),
2. Industri Pengolahan (Sektor Sekunder), dan
3. Jasa-Jasa (Sektor Tersier).

Dengan demikian, untuk semakin meningkatkan kesejahteraan masyarakat Kota Malang, upaya-upaya bidang ekonomi yang dapat dilakukan dan perlu untuk terus dikembangkan adalah dengan memberikan perhatian yang tinggi terhadap jenis-jenis usaha di tiga bidang tersebut, maupun jenis-jenis usaha yang pada dasarnya menjadi penunjang dari ketiga sektor ekonomi tersebut di atas. 1. Adapun PDRB Kota Malang berdasarkan harga konstan dan harga berlaku adalah sebagai berikut :

Tabel 65
PDRB Atas Dasar Harga Konstan (ADHK) 2010 Kota Malang
Tahun 2012-2016 (dalam miliar rupiah)

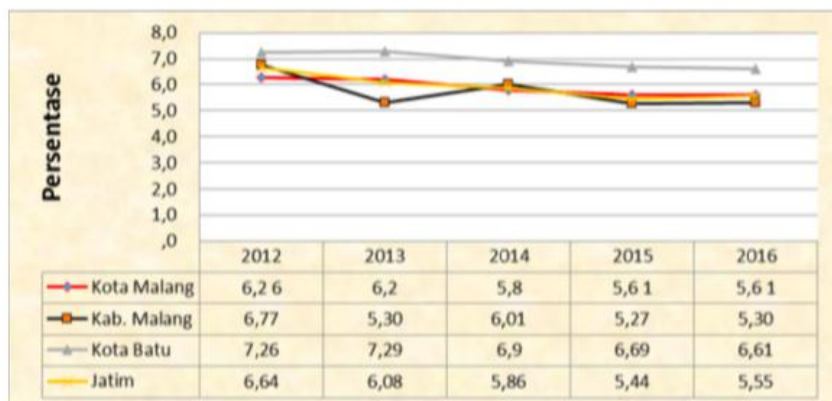
LAPANGAN USAHA	2012	2013	2014	2015*	2016**
1. PERTANIAN, KEHUTANAN, DAN PERIKANAN	104.137,8	103.161,2	105.082,5	107.427,37	107.515,2
2. PERTAMBANGAN & PENGGALIAN	42.254,5	40.548,7	39.791,5	38.366,99	36.225,19
3. INDUSTRI PENGOLAHAN	9.553.589,3	9.737.974,2	10.011.809,6	10.261.727,41	10.463.340,74
4. PENGADAAN LISTRIK DAN GAS	15.183,8	15.425,1	15.527,8	16.076,5	16.836,16
5. PENGADAAN AIR, PENGELOLAAN SAMPAH, LIMBAH DAN DAUR ULANG	75.187,0	81.384,8	83.900,6	87.012,81	91.297,18
6. KONSTRUKSI	4.225.473,1	4.592.692,1	4.998.470,2	5.263.448,1	5.612.051,03
7. PERDAGANGAN BESAR DAN ECERAN; REPARASI MOBIL DAN SEPEDA MOTOR	10.819.659,8	11.586.292,6	12.221.546,3	13.022.699,01	13.844.817,35
8. TRANSPORTASI DAN PERGUDANGAN	849.816,1	912.178,3	977.545,7	1.044.323,01	1.122.291,33
9. PENYEDIAAN AKOMODASI DAN MAKAN MINUM	1.434.880,4	1.549.845,6	1.712.018,9	1.850.982,02	1.997.080,74
10. INFORMASI DAN KOMUNIKASI	1.522.395,8	1.704.436,0	1.843.103,8	1.993.053,2	2.174.187,92
11. JASA KEUANGAN DAN ASURANSI	866.774,5	976.990,6	1.042.606,7	1.116.992,73	1.205.068,20
12. REAL ESTATE	507.912,3	545.746,5	585.329,5	627.783,48	674.328,34
13. JASA PERUSAHAAN	245.645,5	262.764,3	285.795,6	310.845,56	333.005,89
14. ADMINISTRASI PEMERINTAHAN, PERTAHANAN DAN JAMINAN SOSIAL WAJIB	597.794,9	602.693,7	603.377	625.810,45	636.494,29
15. JASA PENDIDIKAN	2.510.565,3	2.730.421,8	2.957.340	3.203.129,86	3.456.841,41
16. JASA KESEHATAN DAN KEGIATAN SOSIAL	812.722,5	887.332,7	967.805,9	1.064.148,1	1.152.126,46
17. JASA LAINNYA	1.171.749,3	1.217.850,8	1.273.251,7	1.322.646,1	1.380.393,57
PDRB	35.355.741,9	37.547.738,8	39.724.309,8	41.951.560,17	44.303.900,96

Tabel 66
PDRB Atas Dasar Harga Berlaku (ADHB) Kota Malang Tahun
2009-2012
(dalam jutaan rupiah)

LAPANGAN USAHA	2012	2013	2014	2015*	2016**
1. PERTANIAN, KEHUTANAN, DAN PERIKANAN	119,893,0	127,215,7	142,690,2	157,491,46	164,274,69
2. PERTAMBANGAN & PENGGALIAN	44.476,4	44.267,1	50.314,3	51.714,9	49.289,18
3. INDUSTRI PENGOLAHAN	11.096.158,7	12.090.542,5	12.637.710,3	13.734.280,25	14.521.774,32
4. PENGADAAN LISTRIK DAN GAS	14.203,1	12.859,4	13.048,2	14.510,7	17.498,63
5. PENGADAAN AIR, PENGELOLAAN SAMPAH, LIMBAH DAN DAUR ULANG	78.019,1	86.848,7	91.186,4	97.071,50	106.821,48
6. KONSTRUKSI	4.648.138,7	5.191.183,5	5.848.419,2	6.496.491,95	7.386.697,38
7. PERDAGANGAN BESAR DAN ECERAN; REPARASI MOBIL DAN SEPEDA MOTOR	11.310.280,9	12.363.789,0	13.257.073,6	14.977.147,24	16.890.296,89
8. TRANSPORTASI DAN PERGUDANGAN	866.570,6	971.954,6	1.119.241,8	1.250.611,57	1.399.217,47
9. PENYEDIAAN AKOMODASI DAN MAKAN MINUM	1.603.371,6	1.871.409,8	2.271.347,2	2.484.650,62	2.802.703,97
10. INFORMASI DAN KOMUNIKASI	1.529.620,4	1.711.052,5	1.834.747,7	2.057.261,06	2.277.943,91
11. JASA KEUANGAN DAN ASURANSI	1.018.483,8	1.200.034,7	1.359.591,0	1.538.546,79	1.740.475,01
12. REAL ESTATE	531.151,6	590.616,6	633.584,2	729.613,18	808.237,92
13. JASA PERUSAHAAN	279.283,3	315.924,5	348.608,5	399.521,40	447.691,64
14. ADMINISTRASI PEMERINTAHAN, PERTAHANAN DAN JAMINAN SOSIAL WAJIB	694.448,7	721.502,6	733.619,6	788.580,99	844.471,77
15. JASA PENDIDIKAN	2,867,351,9	3,290,680,7	3,728,450,3	4,224,457,87	4,646,287,30
16. JASA KESEHATAN DAN KEGIATAN SOSIAL	854,027,6	973,909,5	1,135,615,0	1,292,020,62	1,428,667,10
17. JASA LAINNYA	1,191,168,5	1,256,077,8	1,358,011,7	1,534,008,22	1,638,712,92
PDRB	38,747,007,8	42,819,869,1	46,563,259,4	51,827,980,32	57,171,601,59

Selain PDRB, tingkat pertumbuhan ekonomi juga mengindikasikan tingkat kesejahteraan masyarakat juga. Nilai pertumbuhan ekonomi Kota Malang relatif tinggi hingga melampaui nilai pertumbuhan ekonomi kawasan regional Jawa Timur. Pertumbuhan ekonomi Kota Malang pada Tahun 2012 hingga tahun 2016 berturut-turut adalah 6,26%, 6,2%, 5,8% dan 5,61%, dan 5,61% sebagaimana ditampilkan pada grafik berikut.

Gambar 16
Grafik Pertumbuhan Ekonomi Kota Malang Tahun 2012-2016
(%)



Sumber : Kota Malang Dalam Angka, 2016

B. Rencana Pembangunan di Kota Malang

1. RPJP dan RPJMD Kota Malang

Melalui pemberlakuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada Daerah. Pemberian kewenangan yang luas kepada Daerah memerlukan koordinasi dan pengaturan untuk lebih mengharmoniskan dan menyelaraskan pembangunan, baik pembangunan nasional, pembangunan daerah maupun pembangunan antar daerah. Dengan demikian, perencanaan pembangunan nasional dan perencanaan pembangunan daerah adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan di pusat dan daerah dengan melibatkan masyarakat. Dokumen perencanaan pembangunan daerah tersebut merupakan pedoman bagi Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah.

Dalam pelaksanaannya, perencanaan pembangunan daerah ini disusun secara berjenjang untuk jangka panjang, jangka menengah, dan jangka pendek, dalam suatu sistematika dokumen perencanaan pembangunan daerah yang mencakup:

- a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun yang memuat visi, misi, dan arah pembangunan daerah yang mengacu kepada RPJP Nasional;
- b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk jangka waktu 5 (lima) tahun merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman kepada RPJP Daerah dengan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program satuan kerja perangkat daerah, lintas satuan kerja perangkat daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif;
- c. Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) yang

merupakan penjabaran dari RPJM Daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun, yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat, dengan mengacu kepada Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka Walikota Malang dan Wakil Walikota Malang dengan masa bakti jabatan tahun 2013 sampai dengan 2018 sesuai dengan amanat dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, diwajibkan untuk menyusun dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Malang Tahun 2013-2018 yang bersifat strategis sebagai :

1. Pedoman perencanaan pembangunan selama 5 (lima) tahun dan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) tiap tahunnya.
2. Pedoman bagi Perangkat Daerah dalam penyusunan Rencana Strategis (Renstra).
3. Alat atau instrumen monitoring, evaluasi dan pengendalian pembangunan daerah.
4. Instrumen pengukur tingkat pencapaian kinerja pemerintah daerah selama 5 tahun dan pedoman penilaian keberhasilan Pemerintahan daerah sesuai amanat Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

RPJMD Kota Malang Tahun 2013-2018 sebagaimana ditetapkan melalui Peraturan Daerah Kota Malang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Kota Malang Tahun 2013-2018 adalah tahapan perencanaan lima tahunan yang merupakan periode ke-3 (tiga) dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Kota Malang Tahun 2005-2025.

Menindaklanjuti beberapa hal penting di atas serta dengan telah ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dan adanya perubahan dinamika kondisi ekonomi nasional dan internasional yang membawa dampak bagi Kota Malang, maka dengan ini Pemerintah Kota Malang memandang perlu dilakukannya Perubahan Rencana

Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), mengingat dengan berlakunya Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah telah terjadi perubahan kewenangan tidak hanya lingkup Organisasi Perangkat Daerah (OPD) di Lingkungan Pemerintah Kota Malang, namun juga perubahan kewenangan Pemerintah Kota Malang. Beberapa contoh perubahan kewenangan di tingkat Pemerintah Kota Malang antara lain, pengelolaan persampahan yang awalnya berada di Dinas Kebersihan dan Pertamanan, mulai tahun 2017 ini kewenangan persampahan tersebut berada di bawah naungan Dinas Lingkungan Hidup.

Sedangkan contoh perubahan kewenangan dari Pemerintah Kota Malang ke Pemerintah Provinsi Jawa Timur maupun ke Pemerintah Pusat antara lain, Kewenangan pengelolaan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK), dahulu berada di bawah naungan Pemerintah Kota Malang, namun sejak tahun 2017 wewenang pengelolaan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) berada di bawah naungan Pemerintah Provinsi Jawa Timur.

Perubahan-perubahan tersebut tentu harus diikuti dengan perubahan di tingkat Kabupaten/Kota. Bentuk perubahan tersebut dituangkan ke dalam Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Malang Tahun 2013-2018, sebagai pedoman pelaksanaan pemerintahan.

RPJMD Kota Malang Tahun 2013-2018 diterjemahkan dari visi dan misi kepala daerah terpilih untuk periode 2013-2018 yang dalam penyusunannya berpedoman pada RPJPD Kota Malang Tahun 2005-2025. Penyelarasan dilakukan dengan mensinkronkan tujuan dan sasaran RPJMD. Selanjutnya, RPJMD Kota Malang digunakan sebagai pedoman dalam perencanaan pembangunan tahunan atau Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan menjadi acuan bagi penyusunan Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra Perangkat Daerah).

Sebagai dokumen perencanaan kebijakan pembangunan 5 (lima) tahun ke depan, RPJMD Kota Malang Tahun 2013-2018 mengacu dan mengarah bagi terwujudnya ketentuan yang telah ditetapkan dalam kebijakan pemanfaatan ruang, baik kebijakan struktur ruang maupun kebijakan pola ruang. Adapun sinkronisasi RPJMD Kota Malang 2013-2018 dengan dokumen perencanaan lain adalah sebagai berikut:

1. RPJM Nasional Tahun 2009-2014;

2. RPJMD Provinsi Jawa Timur Tahun 2014-2019;
3. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Provinsi Jawa Timur Tahun 2011-2031;
4. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Malang Tahun 2010- 2030;
5. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kabupaten Malang Tahun 2010 – 2030;
6. RPJMD Kabupaten Malang Tahun 2016 – 2021;
7. Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) Kota Batu Tahun 2010 – 2030;
8. Kajian Lingkungan Hidup Strategis (KLHS) Kota Malang;
10. Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI);
11. Masterplan Percepatan dan Perluasan Pengurangan Kemiskinan di Indonesia (MP3KI);
12. Rencana Aksi Daerah (RAD) Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi;
13. Rencana Aksi Daerah (RAD) Pengurangan Emisi Gas Rumah Kaca.

Adapun kemudian, berikut ini adalah tabel mengenai Kesesuaian Misi RPJMD 2013-2018 dengan Misi RPJPD 2005-2025

Tabel 67
Kesesuaian Misi RPJMD 2013-2018 dengan Misi RPJPD 2005-2025

No.	Misi RPJMD 2013- 2018	Misi RPJPD 2005-2025
1	Misi 1 : Meningkatkan kualitas, aksesibilitas dan pemerataan pelayanan pendidikan yang bersaing di era global serta meningkatkan kualitas, aksesibilitas dan pemerataan pelayanan kesehatan	Misi 1 : Menjadikan Kota Malang sebagai Kota Pendidikan yang berorientasi global dengan kearifan local Misi 3 : Mewujudkan lingkungan kota yang kondusif sebagai kota pendidikan yang berkualitas
2	Misi 2 : Meningkatkan produktivitas dan daya saing berbasis potensi daerah.	Misi 7 : Mewujudkan Pertumbuhan Ekonomi Yang Efisien, Produktif dan Berkelanjutan
3	Misi 3: Meningkatkan kesejahteraan dan perlindungan terhadap masyarakat rentan berdasarkan nilai-nilai spiritual yang agamis dan toleran dengan mengarusutamakan gender dan kerukunan sosial.	Misi 6 : Mewujudkan Kota Malang yang Agamis, bermoral, beretika, beradab, berbudaya, beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa Misi 8 : Mewujudkan Kota Malang Yang Sejahtera

4	Misi 4: Meningkatkan pembangunan infrastruktur dan daya dukung Kota yang terpadu berkelanjutan, tertib penataan ruang serta berwawasan lingkungan	Misi 4 : Mengembangkan pembangunan wilayah dan infrastruktur yang berwawasan lingkungan
5	Misi 5: Mewujudkan pelaksanaan reformasi birokrasi dan kualitas pelayanan publik yang profesional, akuntabel dan berorientasi pada kepuasan masyarakat	Misi 5 : Mewujudkan Tata Pemerintahan Dan Aparatur Yang Professional

Tabel di atas menunjukkan keterkaitan antara dokumen Perubahan RPJMD Kota Malang Tahun 2013 – 2018 dengan RPJPD Kota Malang Tahun 2005 – 2025. Sedangkan Hubungan antara Perubahan RPJMD dengan RPJM Nasional, RPJMD Provinsi Jawa Timur Tahun 2014 – 2019, baik dari sisi isu strategis, visi, misi, tujuan, sasaran dan indikator sasaran, strategi dan arah kebijakan, serta program prioritas, telah tertuang dalam dokumen Penyelarasan Perubahan RPJMD Kota Malang Tahun 2013 – 2018 yang merupakan kelengkapan dalam proses Penyusunan Perubahan RPJMD Kota Malang Tahun 2013-2018.

Sedangkan keterkaitan dengan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Kota Malang 2005 – 2025 dapat dilihat dari Pentahapan dan Sasaran Pembangunan Kota Malang Lima Tahunan, adalah sebagai berikut:

1. Tahap pertama: Rencana Pembangunan Jangka Menengah I (RPJM 1) Kota Malang (2005-2009), merupakan tahap Peningkatan Daya Saing yang berkualitas.
2. Tahap kedua: Rencana Pembangunan Jangka Menengah II (RPJM II) Kota Malang (2010-2014), merupakan tahap Pemantapan Infrastruktur Pembangunan Kota Malang yang didukung dengan sistem manajemen yang handal. Periode ini merupakan fase lanjutan yang bertujuan untuk Memantapkan “infrastruktur” pembangunan Kota Malang melalui penataan kelembagaan, peningkatan kualitas SDM di semua sektor pelayanan, serta peningkatan pelayanan publik sesuai dengan didukung dengan kemampuan pemanfaatan IT di segala bidang.
3. Tahap ketiga (2015-2019), Rencana Pembangunan Jangka Menengah III (RPJM III) kota Malang (2015-2019), merupakan tahap Pembangunan Malang Menuju kualitas Global dengan kearifan Lokal. Tahun 2015 sebagai awal dimulainya pasar bebas, menuntut suatu kondisi kesiapan kota Malang menghadapi pasar bebas. Pada fase ini harus dilakukan upaya-upaya untuk Memantapkan

pembangunan kota Malang secara menyeluruh melalui pembangunan pendidikan yang berorientasi global dengan kearifan lokal, dalam rangka meningkatkan keunggulan kompetitif SDM yang berkemampuan penguasaan dan pengembangan IPTEKS dalam merespon persaingan global di era pasar bebas.

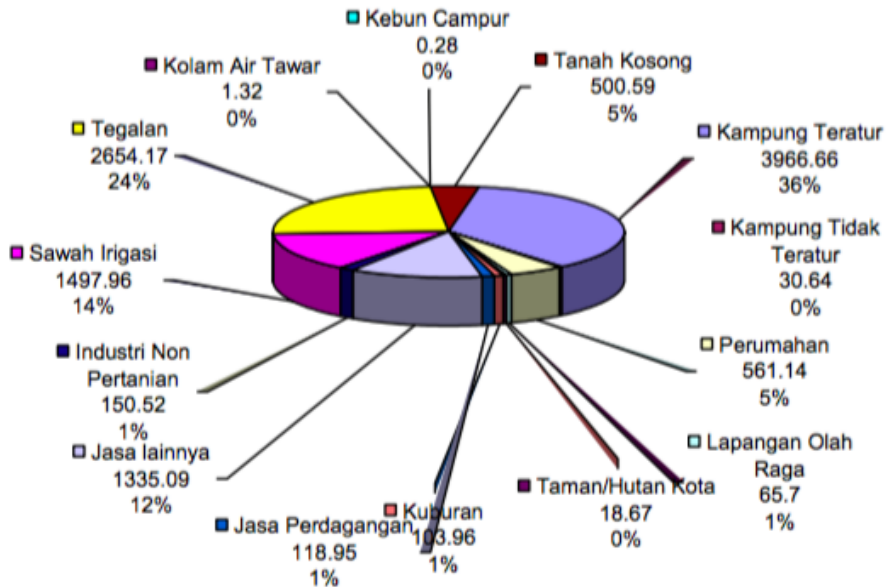
4. Tahap keempat (2020-2024), Rencana Pembangunan Jangka Menengah IV (RPJM IV) kota Malang (2020-2024), merupakan fase terwujudnya visi Kota Malang sebagai kota pendidikan yang berkualitas, berbudaya, berwawaskan lingkungan dalam rangka mensejahterakan masyarakat kota Malang.

Terkait dengan hal diatas, maka Visi Pemerintah Kota Malang 2013 – 2018 adalah Terwujudnya Kota Malang Sebagai Kota BERMARTABAT. Selain Visi tersebut di atas, hal lain yang tak kalah pentingnya adalah ditentukannya Peduli Wong Cilik sebagai spirit dari pembangunan Kota Malang periode 2013-2018. Sebagai semangat, 'kepedulian terhadap wong cilik menjadi jiwa' dari pencapaian visi. Hal ini berarti bahwa seluruh aktivitas dan program pembangunan di Kota Malang harus benar-benar membawa kemaslahatan bagi wong cilik. Dan seluruh hasil pembangunan di Kota Malang harus dapat dinikmati oleh wong cilik.

2. Potensi Pengembangan Wilayah Kota Malang

Pengembangan wilayah dalam bentuk penambahan luasan wilayah sudah tidak memungkinkan. Namun demikian, potensi pengembangan wilayah bagi Kota Malang dapat diartikan dengan pengembangan kemampuan wilayah. Hal ini mengingat dengan terus meningkatnya jumlah penduduk, dan semakin banyaknya jenis kegiatan usaha baik dari segi perdagangan dan jasa, maupun industri pengolahan, akan menghembuskan tuntutan pengembangan wilayah yang juga semakin besar. Dorongan terhadap pengembangan wilayah tersebut merupakan bentuk-bentuk tuntutan dari kebutuhan masyarakat terhadap pemenuhan pelayanan baik dari sektor pendidikan, kesehatan, industri, perdagangan dan jasa, komunikasi serta berbagai bentuk tuntutan pelayanan yang lainnya.

Gambar 17
Penggunaan Lahan Kota Malang



Sumber : Kota Malang dalam Angka Tahun 2016.

Berdasarkan gambar diatas, bahwa dengan luas wilayah Kota Malang seluas 11.055,66 Ha ini, penggunaan guna lahan terbesar adalah permukiman tertata seluas kurang lebih 3.966,66 Ha atau 36% dari luas wilayah Kota Malang (luas total permukiman seluas 4558,44 Ha). Penggunaan lahan kedua terbesar adalah untuk pertanian tanah kering/tegalan seluas 2.654,17 Ha atau 24% dari luas wilayah.

C. Layanan Urusan Pemerintahan

1. Pendidikan

Pengembangan wilayah pada bidang pendidikan adalah merupakan penyediaan fasilitas pendidikan yang memadai bagi masyarakat dengan tujuan akhir yaitu peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia. Tersedia dan tersebar nya fasilitas pendidikan sejak PAUD (Pendidikan Anak Usia Dini) hingga Perguruan Tinggi yang bisa dimanfaatkan oleh tidak saja penduduk Kota Malang, namun juga bagi masyarakat tingkat nasional dan internasional.

Rasio guru terhadap murid adalah jumlah guru tingkat

pendidikan dasar per 1000 jumlah murid mulai pendidikan Taman Kanak-Kanak Negeri dan Swasta sampai dengan SMA/SMK. Rasio ini mengindikasikan ketersediaan tenaga pengajar. Di samping itu juga untuk mengukur jumlah ideal murid untuk satu guru agar tercapai mutu pengajaran.

Tabel 68
Jumlah Sekolah, Murid dan Rasio Murid-Guru Taman Kanak-Kanak Negeri dan Swasta menurut Kecamatan Tahun 2016

Kecamatan	Sekolah	Murid	Guru	Rasio	Rasio
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Kedungkandang	65	4279	551	11,73	7,65
Sukun	69	4368	580	14,17	7,46
Klojen	65	4224	535	13,75	7,76
Blimbing	67	4122	583	16,44	6,92
Lowokwaru	75	3658	578	-	6,33
Jumlah	341	20651	2827	13,67	7,21

Sumber : Dinas Pendidikan Kota Malang, 2016

Tabel 69
Jumlah Sekolah, Murid dan Rasio Murid-Guru Sekolah Dasar Negeri dan Swasta menurut Kecamatan Tahun 2016

Kecamatan	Sekolah	Murid	Guru	Rasio	Rasio
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Kedungkandang	56	15.476	746	22,27	13,47
Sukun	58	16.435	824	23,22	11,75
Klojen	43	11.904	658	19,99	16,47
Blimbing	57	16.201	839	21,49	13,71
Lowokwaru	60	16.802	938	18,87	16,27
Jumlah	274	76.818	4.005	21,30	14,77

Tabel 70
Jumlah Sekolah, Murid dan Rasio Murid-Sekolah Menengah Pertama Negeri dan Swasta menurut Kecamatan Tahun 2016

Kecamatan	Sekolah	Murid	Guru	Rasio	Rasio
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Kedungkandang	17	5833	407	17,02	9,63
Sukun	16	5156	381	15,94	11,81
Klojen	25	11089	738	16,58	12,76
Blimbing	21	6973	491	14,60	13,80
Lowokwaru	21	7846	544	16,11	12,49
Jumlah	100	36.897	2.561	16,14	12,34

Sumber : Dinas Pendidikan Kota Malang, 2016

Tabel 71
Jumlah Sekolah, Murid dan Rasio Murid-Guru Sekolah Menengah Atas Negeri dan Swasta menurut Kecamatan Tahun 2016

Kecamatan	Sekolah	Murid	Guru	Rasio	Rasio
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Kedungkandang	5	1,778	168	11	356
Sukun	6	438	97	5	73
Klojen	18	9,684	756	13	538
Blimbing	5	374	83	5	75
Lowokwaru	9	4,919	342	14	547
Jumlah/Total	43	17,193	1,446	12	400

Sumber : Dinas Pendidikan Kota Malang, 2016

Dari data tersebut di atas terlihat bahwa sebaran sarana dan prasarana penunjang pendidikan yang ada di Kota Malang sudah cukup baik. Disparitas kewilayahan hanya terjadi pada

SMU Negeri/Swasta di mana rasio pada Kecamatan Sukun dan Kedungkandang cukup jauh perbedaannya dengan wilayah-wilayah lainnya. Hal ini utamanya disebabkan karena faktor geografis di kedua wilayah tersebut yang relatif sulit diakses dibandingkan kecamatan-kecamatan lainnya di Kota Malang. Untuk itu perlu dilakukan penguatan akses pada sarana pendidikan di dua Kecamatan tersebut.

