



**TINJAUAN ASPEK HUKUM ADMNISTRASI DALAM
PELAKSANAAN OTORITAS BUPATI DAN DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT DAERAH UNTUK
MENENTUKAN ARAH PERENCANAAN
PEMBANGUNAN**

TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

Oleh :

Zulfitri, SH.

PEMBIMBING :

Prof. Dr. Moempoeni Martoyo, SH.

Dr. Yos Johan Utama, SH., MHum.

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2008**



**TINJAUAN ASPEK HUKUM ADMINISTRASI DALAM
PELAKSANAAN OTORITAS BUPATI DAN DEWAN
PERWAKILAN RAKYAT DAERAH UNTUK
MENENTUKAN ARAH PERENCANAAN
PEMBANGUNAN**

TESIS

Disusun Oleh :

**Zulfitri, SH.
B4A.006.060**

Dipertahankan di depan Dewan Penguji

Pada tanggal _____

**Tesis ini telah diterima sebagai persyaratan
untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum**

Dosen Pembimbing I

Dosen Pembimbing II

**Prof. Dr. Moempoeni Martoyo, SH.
NIP. 130 324 140**

**Dr. Yos Johan Utama, SH., Mhum
NIP. 131 696 465**

**Mengetahui,
Ketua Program**

**Prof. Dr. Paulus Hadisuprpto, SH., MH.
NIP. 130 351 702**

PERNYATAAN KEASLIAN KARYA ILMIAH

Dengan ini saya Zulfitri, menyatakan bahwa Karya Ilmiah/ Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri dan Karya Ilmiah ini belum pernah diajukan sebagai pemenuhan persyaratan untuk memperoleh gelar kesarjanaan Strata Satu (S1) maupun Magister (S2) dari Universitas Diponegoro maupun Perguruan Tinggi lain.

Semua informasi yang dimuat dalam Karya Ilmiah ini yang berasal dari penulis lain baik yang dipublikasikan atau tidak, telah diberikan penghargaan dengan mengutip nama sumber penulis secara benar dan semua isi dari Karya Ilmiah/ Tesis ini sepenuhnya menjadi tanggungjawab saya sebagai penulis.

Semarang, 9 Juli 2008

Penulis

ZULFITRI, SH.
NIP. B4A006060

ABSTRAK

Dalam praktik, kebijakan desentralisasi baru ini memunculkan banyak masalah kewenangan antar pusat-daerah-desa, hubungan pusat daerah-desa, hubungan antara provinsi dengan kabupaten/kota dan desa, hubungan antara kabupaten dan desa, kepegawaian, perimbangan keuangan, pelayanan publik, kedudukan, peran, dan fungsi DPRD, hubungan DPRD dengan masyarakat, pembinaan dan pengawasan, dan kedudukan serta peran masyarakat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kewenangan pemerintahan menjadi masalah dan sengketa antara pemerintahan daerah dan pusat. Pengertian kewenangan, sumber kewenangan, kewenangan pemerintahan, pemilik kewenangan pemerintahan, cara penyerahan kewenangan pemerintahan, dan model pembagian kewenangan pemerintahan menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Metode yang peneliti gunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif, penelitian hukum yang mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek, yaitu aspek teori, sejarah, filosofi, perbandingan, struktur dan komposisi, lingkup dan materi, konsistensi, penjelasan umum dan pasal demi pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu UU, serta bahasa hukum yang digunakan, tetapi tidak mengkaji aspek terapan atau implementasinya dalam pelaksanaan otoritas lembaga legislatif dan eksekutif daerah untuk menentukan arah dalam perencanaan pembangunan dengan lokasi penelitian adalah Kabupaten Bintang Provinsi Kepulauan Riau. Penelitian ini bersifat sebagai penelitian deskriptif analitis, yaitu menggambarkan aspek hukum Tinjauan Aspek Hukum Administrasi Dalam Pelaksanaan Otoritas Bupati dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Untuk Menentukan Arah Dalam Perencanaan Pembangunan di Kabupaten Bintang, yang pada akhirnya dapat dibuat suatu deskripsi terhadap hasil penelitian yang dilakukan dan memberikan analisis. Teknik pengumpulan data yang penulis tentukan: studi kepustakaan dan studi dokumentasi. Teknik analisa data dalam penelitian ini menggunakan teknik analisa data normatif.

Hasil penelitian bahwa Pelaksanaan Otoritas Kebijakan Pemerintah Daerah dan DPRD Dalam Merencanakan Pembangunan Di Kabupaten Bintang terdiri dari arah dan kebijakan otonomi daerah yang berpedoman pada Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Otonomi Daerah dan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah,; Otonomi Daerah Sebagai Upaya Memperkuat Basis Perekonomian Daerah dengan memaksimalkan sumber daya yang ada di daerah untuk meningkatkan anggaran Belanja Pemerintah; Daerah, Perencanaan Strategik Untuk Menentukan Arah dan Kebijakan Pembangunan Yang Berorientasi Publik, bahwa pemerintah harus lebih peka dengan apa yang ada di masyarakat dengan memperbaiki kinerja pemerintah untuk memberikan hasil yang optimal pada masyarakat. Kontradiksi yang terjadi pada kebijakan antara pemerintah dengan DPRD, terdapat perbedaan antara kebijakan yang disetujui oleh DPRD dengan kebijakan yang dilaksanakan oleh pemerintah berdasarkan laporan pemeriksaan keuangan. Adanya kendala yang menghalangi rencana pembangunan pemerintah Bintang yaitu pengelolaan keuangan

daerah yang berorientasi pada public dan pemberdayaan masyarakat yang kurang optimal.

Untuk mewujudkan rencana pembangunan yang optimal maka Pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Daerah:1) Walaupun telah dilaksanakan fungsi pemerintahan yang benar berdasarkan pada ketetapan pemerintah dan aturan dasar dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004, namun pada kenyataannya pelaksanaan kebijakan dilapangan, masih saja berbasis pada kepentingan sepihak dari golongan atau kubu tertentu, sehingga terkadang mutu dan jalannya kebijakan tersebut diluar dari apa yang diinginkan oleh masyarakat; 2) Untuk mengatasi kendala yang biasa terjadi dan mempengaruhi pola penerapan kebijakan oleh pihak-pihak di Kabupaten Bintan selaku kabupaten termuda di Negara ini, maka diperlukan usaha-usaha yang kompleks dari lembaga masyarakat guna mengontrol kerja yang dilakukan oleh Pemerintah daerah Kabupaten Bintan dan sekaligus mengantisipasi kebijakan yang dikeluarkan oleh DPRD Kabupaten Bintan khususnya pada usaha-usaha untuk memenangkan kepentingan yang dapat menyebabkan kerugian bagi masyarakat Kabupaten Bintan; 3) Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat hendaknya diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan dan partisipasi masyarakat hendaknya benar-benar diperhatikan oleh DPRD dalam pembentukan suatu Peraturan daerah; 4) Dampak dari sistem yang selama ini kita anut menyebabkan Pemerintah Daerah tidak responsif dan kurang peka terhadap aspirasi masyarakat daerah. Banyak proyek pembangunan daerah yang tidak menghiraukan manfaat yang dirasakan masyarakat, karena beberapa proyek merupakan proyek titipan yang sarat dengan petunjuk dan arahan dari Pemerintah Pusat.

Kata Kunci : *Hukum Administrasi, Otoritas Bupati, DPRD Perencanaan Pembangunan dan Kabupaten Bintan*

ABSTRACT

In practice, the policy of this new decentralisation showed many problems of the authority between centre-area-village, central relations area-village, relations between the province and the regency/the city and the village, relations between the regency and the village, the civil service, the balance of finance, the public's service, the position, the role, and the DPRD function, DPRD relations and the community, the management and the supervision, and the position as well as the role of the community in the implementation system of the government of the area. The authority of the government became the problem and the dispute between the government of the area and the centre. The understanding of the authority, the source kewenangan, the authority of the government, the owner of the authority of the government, the surrender method of the authority of the government, and the distribution model of the authority of the government according to No. UU 32 in 2004 about the Government of the Area.

The method that the researcher used in this research was the juridical research method normative, the legal research that studied the law was written from various aspects, that is the aspect of the theory, the history, philosophy, the comparison, the structure and the composition, the scope and material, consistency, the explanation of the public and the article for the sake of the article, the formality and the binding strength of a UU, as well as the legal language that were used, but did not study the aspect of the application or his implementation in the implementation of the authority of the legislative agency and the regional executive to determine the direction in development planning with the location of the research was the Regency of Bintan Provinsi Kepulauan Riau. This research was as the descriptive research analistis, that is depicting the aspect of the Analysis law of the Aspect of the Administrasi Dalam Pelaksanaan Law of Regent's Authority and People's Representative Council Daerah Untuk Menentukan Arah Dalam Perencanaan Pembangunan in the Bintan Regency, that in the long run could be made by a description towards results of the research that was carried out and gave the analysis. Technically the data collection that the writer determined: the study of the bibliography and the study dokumentasi. Tehnik the analysis of the data in this research used the analysis technique of the normative data.

Results of the research that the Implementation of the Authority of the policy of the Regional Government and DPRD Dalam Merencanakan Pembangunan Di Kabupaten Bintan consisted of the direction and the policy of autonomy of the area that berpedoman in No. regulations 32 in 2004 about Autonomy of the Area and No. regulations 33 in 2004 about the Balance of Finance Antara Pemerintah of the Centre and the Area,; Autonomy of the Sebagai Upaya Memperkuat Basis Area of the Economy of the Area by maximising available resources in the area to increase the budget of the Government; the Area, Perencanaan Strategik Untuk Menentukan Arah and the policy of the Yang Berorientasi Publik Development, that the government must be more sensitive with what available in the community by improving the achievement of the government to give results that were optimal to the community. The contradiction that happened in the policy between the

government to DPRD, was received by the difference between the policy that was agreed to by DPRD and the policy that was carried out by the government was based on the report on the audit. The existence of the hindrance that obstructed the development plan of the Bintan government that is the management of regional finance that was oriented in public and empowerment of the not more optimal community.

To bring about the optimal development plan then the Regional Government and Delegation's Council Daerah: 1) Although being carried out by the function of the true government be based on in the government stipulation and the basic rule in No regulations 32 in 2004, but in fact the implementation of the policy dilapangan, still based in the unilateral interests from the group or the certain fortification, so as occasionally the quality and the running of this policy outside from what was wanted by the community; 2) To overcome the normal hindrance happened and affected the pattern of the application of the policy by sides in the Bintan Regency as the youngest regency in this Country, then was needed by efforts that were complex from the community's agency in order to controls the work that was carried out by the Kabupaten Bintan Regional Government and at the same time anticipating the policy that was dismissed by DPRD Kabupaten Bintan especially in efforts to win the interests that could cause the loss for the Bintan Regency community; 3) forms of the community's participation were preferably arranged clearly in the legislation regulation and the community's participation preferably really was paid attention to by DPRD in the formation of a regional Regulation; 4) the Impact of the system that uptil now was followed by us caused the Regional Government to be unresponsive and not all that was sensitive to the aspirations of the regional community. Many development projects of the area that did not heed the benefit that was felt by the community, because several projects were the entrusted goods project that the draught with the guidance and the directive from the Government of the Centre.

The key word: the Administrasi Law, Otoritas Regent, DPRD Perencanaan Pembangunan and the Bintan Regency

Persembahan :

Teriring bhakti kepada Papa dan Mama serta Nenek yang senantiasa liri berdo'a untuk keberhasilan ananda. Nasehat-nasehat yang Engkau berikan adalah dorongan mental dan spiritual bagi ananda dalam menyelesaikan studi ini.

Dan kepada seluruh saudara-saudara yang selalu membantu atas segala kekuranganku. Semoga saudaramu ini dapat membalas budi baikmu.

Amien....

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah penulis ucapkan kehadiran Allah SWT atas rahmat dan Hidayah-Nya jualah sehingga penulisan tesis ini dapat terselesaikan. Sangat disadari bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan dan masih banyak kekurangan karena penulis hanyalah manusia biasa yang tidak luput dari kekurangan dan kealpaan. Dalam rangka penyempurnaan maka penulis sangat mengharapkan masukan berupa kritik dan saran dari semua pihak.

Penulis menyadari dalam penulisan tesis ini telah banyak pihak yang telah memberikan sumbangan saran pemikiran baik secara langsung maupun tidak langsung. Perkenankanlah penulis memberikan penghargaan dan ucapan terima kasih setulus-tulusnya kepada :

1. Ibu Prof. Dr. Moempoeni Martojo, SH., dan Dr. Yos Johan Utama, SH. MHum., selaku Dosen Pembimbing tesis yang telah berkenan meluangkan waktu di tengah kesibukan beliau untuk membimbing penulis dalam menyelesaikan tesis ini;
2. Bapak-Ibu Tim penguji yang telah memberikan sumbang saran untuk menyempurnakan tesis ini;
3. Bapak-Ibu dosen dan pengelola Program MIH-UNDIP Semarang yang telah banyak menambah ilmu dan wawasan penulis;
4. Bupati Kabupaten Bintan, Bapak Ansar Ahmad SE., MM, beserta jajarannya yang telah memberikan kemudahan penulis untuk mengakses informasi yang penulis perlukan.

5. Sekda Bintan, Bapak Drs. Azirwan, yang telah mendukung penelitian dan membantu mempermudah kebutuhan dana yang diperlukan penulis dalam menempuh studi ini.
6. Kepala BKD Kabupaten Bintan, Bapak Drs. Ismawarman, yang telah membantu memberikan sumbangan tenaga dalam mempercepat proses keluarnya tugas belajar bagi penulis.
7. Kepala Bagian Agraria Setda Kabupaten Bintan, Ibu Hj. Dra. Irma Annisa dan keluarga, yang telah memberikan dukungan penuh kepada penulis dalam mengikuti pendidikan di MIH-UNDIP ini.
8. Selanjutnya Ucapan terimakasih yang tak terhingga kepada Papa dan Mama, Nenek serta Saudara-saudaraku tercinta yang setiap hari, setiap jam, setiap menit bahkan setiap detik selalu berdo'a untuk keberhasilanku;
9. Serta berbagai pihak yang telah banyak membantu penulis dan tidak sempat untuk disebutkan satu persatu;

Semoga Allah SWT memberi rachmat dan karunianya memberkahi kita semua. Amien....yaa rabbhal 'alamin.

Semarang, Mei 2008

ZULFITRI, SH.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN PERNYATAAN	iii
ABSTRAK	iv
ABSTRACT	vi
HALAMAN PERSEMBAHAN.....	viii
KATA PENGANTAR.....	ix
DAFTAR ISI.....	xi
DAFTAR TABEL	xiv
DAFTAR GAMBAR	xv
LAMPIRAN	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah.....	13
C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	13
D. Kerangka Pemikiran.....	15
E. Metode Penelitian	16
1. Metode Pendekatan	19
2. Spesifikasi Penelitian.....	19
3. Sumber Data.....	20

4. Populasi dan Teknik Penarikan Sampel.....	21
5. Metode Pengumpulan Data.....	21
6. Metode Analisis Data.....	22
F. Sistematika Penyajian.....	22
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	24
A. Otonomi Daerah Sebagai Kerangka Dasar	
Pembangunan Nasional Di Daerah.....	24
1. Pengertian Pembangunan Menurut Undang-Undang	
Otonomi Daerah.....	24
2. Peranan Peraturan Perundang-undang dalam	
menentukan kebijakkan di daerah.....	26
B. Kebijakan Pemerintah Daerah Sebagai Pelaksana	
Pembangunan Di Daerah.....	32
1. Tugas dan Fungsi Bupati sebagai	
Pelaksanaan Pembangunan.....	32
2. Wewenang Bupati dalam Menentukan	
Arah Kebijakan Pembangunan Di Daerah.....	38
3. Pelayanan Bupati Dalam Memberikan	
Perlindungan Kepada Masyarakat.....	41
BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	53
A. Hasil Penelitian.....	53
1. Pelaksanaan Otoritas Kebijakan Bupati dan	

DPRD Dalam Merencanakan Pembangunan Di	
Kabupaten Bintan.....	53
a. Arah dan Kebijakan Otonomi Daerah.....	54
b. Otonomi Daerah Sebagai Upaya Memperkuat	
Basis Perekonomian Daerah.....	56
c. Perencanaan Strategik Untuk Menentukan Arah	
Kebijakan Pembangunan Yang Berorientasi Publik	62
2. Faktor-Faktor Yang Menjadi Kendala Terwujudnya	
Perencanaan Pembangunan di Kabupaten Bintan.....	64
3. Kontradiksi Antara Penerapan Kebijakan Yang Ditetapkan	
Oleh Bupati dan DPRD di Kabupaten Bintan.....	76
B. Pembahasan	83
BAB IV SIMPULAN DAN SARAN	88
A. Kesimpulan.....	88
B. Saran.....	94
DAFTAR PUSTAKA	96
LAMPIRAN	105

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1	Perbandingan Anggaran Tradisional vs Pendekatan NPM	67
-----------	--	----

DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1	Kerangka Investasi dan Penyediaan Barang dan Pelayanan Publik	33
------------	--	----

DAFTAR LAMPIRAN

Panduan Wawancara	105
Surat Pengantar Penelitian Dari Magister Ilmu Hukum Undip.....	106
Surat Pelaksanaan Penelitian dari BKD Kabupaten Bintan	107
Laporan Pemeriksaan Keuangan Pemerintah Kabupaten Bintan Untuk Tahun Anggaran 2006.....	108

BAB I

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Otonomi daerah sebagaimana dituangkan dalam UU No. 22 tahun 1999¹ telah mulai dilaksanakan sejak tanggal 1 Januari 2000, sejak saat itu, wacana otonomi daerah muncul kepermukaan sebagai permasalahan baru yang perlu pula memperoleh solusi baru. Sejalan dengan perkembangan politik dalam era reformasi serta sekaligus sebagai pelaksanaan terhadap UUD 45 yang didalamnya disebutkan bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah memberikan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Wacana tersebut mendapat sambutan dari berbagai kalangan, dengan segenap harapan bahwa melalui otonomi daerah akan dapat merangsang terhadap adanya upaya untuk menghilangkan praktek-praktek sentralistik yang pada satu sisi dianggap kurang menguntungkan bagi daerah dan penduduk lokal.

