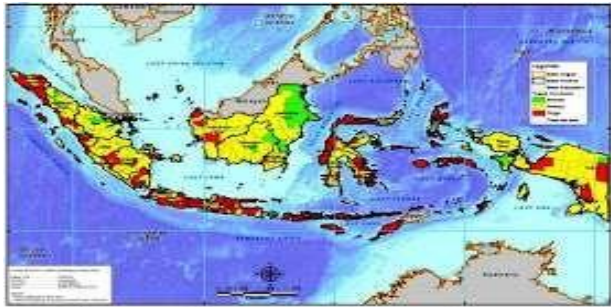


**Rahmah Ningsih, S.H.I., MA.Hk**



*Modul Pembelajaran-On line 14*  
**PENDIDIKAN KEWARGANEGARAAN**

# **OTONOMI DAERAH**

*E-Learning*

**UNIVERSITAS ESA UNGGUL**  
**TAHUN 2019**

# MODUL 14

## OTONOMI DAERAH



**Kemampuan akhir yang diharapkan** adalah mahasiswa memahami pengetahuan tentang hak dan kewajiban. Sehingga dapat diimplementasikan dalam bentuk sikap dan perilaku melaksanakan kewajiban dan menerima hak-hak sebagai warga negara dalam keidupan berbangsa dan bernegara Indonesia

### A. Pengertian Otonomi Daerah

Otonomi secara sempit diartikan sebagai “mandiri”, sedangkan dalam arti luas adalah “berdaya”. Jadi otonomi daerah yang dimaksud di sini adalah pemberian kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah untuk secara mandiri atau berdaya membuat keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri.

Sedangkan desentralisasi menurut M.Turner dan D.Hulme adalah transfer/pemindahan kewenangan untuk menyelenggarakan beberapa pelayanan kepada masyarakat dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sementara desentralisasi menurut Shahid Javid Burki dan kawan-kawan adalah proses pemindahan kekuasaan politik, fiskal, dan administratif kepada unit dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Jadi otonomi daerah dapat diartikan pelimpahan wewenang dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Otonomi daerah adalah suatu instrumen politik dan instrumen administrasi/manajemen yang digunakan untuk mengoptimalkan sumber daya lokal, sehingga dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemajuan masyarakat di daerah, terutama menghadapi tantangan global, mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, dan mengembangkan demokrasi.

## **B. Latar Belakang Otonomi Daerah**

Ada beberapa alasan mengapa kebutuhan terhadap otonomi daerah di Indonesia dirasakan mendesak, yaitu:

1. Kehidupan berbangsa dan bernegara selama ini sangat terpusat di Jakarta (Jakarta centris). Sementara itu, pembangunan di beberapa wilayah lain dilalaikan.
2. Pembagian kekayaan dirasakan tidak adil dan tidak merata. Daerah-daerah yang memiliki sumber kekayaan alam yang melimpah ternyata tidak menerima perolehan dana yang layak dari pemerintah pusat, dibandingkan dengan daerah yang relatif tidak memiliki banyak sumber daya alam.
3. Kesenjangan sosial antara satu daerah dengan daerah lain sangat terasa. Kesenjangan sosial ini meliputi pembangunan, tingkat pendidikan, dan kesehatan keluarga.

## **C. Tujuan dan Prinsip Otonomi Daerah**

Tujuan dilaksanakan otonomi daerah menurut pendapat beberapa ahli adalah sebagai berikut:

1. Dilihat dari segi politik, penyelenggaraan otonomi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan di pusat dan membangun masyarakat yang demokratis, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan, dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi.
2. Dilihat dari segi pemerintahan, penyelenggaraan otonomi daerah adalah untuk mencapai pemerintahan yang efisien.
3. Dilihat dari segi sosial budaya, penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan agar perhatian lebih fokus kepada daerah.
4. Dilihat dari segi ekonomi, otonomi perlu diadakan agar masyarakat dapat turut berpartisipasi dalam pembangunan ekonomi di daerah masing-masing.

Sebagian para ahli pemerintahan juga mengemukakan pendapat lain tentang alasan perlunya otonomi-desentralisasi, yaitu:

1. Untuk terciptanya efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.
2. Sebagai sarana pendidikan politik.
3. Sebagai persiapan karier politik.
4. Stabilitas politik.
5. Kesetaraan politik (*political equality*).
6. Akuntabilitas publik.