2. Kesehatan

Untuk menunjang kesehatan masyarakat secara umum, diperlukan juga kesehatan sanitasi masyarakat yang baik. Perkembangan prasarana dan sarana kesehatan selama tahun 2008-2013 dapat dilihat pada uraian statistik berikut:

Tabel 72
Jumlah Sarana Kesehatan di Kota Malang

NO	URAIAN	TAHUN					
		2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	Rumah Sakit Umum	9	9	10	10	9	9
2	Rumah Sakit Khusus Bedah	1	1	1	1	1	1
3	Rumah Sakit Anak dan Bersalin	2	2	1	1	1	1
4	Rumah Sakit Bersalin	4	4	6	2	2	2
5	Rumah Bersalin	10	10	6	1	1	1
6	Puskesmas	15	15	15	15	15	15
7	Puskesmas Pembantu	33	33	33	33	34	34
8	Puskesmas Keliling	15	15	15	15	15	15
9	BP di luar Rumah Sakit (Klinik)	62	62	69	71	50	50
10	BP Gigi di Luar Rumah Sakit (Klinik Gigi)	20	20	20	1	1	1
11	Klinik KB	49	49	49	-	-	-
12	Apotik	145	152	152	161	168	206
13	Rumah Obat (Toko Obat)	10	10	10	4	4	4
14	Laboratorium Medis	21	22	22	26	14	15

Sumber : Dinas Kesehatan Kota Malang, 2016

Tabel 73
Jumlah Tenaga Kesehatan di Kota Malang

NO	URAIAN	TAHUN					
		2008	2009	2010	2011	2012	2013
1	Dokter	626	425	457	413	413	350
2	Perawat	1.509	3.752	1721	1915	1915	1935
3	Bidan	207	575	342	435	435	487

Sumber : Dinas Kesehatan Kota Malang, 2016

3. Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang

Untuk memahami daya saing daerah Kota Malang, berdasarkan fasilitas wilayah/infrastrukturnya, maka berikut ini ditampilkan data-data mengenai fasilitas wilayah/Infrastruktur di Kota Malang. Jalan dan Jembatan Arah pengembangan prasarana transportasi jalan di Kota Malang adalah untuk mewujudkan pembangunan ekonomi wilayah yang berdaya saing, melalui peningkatan prasarana angkutan barang/massal yang terintegrasi untuk mewujudkan perluasan pasar dan menciptakan kompetisi melalui keamanan, kenyamanan dan kemudahan konektivitas menuju pusat-pusat aktivitas ekonomi agar dapat saling berinteraksi antara satu dengan yang lainnya. Proporsi panjang jalan dalam Kondisi Baik telah mempunyai andil besar terhadap kemudahan mobilitas perdagangan barang, mobilitas penumpang, mobilitas sosial, kemudahan akses terhadap sarana-transportasi lainnya maupun kemudahan akses terhadap sarana-prasarana Pendidikan maupun Kesehatan yang pada akhirnya akan meningkatkan kualitas kesehatan dan pendidikan masyarakat.

Tabel 74
Panjang Jalan Menurut Status Jalan (Km)

NO.	URAIAN	TAHUN					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	Jalan Negara	1,45	1,45	1,45	1,45	1,45	12,64
2	Jalan Propinsi	48,95	48,95	48,95	48,95	48,95	10,94
3	Jalan Kota	140,79	140,79	140,79	140,78	140,78	1027,11
JUMLAH		191,19	191,19	191,19	191,18	191,18	1050,69

Sumber : Dinas Perhubungan Kota Malang, 2016

Tabel 75
Panjang Jalan Berdasarkan Status, Jenis, Kondisi dan Kelas Tahun 2008 – 2011

No	Jenis/ Kondisi/ Kelas	Tahun 2008						Tahun 2009					
		Status Jalan (Km)						Status Jalan (Km)					
		Negara		Provinsi		Kota		Negara		Provinsi		Kota	
		2007	2008	2007	2008	2007	2008	2008 *)	2009	2008 *)	2009	2008 *)	2009
I	Jenis Permukaan												
	Aspal	7.08	7.08	48.95	48.95	140.78	140.78	1.45	1.45	48.95	48.95	140.78	140.78
	Kerikil	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	Tanah	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	Tidak Dirinci	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	Jumlah	7.08	7.08	48.95	48.95	140.78	140.78	140.78	1.45	48.95	48.95	140.78	140.78
II	Kondisi Jalan												
	Baik	7.08	7.08	44.95	46.95	113.30	1,197	1.45	1.45	46.95	47.95	119.70	131.70
	Sedang	0.00	0.00	4.00	2.00	9.72	7.58	0.00	0.00	2.00	1.00	7.58	5.43
	Rusak	0.00	0.00	0.00	0.00	9.60	7.00	0.00	0.00	0.00	0.00	7.00	2.15
	Rusak Berat	0.00	0.00	0.00	0.00	8.16	6.50	0.00	0.00	0.00	0.00	6.50	1.50
	Jumlah	7.08	7.08	48.95	48.95	140.78	140.78	1.45	1.45	48.95	48.95	140.78	140.78

Sumber : Dinas Perhubungan Kota Malang, 2016

Penyediaan perlengkapan jalan, khususnya rambu-rambu lalu lintas yang ada di Kota Malang sampai saat ini berjumlah 692 unit, dengan klasifikasi sebagaimana tabel berikut

Tabel 76
Jumlah Rambu Lalu Lintas Berdasarkan Jenis Tahun 2013

No	Jenis	Jumlah	Persentase (%)
1.	Rambu Larangan	218	31,5
2.	Rambu Perintah	189	27,3
3.	Rambu Peringatan	185	26,7
4.	Rambu Petunjuk	100	14,5
	Jumlah	692	100

Sumber : Dinas Perhubungan Kota Malang, 2016

Rasio panjang jalan terhadap jumlah kendaraan merupakan salah satu indikasi aksesibilitas daerah yang dilihat untuk melihat ketersediaan prasarana jalan terhadap jumlah kendaraan dalam rangka memberikan kemudahan/ akses bagi seluruh masyarakat dalam melakukan segala aktifitas di semua lokasi dalam kondisi dan karakteristik fisik yang berbeda. Dengan meningkatnya jumlah penduduk dan perekonomian suatu daerah menyebabkan jumlah perjalanan yang dilakukan setiap individu semakin meningkat.

Oleh karenanya kebutuhan akan transportasi umum akan semakin tinggi. Dengan demikian kebutuhan transportasi harus disertai dengan pengembangan sarana/ prasarana transportasi (kendaraan, jalan dan lingkungan). Ketersediaan prasarana jalan terhadap jumlah kendaraan di Kota Malang pada Tahun 2012 mencapai 1 : 73,62 , yang berarti bahwa setiap panjang 1 km dapat diakses kendaraan roda empat sebanyak 73 kendaraan. Kondisi ini berbeda dengan kondisi pada tahun 2011 dengan perbandingan 1 : 66. Dengan kata lain bahwa jumlah kendaraan di Kota Malang meningkat sebesar lebih kurang 11 %.

4. Perumahan Rakyat dan Kawasan Permukiman

Pengelolaan lingkungan hidup merupakan salah satu upaya peningkatan kualitas hidup pada suatu wilayah. Baik atau buruknya pengelolaan lingkungan hidup pada suatu wilayah/ kota, salah satunya dapat dilihat dari pengelolaan sampahnya.

Tabel 77
Jumlah Pengelolaan Sampah Sementara di Kota Malang

No.	Kecamatan	Jumlah
1	Kedungkandang	12
2	S u k u n	16
3	Klojen	8
4	Blimbing	16
5	Lowokwaru	16
Jumlah / Total		68

Sumber : Dinas Lingkungan Hidup Kota Malang

Berdasarkan tabel tersebut diatas, tingkat pelayanan pengelolaan sampah di Kota Malang sudah cukup baik, dengan prosentase penanganan sampah mencapai 96,50 %.

Tabel 78
Volume Pengelolaan Sampah Sementara di Kota Malang

No	Tahun	Volume Sampah			Prosentase Penanganan Sampah (%)
		Di Angkut Ke TPA (Ton/Hr)	Di Olah (Ton/Hr)	Tidak Diangkut (Ton/Hr)	
1	2009	477,20	93,23	39,66	93,50
2	2010	469,56	105,45	38,99	93,65
3	2011	460,94	118,68	38,31	93,80
4	2012	420,17	170,65	31,10	95,00
5	2013	439,40	162,47	21,83	96,50

Sumber : Dinas Lingkungan Hidup Kota Malang

Tabel 79
Cakupan Pengawasan AMDAL Kota Malang

	2009	2010	2011	2012	2013
Jumlah Kegiatan Yang DiPantau	2 Titik Pantau	3 Titik Pantau	5 Titik Pantau	5 Titik Pantau	5 Titik Pantau
Frekuensi	1 (satu) kali dalam satu tahun	1 (satu) kali dalam satu tahun	1 (satu) kali dalam satu tahun	1 (satu) kali dalam satu tahun	1 (satu) kali dalam satu tahun

5. Ketenteraman, Ketertiban Umum dan Perlindungan Masyarakat

Tingkat stabilitas sosial dan keamanan yang baik bagi masyarakat akan sangat mempengaruhi aktivitas ekonomi dan sebagainya. Kondisi aman dan tertib menjadi modal dasar untuk mengembangkan segala potensi yang ada. Semakin aman dan tertib kondisi di suatu wilayah, maka aktivitas sosial dan ekonomi akan berkembang semakin baik, dan sebaliknya. Untuk mengetahui gambaran tingkat kerawanan sosial di Kota Malang, berikut ini ditampilkan data tindak kejahatan yang terjadi selama tahun 2009 hingga 2012.

Tabel 80
Jumlah Tindak Kejahatan di Kota Malang Tahun 2013-2016

No.	Jenis Kejahatan	Tahun 2013		Tahun 2014		Tahun 2015		Tahun 2016	
		Total	Tertangani	Total	Tertangani	Total	Tertangani	Total	Tertangani
a. Terhadap Fisik Manusia									
1	Pembunuhan	1	1	-	-	1	-	-	2
2	pemerksaan	7	5	2	3	1	1	3	2
3	penganiayaan ringan	43	35	27	16	136	87	125	75
4	penganiayaan berat	98	42	96	81	40	37	57	24
5	penculikan	-	-	2	-	1	1	-	-
6	KDRT	-	-	82	46	86	20	85	27
b. Terhadap Hak Milik (Barang)									
1	kebakaran	5	5	11	9	39	14	16	4
2	pencurian dengan pemberatan	652	85	116	103	335	148	450	179
3	pencurian dengan kekerasan	60	20	16	15	20	22	72	40
4	pencurian kendaraan bermotor	1.503	88	379	158	871	176	1187	151
5	Curi Biasa			140	112	231	152	424	150
c. Jenis Kejahatan Lain									
1	narkotika	80	80	92	92	170	171	136	136

No.	Jenis Kejahatan	Tahun 2013		Tahun 2014		Tahun 2015		Tahun 2016	
		Total	Tertangani	Total	Tertangani	Total	Tertangani	Total	Tertangani
2	uang palsu	-	-	-	-	2	3	1	1
3	lainnya	0	0	1126	821	1408	809	1685	925
JUMLAH		2.490	402	2089	1456	3341	1641	4241	1716

Sumber : Kepolisian Resort Kota Malang

Dari tabel tersebut tampak bahwa kejahatan yang paling banyak terjadi secara berturut-turut adalah pencurian kendaraan bermotor (Curanmor), pencurian dengan pemberatan dan masalah narkoba. Keunikan dari kasus ini adalah tidak semua kasus dilandasi oleh semata-mata masalah kesulitan ekonomi, namun seringkali kondisi mental psikologis yang sedang mengalami gangguan/permasalahan juga bisa menjadi pemicunya.

Terkait erat dengan semakin banyaknya kasus curanmor, semakin banyaknya jumlah kendaraan bermotor juga berakibat semakin naiknya kejadian kecelakaan sebagaimana ditampilkan pada data berikut :

Tabel 81
Jumlah Kecelakaan di Kota Malang Tahun 2008-2011

Bulan	Tahun 2010					Tahun 2011				
	Jumlah Kecelakaan	Jumlah korban (jiwa)			Kerugian material (Rp)	Jumlah Kecelakaan	Jumlah korban (jiwa)			Kerugian material (Rp)
		Mati	Luka Berat	Luka ringan			Mati	Luka Berat	Luka ringan	
Januari	15	3	0	18	5.450.000	28	11	29	3	
Februari	9	1	1	15	13.100.000	25	7	26	2	
Maret	17	9	4	16	4.700.000	45	10	56	12	
April	18	8	3	11	3.950.000	34	7	36	5	
Mei	15	11	2	9	3.750.000	29	8	26	2	
Juni	18	6	7	18	7.550.000	18	13	18	0	
Juli	10	7	2	8	4.200.000	23	4	26	1	
Agustus	18	6	4	16	24.500.000	28	11	36	1	
September	19	8	5	17	25.950.000	23	7	29	0	
Oktober	20	7	3	19	2.950.000	32	8	40	1	
Nopember	17	7	6	12	6.750.000	15	7	19	0	
Desember	22	3	4	23	16.050.000					
	198	76	41	182	118.900.000	300	93	341	27	

Sumber : Kepolisian Resort Kota Malang

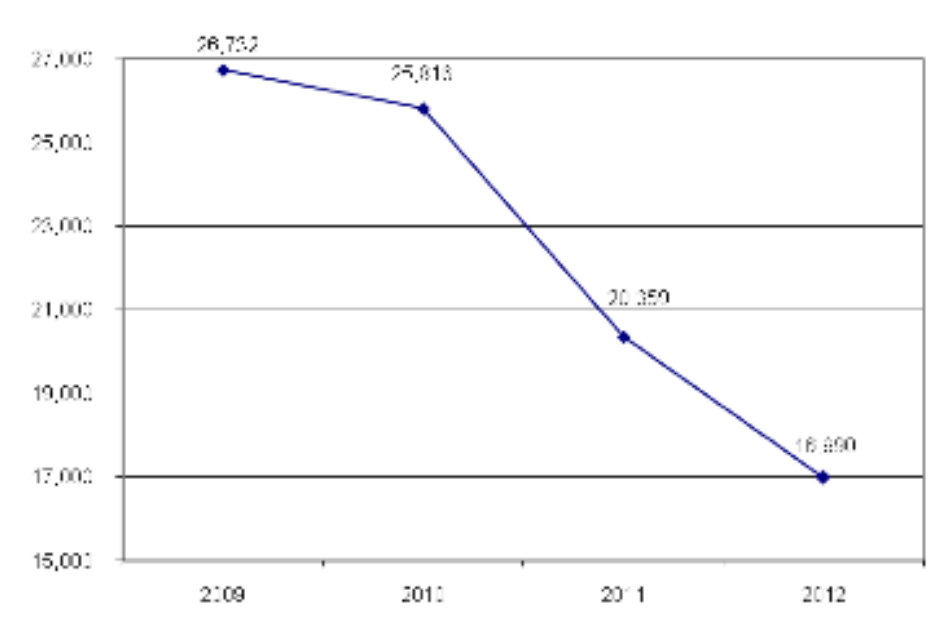
6. Sosial

Berdasarkan data BPS Kota Malang, bahwa tingkat kemiskinan Kota Malang pada tahun 2013 sebesar 4,87%, pada tahun 2014 sebesar 4,8%, pada tahun 2015 sebesar 4,6%, pada tahun 2016 sebesar 4,33%.

Sedangkan dilihat dari Rumah Tangga Sasaran (RTS) penerima Raskin, penerima Raskin di Kota Malang dari tahun 2009 sampai dengan 2012 sebagai berikut, pada Tahun 2009

sebesar 26.732 RTS, pada tahun 2010 sebanyak 25.816 RTS, pada Tahun 2011 sebanyak 20.359 RTS dan pada Tahun 2012 sebanyak 16.990 RTS.

Gambar 18
Grafik Rumah Tangga Sasaran Penerima Raskin Kota Malang



Sumber : BKBPM Kota Malang

Masalah kemiskinan di perkotaan dikarenakan tidak saja menyangkut pekerjaan, pendapatan, perumahan, tetapi berkait pula dengan masalah sosial lain yang bersifat pathologis seperti ketunaan sosial, kerentanan terhadap kriminalitas dan tindak kekerasan. Oleh karena itu kemiskinan di kota sering dikatakan miskin plus, yaitu selain miskin mereka juga tidak jarang menjadi penyandang masalah sosial lain yang bersifat pathologis. Terbatasnya daya dukung lingkungan juga memicu munculnya kawasan kumuh yang merusak keindahan, ketertiban, mengganggu kesehatan serta rawan terjadi bencana banjir dan kebakaran.

Penilaian dan penentuan terhadap kawasan kumuh di Kota Malang ditentukan dari beberapa kriteria antara lain permukiman yang memiliki legalitas resmi, sarana dan prasarana kurang lengkap/tidak memadai, kondisi bangunan yang kurang memadai

(mayoritas temporer/semi, padat dan tidak teratur (karena pertumbuhannya tidak terencana), kesehatan lingkungan dan sanitasi yang rendah, permukiman miskin, permukiman kumuh ada di sekitar pusat kota, tingkat kepadatan penduduk tinggi, tingkat pendidikan rata-rata rendah, tingkat pendapatan sebagian besar rendah (kondisi perekonomian rata-rata rendah), tingkat pengangguran tinggi dan tingkat kerawanan sosial tinggi. Dengan melihat beberapa kriteria mengakibatkan kurang baiknya kondisi hidup masyarakat yang bermukim didaerah tersebut, baik dari segi tampilan wilayah maupun bagi kesehatan lingkungan.

Dari data kawasan kumuh tersebut diatas dapat dikelompokkan berdasarkan tingkat kekumuhan sebagai berikut: kumuh ringan, kumuh sedang dan kumuh berat.

Tabel 82
Kawasan Kumuh di Kota Malang

No.	Kecamatan	Kelurahan	SK.Kumuh (Ha)	Perhitungan Ulang (Ha)	Penanganan (Ha)	Sisa Luas Kumuh (Ha)	Tingkat Kumuh
1.	Sukun	Sukun	34,35	20,8	6,93	13,87	Sedang
		Ciptomulyo	62,6	21,14	21,14	0	Sedang
		Bandungrejosari	0,45	57,09	0	57,09	Sedang
		Tanjungrejosari	8,4	27,58	6,9	20,68	Sedang
		Bandulan	27	32,16	0	32,16	Sedang
2.	Klojen	Sukoharjo	39,2	19,32	0	19,32	Sedang
		Kiduldalem	26,02	9,39	0	9,39	Sedang
		Kauman	3,1	14,74	0	14,74	Sedang
		Kasin	48,2	20,26	0	20,26	Sedang
		Bareng	81,56	20,55	0	20,55	Sedang
		Gadingkasri	42,62	19,19	4,8	14,39	Sedang
		Penanggungan	53,01	16,36	8,18	8,18	Sedang
		Oro-Oro Dowo	22,4	13,91	0	13,91	Sedang
		Samaan	30,4	16,01	0	16,01	Sedang
3.	Lowokwaru	Tulusrejo	8	13,53	13,53	0	Sedang
		Lowokwaru	9,5	7,42	1,86	5,56	Sedang
		Jatimulyo	0,4	7,38	0	7,38	Sedang
		Dinoyo	0,66	17,31	4,33	12,98	Sedang
		Tlogomas	2,54	18,36	0	18,36	Sedang
		Merjosari	0,05	18,13	0	18,13	Sedang
		Sumbersari	10,2	9,92	0	9,92	Sedang
		Polehan	17,5	25,04	12,52	12,52	Sedang
4.	Blimbing	Jodipan	4,8	16,36	0	16,36	Sedang
		Pandanwangi	0,17	28,07	0	28,07	Sedang
		Balearjosari	2,27	23,77	7,92	15,85	Sedang
		Blimbing	0,25	17,73	0	17,73	Sedang
		Purwanto	0,05	22,76	0	22,76	Sedang
		Kedungkandang	47,2	20,48	0	20,48	Sedang
5.	Kedungkandang	Mergosono	47,2	20,48	0	20,48	Sedang
		Kotalama	25,7	49,64	9,93	39,71	Sedang
6.	Lowokwaru	Tunggulwulung	0	4,38	0	4,38	Sedang
7.	Kedungkandang	Buring	0	2,91	0	2,91	Sedang
		Kedungkandang	0	0,48	0	0,48	Sedang
Luas Total			608,6	612,17	98,04	514,13	

Adapun luas wilayah kumuh berat 166,2 Ha, kumuh sedang 374,47 Ha dan kumuh ringan 54,8 Ha, yang digambarkan dalam grafik dibawah ini; Kawasan kumuh sangat berpengaruh terhadap masalah kesejahteraan sosial. Sedangkan data penyandang masalah kesejahteraan sosial terlampir pada tabel di bawah ini.

Tabel 83
Data Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS)
Per 31 Desember 2016

NO	JENIS PENYANDANG MASALAH KESEJAHTERAAN SOSIAL (PMKS)	JENIS KELAMIN		JUMLAH
		L	P	
1	2	3	4	5
POPULASI DATA KELUARGA MISKIN				
1	Keluarga Fakir Miskin			37.025
POPULASI PMKS PRIORITAS				
1	Anak Jalanan	56	48	104
2	Tuna Susila	-	4	4
3	Pengemis	32	39	71
4	Gelandangan & Gelandangan Psikotik	9	1	10
	JUMLAH PMKS PRIORITAS	97	92	189
POPULASI PMKS LAINNYA				
1	Anak Balita Terlantar	2	3	5
2	Anak Terlantar	-	-	-
3	Anak Berhadapan Dengan Hukum	20	5	25
4	Anak Dengan Kedisabilitas	79	53	132
5	Anak yang menjadi korban tindak kekerasan atau diperlakukan salah	1	-	1
6	Anak yang memerlukan perlindungan khusus	-	5	5
7	Lanjut Usia Terlantar	830	1349	2179
8	Penyandang Disabilitas (Orang dengan Kedisabilitas (ODK) & Bekas Penderita Penyakit Kronis)	755	642	1397
9	Pemulung	95	25	120
10	Kelompok Minoritas	13	26	39
11	Bekas Warga Binaan Lembaga Pemasyarakatan (BWBLP)	41	3	44

12	Orang dengan HIV/AIDS (ODHA)	-	-	-
13	Korban Penyalahgunaan Napza	-	-	-
14	Korban Traffiking /Keluarga Rentan	-	1	1
15	Anak Korban Tindak Kekerasan atau yang diperlakukan salah	1	-	1
16	Pekerja Migran Bermasalah Sosial (PMBS)	-	-	-
17	Korban Bencana Alam	78	83	161
18	Korban Bencana Sosial	-	-	-
19	Perempuan Rawan Sosial Ekonomi	-	916	916
20	Keluarga Bermasalah Sosial Psikologis	-	-	-
21	Masyarakat Daerah Tertinggal dan Terpencil	-	-	-

Tabel 84
Data Penerima Beasiswa Miskin Kota Malang

NO	KECAMATAN	JUMLAH
1	Blimbing	519
2	Klojen	709
3	Kedungkandang	837
4	Sukun	591
5	Lowokwaru	717

Sumber : Dinas Pendidikan Kota Malang

Tabel 83 dan tabel 84 menunjukkan bahwa antara jumlah kelompok masyarakat yang masuk dalam kategori PMKS dan yang mendapat bantuan (khususnya di sektor pendidikan) masih terdapat kesenjangan yang cukup lebar. Hal ini dapat diatasi dengan meningkatkan jumlah dan sebaran program-program bantuan sosial di berbagai sektor secara tepat sasaran. Tabel 83 menunjukkan permukiman yang tergolong dalam kriteria kawasan kumuh hampir merata di setiap Kecamatan, akan tetapi tidak semua kelurahan memiliki kriteria demikian.

D. Aspek Daya Saing Daerah

Otonomi daerah merupakan konsep penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah yang memberikan wewenang kepada daerah untuk mengurus rumah tangganya (daerahnya) sendiri. Penerapan otonomi daerah dan kebijakan fiskal tersebut telah memacu satu kegairahan baru masing-masing daerah untuk meningkatkan perekonomian daerah yang bersangkutan. Dengan adanya otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, setiap daerah memiliki kesempatan yang besar untuk meningkatkan kemakmuran masyarakatnya melalui inovasi, peningkatan transparansi dan akuntabilitas, serta menciptakan tata elola ekonomi daerah yang lebih kompetitif dan berdaya saing tinggi. Daya saing daerah yang baik dengan sendirinya akan meningkatkan pertumbuhan dan pembangunan perekonomian negaranya.

Persaingan antar daerah yang semakin ketat, membuat pemerintah daerah tak terkecuali Kota Malang dituntut untuk lebih menyiapkan daerahnya sebaik mungkin agar dapat menarik investasi ke Kota Malang. Dengan demikian untuk meningkatkan daya saing ekonomi daerah perlu dikembangkan sentra-sentra ekonomi daerah. Serta kesiapan pemerintah daerah secara sungguh-sungguh dalam menata pengembangan kelembagaan, membuat kebijakan pemerintah daerah yang lebih strategis, meningkatkan kualitas sumber daya manusia (SDM), reformasi birokrasi, hingga pemberdayaan ekonomi daerah secara menyeluruh merupakan kunci dalam pembangunan ekonomi daerah yang kompetitif dan memiliki daya saing yang tinggi.

Tingkat pencapaian pembangunan yang diraih oleh Kota Malang memang sudah cukup bagus. Namun secara relatif, tingkat pencapaian ini tidak dapat diukur hanya dengan pengertian bagus dan tidak saja, melainkan harus dinyatakan dalam ukuran kuantitatif sehingga dapat dilihat secara nyata tingkat pencapaian pembangunannya untuk selanjutnya dapat digunakan untuk mengukur daya saing daerah secara relatif terhadap daerah yang lain baik secara dalam lingkup kawasan Malang Raya, tingkat regional Jawa Timur, maupun tingkat nasional. Untuk lebih memahami tingkat daya saing daerah, maka berikut ini akan ditampilkan tinjauan mengenai kemampuan ekonomi daerah, fasilitas wilayah/infrastruktur, iklim berinvestasi dan sumberdaya manusia yang dimiliki oleh Kota Malang.

1. Fokus Kemampuan Ekonomi Daerah

Kemampuan pemerintah daerah Kota Malang dalam mengelola keuangan dituangkan dalam APBD yang langsung maupun tidak langsung mencerminkan kemampuan pemerintah daerah dalam membiayai pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, pembangunan dan pelayanan sosial masyarakat. Untuk itu evaluasi terhadap pengelolaan keuangan daerah dan pembiayaan keuangan daerah akan sangat menentukan kedudukan suatu pemerintah daerah. Berikut ini adalah Pertumbuhan rata rata Perekonomian Daerah :

Tabel 85
Pertumbuhan Rata-Rata Pendapatan Daerah Kota Malang
Tahun 2009 – 2013

NO	URAIAN	TAHUN ANGGARAN					PERTUMBUHAN RATA RATA (%)
		2009	2010	2011	2012	2013	
1	PENDAPATAN DAERAH	798,840,456,272.21	988,288,099,524.78	1,102,655,771,801.76	1,356,369,664,977.83	1.524.846.569.429,26	16.71
2	PENDAPATAN ASLI DAERAH	92,476,383,151.21	113,490,265,808.78	185,818,563,982.76	230,295,806,325.83	317.772.985.191.26	34.46

Berdasarkan data APBD Kota Malang selama 5 (lima) tahun anggaran, pada posisi pendapatan menunjukkan bahwa Dana Perimbangan masih mendominasi penerimaan daerah dibandingkan dengan PAD. Hal ini mengindikasikan masih adanya ketergantungan fiskal pemerintah daerah Kota Malang terhadap Pemerintah Pusat selama kurun waktu 2009-2013 kendati paket otonomi daerah telah digulirkan. Pada sisi belanja daerah terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun, hal ini merupakan dampak dari kewenangan otonomi daerah, dimana pemerintah daerah secara aktif dan lebih leluasa melakukan pembiayaan dalam upaya pengembangan segala bentuk aktifitas program-program pembangunan di daerah.

PAD bertujuan untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan perwujudan desentralisasi serta bersumber dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan serta lain-lain PAD yang sah. Sementara Dana Perimbangan, yang terdiri dari Dana Hasil Perimbangan, Dana Alokasi Umum (DAU), dan Alokasi Khusus (DAK). Dilihat

dari mekanismenya, DBH dan DAU adalah dana block grants yang dialokasikan untuk tujuan mengurangi kesenjangan vertikal dan horizontal. Sementara DAK adalah dana APBN yang bersifat khusus untuk mendukung pembangunan di daerah yang belum dapat dipenuhi dari alokasi DAU.