Menurut Mardiasmo², otonomi (*autonomy*) berasal dari bahasa Yunani, *auto* berarti *sendiri* dan *nomous* berarti *hukum* atau peraturan. Menurut *Encyclopedia of Social Science*³, otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body and is actual*

¹ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*

² Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik*, Yogyakarta, Penerbit Andi: 2002, hal 37

³ Agere, Sam. 2000. *Promoting Good Governance*. London : Commonwealth Secretariat Malborough House

independence.⁴ Sedangkan menurut Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah diartikan sebagai kewenangan daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan pada pengertian tersebut di atas, maka terdapat dua pandangan yang menjiwai makna otonomi, yaitu: pertama, *legal self sufficiency* dan yang kedua, adalah *actual independence*⁵. Berdasarkan pada pemahaman otonomi daerah tersebut, maka pada hakekatnya otonomi daerah bagi pembangunan regional adalah hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah⁶ (pusat) yang diserahkan kepada daerah, yang dalam penyelenggaraannya lebih memberikan tekanan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keragaman daerah.

Satu hal lagi yang perlu mendapatkan perhatian dalam rangka penyerahan kewenangan tersebut, yaitu bahwa dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri yang

⁴ Aldelfer, H. E 1964. *Local Government in Developing Countries*. New York: McGraw Hill

⁵ Batley, Richard dan Stoker, Gerry. Ed. 1991. *Local Government in Europe*. London: MacMillan Press

⁶ Anjar Nugroho, 2007, *Kekuasaan Legislatif Dalam Pemikiran Politik Islam*, Kompas, edisi, 27 Juli 2007.

mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiscal, serta agama, dan daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonomi itu di luar batas-batas wilayah kewenangannya. Untuk mengatur hal-hal yang demikian, dilakukan melalui penyusunan kebijakan pembangunan regional yang pada hakekatnya ditujukan untuk memenuhi kepentingan daerah secara keseluruhan, baik pada daerah hilir maupun hulu.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi tersebut, Pasal 1 ayat (7) UU No. 32 tahun 2004, dinyatakan bahwa kewenangan pemerintahan pusat diserahkan kepada Daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan⁷, sarana dan prasarana serta sumberdaya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut. Tidak dapat dipungkiri bahwa dalam rangka menjalankan otonomi sepenuhnya tersebut didalam implementasinya diperlukan dana yang memadai, oleh karena itu, melalui UU No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, maka kemampuan daerah untuk memperoleh dana dapat lebih ditingkatkan. Berkaitan dengan peningkatan kemampuan pendanaan di daerah tersebut ada beberapa hal yang harus diperhatikan, antara lain harus memperhatikan asas keadilan dan rasa persatuan sebagai bangsa.

⁷ Penjelasan pasal 4 ayat 1 Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang pemerintah daerah dan pasal 1 ayat 7 Undang-Undang no. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah

Dalam rangka pelaksanaan azas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah propinsi, daerah kabupaten dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, masing-masing daerah yang dibentuk dan disusun tersebut berdiri sendiri. Pembagian urusan pemerintahan pada masing-masing daerah memang berbeda-beda akan tetapi bersifat saling berhubungan (*inter-koneksi*), saling tergantung (*inter-dependensi*), dan saling mendukung sebagai satu kesatuan sistem dengan memperhatikan cakupan kemanfaatan.

Saat ini isu desentralisasi dan otonomi daerah⁸ menjadi salah satu wacana yang paling banyak dikupas dalam forum-forum akademis dan pemerintahan, sejalan dengan reformasi sistem politik negara Indonesia. Hal ini terkait dengan tuntutan reformasi, demokratisasi, transparansi, *good governance*, dan pelayanan prima demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Di samping itu, dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai revisi atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah sebagai revisi atas Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 isu desentralisasi dan otonomi daerah tak hanya masuk pada ranah teoritis tapi juga ranah praktis.

⁸ Ade Cahyat dan Sigit Wibowo, *Masyarakat mengawasi Pembangunan Daerah Bagaimana agar dapat efektif?*, CIFR, Edisi 23 Desember 2005.

Pada ranah praksis kebijakan desentralisasi di Indonesia telah mengubah secara mendasar dan radikal konsepsi dan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bahkan ada yang menyebut kebijakan ini sebagai *big bang policy*. Kebijakan⁹ ini adalah pembalikan arah dari efisiensi administrasi ke demokrasi, karena merupakan koreksi atas praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah di masa Orde Baru yang lebih menitikberatkan pada desentralisasi administrasi ketimbang desentralisasi politik.

Dalam pendekatan ala Orde Baru tersebut administrasi publik memang menjadi efisien dalam mengisi program, proyek, dan kegiatan yang direncanakan dari atas. Sehingga ruang publik menjadi pengap dan sesak karena kepentingan dan aspirasi masyarakat lokal tidak dapat diaktualisasikan secara bebas untuk dikonversi menjadi kebijakan lokal dengan cara yang demokratis, yang selanjutnya diselenggarakan sesuai dengan dinamika politik internalnya. Berdasarkan kenyataan ini, demi memberi kesempatan kepada masyarakat lokal untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sesuai dengan aspirasinya, maka kebijakan desentralisasi yang lebih besar diambil. Kebijakan baru ini memberi masyarakat lokal kepercayaan dan tanggung jawab untuk

⁹ Bhenyamin Hoessein, *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II, Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi daerah dari Segi Ilmu Administrasi*, (Jakarta: Desertasi Pascasarjana UI, 1993), hal 71

menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri di bawah koridor peraturan perundang-undangan yang telah ditentukan¹⁰.

Dalam praktik, kebijakan desentralisasi baru ini memunculkan banyak masalah diantaranya kewenangan antar pusat-daerah-desa, hubungan pusat daerah-desa, hubungan antara provinsi dengan kabupaten/kota dan desa, hubungan antara kabupaten dan desa, kepegawaian, perimbangan keuangan, pelayanan publik, kedudukan, peran, dan fungsi DPRD, hubungan DPRD dengan masyarakat, pembinaan dan pengawasan, dan kedudukan serta peran masyarakat dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah. Semua masalah tersebut terjadi, *pertama*, karena adanya kekurangan yang terdapat pada kerangka hukum yang menjadi landasan yuridisnya; *kedua*, karena kekurangpahaman para pelaku dan masyarakat atas konsep dan teori *local government* (pemerintah/pemerintahan daerah, dan daerah otonom)¹¹ itu sendiri.

Dalam penelitian ini akan dibahas tentang keuangan daerah diawali dengan mengkaji teori penganggaran daerah. Dalam penganggaran daerah terdapat tiga analisis¹² yang saling terkait: analisis penerimaan yakni analisis mengenai kapasitas penerimaan anggaran daerah, analisis pengeluaran yaitu memberikan penjabaran atas

¹⁰ Arfani, Riza Noer (ed.), 1996, *Demokrasi Indonesia Kontemporer*, Jakarta : Raja Grafindo Persada

¹¹ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993, hal 34

¹² A. R., Mustopadidjaja. 1992. *Studi Kebijakan, Perkembangan, dan Penerapannya dalam Rangka Administrasi dan Manajemen Pembangunan*. Jakarta: LP-FEUI, hal 154

kebutuhan yang diperlukan daerah RAPBDnya, dan analisis anggaran adalah memberikan ulasan singkat mengenai kebutuhan anggaran yang diajukan. Berdasarkan tiga analisis inilah anggaran daerah disusun. Terdapat tiga cara menyusun anggaran: *line item budgeting*, *performance budgeting* (mengutamakan kebutuhan utama yang diperlukan untuk kemajuan daerah), *planning programming budgeting system* (system program perencanaan dasar), dan *zero budgeting* (kepentingan awal yang ingin dicapai daerah)¹³. Selanjutnya dibahas sumber keuangan daerah, perimbangan keuangan antara pusat dan daerah dan APBD. Penganggaran berdasarkan kinerja (*performance budgeting*) menjadi pendekatan baru dalam penyusunan APBD. Menurut pendekatan ini *output* dan *outcomes* dari suatu program dan kegiatan yang dibiayai harus bisa diukur dampak dan manfaatnya.

Kegiatan pemerintahan daerah diawali dari pembuatan kebijakan daerah. Berdasarkan kebijakan daerah yang dibuat inilah kepala daerah dan perangkatnya melaksanakan dan mempertanggungjawabkannya. Ujung dari kebijakan daerah adalah pemberian pelayanan publik yang terdiri atas pelayanan perorangan dan kelompok, pembangunan, dan perlindungan masyarakat. Hasil pelayanan publik yang memuaskan adalah peningkatan kesejahteraan masyarakat, selanjutnya, agar penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan koridor filosofis, juridis, politis, dan administratif perlu adanya pembinaan dan

¹³ Daft, Richard L. 1992. *Organization Theory and Design*. Singapura: West Publishing Co, hal 42

pengawasan. Pengawasan terdiri atas pengawasan eksternal, internal, politis, masyarakat, dan peradilan.¹⁴ Demi mencapai *good governance* pengawasan masyarakat dan pengawasan peradilan harus menjadi bagian penting dalam sistem pengawasan daerah.

Dalam pelaksanaan pembangunan sangat diperlukan suatu perencanaan yang matang agar pembangunan tersebut tidak sia-sia baik setelah selesai ataupun kelak dibelakang hari. Pembangunan yang dimaksud disini adalah pembangunan pada scope yang luas dari suatu daerah. Pada dasarnya pembangunan dari suatu daerah berjalan secara berkesinambungan ini dapat tercapai apabila adanya suatu koordinasi terutama dalam perencanaannya.¹⁵

Adanya suatu koordinasi dalam pembangunan, yaitu dengan tujuan supaya pembangunan dari suatu daerah mempunyai suatu keterkaitan dan kebutuhan terhadap daerah lainnya terutama untuk menjamin terpenuhinya aspirasi dan kebutuhan dasar masyarakat.

Dengan diberlakukannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004¹⁶ telah membawa perubahan yang mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan¹⁷. Selama ini sistem pemerintahan sangat sentralistik dengan kebijakan yang didominasi oleh pemerintah pusat (top-down)¹⁸,

¹⁴Widodo, Joko. 2001. *Good Governance Telaah dari Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi*. Surabaya: Insan Cendekia

¹⁵Faizal Ezeldin, *BAPPEDA Sebagai Organ Sentral Kegiatan Perencanaan Pembangunan Daerah*,(Medan : USU, 2004),hal 7.

¹⁶Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*

¹⁷www.cimbuak.net, diakses tanggal 14 Desember 2007, pukul 15.00 WIB, hal 1

¹⁸ *opcit*, hal 1

sedangkan pada pelaksanaan otonomi daerah dengan azas desentralisasi maka kebijakan penyelenggaraan pemerintahan menjadi tanggung jawab daerah sesuai dengan kewenangan yang diberikan.

Perubahan ini menuntut kemampuan Pemerintah Daerah untuk dapat merumuskan kebijakan yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah masing-masing. Salah satu aspek yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan terutama pengelolaan pembangunan adalah perencanaan. Adanya perencanaan yang baik dapat lebih mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya yang baik sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber dana pembangunan lainnya, di dalam perencanaan akan dirumuskan skala prioritas dan kebijaksanaan pembangunan untuk mencapai tujuan dan sasaran yang sudah dirumuskan terutama peningkatan kesejahteraan masyarakat¹⁹.

Pengalaman selama ini menunjukkan bahwa pembangunan yang mengutamakan pemanfaatan instrumen ekonomi (contoh : pembangunan jalan tol, reklamasi pantai, dan sebagainya) tanpa diiringi instrumen sosial politik, ternyata kurang efektif untuk mencapai tujuan peningkatan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat secara lebih merata. Justru yang terjadi adalah ketidakberdayaan ekonomi, ketidakadilan, kesenjangan dan pemusatan

¹⁹ Dalmasri Syam, Ketua DPRD Kabupaten Bintan periode 2004-2009, pidato pembukaan RAPBD 2007, www.dprd-bintankab.go.id, diakses 7 Januari 2008 pukul 19.00 WIB

kekuasaan pemerintah di atas kekuasaan rakyat. Oleh karena itu diperlukan penyesuaian perencanaan dalam pembangunan melalui reformasi politik, sosial dan ekonomi yang dapat mengarahkan kembali tujuan pembangunan untuk mewujudkan masyarakat yang damai, demokratis, berkeadilan, berkemampuan dan sejahtera.

Saat ini masih banyak campur tangan pemerintah pusat untuk membantu pembangunan di daerah yang terkebelakang dengan mengorbankan pembangunan di daerah yang lebih kaya, hal itu telah dikecam sebagai suatu kebijaksanaan yang sifatnya adalah membantu yang gagal dan menghukum yang sukses²⁰.

Paradigma baru pembangunan akan menggeser peran pemerintah dari mesin penggerak pembangunan menjadi fasilitator pembangunan. Dengan demikian kemandirian dan peningkatan partisipasi masyarakat menjadi sangat penting dalam pembangunan ke depan. Sehubungan dengan itu maka perencanaan pembangunan harus diarahkan kepada pemberdayaan dan kemandirian masyarakat, baik dalam aspek ekonomi maupun sosial budaya dan politik

Dalam membangun keberdayaan dan kemandirian masyarakat akan dipengaruhi oleh beberapa hal antara lain yaitu:

²⁰Sadono Sukirno, *Beberapa Aspek Dalam Persoalan Pembangunan Daerah*, (Jakarta:Universitas Indonesia), hal 20.

1. Kesamaan visi diantara semua komponen pelaku tentang permasalahan yang dihadapi dan perspektif masa depan yang ingin diwujudkan,
2. Kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat,
3. Kemampuan birokrasi dan manajemen pembangunan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat,
4. Keterlibatan dan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan
5. Adanya transparansi dalam pengelolaan sumberdaya pembangunan²¹

Berdasarkan hal di atas, dalam proses perencanaan pembangunan harus dikaitkan dengan orientasi untuk memenuhi kepentingan dan kebutuhan masyarakat. Perencanaan pembangunan yang ideal dilaksanakan memenuhi beberapa dimensi, yaitu :

1. Dimensi Substansi, artinya rencana pembangunan yang disusun dari sisi materinya harus sesuai dengan aspirasi dan tuntutan yang berkembang di masyarakat
2. Dimensi Proses, artinya proses penyusunan rencana pembangunan yang dilaksanakan memenuhi kriteria *scientific* (memenuhi kaidah keilmuan atau rational) dan demokrasi dalam pengambilan keputusan,
3. Dimensi Konteks, artinya rencana pembangunan yang telah disusun benar-benar didasari oleh niat untuk mensejahterakan masyarakat dan bukan didasari oleh kepentingan-kepentingan tertentu,
4. Dalam peningkatan pemberdayaan masyarakat mekanisme perencanaan perlu memberikan ruang gerak bagi inisiatif dan partisipasi masyarakat dalam merumuskan perencanaan pembangunan. Dalam hal ini perubahan mekanisme perencanaan diarahkan kepada :
 - a. Mengembangkan nilai keterbukaan, demokratisasi dan partisipasi dalam setiap tahap penentuan kebijakan pembangunan

²¹ Paimin Napitupulu, *Peran dan Pertanggungjawaban DPR (Kajian Di DPRD Propinsi DKI Jakarta)*, (Bandung : PT. Alumni, 2005)

- b. Pengembangan forum kelembagaan yang partisipatif yang mampu menciptakan interaksi antar pelaku secara dialogis,
- c. Peningkatan kapasitas birokrasi (aparatur) untuk mampu mengakomodasikan model pemberdayaan masyarakat sesuai dengan tuntutan perubahan.²²

Secara nasional kebijakan pembangunan dituangkan dalam buku Pegangan Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah²³ yang merupakan penjabaran dasar pelaksanaan pembangunan yang dibuat oleh pemerintah. Berdasar pada buku pegangan tersebut dapat dikaji secara lebih mendalam lagi mengenai arah pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah di masa mendatang.