#### **D. Perkembangan UU Otonomi Daerah di Indonesia**

Pelaksanaan otonomi daerah (OTDA) di Indonesia telah mengalami perubahan sebanyak tujuh kali yang ditandai dengan perubahan UU OTDA/Desentralisasi, yaitu:

1. UU Nomor 1 Tahun 1945, tentang Pemerintahan Daerah.
2. UU Nomor 22 tahun 1948, tentang Susunan Pemda yang Demokratis.
3. UU Nomor 1 Tahun 1957, tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku menyeluruh dan bersifat seragam.
4. UU Nomor 18 Tahun 1965, tentang Pemerintahan Daerah yang menganut otonomi yang seluas-luasnya.
5. UU Nomor 5 Tahun 1974, tentang Pokok-pokok penyelenggaraan Pemerintahan Pusat di Daerah.
6. UU Nomor 22 Tahun 1999, tentang Otonomi Daerah.
7. UU Nomor 25 Tahun 1999, tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.
8. UU Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah.
9. UU Nomor 33 Tahun 2004, tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

#### **E. Model Desentralisasi**

Model desentralisasi adalah pola penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan menangani urusan-urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Rondinelli, model desentralisasi ada empat macam, yaitu:

1. **Dekonsentrasi** yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah, dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
2. **Delegasi** adalah pelimpahan pengambilan keputusan dan kewenangan manajerial untuk melakukan tugas-tugas khusus kepada suatu organisasi, yang secara tidak langsung berada di bawah pengawasan pemerintah pusat.
3. **Devolusi** adalah transfer kewenangan untuk pengambilan keputusan, keuangan, dan manajemen kepada unit otonomi pemerintah daerah.
4. **Privatisasi** adalah tindakan pemberian kewenangan dari pemerintah kepada badan-badan sukarela, swasta, dan swadaya masyarakat.

## **F. Pembagian Urusan Pemerintahan**

Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004, tentang Otonomi Daerah, urusan pemerintahan dapat dibagi ke dalam urusan pemerintahan pusat, pemerintahan daerah tingkat I, dan pemerintahan daerah tingkat II. Pembagian urusan pemerintahan meliputi:

1. Urusan Pemerintahan Pusat, meliputi enam bidang, yaitu:
  - a. Politik Luar Negeri.
  - b. Pertahanan.
  - c. Keamanan.
  - d. Yustisi.
  - e. Moneter dan Fiskal Nasional.
  - f. Agama.
2. Urusan Wajib yang menjadi wewenang Pemerintahan Daerah Provinsi, meliputi 16 bidang, yaitu:
  - a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan.
  - b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang.
  - c. Penyelenggaraan, ketertiban umum, dan ketentraman masyarakat.
  - d. Penyediaan sarana dan prasarana umum.

- e. Penanganan bidang kesehatan.
  - f. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial.
  - g. Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota.
  - h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota.
  - i. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah, termasuk lintas kabupaten/kota.
  - j. Pengendalian lingkungan hidup.
  - k. Pelayanan pertahanan termasuk lintas kabupaten/kota.
  - l. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil.
  - m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan.
  - n. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota.
  - o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilakukan oleh kabupaten/kota.
  - p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.
3. Urusan Wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, meliputi 15 bidang, yaitu:
- a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan.
  - b. Perencanaan, pemanfaatan, pengawasan tata ruang.
  - c. Penyelenggaraan, ketertiban umum, dan ketentraman masyarakat.
  - d. Penyediaan sarana dan prasarana umum.
  - e. Penanganan bidang pendidikan.
  - f. Penanggulangan masalah sosial.
  - g. Pelayanan bidang ketenagakerjaan.
  - h. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah.
  - i. Pengendalian lingkungan hidup.
  - j. Pelayanan pertahanan.
  - k. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil.
  - l. Pelayanan administrasi umum pemerintahan.