2. Fokus Fasilitas Wilayah/Infrastruktur

Untuk memahami daya saing daerah Kota Malang, berdasarkan fasilitas wilayah/infrastrukturnya, maka berikut ini ditampilkan data-data mengenai fasilitas wilayah/Infrastruktur di Kota Malang.

a. Jalan dan Jembatan

Arah pengembangan prasarana transportasi jalan di Kota Malang adalah untuk mewujudkan pembangunan ekonomi wilayah yang berdaya saing, melalui peningkatan prasarana angkutan barang/massal yang terintegrasi untuk mewujudkan perluasan pasar dan menciptakan kompetisi melalui keamanan, kenyamanan dan kemudahan konektivitas menuju pusat-pusat aktivitas ekonomi agar dapat saling berinteraksi antara satu dengan yang lainnya. Proporsi panjang jalan dalam Kondisi Baik telah mempunyai andil besar terhadap kemudahan mobilitas perdagangan barang, mobilitas penumpang, mobilitas sosial, kemudahan akses terhadap sarana- transportasi lainnya maupun kemudahan akses terhadap sarana-prasarana Pendidikan maupun Kesehatan yang pada akhirnya akan meningkatkan kualitas kesehatan dan pendidikan masyarakat.

Tabel 86
Panjang Jalan Menurut Status Jalan (Km)

NO.	URAIAN	TAHUN					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	Jalan Negara	1,45	1,45	1,45	1,45	1,45	12,64
2	Jalan Propinsi	48,95	48,95	48,95	48,95	48,95	10,94
3	Jalan Kota	140,79	140,79	140,79	140,78	140,78	1027,11
JUMLAH		191,19	191,19	191,19	191,18	191,18	1050,69

b. Transportasi Dan Lalu Lintas

Penyediaan perlengkapan jalan, khususnya rambu-rambu lalu lintas yang ada di Kota Malang sampai saat ini berjumlah 692 unit, dengan klasifikasi sebagaimana tabel berikut:

Tabel 87
Jumlah Rambu Lalu Lintas Berdasarkan Jenis Tahun 2013

No	Jenis	Jumlah	Persentase (%)
1.	Rambu Larangan	218	31,5
2.	Rambu Perintah	189	27,3
3.	Rambu Peringatan	185	26,7
4.	Rambu Petunjuk	100	14,5
	Jumlah	692	100

Rasio panjang jalan terhadap jumlah kendaraan merupakan salah satu indikasi aksesibilitas daerah yang dilihat untuk melihat ketersediaan prasarana jalan terhadap jumlah kendaraan dalam rangka memberikan kemudahan/ akses bagi seluruh masyarakat dalam melakukan segala aktifitas di semua lokasi dalam kondisi dan karakteristik fisik yang berbeda. Dengan meningkatnya jumlah penduduk dan perekonomian suatu daerah menyebabkan jumlah perjalanan yang dilakukan setiap individu semakin meningkat. Oleh karenanya kebutuhan akan transportasi umum akan semakin tinggi. Dengan demikian kebutuhan transportasi harus disertai dengan pengembangan sarana/ prasarana transportasi (kendaraan, jalan dan lingkungan). Ketersediaan prasarana jalan terhadap jumlah kendaraan di Kota Malang pada Tahun 2012 mencapai 1 : 73,62 , yang berarti bahwa setiap panjang 1 km dapat diakses kendaraan roda empat sebanyak 73 kendaraan. Kondisi ini berbeda dengan kondisi pada tahun 2011 dengan perbandingan 1 : 66. Dengan kata lain bahwa jumlah kendaraan di Kota Malang meningkat sebesar lebih kurang 11 %.

c. Lingkungan Hidup

Pengelolaan lingkungan hidup merupakan salah satu upaya peningkatan kualitas hidup pada suatu wilayah. Baik atau

buruknya pengelolaan lingkungan hidup pada suatu wilayah/kota, salah satunya dapat dilihat dari pengelolaan sampahnya.

Tabel 88
Banyaknya Tempat Penampungan Sampah Sementara Tahun 2013

No.	Kecamatan	Jumlah
1	Kedungkandang	12
2	S u k u n	16
3	Klojen	8
4	Blimbing	16
5	Lowokwaru	16
Jumlah / Total		68

3. Fokus Iklim Berinvestasi

Bagi pemerintah daerah persaingan yang sangat tajam ini memunculkan beban tugas yang lebih berat. Beban tugas ini adalah menyiapkan daerahnya sedemikian rupa sehingga mampu menjadi wadah bagi pertumbuhan dan perkembangan investasi dan industri industri luar negeri yang tidak lagi dihalang-halangi oleh batas-batas negara. Untuk itu dibuthkan pemahaman mengenai hakikat pembangunan ekonomi daerah, perubahan paradigma dalam era otonomi daerah, pentingnya kebutuhan informasi, dan stategi menarik investasi. Orang dan industri ke daerah. Seperti yang telah dikatan tadi bahwa salah satu upaya peningkatan kapasitas ekonomi kerakyatan atau ekonomi lokal adalah dengan membuka kesempatan seluas-luasnya bagi masuknya penanam modal (investor), baik dari luar negeri, dalam negeri, maupun investor lokal. Adalah menjadi tugas Pemerintah daerah untuk menciptakan iklim investasi yang kondusif bagi masuknya investor. Sebagaimana dinyatakan dalam UU No. 23 Tahun 2014 pasal 278, bahwa: “Untuk mendorong peran serta masyarakat dan sektor swasta penyelenggara Pemerintahan Daerah dapat memberikan insentif dan/atau kemudahan kepada masyarakat dan/atau investor yang diatur dalam Perda dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Dilihat dari perkembangan PDRB Kota Malang, jenis kegiatan yang sangat besar pengaruhnya terhadap PDRB adalah perhotelan, rumah makan, perdagangan, industri pengolahan, dan jasa. Dengan karakteristik yang demikian, tentu Kota Malang cocok sebagai tempat menginvestasikan dana bagi para investor

dan pemain modal. Dengan karakteristik kota yang demikian, maka Pemerintah Kota Malang perlu mendorong dan membina dengan memberikan layanan umum dan layanan infrastruktur yang sebaik-baiknya agar dapat para investor, baik investor lokal maupun investor dari luar negeri, tertarik untuk menginvestasikan modal mereka di Kota Malang. Kebijakan-kebijakan pemerintah yang bersifat umum dan melindungi kepentingan-kepentingan ekonomi/usaha sangat perlu untuk dikembangkan

4. Fokus Sumber Daya Manusia

Pemerintahan umum meliputi penyelenggaraan pemerintahan, ketertiban masyarakat, hukum dan politik, Pegawai Negeri Sipil Salah satu komponen yang mendukung pelayanan di bidang pemerintahan adalah SDM aparatur birokrasi atau Pegawai Negeri Sipil (PNS). Jumlah PNS Kota Malang dirinci menurut kepangkatan, jenis kelamin dan tingkat pendidikannya dapat dilihat pada tabel berikut. Berdasarkan data Pegawai, dapat digambarkan bahwa pada tahun 2013, Pegawai Negeri Sipil (PNS) golongan III merupakan kelompok Golongan PNS yang terbanyak dengan persentase 35,9% dimana bila dibandingkan dengan jumlah PNS golongan III pada tahun 2012 mengalami penurunan sebesar 0,33% dari 36,23% menjadi 35,9%, kemudian diikuti Golongan IV pada tahun 2013 dengan persentase 31,3% dimana bila dibandingkan dengan PNS Golongan IV pada tahun 2012 mengalami kenaikan sebesar 0,53% dari 30,77% menjadi 31,3%, PNS Golongan II pada tahun 2013 dengan persentase 22,2%, dimana bila dibandingkan dengan PNS Golongan II pada tahun 2012 mengalami penurunan sebesar 0,4% dari 22,6% menjadi 22,2%, serta PNS Golongan I dengan persentase 10,6%, dimana bila dibandingkan dengan PNS Golongan I pada tahun 2012, mengalami peningkatan sebesar 0,2% dari 10,4% menjadi 10,6%. Adapun dari keseluruhan PNS pada tahun 2013 berjumlah 9.536 orang, dan bila dibandingkan dengan PNS pada tahun 2012 sejumlah 9.891 orang mengalami penurunan sebesar 3,722%.

Tabel 89
Jumlah Pegawai Negeri Sipil Dirinci Menurut Tingkat Pendidikan dan Jenis Kelamin Tahun 2009 – 2013

NO	PENDIDIKAN	2009			2010			2011			2012			2013		
		L	P	Jml	L	P	Jml	L	P	Jml	L	P	Jml	L	P	Jml
1	SD	743	27	770	333	13	346	650	22	672	743	27	770	555	31	586
2	SMP	752	61	813	269	25	294	603	51	654	752	61	813	667	60	727
3	SMA	1.372	954	2.326	1.101	1.319	2.420	1.287	992	2.279	1.372	954	2.326	1468	1177	2645
4	D3	227	454	681	236	425	661	222	399	621	227	454	681	207	460	667
5	S-1	1.722	2.664	4.386	1.690	2.543	4.233	1.725	2.563	4.288	1.722	2.664	4.386	1702	2768	4470
6	S-2	190	125	315	164	105	269	183	114	297	190	125	315	232	205	437
7	S-3	2	1	3	1	1	2	2	1	3	2	1	3	3	1	4
	JUMLAH	5.008	4.286	9.294	3.794	4.431	8.225	4.672	4.142	8.814	5.008	4.286	9.294	4.834	4.702	9.536

Berdasarkan kondisi dan potensi daerah, menjadi modal dasar yang kuat untuk menetapkan kebijakan-kebijakan strategis dan berkualitas. Namun dalam perkembangan penyelenggaraan pemerintahan terdapat permasalahan-permasalahan yang menimbulkan isu aktual, sebagai berikut :

- a) Belum optimalnya pengendalian penataan bangunan, arus lalu lintas, pengelolaan investasi daerah, yang menimbulkan isu aktual Adanya berbagai dampak dinamika perkembangan kota menuju kota metropolitan;
- b) Kota Malang merupakan daerah pendidikan, industri, perdagangan dan jasa, sehingga mengundang penduduk yang berasal dari luar daerah untuk menjalani pendidikan atau bekerja di Kota Malang, yang menimbulkan isu aktual Tingginya arus urbanisasi ke Kota Malang.
- c) Merebaknya kasus-kasus permasalahan sosial seperti Rendahnya partisipasi masyarakat dalam penanganan masalah sosial, Tingginya tingkat pengangguran dan kemiskinan, yang menimbulkan isu aktual Masih tingginya angka kemiskinan.
- d) Kualitas SDM pencari kerja belum bisa sepenuhnya memenuhi standar lowongan yang ada dan terbatasnya lowongan kerja dibandingkan dengan angkatan kerja, yang menimbulkan isu aktual Masih tingginya angka pengangguran
- e) Masih kurangnya peran SKPD dalam mengartikulasikan kebutuhan masyarakat, belum optimalnya pemanfaatan sarana komunikasi dan informatika, masih banyaknya pelanggaran ketentraman dan ketertiban, belum optimalnya penegakan

peraturan daerah, dan belum optimalnya pelayanan perijinan, yang menimbulkan isu strategis Pelaksanaan Good Governance yang belum optimal.

- f) Minimnya jumlah ruang terbuka hijau, Kurangnya kesadaran masyarakat maupun dunia usaha dalam pengelolaan lingkungan hidup, yang menimbulkan isu strategis Kualitas lingkungan hidup yang semakin menurun
- g) Masih kurangnya pemahaman masyarakat tentang pemanfaatan ruang di Kota Malang dan belum optimalnya pengendalian pemanfaatan ruang yang menimbulkan isu strategis Belum optimalnya pengendalian pemanfaatan ruang;
- h) Partisipasi lembaga kemasyarakatan dan anggota masyarakat dalam membangun kelurahan masih belum optimal dan Penyebaran tenaga kependidikan secara kualitas dan kuantitas belum merata, yang menimbulkan isu strategis Globalisasi yang menuntut kualitas SDM yang handal
- i) Kurangnya partisipasi dan peran aktif pemuda dalam pembangunan dan Kurangnya partisipasi perempuan dalam pembangunan, yang menimbulkan isu strategis Peran perempuan dan pemuda yang belum optimal dalam pembangunan;
- j) Permasalahan Kesehatan Ibu, Kesehatan Bayi, Kesehatan Anak Balita dan Permasalahan Gizi Buruk, yang menimbulkan isu strategis Derajat kesehatan masyarakat yang belum optimal
- k) Belum optimalnya pengelolaan kekayaan budaya Malang, kurangnya kepedulian masyarakat terhadap kebudayaan asli Malang dan belum optimalnya pengembangan manajemen kepariwisataan, yang menimbulkan isu strategis Potensi kepariwisataan daerah yang belum diberdayakan secara optimal;
- l) Kurangnya permodalan yang disebabkan oleh sulitnya UMKM untuk memenuhi aturan-aturan yang harus dilengkapi sebagai salah satu persyaratan permodalan dari sumber pembiayaan baik dari Perbankan maupun BUMN dan Kurangnya jaringan usaha, sehingga belum mampu menciptakan komunikasi yang baik antara pelaku usaha dengan pengusaha besar, yang menimbulkan isu strategis Pelaku ekonomi sektor informal belum diberdayakan secara maksimal
- m) Industri yang dikembangkan di Kota Malang kurang berpihak pada industri kecil dan menengah dan Pergeseran paradigma ekonomi industri ke Ekonomi Kreatif menuntut upaya pembangunan berkelanjutan dan kurangnya promosi investasi,

yang menimbulkan isu strategis Pelaku ekonomi sektor formal (skala besar) belum diberdayakan sebagai mitra pembangunan kota

- n) Kurang optimalnya koordinasi, integrasi dan sinkronisasi dalam penataan dan pengaturan transportasi di Kota Malang, yang menimbulkan isu strategis Sarana transportasi dan manajemen transportasi yang belum memadai.

B. Persepsi dan Evaluasi Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Indonesia dalam Rangka Memperkuat Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia/NKRI

B.1 Persepsi dan Evaluasi Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah Dari Aspek Mikro, Meso dan Makro

Konsep otonomi daerah dan pola pemerintahan mengikuti perkembangan teori negara dan pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam konteks bentuk negara, terdapat pola negara kesatuan dan negara federasi. Dalam model negara federal, pengalaman Amerika Serikat menunjukkan pola kenegaraan yang diinisiasi oleh daerah –daerah atau negara bagian untuk kemudian membentuk negara.¹⁹¹ Sehingga, secara asal, kekuasaan itu berasal dari daerah yang kemudian diserahkan kepada negara federal.¹⁹² Sedangkan, konsep negara kesatuan memperlihatkan pola negara kesatuan yang kemudian membentuk dan membagi wilayah dan kewenangannya kepada daerah – daerah. Karenanya negara kesatuan membuat pola kekuasaan negara berada pada pusat lalu kemudian akan di bagi ke daerah.¹⁹³

Namun, doktrin negara kesatuan membawa konsekwensi yang berbedaditangan rezim Orde Baru. Selama di bawah orde baru, doktrin ini membentuk negra kesatuan diterjemahkan menjadi pola sentralistik. Apa yang terjadi di masa orde baru adalah totalitarianisme yang srcara struktural oleh Hannah Arendt (1995) dianalisis dari beberapa faktor, *pertama*, terjadinya legitimasi dengan sangat mudah terjadinya pelanggaran hak-hak asasi manusia (HAM) atas nama tujuan ideologi dengan simbol

¹⁹¹ C.F.Strong menuliskan secara menarik bagaimana pertentangan di dalam negara federal yakni dualisme antara rasa kebangsaan sekaligus keengganan untuk menjadi satu wadah , atau adanya pertentangan antara kedaulatan nasional dan kedaulatan negara bagian. Karenanya, negara federal adalah suatu alat politik yang di maksud kan untuk merekomendasikan kekuasaan dan persatuan nasional dengan memelihara 'hak – hak negara'. Lihat, C.F.Strong, *Modern Political Constitutions*, English Book Society and Sidgwick & jackson Limited London,1996.

¹⁹² Ibid

¹⁹³ Dalam bahasa C.F.Strong, negara yang diorganisir dibawah satu pemerintahan terpusat.lihat ibid.

demokrasi pembangunan dan kesuksesan bangsa. *Kedua*, monopoli informasi dengan alasan bahwa kerajaan atau pemerintahan tahu lebih baik apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dibaca, ditontoh dan didiskusikan oleh rakyat. *Ketiga*, adanya pembatasan organisasi – organisasi rakyat pada organisasi – organisasi resmi dan ini bisa menimbulkan praktik korparitisme negara.¹⁹⁴

Karenanya, pasca-orde baru tuntutan yang menguat terhadap model sentralisasi adalah desentralisasi. Sesungguhnya, desentralisasi bukan hanya fenomena *locus* Indonesia semata, tetapi juga merupakan tren pola pemerintahan di berbagai negara. Sangat banyak negara yang mengalami penguatan permintaan desentralis. Paling tidak . pengalaman empat negara terbesar Amerika Latin (Brasil, Argentina, Kolombia, dan Chile) menunjukkan kuatnya reformasi model desentralisasi dengan berbagai variannya.¹⁹⁵

Tentunya tidak mudah menentukan pengertian desentralisasi. Konsepnya sangat dipengaruhi konsep keilmuan yang mendasari konteks tersebut. Namun, secara simpel , desentralisasi dapat diterjemahkan sebagai proses, *it, is a set of policy reforms aimed at transferring responsibilities ,resources, or authority from higher to lower levels of government.*¹⁹⁶ Dalam konteks pemerintahan di Indonesia, diartikan sebagai pelimpahan urusan pemerintah pusat ke daerah dengan menggunakan beberapa asas. secara teoritis, ada beberapa model desentralisasi, yakni pertama dekonsentrasi, yakni distribusi wewenang administrasi dalam struktur pemerintahan kedua delegasi, yakni apa yang diartikan sebagai pendelegasian otoritas manajemen dan pengambilan keputusan atas fungsi-fungsi tertentu yang diberikan kepada organisasi-organisasi yang secara langsung tidak di bawah kontrol pemerintah; ketiga, devolusi, yakni menyerahkan fungsi dan otoritas dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah; keempat, privatisasi, yakni menyerahkan beberapa otoritas dalam perencanaan dan

¹⁹⁴ Hannah Arendt, *Asal Usul Totalitarianisme*, Yayasan Obor Indonesia, (1995)

¹⁹⁵ Michael Camdessus, 1999.

¹⁹⁶ Tullia G. Faletti memberikan catatan komparatif atas beberapa literature politik yang berbicara tentang desentralisasi sebagai sebuah proses. Ia menuliskan, "*the political science literature has advanced definitions of decentralization as a process. However, they tend to be too narrow-including only one (Agrawal 2001, 3 Rondinelli and Nellis 1986, 5) or at most two dimensions of the process (Garman et al 2001. 206; O'Neill 1999, 27-29; Treisman 2000. 837)- or too encompassing-including the devolution of authority to non-state actors (Cheema and Rondinelli 1983. 24-25; von Haldenwang 1991, 60-62) ". Lihat: Tullia G. Faletti, "A Sequential Theory of Decentralization and Its Effect on the Intergovernmental Balance of Power: Latin American Cases in Comparative Perspectives", Working Paper, # 314, July 2004*

tanggung jawab administrasi tertentu kepada organisasi swasta (Rondinelli dan Cheema, 1983).¹⁹⁷

Artinya, keempat model tersebut telah memayungi pengertian pelaksanaan desentralisasi dalam bentuk otonomi dan tugas pembantuan tersebut. Hanya saja, perlu untuk dipertahankan adanya kalimat “otonomi” yang merupakan gairah utama dari penguatan daerah yang ada selama ini. Sedangkan kata desentralisasi merupakan payung dari berbagai varian yang mungkin dari upaya mengurangi model sentralisasi. Strategi Kebijakan Untuk Memantapkan Bertitik tolak pada pada gagasan amandemen UUD 1945 maka perubahan mendasar dalam kerangka sistem ketatanegaraan RI ditandai dengan adanya perubahan struktur maupun paradigma bernegara yang sentralistik menuju kearah konsep bernegara yang desentralistik sehingga berimplikasi pada kelahiran otonomi daerah sebagai suatu sistem ketatanegaraan yang dianggap ideal di tengah tuntutan demokrasi partisipatif dengan tujuan untuk mendekatkan masyarakat pada proses partisipasi, pelayanan publik, peningkatan kesejahteraan, pemerataan pembangunan dan pengambilan kebijakan maupun kebijaksanaan di tingkat lokal bagi terwujudnya pembangunan untuk rakyat Indonesia yang seluruhnya dan seutuhnya.

Perubahan paradigma sistem pemerintahan di Indonesia yang pada mulanya menerapkan sistem pemerintahan yang terpusat (*sentralistik*) menjadi konsep pemerintahan yang desentralistik. merupakan tonggak lahirnya pembaharuan tatanan demokrasi di Indonesia.

Kebutuhan otonomi dalam pemerintahan daerah dimaksudkan untuk memperbesar kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri dan memperkecil intervensi pemerintah Pusat dalam urusan rumah tangga daerah. Dengan kondisi Indonesia yang terdiri dari berbagai macam kultur dan subkultur yang menyebar di seluruh Indonesia dengan variasi lokalitas yang sangat beraneka ragam, maka pilihan otonomi memberikan peluang seluas-luasnya bagi tiap daerah untuk berkembang sesuai potensi alam dan sumber daya manusia yang ada di masing-masing daerah dan kemudian akan menciptakan suasana kompetisi antar daerah dalam mewujudkan kesejahteraan bagi rakyatnya.

¹⁹⁷ Lihat, Rondinelli dan Cheema, 1983, *Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries*.

Penerapan otonomi daerah dan desentralisasi di Indonesia dimulai setelah terjadinya reformasi pada sekitaran tahun 1998, yang kemudian ditandai dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Meskipun sebenarnya, sistem desentralisasi dan otonomi daerah telah terlebih dahulu digagas oleh para pendiri negara dengan menempatkannya dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Implementasi pasal tersebut selalu menimbulkan persoalan sejak awal-awal kemerdekaan. Pergulatan pencarian makna kebangsaan yang dipandang sebagai identitas sekunder, selalu menghadapi persoalan identitas primer berupa kuatnya solidaritas etnik, agama, adat dan bahasa serta tradisi lokal¹⁹⁸. Hal ini, menurut Maryanov dan Harvey, menyebabkan timbulnya pemberontakan kedaerahan selain faktor ketidakadilan dalam pembagian sumberdaya ekonomi antara Pusat dan Daerah.¹⁹⁹

Selama masa kepemimpinan Soekarno, berlangsung 16 kali pergantian kabinet, yang menarik dari proses tersebut adalah program-program kabinet yang menempatkan Desentralisasi, otonomi daerah, atau memperbaiki hubungan Pusat-Daerah sebagai prioritas.²⁰⁰ Titik pokok permasalahan yang muncul pada masa itu adalah terkait perpaduan antara tuntutan daerah dan kehendak pusat, sehingga mengakibatkan pada masa orde lama, terjadi empat kali perubahan undang-undang terkait pemerintahan daerah, dengan konsepsi pelaksanaan hubungan yang cenderung sentralistik. Pada masa Orde Baru, sentralisasi yang pada masa Orde Lama dianggap dijalankan setengah hati oleh Soekarno, diwujudkan dalam bentuk yang lebih konkrit. Soeharto tanpa ragu-ragu, melihat keanekaragaman budaya, geopolitik kepulauan dan kemajemukan ideologi sebagai ancaman persatuan dan kesatuan bangsa.²⁰¹ Hal tersebut salah satunya diwujudkan dalam bentuk pembatasan masa jabatan kepala daerah dan mekanisme pemilihan kepala daerah.²⁰²

Pelaksanaan otda di Indonesia telah mengalami perjalanan yang cukup panjang. Dalam era orde baru, pelaksanaan otda telah dituangkan dalam UU No. 5 tahun 1974, meskipun penekanan masih bersifat desentralisasi administratif (*administrative decentralization*). Selanjutnya, pada era reformasi,

¹⁹⁸ Pheni Chalid, *Otonomi Daerah, Masalah, Pemberdayaan, dan Konflik*, Jakarta: Kemitraan, 2005, hlm. 1

¹⁹⁹ *Ibid.*

²⁰⁰ *Ibid.* Hlm. 2

²⁰¹ *Ibid.* Hlm 4.

²⁰² *Ibid.*

pelaksanaan Otda diperkuat dengan dikeluarkannya UU No. 22 tahun 25 tahun 1999. Namun demikian, Implementasi dari UU ini hanya sedikit keleluasaan Pemda dalam mengelola pembangunan daerahnya. Hal ini karena hanya sedikit komponen Penerimaan Asli Daerah (PAD) yang dapat dimobilisasi oleh Pemda. Sementara, bagian besar sumber-sumber penerimaan pajak, pengelolaan sumberdaya alam ekonomis di tarik ke Pusat. Pada babakan berikutnya, otonomi daerah dan desentralisasi mulai dilaksanakan dengan sepenuhnya, sebagaimana penulis sampaikan di atas, hal tersebut ditandai dengan pengundangan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang kemudian dicabut dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan akhirnya diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah mengalami dua kali perubahan.

Pada dasarnya, desentralisasi bertujuan membangun partisipasi masyarakat dan mengundang keterlibatan publik seluas-luasnya dalam proses perencanaan, implementasi dan evaluasi pembangunan yang dijalankan. Untuk itu, desentralisasi memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk secara demokratis mengatur pemerintahannya sendiri sebagai manifestasi dari cita-cita sistem desentralisasi.²⁰³ Selain itu dengan keleluasaan daerah untuk mengatur dan mengurus segala kebutuhannya sendiri maka, tingkat pendidikan dengan sendirinya akan meningkat, prosentase pengangguran usia produktif semakin berkurang, terbukanya akses dan jaringan yang lebih luas antar daerah untuk saling bersinergi dan bekerja sama memajukan daerah dengan potensi dan keunggulannya masing-masing. sehingga hal ini dapat mengurangi tingkat intervensi dari pemerintah pusat ke daerah dan di sisi yang lain menjadikan daerah semakin mandiri untuk mengembangkan iklim investasi yang berbasis kemasyarakatan.

Di bidang politik, desentralisasi merupakan langkah maju menuju demokrasi yang lebih terbuka dan transparan karena dengan desentralisasi maka pemerintahan lebih dekat keberadaannya dengan rakyat. Pengambilan kebijakan, perencanaan, pengawasan, dan pelaksanaan pembangunan mendapat perhatian langsung dari masyarakat. Selain itu dengan semakin dekatnya pemerintah dengan rakyat maka aspirasi dan

²⁰³ *Ibid.* Hlm. 7

peran serta masyarakat dalam proses perumusan kebijakan publik semakin terbuka lebar, karena pada hakekatnya desentralisasi adalah untuk mewujudkan tujuan negara Indonesia menjadi negara *welfare state*.

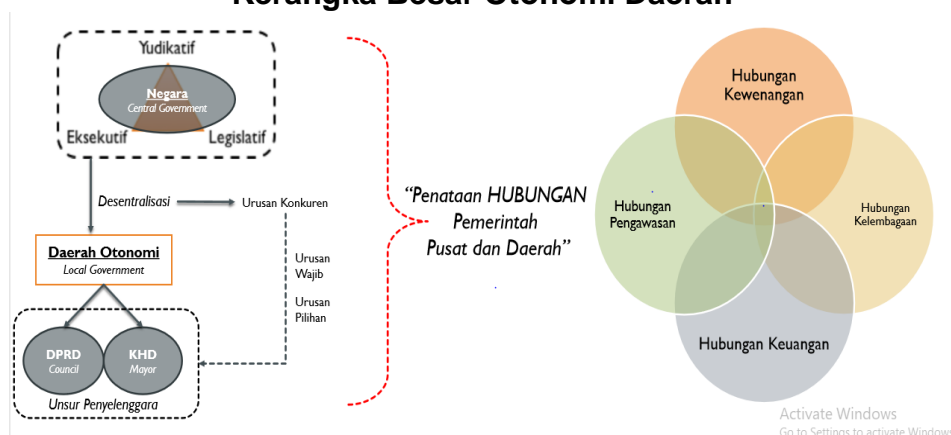
Semangat yang terkandung dalam Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 maupun dalam Undang Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebenarnya memiliki semangat untuk perubahan paradigma dari yang sentralistik menjadi paradigma desentralistik yang mengutamakan kepentingan dan kemandirian daerah dalam mengatur dan mengurus sistem dan keperluan masing-masing. hal ini dapat dilihat dari semakin kecilnya kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Pusat dimana kewenangan tersebut hanya mencakup masalah agama, moneter/fiskal, pertahanan, keamanan, dan politik luar negeri.