Karakteristik dalam buku pegangan tersebut, memungkinkan adanya penekanan yang berbeda-beda dalam menyusun Program Pembangunan Daerah sesuai dengan kebutuhan daerah masing-masing, namun yang penting tentunya harus berada dalam kerangka kebijakan pembangunan makro secara nasional. Terdapat perencanaan yang bersifat teknis operasional di masing-masing daerah yang dikenal dengan Rencana Strategis (Renstra) yang merupakan acuan bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sebagai organisasi pemerintah yang menyelenggarakan pemerintahan daerah. Dalam hal pembiayaan pembangunan dengan sendirinya akan terdiri dari investasi

²² Paimin Napitupulu, *Peran dan Pertanggungjawaban DPR (Kajian Di DPRD Propinsi DKI Jakarta)*, (Bandung : PT. Alumni,2005), halaman 130

²³ www.bappenas.go.id, *Buku Pegangan Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah*, Jakarta, Bappenas, 2007

masyarakat, swasta dan pemerintah sendiri. Pembiayaan pemerintah akan terdiri dari APBD untuk tugas-tugas desentralisasi dan APBN untuk tugas-tugas dekosentrasi.

Tugas-tugas dekosentrasi hanya dialokasikan pada daerah propinsi, sedangkan sasarannya bisa saja berada di daerah kabupaten/kota, dengan demikian interaksi perencanaan dari bawah (bottom-up) dan perencanaan dari atas (top-down) untuk tugas-tugas dekosentrasi menjadi sangat penting.

Lain halnya dengan program yang dirumuskan dalam "Renstra" karena terkait dengan tugas-tugas penyelenggaraan pemerintahan di masing-masing daerah seperti pelayanan dan perlindungan masyarakat, penyediaan sarana dan prasarana sosial ekonomi, fasilitator dan dinamisor pembangunan, maka pembiayaannya akan dilakukan melalui APBD Kabupaten Bintan²⁴.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah ada "pembagian kewenangan" antara daerah propinsi dan daerah kabupaten/kota dalam mewujudkan sasaran pembangunan. Kewenangan kabupaten bersifat operasional sedangkan kewenangan propinsi berada pada penentuan norma, standar, perencanaan dan pengendalian makro serta bersifat operasional pada wilayah lintas kabupaten/kota dan wilayah laut propinsi. Dalam dasar itu, kebijaksanaan pembangunan

²⁴ Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 5 Tahun 2006 Tentang Perubahan Nama Kabupaten Kepulauan Riau Menjadi Kabupaten Bintan Provinsi Kepulauan Riau.

di kabupaten dan kota berada dalam kerangka makro kebijaksanaan propinsi, tetapi dalam pelaksanaannya merupakan kewenangan penuh dari masing - masing pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan potensi dan permasalahan di masing - masing daerah.

Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat dirumuskan suatu permasalahan sebagai berikut :

Bagaimana pelaksanaan otoritas kebijakan Bupati dan DPRD dalam merencanakan pembangunan di Kabupaten Bintan?

Mengapa terjadi kontradiksi antara penerapan kebijakan yang ditetapkan oleh Bupati dan DPRD di Kabupaten Bintan?

Apa faktor-faktor yang menjadi kendala terwujudnya perencanaan pembangunan di Kabupaten Bintan?

Bagaimana langkah-langkah yang diambil oleh Bupati dan DPRD dalam mengatasi kendala yang terjadi dalam pelaksanaan otoritas kebijakan tersebut?

Tujuan dan Kegunaan Penelitian

Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang ingin peneliti dicapai adalah sebagai berikut:

- a. Mengetahui pelaksanaan yang diterapkan oleh Bupati dan DPRD berdasarkan otoritas kebijakan yang dibuat bersama.
- b. Dapat menjabarkan dan mendeskripsikan sebab terjadinya kontradiksi perancangan kebijakan yang ditetapkan oleh Bupati dan DPRD di Kabupaten Bintan.
- c. Mengetahui faktor-faktor yang menjadi kendala terwujudnya perencanaan pembangunan di Kabupaten Bintan.
- d. Mengetahui kendala yang terjadi dalam pelaksanaan otoritas kebijakan tersebut.

Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini dapat diambil kegunaannya sebagai:
Bagi Intitusi Pendidikan

Sebagai wacana baru dan penambah khanasah sumber bacaan berupa hasil penelitian yang berisi tentang kupasan mengenai bidang ilmu hukum, dengan lebih ditekankan pada otoritas DPRD dan eksekutif di daerah dalam penentuan arah pada perencanaan pembangunan daerah.

Bagi Pemerintah Kabupaten Bintan

Sebagai pedoman ataupun sumber bacaan para wakil rakyat di DPRD dan para pemimpin daerah (Pemda) Kabupaten Bintan, untuk dapat lebih mengerti kapasitas akan fungsi, hak dan kewajiban yang ditanggungnya sehingga pada pelaksanaan dan penerapan kajian yang

merupakan wujud dari adanya kebijakan tidak mengatasnamakan demi kepentingan kelompok ataupun pribadi.

Bagi Peneliti

Dapat mengetahui tentang bentuk hak-hak otoritas dari kedua lembaga tinggi yang ada di daerah Kabupaten Bintang, dalam upaya kedua lembaga tersebut memfasilitasi munculnya kebijakan pemerintah di daerah.

Kerangka Pemikiran

Kerangka berpikir merupakan argumentasi ilmiah deduktif secara logika. Hal ini berarti penelitian sendiri membangun kerangka berpikir tersebut untuk memberi penjelasan mengenai masalah yang dihadapi dengan menggunakan pengetahuan ilmiah. Maka sesuai dengan uraian diatas dapat diuraikan kerangka berpikir dalam penelitian ini. Dalam uraian terdahulu telah dijelaskan bahwa kebijaka-kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah lebih berpedoman pada Undang-Undang Otonomi Daerah yang baru dan Undang-Undang Perimbangan Keuangan Daerah serta Buku Pegangan Pembangunan Daerah yang dikeluarkan oleh Bappenas di setiap tahunnya.

Sesuai dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang memberikan kewenangan luas terbatas kepada pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pengelolaan pembangunan dan adanya keragaman sumberdaya alam/potensi wilayah, keragaman sumberdaya manusia dan

keragaman dinamika sosial kemasyarakatan, maka “Koordinasi Pembangunan” sangat diperlukan sekali dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan. Hal ini didasarkan kepada beberapa pertimbangan : 1. Menjaga keseimbangan dan keserasian pembangunan antar daerah karena setiap daerah memiliki sumberdaya pembangunan yang berbeda baik sumber daya alam, sumberdaya manusia, dinamika masyarakat dan sumber dana, 2. Agar dapat dilaksanakan pembangunan yang didasrai oleh potensi daerah yang memiliki keunggulan komparatif yang dapat dikembangkan menjadi keunggulan kompetitif, 3. Menghindari terjadinya persaingan antar daerah yang dapat mengakibatkan kegiatan pembangunan berjalan tidak efisien karena kegiatan yang kurang didukung oleh potensi yang dimiliki, 4. Mengembangkan kerjasama antar daerah untuk dapat saling memperkuat dan saling melengkapi dari kegiatan pembangunan yang dilaksanakan.

Metode Penelitian

Penelitian merupakan salah cara dalam mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi. Hal ini disebabkan penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten. Melalui proses penelitian diadakan suatu analisis dan konstruksi terhadap data yang telah terkumpul dan diolah.

Pengertian atau definisi dari metodologi penelitian menurut Kartini Kartono adalah sebagai berikut :

Istilah metode penelitian berasal dari kata “metode”, sedangkan kata metode berasal dari kata “*methodos*” (bahasa Yunani) yang artinya “jalan sampai, *meta + logos* : jalan”²⁵.

Berhubungan dengan upaya ilmiah, maka metode menyangkut masalah kerja untuk memahami obyek yang menjadi sasaran ilmiah yang bersangkutan. Dengan demikian arti metodologi adalah tentang metode yang menyangkut cara kerja untuk mengetahui serta dapat memahami obyek yang menjadi sasaran ilmiah

Untuk melakukan suatu penelitian diperlukan suatu metode atau cara. Sedangkan ilmu yang mempelajari metode penelitian ini disebut dengan metodologi penelitian, yaitu ilmu yang mempelajari tentang metode-metode dalam penelitian. Metode penelitian adalah cara mengenai metode yang digunakan dalam penelitian.

Oleh karena penelitian merupakan sarana ilmiah bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, maka metode penelitian yang diterapkan harus senantiasa disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya, penelitian itu sendiri menurut pendapat Sutrisno Hadi adalah sebagai berikut:

²⁵ Kartini Kartono, *Pengantar Metodologi Research Sosial*, (Bandung: Alumni, 1983), hal 15

Penelitian adalah usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji kebenaran suatu pengetahuan, usaha mana dilakukan dengan mempergunakan metode-metode ilmiah.²⁶

Terhadap penelitian hukum, Soerjono Soekanto memberikan definisi adalah sebagai berikut:

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu bertujuan untuk mempelajari suatu atau beberapa masalah hukum tertentu dengan jalan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan yang timbul di dalam gejala-gejala yang bersangkutan.²⁷

Penelitian hukum juga merupakan salah satu bagian yang bertahap di setiap usaha dan dikerjakan seorang peneliti. Suatu penelitian hukum dapat digolongkan sebagai penelitian karya ilmiah atau tidak, kiranya perlu dilihat penelitian itu sendiri. Penelitian menurut Poerwadarminta yang memadankan penelitian dengan penyelidikan sebagaimana dikutip oleh Bambang Waluyo sebagai berikut:

Penelitian adalah pemeriksaan yang diteliti, sedangkan penyelidikan adalah meneliti, memeriksa dengan cermat, misalnya memperhatikan dan mempelajari perkembangan bahasa.²⁸

Dari penjelasan tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa penelitian pada dasarnya adalah suatu kegiatan yang terencana dilakukan

²⁶ Soetrisno Hadi, 1980, *Metodologi Research*, Yogyakarta, Fakultas Psikologi UGM, hal 43

²⁷ Soerjono Soekanto, 1981, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hal 43

²⁸ Bambang Waluyo, 1991, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hal 2

dengan metode ilmiah yang bertujuan untuk mendapatkan data baru guna membuktikan kebenaran dari suatu gejala yang ada.

Untuk memberikan arah yang jelas dan ilmiah, maka dalam penelitian ini juga diperlukan suatu metode penelitian yang dapat diuraikan sebagai berikut:

Metode Pendekatan

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yang menggunakan pendekatan yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif dilakukan dengan Yaitu penelitian hukum yang mengkaji hukum tertulis dari berbagai aspek, yaitu aspek teori, sejarah, filosofi, perbandingan, struktur dan komposisi, lingkup dan materi, konsistensi, penjelasan umum dan pasal demi pasal, formalitas dan kekuatan mengikat suatu UU, serta bahasa hukum yang digunakan, tetapi tidak mengkaji aspek terapan atau implementasinya dalam pelaksanaan otoritas lembaga legislatif dan eksekutif daerah untuk menentukan arah dalam perencanaan pembangunan dengan lokasi penelitian adalah Kabupaten Bintan Provinsi Kepulauan Riau.

Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat sebagai penelitian deskriptif analitis, yaitu menggambarkan aspek hukum Tinjauan Aspek Hukum Administrasi Dalam Pelaksanaan Otoritas Bupati dan

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Untuk Menentukan Arah Dalam Perencanaan Pembangunan di Kabupaten Bintan, yang pada akhirnya dapat dibuat suatu deskripsi terhadap hasil penelitian yang dilakukan dan memberikan analisis.

Sumber Data

Dilakukan untuk memperoleh data sekunder yang terdiri dari :

- 1) Bahan hukum primer, yaitu :
 - a) Undang-Undang Dasar tahun 1945.
 - b) Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah
 - c) Undang-Undang No 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
 - d) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Otonomi Daerah
 - e) Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.
 - f) Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
 - g) Peraturan Pemerintah No. 6 Tahun 2007 tentang perubahan nama Kabupaten Kepulauan Riau menjadi Kabupaten Bintan Provinsi Kepulauan Riau.
 - h) Peraturan Pemerintah No.38 Tahun 2007 tentang Pembagian Kewenangan

2) Bahan hukum sekunder meliputi :

Pendapat para sarjana mengenai administrasi hukum, hukum tata negara literatur-literatur yang berkaitan dengan masalah otoritas lembaga legislatif dan eksekutif daerah untuk menentukan arah dalam perencanaan pembangunan, dokumen yang bersifat publik.

Populasi dan Teknik Penarikan Sampel

Nara sumber dalam penelitian ini terdiri dari beberapa orang diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Ketua DPRD Kabupaten Bintan.
2. Sekretaris DPRD Kabupaten Bintan
3. Sekretaris Komisi 1, 2, dan 3 di DPRD Kabupaten Bintan.
4. Ketua Komisi 1, 2, dan 3 yang ada di DPRD Kabupaten Bintan
5. Bupati Kabupaten Bintan dan wakil pemerintah pusat di Kabupaten Bintan.
6. Kepala Bappeda, pihak yang merumuskan dan melaksanakan pemerintahan di Daerah
7. Praktisi di bidang pembangunan daerah di Kabupaten Bintan

Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam suatu penelitian pada dasarnya tergantung pada ruang lingkup dan tujuan penelitian. Adapun teknik pengumpulan data yang penulis tentukan: studi kepustakaan dan studi dokumentasi.

Metode Analisis Data

Teknik analisa data dalam penelitian ini menggunakan teknik analisa data normatif

Sistematika Penyajian

Bab I Pendahuluan berisi latar belakang masalah yang akan diangkat dalam penelitian ini, permasalahan berisi pokok masalah yang akan diteliti, tujuan berisi hasil pencapaian akhir dalam penelitian, kemudian kegunaan penelitian, metode penelitian, kerangka pemikiran, dan disusul terakhir sistematika penyajian.

Bab II Tinjauan Pustaka, berisi materi-materi yang dipakai sebagai bahan kupasan dalam penelitian ini, yang lebih mengacu dalam bidang penerapan kebijakan oleh DPRD dan Pemda, dengan berdasarkan pada perundang-undangan yang berlaku dan Buku Pegangan Daerah yang dikeluarkan oleh Bappenas.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan, berisi paparan dan ulasan hal-hal yang diajukan dan ingin diteliti kebenarannya tentang permasalahan yang akan diangkat sebelumnya yaitu mengenai : 1) Pelaksanaan otoritas kebijakan Bupati dan DPRD di Kabupaten Bintan ; 2) kontradiksi penerapan kebijakan yang diterapkan Pemda dengan kebijakan yang diambil oleh DPRD di Kabupaten Bintan ; 3) Bagaimana langkah-langkah yang diambil oleh Bupati dan DPRD dalam mengatasi kendala yang terjadi dalam pelaksanaan otoritas kebijakan pembangunan di Kabupaten Bintan.

Bab IV Penutup, berisi Kesimpulan dan Saran dari penelitian hukum yang telah dilakukan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. OTONOMI DAERAH SEBAGAI KERANGKA DASAR PEMBANGUNAN NASIONAL DI DAERAH

1. Pengertian Pembangunan Menurut Undang-Undang Otonomi Daerah

Otonomi Daerah²⁹ adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (pasal 1 huruf (h) UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah).

Daerah Otonom, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (pasal 1 huruf (i) UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah).

Dasar Hukum

Otonomi Daerah berpijak pada dasar Perundang-undangan yang kuat, yakni:

²⁹Koswara, E. 2001. *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*. Jakarta: Pariba

1) Undang-Undang Dasar 1945

Sebagaimana telah disebut di atas Undang-undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Pasal 18 UUD menyebutkan adanya pembagian pengelolaan pemerintahan pusat dan daerah.

2) Ketetapan MPR-RI

Tap MPR-RI No. XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah: Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

3) Undang-Undang No. 22 Tahun 1999

Undang-undang NO.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas Desentralisasi. Hal-hal yang mendasar dalam UU No.22 Tahun 1999 adalah mendorong untuk pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD.

4) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

Undang-undang No. 32 Tahun 2004 merupakan perubahan atau perbaikan atas keberadaan undang-undang No.22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah, dalam undang-

undang ini disebutkan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD 1945, maka 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, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah.³⁰

Dari keempat dasar perundang-undangan tersebut di atas tidak diragukan lagi bahwa pelaksanaan Otonomi Daerah memiliki dasar hukum yang kuat. Tinggal permasalahannya adalah bagaimana dengan dasar hukum yang kuat tersebut pelaksanaan Otonomi Daerah bisa dijalankan secara optimal.

2. Peranan Peraturan Perundang-undang dalam menentukan kebijakan di daerah

Di era reformasi dan otonomi daerah sekarang ini semua pihak mahfum³¹ bahwa pembangunan ada pada teritorial dan ruang di suatu kabupaten/kota dan karenanya titik berat otonomi mestilah pada daerah otonom kabupaten/kota tidak hanya agar prosesnya berjalan lancar dan efisien, tapi juga berkaitan dengan aspirasi dan

³⁰Koeseomahatmadja. 1979. Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia. Bandung: Bina Cipta

³¹Kaho, Josef Riwu. 1991. *Prospek Otonomi di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali

kebutuhan masyarakat setempat. Hal ini merupakan semangat dan amanat dari UU Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 secara gamblang antara lain disebutkan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD 1945, maka 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, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah.³²

Semangat otonomi daerah yang tertuang dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 ini secara khusus disebutkan dalam pasal 14 ayat (1), bahwa pemerintahan kabupaten/kota mempunyai urusan wajib yang sekaligus menjadi kewenangannya. Antara lain perencanaan dan pengendalian pembangunan, perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang, penyediaan sarana dan prasarana umum, fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah, dan pelayanan administrasi penanaman modal.