- m. Pelayanan administrasi penanaman modal.
- n. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya.
- o. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

## **G. Otonomi Daerah dan Demokratisasi**

Otonomi daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari sistem demokrasi yang berintikan kebebasan kepada individu, kelompok, daerah untuk mengatur, mengendalikan, serta menyelenggarakan pemerintahan sendiri. Pemerintahan sendiri yang dimaksud adalah pemerintahan yang diatur dan dikendalikan oleh masyarakat sendiri di daerah atas dasar otonomi yang diberikan oleh pemerintahan pusat. Tujuan utama adanya kebijakan otonomi daerah adalah:

1. Kesetaraan politik (*political equality*), yaitu hak warga negara untuk mendapatkan kesetaraan atau kesamaan politik.
2. Tanggung jawab daerah (*local accountability*), yaitu masyarakat daerah dapat secara langsung ikut bertanggung jawab dalam membangun dan mengembangkan segala potensi sumber daya alam (SDA), sumber daya manusia (SDM), dan sumber daya buatan (SDB) yang ada pada daerah bagi kesejahteraan dan kemakmuran rakyat dan daerahnya.
3. Kesadaran Daerah (*local responsiveness*), yaitu kesadaran daerah untuk menumbuhkembangkan segenap potensi yang dimilikinya bagi masyarakat maupun negara.

Prasyarat yang harus dipenuhi untuk mencapai tujuan dari kebijakan otonomi daerah adalah:

1. Memiliki teritorial kekuasaan yang jelas (*legal territorial of power*), yaitu kebijakan dan keputusan yang dibuat serta dilakukan pemerintahan dan rakyat daerah adalah hanya meliputi batas wilayah daerah kekuasaan daerah tersebut.

2. Memiliki pendapatan daerah sendiri (*legal territorial of power*), yaitu agar daerah memiliki pendapatan sendiri yang dihasilkan dari potensi SDA daerah, dan diperoleh dari Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang berasal dari APBN.
3. Memiliki badan perwakilan (*local representative body*), yaitu dapat memiliki badan legislatif dan eksekutif yang dibentuk menurut kebutuhan daerah oleh anggota legislatif hasil pemilihan secara langsung dan kepala pemerintahan daerah.
4. Memiliki kepala daerah yang dipilih sendiri melalui Pemilu (*local leader executive by election*), yaitu dapat memiliki kepala daerah (gubernur, bupati/walikota) yang merupakan hasil pemilu langsung kepala daerah (PILKADA) oleh rakyat daerah provinsi atau kabupaten/kota.

Keterkaitan otonomi daerah dengan demokratisasi pernah diungkapkan oleh Mohammad Hatta, Proklamator RI, yang menyatakan

“memberikan otonomi daerah tidak saja berarti melaksanakan demokrasi, tetapi mendorong berkembangnya *auto-activiteit* artinya bertindak sendiri, melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri. Dengan berkembangnya *auto-activiteit*, tercapailah apa yang dimaksud dengan demokrasi, yaitu pemerintahan yang dilaksanakan oleh rakyat untuk rakyat. Rakyat tidak saja menentukan nasibnya sendiri, melainkan juga memperbaiki nasibnya sendiri.”

Posisi pemerintah sangat penting untuk memberikan dukungan berupa landasan hukum, seperti UU Nomor 32 Tahun 2004, tentang Otonomi Daerah. Jadi, inti pelaksanaan otonomi daerah adalah adanya keleluasaan pemerintahan daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas, dan peran serta aktif masyarakat dalam mengembangkan dan memajukan daerahnya.

Kewenangan artinya keleluasaan menggunakan dana, baik yang berasal dari daerahnya sendiri maupun pusat, sesuai dengan keperluan daerahnya tanpa campur tangan pusat, keleluasaan untuk berprakarsa,



memilih alternatif, menentukan prioritas dan mengambil keputusan untuk kepentingan daerahnya, keleluasaan untuk memperoleh dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang memadai, yang berdasarkan atas kriteria objektif dan adil. Untuk itu, maka konsekuensi logis dari cara pandang di atas adalah:

1. Otonomi daerah harus dipandang sebagai instrumen desentralisasi dalam rangka mempertahankan keutuhan serta keberagaman bangsa.
2. Otonomi daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi rakyat daerah, bukan otonomi pemerintah daerah, juga bukan otonomi bagi daerah.