Selain kelima hal tersebut, saat ini sudah merupakan kewenangan sepenuhnya daerah masing-masing, misalnya masalah kepegawaian, pendidikan, pengelolaan hasil hutan, pengelolaan hasil tambang, kesehatan, bidang pelayanan publik, pengelolaan hasil laut dan tambang, aset-aset daerah baik yang berupa aset bergerak dan tidak bergerak, dan masih sangat banyak lagi kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah. Desentralisasi menyangkut pendelegasian kekuasaan kepada tingkatan yang lebih rendah dalam suatu hirarki territorial, baik dari segi tingkatan pemerintahan dalam suatu negara maupun tingkatan jabatan dalam suatu organisasi berskala besar

1. Perspektif demokrasi liberal
 - a. Desentralisasi berkontribusi dalam perkembangan demokrasi nasional
 - b. Local government dapat memperoleh manfaat persamaan politik, daya tanggap, akuntabilitas, aksesibilitas, dan penyebaran kekuasaan (*spread of power*)
2. Perspektif teori pilihan publik
 - a. Daya tanggap publik terhadap preferensi individual (*public responsiveness to individual preferences*)
 - b. Local government memiliki kemampuan untuk memenuhi permintaan akan barang publik (*the demand for public goods*)
 - c. Memberikan kepuasan yang lebih baik dalam menyediakan penawaran barang publik (*the supply of public goods*).

Sehingga, berdasarkan hal tersebut, berikut ini merupakan kerangka besar dalam pelaksanaan otonomi daerah :

Bagan 5 Kerangka Besar Otonomi Daerah



Berdasarkan bagan tersebut menyatakan bahwa, terdapat hubungan antara pemda dan pemerintah pusat baik dari segi pembagian kewenangan, kelembagaan, keuangan dan pengawasan, hal ini adalah konsepsi dari otonomi daerah. Selain hal tersebut harus ada sinergitas hubungan yakni baik secara yudikatif, legislative dan eksekutif, jika berbicara dengan otonomi daerah maka yang memiliki andil atau berperan penting dari unsur eksekutif yakni kepala daerah dan legislative yakni DPRD.

Ada tiga aspek yang akan dikaji dalam evaluasi Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah Dari Aspek Mikro, Meso dan Makro, aspek pertama mengenai implementasi kesejahteraan masyarakat, aspek kedua mengenai Partisipasi masyarakat dan pelayanan public, dan aspek ketiga adalah Daya saing daerah dilihat dari berbagai indikator baik itu dalam bidang penataan regulasi, program pemerintah daerah terkait dengan pelaksanaan pelayanan dasar dan non dasar, dan dari segi alokasi ketersediaan dana baik APBD maupun sumber lainnya yang dapat di gunakan sebagai upaya peningkatan pelayanan pemerintah daerah kepada masyarakat.

1. Mengenai Aspek Yang Pertama Tentang Aspek Kesejahteraan Masyarakat

Beberapa sarjana berpendapat bahwa kesejahteraan masyarakat sangat dipengaruhi dengan pengeluaran rumah

tangga untuk makan, pendidikan dan kesehatan.²⁰⁴ Sedangkan disisi lain trend terbaru menafsirkan bahwa kesejahteraan masyarakat di suatu daerah dalam arti luas dimaknai sebagai suatu kondisi tercapainya kualitas hidup yang baik atau tercukupinya kebutuhan dasar manusia.²⁰⁵ Selain itu menurut Liu kualitas hidup terbagi dalam lima dimensi yang mencakup ekonomi, politik, lingkungan, kesehatan dan pendidikan, serta social.²⁰⁶ sedangkan Hong juga mencoba mengukur tingkat kesejahteraan masyarakat di daerah dari sudut pandang yang terbagi kedalam 4 dimensi yaitu: ekonomi regional, infrastruktur, sumber daya manusia, kesehatan dan kesejahteraan.²⁰⁷

Pengukuran tingkat kesejahteraan sendiri terkadang masih menjadi perdebatan bagaimana cara mengukur kesejahteraan tersebut secara tepat.²⁰⁸ Hal tersebut tidak lepas dari kurang tepatnya lembaga statistic dalam menghitung tingkat kesejahteraan tersebut. Sebagai contoh kasus yang terjadi di Perancis dimana hasil perhitungan statistik terkait kesejahteraan masyarakat tidak sesuai dengan kenyataan yang terjadi. Namun masih banyak yang menggunakan data statistik yang disediakan oleh lembaga statistik negara untuk mengetahui tingkat kesejahteraan masyarakat.

Badan Pusat Statistik Indonesia (BPS) sendiri mengindikasikan bahwa ada beberapa indicator terkait kesejahteraan masyarakat. Indikator yang mempengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat tersebut antara lain: ²⁰⁹

a. Kependudukan

Peningkatan jumlah penduduk juga akan mempengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat di suatu wilayah. Indonesia sebagai negara dengan jumlah penduduk terbanyak ke-4 di dunia, tentunya bukan tanpa masalah. Semakin banyak penduduk, maka dalam penentuan kebijakan semakin banyak yang perlu dipertimbangkan dalam berbagai hal. Sebagai contoh adalah

²⁰⁴ Erwin Ndakularak, Nyoman Djinar Setiawan, I Ketut Djayastra, "Analisis Faktor-faktor yang mempengaruhi Kesejahteraan Masyarakat Kabupaten/Kota di Provinsi Bali, <https://media.neliti.com/media/publications/44663-ID-analisis-faktor-faktor-yang-mempengaruhi-kesejahteraan-masyarakat-kabupatenkota.pdf> diakses pada tanggal 18 Oktober 2018.

²⁰⁵ Krismiyati Tasrin dan Putri Wulandari, Kajian Kebijakan Desentralisasi pada Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat, Studi Kasus: Kabupaten/Kota di provinsi Jawa Barat, *Jurnal Borneo Administrator* 1, Volume 8 | No 2, Tahun 2012, hal. 243

²⁰⁶ ibid

²⁰⁷ ibid

²⁰⁸ Hasil pemaparan dalam keusioner oleh peserta FGD Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah pada tanggal 4 Oktober 2018.

²⁰⁹ BPS, Indikator Kesejahteraan Rakyat 2015, BPS, Jakarta, hal 61.

dalam hal penyediaan sarana prasarana ataupun berbagai fasilitas public yang menyangkut hajat hidup masyarakat serta menunjang kesejahteraan masyarakat.

Persebaran penduduk yang tidak merata juga menjadi faktor yang sangat mempengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat di suatu daerah. Selain itu juga masih besarnya tingkat ketergantungan penduduk non-produktif yang mencapai 48,63²¹⁰ yang berarti tiap 100 orang produktif harus menanggung 48,63 penduduk tidak produktif, yang secara langsung maupun tidak langsung juga akan mempengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat di Indonesia.

Tabel 90
Indikator Demografi Indonesia, 2012-2016

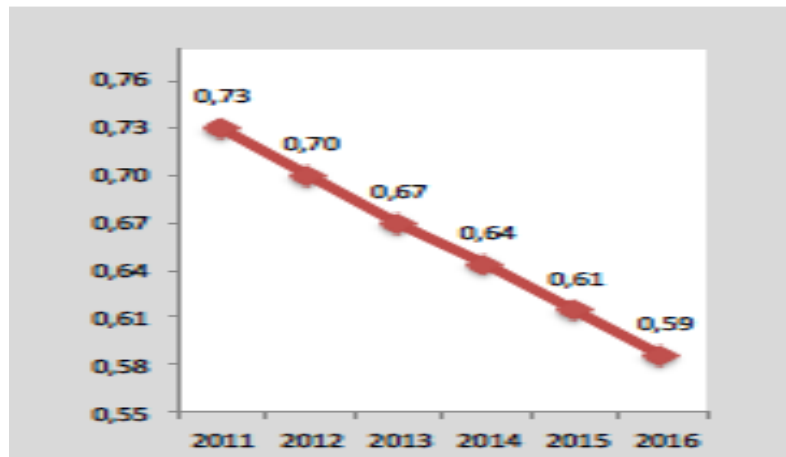
Indikator Demografi/ <i>Demographic Indicators</i>	2012	2013	2014	2015	2016
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Jumlah Penduduk (juta orang) <i>Population (million people)</i>	245,43	248,82	252,16	255,46	258,70
Laju Pertumbuhan Penduduk Ekspansional (persen/tahun) ' <i>Exponential Population Growth Rate (percent/year)'</i>	1,41	1,37	1,34	1,30	1,26
Rasio Jenis Kelamin (persen)/ <i>Sex Ratio (percent)</i>	101,01	101,01	101,01	101,00	101,00
Kepadatan Penduduk (orang/km ²) <i>Population density (people/km²)</i>	128,43	130,21	131,96	133,68	135,38
<i>Komposisi Penduduk (persen)/Population composition (percent)</i>					
0-14 tahun/ <i>years</i>	28,07	27,83	27,58	27,35	27,10
15-64 tahun/ <i>years</i>	66,83	67,00	67,15	67,28	67,40
65+ tahun/ <i>years</i>	5,10	5,17	5,26	5,37	5,50
Angka Beban Ketergantungan (persen) <i>Dependency Ratio (percent)</i>	49,64	49,25	48,92	48,63	48,36
<i>Indikator Fertilitas/Fertility indicators</i>					
TFR	2,4	2,4	2,4	2,4	2,4
GRR	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2
NRR	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
CBR	20,3	19,9	19,5	19,2	18,8
Jumlah Kelahiran (ribu kelahiran) <i>Birth number (thousand births)</i>	4 974,8	4 949	4 922,3	4 894,6	4 868,8

Sumber : Proyeksi Penduduk Indonesia 2010-2035, Badan Pusat Statistik

Jumlah penduduk di Indonesia terus mengalami kenaikan, dengan komposisi penduduk terbanyak adalah pada usia produktif. Sedangkan tingkat pertumbuhan penduduk di wilayah Jawa Timur adalah sebagai berikut.

²¹⁰ Ibid, hal. 68

Gambar 19
Tingkat Pertumbuhan Penduduk Jawa Timur Tahun 2011-2016



Sumber: Proyeksi Penduduk Indonesia 2010-2035
BPS

Pada gambar tersebut tingkat pertumbuhan penduduk provinsi Jawa Timur mengalami penurunan dari tahun ke tahun. Walaupun demikian jumlah penduduk Jawa Timur tergolong salah satu provinsi dengan jumlah penduduk terbanyak di Indonesia.

b. Kesehatan dan gizi

Kualitas kesehatan adalah salah satu indikator penting yang dapat menggambarkan mutu kesejahteraan dan pembangunan masyarakat di suatu wilayah. Sedangkan dalam upaya peningkatan kesehatan dan gizi masyarakat juga dapat dilihat berdasarkan angka harapan hidup, angka kematian bayi, angka kesakitan, prevalensi Balita kurang gizi, dan indikator lainnya yang berkaitan dengan akses terhadap kesehatan.²¹¹

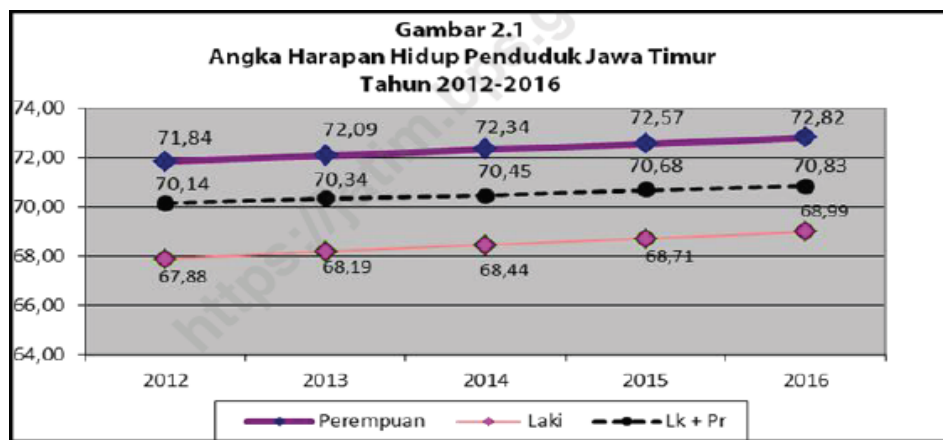
Pada tingkatan provinsi, Provinsi Jawa Timur telah melakukan berbagai program guna peningkatan kesehatan dan gizi masyarakat di Jawa Timur. Salah satu program tersebut adalah pemberian akses pelayanan kesehatan yang lebih mudah, dengan memberikan pelayanan kepada seluruh masyarakat di pelosok Jawa Timur. Selain hal tersebut pemerintah Provinsi juga melakukan peningkatan kompetensi sumber daya tenaga

²¹¹ Ibid, hal. 72

kesehatannya dan melakukan pendistribusian sampai ke daerah-daerah remote.

Dengan semakin tersebar dan terjangkau pelayanan kesehatan maka angka harapan hidup penduduk di Provinsi Jawa Timur juga mengalami peningkatan sebagai berikut.

Gambar 20
Angka Harapan Hidup Penduduk Jawa Timur
Tahun 2012-2016



c. Pendidikan

Pemenuhan hak untuk mendapatkan pendidikan merupakan bentuk pemenuhan kewajiban pemerintah dan juga sebagai bentuk usaha pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pemenuhan pendidikan merupakan suatu bentuk investasi yang dapat dilakukan pemerintah guna mendukung keberlangsungan pembangunan di seluruh wilayah Indonesia. Namun, dalam prosesnya dalam beberapa tahun kedepan pendidikan di Indonesia masih terkendala beberapa permasalahan yang mencakup: Pemerataan dan perluasan akses yang masih kurang; Peningkatan mutu, relevansi dan daya saing; penataan tata kelola, akuntabilitas, dan citra public; peningkatan pembiayaan.

Selain itu juga permasalahan terkait pengaturan kewenangan penyelenggaraan pendidikan juga masih menjadi suatu problematika tersendiri. Sebagai contoh, pengaturan SMK dan SMA di Indonesia berada di bawah pemerintahan provinsi,

sehingga banyak SMK dan SMA yang sebenarnya cukup bagus menjadi terbengkalai.²¹²

Disisi lain penerapan pendidikan gratis juga sangat dibutuhkan masyarakat guna meningkatkan tingkat kesejahteraan mereka. Pendidikan dapat dijadikan salah satu alat pemenuhan kesejahteraan masyarakat walupun memang dampak yang dirasakan bukan secara instant namun, pemenuhan pendidikan ini sangat penting dilakukan.

Tabel 91
Indikator Pendidikan (Persen), 2014-2015

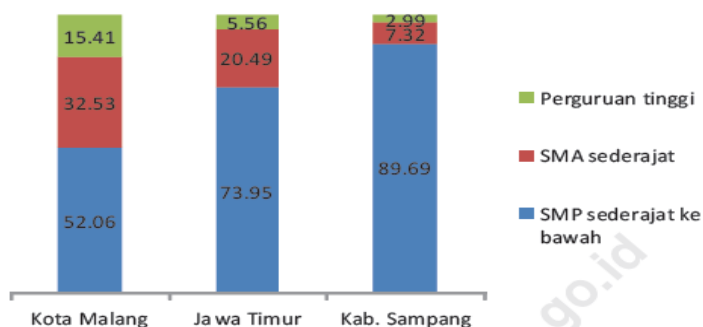
Indikator <i>Indicators</i>	Laki-Laki <i>Male</i>		Perempuan <i>Female</i>		Laki-Laki+Perempuan <i>Male+Female</i>	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015
	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
<i>Penduduk Usia 15+ Tahun/Population Aged 15+ Years</i>						
Angka Melek Huruf (AMH) <i>Literacy Rate</i>	96,79	97,11	93,45	93,34	95,12	95,22
Rata-Rata Lama Sekolah <i>Mean Years of Schooling</i>	8,61	8,69	7,85	7,96	8,23	8,32
<i>Angka Partisipasi Sekolah (APS)/School Enrollment Ratio</i>						
- 7-12 tahun/year	98,82	99,02	99,02	99,15	98,92	99,09
- 13-15 tahun/year	93,66	94,11	95,27	95,35	94,44	94,72
- 16-18 tahun/year	69,91	69,39	70,73	71,94	70,31	70,61
<i>Angka Partisipasi Murni (APM)/Net Enrollment Ratio</i>						
- SD/Primary School	96,60	96,55	96,29	96,86	96,45	96,70
- SMP/Junior High School	75,87	76,16	79,28	79,54	77,53	77,82
- SM/Senior High School	58,78	58,74	59,95	60,77	59,35	59,71

Sumber : Susenas Kor, 2014-2015

Pada provinsi Jawa Timur sendiri, persentase pendidikan yang diikuti oleh masyarakat adalah sebagai berikut:

²¹² Hasil pemaparan dalam keusioner oleh peserta FGD Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah pada tanggal 4 Oktober 2018.

Grafik 1
Persentase Pendidikan Tertinggi yang Ditamatkan Penduduk
Usia 10 Tahun ke Atas Menurut Kabupaten/Kota 2016



Pada diagram tersebut dapat dilihat bahwa jumlah lulusan di Kota Malang sangat besar dan bahkan melebihi jumlah rata-rata lulusan seluruh Provinsi Jawa Timur, terutama untuk lulusan SMA dan Perguruan Tinggi. Sedangkan Kabupaten Sampang merupakan wilayah terendah jumlah lulusan SMA dan Universitasnya dan sangat tinggi untuk lulusan SMP kebawah.

d. Ketenagakerjaan

Ketenagakerjaan merupakan salah satu masalah yang cukup pelik yang sangat menjadi perhatian pemerintah Indonesia. Masalah ini juga cukup sensitive bagi berbagai pihak, terutama bagi para pekerja dan pengusaha namun, bukan berarti harus dihindari tetapi harus dicarikan solusi yang sesuai sehingga tidak ada permasalahan bagi kesejahteraan masyarakat.

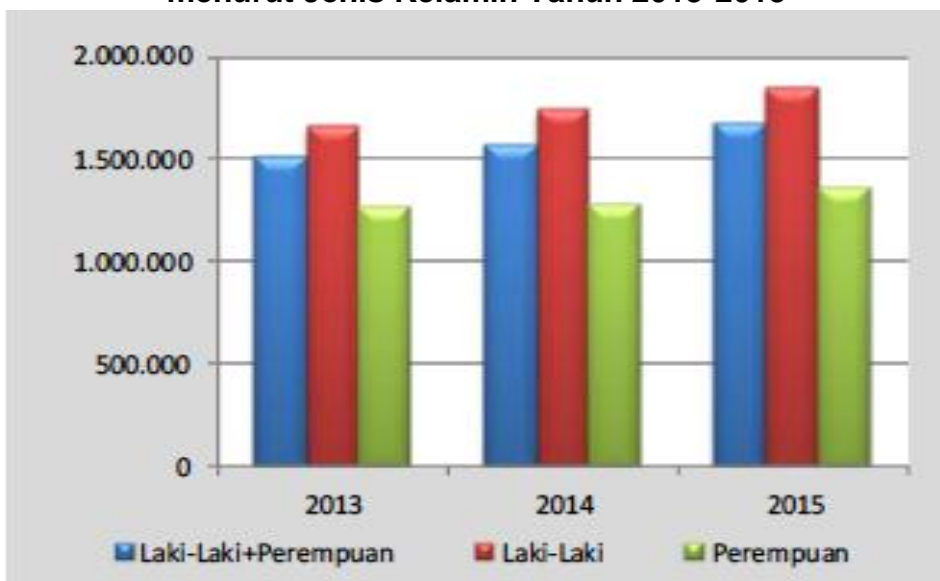
Tabel 92
Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja dan Tingkat
Pengangguran Terbuka (Persen) 2014-2016

Daerah Tempat Tinggal Type of Area	Tingkat Partisipasi Angkatan Kerja Labor Force Participation Rate				Tingkat Pengangguran Terbuka Open Unemployment Rate			
	2014 (Agt)	2015 (Feb)	2015 (Agt)	2016 (Feb)	2014 (Agt)	2015 (Feb)	2015 (Agt)	2016 (Feb)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Perkotaan/Urban	64,47	68,02	63,88	66,16	7,12	7,02	7,31	6,53
Perdesaan/Rural	68,80	71,43	67,95	70,32	4,81	4,32	4,93	4,35
Perkotaan+Perdesaan Urban+Rural	66,60	69,50	65,76	68,06	5,94	5,81	6,18	5,50

Sumber : Survei Angkatan Kerja Nasional. 2014-2016

Merujuk pada tabel tersebut diatas dapat dilihat bahwa pengangguran lebih banyak terdapat di daerah pedesaan dari pada di daerah perkotaan. Jika dilihat pada Provinsi Jawa Timur tingkat angkatan kerja mengalami fluktuasi degan pada tahun 2016 terjadi penurunan sekitar 0,22 juta jiwa dari pada pada tahun 2015 dengan angka jumlah angkatan kerja sebesar 20,27 juta jiwa. Sedangkan rata-rata upah di Jawa Timur mulai dari tahun 2013 -2015 adalah sebagai berikut:

Grafik 2
Rata-Rata Upah/ Gaji Bersih Buruh/Karyawan selama sebulan menurut Jenis Kelamin Tahun 2013-2015



Sumber: BPS Provinsi Jawa Timur

Pada diagram tersebut terdapat kenaikan jumlah upah yang didapat secara rata-rata di Provinsi Jawa Timur. Peningkatan jumlah upah tersebut secara langsung dan tidak langsung juga akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat Jawa Timur. Wilayah dengan upah bulanan besar juga akan meningkatkan jumlah masyarakat yang menjadi sejahtera, sedangkan wilayah dengan upah sangat minim juga dalam pencapaian kesejahteraan akan lebih sulit jika dibandingkan dengan daerah yang menerima upah lebih dari rata-rata.

Walaupun sebenarnya permasalahan bidang ketenaga kerjaan tidak lepas dari kurangnya lapangan pekerjaan,

rendahnya kompetisi dan produktivitas tenaga kerja, masih rendahnya tingkat gaji yang didapat serta masih adanya pekerja anak dibebberapa sector namun, sampai sekarang masalah klasik tersebut belum juga terselesaikan secara baik oleh pemerintah.

Memang menghapus seluruh masalah yang ada di sector ketenaga kerjaan adalah suatu hal yang hampir tidak mungkin, namun, bukan berarti pemerintah tidak dapat mengurangi tingkat masalah yang ada. Berbagai daerah di Indonesia sebenarnya telah membuka kesempatan untuk para investor membuka usaha diwilayahnya dengan harapan untuk mengurangi tingkat pengangguran dan pada akhirnya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut.

e. Taraf dan Pola konsumsi

Pola konsumsi suatu masyarakat merupakan indicator penting dalam social ekonomi yang sangat dipengaruhi oleh budaya dan lingkungan. Data pengeluaran suatu rumah tangga dapat mengungkapkan pola konsumsi rumah tangga secara umum menggunakan proporsi pengeluaran untuk makanan dan non-makanan.²¹³ Komposisi tersebut dapat digunakan untuk menilai tingkat kesejahteraan ekonomi penduduk diwilayah tersebut.

Pengeluaran yang dilakukan oleh rumah tangga dapat menjadi indicator penting dalam memberikan gambaran kesejahteraan masyarakat. semakin tinggi tingkat pendapatan suatu rumah tangga maka kebutuhan rumah tangga tersebut akan semakin beragam dari hanya kebutuhan pangan menjadi kebutuhan non-pangan yang sangat beragam.

²¹³ Opcit, hal. 106

Tabel 93
Rata-rata Pengeluaran per Kapita per Bulan Menurut Jenis Pengeluaran (2014-2015)

Jenis Pengeluaran <i>Type of Expenditure</i>	Nominal (Rp) <i>Nominal (Rp)</i>		Persentase <i>Percentage</i>	
	2014	2015	2014	2015
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Makanan/ <i>Food</i>	388 350	412 462	50,04	47,47
Bukan Makanan/ <i>Non Food</i>	387 682	456 361	49,96	52,53
Perumahan/ <i>Housing</i>	161 059	234 139	20,75	26,95
Barang dan Jasa/ <i>Goods and Services</i>	151 673	114 437	19,54	13,17
Pakaian/ <i>Clothing</i>	14 818	25 378	1,91	2,92
Barang Tahan Lama/ <i>Durable Goods</i>	34 565	47 800	4,45	5,50
Lainnya/ <i>Others</i>	25 567	34 607	3,29	3,98
Jumlah/Total	776 032	868 823	100,00	100,00

Sumber : Susenas Maret, 2014 dan 2015

Pengeluaran rumah tangga mencakup berbagai pengeluaran konsumsi akhir atas barang dan jasa yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan individu ataupun kelompok secara langsung. Pada level nasional pemenuhan kebutuhan bukan pangan telah melebihi kebutuhan akan pangan nasional yaitu mencapai 52,53% dari seluruh pengeluaran rumah tangga rata-rata. Sedangkan pada provinsi Jawa Timur:

Tabel 94
Rata-rata Pengeluaran per Kapita per Bulan Menurut Jenis Pengeluaran di Jawa Timur (2014-2015)

Jenis Pengeluaran	Pengeluaran per Kapita Sebulan			
	Nominal (Rp)		Persentase	
	2015	2016	2015	2016
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Makanan	380.993	427.191	45,88	49,08
Bukan Makanan	449.479	443.221	54,12	50,92
- Perumahan	220.045	216.367	26,50	24,86
- Barang dan Jasa	111.530	113.122	13,43	13,00
- Pakaian	23.260	24.668	2,80	2,83
- Barang Tahan Lama	54.735	51.087	6,59	5,87
- Lainnya	39.909	37.978	4,81	4,36
Jumlah	830.472	870.412	100,00	100,00

Sumber : BPS Provinsi Jawa Timur, Data Susenas 2015-2016 diolah

Pengeluaran yang digunakan untuk memenuhi kebutuhan bukan makanan di Jawa Timur persentasenya melebihi jumlah kebutuhan akan pangan rata-rata rumah tangga yang ada di Jawa Timur. Kebutuhan akan non pangan tersebut juga dapat dikatakan bahwa pemenuhan kebutuhan masyarakat di Jawa Timur telah mulai bergeser dari kebutuhan akan pangan menjadi kebutuhan akan non pangan (yang mendominasi).

f. Perumahan dan lingkungan

Perumahan merupakan salah satu kebutuhan pokok/primer yang sangat mendasar yang tidak dapat dilepaskan dari kebutuhan setiap manusia yang juga merupakan indikator kesejahteraan masyarakat. Rumah sendiri dapat juga menentukan status social seseorang. Rumah sendiri merupakan salah satu sarana pengamanan dan pemberi ketentraman dalam hidup manusia yang juga tidak dapat dilepaskan dengan lingkungan perumahan tersebut.

Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Pemukiman mencantumkan bahwa salah satu tujuan diselenggarakannya perumahan dan kawasan permukiman yaitu untuk menjamin terwujudnya rumah yang layak huni dan terjangkau dalam lingkungan yang sehat, aman, serasi, teratur, terencana, terpadu, dan berkelanjutan.²¹⁴ Pemerintah sendiri sudah meluncurkan berbagai program perumahan bersubsidi guna membantu masyarakat dalam memenuhi kebutuhan pokoknya akan perumahan sebagai contoh rumah bersubsidi. Selain itu pemerintah daerah juga melakukan berbagai terobosan untuk meningkatkan pemenuhan kebutuhan akan perumahan bagi masyarakat yang membutuhkan terutama para keluarga baru. Walaupun tidak dapat dipungkiri bahwa harga rumah semakin tahun semakin mahal dan ketersediaan lahan juga semakin sedikit sehingga diperlukan inovasi-inovasi baru yang dapat memenuhi kebutuhan masyarakat akan perumahan tanpa mengorbankan kepentingan lainnya.