Tentu saja dalam upaya implementasi (baca: menjalankan) kewenangan di atas, setiap kabupaten/kota mempunyai konsep dan strategi masing-masing sesuai dengan kondisi dan potensi

³² Elmi, Bahrul. 2002. *Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia*. Jakarta: UI-Press

kabupaten/kota tersebut. Karena itu ada urusan wajib yang berkaitan dengan hak-hak dasar warga negara seperti pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan pelayanan pertanahan dan lain-lain. Hal ini diakui dan diatur dalam pasal 7 ayat 3 Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang berbunyi, Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan³³, yang ditegaskan dalam Pasal 14 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah.

Dalam praktek adakalanya sukar untuk menyatakan apakah sesuatu proyek dan kebijaksanaan pembangunan daerah lainnya yang akan dilaksanakan adalah untuk mencapai tujuan yang bersifat politik, ekonomi atau sosial. Hal tersebut tergantung kepada pertimbangan utama yang telah dijadikan dasar dalam melaksanakan proyek atau kebijaksanaan tersebut. Mendirikan suatu proyek industri misalnya,³⁴ pada umumnya dapatlah dikatakan sebagai suatu usaha untuk mencapai tujuan ekonomi di dalam pembangunan. Tetapi adakalanya pertimbangan politik dan sosial merupakan sebab utama

³³ Penjelasan Pasal 7 ayat 3 Peraturan Pemerintah tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota.

³⁴ Elcock, Howard. 1994. *Policy and Management in Local Authorities*. London: Routledge

dari kebijaksanaan tersebut dan selanjutnya kebijaksanaan yang demikian dapatlah dikatakan sebagai usaha pembangunan yang bermaksud untuk mencapai tujuan sosial atau politik. Misalnya partai politik yang berkuasa ingin mendapatkan yang lebih banyak dari sesuatu daerah tertentu dan untuk mencapainya Pemerintah meminta sesuatu atau beberapa perusahaan daerah maupun swasta untuk mendirikan perusahaan di daerah tersebut walaupun Pemerintah sadar bahwa sebenarnya perusahaan itu akan lebih efisien kalau didirikan di tempat lain. Dalam keadaan demikian dikatakanlah bahwa pembangunan tersebut ditekankan pada mencapai tujuan yang bersifat politis. Selanjutnya pengembangan kegiatan ekonomi di sesuatu daerah dapat dianggap sebagai usaha untuk mencapai tujuan sosial dari pembangunan apabila yang ingin dicapai dari usaha tersebut adalah perbaikan di dalam kesejahteraan sosial masyarakat. Dua contoh berikut merupakan kebijaksanaan yang bertujuan untuk mencapai tujuan sosial, yaitu (i) untuk mengurangi pengangguran sebanyak-banyaknya Pemerintah mengharuskan perusahaan yang didirikan menggunakan teknologi yang lebih intensif-buruh, dan (ii) Pemerintah ingin mengurangi arus perpindahan penduduk dari suatu daerah dan untuk mencapai tujuan ini Pemerintah memberikan dorongan dan bantuan kepada perusahaan-perusahaan yang akan mengembangkan kegiatannya di daerah tersebut.

Jadi secara umum dapatlah dikatakan bahwa sesuatu kebijaksanaan pembangunan dianggap sebagai mempunyai tujuan yang bersifat sosial dan politik apabila pertimbangan efisiensi ekonomi dikorbankan dan digantikan dengan pertimbangan yang bersifat memperbaiki kesejahteraan sosial (membuat distribusi pendapatan lebih merata, mempertahankan lingkungan hidup dengan mengurangi perpindahan penduduk, memperluas kesempatan kerja dan sebagainya) atau mencapai suatu suasana politik tertentu di suatu daerah. Sedangkan suatu kebijaksanaan dikatakan untuk mencapai tujuan ekonomi, apabila kebijaksanaan itu terutama dimaksudkan untuk mempertinggi efisiensi berbagai kegiatan dalam perekonomian dan mempertinggi kemampuan memproduksi masyarakat dengan secepat mungkin³⁵.

Di negara maju daerah-daerah yang terbelakang dan tidak sanggup membangun ekonomi daerahnya dengan cepat dan dengan demikian memerlukan dorongan dan bantuan Pemerintah, merupakan sebagian kecil saja dari daerah dan penduduk negara maju. Oleh sebab itu sumber-sumber daya yang dapat digunakan untuk membangun sesuatu daerah yang memerlukan dorongan dan bantuan Pemerintah adalah cukup besar, karena sumber-sumber daya yang disediakan untuk meningkatkan pembangunan daerah dibagikan kepada daerah yang lebih terbatas luasnya. Disamping itu

³⁵ Younis, Talib. Ed. 1990. *Implementation of Public Policy*. Sydney: Dartmouth

uraian yang terdahulu telah menunjukkan bahwa negara maju (i) dapat menyediakan dana, tenaga ahli dan tenaga usahawan yang lebih banyak untuk melaksanakan pembangunan daerah, (ii) mempunyai administrasi dan prasarana institusional lainnya seperti perbankan, institusi pendidikan dan penyelidikan dan sebagainya yang cukup sempurna dan (iii) mempunyai cukup pengalaman di dalam mengembangkan industri dan berbagai kegiatan ekonomi modern lainnya. Ketiga faktor ini mempertinggi kemampuan sesuatu negara maju dalam melaksanakan pembangunan daerah. Dengan demikian, sebagai akibat dari (a) sumber-sumber daya yang dapat digunakan untuk membantu pembangunan sesuatu daerah secara relatif adalah lebih besar, dan (b) kemampuan negara maju untuk menyediakan sumber-sumber daya adalah juga lebih besar, maka negara maju dapat lebih banyak menumpahkan perhatiannya pada usaha mencapai tujuan-tujuan pembangunan daerah yang bersifat politis dan sosial³⁶.

Di negara sedang berkembang sebagian besar daerahnya³⁷ merupakan daerah yang miskin dan berbagai daerahnya memerlukan dorongan, bantuan dan pimpinan Pemerintah untuk menciptakan pembangunan diberbagai daerah tersebut³⁸. Keadaan ini memberikan

³⁶ Syafie, Inu Kencana, dkk. 2000. *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: Rineka Cipta

³⁷ Dunn, William N. 1999. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press

³⁸ Furnifall, J..1995. "Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia: Akan Berputarkall Roda Desentralisa-: dari Efisiensi ke Demokrasi?" Pidato

implikasi yang menyedihkan terhadap usaha pembangunan daerah di negara sedang berkembang, yaitu bantuan yang dapat diberikan oleh Pemerintah di dalam membangun berbagai daerah relatif lebih terbatas daripada yang dapat dilakukan oleh Pemerintah sesuatu negara maju. Disamping itu jumlah dan kuantitas sumber-sumber daya yang tersedia di negara sedang berkembang yang sangat terbatas jumlahnya, dan keadaan faktor-faktor institusionil yang sangat tidak sempurna lebih membatasi lagi kemampuan mereka untuk mempercepat proses pembangunan daerah. Oleh sebab itu adalah tidak mungkin bagi negara sedang berkembang untuk mengutamakan tujuan-tujuan pembangunan yang bersifat sosial dan politik. Ini berarti di negara sedang berkembang prioritas perlulah diberikan pada usaha-usaha untuk mencapai tujuan-tujuan ekonomi dari pembangunan daerah agar usaha tersebut dapat memberikan sumbangan yang maksimal kepada pembangunan ekonomi secara keseluruhan maupun pembangunan di dalam daerah tersebut sendiri. Apabila tujuan yang demikian sifatnya tidak dilaksanakan, program pembangunan daerah tidak akan menjadi penggerak yang dinamis di dalam usaha pembangunan ekonomi di negara³⁹ tersebut.

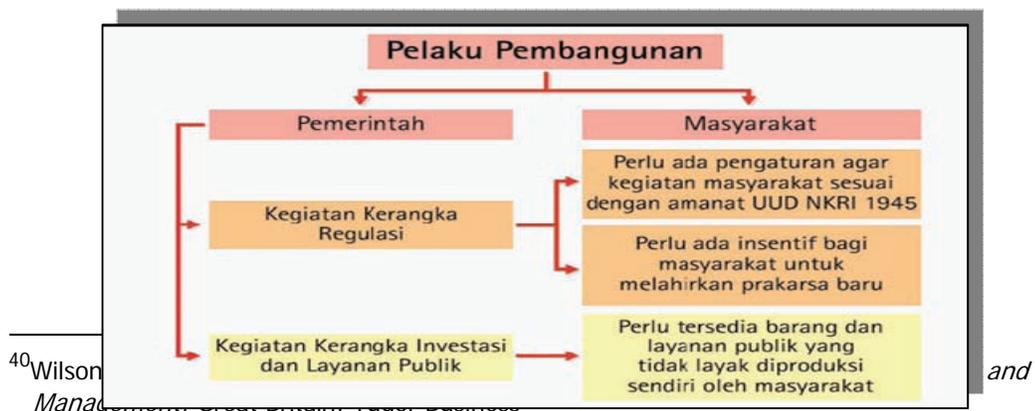
Pengukuhan Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar etap dalam Ilmu Administrasi Negara FISIP-UI, November 1995, Jakarta

³⁹Furnifall, J (2000). "Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintah Daerah" Jurnal Bisnis dan Birokrasi, No. 1/1/ Juli 2000

B. Kebijakan Pemerintah Daerah Sebagai Pelaksana Pembangunan Di Daerah.

1. Tugas dan Fungsi Pemerintah Daerah sebagai Pelaksanaan Pembangunan

Pemerintah Daerah memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai penyelenggara pemerintahan dan sekaligus sebagai penyelenggara utama dalam pembangunan di daerah. Sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah, Pemerintah Daerah berperan utama mengatur tatanan kehidupan bermasyarakat di daerah dalam kerangka regulasi. Sedangkan sebagai penyelenggara utama dalam pembangunan daerah, Pemerintah Daerah berperan sebagai pelaksana dan penanggung jawab utama dalam keseluruhan proses pembangunan yang dilaksanakan di daerah, yaitu dalam kerangka investasi dan penyediaan barang dan pelayanan public (Gambar 2.1). Dalam penyelenggaraan pemerintahan, Pemerintah Daerah tetap berprinsip pada asas umum dalam penyelenggaraan negara, yaitu asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggara negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi, dan asas efektivitas⁴⁰.



Gambar 2.1 Kerangka investasi dan penyediaan barang dan pelayanan publik

Tugas dan fungsi Pemerintah Daerah, pada intinya telah terangkum dalam Pasal 21 yang mengatur tentang hak dan kewajiban daerah, dan pasal 25, 26 yang mengatur tentang hak dan kewajiban Kepala Daerah ; Wakil Kepala Daerah.

Dalam isi pasal 21 Undang-Undang No 32 Tahun 2004 sudahlah jelas dikatakan bahwa inti dari hak dan kewajiban Daerah adalah:

- 1) Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
- 2) Memilih pimpinan daerah;
- 3) Mengelola aparatur daerah;
- 4) Mengelola kekayaan daerah;
- 5) Memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- 6) Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- 7) Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan
- 8) Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Sedangkan pasal 24 dan pasal 25 Undang-Undang No.32

Tahun 2004 berbunyi:

Pasal 25:

Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang:

- 1) Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- 2) Mengajukan rancangan Perda;
- 3) Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- 4) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;

- 5) Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- 6) Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- 7) Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pasal 26:

- (1) Wakil kepala daerah mempunyai tugas:
 - a. Membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
 - b. Membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup;
 - c. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;
 - d. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;
 - e. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah;
 - f. Melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan
 - g. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.
- (3) Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.

Masih diperkuat lagi pasal 27 yang berbunyi:

- (1) Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dan Pasal 26, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban:
 - a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan

- memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Meningkatkan kesejahteraan rakyat;
 - c. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
 - d. Melaksanakan kehidupan demokrasi;
 - e. Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
 - f. Menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
 - g. Memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;
 - h. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
 - i. Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;
 - j. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;
 - k. Menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.
- (2) Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.
- (3) Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.
- (4) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
- (5) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Sistem pemerintahan di Indonesia telah mengalami perubahan paradigma yang sangat signifikan sejak diberlakukannya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, atau

yang lazim dikenal dengan Undang-undang Otonomi Daerah. Perubahan paradigma pemerintahan⁴¹ ini sesungguhnya adalah langkah yang ditempuh oleh pemerintah dalam menyikapi tuntutan masyarakat sejak digulirkannya reformasi.

Perubahan paradigma sistem pemerintahan Indonesia ditafsirkan oleh Sarundajang⁴², sebagai sebuah arus balik kekuasaan pusat ke daerah. Dimana arus balik kekuasaan ini mengartikan desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintah oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam rangka persatuan.

Pemberlakuan Undang-undang Otonomi Daerah, merupakan salah satu bentuk pelaksanaan tuntutan reformasi⁴³ yang telah dikumandangkan sejak tahun 1999. Menurut Sarundajang, reformasi di Indonesia merupakan tindakan perubahan atau pembaruan yang berdimensi restrukturisasi, revitalisasi, dan refungsionalisasi. Selanjutnya diungkapkan bahwa restrukturisasi⁴⁴ adalah tindakan untuk merubah struktur yang dipandang sudah tidak sesuai dengan tuntutan zaman dan dianggap tidak efektif lagi dalam memajukan organisasi.

Revitalisasi merupakan upaya untuk memberi tambahan energi atau daya kepada organisasi atau lembaga agar dapat

⁴¹Bintoro dan Mustopadidjaja A. R 1998. *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan, Perkembangan, Teori dan Penerapan*. Jakarta: LP3ES

⁴²Sarundajang, 2001, *Pemerintah Daerah di Berbagai Negara*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan

⁴³Furnifall. 2001. "Transparansi Pemerintahan" *Jurnal Forum Inovasi*, November 2001

⁴⁴Thoha, Miftah. 1991. *Perspektif Perilaku Birokrasi*. Jakarta: Rajawali Tjokroamidjojo,

mengoptimalkan kinerja organisasi. Karena itu, revitalisasi akan berkaitan dengan perumusan kembali uraian tugas, penambahan kewenangan kepada unit-unit strategis, peningkatan alokasi anggaran, penambahan atau penggantian berbagai instrumen pendukung dalam menjalankan tugas-tugas organisasi. Sedangkan refungsionalisasi lebih berkaitan dengan tindakan atau upaya untuk memfungsikan kembali sesuatu yang sebelumnya tidak berfungsi⁴⁵.

Dengan demikian, reformasi pemerintah daerah akan mengarah pada tiga dimensi reformasi tersebut.⁴⁶ Reformasi pemerintah daerah itu sendiri dalam pandangan Hanif Nurcholis⁴⁷, diperlukan karena beberapa alasan penting, antara lain adalah : Pertama, karena struktur organisasi dan administrasi pemerintah daerah yang ada saat ini dipandang tidak lagi efektif dalam mengemban misinya, terutama jika dikaitkan dengan perkembangan kehidupan masyarakat, dan tuntutan globalisasi⁴⁸. Kedua, karena dalam kenyataan sensitivitas pemerintah daerah dalam mencermati perkembangan keadaan sudah mulai lemah dan hal ini diperparah dengan rendahnya kinerja aparatur pemerintah daerah. Ketiga, image masyarakat tentang organisasi pemerintah, termasuk pemerintah daerah sudah semakin jelek yang menyebabkan

⁴⁵ Suwandi, Made. 2002. *Pokok-Pokok Pikiran Konsepsi Otonomi Daerah Indonesia dalam Upaya Mewujudkan Pemerintah Daerah yang Demokratis dan Efisien*. Jakarta: tidak diterbitkan

⁴⁶ Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintah dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Gramedia Utama, 2001), hal 123

⁴⁷ *Ibid*, hal 124

⁴⁸ James, W E 1994 *Area and Administration*. Alabama: Alabama University Press

terjadinya berbagai tuntutan terhadap perubahan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.⁴⁹

Reformasi birokrasi baik pada pemerintah pusat maupun pemerintah daerah merupakan kebutuhan dalam upaya mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*⁵⁰). Ini pada dasarnya bertujuan untuk dapat memberikan pelayanan yang lebih efektif kepada masyarakat. Baik buruknya pelayanan yang diberikan pemerintah dalam menjalankan fungsinya sebagai institusi publik yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan dan pemenuhan kebutuhan publik. Ini menunjukkan bahwa kinerja organisasi pemerintahan dengan segala perangkat teknisnya harus lebih diarahkan pada fungsi pokok melayani masyarakat sebagai hal yang utama sebagaimana tersirat dalam semangat desentralisasi⁵¹.