## **H. Implementasi Otonomi Daerah**

Implementasi otonomi daerah dapat dikelompokkan dalam lima bidang, yaitu:

1. Implementasi Otonomi Daerah dalam Pembinaan Wilayah
  - a. Pelaksanaan otonomi daerah tidak secara otomatis menghilangkan tugas, peran, dan tanggung jawab pemerintah pusat, karena otonomi yang dijalankan bukan otonomi tanpa batas.
  - b. Pola pembinaan wilayah dilaksanakan dengan mendelegasi tugas-tugas pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dilaksanakan, dan dipertanggungjawabkan oleh pemerintah daerah.
  - c. Tugas dan fungsi pembinaan wilayah meliputi prinsip pemerintahan umum, yaitu penyelenggaraan pemerintahan pusat di daerah, memfasilitasi dan mengakomodasi kebijakan daerah, menjaga keselarasan pemerintah pusat dan daerah, menciptakan ketenteraman dan ketertiban umum, menjaga tertibnya hubungan lintas batas dan kepastian batas wilayah, menyelenggarakan kewenangan daerah, dan menjalankan kewenangan lain.

d. Pejabat pembina wilayah dilaksanakan oleh kepala daerah yang menjalankan dua macam urusan pemerintahan, yaitu urusan daerah dan urusan pemerintahan umum.

2. Implementasi Otonomi Daerah dalam Pembinaan Sumber Daya Manusia

a. Pelaksanaan otonomi daerah memberikan wewenang pembinaan sumber daya manusia kepada daerah.

b. Dalam era otonomi, daerah harus mempersiapkan SDM untuk memenuhi kebutuhan dengan prinsip keterbukaan dan akuntabilitas.

c. Untuk menunjang kinerja daerah dalam rangka kerja sama antardaerah dan pusat, Pemda membutuhkan SDM yang mempunyai kemampuan mengembangkan jaringan dan kerja sama tim, dan mempunyai kualitas kerja yang tinggi.

d. Untuk pembinaan SDM, Pemda diharapkan:

1) Membuat struktur organisasi yang terbuka.

2) Menyediakan media untuk PNS berkreasi dan membuat terobosan baru.

3) Mendorong PNS berani mengambil risiko.

4) Memberikan penghargaan bagi yang berhasil.

5) Mengembangkan pola komunikasi yang efektif antar PNS.

6) Membangun suasana kerja di PNS yang inovatif.

7) Mengurangi hambatan birokrasi.

8) Mencegah tindakan intervensi yang mengganggu proses kerja profesional.

9) Mendelegasikan tanggung jawab dengan baik.

e. Memperbaiki cara kerja birokrasi dengan cara memberikan teladan, membuat perencanaan, melaksanakan kerja dengan pengawasan yang memadai, menentukan prioritas, memecahkan masalah dengan inovatif, melakukan komunikasi lisan dan tulisan, melakukan hubungan antarpribadi, dan memerhatikan waktu kehadiran dan kreativitas.

f. Mengurangi penyimpangan pelayanan birokrasi.

### 3. Implementasi Otonomi Daerah dalam Penanggulangan Kemiskinan

Masalah kemiskinan merupakan masalah penting bagi pemerintah daerah.

- a. Pengentasan kemiskinan menjadi tugas penting dalam UU Nomor 25 Tahun 1999, di mana Pemda mempunyai wewenang luas, dan didukung dana yang cukup dari APBD.
- b. Program penanggulangan kemiskinan harus dilakukan terpadu berdasarkan karakter penduduk dan wilayah, dengan melakukan koordinasi antar instansi yang terikat.
- c. Pembangunan dalam rangka penanggulangan kemiskinan harus mengedepankan peran masyarakat dan sektor swasta, dengan melakukan investasi yang dapat menyerap tenaga kerja dan pasar bagi penduduk miskin.
- d. Membangun paradigma baru tentang peranan Pemda, yaitu dari pelaksana menjadi fasilitator, memberikan instruksi menjadi melayani, mengatur menjadi memberdayakan masyarakat, bekerja memenuhi aturan menjadi bekerja untuk mencapai misi pembangunan.
- e. Dalam pemberdayaan masyarakat, peranan Pemda adalah memberikan legitimasi kepada LSM dan masyarakat penerima bantuan, menjadi penengah apabila terjadi konflik, mendorong peningkatan kemampuan negara miskin, turut mengendalikan pembangunan fisik, dan memberikan sosialisasi gerakan terpadu pengentasan kemiskinan.
- f. Pemda dalam rangka percepatan penanggulangan kemiskinan dapat mengambil kebijakan keluarga.