Diberbagai Kota seperti di Malang banyak lahan persawahan yang sudah beralih fungsi sebagai perumahan. Memang disini pemenuhan perumahan hal tersebut sangat dibutuhkan namun dari sisi lingkungan dan pertanian hal tersebut sangat merugikan. Pemenuhan kesejahteraan masyarakat memang penting dalam hal pemenuhan perumahan namun, bukan

²¹⁴ BPS, Indikator Kesejahteraan Rakyat 2016, BPS, Jakarta, hal. 112

berarti mengesampingkan faktor lainnya. Banyak wilayah yang seharusnya menjadi tempat resapan air, sepadan sungai, lahan pertanian berubah fungsi menjadi lahan perumahan. Pemerintah daerah sebagai pemberi izin pembangunan harus lebih hati-hati lagi dalam pemberian izin terkait pembangunan perumahan baru. Hal tersebut dikarenakan bukan tidak mungkin di kemudian hari lingkungan di wilayahnya akan merusak lingkungan di wilayah tersebut.

g. Kemiskinan

Pengentasan kemiskinan merupakan tujuan dari setiap negara terutama negara-negara berkembang maupun negara maju sekalipun. Kemiskinan sendiri di Indonesia menjadi salah satu prioritas pemerintah dan menjadi agenda rutin dalam rencana Pembangunan Nasional. Walaupun sebenarnya tingkat penurunan penduduk miskin terjadi tiap tahunnya namun angka penurunan tersebut melambat. Dari hal tersebut dapat diketahui bahwa strategi penanggulangan kemiskinan yang dilakukan pemerintah Indonesia dan daerah masih belum optimal.

Permasalahan kemiskinan ini bukan perkara yang mudah diatasi baik oleh Indonesia maupun negara yang jauh lebih maju dari pada Indonesia. Walaupun demikian pemerintah Indonesia terus berusaha sekuat tenaga untuk mengurangi jumlah penduduk miskin yang ada di Indonesia. Selain itu bantuan dari pemerintah provinsi dan Pemerintah Daerah Kota/Kabupaten juga sangat diperlukan. Hal tersebut bukan tanpa alasan karena pengentasan kemiskinan merupakan pekerjaan yang cukup berat dan besar sehingga bantuan dari seluruh pihak sangat dibutuhkan.

Kemiskinan merupakan bentuk dari ketidak mampuan dari sisi ekonomi untuk memenuhi kebutuhan dasar makanan dan non makanan yang diukur dari sisi pengeluaran. Kemiskinan sendiri sering ditemukan di daerah pedesaan walaupun tidak menutup kemungkinan adanya kemiskinan di perkotaan.

Tabel 95
Perkembangan Penduduk Miskin di Indonesia Menurut
Tempat Tinggal
Tahun 2012-2016

Tahun Year	Jumlah Penduduk Miskin (juta) Number of Poor People (million)			Persentase Penduduk Miskin (%) Percentage of Poor People (%)		
	Perkotaan Urban	Perdesaan Rural	Perkotaan+Perdesaan Urban+Rural	Perkotaan Urban	Perdesaan Rural	Perkotaan+Perdesaan Urban+Rural
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
2012	10,65	18,48	29,13	8,78	15,12	11,96
2013	10,33	17,74	28,07	8,39	14,32	11,37
2014	10,51	17,77	28,28	8,34	14,17	11,25
2015	10,65	17,94	28,59	8,29	14,21	11,22
2016	10,34	17,67	28,01	7,79	14,11	10,86

Sumber/ Source : BPS - Statistics Indonesia

Secara garis besar perkembangan penduduk miskin di Indonesia mengalami penurunan setiap tahunnya. Penurunan tidak hanya terjadi di daerah perkotaan namun juga di daerah pedesaan. Walaupun besar persentase penurunan sangat kecil namun penurunan tersebut dapat diartikan bahwa tingkat kesejahteraan masyarakat juga ikut meningkat.

Di Provinsi Jawa Timur tingkat perkembangan penduduk miskin adalah sebagai berikut:

Tabel 96
Perkembangan Penduduk Miskin di Jawa Timur Menurut
Tempat Tinggal Tahun 2012-2016

Tahun	Jumlah Penduduk Miskin (ribu)			Persentase Penduduk Miskin (%)		
	Perkotaan	Perdesaan	Perkotaan+ Perdesaan	Perkotaan	Perdesaan	Perkotaan+ Perdesaan
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
Maret 2012	1 639,65	3 459,35	5 099,01	9,06	17,35	13,40
Sept 2012	1 616,40	3 376,35	4 992,75	8,90	16,88	13,08
Maret 2013	1 561,45	3 243,56	4 805,01	8,57	16,15	12,55
Sept 2013	1 631,10	3 261,91	4 893,01	8,90	16,23	12,73
Maret 2014	1 535,81	3 250,98	4 786,79	8,35	16,13	12,42
Sept 2014	1 531,89	3 216,53	4 748,42	8,30	15,92	12,28
Maret 2015	1 524,62	3 264,50	4 789,12	8,19	16,18	12,34
Sept 2015	1 571,15	3 204,82	4 775,97	8,41	15,84	12,28
Maret 2016	1 518,79	3 184,51	4 703,30	7,94	16,01	12,05
Sept 2016	1 552,77	3 085,76	4 638,53	7,91	15,83	11,85

Sumber: BPS Provinsi Jawa Timur

Dari diagram di atas dapat diketahui bahwa tingkat kemiskinan di wilayah provinsi Jawa Timur secara keseluruhan juga mengalami penurunan. Penurunan terjadi baik di daerah perkotaan maupun pedesaan. Pada daerah perkotaan penurunan terjadi setiap semester namun pada tingkat pedesaan terjadi fluktuasi pada Semester pertama tahun 2015 dan 2016, namun secara keseluruhan tingkat kemiskinan di Jawa Timur menurun tiap tahunnya. Penurunan jumlah penduduk miskin di Jawa Timur menjadi tanda positif bagi pemerintahan provinsi Jawa Timur karena terdapat kemungkinan penurunan tersebut sebagai tanda naiknya kesejahteraan masyarakat di Jawa Timur.

h. Pengaruh sosial lainnya.

Pengaruh social di era globalisasi ini cukup besar berpengaruh terhadap kehidupan bermasyarakat. Pengaruh tersebut mulai menggeser kebutuhan masyarakat dari kebutuhan sekunder ataupun tersier menjadi kebutuhan primer seperti akses teknologi, berwisata dan lain sebagainya. Pengaruh social tersebut tidak hanya menarik kearah positif namun juga menarik ke arah negative.

Semakin besarnya arus globalisasi juga mengakibatkan semakin terbukanya pengembangan perekonomian suatu negara. Perkembangan tersebut dapat dilakukan dengan kegiatan ekport import barang dan jasa yang semakin hari semakin besar kebutuhannya. Besarnya arus globalisasi juga harus di dukung dengan kesiapan masyarakat terutama di daerah untuk menyikapi persaingan dengan masyarakat Internasional.

Pemerintah daerah juga tidak bisa tinggal diam saja menunggu pusat melakukan perintah namun, pemerintha daerah juga harus bersiap dalam menghadapi serangan globalisasi dan juga mempersiapkan masyarakatnya untuk menghadapi tantangan globalisasi yang cukup besar.

Pemenuhan indicator kesejahteraan masyarakat menjadi pekerjaan rumah baik pemerintah pusat maupun daerah. Terlebih lagi di era Otonomi Daerah, pemerintah daerah harus lebih mengambil peran guna meningkatkan kesejahteraan wilayahnya.

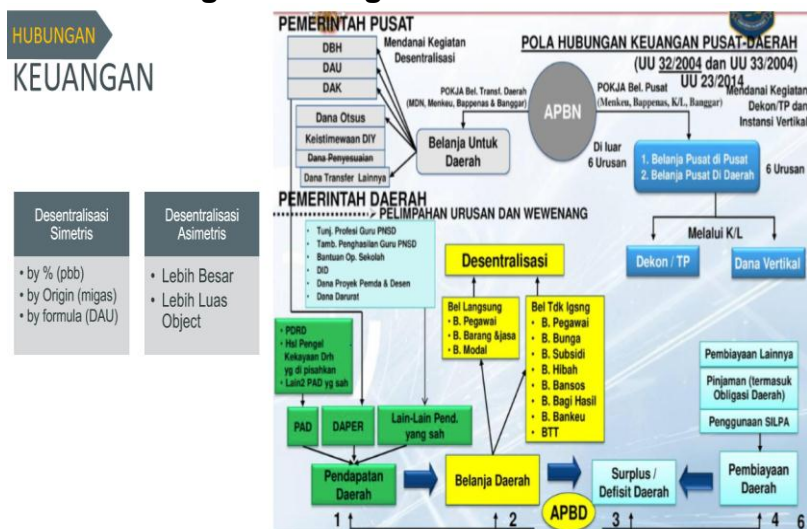
Dengan adanya Otonomi Daerah maka diharapkan dapat meningkatkan tingkat kesejahteraan masyarakat di daerah. Pelaksanaan otonomi daerah yang juga berlandaskan atas semangat pembangunan di daerah memiliki tujuan untuk melaksanakan pembangunan yang sesuai dengan bentuk atau karakteristik dari wilayah tersebut. Namun, sebagian masyarakat

masih beranggapan bahwa otonomi daerah tersebut belum begitu kuat guna mewujudkan tujuannya. Hal tersebut dipicu dari tidak berimbangnya antara fiskal yang kuat dan kemandirian daerah yang masih lemah, karean pemerintahan hanya berfokus pada kesehatan, pendidikan dan daya beli masyarakat saja sedangkan pemerintah daerah dan masyarakat masih belum bisa bersinergi secara efektif dan efisien.²¹⁵

Era Otonomi daerah ini juga membuka peluang bagi masyarakat untuk meningkatkan tingkat kesejahteraan mereka dan juga secara tidak langsung akan mengurangi jumlah penduduk miskin yang ada. Oleh karena itu campur tangan pemerintah pusat, provinsi maupun kota/ kabupaten dibutuhkan guna mempercepat pembangunan yang dapat mengurangi laju kemiskinan masyarakat daerah. Hanya saja otonomi yang seluas-luasnya belum bisa menjadi jaminan kesejahteraan masyarakat dapat tercapai.

Padahal, dalam penerapan desentralisasi guna mewujudkan otonomi daerah maka Pemerintah tidak hanya memberikan transfer kewenangan namun juga melakukan desentralisasi fiskal guna untuk melaksanakan fungsi pemerintahan yang ada di daerah. Berikut ini adalah konsep desentralisasi fiskal :

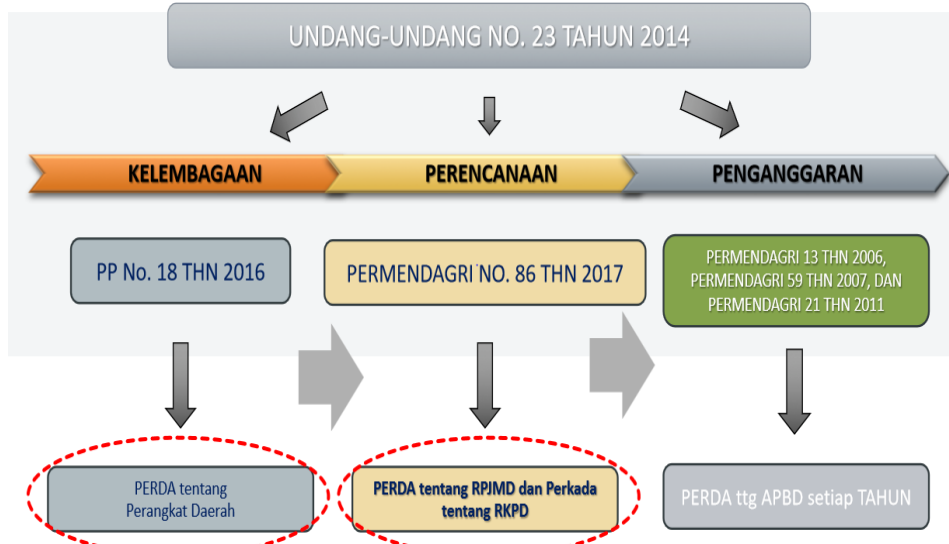
Bagan 6
Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah



²¹⁵ Hasil pemaparan dalam keusioner oleh peserta FGD Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah pada tanggal 4 Oktober 2018.

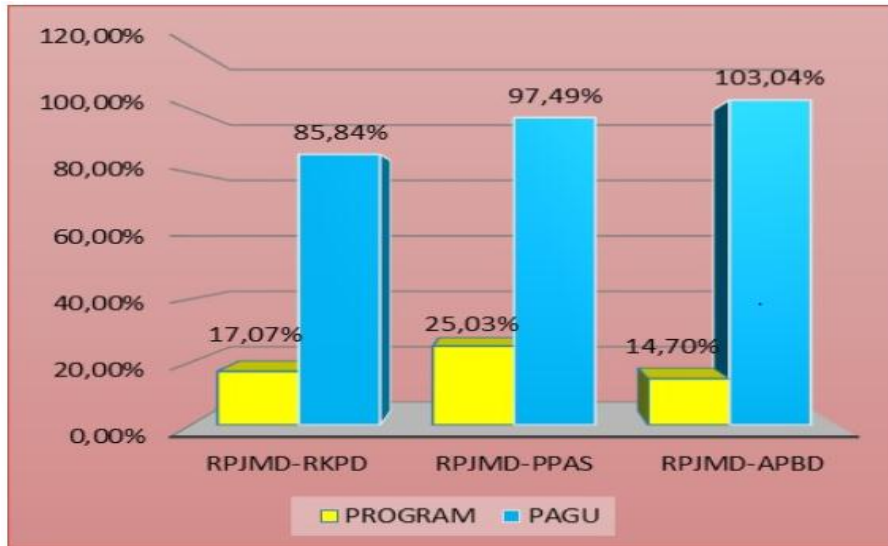
Berdasarkan pola hubungan tersebut di harapkan, pemerintah daerah dapat memanfaatkan dan melaksanakan tujuan dari otonomi daerah. Sehingga dapat melaksanakan salah satu juaan otonomi daerah yakni kesejahteraan masyarakat. Dalam dengan implementasinya terjadi beberapa gap dalam pelaksanaan system tersebut. Dalam pelaskanaan otonomi daerah sebagaimana yang termaktup dalam ketentuan UU 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah bahwa ada 3 hubungan konsepsi yang harus di penuhi yakni kelembagaan, perencanaan dan anggaran. Hal ini dapat dilihat pada bagan berikut ini :

Bagan 7 Kelembagaan, Perencanaan Dan Anggaran



Pola hubungan kerjasama antara ketiga hal tersebut akan membawa keberhasilan otonomi daerah yang akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun dalam prakteknya terdapat inkonsistensi, salah satu contoh inkonsistensi yang terjadi adalah mengenai konsepsi perencanaan dan penganggaran. Terjadi anomali perencanaan dan anggaran sebagaimana dapat digambarkan pada bagan berikut ini.

Bagan 8 Inkonsistensi RPJMD-RKPD-PPAS-APBD



Berdasarkan hasil monitoring Ditjen Bangda Tahun 2013, menunjukkan bahwa dokumen perencanaan pembangunan daerah belum menjadi landasan dalam penganggaran. Hal tersebut tergambar dari besarnya perbedaan (inkonsistensi) antara program dan pagu yang direncanakan dengan yang dianggarkan :

- 17,07% program dan 85,84% pagu program yang ditetapkan dalam Perda ttg RPJMD Provinsi tidak dijabarkan kedalam peraturan gubernur tentang RKPD
- RPJMD dgn PPAS, inkonsistensi program mencapai 25,03% dengan pagu anggaran mencapai 97,49%
- RPJMD dengan APBD, inkonsistensi program menurun menjadi hanya 14,70% tetapi pagu anggaran semakin meningkat menjadi 103,04%.

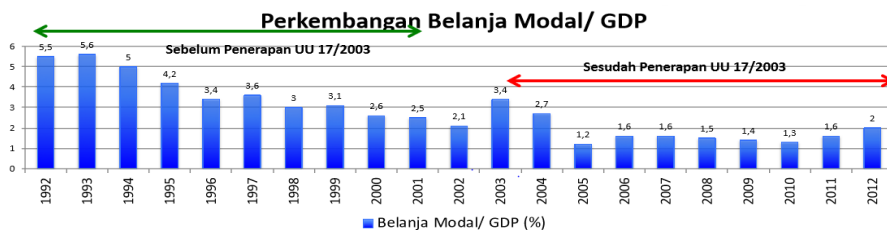
Berikut ini adalah unsur dominan terhadap inkonsistensi permasalahan tersebut :

Tabel 97
Unsur Dominan Terhadap Inkonsistensi Permasalahan

NO	UNSUR KONTRIBUSI	KONTRIBUSI THD INKONSISTENSI	KETERANGAN
1	PEMERINTAH	23%	kebijakan nasional seperti pembentukan perangkat daerah perintah dari UU dana pendamping mendukung program nasional seperti DAK dan tugas pembantuan
2	DPRD	28%	untuk menampung aspirasi para konstituen di daerah pemilihan ketika anggota DPRD melakukan reses
3	GUBERNUR	18%	kebijakan reaktif di luar janji-janji politik KDH yang ditetapkan dalam RPJMD
4	SKPD	18%	usulan-usulan program, kegiatan dan pagu anggaran SKPD yang melampaui Renstra-PD
5	MASYARAKAT	6%	usulan kebutuhan baru disampaikan dalam penyusunan rencana tahunan khususnya untuk memperoleh dana hibah dan bantuan
6	LAIN-LAIN	7%	mitigasi bencana, melonjaknya sisa lebih perhitungan anggaran

Selain mengenai hal tersebut, juga diperuncing dengan masalah tentang Alokasi belanja modal yang sebelum UU 17 Tahun 2003 mengalami kenaikan yang cukup signifikan. Berikut dapat dilihat mengenai perbandingan Alokasi Belanja Modal sebelum dan pasca UU 17 tahun 2003 :

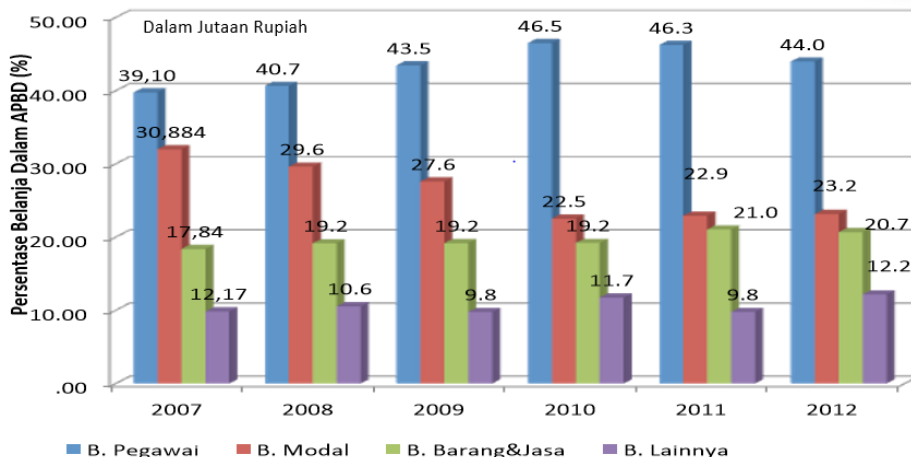
Bagan 9
Persentase alokasi belanja modal dari tahun 1992 sampai dengan 2012



Membandingkan Periode 2005-2012 dengan periode 1992-1999, Persentase Alokasi Belanja Modal makin menurun. Porsi Belanja Pembangunan cenderung mengalami penurunan,

artinya beban belanja organisasi dan belanja pegawai semakin besar. Hal ini bisa disebabkan karena postur organisasi yang cenderung besar. Sengakan perbandingan belanja daerah dapat dilihat pada bagan berikut :

Bagan 10
Belanja Pegawai dalam Struktur Belanja APBD tahun 2007-2012



Berdasarkan pada bagan tersebut bahwa Proporsi terbesar belanja daerah adalah belanja pegawai, dengan proporsi diatas 40% dan terus meningkat hingga tahun 2011 hal ini berkebalikan pada Proporsi belanja modal mengalami penurunan terus hingga 2010.

2. Mengengai aspek yang kedua tentang Partisipasi dan Pelayanan Publik

Partisipasi masyarakat dalam proses majalankan pemerintahan sangat penting terutama pemrintahan daerah. Pada era otonomi daerah peran masyarakat dianggap sangat penting. Pada dasarnya “partisipasi masyarakat bukan merupakan tujuan akir dari suatu proses pemerintahan namun, tujuan sebenarnya adalah ‘pengaruh yang berarti’ terhadap proses pemerintahan dalam arti luas terutama yang berkenaan dengan pengelolaan sumber daya public”.²¹⁶ Partisipasi masyarakat merupakan salah satu bentuk dari demokrasi. Demokrasi menuntut keikutsertaan

²¹⁶ Mas Achmad Santosa, Good Governance dan Hukum Lingkungan, (Jakarta: ICEL, 2001), hlm. 48-49.

seluruh elemen masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan mulai dari perumusan pembuatan dan penyusunan kebijakan sampai pada pelaksanaan dan pengendalian pemerintah.²¹⁷

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan adalah salah satu pilar demokrasi.²¹⁸ Dengan adanya partisipasi masyarakat, diartikan sebagai adanya kesadaran masyarakat untuk berperan serta dalam pengambilan kebijakan. Partisipasi masyarakat dari lingkup masyarakat yang paling kecil yaitu di tingkat RT. Pada tingkatan tersebut peran serta masyarakat lebih nyata sebagai contoh, keikutsertaan masyarakat memberikan pandangan terkait pembangunan RT serta lingkungan desa/ kelurahan. Sedangkan pada tingkat yang lebih tinggi keikutsertaan masyarakat dalam Musrembang juga menjadi salah satu tolak ukur keikutsertaan masyarakat dalam proses pembangunan dan otonomi daerah.

Partisipasi masyarakat merupakan usaha memberikan peluang yang sama kepada semua anggota masyarakat untuk melibatkan diri secara aktif dalam proses pembangunan. Ada tiga kategori partisipasi masyarakat, yaitu:²¹⁹

- a. Partisipasi yang spontan secara sukarela terlibat tanpa desakan dari luar
- b. Partisipasi yang melibatkan dorongan dari luar untuk memotivasi masyarakat agar melibatkan diri dalam proses pembangunan.
- c. Partisipasi dalam bentuk desakan atau paksaan kepada masyarakat untuk melibatkan diri.

Masyarakat sendiri adalah salah satu elemen pokok dalam system pemerintahan demokrasi suatu negara sehingga seharusnya masyarakat diberikan ruangan untuk mengambil bagian dalam pembangunan system pemerintahan dan pembangunan negara.²²⁰ Peran serta masyarakat sendiri dalam kegiatan pembangunan pusat dan daerah telah tercantum secara konstitusional dalam peraturan perundang-undangan. Peran serta masyarakat ini merupakan bentuk kemitraan antara pemerintah,

²¹⁷ Muhammadiyah, Partisipasi Publik Sebagai Strategi Mewujudkan Good Governance Otonomi Daerah, Jurnal Otoritas, Vol. III No 1, April 2013, hal. 58

²¹⁸ Hasil pemaparan dalam keuisoneer oleh peserta FGD Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah pada tanggal 4 Oktober 2018.

²¹⁹ Rodi Wahyudi, Partisipasi Masyarakat dalam Program Pembangunan, Ejournal-Uin, <http://ejournal.uin-suska.ac.id/index.php/Kutubkhanah/article/viewFile/234/220> diakses pada tanggal 18 Oktober 2018.

²²⁰ Muhammadiyah, Opcit, hal. 58

swasta dan masyarakat sendiri dalam proses pembangunan yang dikenal dengan konsep “*Public Private Patnership*”.²²¹

Konsep “*Public Private Patnership*” sebenarnya dibuat untuk meningkatkan peran masyarakat untuk mengambil bagian dalam pembangunan namun, yang terjadi justru interaksi pemerintah dengan pihak swasta lebih mendominasi dan terkadang merugikan masyarakat. Masyarakat seharusnya menjadi subjek dari pembangunan bukan menjadi objek pembangunan namun di Indonesia hal ini masih belum dapat dilakukan di Indonesia karena peran serta masyarakat masih terabaikan.²²²

Moynihan, Wilcox membedakan level partisipasi masyarakat menjadi lima jenis yaitu: pemberian informasi, konsultasi, pembuatan keputusan bersama, melakukan tindakan bersama, mendukung aktivitas yang muncul atas swakarsa masyarakat.²²³ level tersebut tergantung pada kepentingan apa yang hendak dicapai. Arstein mengklasifikasikan partisipasi public sebagai “delapan tangga partisipasi public” yang dapat menggambarkan berbagai jenis partisipasi yang hanya bersifat simbolik (manipulasi) sampai dengan partisipasi yang bersifat substansial, dimana masyarakat memegang control terhadap jalannya pemerintahan.²²⁴

Tabel 98
Delapan Tangga Partisipasi Publik

1. Kontrol oleh warga Negara	▶	Masyarakat punya kewenangan penuh / Partisipasi Penuh
2. Pendelegasian wewenang		
3. Kemitraan		
4. Konsesi	▶	Partisipasi Simbolik
5. Konsultasi		
6. Pemberian Informasi		
7. Terapi	▶	Tidak Ada Partisipasi
8. Manipulasi		

²²¹ Andi Rosdianti Razak, Peran Serta Masyarakat dalam Pembangunan, Journal Otoritas, Vol. III, NO 1, April 2013, hal. 12

²²² Ibid, hal. 13

²²³ Ibid, hal. 59

²²⁴ Muhammadiyah, Opcit, hal. 60

Partisipasi public tersebut ternyata masih belum bisa lepas dari tingkat kepentingan, isu dan masalah yang hendak dipecahkan. Kepentingan sendiri menjadi motivasi yang lebih besar dan menjadi mayoritas alasan keikutsertaan masyarakat dalam proses pembangunan terutama di daerah. Masyarakat di Indonesia masih cenderung untuk menimbang-nimbang apakah kegiatan tersebut memiliki dampak pada kepentingannya atau tidak, jika memang terdapat dampak tersebut maka masyarakat akan lebih berperan aktif dalam proses pembangunan tersebut.

Sedangkan peran serta masyarakat dalam pelayanan public merupakan cerminan dari berlakunya “*good governance*”. Partisipasi publik merupakan salah satu bentuk pelayanan publik, karena hal ini sejalan dengan pandangan baru yang berkembang saat ini dalam upaya meningkatkan pelayanan public dengan cara melihat masyarakat tidak hanya sebagai pelanggan (customer), tetapi juga sebagai warga negara yang memiliki negara dan pemerintahan yang ada didalamnya (owner).²²⁵

Peran masyarakat sebagai strategi meningkatkan kualitas pelayanan public pada era otonomi daerah saat ini telah mendapatkan momentum yang tepat karena pemerintah daerah memberikan ruang yang cukup luas kepada pemerintah daerah untuk merancang dan menentukan sendiri jenis pelayanan yang dibutuhkan di wilayahnya dengan berbagai inovasi yang dapat membantu mempermudah proses pelayanan tersebut. Otonomi daerah adalah mendekatkan dan meningkatkan pelayanan public kepada rakyat, karena daerah diberi kewenangan untuk itu dalam partisipasi masyarakat untuk ikut serta dalam pembangunan dan merupakan sebuah keharusan untuk menjadikan daerahnya maju dan terkenal.²²⁶

Keikutsertaan masyarakat dalam proses pelayanan public baik secara langsung maupun tidak langsung akan memberikan dampak kepada pemerintahan antara lain: pemerintah daerah dapat mengetahui kebutuhan apa saja yang diperlukan oleh masyarakatnya sehingga pemenuhannya akan tepat baik sasaran maupun penggunaannya; Terjadinya hubungan saling percaya antara pemerintah dan masyarakat; meningkatkan kesadaran dan peran serta masyarakat untuk ikut dalam proses pembangunan sehingga perwujudan “*good governance*” akan lebih mudah untuk dicapai.