2. Wewenang Pemerintah Daerah dalam Menentukan Arah Kebijakan Pembangunan Di Daerah

Berbicara mengenai fungsi dan wewenang Kepala Daerah⁵², maka arah pembicaraannya tidak terlepas dari bentuk kedudukan Kepala Daerah itu sendiri. Seperti telah diuraikan di atas, Kepala Daerah memiliki dua kedudukan, yaitu sebagai Kepala Daerah Otonom dan Kepala Wilayah Administratif. Bertindak atas nama

⁴⁹ Idem. Hal 123

⁵⁰ Devas, Nick. 1989. *Local Government Finance in Indonesia: An Overview*. Ohio: Center for International Studies, Ohio University Day, Clive. 1904. *The Policy and Administration of The Dutch in Java*. London: Macmillan

⁵¹ Sarwoto. 1981. *Administrasi Pemerintahan Perancis*. Jakarta: Ghalia Indonesia

⁵² Pasal 25, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, tentang *Otonomi Daerah*

Kepala Daerah Otonom, posisi Kepala Daerah sama derajatnya dengan DPRD, di mana Kepala Daerah memegang kedudukan sebagai penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD, sedangkan DPRD memegang urusan bidang legislasi, pengawasan dan anggaran.

Dalam kedudukannya sebagai Kepala Daerah Otonom, atau dapat juga dikatakan sebagai Alat Pemerintah Daerah⁵³, Kepala Daerah memiliki fungsi dan wewenang untuk memimpin dan bertanggungjawab sepenuhnya terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah, seperti dijelaskan Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang No.32 Tahun 2004. Namun kemudian, fungsi dan wewenang di bidang pemerintahan ini diikuti pula oleh beberapa fungsi dan wewenang lainnya yang merupakan bagian dari bidang pemerintahan daerah, yaitu sebagai berikut:

- a) Mewakili daerahnya di dalam dan di luar Pengadilan.
- b) Menetapkan Keputusan Kepala Daerah untuk melaksanakan perda atau urusan-urusan dalam rangka tugas pembantuan.
- c) Menunjuk pejabat pelaksana tugas Sekretaris Daerah, apabila Sekretaris Daerah berhalangan menjalankan tugasnya.
- d) Mengatur masalah pembinaan kepegawaian Pegawai Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- e) Mengurus, mempertanggungjawabkan dan mengawasi keuangan daerah berdasarkan Perda dan peraturan

⁵³ Salam, Rahmat. 2002. "System Thinking dalam Penerapan Otonomi Daerah" Jurnal Forum Inovasi, Vol. 3, Juni/Agustus 2002 Sarundajang, S. H. 2001. *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, hal 253

perundang-undangan yang lebih tinggi. Sebagian dari fungsi dan wewenang tersebut dianggap bersifat murni eksekutif, seperti mewakili daerahnya di dalam dan di luar Pengadilan, menunjuk pejabat pelaksana tugas Sekretaris Daerah ketika Sekretaris Daerah berhalangan tugas, dan meminta kepada Menteri untuk memperbantukan atau memperkerjakan Pegawai Negeri kepada Daerah. Dalam hubungan ini, mungkin beralasan jika DPRD tidak boleh mencampuri bidang eksekutif, sebagaimana maksud angka 3 penjelasan mengenai Pemerintah Daerah. Oleh karena, hal tersebut merupakan bagian dari fungsi administratif pemerintahan. Tetapi sebagian dari fungsi dan wewenang Kepala Daerah di atas, juga dianggap bersifat tidak murni eksekutif, bahkan menurut teori pemisahan kekuasaan, fungsi dan wewenang tersebut merupakan bagian dari bidang legislatif.

Memang betul UUD 1945 tidak menganut konsep pemisahan kekuasaan dalam arti formil, namun fungsi dan wewenang seperti menetapkan perda, menetapkan Peraturan Kepala Daerah untuk melaksanakan perda atau urusan-urusan dalam rangka tugas pembantuan, mengatur masalah pembinaan kepegawaian Pegawai Daerah dan menyelenggarakan pengurusan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan Daerah, tidak bisa dilakukan sendiri oleh Kepala Daerah kecuali bersama DPRD. Oleh karena, di samping adanya ketentuan UUD 1945 mengenai percampuran kewenangan di bidang legislatif, juga DPRD sendiri merupakan bagian dari struktur Pemerintah Daerah.

Akan tetapi, dalam implementasinya tidak demikian. Menurut B.N. Marbun⁵⁴, rumusan dan arti *Pemerintah Daerah*, seringkali

⁵⁴ B.N. Marbun 1999. *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*. Connecticut: Kumarian Press

disalahtafsirkan oleh pihak eksekutif. Dengan menggunakan istilah kebijaksanaan Pemerintah Daerah (Pemda), Kepala Daerah dalam banyak hal tidak memberitahukan atau mengkonsultasikan kebijaksanaan tersebut terlebih dahulu kepada DPRD⁵⁵.

Fungsi dan wewenang Kepala Daerah sebagai Kepala Wilayah, meliputi:

- 1) Membina ketenteraman dan ketertiban di wilayahnya sesuai dengan kebijaksanaan, ketenteraman dan ketertiban yang ditetapkan oleh Pemerintah.
- 2) Melaksanakan segala usaha dan kegiatan di bidang pembinaan ideologi negara dan politik dalam negeri serta pembinaan kesatuan bangsa sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh pemerintah.
- 3) Menyelenggarakan koordinasi atas kegiatan instansi-instansi vertikal dan antara instansi-instansi vertikal dengan dinas-dinas daerah, baik dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaan untuk mencapai daya guna dan hasil guna yang sebesar-besarnya.
- 4) Membimbing dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- 5) Mengusahakan secara terus menerus agar segala peraturan perundang-undangan dan peraturan daerah dijalankan oleh instansi-instansi pemerintah dan pemerintah daerah serta pejabat-pejabat yang ditugaskan untuk itu serta mengambil segala tindakan yang dianggap perlu untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan.
- 6) Melaksanakan segala tugas pemerintahan yang tidak termasuk dalam tugas sesuatu instansi lainnya.⁵⁶

3. Pelayanan Pemerintah Daerah Dalam Memberikan Perlindungan Kepada Masyarakat.

⁵⁵Purwo Santoso, *Membangun Sistem Perwakilan Rakyat Yang Responsif*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2007

⁵⁶ *Idem*

Implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang efektif diharapkan mampu mendorong proses transformasi pemerintahan daerah yang efisien, akuntabel, responsif dan aspiratif. Untuk itu, dalam tataran pelaksanaan diperlukan sejumlah perangkat pendukung⁵⁷ (regulasi) baik berupa peraturan atau perundang-undangan dan peraturan pelaksanaan teknis guna menunjang keberhasilan tersebut.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah khususnya pasal 22 menjelaskan bahwa dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban: melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan, nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat, mengembangkan kehidupan demokrasi, mewujudkan keadilan dan pemerataan, meningkatkan pelayanan dasar pendidikan, menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan, menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak, mengembangkan sistem jaminan sosial, menyusun perencanaan dan tata ruang daerah, mengembangkan sumber daya produktif di daerah, melestarikan lingkungan hidup, mengelola administrasi kependudukan, melestarikan nilai sosial budaya, membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya

⁵⁷Suseno, Franz Magnis, 1995, *Mencari Sosok Demokrasi : Sebuah Telaah Filosofis*, Jakarta : Gramedia., hal 153

Pada bagian akhir bab ini, akan dipaparkan sejumlah lembaga kunci (strategis) yang berperan dalam menunjang keberhasilan implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah.

1) Revitalisasi Pelaksanaan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah

Salah satu tujuan desentralisasi yang diakui secara universal berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 (Pemerintahan Daerah) dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 (Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah) adalah mendorong terciptanya demokratisasi dalam pemerintahan. Tujuan demokrasi⁵⁸ akan memposisikan Pemerintah Daerah sebagai instrumen pendidikan politik di tingkat lokal yang secara agregat⁵⁹ akan menyumbang terhadap pendidikan politik secara nasional sebagai elemen dasar dalam menciptakan kesatuan dan persatuan bangsa dan negara serta mempercepat terwujudnya masyarakat madani (*civil society*⁶⁰).

Disamping itu, desentralisasi juga bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan serta akuntabilitas pemerintahan. Tujuan ini menuntut Pemerintah Daerah untuk melaksanakan percepatan

⁵⁸ Prodjodikoro, Wirjono, 1981, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, Jakarta : Eresco., hal 5

⁵⁹ Davey, K. J. 1988. *Pembiayaan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: UIPress

⁶⁰ Agere, Sam. 2000. *Promoting Good Governance*. London : Commonwealth Secretariat Malborough House

pembangunan daerah, penyediaan kualitas⁶¹ dan kuantitas pelayanan yang lebih baik dan mendorong pemerintah menjadi lebih akuntabel terhadap masyarakat.

Review Pelaksanaan Grand Strategi implementasi Otonomi Daerah

a) Penataan Urusan Pemerintah

Salah satu permasalahan yang menonjol dalam konteks kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah perbedaan persepsi yang luas mengenai pengertian "kewenangan" (*authority*) dan "urusan" (*functions*). Secara konseptual, istilah kewenangan tidak bisa disamakan dengan istilah urusan pemerintahan, karena kewenangan dapat diartikan sebagai hak dan atau kewajiban untuk menjalankan satu atau beberapa fungsi manajemen (pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, pengurusan, pengawasan). Sedangkan urusan pemerintahan lebih melekat pada pengertian fungsi publik⁶².

b) Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah

⁶¹ Subagyo, Suara Pembaruan Daily : Membangun Sistem Hukum Penuntutan, edisi 23 September 2004

⁶² Hoessein, 1993, dalam Buku Pegangan Pelaksanaan Pembangunan dan Investasi, Bappenas, 2007, April, Jakarta, hal 35.

Penyelenggara pemerintahan daerah⁶³ adalah pemerintahan daerah (pemerintah daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota yang masing-masing dikepalai oleh Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (yang terdiri dari DPRD Propinsi dan Kabupaten/Kota, yang masing-masing merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah di tingkat Propinsi dan Kabupaten/Kota).

Untuk menciptakan kelembagaan yang berorientasi pada pelayanan publik masing-masing daerah dalam menyusun kelembagaan pemerintahan daerah perlu memperhatikan: dimensi *right sizing*⁶⁴, jumlah penduduk dan sumber daya aparatur pemerintah daerah (nilai rasio pemberi pelayanan dan jumlah yang dilayani), potensi dan kemampuan keuangan daerah (PDRB dan PAD)⁶⁵, dan kemampuan untuk menggerakkan investasi melalui

⁶³ Prajudi Atmosudirdjo, “Keberadaan dan Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah” dalam Forum Inovasi: Vol.3, 2002.

⁶⁴ Osborne et al.1993. *Reinventing Government*. New York: Plume Book Osborne, Plastik. 1996. *Bainshing Birocracy*. Massachussets: Addison Wesley

⁶⁵ Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang *Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah* Undang-Undang Nomor 28 "I'ahun 1999 tentang *Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme*

kerjasama kemitraan antara pemerintah-masyarakat-swasta.

c) Revitalisasi Peran Lembaga Perwakilan Daerah

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 secara garis besar telah diatur beberapa prinsip pengaturan mengenai tugas, wewenang dan kewajiban, serta larangan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Sedangkan pengaturan tentang eksistensi dan peran DPRD selain diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 juga diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Secara lebih rinci pengaturan untuk DPRD dilengkapi dengan PP Nomor 24 Tahun 2004 yang disempurnakan dengan PP Nomor 37 Tahun 2005; dan PP Nomor 25 Tahun 2004 yang disempurnakan dengan PP Nomor 53 Tahun 2005. Secara khusus PP Nomor 37 Tahun 2006 akan ditinjau ulang agar tidak merugikan negara.

Dengan terbitnya berbagai peraturan perundang-undangan tersebut, masing-masing lembaga diharapkan dapat menjalankan tugas dan fungsi secara optimal sekaligus mempertegas hubungan kemitraan antara Pemerintah Daerah dan DPRD. Kedudukan yang setara bermakna bahwa lembaga pemerintahan daerah memiliki kedudukan yang sama, sejajar dan tidak saling

membawahi. Hal ini tercermin dalam pembuatan kebijakan daerah (berdasarkan aspirasi masyarakat) berupa peraturan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsinya sehingga antara kedua lembaga itu terbangun suatu hubungan kerja yang sinergis⁶⁶.

d) Penataan Pengelolaan Keuangan Daerah

Melalui desentralisasi fiskal, Pemerintah Daerah dituntut untuk mengelola keuangan daerah secara akuntabel dan transparan. Dengan kebijakan normatif yang ada, pemerintah daerah diberi kesempatan untuk melakukan perubahan kebijakan dan sistem pengelolaan keuangan daerah. Dasar-dasar yang melatarbelakangi perubahan adalah : pertama, perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan seiring otonomi daerah dan desentralisasi, kedua, semangat *reinventing governance* dan *good governance*⁶⁷, dan ketiga, realitas regulasi dan instrumen pengelolaan keuangan daerah dalam bentuk peraturan pelaksanaan yang baru dan mendorong terciptanya iklim investasi yang baik.

Hak Pemerintah Daerah dalam pengelolaan keuangan daerah adalah: (1) memungut pajak dan

⁶⁶ The Liang Gie.1968. Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia, Jilid I. Jakarta: Gunung Agung

⁶⁷Wilson, David dan Chris Game. 1994. *Local Government in United Kingdom*. London: Macmillan Press

retribusi daerah serta mengelola kekayaan daerah; (2) memperoleh dana perimbangan, dan (3) melakukan pinjaman. Dalam melaksanakan hak tersebut, Pemerintah Daerah mempunyai kewajiban untuk: (1) mengelola sumber keuangan daerah secara efektif, efisien, transparan, akuntabel dan taat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku; (2) mensinergikan kebijakan pembangunan daerah dan kebijakan nasional; serta (3) melaporkan dan mempertanggungjawabkan kepada pemerintah pusat dan masyarakat.

e) Peningkatan Pelayanan Publik

Penyelenggaraan kebijakan desentralisasi merupakan upaya nyata dari pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui pemberian pelayanan umum yang lebih optimal. Sebagai acuan penyediaan pelayanan masyarakat, pemerintah daerah harus berpedoman kepada PP Nomor 65 Tahun 2005 tentang Pedoman Penyusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang akan dijabarkan dalam bentuk peraturan menteri yang bersangkutan.

Untuk itu setiap pemerintah daerah diwajibkan menyusun rencana pencapaian SPM yang memuat target tahunan pencapaian SPM dengan mengacu pada batas

waktu pencapaian SPM. Rencana pencapaian SPM dituangkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Strategi Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD). Untuk target tahunan pencapaian SPM, dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD), Kebijakan Umum Anggaran (KUA), Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (RKA-SKPD) sesuai klasifikasi belanja daerah dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah.

f) Pembinaan dan Pengawasan

Pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan oleh Pemerintah Pusat dan atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di Daerah. Pemerintah Pusat melalui Menteri dan Pimpinan Lembaga Non Departemen melakukan pembinaan sesuai dengan kewenangan teknis masing-masing yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri untuk pembinaan provinsi dan dikoordinasikan oleh Gubernur untuk tingkat kabupaten/kota.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan rencana

dan ketentuan peraturan perundangan yang berlaku. Pengawasan pemerintah terutama dilakukan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Dalam upaya mengoptimalkan fungsi pembinaan dan pengawasan, pemberian sanksi akan dilakukan apabila ditemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Salah satu pedoman dalam pembinaan dan pengawasan ini, telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2007 tentang Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Pemerintah, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah Kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Informasi Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kepada Masyarakat. Disamping itu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

2) Kerjasama Antar Daerah

Setiap Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai daerah otonom dituntut dapat menyediakan pelayanan publik yang

optimal. Di samping itu, Pemerintah Kabupaten/Kota juga diharapkan kreatif dan inovatif dalam mengelola sumberdaya bagi pembangunan ekonomi. Perbaikan pelayanan publik akan meningkatkan daya tarik investasi dan mendorong pertumbuhan ekonomi sehingga kesejahteraan masyarakat akan meningkat. Salah satu kendala dalam peningkatan pelayanan publik dan pengembangan ekonomi daerah adalah keterbatasan kapasitas daerah (sumberdaya alam, sumberdaya manusia, sumberdaya keuangan, kelembagaan dan asset daerah). Salah satu inovasi untuk mengatasi masalah tersebut adalah kerjasama antardaerah. Pengalaman di berbagai negara dan prakarsa yang dilakukan oleh pemerintah daerah di Indonesia menunjukkan bahwa kerjasama antardaerah akan meningkatkan kapasitas Pemda dalam mewujudkan pelayanan publik yang berkualitas dan terjangkau, dan percepatan pembangunan daerah.

Kerjasama antar daerah akan menjadi pilihan yang paling rasional di masa depan dengan empat pertimbangan. Pertama, sebagian besar daerah menghadapi permasalahan keterbatasan fiskal. Kerjasama antardaerah yang berdekatan akan meningkatkan efisiensi penggunaan sumber daya dalam penyediaan pelayanan publik. Kedua, perkembangan wilayah dan dinamika pergerakan manusia semakin mengaburkan

batas-batas administratif. Dalam konteks pengembangan ekonomi lokal, kerjasama mendorong pengembangan klaster industri untuk meningkatkan daya saing produk. Sumberdaya masing-masing daerah dapat dikembangkan secara sinergis menjadi suatu keunggulan bersama yang saling melengkapi. Ketiga, adanya eksternalitas dalam setiap kegiatan pembangunan, baik positif maupun negatif. Kerjasama antardaerah dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi dalam pemecahan masalah eksternalitas negatif yang sering terjadi seperti bencana banjir, kekeringan, kebakaran dan tanah longsor sebagai akibat dari pemanfaatan sumberdaya alam yang kurang bijaksana. Kerjasama antardaerah juga akan menciptakan eksternalitas positif berupa pengelolaan sumberdaya, peningkatan produktivitas, perluasan pemasaran dan penciptaan lapangan kerja bagi penduduk sekitar. Keempat, adanya kesenjangan antardaerah dan antar penduduk dan munculnya masalah sosial baru sebagai akibat migrasi penduduk dari daerah miskin ke daerah kaya. Kerjasama antardaerah akan meningkatkan efektivitas pemecahan masalah kependudukan dan kemiskinan. Kelima, terjadinya tumpang tindih perizinan pengelolaan sumber daya alam. Pengeluaran surat izin, surat keterangan dan bukti hak atas kepemilikan tanah ulayat yang terjadi di wilayah

perbatasan antardaerah oleh masing-masing daerah seringkali tumpang tindih sehingga mengakibatkan konflik horizontal dan berdampak pada terjadinya gangguan keamanan dan ketertiban umum.