### 4. Implementasi Otonomi Daerah dalam Hubungan Fungsional Eksekutif dan Legislatif

- a. Hubungan eksekutif (pemda) dan legislatif (DPRD) dalam era ekonomi mencuat dengan munculnya ketidakharmonisan antara Pemda dan DPRD.

- b. Ketidakharmisan harus dipecahkan dengan semangat otonomi, yaitu pemberian wewenang kepada daerah untuk mengatur daerahnya dalam menjawab permasalahan rakyat, yang meliputi administrasi pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan publik.
- c. Asas dalam otonomi menurut UU No. 22 Tahun 1999 adalah:
  - 1) Penyerahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, kecuali dalam bidang hukum, luar negeri, peradilan, agama, moneter, dan fiskal.
  - 2) Pelimpahan wewenang pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.
  - 3) Pembantuan, yaitu penugasan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta SDM, dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan pertanggungjawaban kepada pemerintah pusat.
- d. Kepada daerah mempunyai wewenang memimpin penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan DPRD, bertanggung jawab kepada DPRD, dan menyampaikan laporan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada presiden melalui mendagri, minimal satu tahun sekali melalui gubernur.
- e. DPRD dalam era otonomi mempunyai wewenang dan tugas memilih gubernur/wakil gubernur, bupati/wakil bupati atau walikota/wakil walikota, membentuk peraturan daerah, menetapkan anggaran pendapatan belanja daerah, melaksanakan pengawasan, memberikan saran pertimbangan terhadap perjanjian internasional menyangkut kepentingan daerah, serta menampung dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.
- f. Kepala daerah dan DPRD dalam melakukan tugasnya dapat melakukan komunikasi yang intensif, baik untuk tukar-menukar informasi, dan pengembangan regulasi maupun klarifikasi suatu masalah.

- g. Prinsip kerja dalam hubungan antara DPRD dan Kepala Daerah adalah proses pembuatan kebijakan transparan, pelaksanaan kerja melalui mekanisme akuntabilitas, bekerja berdasarkan susduk, yang mencakup kebijakan, prosedur, dan tata kerja, menjalankan prinsip kompromi, dan menjunjung tinggi etika.
5. Implementasi Otonomi Daerah dalam Membangun Kerja Sama Tim
- a. Koordinasi merupakan masalah yang serius dalam pemerintah daerah.
  - b. Dalam rangka otonomi, di mana pemda mempunyai wewenang mengatur selain enam bidang yang diatur pusat, maka pemda dapat mengatur koordinasi sektor riil seperti transportasi, sarana/prasarana, pertanian dan usaha kecil, serta wewenang lain yang ditentukan undang-undang.
  - c. Lemahnya koordinasi selama otonomi daerah telah menimbulkan dampak negatif.
  - d. Penyebab kurangnya koordinasi dalam era otonomi daerah di pemda antara lain karena sesama instansi belum mempunyai visi yang sama, tidak adanya rencana pembangunan jangka panjang yang menyebabkan arah kebijakan tidak strategis, rendahnya kemauan bekerja sama, gaya kepemimpinan yang masih komando, rendahnya keterampilan, integritas, dan kepercayaan diri.
  - e. Dalam rangka meningkatkan koordinasi, maka pemerintah daerah harus menciptakan kerja sama tim.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Srijanti, A. Rahman H.I, Puswanto S.K., 2009. Pendidikan Kewarganegaraan di Perguruan Tinggi : Mengembangkan Etika Berwarga Negara. Edisi 3. Jakarta: Penerbit Salemba Empat :

Bohenhamer David, J. 2001. Federalism and Democracy. Working Paper. US Department of State. Wasington D.C.

Fokus Media. 2004. Undang-undang Otonomi Daerah. Fokus Media. Bandung.

Kaloh, J. 2002. Mencari Bentuk Otonomi Daerah. Renika Cipta. Jakarta.

Kusnardi, M. dan Bintang Saragih. 2000. Ilmu Negara. Gaya Media Pratama. Jakarta.

Muluk Hadi, 2005. Otonomi Daerah Akibatkan Perubahan Identitas Nasional. Perspektif, Oktober 2005.