²²⁵ Ibid, hal. 61

²²⁶ Hasil pemaparan dalam keusioner oleh peserta FGD Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah pada tanggal 4 Oktober 2018.

Pelayanan publik sendiri dapat diartikan sebagai pemberian pelayanan keperluan masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi tersebut sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.²²⁷ Pada hakekatnya pemerintah adalah organisasi pelayanan public yang harus dilakukan secara profesional dan dengan baik.

Peran pemerintah Daerah dalam proses pelayanan public sangat sentral dan penting bagi sendir-sendiri kehidupan masyarakat di daerah. Pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah daerah di beberapa daerah telah diusahakan sebaik mungkin dengan melakukan berbagai inovasi yang dapat memberikan kemudahan bagi masyarakat. Pemerintah daerah sendiri berlomba-lomba menciptakan berbagai inovasi guna mendukung pelayanan public agar masyarakat dapat terpenuhi kebutuhannya.

Menurut Fisher yang dikutip oleh Alamsyah mengkategorikan pelayanan publik ke dalam beberapa kelompok, antara lain:²²⁸

- a. Pelayanan yang dibutuhkan untuk mengembangkan, menginformasikan, dan memproteksi individu (misalnya, pendidikan, kesehatan, dan keamanan).
- b. Pelayanan yang mendukung dan mendorong perkembangan sektor swasta (misalnya, infrastruktur jalan, regulasi, energi).
- c. Pelayanan dan mendukung dan mendorong infrastruktur kebudayaan (misalnya, jasa penyiaran, festival budaya).
- d. Pelayanan yang terkait dengan redistribusi kesejahteraan (misalnya, pelayanan pajak, jaminan sosial)

Pelayanan yang dilakukan di daerah sebagian besar sudah seragam seperti pelayanan izin dan administrasi namun, dengan otonomi daerah tersebut juga dapat dilakukan pelayanan yang disesuaikan dengan kebutuhan daerahnya. Pemerintah daerah dapat pula membuat SOP pelayanan public yang sesuai dengan karakter masyarakat diwilayahnya dengan masih

²²⁷ Rubina yunus, Kualitas Pelayanan Publik Pemerintah Daerah, Journal Otoritas, Vol. 1 No. 2, Oktober 2011, hal 139

²²⁸ Alamsyah dalam tulisan, Kabir, Pelayanan Publik dalam Kerangka Otonomi Daerah, PROSIDING SEMINAR NASIONAL MULTI DISIPLIN ILMU & CALL FOR PAPERS UNISBANK (SENDI_U) KE-2 Tahun 2016 Kajian Multi Disiplin Ilmu dalam Pengembangan IPTEKS untuk Mewujudkan Pembangunan Nasional Semesta Berencana (PNSB) sebagai Upaya Meningkatkan Daya Saing Global

mempertimbangkan standar pengaturan yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat.

Namun, terdapat beberapa kenyataan akan pelayanan public yang masih terkesan sectoral seperti yang terjadi pada Kabupaten Malang yang secara luas wilayahnya sangat besar sehingga kadang-kadang menyulitkan dalam akses pelayanan administrasi.²²⁹ Namun, Inovasi terkait pelayanan public terus dikembangkan guna mendukung pelayanan yang berbasis Good Governance.²³⁰ Sedangkan di Kota Malang sendiri pelayanan public telah cukup baik terutama terkait pelayanan administrasi kependudukan.²³¹ Sedangkan di Kota Blitar pelayanan public dilihat dari nilai SKM mengalami peningkatan rata-rata nilai SKM pada 19 perangkat daerah di Kota Blitar adalah 79,64% yang mengalami peningkatan dari tahun sebelumnya.²³²

3. Mengenai aspek yang ketiga tentang Daya Saing Daerah

Dalam meningkatkan daya saing yang utama adalah terkait mengenai penataan regulasi, pemerintah daerah diberikan kewenangan dalam membuat regulasi, regulasi yang dibuat di wilayah daerah meliputi peraturan dan keputusan oleh pemerintah daerah. Pengaturan oleh pemda biasa disebut peraturan daerah (perda), pengertian perda di Indonesia hampir sama dengan pengertian *delegate legislation* di Inggris yang juga merupakan negara kesatuan yang mempunyai daerah otonom, dimana *delegate legislation* diartikan sebagai *local authorities in the from by laws to regulate their locality according localized need*.²³³ Berdasarkan prinsip-prinsip dalam otonomi daerah di Indonesia, yaitu otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab, salah satu urusan yang menjadi urusan pemerintahan daerah adalah dalam bidang legislasi, yakni atas prakarsa sendiri membuat peraturan daerah beserta aturan-aturan pelaksanaannya.²³⁴

Dalam perkembangan pemerintahan daerah otonom, eksistensi peraturan daerah ternyata banyak memberikan warna

²²⁹ Hasil pemaparan dalam keusioner oleh peserta FGD Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah pada tanggal 4 Oktober 2018.

²³⁰ Hasil pemaparan dalam keusioner oleh peserta FGD Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah pada tanggal 4 Oktober 2018.

²³¹ Hasil pemaparan dalam keusioner oleh peserta FGD Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah pada tanggal 4 Oktober 2018.

²³² Hasil pemaparan dalam keusioner oleh peserta FGD Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Daerah pada tanggal 4 Oktober 2018.

²³³ Hilaer Bennett, *Constitutional And Administrative Law*, (London: Queen Mary University of London Cavendish Publishing Limited, 2002), hlm 484.

²³⁴ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm .9.

bagi masing-masing pelaksanaan pemerintahan daerah itu sendiri. Hal ini dibuktikan dengan begitu banyaknya peraturan daerah yang dihasilkan oleh masing-masing pemerintah daerah dengan memperhatikan ciri khas masing –masing daerah perihal adanya pemerintahan daerah otonom, tentu saja terkait dengan pembentukan suatu peraturan pemerintahan daerah itu sendiri. Dalam keadaan yang normal, sistem norma hukum diberlakukan berdasarkan undang-undang dasar dan perangkat peraturan perundang-undangan yang secara resmi diadakan untuk mengatur berbagai aspek yang berkenaan dengan penyelenggaraan kegiatan bernegara pada umumnya, akan tetapi kadang-kadang kurang terbayangkan bahwa akan ada keadaan lain yang bersifat tidak normal, dimana sistem hukum yang biasa itu tidak dapat diharapkan efektif untuk mewujudkan tujuan hukum itu sendiri. Menurut Jimly Asshiddiqie.²³⁵

Menurut Bagir Manan peraturan perundang-undangan tingkat daerah diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah daerah atau salah satu unsur pemerintah daerah yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan tingkat daerah. Dalam arti luas, peraturan perundang-undangan tingkat daerah juga termasuk peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh satuan pemerintah pusat di daerah (oleh kepala wilayah) atau peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah pusat yang berlaku untuk daerah atau wilayah tertentu.

Meskipun demikian dalam kaitan pembentukan peraturan daerah, UU No. 23 tahun 2014, telah menggariskan bahwa pembentukan perda dimaksudkan untuk melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawab serta atas dasar melaksanakan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, kebijakan daerah yang tertuang dalam perda maupun Keputusan Kepala Daerah (Kepda) tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta perda lainnya.

Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, untuk itu dalam penyusunan Perda pemerintah pusat memberlakukan adanya pembinaan dan pengawasan. Pembinaan, dalam dalam penjelasan UU No. 23 Tahun 2014, ditegaskan adalah upaya yang dilakukan pemerintah

²³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 1.

(pusat) dan/atau Gubernur selaku wakil pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam rangka pembinaan oleh pemerintah, menteri dan pimpinan lembaga pemerintah non departemen melakukan pembinaan sesuai dengan fungsi dan kewenangannya masing-masing yang dikoordinasikan oleh Mendagri, sedangkan untuk pembinaan dan pengawasan kabupaten/kota dilakukan oleh Gubernur.

Melalui penataan regulasi yang baik maka diharapkan pembangunan sector regulasi dan pembatasan kewenangan melalui regulasi tersebut. Penataan regulasi adalah salah satu pembangunan jangka panjang, melalui sector penataan regulasi yang baik maka akan terwujud kemajuan dari pembangunan daerah tersebut., hal ini sesuai dengan pemaparan peserta pada FGD evaluasi pelaksanaan otonomi daerah.²³⁶ Namun regulasi yang ada di daerah harus sesuai dengan regulasi yang ada di atas (Pemerintah Pusat). Harus ada sinkronisasi antar peraturan perundang-undangan, maka melalui kemendagri dengan kewenangan pengawasannya dilakukan pengawasan terhadap beberapa peraturan daerah yang ada.

Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menargetkan sepanjang tahun 2013 ini akan mengevaluasi (*review*) sekitar 2.500 peraturan daerah (perda) sesuai target Rencana Pemerintah Jangka Menengah (RPJM)²³⁷. Hingga triwulan pertama (januari-maret) 2013 baru terealisasi 625 Perda yang telah di evaluasi dan 30 diantaranya dibatalkan atau dicabut. Perda yang dibatalkan itu dalam arti tidak bisa diterima. Disebabkan bisa bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, menimbulkan biaya ekonomi yang tinggi dan, dan sebagainya, sehingga harus diperbaiki. Kemendagri mencatat dalam tiga tahun terakhir (2010-2012) dan kemendagri mengevaluasi sebanyak 300 perda dan 407 perda diantaranya dinyatakan batal. Pada 2011, Perda yang dievaluasi bertambah menjadi 9.000 perda dan hasilnya 351 perda dibatalkan. Sementara pada 2012, realisasi evaluasi perda mencapai 3.000 perda. Namun, hanya sekitar 173 Perda yang dinyatakan batal. Selain itu, secara kumulatif sejak

²³⁶ Hasil pemaparan dalam keusioner oleh peserta FGD evaluasi pelaksanaan otonomi daerah pada tanggal 4 Oktober 2018.

²³⁷ Tren penurunan pembatalan perda, <http://hukumonline.com/berita/baca/it51d83f892322b/ada-tren-penurunan-pembatalan-perda>, Diakses pada juni 2016

2002 sampai 2009, kemendarri sudah membatalkan sebanyak 1.878 perda.²³⁸

Tabel 99
Pembatalan Perda dan Peraturan Kepala Daerah oleh
Pemerintah Pusat

Tahun	Jumlah
Tahun 2002	19
Tahun 2003	105
Tahun 2004	236
Tahun 2005	126
Tahun 2006	114
Tahun 2007	173
Tahun 2008	229
Tahun 2009	715
Jumlah	1717

Sumber kementerian dalam negeri 2002-2009

Periode tahun 2000-2009, Kementerian Dalam Negeri telah membatalkan Peraturan Daerah, yang sebagian besar menyangkut retribusi, pajak daerah, dan perizinan. Hasil kajian yang dilakuakn oleh *komite pemantau pelaksanaan otonomi daerah (KKPOD)*, memerinci jenis masalah yang terkandung dalam Peraturan Daerah bermasalah.

Tabel 100
Jenis masalah dalam Peraturan Daerah

No	Jenis pelanggaran/masalah	Jumlah	Presentase
1	Secara umum umum tidak	152	14,8
2	bermasalah	30	2,9
3	Relevansi Yuridis	162	15,7
4	<i>Up to date</i> acuan yuridis	58	5,6
5	Kelengkapan Yuridis	32	3,1
6	Diskoneksi tujuan dan isi	76	7,4
7	(konsistensi pasal)	5	0,5
8	Kejelasan Objek	81	7,9
9	Kejelasan subjek	234	22,7
10	Kejelasan hak dan kewajiban wajib pungut	46	4,5
11	Kejelasan standar waktu, Biaya,	24	2,3

²³⁸ Ibid.

	Prosedur, Struktur tariff		
12	Kesesuaian Filosofi dan Prinsip	9	0,9
13	Pungutan	95	9,2
14	Keutuhan Wilaya Ekonomi Nasional & Prinsip <i>free internal trade</i>	11	1,1
15	Persaingan sehat Dampak Ekonomi Negatif Menghalangi akses masyarakat, Perlindungan Lingkungan Hidup Pelanggaran Kewenangan Pemerintahan	15	1,5
Jumlah Peraturan Daerah		1.030	100

Kriteria diatas digunakan oleh KPPOD untuk mengidentifikasi tingkat pelanggaran atau kebermasalahan perda maupun Peraturan Kepala Daerah, yang dikelompokan menjadi tiga kelompok kebermasalahan yaitu:

- 1) kebermasalahan teknis-yuridis formal (kriteria 2-4);
- 2) kebermasalahan substansial (kriteria 5-10); dan
- 3) kebermasalahan prinsipil (kriterian 11-15).

Dalam hubungan ketatanegaraan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, “pengawasan” memiliki peran yang penting dan strategis dalam menjaga kesatuan tata pemerintahan pada Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia. “pengawasan” dalam konteks tersebut merupakan “pengikat” kesatuan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah agar pergerakan bandul otonomi yang memberikan kebebasan bagi pemerintah daerah dalam mengelola daerahnya tidak bergerak jauh melebihi garis edaran sehingga dapat mengancam tatanan kesatuan. Pengawasan yang terlalu ketat dilakukan pemerintah pusat tentunya dapat mengurangi kebebasan dalam konteks pelaksanaan otonomi.²³⁹ Pemerintah Daerah akan merasa terbelenggu dan terbatasnya ruang kerja desentralisasi untuk bekerja secara optimal untuk memberdayakan para pemengku kepentingan di daerah dalam mengelola potensi melayani dan memenuhi kebutuhan masyarakat.

²³⁹ Hasil pemaparan dalam keusioner oleh peserta FGD evaluasi pelaksanaan otonomi daerah pada tanggal 4 Oktober 2018.

Sedangkan disisi lain, bila pengawasan tidak dilakukan secara tepat dan proporsional oleh pemerintah pusat, daerah dapat untuk bergerak melebihi batas kewenangannya sehingga berpotensi dapat mengancam tata pemerintahan dalam bingkai sistem negara kesatuan. Untuk itu, ruang kerja pengawasan ini harus memiliki batasan-batasan yang jelas, berupa tujuan dan ruang lingkup pengawasan, bentuk dan jenis pengawasan, tata cara menyelenggarakan pengawasan dan pejabat atau badan berwenang melakukan pengawasan. Penyebab yang telah dipaparkan pada tabel nomor 100 dikarenakan pengaturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah saling tumpang tindih dan juga selalu cepat berubah ubahnya.²⁴⁰ Sehingga pemerintah daerah, merasa kesusahan dalam mengimplementasi peraturan yang selalu berubah ubah, padahal pengaturan yang baik adalah harus ada kemanfaatan, kepastian dan tujuan hukum sendiri. Selain hal tersebut kendala dari kesiapan OPD dalam melaksanakan pengaturan yang baru juga sangat dibutuhkan.²⁴¹

Terkait mengenai segi alokasi kesediaan APBD dan sumber daya lainnya, melalui konsep otonomi daerah bahwa setiap daerah wajib melaksanakan bidang-bidang pemerintahan yang meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, investasi, lingkungan hidup, agraria, koperasi, tenaga kerja, dan termasuk kewenangan yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah masing-masing. Dalam menjalankan urusan pemerintahan harus terdapat pedoman dan standar yang mencakup aspek perencanaan pelaksanaan, tata laksana, pendanaan, kualitas, pengendalian dan pengawasan.²⁴²

Dengan prinsip ini, fungsi yang telah diserahkan ke daerah melalui UU Nomor 23 Tahun 2004 diikuti dengan pendanaan untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi dimaksud. Namun, perlu dipahami bahwa ketersediaan pendanaan selalu mempunyai *constraint* (kendala), karena pada dasarnya anggaran selalu terbatas. Oleh karena itu, UU Nomor 33 Tahun 2004 mengatur sumber-sumber pendanaan yang terbatas tersebut yang bisa digunakan oleh daerah, yaitu melalui pemanfaatan sumber di daerah itu sendiri maupun melalui transfer ke daerah, sehingga

²⁴⁰ Hasil pemaparan dalam keusioner oleh peserta FGD evaluasi pelaksanaan otonomi daerah pada tanggal 4 Oktober 2018.

²⁴¹ Hasil pemaparan dalam keusioner oleh peserta FGD evaluasi pelaksanaan otonomi daerah pada tanggal 4 Oktober 2018.

²⁴² Pasal 5 Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

dengan adanya desentralisasi fiskal di harapkan dapat menjadi unsur pendukung dalam melaksanakan otonomi daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah yang disertai desentralisasi fiskal maupun pemungutan lain seperti retribusi merupakan salah satu pendukung desentralisasi dalam menyelenggarakan pembangunan daerah. otonomi daerah dan desentralisasi fiskal pada dasarnya merupakan instrumen yang digunakan dalam penyelenggaraan pembangunan negara dan bukan tujuan bernegara itu sendiri. Instrumen ini digunakan agar pencapaian tujuan bernegara, yaitu kesejahteraan masyarakat, dapat lebih mudah dicapai. Oleh karena itu, otonomi daerah dan desentralisasi fiskal dilakukan dengan menempatkan motor penggerak pembangunan pada tingkatan pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat, yaitu pemerintah daerah. Dekatnya tingkat pemerintahan dengan masyarakatnya diharapkan dapat membuat kebijakan fiskal daerah akan benar-benar sesuai dengan aspirasi, kebutuhan, dan prioritas daerah.

Desentralisasi fiskal dari sisi belanja (*expenditure*) didefinisikan sebagai kewenangan untuk mengalokasikan belanja sesuai dengan diskresi seutuhnya masing-masing daerah. Fungsi dari Pemerintah Pusat hanyalah memberikan advice serta monitoring pelaksanaan. Pada prinsipnya kebijakan desentralisasi fiskal mengharapkan ketergantungan daerah terhadap pusat berkurang, sehingga mampu mencapai kemandirian daerah sebagaimana tercapainya tujuan otonomi itu sendiri. Menurut Halim ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, sehingga Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sejalan dengan pemikiran Waluyo yang mengatakan bahwa idealnya semua pengeluaran daerah dapat dipenuhi dengan menggunakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sehingga daerah dapat benar-benar otonom, tidak lagi tergantung ke pemerintah pusat.

Dengan demikian Pendapatan Asli Daerah (PAD) memiliki peran yang sangat sentral dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah. Dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat Daerah disebutkan bahwa PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi. PAD sebagai salah satu penerimaan daerah mencerminkan tingkat kemandirian daerah. Semakin besar PAD maka menunjukkan

bahwa daerah mampu melaksanakan desentralisasi fiskal dan ketergantungan terhadap Pemerintah Pusat berkurang. Sehingga dengan adanya desentralisasi fiskal dan otonomi, Pemerintah Daerah harus mengoptimalisasikan potensi daerah untuk mendapatkan peningkatan bagi PAD.

Namun setiap daerah tidak bias dibandingkan dengan daerah yang lain, hal ini karena setiap daerah memiliki potensi SDA dan SDM yang berbeda beda. Sehingga ada gap antara jumlah PAD antara daerah, sehingga kemandirian fiskal daerah masih lemah, hal ini ditandai dengan PAD hampir dirasakan diberbagai daerah yakni tidak sesuai antara jumlah PAD dengan jumlah penyelenggaraan Pemerintah Daerah.²⁴³ Sehingga apakah ini bisa disebut kemandirian, karena buktinya daerah masih membutuhkan bantuan dana dari pemerintah pusat.²⁴⁴

B.2 Strategi Kebijakan Untuk Memantapkan Konsep Otonomi Daerah Dalam Rangka Memperkuat Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

Negara²⁴⁵ sejatinya merupakan sebuah konstruksi yang diciptakan oleh umat manusia (*Human Creation*) tentang pola hubungan antar manusia dalam kehidupan bermasyarakat yang diorganisasikan sedemikian rupa untuk maksud memenuhi kepentingan dan mencapai tujuan bersama.²⁴⁶ Dalam kajian filsafat, negara diposisikan sebagai buah pikir historikan sebagai salah satu faktor corak / warna pada medan *In Optima Forma* yang didalamnya politik dijalankan sebagai lambang atas struktur kewibawaan.²⁴⁷ Memahami esensi dari negara tersebut mengantarkan penulis bahwa sebuah negara umumnya memiliki tujuan/cita negara yang merupakan pengejawantahan sikap dan

²⁴³ Hasil pemaparan dalam keusioner oleh peserta FGD evaluasi pelaksanaan otonomi daerah pada tanggal 4 Oktober 2018.

²⁴⁴ Hasil pemaparan dalam keusioner oleh peserta FGD evaluasi pelaksanaan otonomi daerah pada tanggal 4 Oktober 2018.

²⁴⁵ Sederhananya negara memiliki 4 unsur pokok, yaitu (1) a Definite Territory, (ii) Popoulation, (iii) a Government, (iv) soverreignty. Jimly Assidqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Jakarta, Rajawali Press, 2009, hlm 10.

²⁴⁶ A.Appadorai, *The Substance of Politics (India: Oxford University Press, 2005)*, hlm. 11. Tetapi menurut Soehino, Timbulnya pemikiran tentang negara tidaklah setua daripada adanya negara itu sendiri, keadaan demkian ini dapat dijelaskan dengan adanya negara-negara : Babylonia, Mesir dan Assyria yang sudah berdiri sekitar abad ke XVII ebelum Masehi dengan sistem pemerintahannya yang sangat absolut. Dalam hal ini Soehino mencontohkan negara Babylonia yang dipimpin oleh raja Chammurabi yang menjamin hak-hak warganegaranya melalui UU pada tahun 1800SM. Jhr Dr. J. J. Von Schmid, Ahli-ahli Pemikir Besar Tentang Negara dan Hukum, terjemahan Mr. R Wiranto dan Djamaluddin Dt Singomangkuto, P.T Pembangunan, Djakarta, 1954, Hal.9-10 yang dikutip oleh Soehino, Ilmu Negara, Yogyakarta, Liberty, 2000, hlm 11

²⁴⁷ Meuwessen, *Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, diterjemahkan oleh Sidharta, Bandung, Refika Aditama, 2009, hlm 22.

tingkah laku disertai dengan kebijaksanaan yang mampu meunjukkan arah yang tepat bagi kemajuan dan kesejahteraan rakyatnya. Di Indonesia, frasa tujuan/cita negara tersebut termakhtub dalam sebuah konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) yang merupakan salah satu tujuan bangsa Indonesia yang didasarkan pada Pancasila,²⁴⁸ kemudian dituangkan kembali UUD NRI Tahun 1945 sebagai negara Kesatuan.

Kesepakatan atas negara kesatuan ini adalah bentuk final bagi kelanjutan cita-cita bangsa Indonesia dan keberadaan ruang bagi masyarakat di daerah ikut terlibat seluas mungkin dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan. Karena itu, pelaksanaan negara kesatuan akan terasa manfaatnya jika yang dikembangkan adalah pelaksanaan prinsip desentralisasi politik, keuangan, dan administrasi yang menjadi dimensi utama dalam konsep Otonomi daerah.²⁴⁹ Otonomi daerah sendiri berarti hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁵⁰

Premis demikian dilatarbelakangi oleh opini terhadap harapan Masyarakat (*public*) yang terealisasi dalam *optic* histotrik pada skema reformasi, akan diikuti pula restrukturisasi dan reposisi desain kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, baik menyangkut demensi kehidupan politik, sosial, ekonomi, maupun kultural. Perubahan struktur, kultur dan paradigma birokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sangat mendesak untuk segera dilakukan mengikat birokrasi mempunyai kontribusi yang besar terhadap terjadinya krisis multi demensional yang tengah terjadi sampai saat ini. Seperti kita ketahui bersama dengan pemberian otonomi kepada daerah, maka azas penyelenggaraan pemerintah daerah akan selalu menampilkan dua pertimbangan utama, yakni pertimbangan yang berkenaan upaya menjamin kesinambungan dan keberhasilan pembangunan nasional dan pertimbangan untuk mewedahi aspirasi masyarakat di daerah, agar mereka dapat lebih diberdayakan terutama untuk menunjang pembangunan daerah. Masyarakat didaerah akan lebih mandiri dan tidak tergantung kepada bantuan pemerintah. Paradigma pemberdayaan

²⁴⁸ Sjahran Basa, Eksistensi dan Tolak Ukur Badan Peradilan di Indonesia, Bandung: Alumni, 1997, hlm. 11

²⁴⁹ Asrinaldi Asril, *Logika Keliru Otda*, <https://nasional.kompas.com/read/2017/01/25/17235781/logika.keliru.otda>, diakses pada 13 Oktober 2018.

²⁵⁰ SH. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1999, hlm, 27

masyarakat (*soceity empowerment*) bertumpu pada suatu pemikiran; pembangunan akan berjalan dengan sendirinya apabila masyarakat diberi hak untuk mengelola sumber daya alam yang mereka miliki dengan kemampuan sendiri dan menggunakannya untuk pembangunan masyarakatnya.²⁵¹

Berangkat dari sebuah konsensus besar yang telah disepakati oleh seluruh elemen negeri ini, pemilihan sistem demokrasi sebagai sistem politik Indonesia adalah sesuatu keniscayaan. Kuantitas demografi yang menunjukkan angka yang teramat besar, ditunjang pula dengan aspek geografis yang berjarak serta kondisi sosio-kulutural yang beragam, memang menuntut perlakuan yang sama dalam berbagai segi kehidupan. Wajar jika hal tersebut menjadi pertimbangan dalam hal pemilihan sistem demokrasi sebagai konsensus sistem politik di Indonesia. Kesetaraan dalam partisipasi setiap warga negara yang memang menjadi salah satu aspek yang dibawa oleh sistem demokrasi membuat sistem ini layak dipandang ideal. Belum lagi jika dikaitkan dengan aspek historis yang terjadi di tahun 1998, pecahnya reformasi dengan tuntutan demokratisasi yang kuat dipandang telah membawa era baru dalam dinamika pemerintahan Indonesia.²⁵²

Era sentralistik yang berlangsung hampir 32 tahun sangat dirasakan banyak kalangan telah “mengebiri” jiwa dan semangat berdemokrasi bagi seluruh elemen warga negara. Dengan hanya bertitik fokus pada pusaran kekuasaan di pemerintah pusat yang begitu tertutup, dipandang telah menjauhkan aspek good governance (tata kelola pemerintahan yang baik) di Indonesia. Menguatkan fakta tersebut, Jalur kesejarahan masa orde baru mengantarkan pada wajah realitas²⁵³ “*adanya ketimpangan antar daerah yang sangat besar. Kebobrokan orde Soeharto yang banyak disoroti dari merebaknya praktik KKN, ketidakmerataan pendapatan dan pembangunan yang kesemuanya hanya membentuk jurang disparitas diantara kehidupan sosial masyarakat. Sistem “komando” yang dijalankan tidak mampu menggerakkan unit-unit di daerah untuk dapat berkembang secara*

²⁵¹ Hernan Tori, *Kebijakan Otonomi Daerah Dan Keadilan Dalam Mewujudkan Good Governance*, Jurnal TAPIs Vol.7 No.12 Januari-Juni 2011, hlm 93

²⁵² Andhika Yudha Pratama, *Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris Dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah Di Era Demokrasi*, Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Th. 28, Nomor 1, Pebruari 2015, hlm 6

²⁵³ Wignosebroto, Soetandyo, dkk. *Pasang Surut Otonomi Daerah: Sketsa Perjalanan 100 tahun* Jakarta, *Institute for Local Development* Yayasan TIFA. 2005, hlm 6

mandiri dalam hal pengolahan dan pemanfaatan berbagai potensi sumber daya yang ada.”