Kerjasama antar daerah dapat dilakukan untuk mengoptimalkan pengelolaan sumberdaya, dan pemecahan masalah lintas daerah dalam bidang: (1) peningkatan pelayanan publik; (2) penataan ruang antar daerah; (3) penanggulangan kemiskinan dan masalah sosial lain; (4) pengembangan kawasan perbatasan; (5) penanggulangan bencana; (6) penanganan potensi konflik; dan (7) pengembangan ekonomi dan promosi. Peran pemerintah provinsi sangat penting dalam mendorong dan memfasilitasi kerjasama antar daerah⁶⁸.

⁶⁸ op.cit, 2007 hal 63

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

1. Pelaksanaan Otoritas Kebijakan Pemerintah Daerah dan DPRD Dalam Merencanakan Pembangunan Di Kabupaten Bintan.

Krisis multidimensional yang tengah melanda bangsa Indonesia telah menyadarkan kepada kita semua akan pentingnya menggagas kembali konsep otonomi daerah dalam arti yang sebenarnya. Gagasan penataan kembali sistem otonomi daerah bertolak dari pemikiran untuk menjamin terjadinya efisiensi, efektivitas, transparansi, akuntabilitas, dan demokratisasi nilai-nilai kerakyatan dalam praktik penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Sedangkan kritik yang muncul selama ini adalah Pemerintah Pusat terlalu dominan terhadap Daerah. Pola pendekatan yang sentralistik dan seragam yang selama ini dikembangkan Pemerintah Pusat telah mematikan inisiatif dan kreativitas Daerah. Pemerintah Daerah kurang diberi keleluasaan (*local discretion*) untuk menentukan kebijakan daerahnya sendiri. Kewenangan yang selama ini diberikan kepada Daerah tidak disertai dengan pemberian infrastruktur yang memadai, penyiapan sumber daya manusia yang profesional, dan pembiayaan yang adil. Akibatnya, yang terjadi

bukannya tercipta kemandirian Daerah, tetapi justru ketergantungan Daerah terhadap Pemerintah Pusat⁶⁹.

Dampak dari sistem yang selama ini kita anut menyebabkan Pemerintah Daerah Kabupaten Bintan tidak responsif dan kurang peka terhadap aspirasi masyarakat daerah. Banyak proyek pembangunan daerah yang tidak menghiraukan manfaat yang dirasakan masyarakat, karena beberapa proyek merupakan proyek titipan yang sarat dengan petunjuk dan arahan dari Pemerintah Pusat.

a. Arah Dan Kebijakan Otonomi Daerah

Era reformasi saat ini memberikan peluang bagi perubahan paradigma pembangunan nasional dari paradigma pertumbuhan menuju paradigma pemerataan pembangunan secara lebih adil dan berimbang. Perubahan paradigma ini antara lain diwujudkan melalui kebijakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diatur dalam satu paket undang-undang yaitu Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Otonomi Daerah dan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Kebijakan pemberian otonomi daerah dan desentralisasi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah merupakan langkah strategis dalam dua hal. *Pertama*, otonomi

⁶⁹ Jones, Charles O. 1986. *Pengantar Kebijakan Publik*. Jakarta: Rajawali

daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa ancaman disintegrasi bangsa, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat, dan masalah pembangunan sumber daya manusia (SDM). *Kedua*, otonomi daerah dan desentralisasi fiskal merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perokonomian daerah.

Otonomi yang diberikan pemerintah pusat kepada Kabupaten Bintan dilaksanakan dengan secara luas namun terbatas. Artinya, pelimpahan tanggungjawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian, dan pemanfaatan dan sumberdaya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Hal-hal yang mendasar dalam undang-undang ini adalah kuatnya upaya untuk mendorong pemberdayaan masyarakat, pengembangan prakarsa dan kreativitas, peningkatan peran serta masyarakat, dan pengembangan peran dan fungsi DPRD. UU No. 32 Tahun 2004, memberikan otonomi secara penuh kepada daerah kabupaten dan kota untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakatnya. Artinya, saat sekarang daerah sudah diberi kewenangan penuh untuk merencanakan, melaksanakan, mengawasi, mengendalikan dan

mengevaluasi kebijakan-kebijakan daerah. Dengan semakin besarnya partisipasi masyarakat ini, desentralisasi kemudian akan mempengaruhi komponen kualitas pemerintahan lainnya. Salah satunya berkaitan dengan pergeseran orientasi pemerintah, dari *command and control* menjadi berorientasi pada tuntutan dan kebutuhan publik. Orientasi yang seperti ini kemudian akan menjadi dasar bagi pelaksanaan peran pemerintah sebagai stimulator, fasilitator, koordinator dan *entrepreneur* (wirausaha) dalam proses pembangunan.

Arahan yang diberikan oleh Undang-Undang No 32 Tahun 2004 sudah baik. Untuk dapat mewujudkan pemerintah daerah otonom yang efisien, efektif, transparan, dan akuntabel secara berkesinambungan tergantung pada formula atau rumusan yang diberikan oleh peraturan-peraturan pemerintah dan peraturan pelaksanaan lainnya. Apabila semua peraturan pelaksanaan tersebut sudah searah dengan undang-undang tersebut maka kemungkinan untuk mencapai tujuan tersebut akan semakin besar.

b. Otonomi Daerah Sebagai Upaya Memperkuat Basis Perekonomian Daerah

Saat ini, hampir tiap negara bersiap-siap untuk menyambut dan menghadapi era perdagangan bebas, baik dalam kerangka

AFTA, APEC maupun WTO⁷⁰. Setiap negara berupaya secara maksimal untuk menciptakan rerangka kebijakan yang mampu menciptakan iklim perekonomian yang kondusif. Hal tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan investasi dalam negeri serta mampu mendorong masyarakat untuk bermain di pasar global. Salah satu implikasi dari kondisi di atas adalah adanya tuntutan masyarakat yang semakin tinggi terhadap efisiensi, dan efektivitas sektor publik (pemerintahan). Hal tersebut disebabkan pasar tidak akan kondusif jika sektor publiknya tidak efisien.

Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Dengan otonomi, Daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari Pemerintah Pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat.

Dengan kondisi seperti ini, peranan investasi swasta dan perusahaan milik daerah sangat diharapkan sebagai pemacu utama pertumbuhan dan pembangunan ekonomi daerah (*enginee of growth*). Daerah juga diharapkan mampu menarik investor

⁷⁰ Wahab, S. A. 1991. *Analisis Kebijakan, dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara

untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah serta menimbulkan efek *multiplier* yang besar.

Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat memberikan keleluasaan kepada daerah dalam pembangunan daerah melalui usaha-usaha yang sejauh mungkin mampu meningkatkan partisipasi aktif masyarakat, karena pada dasarnya terkandung tiga misi utama sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut, yaitu:

- 1) Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah
- 2) Meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat
- 3) Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta (berpartisipasi) dalam proses pembangunan.

Globalisasi ekonomi telah meningkatkan persaingan antar negara-negara dalam suatu sistem ekonomi internasional. Salah satu cara menghadapi dan memanfaatkan perdagangan internasional adalah meningkatkan daya saing melalui peningkatan efisiensi dan produktivitas kerja. Sebagai langkah awal untuk meningkatkan efisiensi dan produktivitas, perlu dilakukan perubahan struktural untuk memperkuat kedudukan dan peran ekonomi rakyat dalam perekonomian nasional.

Perubahan struktural adalah perubahan dari ekonomi tradisional yang subsistem menuju ekonomi modern yang berorientasi pada pasar. Untuk mendukung perubahan struktural dari ekonomi tradisional yang subsistem menuju ekonomi moderen diperlukan pengalokasian sumber daya, penguatan kelembagaan, penguatan teknologi dan pembangunan sumber daya manusia. Langkah-langkah yang perlu diambil dalam mewujudkan kebijakan di Kabupaten Bintan tersebut adalah sebagai berikut:

- 1) Pemberian peluang atau akses yang lebih besar kepada aset produksi, yang paling mendasar adalah akses pada dana.
- 2) Memperkuat posisi transaksi dan kemitraan usaha ekonomi rakyat.
- 3) Meningkatkan pelayanan pendidikan dan kesehatan dalam rangka kualitas sumber daya manusia, disertai dengan upaya peningkatan gizi.
- 4) Kebijakan pengembangan industri harus mengarah pada penguatan industri rakyat yang terkait dengan industri besar. Industri rakyat yang berkembang menjadi industri-industri kecil dan menengah yang kuat harus menjadi tulang punggung industri nasional.
- 5) Kebijakan ketenagakerjaan yang mendorong tumbuhnya tenaga kerja mandiri sebagai cikal bakal wirausaha baru yang

nantinya berkembang menjadi wirausaha kecil dan menengah yang kuat dan saling menunjang.

- 6) Pemerataan pembangunan antar daerah. Ekonomi rakyat tersebut tersebar di seluruh penjuru tanah air, oleh karena itu pemerataan pembangunan daerah diharapkan mempengaruhi peningkatan pembangunan ekonomi rakyat.

Sejalan dengan upaya untuk memantapkan kemandirian Pemerintah Daerah yang dinamis dan bertanggung jawab, serta mewujudkan pemberdayaan dan otonomi daerah dalam lingkup yang lebih nyata, maka diperlukan upaya-upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan profesionalisme sumber daya manusia dan lembaga-lembaga publik di daerah dalam mengelola sumber daya daerah. Upaya-upaya untuk meningkatkan pengelolaan sumber daya daerah harus dilaksanakan secara komprehensif dan terintegrasi mulai dari aspek perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi sehingga otonomi yang diberikan kepada daerah akan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Dari aspek perencanaan, Daerah sangat membutuhkan aparat daerah (baik eksekutif maupun legislatif) yang berkualitas tinggi, bervisi strategik dan mampu berpikir strategik, serta memiliki moral yang baik sehingga dapat mengelola pembangunan daerah dengan baik. Partisipasi aktif dari semua

elemen yang ada di daerah sangat dibutuhkan agar perencanaan pembangunan daerah benar-benar mencerminkan kebutuhan daerah dan berkaitan langsung dengan permasalahan yang dihadapi daerah.

Dari aspek pelaksanaan, Pemerintah Daerah dituntut mampu menciptakan sistem manajemen yang mampu mendukung operasionalisasi pembangunan daerah. Salah satu aspek dari pemerintahan daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Anggaran Daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi Pemerintah Daerah.

Sebagai instrumen kebijakan, APBD menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. APBD digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Dalam kaitan ini, proses penyusunan dan pelaksanaan APBD hendaknya difokuskan pada upaya untuk mendukung pelaksanaan program dan aktivitas yang

menjadi preferensi daerah yang bersangkutan. Untuk memperlancar pelaksanaan program dan aktivitas yang telah direncanakan dan mempermudah pengendalian, pemerintah daerah dapat membentuk pusat-pusat pertanggungjawaban (*responsibility centers*) sebagai unit pelaksana.

Untuk memastikan bahwa pengelolaan dana publik (*public money*) telah dilakukan sebagaimana mestinya (sesuai konsep *value for money*), perlu dilakukan evaluasi terhadap hasil kerja pemerintah daerah. Evaluasi dapat dilakukan oleh pihak internal yang dapat dilakukan oleh internal auditor maupun oleh eksternal auditor, misalnya auditor independen. Untuk menciptakan transparansi dan akuntabilitas publik, pemerintah daerah perlu membuat Laporan Keuangan yang disampaikan kepada publik. Pengawasan dari semua lapisan masyarakat dan khususnya dari DPRD mutlak diperlukan agar otonomi yang diberikan kepada daerah tidak “kebablasan” dan dapat mencapai tujuannya.

c. Perencanaan Strategik Untuk Menentukan Arah dan Kebijakan Pembangunan Yang Berorientasi Publik

Aspek perencanaan memiliki peranan yang penting bagi suatu daerah. Aktivitas pemerintah akan terlaksana dengan lebih baik jika seluruh tahapan proses perencanaan dilaksanakan secara konsekuen. Perencanaan strategik mendorong pemikiran ke depan dan menjelaskan arah yang dikehendaki di masa yang

akan datang. Perencanaan strategik memiliki peranan yang penting bagi Pemda, karena di sanalah terlihat dengan jelas peranan Kepala Daerah dalam mengkoordinasikan semua unit kerjanya. Bagi pemerintah daerah Kabupaten Bintan dalam kegiatan perencanaan pembangunan menggunakan aturan perencanaan strategik, hal ini dikarenakan dapat membantu dalam menentukan arah masa depan daerahnya, kecamatannya dan desanya. Dengan melaksanakan perencanaan strategik secara benar, para eksekutif daerah dapat meningkatkan kemampuan pejabat-pejabat terasnya dalam mengevaluasi, memilih, dan mengimplementasikan berbagai pendekatan alternatif untuk membiayai dan memberikan pelayanan terhadap kebutuhan masyarakatnya.

Secara lebih spesifik, dengan konsep perencanaan strategik berarti kita membicarakan hubungan antara lingkungan internal dan lingkungan eksternal. Konsep ini memberi petunjuk bagaimana menghadapi dan menanggulangi perubahan yang terjadi di lingkungan eksternal melalui serangkaian tindakan di lingkungan internal. Lebih dari itu, perencanaan strategik bahkan mampu memberikan petunjuk bagi para eksekutif dalam upaya mempengaruhi dan mengendalikan lingkungan itu dan tidak hanya sekedar memberi reaksi atas perubahan di tingkat eksternal tersebut. Dengan demikian, pemerintah daerah

diharapkan tetap mampu mengendalikan arah perjalanannya menuju sasaran yang dikehendaki.

Di tingkat internal, perencanaan strategik mampu menciptakan sinergi dan *Pesprit de corps*,⁷¹ yaitu semangat korp yang penuh integritas, sehingga dapat melicinkan jalan menuju sasaran yang diinginkan. Semangat itu diharapkan akan meningkatkan produktivitas kerja, sehingga daerah akan mampu memanfaatkan peluang dan mengantisipasi tantangan seoptimal mungkin. Hal ini pada akhirnya akan berdampak pada semakin baiknya pelayanan yang diberikan kepada masyarakat dan dunia usaha.

2. Faktor-faktor yang menjadi kendala terwujudnya perencanaan pembangunan di Kabupaten Bintan.

Kendala-kendala yang sering muncul dalam penerapan kebijakan pemerintah daerah yang tidak sejalan dengan munculnya aspirasi rakyat di Kabupaten Bintan adalah sebagai berikut:

- a. Pengelolaan Keuangan Daerah Yang Berorientasi Pada Kepentingan Publik

⁷¹ Rondinelly, Dennis dan Chema G. Shabir, ed. 1983. *Decentralization and Development. Policy Implementation in Development Countries*. London: Sage

Secara garis besar, pengelolaan (manajemen) keuangan daerah di Kabupaten Bintan dapat dibagi menjadi dua bagian yaitu manajemen penerimaan daerah dan manajemen pengeluaran daerah. Kedua komponen tersebut akan sangat menentukan kedudukan suatu pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah. Konsekuensi logis pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999 menyebabkan perubahan dalam manajemen keuangan daerah. Perubahan tersebut antara lain adalah perlunya dilakukan *budgeting reform*⁷² atau reformasi anggaran.

Reformasi anggaran meliputi proses penyusunan, pengesahan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran. Berbeda dengan UU No. 5 tahun 1974, proses penyusunan, mekanisme pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran daerah menurut UU No. 22 tahun 1999 ataupun UU No. 32 Tahun 2004 adalah tidak diperlukannya lagi pengesahan dari Menteri Dalam Negeri untuk APBD Propinsi dan pengesahan Gubernur untuk APBD Kabupaten/Kota, melainkan cukup pengesahan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melalui Peraturan Daerah (Perda). Pada tahap pertanggungjawaban APBD tetap mendapatkan evaluasi dari

⁷²Badjuri, Abdul Kahar dan Teguh Yuwono. 2002. *Kebijakan Publik Konsep dan Strategi*. Semarang: UNDIP

pihak pusat. Evaluasi pertanggungjawaban pelaksanaan APBD dievaluasi oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Aspek utama *budgeting reform* adalah perubahan dari *traditional budget* ke *performance budget*. Secara garis besar terdapat dua pendekatan utama yang memiliki perbedaan mendasar. Kedua pendekatan tersebut adalah: (a) Anggaran tradisional atau anggaran konvensional; dan (b) Pendekatan baru yang sering dikenal dengan pendekatan *New Public Management*.