Alasan lain bahwa dominasi pemerintah pusat atas urusan-urusan pemerintahan telah mengakibatkan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam negara kesatuan menjadi tidak harmonis sebenarnya telah tercermin oleh beberapa tulisan atau karya ilmiah.²⁵⁴ Fenomena tersebut dapat dikategorikan sebagai fenomena yang masif karena pemerintah mampu untuk menutupi “borok-borok” rezim. Dengan cara pencitraan penguasa yang dengan begitu luwes bermain dengan angka pertumbuhan ekonomi, stabilitas politik, swasembada pangan dan jaminan-jaminan lainnya, membawa banyak orang “ter-nina bobokan” dengan hal tersebut. Padahal berapa triliun uang negara menjadi bancakan para elit, praktik KKN yang semakin memperburuk kinerja birokrasi, serta berapa banyak aset negara yang dijual ke pihak asing. Pada intinya pola statis pada pemerintahan sentralistik yang terjadi kala itu gagal membawa Indonesia untuk menjadi negara yang berdaulat adil dan makmur.

Dalam hal ini Negara Kesatuan Republik Indonesia mencerminkan kedaulatan tertinggi berada pada pemerintahan pusat, sedangkan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, maka setiap daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (otonomi) diluar urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintahan pusat.²⁵⁵ Otonomi daerah menurut Hans Kelsen yang dikutip oleh Putera Astomo dalam bukunya yang berjudul “Hukum Tata Negara, Teori dan Praktek”, mempunyai pendapat bahwa yang otonomi daerah adalah suatu perpaduan langsung dari ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi. Organ-organ pembuat norma-norma daerah dipilih oleh para subyek dari norma-norma.²⁵⁶

Pasca reformasi pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini menggantikan Undang-Undang no. 5 tahun 1974 dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1979. Setelah itu dikeluarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, selanjutnya diganti dengan Undang-Undang yang masih berlaku saat ini yaitu Undang-Undang No. 23

²⁵⁴ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI*, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, 2014

²⁵⁵ Putera Astomo, *Hukum Tata Negara, Teori Dan Praktek*, Yogyakarta, Thafa Media, 2014, hlm 57.

²⁵⁶ Putera Astomo, *Hukum Tata Negara, Teori Dan Praktek*, Yogyakarta, Thafa Media, 2014, hlm 55.

Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu, dinamika hubungan pusat dan daerah sejak awal kemerdekaan senantiasa digariskan melalui proses eksperimen yang tak pernah selesai, ia selalu berubah dan diubah sesuai dengan konfigurasi politik. Perubahan itu menyangkut berbagai dalam sistem otonom, seperti aspek formal, materil, nyata, seluas-luasnya, hubungan kekuasaan, cara pemilihan dan sebagainya.²⁵⁷

Reformasi telah membawa dampak yang cukup signifikan dalam tata pemerintahan di Indonesia, dimana terjadi perubahan dalam sistem pemerintahan yang semula sentralistik ke sistem pemerintahan yang desentralistik. Konsep desentralisasi ini sendiri bukanlah hal baru, karena dengan jelas telah tertuang dalam UUD 1945 dimana desentralisasi bukan hanya konsep yang sifatnya politis tetapi juga anti sentralistik. Pemerintahan yang sentralistik dianggap tidak mampu memahami secara tepat nilai-nilai dan aspirasi lokal. Masyarakat akan lebih aman dan tentram dengan badan pemerintahan lokal yang dekat dengan rakyat, baik secara fisik maupun psikologi. karenanya pemerintahan yang desentralistik diperlukan agar pemerintahan mengacu pada kondisi dan keperluan lokal.²⁵⁸

Pelaksanaan otonomi daerah kemudian membuat seluruh pemerintah daerah bergiat dalam membenahi daerahnya masing-masing, termasuk dalam membangun dasar hukum yang mengatur aktivitas di daerah, yaitu dengan menerbitkan Peraturan Daerah (Perda). Perda memiliki peranan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena gerak operasional pemerintahan daerah dijalankan dengan Perda. Mengingat pentingnya Perda, sudah seharusnya Perda dibuat untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik, sehingga dapat mendukung tercapainya tujuan otonomi daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah menjadi peluang dalam terciptanya good governance (tata pemerintahan yang baik). *Good governance* dapat didefinisikan sebagai penyelenggaraan pemerintahan secara parusipatif, efektif, jujur, adil, transparan dan bertanggung jawab kepada semua level pemerintahan.

Tata pemerintahan yang baik perlu didukung dengan tata regulasi pemerintahan yang baik (*Good Regulatory*

²⁵⁷ Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi Dan Konsep Otonomi, Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah Dan Desa Pasca Perubahan Konsitusi*, Malang, Setara Press, 2013, hlm. 126.

²⁵⁸ Luthfi J, Mustafa Lutfi, *Perihal Negara, Hukum dan Kebijakan Publik: Perspektif Politik Kesejahteraan yang Berbasis Kearifan lokal, Pro Civil Society dan Gender*, Malang, Setara Press, 2012, hlm 147

Governance/GRG), karena dalam menjalankan roda pemerintahan sebagaimana yang telah dimandatkan, pemerintah daerah memerlukan suatu instrumen hukum untuk menjamin kepastian hak dan warga negaranya di setiap daerah. ransformasi politik menuju otonomi daerah memiliki potensi untuk melakukan perubahan besar di Indonesia. Desentralisasi bertujuan membawa pemerintah lebih dekat pada rakyat. Salah satu kecenderungan yang paling positif adalah meningkatnya kesadaran rakyat bahwa mereka dapat dan harus peran serta dalam pemerintahan daerah. Namun demikian, desentralisasi juga diikuti oleh berbagai bentuk tantangan dan kesempatan bagi perempuan Indonesia. ITantangan-tantangan tersebut termasuk keterwakilan perempuan dalam pembuatan keputusan yang pada umumnya masih terbatas.²⁵⁹

Semangat otonomi daerah yang termaktub dalam Undang-Undang No 22 tahun 1999 adalah pengalihan kewenangan pusat kepada daerah untuk mengelola kegiatannya secara otonom. Pengalihan kekuasaan ini diharapkan dapat mendorong proses kebijakan publik menjadi lebih partisipatif, transparan, dan akuntabel, serta membuat pemerintah daerah menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan dan dinamika lokal. Hal ini karena umumnya konstruksi pemikiran masyarakat daerah masih memegang teguh adat dan budaya lokal.²⁶⁰ Adapun konstruksi perkembangan dalam kajian regulasi terhadap skema-skema kebijakan pada Otonomi Daerah dapat dilihat dalam peraturan perundang-undangan berikut:

1. UU Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah

- a. Desentralisasi asimetris ditujukan untuk daerah dengan pertimbangan historis konstitusional

2. UU Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah

- a. Daerah istimewa meliputi Yogyakarta, DKI Jakarta Raya, dan Aceh,
- b. keistimewaan daerah berdasarkan ketentuan, kedudukan dan hak asal-usul (historis konstitusional, dan politis)

²⁵⁹ Luthfi J, Mustafa Lutfi, *Perihal Negara, Hukum dan Kebijakan Publik: Perspektif Politik Kesejahteraan yang Berbasis Kearifan lokal, Pro Civil Society dan Gender*, Malang, Setara Press, 2012, hlm s148

²⁶⁰ Muhammad Risal, *Kearifan Lokal Dalam Pembentukan Daerah Otonomi Baru Di Era Otonomi Daerah (Studi Kasus: Kearifan Lokal Di Daerah Apau Kayan Kabupaten Malinau)*, Jurnal Administrative Reform, Vol. 4 No. 2 , April - Juni 2016, hlm 106-107

3. UU Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah

- a. Daerah istimewa meliputi Yogyakarta, DKI Jakarta Raya, dan Aceh.
- b. keistimewaan daerah berdasarkan ketentuan, kedudukan dan hak asal-usul (historis konstitusional, dan politis)

4. UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

- a. Daerah istimewa meliputi Yogyakarta, DKI Jakarta Raya, dan Aceh,
- b. keistimewaan daerah berdasarkan ketentuan, kedudukan dan hak asal-usul (historis konstitusional, dan politis)

5. UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

- a. Daerah istimewa meliputi Yogyakarta, DKI Jakarta Raya, Aceh, dan Papua, keistimewaan daerah berdasarkan ketentuan, kedudukan dan hak asal-usul (historis konstitusional, politis dan sosial budaya)

6. UU Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

- a. Daerah istimewa meliputi Yogyakarta, DKI Jakarta Raya, Aceh, Papua dan papua barat.
- b. keistimewaan daerah berdasarkan ketentuan, kedudukan dan hak asal-usul (historis konstitusional, politis dan sosial budaya)

Konsensus Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, otonomi daerah didefinisikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti, daerah diberikan kekuasaan untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan daerah diluar urusan yang menjadi urusan pemerintah pusat yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan

rakyat. Sejalan dengan prinsip yang sesuai dengan undang-undang dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.

Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan wewenang, tugas dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak akan selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.²⁶¹ Kondisi demikian terepresentasi melalui pembentukan daerah khusus dan implementasi dari regulasi terhadap kebijakan daerah seperti:

- a. DKI Jakarta (UU 29/2007),²⁶² memiliki kekhususan dalam penetapan dan pelaksanaan di bidang:
 - Tata ruang, SDA, dan lingkungan hidup, Pengendalian penduduk dan permukiman
 - Transportasi, industry dan perdagangan dan pariwisata
- b. DI Jogjakarta (UU 13/2012),²⁶³ memiliki kewenangan istimewa terkait

²⁶¹ Muhammad Risal, *Kearifan Lokal Dalam Pembentukan Daerah Otonomi Baru Di Era Otonomi Daerah (Studi Kasus: Kearifan Lokal Di Daerah Apau Kayan Kabupaten Malinau)*, Jurnal Administrative Reform, Vol. 4 No. 2, April - Juni 2016, hlm 108

²⁶² Pemberian status khusus kepada Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta) lebih ditekankan pada aspek historisnya. Keberadaan DKI Jakarta dalam sejarah perjuangan kemerdekaan bangsa Indonesia tidak bisa lepas dari dipilihnya Jakarta sebagai tempat diselenggarakan peristiwa-peristiwa besar bangsa Indonesia. Selain pernah dikenal sebagai Batavia, Jakarta juga menjadi tempat pusat pergerakan seperti lahirnya Boedi Oetomo, Sumpah Pemuda, hingga Proklamasi kemerdekaan 1945. Konsentrasi pemerintahan kekuasaan inilah yang kemudian menjadikan Jakarta sebagai Ibukota negara. ukota negara. Dalam perkembangannya, pemberian status keistimewaan Jakarta ini telah ada melalui Penetapan Presiden No.2 Tahun 1961 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya oleh presiden Soekarno. Dengan dasar pemberian 1) Jakarta sebagai ibukota negara patut dijadikan indoktrinasi, kota teladan dan kota cita-cita bagi seluruh bangsa Indonesia; 2) sebagai ibukota negara, daerah Jakarta Raya perlu memenuhi syarat-syarat minimum dari kota internasional dalam waktu yang sesingkat-singkatnya; 3) untuk menciptakan tujuan tersebut di atas, maka Jakarta Raya harus diberikan kedudukan yang khusus sebagai daerah yang langsung dikuasai oleh Presiden/ Pemimpin Besar Revolusi. Andhika Yudha Pratama, *Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris Dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah Di Era Demokrasi*, Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Th. 28, Nomor 1, Pebruari 2015, hlm 8

²⁶³ Pemberian status keistimewaan kepada Yogyakarta ada sedikit kemiripan dengan pemberian status istimewa kepada DKI Jakarta. Aspek historislah yang menjadi pertimbangan yang

- Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan kewenangan Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan Pemda DIY
 - Kebudayaan, Pertanahan, Tata ruang
- c. DI Aceh (UU 11/2006)²⁶⁴
- Keistimewaan terkait hukum dan kewenangan untuk mengatur tata pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan Syariat Islam (Aqidah, Syar'iyah, dan Akhlak)
- d. Otsus Provinsi Papua (UU 21/2001)²⁶⁵
- Membentuk Majelis Rakyat Papua, Gubernur dan Wakil Gubernur harus Orang Asli Papua
 - Menyusun Perdasus yang dibuat dan ditetapkan oleh DPRD bersama Gubernur dengan pertimbangan dan persetujuan MRP

vital bagi pemberian status keistimewaan kepada Yogyakarta. Sebelum kemerdekaan RI, Yogyakarta sudah memiliki kedaulatan penuh sebagai kerajaan yang dipimpin Sri Sultan Hamengkubowono IX (HB IX) dan Sri Paku Alaman XIII (PA XIII) sehingga berdirinya NKRI tidak bisa dilepaskan dengan berdirinya DIY. Secara de facto, status keistimewaannya dinyatakan oleh amanat HB IX dan amanat PA XIII pada 5 September 1945 yang secara masing-masing menyatakan daerah Kasultanan dan Pakualaman sebagai daerah istimewa. Selanjutnya pada 30 Oktober 1945 terbit amanat yang isinya hanya ada satu daerah istimewa di NKRI yaitu Yogyakarta. HB IX dan PA XIII beserta seluruh masyarakat Yogyakarta meresponnya melalui serangkaian perjuangan yang heroik untuk merebut kembali kemerdekaan RI. Yogyakarta dipercaya jadi Ibukota Indonesia karena situasi yang darurat di Jakarta saat itu. Secara yuridis, pengakuan sebagai Daerah Istimewa lahir 3 Maret 1950 dengan dikeluarkannya UU No. 3 Tahun 1950. Hal ini merupakan bentuk pengakuan dan legalisasi secara de jure atas keistimewaan Yogyakarta. Kemudian lebih lanjut, keistimewaan DIY diakui oleh UUD 1945 dan diatur dengan UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan di DIY, *Ibid*, hlm 11

²⁶⁴ Dalam konteks provinsi Aceh penerapan Desentralisasi telah diterapkan sejak Indonesia merdeka namun belum menunjukkan hasil yang maksimal. Hal ini terjadi karena provinsi Aceh selalu berada dalam konflik yang berkepanjangan baik konflik horizontal maupun konflik vertical dengan pemerintah pusat berlangsung selama 32 tahun lamanya. Melalui usaha yang sangat panjang dan melelahkan, maka pada tanggal 15 Agustus 2005 ditandatangani Nota Kesefahaman antara Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) atau disebut dengan Memorandum of Understanding (MoU) di Helsinki ibu kota Finlandia. MoU Helsinki tersebut merupakan blue print terbaru bagi provinsi Aceh, melalui MoU ini telah lahir Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006 tentang Pemerintah Aceh (UU PA) dan qanun-qanun Aceh lainnya sebagai dasar hukum pembangunan. UU PA ini merupakan legalitas formal baru dalam membangun Provinsi Aceh dalam segala bidang, baik di bidang politik, ekonomi, pemerintahan maupun bidang administrasi Negara atau administrasi publik. UU PA ini juga sebagai bentuk desentralisasi asimetris dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) diantaranya ada partai lokal dan lain-lain.

²⁶⁵ Pemberian Otonomi Khusus (Otsus) Papua diatur dalam UU No. 21 Tahun 2001 dan mulai diberlakukan pada 1 Januari 2002. Dasar kebijakan Otsus berangkat dari fakta bahwa berbagai bentuk disparitas serta ketimpangan berbagai sektor di Papua. Ketimpangan ini dapat dilihat dari tingkat kesejahteraan yang rendah, pelayanan publik yang buruk, jaringan infrastruktur yang masih memprihatinkan, hingga persoalan rendahnya kualitas sumberdaya manusia (SDM). Belum lagi secara aspek geografis, Papua yang termasuk daerah fountier yang didalamnya ada gerakan sparatisme membuat tingkat kerentanan lepas dari NKRI menjadi tinggi. Berbagai problematika inilah yang menjadi alasan mayor pemberian Otonomi Khusus (Otsus) bagi Papua.

Otonomi daerah kadang-kadang hanya dipahami sebagai kebijakan yang bersifat institutional belaka yang hanya dikaitkan dengan fungsi-fungsi kekuasaan organ pemerintahan. Oleh karena itu, yang menjadi perhatian hanyalah soal pengalihan kewenangan pemerintahan dari tingkat pusat ke tingkat daerah. Namun, esensi kebijakan otonomi daerah itu sebenarnya berkaitan pula dengan gelombang demokratisasi yang berkembang luas dalam kehidupan nasional. Gelombang demokratisasi ini diharapkan mampu membuat partisipasi masyarakat baik dalam sejumlah pemilihan umum dan partisipasi masyarakat untuk ikut serta dalam perumusan kebijakan pembangunan daerah dapat terakomodasi. Implementasi otonomi daerah pada hakikatnya bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan melaksanakan kegiatankegiatan pembangunan sesuai dengan kehendak dan kepentingan masyarakat yang sesuai dengan keadaan daerah yang bersangkutan. Berkaitan dengan hakikat otonomi daerah tersebut yang berkenaan dengan pelimpahan wewenang pengambilan keputusan kebijakan, pengelolaan dana publik dan pengaturan kegiatan dalam penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan masyarakat maka peranan data keuangan daerah sangat dibutuhkan untuk mengidentifikasi sumber-sumber pembiayaan daerah serta jenis dan besar belanja yang harus dikeluarkan agar perencanaan keuangan dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.²⁶⁶

Daerah di Indonesia mendasarkan diri pada tiga pola, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Otonomi daerah sebagai realisasi dari sistem desentralisasi bukan hanya merupakan pemencaran wewenang atau penyerahan urusan pemerintahan, namun juga berarti pembagian kekuasaan (division of power) untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan negara dalam hubungan pusat daerah. Dengan demikian dimungkinkan adanya partisipasi masyarakat daerah dalam menentukan kepentingannya sendiri, dan pemerintah daerah dengan proaktif dapat mengambil prakarsa yang kreatif dalam penyelenggaraan pemerintahannya sendiri. Hanya dengan itu, maka otonomi

²⁶⁶ Yulianti, *Analisis Kemampuan Keuangan Daerah Dalam Menghadapi Otonomi Daerah*, Manajemen Keuangan Daerah, Yogyakarta, UPP YKPN, 2001, hlm 22.

daerah dapat diciptakan tanpa rekayasa yang menipu dari pemerintah pusat.²⁶⁷

Desentralisasi merupakan kata kunci yang paling relevan pada saat mendiskusikan tentang pemekaran atau penataan wilayah. Dalam konteks Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan dalam institusi negara dilandaskan pada prinsip sentralisasi dan desentralisasi. Pendekatan sentralisasi atau dekonsentrasi merupakan corak negara-bangsa, sedangkan desentralisasi merefleksikan kemajemukan/keberagaman dan pendemokrasian. Dalam hal desentralisasi perwujudannya di daerah adalah “otonomi daerah”, dengan kata lain keduanya merupakan dua istilah yang memiliki kerangka hubungan yang sangat erat, bahkan tidak jarang penggunaan kedua istilah tersebut sering dilakukan secara bergantian. Konsep Desentralisasi sendiri merupakan salah satu bentuk hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dalam suatu Negara.

Berbagai definisi mengenai konsep ini dikemukakan oleh para penstudi ilmu politik dan pemerintahan seperti yang diutarakan oleh Turner dan Hulme berpendapat bahwa desentralisasi merupakan.. *a transfer of authority to perform some services to the public from an individual or an agency in central government to some other individual or agency which in “closer” to the public to be served.*²⁶⁸ Secara historis, desentralisasi pada awalnya lebih dipahami sebagai teori pendistribusian kewenangan dan urusan pemerintahan dalam organisasi negara Konsep ini menegaskan bahwa variabel kewenangan adalah esensi dari desentralisasi tersebut, sekaligus menjadi instrumen yang kemudian menentukan konstruksi elemen-elemen lain dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, seperti: kelembagaan, kepegawaian, keuangan, perwakilan dan pelayanan *public*.²⁶⁹

Bentuk desentralisasi umumnya terbagi pada 2 skema pertama desentralisasi *areal* (teritorial) berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada masyarakat lokal untuk mengatur dan mengurus kepentingan dari aspek kewilayahan sebagai dasar pertimbangan utama dalam penentuan batas

²⁶⁷ Muhammad Risal, *Kearifan Lokal Dalam Pembentukan Daerah Otonomi Baru Di Era Otonomi Daerah (Studi Kasus: Kearifan Lokal Di Daerah Apau Kayan Kabupaten Malinau)*, Jurnal Administrative Reform, Vol. 4 No. 2 , April - Juni 2016, hlm 109

²⁶⁸ Turner, Mark dan David Hulme, *Governance, Administration And Development: Making The State Work*, London, Macmillan Press Ltd, 1997, hlm152

²⁶⁹ Muhammad Risal, *Kearifan Lokal Dalam Pembentukan Daerah Otonomi Baru Di Era Otonomi Daerah (Studi Kasus: Kearifan Lokal Di Daerah Apau Kayan Kabupaten Malinau)*, Jurnal Administrative Reform, Vol. 4 No. 2 , April - Juni 2016, hlm 111

yurisdiksi kelembagaannya.²⁷⁰ Sementara desentralisasi fungsional berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada segolongan masyarakat yang terkait dalam fungsi pemerintahan tertentu untuk mengatur maupun mengurusnya sesuai batas yurisdiksi fungsi tersebut.²⁷¹ Untuk ketika mengakomodasi pemahaman ilmuan politik dan pemerintahan yang merumuskan konsep desentralisasi dengan merujuk pada aspek kesamaan dan keunikan dari masing-masing daerah yaitu konsep desentralisasi yang diklasifikasikan atas desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris. Model klasifikasi seperti ini sering digunakan untuk menjelaskan konsep kekhususan daerah tertentu. Dalam optic literatur, ahli pertama yang memulai mendebat seputar desentralisasi asimetris adalah Charles Tarlon di tahun 1965 dari University of California, USA.

Menurutnya, pembeda inti antara pola desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris terletak pada tingkat kesesuaian (*conformity*) dan keumuman (*commonality*) dalam hubungan suatu level pemerintahan (negara bagian/daerah) dengan sistem politik, dengan pemerintah pusat maupun antar negara bagian/daerah. Pola simetris ditandai oleh “*the level of conformity and commonality in the relations of each separate political unit of the system to both the system as a whole and to the other component units*”. Di sini, hubungan simetris antar setiap unit lokal dengan pemerintah pusat tersebut didasari jumlah dan bobot kewenangan yang sama. Sementara dalam pola asimetris, satu atau lebih unit politik atau pemerintah lokal “*possessed of varying degrees of autonomy and power*”.²⁷² Urgensi adanya skema kebijakan desentralisasi asimetris ini sebagai salah satu strategi kebijakan dalam menyikapi perkembangan otonomi daerah didukung oleh berberapa hal, sebagai berikut.

²⁷⁰ desentralisasi fungsional umumnya menciptakan pemerintahan khusus yang otonom di tingkat lokal karena mengurus suatu fungsi spesifik. desentralisasi fungsional batas pengaturannya terletak pada jenis fungsi yang dikelola, yakni terjadi pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus suatu fungsi tertentu.

²⁷¹ desentralisasi areal (teritorial) menjalankan peran yang multifungsi dalam lingkup pelayanan, sehingga institusi pemerintahan dibentuk untuk menciptakan kelembagaan khusus yang dapat memberikan pelayanan pada bidang tertentu. Secara substantif dalam konteks pengaturan daerah, desentralisasi areal (teritorial) berarti menerima pelimpahan wewenang untuk mengatur atau mengurus daerahnya (otonomi).

²⁷² Jaweng, Robert Endi, “Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia” Politik Kekerabatan di Indonesia Analisis CSIS, Vol. 40, No. 42, Juni, 2011, hlm 162-163.