1) Anggaran Tradisional

Anggaran tradisional merupakan pendekatan yang paling banyak digunakan di negara berkembang dewasa ini. Terdapat dua ciri utama dalam pendekatan ini, yaitu: (a) cara penyusunan anggaran yang didasarkan atas pendekatan *incrementalism* dan (b) struktur dan susunan anggaran yang bersifat *line-item*. Ciri lain yang melekat pada pendekatan anggaran tradisional tersebut adalah: (c) cenderung sentralistis; (d) bersifat spesifikasi; (e) tahunan; dan (f) menggunakan prinsip anggaran bruto. Struktur anggaran tradisional dengan ciri-ciri tersebut tidak mampu mengungkapkan besarnya dana yang dikeluarkan untuk setiap kegiatan, dan bahkan anggaran tradisional tersebut gagal dalam memberikan informasi tentang besarnya rencana kegiatan. Oleh karena tidak tersedianya berbagai informasi tersebut, maka satu-satunya tolok ukur yang dapat digunakan untuk tujuan pengawasan hanyalah tingkat kepatuhan penggunaan anggaran.

Sekat-sekat antar departemen yang kaku membuat tujuan nasional secara keseluruhan sulit dicapai. Keadaan tersebut berpeluang menimbulkan konflik, *overlapping*, kesenjangan, dan persaingan antar departemen.

Anggaran tradisional bersifat tahunan. Anggaran tahunan tersebut sebenarnya terlalu pendek, terutama untuk proyek modal dan hal tersebut dapat mendorong praktik-praktik yang tidak diinginkan (korupsi dan kolusi).

2) Era *New Public Management (NPM)*

Reformasi sektor publik yang salah satunya ditandai dengan munculnya era *New Public Management* telah mendorong usaha untuk mengembangkan pendekatan yang lebih sistematis dalam perencanaan anggaran sektor publik. Seiring dengan perkembangan tersebut, muncul beberapa teknik penganggaran sektor publik, misalnya adalah teknik anggaran kinerja (*performance budgeting*), *Zero Based Budgeting* (ZBB), dan *Planning, Programming, and Budgeting System* (PPBS).

Tabel 3.1. Menyajikan perbedaan mendasar antara anggaran tradisional dengan anggaran era *new public management*.

Tabel 3.1 Perbandingan Anggaran Tradisional vs Anggaran Dengan Pendekatan NPM

Anggaran Tradisional	<i>New Public Management</i>
Sentralistis	Desentralisasi & <i>devolved management</i>
Berorientasi pada input	Berorientasi pada <i>input</i> , <i>output</i> , dan <i>outcome</i> (<i>value for money</i>)
Tidak terkait dengan perencanaan jangka panjang	Utuh dan komprehensif dengan perencanaan jangka panjang
Line-item dan incrementalism	Berdasarkan sasaran dan target kinerja
Batasan departemen yang kaku (<i>rigid department</i>)	Lintas departemen (<i>cross department</i>)
Menggunakan aturan klasik: <i>Vote accounting</i>	<i>Zero-Base Budgeting</i> , <i>Planning Programming Budgeting System</i>
Prinsip anggaran bruto	Sistematik dan rasional
Bersifat tahunan	<i>Bottom-up budgeting</i>

Traditional budget didominasi oleh penyusunan anggaran yang bersifat *line-item* dan *incrementalism*, yaitu proses penyusunan anggaran yang hanya mendasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya, konsekuensinya tidak ada perubahan mendasar atas anggaran baru. Hal ini seringkali bertentangan dengan kebutuhan riil dan kepentingan masyarakat. Dengan basis seperti ini, APBD masih terlalu berat menahan arahan, batasan, serta orientasi subordinasi kepentingan pemerintah atasan. Hal tersebut menunjukkan terlalu dominannya peranan pemerintah pusat terhadap pemerintah daerah. Besarnya dominasi ini seringkali

mematikan inisiatif dan prakarsa Pemerintah Daerah, sehingga memunculkan fenomena pemenuhan petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis dari pemerintah pusat.

Performance budget pada dasarnya adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi pada kepentingan publik. Merupakan kebutuhan masyarakat daerah untuk menyelenggarakan otonomi secara luas, nyata dan bertanggung jawab dan otonomi daerah harus dipahami sebagai hak atau kewenangan masyarakat daerah untuk mengelola dan mengatur urusannya sendiri. Aspek atau peran pemerintah daerah tidak lagi merupakan alat kepentingan pemerintah pusat belaka melainkan alat untuk memperjuangkan aspirasi dan kepentingan daerah.

Perubahan dalam pengelolaan keuangan daerah harus tetap berpegang pada prinsip-prinsip pengelolaan keuangan daerah (anggaran) yang baik. Prinsip manajemen keuangan daerah yang diperlukan untuk mengontrol kebijakan keuangan daerah tersebut meliputi:

- Akuntabilitas;
- Value for Money;
- Kejujuran dalam mengelola keuangan publik (propability);
- Transparansi; dan
- Pengendalian.⁷³

Dalam upaya pemberdayaan pemerintah daerah, maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah adalah sebagai berikut :

- a) Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (public oriented). Hal ini tidak saja terlihat pada besarnya porsi pengalokasian anggaran untuk

⁷³Haschke, Dieter. 1998. *Local Government Administration in Germany*. www.luscomp.org/gla/literature/localgov.htm

kepentingan publik, tetapi juga terlihat pada besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan/pengendalian keuangan daerah.

- b) Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah pada khususnya.
- c) Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dalam pengelolaan anggaran, seperti DPRD, KDH, Sekda dan perangkat daerah lainnya.
- d) Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan, investasi, dan pengelolaan uang daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, value for money, transparansi dan akuntabilitas.
- e) Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, KDH, dan PNS-Daerah, baik ratio maupun dasar pertimbangannya.
- f) Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja, dan anggaran multi-tahunan.
- g) Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang daerah yang lebih profesional.
- h) Standar dan sistem akuntansi keuangan daerah, laporan keuangan, peran akuntan independen dalam pemeriksaan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik.

- i) Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi, dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat pemerintah daerah.
- j) Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah terhadap penyebarluasan informasi sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian, serta mempermudah mendapatkan informasi.

b. Upaya Pemberdayaan Pemerintah Daerah Kabupaten Bintan

Dalam perencanaan pembangunan daerah sejak perumusan, pelaksanaan sampai evaluasi, nampak peran pusat cukup menentukan untuk menyeragamkan pola dasar pembangunan daerah melalui format, kisi-kisi dan panduan lain yang berlaku nasional. Disamping itu DPRD tidak memiliki otoritas politik yang kuat untuk menilai kinerja Kepala Daerah, sebab DPRD diletakkan sebagai bagian dari Pemerintah Daerah. Terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah bermaksud merubah paradigma sentralistik menjadi desentralisasi, yang membuka peluang bagi daerah untuk mengembangkan inisiatif, kreatifitas dan improvisasi sesuai dengan kondisi dan potensi masing-masing. Ketika Undang-

Undang Nomor 22 Tahun 1999 diterapkan bangsa dan negara sedang menghadapi krisis multidimensi yang menimbulkan kegamangan dalam menindaklanjuti pelaksanaan Otonomi Daerah. Oleh karena itu diperlukan upaya-upaya penguatan institusi lokal, perubahan sikap dan perilaku pihak-pihak yang berkepentingan (stake holders) dalam pembangunan serta optimalisasi sumber daya.

Arah Kebijakan Adanya kebijakan nasional yang tertuang dalam INPRES nomor 7 tahun 1999 tentang Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP) dan Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dan PP. Nomor 84 tahun 2000 tentang perangkat daerah perlu ditanggapi serius oleh daerah. Untuk itu selama lima tahun ke depan kebijakan kelembagaan daerah diarahkan untuk peningkatan institusi pemerintahan baik unsur eksekutif maupun legislatif agar mampu mengakomodasi tuntutan aspirasi masyarakat yang direpresentasikan oleh lembaga yang hemar struktur dan kaya fungsi agar mampu memberikan pelayanan masyarakat secara efektif dan efisien.

Tujuan pembangunan kelembagaan daerah adalah: (a) meningkatnya derajat keberdayaan perangkat daerah sesuai dengan tugas dan fungsi di masing-masing unit organisasi; (b) mengoptimalkan pendayagunaan perangkat daerah dalam

melayani masyarakat ke arah pelayanan prima yang terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan. Sasaran kelembagaan daerah adalah terwujudnya perangkat daerah yang berkualitas, bermoral tinggi, produktif, profesional, dapat diteladani dan dapat diandalkan menjadi penggerak serta fasilitator pelaksanaan otonomi dan pembangunan daerah.

Pemberdayaan kelembagaan daerah Program ini ditujukan untuk pengembangan institusi pemerintahan baik unsur eksekutif maupun legislatif agar mampu mengakomodasi tuntutan aspirasi masyarakat yang direpresentasikan oleh lembaga yang hemat struktur kaya fungsi agar mampu memberikan pelayanan masyarakat secara efektif dan efisien serta mampu meningkatkan kemitraan antar daerah, dunia usaha dan manca negara melalui evaluasi dan penataan kelembagaan, penyusunan struktur organisasi tatalaksana secara efektif dan efisien, pengawasan secara fungsional dan kontrol sosial kepada lembaga daerah, penyusunan sistem pertanggungjawab publik. Peningkatan kualitas aparatur daerah dan legislative. Program ini bertujuan untuk meningkatkan kinerja aparatur daerah di masing-masing unit organisasi dan anggota legislatif agar lebih solid, produktif, dinamis, berprestasi, transparan dan akuntabel melalui pendidikan dan pelatihan, peningkatan kesejahteraan, pengembangan pola karier serta profesionalisme yang jelas dan

terencana, meningkatkan efektivitas fungsi pengawasan, peningkatan kualitas anggota legislatif, analisis jabatan dan beban kerja, peningkatan kinerja lembaga perangkat daerah serta penataan administrasi kepegawaian. Peningkatan Kerjasama Program ini bertujuan untuk meningkatkan kinerja pembangunan dan memberikan peran lebih besar kepada dunia usaha dan masyarakat. Kegiatan utama ini adalah menggalang kerjasama dengan dunia usaha masyarakat dan daerah lain baik dalam negeri maupun luar negeri disegala bidang pembangunan. Peningkatan kualitas pelayanan public Program peningkatan kualitas pelayanan publik bertujuan untuk meningkatkan dan mengembangkan kualitas, jenis, luas, dan jangkauan pelayanan publik. Kegiatan utama program ini adalah melalui mendekatkan pelayanan kepada komunitas masyarakat dengan pendayagunaan secara optimal kecamatan dan kelurahan, peningkatan kesadaran masyarakat, pengembangan unit pelayanan terpadu secara efektif dan efisien, evaluasi, penataan prosedur dan BinteK pelayanan umum, penataan administrasi ketatalaksanaan serta pembangunan dan rehabilitasi sarana prasarana pelayanan.

Program penggalangan sumber penerimaan daerah, program ini bertujuan untuk menggali sumber-sumber penerimaan daerah diluar Pendapatan Asli Daerah (PAD) guna mengatasi keterbatasan kemampuan keuangan daerah. Kegiatan

utama program ini adalah mengupayakan kenaikan Dana Alokasi Umum, Permintaan dana alokasi khusus, melakukan kerjasama dengan pihak ke 3 dalam rangka mengelola asset-asset Pemerintah Kabupaten Bintan agar dapat lebih berdaya guna dan berhasil guna dan mendorong aktivitas ekonomi masyarakat.; Program pengembangan administrasi keuangan, program ini bertujuan untuk mengembangkan sistem keuangan daerah yang sesuai standar akuntansi publik guna menjamin terlaksananya prinsip akuntabilitas dan transparansi pengelolaan keuangan daerah. Kegiatan utama program ini adalah menyusun rencana peraturan daerah pengelolaan keuangan yang meliputi Pengaturan Perbendaharaan dan pengaturan pengadaan barang dan jasa daerah, penyusunan standar analisis biaya guna penyusunan anggaran belanja yang realistis dan penyusunan sistem pertanggungjawaban keuangan; Program peningkatan pendapatan asli daerah, program ini bertujuan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah yang secara signifikan semakin mencerminkan kemandirian keuangan daerah melalui upaya intensifikasi, ekstensifikasi maupun diversifikasi sumber-sumber pendapatan.

c. Pemberdayaan Masyarakat

Arah kebijakan prinsip otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab mensyaratkan adanya peran serta dan dukungan masyarakat untuk mampu mengenali kekuatan, kelemahan dan potensi dirinya. Oleh karena itu diperlukan upaya penguatan masyarakat untuk menumbuhkan kesadaran kritis guna melakukan perubahan-perubahan yang mendukung terwujudnya visi dan misi pembangunan daerah. Untuk itu kebijakan pemberdayaan masyarakat diarahkan pada pengembangan pola kerjasama yang sinergis, berkelanjutan dan semakin memperluas basis dukungan masyarakat terhadap pelaksanaan pembangunan daerah.

Tujuan pemberdayaan masyarakat adalah terwujudnya masyarakat yang berdaya guna dan berhasil guna sebagai upaya mewujudkan masyarakat yang mumpuni sebagai modal dasar pelaksanaan pembangunan. Sasaran pemberdayaan masyarakat adalah mendorong kesadaran masyarakat agar lebih kritis, sehingga mampu dan dapat berperan aktif dalam pengambilan keputusan, berpartisipasi dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi kebijakan pembangunan.

Program penguatan institusi, hal ini dimaksudkan untuk mengoptimalkan fungsi pranata-pranata sosial yang berkembang di masyarakat agar dapat menjadi kekuatan penggerak pembangunan dalam komunitas lokal melalui mendorong

terbentuknya kelompok-kelompok masyarakat, memberikan ruang kepada kelompok lokal untuk menyampaikan aspirasi.

Program peningkatan partisipasi masyarakat, program ini dimaksudkan untuk meningkatkan peran aktif masyarakat dalam seluruh aspek dan proses pembangunan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi setiap produk kebijakan, sehingga semakin memperkuat basis dukungan dan kualitas pelaksanaan pembangunan daerah melalui menekan perasaan ketidakmampuan masyarakat kecil bila berhadapan dengan struktur sosial politik, melibatkan masyarakat dalam perumusan kebijakan, memberikan stimulan dana pembangunan sebagai rangsangan partisipasi.

3. Kontradiksi Antara Penerapan Kebijakan Yang Ditetapkan Oleh Pemerintah Daerah dan DPRD di Kabupaten Bintan.

Secara filosofis, ada dua tujuan utama yang ingin dicapai dari penerapan kebijakan desentralisasi yaitu tujuan demokrasi dan tujuan kesejahteraan. Tujuan demokrasi akan memposisikan Pemda sebagai instrumen pendidikan politik di tingkat lokal yang secara continue akan menyumbang inspirasi terhadap pendidikan politik secara nasional sebagai landasan utama dalam menciptakan kesatuan dan persatuan bangsa dan negara serta mempercepat terwujudnya masyarakat madani atau civil society. Tujuan

kesejahteraan mengisyaratkan Pemda untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal melalui penyediaan pelayanan publik secara efektif, efisien dan ekonomis.

Kekuasaan (kewenangan) negara diberikan secara atributif oleh konstitusi yang dijabarkan melalui peraturan perundang-undangan organik dalam kerangka pendelegasian. Delegasi menyentuh pada aspek-aspek pembagian kewenangan antara lembaga-lembaga negara dan antara pemerintah pusat dengan pemerintah di daerah. Pembagian kewenangan dalam pelaksanaan pemerintah bisa mengacu pada pola *general complete*, *ultravires*, dan campuran. Kewenangan pemerintah (pusat) secara atribusi dari konstitusi, kemudian didelegasikan kepada pemerintah daerah dalam konsep delegasi dan mandat supaya efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah dapat berjalan dengan baik.

Delegasi kewenangan kepada daerah bisa terbentuk penyerahan (otonomi), pelimpahan (dekonsentrasi) dan penugasan (*medewind*) bisa berwujud penyerahan secara penuh dan secara tidak penuh yang harus dilandasi suatu aturan supaya mendapat legitimasi formalistik dalam bingkai hukum, seperti penyerahan kewenangan melalui undang-undang organik pemerintahan daerah, undang-undang pembentukan daerah serta peraturan pemerintah penyerahan kewenangan sebagai penjabaran dari amanat undang-undang.

Pendelegasian kewenangan dalam perjalanan republik ini mengalami pasang surut dalam implementasinya, yang disebabkan oleh beberapa hal berikut.

- a. Penyerahan kewenangan secara formal tidak diikuti dengan penyerahan secara nyata (material).
- b. Suatu kewenangan yang telah diserahkan secara formal, namun tidak ditangani sepenuhnya oleh daerah karena berbagai alasan.
- c. Suatu kewenangan sudah diserahkan, baik secara formal maupun material, daerah telah melaksanakan sebagaimana mestinya (sepenuhnya), tetapi dengan berbagai kebijakan pemerintah pusat mengakibatkan urusan tersebut ditarik secara tersirat.
- d. Suatu kewenangan belum diserahkan kepada daerah sebagai wewenangnya, namun kenyataannya sudah lama diselenggarakan oleh daerah secara nyata, seolah-olah urusan itu sudah menjadi wewenang daerah.
- e. Suatu kewenangan sejak lama sudah diserahkan secara formal kepada daerah, tetapi dengan adanya perubahan dengan perkembangan zaman, urusan tersebut sudah tidak sesuai dengan kenyataan dan kebutuhan atau urusan tersebut tidak faktual lagi ditangani daerah.