Tabel 101
Skema Kebijakan Desentralisasi Asimetris

No	Faktor yang menjadi pertimbangan dalam Kebijakan Asimetris	Alasan Diperlukannya Kebijakan Asimetris
1.	Faktor Politik	untuk efisiensi anggaran Negara mendekatkan Pemerintahan;
2.	Faktor Sosial-Budaya-Sejarah	Daerah dalam rangka fasilitasi pelayanan dasar publik dan pembangunan sosial-ekonomi;
3.	Faktor Geostrategis, Pertumbuhan Ekonomi dan Akselerasi Pembangunan.	penghormatan terhadap konstitusi yang mengakui perbedaan karakteristik daerah dalam suatu negara

Kebijakan desentralisasi Asimetris memiliki bentuk atau model yang beragam dalam memperlakukan daerah, biasanya penerapan keberagaman tersebut didasarkan pada berbagai pertimbangan, baik aspek politis, ekonomi, manajemen pemerintahan, sejarah, dan lain-lain. Perbedaan perlakuan dilakukan karena Daerah memiliki keberagaman apalagi seperti di Indonesia yang sangat beragam yang akan tidak efektif kalau disikapi dengan kebijakan yang simetris (homogen). Pola kebijakan Desentralisasi asimetris hakikatnya menjadi dasar pemikiran lahirnya konsep otonomi daerah, daerah memiliki kemandirian untuk mengelola daerahnya sesuai dengan kebutuhan dan situasi kondisi di daerah yang bersangkutan. Bentuk Desentralisasi Asimetris bisa beraneka ragam sesuai dengan kebutuhan dari Daerah dan atau Negara yang bersangkutan. Dalam khasanah akademik dan praktis keberagaman dalam mengelola pemerintahan di daerah dapat berbentuk Asimetris dalam Kewenangan/urusan Daerah Urusan /kewenangan daerah dapat beragam untuk setiap daerah walaupun memiliki leveling yang sama. Pelaksanaan kewenangan akan sangat dipengaruhi setidaknya oleh 3 hal yaitu: Kemampuan atau kapasitas dari SDM di Daerah tersebut, semakin banyak SDM yang berkualitas di Daerah yang bersangkutan akan semakin banyak pula kewenangan yang akan mampu dijalankan tetapi sebaliknya semakin sedikit maka akan sedikit pula yang

mampu dilaksanakannya. Penyelerhanaan dengan merngasumsikan setiap daerah memiliki kemampuan yang sama menimbulkan persoalan kualitas pelaksanaan kewenangan yang berbeda sehingga masyarakatlah yang akhirnya dirugikan.²⁷³

Tabel 102
Dimensi terhadap Kebijakan desentralisasi Asimetris di Indonesia

Dimensi	Kebijakan	Implementasi
Asimetri Politik	Perlakuan berbeda terdapat entitas masyarakat tertentu dengan alasan non-ekonomis	a. Sultan Yogyakarta dan Adipati Pakualaman secara otomatis menjabat Gubernur dan Wakil Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta
Asimetri Adminstratif	Perlakuan berbeda terhadap kompetensi dan kapasitas Pemerintah daerah dan Pembagian urusan dengan Pemerintah Pusat	b. Hak Pembentukan Partai Politik Lokal di Aceh dan Papua c. Pemberlakuan Syariat Islam di Aceh d. Afirmasi Orang Asli Papua (OAP) e. Pembentukan Lembaga Adat dikepalai Wali Nanggoroe di Aceh
Asimetri Fiskal	Perlakuan berbeda dalam wewenang penarikan pendapatan daerah belanja daerah	f. Pembentukan Majelis Rakyat Papua yang dilibatkan dalam pencalonan Gubernur/Wakil Gubernur dan penyusunan Perdasus dan Perdasi di Papua g. Dana Keistimewaan Yogyakarta, Otonomi Khusus Aceh dan Papua h. Dana Alokasi Khusus

Sumber: bahan Hukum Primer, diolah 2018

²⁷³ Yudi Rusfiana, *Desentralisasi Asimetrik Dalam Pengembangan Kawasan Perbatasan Negara: Perspektif Penyelenggaraan Pemerintahan (Suatu Kajian Pada Kawasan Pulau Sebatik Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara)*, hlm 59-60

Secara konseptual, pola kebijakan desentralisasi asimetris bukanlah hal yang baru. Desentralisasi seperti ini telah dipraktikkan di negara-negara federal maupun negara unitarian seperti di Wale, Irlandia, Spanyol dan Swedia. Walaupun pada mulanya bukan dimaksudkan untuk memberi kekhususan sebagaimana yang terjadi di Negara Republik Indonesia. Pada inti dari desentralisasi Asimetris focus terhadap terbukanya ruang gerak implementasi dan kreativitas provinsi dalam pelaksanaan pemeritahan diluar ketentuan umum dan khusus. sedangkan di level kabupaten/kota sudah terakomodasi dalam peraturan perundang-undangan yang ada. Desentralisasi asimetris dapat menjadi trobosan akan kebuntuan mekanisme formal.²⁷⁴ Sedang salah satu bentuk contoh (*Benchmark*) terhadap kebijakan desentralisasi Asimetris ini dapat dilihat pada 2 (dua) negara yaitu *Comunidad Autonoma* di Kerajaan Spanyol dan *Kunshan Economic & Technology Development Zone* (KETD) di Republik Rakyat Tiongkok terhadap Perubahan Paradigma Pembangunan Daerah pada era Mao dan Pasca-Mao melalui tabel berikut:

Tabel 103
Comunidad Autonoma di Kerajaan Spanyol

Urusan	Foral Regime	Common Regime - High Responsibility	Common Regime - Low Responsibility
Pajak	Dibayar kepada Pemerintah Lokal	Dibayar kepada Pemerintah Pusat	
Tanggung Jawab Urusan Pemerintahan	Ditanggung pemerintah daerah	Ditanggung bersama antara Pusat dan Daerah pada urusan: Agraria; Permukiman; Jalan Raya; Pelabuhan dan bandara non-komersial; Tata kelola air; Proteksi Lingkungan; Promosi kebudayaan, sejarah dan bahasa; Institusi pemerintahan; Promosi perdagangan, olahraga dan pariwisata	
Derajat Tanggung Jawab	Jalur Cepat	Jalur Cepat	Jalur Lambat

²⁷⁴ Rasyidin, *Penerapan Desentralisasi Asimetris Pasca Mou Helsinki Dalam Perspektif Ekonomi Politik Di Provinsi Aceh*, online, dapat diakses di <http://jurnal.ar-raniry.ac.id/index.php/JAI/article/view/613>, diakses pada 14 Oktober 2018

Komunitas Otonom	Navarre, Basque	Andalusia, Catalan, Galicia, Kepulauan Canary, Valencia	Aragon, Asturias, Cantabria, Castilla-Leon, Castilla La Mancha, Extremadura, Kepulauan Baleares, La Rioja, Madrid, Ceuta dan Melilla
------------------	-----------------	---	--

Sumber: bahan Hukum Sekunder, diolah 2018

Tabel 104
Kunshan Economic & Technology Development Zone (KETD)
di Republik Rakyat Tiongkok (Perubahan Paradigma
Pembangunan Daerah pada
era Mao dan Pasca-Mao)

Isu	Era Mao	Era Pasca Mao
Kepemilikan Aset	Kolektivisasi	Dekolektivisasi
Perencanaan Pembangunan	Sentralisasi	Desentralisasi Fiskal dan Inovasi Kekuatan Lokal
Perekonomian	State-Budget Driven	FDI Driven
Aktor utama kebijakan pembangunan daerah	Pemerintah Pusat/Komite Sentral Partai	Pemerintah Lokal/Komite Lokal Partai
Pelaku usaha	Perusahaan negara	Swasta nasional dan perusahaan lokal
Poin Desentralisasi Asimetri Pemerintah Tiongkok <ol style="list-style-type: none"> 1. Desentralisasi ekonomi dan pembiayaan inisiatif lokal 2. Penskalaan kembali hubungan pusat dan daerah 3. Mengkompromikan interaksi pemerintah pusat dan daerah 4. Jalur peningkatan karir pemimpin lokal 		

Sumber: bahan Hukum Sekunder, diolah 2018

Argumentasi tentang pentingnya pengembangan desentralisasi asimetris di Indonesia didasarkan pada argumentasi sebagai berikut, 1) Desain asimetris dirancang untuk menjawab persoalan lokal/daerah dengan menggunakan kapasitas governability sebagai tolok ukur utama; 2) Desain asimetris dirancang untuk menjawab tantangan globalisasi; 3) Desain asimetris harus diletakkan di atas prinsip kebineka-an sosio-

kultural Indonesia; 4) Asimetris tidak hanya menjangkau masalah2 lokal, juga kebutuhan nasional.²⁷⁵

Namun tantangan desentralisasi asimetrik yang paling utama adalah, adanya berbagai alternatif yang dapat ditetapkan dengan dalih asas keanekaragaman dan demokratisasi akan membuat peta konflik baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, adanya tumpang tindih regulasi dan ketidaksamaan persepsi melahirkan kerisauan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak akan berjalan sesuai dengan tuntutanannya yakni mendekatkan diri kepada masyarakat melalui pelayanan publik akan tetapi akan disibukan dengan pergantian regulasi yang melahirkan pemerintahan yang tidak efisien. pada akhirnya mendorong NKRI untuk masuk ke jurang desintegrasi dan konflik baik bertikal maupun horizontal. Ketidaksiapan pemerintah dalam mendesain model desentralisasi asimetris sangat dikuatirkan akan membawa berbagai konsekuensi yang merugikan masa depan rakyat di daerah dalam menjelmakan kesejahteraan terkait dengan keragaman potensi daerah, social budaya, etnis, geografis, dan social politik. Karena itu upaya untuk mendesain kebijakan desentralisasi asimetris bukanlah pekerjaan sederhana, mengingat kompleksitas dan variasi permasalahan. Untuk itu, dlm merancang desain asimetris perlu dipertimbangkan hal-hal terkait dengan: alasan atau dasar pertimbangan, lokus, derajat kedalaman, dan instrumentsi desainnya.²⁷⁶

Desentralisasi yang mengabaikan fakta obyektif berupa arsitektur kekayaan dan keanekaragaman warisan budaya lokal, pada dasarnya kurang mencerminkan desentralisasi yang sesungguhnya. Hal-hal seperti inilah yang kemudian memicu lahirnya konflik kewenangan atau benturan-benturan kepentingan antara pemerintah pusat dan daerah. Oleh karena itu, implementasi otonomi daerah sebagai wujud desentralisasi tentu akan memberi dampak positif dan negatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah.²⁷⁷

²⁷⁵ Yudi Rusfiana, *Desentralisasi Asimetrik Dalam Pengembangan Kawasan Perbatasan Negara: Perspektif Penyelenggaraan Pemerintahan (Suatu Kajian Pada Kawasan Pulau Sebatik Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara)*, hlm 60

²⁷⁶ Yudi Rusfiana, *Desentralisasi Asimetrik Dalam Pengembangan Kawasan Perbatasan Negara: Perspektif Penyelenggaraan Pemerintahan (Suatu Kajian Pada Kawasan Pulau Sebatik Kabupaten Nunukan Provinsi Kalimantan Utara)*, hlm 60

²⁷⁷ Muhammad Akbal, *Harmonisasi Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Jurnal Supremasi Volume XI Nomor 2, Oktober 2016, hlm 106

Tabel 105
Lesson Learned Terhadap Perbandingan Kebijakan
Asimsentris
Di Beberapa Negara

Wilayah	Dimensi Asimetris		
	Politik	Administratif	Fiskal
Republik Indonesia			
Daerah Istimewa Yogyakarta	√		√
Otonomi Khusus Aceh	√	√	√
Otonomi Khusus Papua	√	√	√
Negara Lain			
Komunitas Otonom Spanyol		√	√
Kunshan Economic & Technology Zone di RRT		√	√

Sumber: bahan Hukum Sekunder, diolah 2018

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan diatas maka dalama penelitian ini disimpulkan bahwa:

1. Desain konstitusional konstruksi ketatanegaraan RI pasca amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945 telah merubah paradigma bernegara yang sentralistik ke aras konsep bernegara yang desentralistik yang pada akhirnya melahirkan gagasan otonomi daerah sebagai cita kenegaraan yang dianggap ideal bagi keanekaragaman potensi kenegaraan. Perkembangan struktur, substansi serta hakikat dari pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dalam rangka memperkuat sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan dengan tetap mepertimbangkan kelebihan dan kekurangannya. Konsep otonomi daerah masih lebih baik dibanding sistem otoriter sentralistik masa lalu. Kebijakan Otonomi daerah di Indonesia jangan sampai ditarik kembali, baik lewat cara terang-terangan maupun *soft centralization*. Kesenjangan antar daerah perlu diatasi dengan mempercepat penularan keberhasilan inovasi-inovasi daerah ke daerah lain untuk terus meningkat semangatnya untuk berinovasi karena dengan semangat inovasi inilah keberhasilan terbesar Otonomi daerah.
2. Pengaturan terhadap sistem otonomi daerah khususnya terkait dengan hubungan kewenangan antara pusat dan daerah dalam sistem ketata negaraan Republik Indonesia dilakukan dengan berpedoman kepada Undang Undang No 23 Tahun 2014. Perlunya sebuah penjelasan yang konkrit antara kewenangan pemerintah pusat dan daerah, sinergitas antara kepentingan pusat dan daerah dan penghargaan oleh pusat kepada daerah sehingga tujuan NKRI sebagai sebuah negara kesatuan dapat terwujud karena semakin masifnya gerakan separatis daerah yang ingin memisahkan diri dari bentuk NKRI. Penghargaan dan penghormatan terhadap keberagaman dan keistimewaan masing-masing daerah merupakan kunci utama menjaga kesatuan negara Republik Indonesia.
3. Akselerasi daya saing daerah bisa memicu kreativitas inovasi daerah. Pelayanan publik menjadi sasaran peningkatan

kualitas. Ini meliputi pelayanan publik dasar, seperti kesehatan, pendidikan, serta administrasi. Dengan otonomi daerah juga meningkatkan partisipasi publik, baik lewat lembaga resmi seperti musyawarah perencanaan pembangunan/musrenbang maupun partisipasi yang sifatnya lebih luas, termasuk dalam pengawasan pembangunan. Otonomi daerah juga meningkatkan akuntabilitas dan responsivitas aparat pemerintahan.

4. Persepsi dan evaluasi terhadap pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dalam rangka memperkuat sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia diperlukan adanya reorientasi pergeseran konsep desentralisasi. Terkait dengan model alternatif penyelenggaraan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dalam kerangka NKRI adalah terbentuknya suatu hubungan dan kerjasama antara pemerintah pusat dan daerah yang sinergis, partisipatif dan tidak saling tumpang tindih baik dalam pengaturan kewenangan, pengaturan perimbangan keuangan pusat dan daerah dan tentunya pematangan konsep otonomi sebagai suatu nilai plus dari desentralisasi. Konsep yang sinergis antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan nilai tambah yang menjadikan masyarakat sebagai subyek pengambil keputusan memiliki keyakinan bahwa apa yang telah disusun baik di tataran pemerintah pusat maupun pemerintah daerah semata-mata untuk meningkatkan kesejahteraan bersama.

B. Saran/Rekomendasi

Berdasarkan kesimpulan diatas maka dalam penelitian ini direkomendasikan:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat selaku representasi perwakilan politik, Dewan Perwakilan Daerah sebagai representasi perwujudan masyarakat lokal, lembaga-lembaga lainnya yang terkait dan tentunya unsur yang paling utama dan penting yaitu warga negara Indonesia itu sendiri. Konsep yang bisa dirumuskan bersama tentang otonomi daerah dan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk menjaga keutuhan NKRI maka perlu dirumuskan rancangan Undang Undang tentang tata hubungan pemerintah pusat dan daerah yang terlepas dari desain Undang-Undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan merupakan perwujudan pasal 18 A Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

2. Presiden sebagai Kepala Negara dan/atau Kepala Pemerintahan memerintahkan Menteri Dalam Negeri untuk bekerja sama dengan daerah perlu memfasilitasi dan memberi insentif atas penuluran keberhasilan inovasi ini (*shortcut ke kemajuan*) dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- Abu Daud Busroh dan H. Abubakar Busro, 1983, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia.
- A. Mukthie Fadjar, 2011, *Otonomi Seluas-Luasnya, Otonomi Khusus, dan Daerah Istimewa Dalam Negara Kesatuan RI*.
- Abdul Latif dan Hasbi Ali, 2011, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Abdul Mukhtie Fadjar, 2011, *Otonomi Seluas-luasnya, Otonomi Khusus, dan Daerah Istimewa dalam Negara Kesatuan RI*, Disampaikan pada Lokakarya “Evaluasi Pelaksanaan Otonomi Khusus dalam Bingkai 4 Pilar Kehidupan Berbangsa dan Bernegara” yang diselenggarakan oleh PP Otoda FH Universitas Brawijaya Bekerjasama dengan MPR RI tanggal 5-6 Desember 2011 di Hotel Graha Cakra Malang.
- Abdurrahman, *Beberapa Aspek Tentang Bantuan Hukum Di Indonesia*, (Jakarta: Ui, 1980).
- Adi Rianto, 2005, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Jakarta: Penerbit Granit.
- A. Hamid S. Attamimi, 1992, “Teori perundang-undangan Indonesia”, makalah pada Pidato Upacara pengukuhan Guru Besar tetap di Fakultas Hukum UI, Jakarta.
- A.M.W Pranarka, 1985, *Sejarah Pemikiran tentang Pancasila*, Jakarta: Yayasan Proklamasi Center for Strategic and International Studies.
- A Siti Soetami, 2009, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, Refika Aditama, Bandung.
- Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- Bagir Manan,” Peningkatan Fungsi Kontrol Masyarakat Terhadap Lembaga Legeslatif, Eksekutif dan Yudikatif”, Makalah pada Forum Orientasi dan Tatap Muka tingkat Nasional Kosgoro, Cipanas-Cianjur, 26 Juli 2000.
- Bagir Manan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001.
- Bagir Manan, 2004, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Cetakan III, Pusat Studi Hukum (PSH) Fak Hukum UII, Yogyakarta.
- Bhenyamin Hoessein, “Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah”, dalam Soetandyo Wignosubroto dkk, Pasang

- Surut Otonomi Daerah Sketsa Perjalanan 100 Tahun, Institute for Local Development Yayasan Tifa ,2005.
- Christoper HAM-Michel Hill, "The Policy Process in the modern Capitalist State," The harvester Press Publishing Group, London.
- C.S.T Kansil dan Christine S.T. Kansil, 2010, *Perbandingan Hukum Adminsitrasi Negara*, Jakarta: Rineka Cipta.
- C.S.T Kansil., SH., Chistine S.T. Kansil, SH., MH., Pemerintah Daerah di Indonesia, Sinar Grafika: Jakarta, 2014.
- Dahlan Thaib, Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Hakhak Asai Manusia.
- Daniel, Hutagalung, 2004, *Hegemoni, Kekuasaan dan Ideologi*, Jurnal Diponegoro 74, No.12, Tahun VII
- Deddy Supriady Bratakusmah, Dadang Solihin, 2004, Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, Gramedia Pustaka, Jakarta.
- Dede Rosyada, DKK. Pendidikan Kewarganegaraan (civil Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2003), Edisi Revisi, 2003.
- Elly M Setiadi, 1997, *Ilmu Sosial Budaya Dasar*, Jakarta: Kencana Predana Media Group.
- Ernest Geleer, Membangun Masyarakat Sipil, Prasarat Menuju Kebebasan, Bandung: Mizan.
- Esmi Warassih, "Pranata Hukum Sebuah telaah Sosiologis," Editor Korolus Kopong Medan dan Mahmutarom HR, PT Suryandaru Utama, Semarang, tahun 2005.
- Frans Hendra Winarta, *Pro Bono Publico: Hak Konstitusional Fakir Miskin Untuk Memperoleh Bantuanhukum*, (Jakarta: Gramedia, 2009).
- Gamawan Fauzi, 2012, *Keterangan Pemerintah Atas Rancangan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah*, diakses dari <http://www.depdagri.go.id>, diakses pada tanggal 2 Oktober 2017.
- George R.Terry, Asas – asas Managemen, diterjemahkan oleh Winardi, Alumni, Bandung,1986
- George Sabine, A History of Political Theory, George G. Harrap & CO.Ltd., London,1995.
- Guruh LS, Syahda, 2000, Menimbang Otonomi vs Federal Mengembangkan Wacana Federalisme dan Otonomi Luas Menuju Masyarakat Madani Indonesia, Rodakarya, Bandung.

- H.A.W Widjaja, 2007, *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia Dalam Rangka Sosialisasi UU NO 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Henry Maddick *Decentralization and Development*, Asia Publishing House Bombay, London New York, 1996, hlm 39, dalam Bhenyamin Hoessein.
- Hendarmin Ranadireksa, 2007, *Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Bandung: Fokusmedia.
- HM Arief Muljadi, 2005, *Landasan dan Prinsip Hukum Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan RI*, Prestasi Pustaka.
- Hoessin, Bhenyamin, 2000, Hubungan Penyelenggaraan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, *Jurnal Bisnis dan Birokrasi* No 1/Vol.1/Jul. Departemen Ilmu Administrasi Fisip-Ul.
- I Ketut Suardita, 2009, *Kewenangan Pemerintah Kabupaten/Kota Menetapkan Pajak daerah Dalam Melaksanakan Otonomi Berdasarkan Undang-undang No. 32 Tahun 2004*.
- International IDEA (Lembaga Internasional untuk bantuan Demokrasi dan Pemilu), 2000, *Penilaian Demokratisasi di Indonesia*, Jakarta: International IDEA.
- Inu Kencana Syafei, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002.
- Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumn, Bandung, 2004.
- Isrok, 2011, *Negara Yang Gagal Ditinjau Dari Aspek Bernegara yang Demokratis Berkeadilan*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Bidang HTN FH Universitas Brawijaya.
- Jazim Hamidi, 2004, *Revolusi Hukum Indonesia (Makna, Kedudukan, dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 dalam Sistem Ketatanegaraan RI)*, Jakarta: KonPress.
- Jazim Hamidi dan Malik, 2008, *Hukum Perbandingan Konstitusi*, Prestasi Pustaka Publisher.
- Jimly, Asshiddiqie, 2005, *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Kedua, Jakarta: Konstitusi Press.
- Jimly Asshiddiqie, 2005 *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Kedua, Jakarta: Konstitusi Press.
- Jimly Asshiddiqie, *Implikasi Perubahan Uud 1945 Terhadap Pembangunan Hukum Nasional* (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2005).
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Aktualisasi dan Perbandingan Ideologi*, Makalah Disampaikan pada acara "Pelatihan Perkaderan

- Fungsional Tingkat Nasional Bidang Hukum Dan OTDA” DPP Partai Golkar. Jakarta, 11 Februari 2006.
- Jimly Asshidiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, Buana Ilmu.
- Jimly, Asshidiqie, 2009, *Ideologi, Pancasila dan Konstitusi*, diakses dari <http://www.jimly.com>, diakses pada tanggal 29 Oktober 2017.
- Jimly Asshidiqie, 2000, *Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah*, Makalah disampaikan dalam “Lokakarya tentang Peraturan Daerah dan Budget Bagi Anggota DPRD se-Propinsi (baru) Banten” yang diselenggarakan oleh *Institute for the Advancement of Strategies and Sciences (IASS)*, di Anyer, Banten, 2 Oktober 2017.
- Jong S. Jun dan Deil S. Wright, dalam Kemiteraan, 2008, *Kebijakan Otonomi Khusus Papua*, Jakarta: Kemitraan bagi Pembaruan Tata Pemerintahan di Indonesia.
- John Rawls, 1997, *The Domain of the Political and Overlapping Consensus, in Contemporary Political Philosophy: An Anthology*, Robert E. Goodin and Phillip Pettit, (eds), Blackwell Oxford.
- Johny Ibrahim, 2006, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni Bandung, 2004.
- K.C.Wheare, *Federal Government*, Oxford University Press, London, 1953
- Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia: Konsolidasi Demokrasi Pasca Orde-Baru*, Jakarta: Prenada Media Group, 2010.
- Karl Muller, Dikutip dari dialog interaktif di Metro TV pada Tanggal 17 Agustus 2017.
- K. Zweigert H. Kotz, *An Intoduction To Comparative Law*, Clarendon Press, Oxford, 1998. Mahfud MD, 2010, *Membangun Politik Menegakkan Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Mardiasmo, 2002, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, ANDI, Yogyakarta.
- Majelis Permusyawaratan Rakyat RI, 2006, *Panduan Pemasayarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

- M.Irfan Islamy, *Prinsip-prinsip Perumusan Kebojaksanaan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2007.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bandung: Bina Cipta, 1975.
- Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung: Alumni, 2006.
- Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Jakarta, Rajawali Press.
- Muchsan, *Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Negara di Indonesia*, Liberty , Yogyakarta, 1992.
- Muh. Fauzan, *Hukum Pemerintah Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, 2006.
- Natal Kristiono, *Buku Ajar Otonomi Daerah*, Universitas Negeri Semarang, 2015.
- NI'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Riview*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Nurcholish Madjid, 2003, *Indonesia Kita*, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama bekerja sama dengan Universitas Paramadina Jakarta dan Perkumpulan Membangun Kembali Indonesia.
- Nurcholis Madjid, 2008, *Islam Doktrin dan Peradaban*, Jakarta: PT. Dian Rakyat bekerjasama dan Universitas Paramadina.
- Padmo Wahyono, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan atas hukum*, Cet. II, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Padmo Wahyono, dalam Isrok, 2011, *Negara Yang Gagal Ditinjau Dari Aspek Bernegara yang Demokratis Berkeadilan*.
- Paul Hersey and Kenneth H. 1988, Blanchard, *Management and Organizational Behavior* (5th Ed.) utilizing human resources, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall.
- Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa sistem tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah*, Cintra Aditya Bakri, Bandung, 1993.
- Pheni Chalid, 2005, *Otonomi Daerah Masalah, Pemberdayaan, dan Konflik*, Jakarta: Kemiteraan.
- Philipus M. Hadjon, 1994, "Ide Negara Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", makalah pada Simposium Politik, Hak Asasi Manusia, dan Pembangunan, dalam Rangka Dies natalis Universitas Airlangga Surabaya.
- Philipus. M. Hadjon, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Hak-hak Asasi Manusia*, Kumpulan Tulisan dalam rangka 70

- tahun Sri Soemantri Martosoewignjo, Media Pratama, Jakarta, 1996.
- Philipus M. Hadjon, 1998, *Tentang Wewenang Bahan Penataran Hukum Administrasi Tahun 1997/1998*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya.
- Philipus M. Hadjon, dkk, 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Philipus M. Hadjon, dan Tatiek Sri Djatmiati, 2008, *Argumentasi Hukum*, Cetakan ketiga, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Richard C, Snyder (et.al) *foreign policy decision-making: an approach to study International Politics*, New York, The free Press.
- Ringkasan Eksekutif (Executive Summary), *Simposium Nasional Satu Dasawarsa Penyelenggaraan Otonomi Daerah* Diselenggarakan oleh PP OTODA Universitas Brawijaya pada 1-2 Desember 2010 di Gedung Auditorium Lantai VI Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.
- Ridwan HR, 2014, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Rajawali Pers.
- Ridwan, HR. 2011, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Robert J. Mockler, *The Management Control Process*, didalam T. Hani Handoko, Manajemen, BPFE, Yogyakarta, 1991.
- Rozali Abdullah, 2005, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Sadjijono, 2008, *Memahami, Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Laksbang Presindo, Yogyakarta.
- Sadu Wasistiono, "Kajian Hubungan Antara pemerintahan Pusat Dengan Pemerintahan Daaerah (Tinjaua dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan)", dalam Jurnal Administrasi Pemerintah Daerah, Volume 1, Edisi Kedua 2004.
- Sadu Wasistiono, 2008, *Kapita Selekta Manajemen Pemerintahan Daerah*, Bandung: Fokusmedia.
- Saldi Isra, 2009, *Sepuluh Tahun Otonomi Daerah: Kemajuan dan Persoalan Pemberantasan Korupsi di Daerah*, <http://www.saldiisra.web.id>, diakses pada tanggal 1 Oktober 2017.

- Saldi Isra, 2012, *Perubahan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 (Otonomi Daerah, Otonomi Desa dan Keberadaan Masyarakat Adat)*, Makalah disampaikan pada Simposium Masyarakat Adat “Mempersoalkan Keberadaan Masyarakat Adat Sebagai Subyek Hukum”, diadakan oleh HuMa dan Epsitema Institute, di Jakarta, 27 Juni 2012.
- Satjipto Raharjo, 1986, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni.
- Satjipto Raharjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- SF.Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997.
- Sir William O. Hart – J.F. Garner, *Introduction To The Law of The Local Government and Administration*, Butterworths, London, 1973, Hlm 297. Dikutip kembali oleh Bagir Manan dalam, *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1995.
- Soedarto, 1983, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat dalam Kajian Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung.
- Soetandyo Wignyosoebroto, 2002, *Hukum Paradigma, Metode dan Masalah*, Jakarta: Elsam dan Huma.
- Soetandyo Wignyosoebroto, *Memperbincangkan Hukum dari Perspektif Filsafat: Paradigma Hukum dan Pegeserannya dalam Sejarah*.
- Soerjono Soekanto, 1998, *Pengantar Sosiologi*, Jakarta: Rajawali Press.
- Solichin Abdul Wahab, *Masa Depan Otonomi Daerah (Kajian Sosial Ekonomi, Politik, untuk Menciptakan Sinergi Dalam Pembangunan Daerah)*, Surabaya: Penerbit SIC, 2002.
- Solichin, A, Wahab, 2002, *Masa Depan Otonomi Daerah (Kajian Sosial, Ekonomi, Politik, untuk menciptakan sinergi dalam Pembangunan Daerah)*, Surabaya: Penerbit SIC.
- Sri Soemantri, *Pengantar Perbandingan antara hukum Tata Negara*, Jakarta: Rajawali, 1981.
- Sudikno Mertokusumo, 2010, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta.
- Sunarno Siswanto, *Hukum pemerintahan daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006.
- Sunaryati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung.
- Tengku Keizerina Devi Azwar, “Globalisasi Ekonomi Dan Perubahan Hukum” Dalam Ridwan Khairandy, *Masalah-Masalah Hukum Ekonomi Kontemporer*, Fakultas Hukum

- Universitas Indonesia Lembaga Studi Hukum Dan Ekonomi, Jakarta, 2006.
- Tim Redaksi Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2005, *Kamus Besar Bahasa Indonesia (Edisi Ketiga)*, Jakarta: Balai Pustaka.
- Tyrone Ferguson, "The third World and Decision-Making in International Monetary Fund, The Quest for Full and Effective Participation." London printer, 1999.
- Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Ichtiar, 1962.
- Van der Pot, Handboek van Nederlandsche Staatsrecht, sebagaimana dikutip dalam Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UI.
- Victor Situmorang, 1989, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara*, Bima Aksara, Jakarta.
- Van Apeldoorn, 2000, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita.
- William G. Andrews, dikutip dari Jimly Asshidiqie, 2008, *Hubungan Antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, Bahan ceramah pada Pendidikan dan Latihan Kepemimpinan (Diklatpim) Tingkat I Angkatan XVII Lembaga Administrasi Negara. Jakarta, 30 Oktober 2017.

Peraturan Perundang-Undangan-Undangan

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.