- f. Suatu kewenangan sesuai dengan perkembangan daerah sudah seleyaknya menjadi urusan rumah tangga daerah, tetapi kenyataannya masih menjadi urusan pemerintah pusat.⁷⁴

Pergeseran besaran kewenangan daerah dari waktu ke waktu mengikuti dinamika perkembangan ketatanegaraan republik ini. untuk mewujudkan tujuan otonomi daerah yaitu menciptakan kesejahteraan dan demokrasi di daerah. Adapun langkah-langkah tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Menyusun rencana penataan urusan pemerintahan yang akan dilakukan oleh Pemerintahan Daerah
- b. Menyusun rencana penataan kelembagaan untuk mewedahi urusan pemerintahan
- c. Menyusun rencana penataan kepegawaian daerah yang melaksanakan urusan pemerintahan tersebut
- d. Menyusun rencana penataan keuangan daerah untuk membiayai urusan pemerintahan yang akan dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah
- e. Menyusun penataan hubungan kemitraan antara eksekutif dan legislatif daerah yang bertanggung jawab atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

⁷⁴ Masalah mendasar yang sering terjadi selama ini mulai terbitnya UU No. 1 Tahun 1945 sampai 2005 dengan terbitnya UU No. 32/2004 belum secara menyeluruh diterbitkan peraturan penjabaran seperti yang diamanatkan oleh undang-undang yang mengatur secara langsung mengenai pelaksanaan pemerintahan daerah sehingga membuat pemerinlah daerah dalam menafsirkan pelaksanaan undang-undang tidak secara sistematis dan menyeluruh

- f. Menyusun rencana penataan pelayanan publik sebagai output atau hasil akhir yang dihasilkan oleh Pemerintahan Daerah
- g. Menyusun rencana penataan pembinaan dan pengawasan yang dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah

Ketujuh penataan elemen tersebut merupakan penataan terhadap elemen-elemen dasar yang bersifat generik yang secara universal membentuk pemerintahan daerah. Hal-hal lain yang bersifat kasus tidak dimasukkan dalam rencana induk ini, namun merupakan hal-hal tambahan yang bersifat spesifik dan dapat ditambahkan oleh pemerintahan daerah yang bersangkutan.

Penataan terhadap elemen dasar tersebut diatas bersifat sistemik. Untuk itu maka pendekatannya harus bersifat sistematis juga. Penataan terhadap elemen yang satu tanpa mengindahkan penataan elemen lainnya akan berpotensi menggagalkan penataan terhadap elemen yang ditata tersebut. Pembinaan yang bersifat menyeluruh menjadi syarat utama agar pemerintahan daerah sebagai suatu sistem dapat berjalan secara optimal. program otonomi daerah hanya terfokus pada pelimpahan wewenang dalam pembuatan kebijakan, keuangan dan administrasi dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah, tanpa disertai dengan pembagian kekuasaan kepada masyarakat. Dengan kata lain, program otonomi daerah tidak diikuti dengan program demokratisasi yang membuka peluang keterlibatan masyarakat dalam pemerintahan di daerah.

Karenanya, program desentralisasi ini hanya memberi peluang kepada elit lokal untuk mengakses sumber-sumber ekonomi dan politik daerah, yang rawan terhadap korupsi atau penyalahgunaan wewenang.

Penyelenggaraan desentralisasi memuat aspek evaluasi, pembinaan dan pengawasan. Pelaksanaan evaluasi terhadap kemampuan daerah adalah penilaian dengan menggunakan sistem pengukuran kinerja serta indikator-indikatornya, yang meliputi masukan, proses, keluaran, dan dampak. Aspek lain yang dievaluasi antara lain adalah: keberhasilan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan; upaya-upaya dan kebijakan yang diambil: ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan dan kebijakan nasional; dan dampak dari kebijakan daerah.

Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah 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 kewenangan masing-masing yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri untuk pembinaan dan pengawasan provinsi serta oleh gubernur untuk pembinaan dan pengawasan kabupaten/kota.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan yang dilaksanakan oleh Pemerintah terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan utamanya terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Dalam rangka mengoptimalkan fungsi pembinaan dan pengawasan, Pemerintah dapat menerapkan sanksi kepada penyelenggara pemerintahan daerah apabila ditemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran oleh penyelenggara pemerintahan daerah tersebut.

Kontrol DPRD terhadap jalannya pemerintah daerah tidak berfungsi, melainkan disalahgunakan sehingga terjadi kolusi yang erat antara pemerintah daerah dan DPRD, sementara kontrol dari kalangan *civil society* masih lemah. Praktek kolusi yang terjadi antara DPRD dan Kepala Daerah disebabkan karena tiadanya kompetisi politik antar aktor politik di daerah. Sementara itu, kuatnya aroma kolusi dalam setiap pengambilan keputusan yang melibatkan DPRD maupun Pemda mencerminkan kuatnya oligarki elit di daerah, sehingga sulit untuk mengharapkan berfungsinya mekanisme kontrol dari mereka.

Kebijakan yang direncanakan oleh pemerintah daerah dengan DPRD merupakan kebijakan yang berpedoman pada Undang-Undang no. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Undang-undang no. 33 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang diwujudkan dalam peraturan daerah tentang anggaran Belanja Pemerintah Daerah. Laporan pemeriksaan keuangan untuk tahun anggaran 2006 menyatakan bahwa kebijakan yang disetujui oleh pihak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjadi berbeda pada praktek pelaksanaannya oleh pemerintah daerah, hal ini terlihat pada laporan pemeriksaan kepatuhan dan pengendalian intern, masih banyak koreksi oleh Badan Pemeriksa Keuangan terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah. Terlihat jelas kontradiksi antara kebijakan yang diterapkan pada tahun anggaran 2006.

B. Pembahasan

Perencanaan partisipatif pada dasarnya merupakan bagian integral dari kegiatan pembangunan partisipatif yang bertujuan untuk melibatkan peran serta aktif masyarakat dalam kegiatan pembangunan. Pelibatan masyarakat dalam perencanaan pembangunan merupakan upaya untuk mengenali kebutuhan masyarakat. Pembangunan sendiri merupakan tanggung jawab dan tugas utama pemerintah yang diberi mandat untuk melaksanakan pelayanan kepada masyarakat. Namun pemerintah perlu mengikutsertakan masyarakat dalam pembangunan,

karena sebagai pemberi mandat mesti mengetahui bagaimana pengalokasian sumberdaya itu melalui proses perencanaan dan pelaksanaan kegiatan pembangunan.

Proses perencanaan partisipatif merupakan hak budaya masyarakat yang menjadi stakeholders pembangunan. Karena itu perencanaan partisipatif juga harus dilakukan dengan mengacu pada nilai-nilai budaya masyarakat yang bersangkutan, agar tidak terjadi fraksi-fraksi sosial dan benturan budaya dalam implementasinya. Kegiatan perencanaan partisipatif melibatkan para pelaku modal dari proses pengajuan usulan, pengambilan keputusan, implementasi, dan evaluasi dari rangkaian kegiatan pembangunan.

Perencanaan partisipatif merupakan pendekatan perencanaan yang berupaya untuk memperhatikan usulan-usulan masyarakat atau memulai proses perencanaan dari bawah ke atas (*bottom up*). Perencanaan partisipatif adalah suatu model yang melibatkan banyak pihak atau sering disebut pula dengan perencanaan berbasis masyarakat. Perencanaan partisipatif dapat didefinisikan sebagai hak yang dimiliki masyarakat untuk dapat terlibat secara demokratis dalam menentukan berbagai hal yang menyangkut kehidupannya. Artinya, masyarakat memiliki hak untuk berperan dan terlibat secara utuh dalam perencanaan guna menentukan arah dan agenda pembangunan sampai dengan tahap evaluasi.

Perencanaan partisipatif juga harus memperhatikan kepentingan-kepentingan strategis daerah dalam jangka panjang sesuai dengan visi dan misi daerah, yang dijabarkan menjadi kegiatan-kegiatan operasional. Dalam hal tersebut kebutuhan masyarakat akan dipertemukan dengan kepentingan strategis daerah yang disusun oleh Pemerintah Daerah. Dengan demikian perencanaan partisipatif pada dasarnya merupakan seni memadukan pendekatan perencanaan yang bersifat *bottom up* dan *top down* secara proporsional, yang berpedoman pada nilai-nilai budaya masyarakat yang bersangkutan, sehingga dapat diterima oleh masyarakat yang menjadi subyek pembangunan.

Perencanaan partisipatif mengikuti asas partisipatif yang berarti melibatkan partisipasi masyarakat secara luas; asas prioritas memanfaatkan yang berarti memberikan manfaat sesuai dengan prioritasnya; asas kebersamaan, yang berarti mendahulukan kepentingan bersama masyarakat dibandingkan kepentingan individu atau golongan, serta asas pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*) yang berarti memikirkan dampak keputusan-keputusan pada kepentingan generasi mendatang yang menyangkut aspek ekologi, ekonomi, dan sosial budaya.

Pembangunan hakikatnya pembebasan. Bebas dari ketergantungan, kemiskinan, dan keterbelakangan. Pembangunan juga bermakna pengembangan potensi yang dimiliki dan menjamin

keberlanjutan. Dengan demikian, pembangunan bukanlah urusan semata-mata pemerintah. Namun berbagi tanggung jawab antara pemerintah, usaha swasta, dan masyarakat. Pemerintah harus kembali pada fungsinya sebagai regulator dan fasilitator. Hal-hal tertentu yang sudah dapat dilakukan swasta dan masyarakat seyogianya diberikan ke masyarakat. Pemerintah hanyalah mengurus hal-hal yang strategis yang masih sulit tidak / belum mungkin dilakukan masyarakat dan usaha swasta.

Pemerintah dan pemerintah daerah (DPR dan DPRD-nya) harus menunjukkan kesungguh-sungguhan bahwa mereka berpihak pada kepentingan publik di dalam mengatur dan memfasilitasi pembangunan. Pembangunan untuk semua (*development for all*⁷⁵), untuk publik bukan segelintir elit, harus menjadi komitmen dan realita, baik pada tataran kebijakan maupun implementasi.

Birokrasi Pemerintah Daerah harus mereposisi kedudukannya di dalam pelaksanaan pembangunan. Mereka harus menjadi enabler dan bukan provider/operator pembangunan. Karena itu, pembaruan birokrasi Pemerintah Daerah merupakan *conditio sine qua non*⁷⁶ di dalam meredefinisi makna pembangunan tersebut. Demikian pula dengan upaya pemberantasan KKN harus semakin intensif dan

⁷⁵ Robbins.1982. *The Administrative Process*. New Delhi: Prentice

⁷⁶ Carey, John M., Frantisek Formanek, dan Ewa Karpowicz. 2002. "*Legislative Autonomy in New Regimes: The Czech and Polish Cases*" dalam Gerhard Loewenberg, Peverill Squire, dan D. Roderick Kiewiet, eds. *Legislatures: Comparative Perspectives on Representatives Assemblies*. USA: The University of Michigan. Hal. 352-383.

terfokus, tidak tebang pilih, tetapi tidak juga terjerumus pada situasi chaos karena ada saling ketidakpercayaan antar aparat birokrasi di satu sisi dan aparat penegak hukum di sisi yang lain.

Belakangan muncul berbagai model pembangunan alternatif⁷⁷ di antaranya adalah pengembangan komunitas lokal; pembangunan partisipatoris berpusat pada rakyat; pembangunan untuk pemenuhan kebutuhan pokok dan HAM; dan pembangunan perspektif perdamaian. Secara substansial berbagai model pembangunan alternatif yang ada meskipun memiliki variasi tekanan masing-masing pada dasarnya memiliki kesamaan umum.

Selain perubahan paradigma pembangunan daerah, langkah yang tidak kalah pentingnya adalah reformasi pola perencanaan pembangunan daerah. Bentuk konkretnya dapat mengacu pada *community based resources management*, yang merupakan prinsip dalam perencanaan dari bawah (*bottom up planning*) ; pembelajaran social (*social learning*), menciptakan jaringan kerjasama (*networking*), membangun kemampuan masyarakat (*developed capacity*); serta ramah dan mengakomodir potensi lokal (*local flexible*). Hal tersebut penting dilakukan untuk menghindari keseragaman yang banyak melahirkan distorsi di tataran operasional. Saat ini, yang harus dilakukan adalah mulai membangun sistem baru serta membangun komitmen saling percaya antar aparat pemerintah-pemerintah daerah,

⁷⁷ Hall .1994. Teori Organisasi. Struktuy Desain, dan Aplikasi. Jakarta: Arcan

dan secara bersamaan menunjukkan juga kinerja yang baik dalam melayani masyarakat merupakan kata-kata kunci di dalam upaya mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap negara dan pemerintah dan barulah pembangunan punya makna bagi semua.

BAB IV

SIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Perubahan paradigma pembangunan nasional untuk pemerintah daerah dalam melaksanakan otoritas diwujudkan melalui kebijakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diatur dalam undang-undang yaitu Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Otonomi Daerah dan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Kebijakan pemberian otonomi daerah dan desentralisasi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah merupakan langkah strategis dalam dua hal.

1. Otonomi daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa ancaman disintegrasi bangsa, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat, dan masalah pembangunan sumber daya manusia (SDM).
2. Otonomi daerah dan desentralisasi fiskal merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah.

Otonomi yang diberikan pemerintah pusat kepada Kabupaten Bintan dilaksanakan dengan secara luas namun terbatas. Artinya,

pelimpahan tanggungjawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian, dan pemanfaatan dan sumberdaya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Dengan otonomi, Daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari Pemerintah Pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat.

Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat memberikan keleluasaan kepada daerah dalam pembangunan daerah melalui usaha-usaha yang sejauh mungkin mampu meningkatkan partisipasi aktif masyarakat, karena pada dasarnya terkandung tiga misi utama sehubungan dengan pelaksanaan otonomi daerah tersebut, yaitu:

1. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah
2. Meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat
3. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta (berpartisipasi) dalam proses pembangunan.

Upaya untuk memantapkan kemandirian Pemerintah Daerah yang dinamis dan bertanggung jawab, serta mewujudkan pemberdayaan dan otonomi daerah dalam lingkup yang lebih nyata, maka diperlukan upaya-

upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan profesionalisme sumber daya manusia dan lembaga-lembaga publik di daerah dalam mengelola sumber daya daerah. Upaya-upaya untuk meningkatkan pengelolaan sumber daya daerah harus dilaksanakan secara komprehensif dan terintegrasi mulai dari aspek perencanaan, pelaksanaan, dan evaluasi sehingga otonomi yang diberikan kepada daerah akan mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Dalam sistem Pemerintahan Daerah di manapun terdapat pembagian dua kekuasaan, yaitu DPRD sebagai Badan Legislatif dan Pemerintah Daerah/Kepala Daerah sebagai Eksekutif. Untuk mencegah terjadinya konflik antara kedua lembaga tersebut, perlu diatur suatu mekanisme yang mengatur hubungan saling mengendalikan dan saling mengimbangi satu sama lain dalam hubungan kesetaraan melalui prinsip "*checks and balance*," yang dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004 DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah.

Dalam Undang-Undang 32 Tahun dijabarkan dalam dua wewenang dan fungsi utama, yaitu mengatur dan mengurus sebagai intisari pemerintahan sendiri (*self governance*). Kedua kata tersebut secara historis sebagai terjemahan dari dua istilah teknis hukum Belanda: *regelend* dan *bestuur*. Mengatur merupakan perbuatan menciptakan norma hukum yang berlaku umum. Dalam tataran otonomi daerah, norma hukum tersebut tertuang dalam Perda dan Keputusan

Kepala Daerah yang bersifat pengaturan. Mengurus merupakan perbuatan menerapkan norma hukum yang berlaku umum pada situasi 'konkrit' dan individual. Pengurus dapat berupa perbuatan hukum yang disebut penetapan yang melahirkan keputusan Kepala Daerah sebagai norma hukum individual (*beschikking*) atau perbuatan material berupa pelayanan dan pembangunan obyek tertentu. Sekalipun wewenang mengatur secara kelembagaan diberikan kepada DPRD dan Kepala Daerah

Delegasi kewenangan kepada daerah bisa terbentuk penyerahan (otonomi), pelimpahan (*dekonsentrasi*) dan penugasan (*medewind*) bisa berwujud penyerahan secara penuh dan secara tidak penuh yang harus dilandasi suatu aturan supaya mendapat legitimasi formalistik dalam bingkai hukum, seperti penyerahan kewenangan melalui undang-undang organik pemerintahan daerah, undang-undang pembentukan daerah serta peraturan pemerintah penyerahan kewenangan sebagai penjabaran dari amanat undang-undang.

Kebijakan yang direncanakan oleh pemerintah daerah dengan DPRD merupakan kebijakan yang berpedoman pada Undang-Undang no. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Undang-undang no. 33 tentang perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang diwujudkan dalam peraturan daerah tentang anggaran Belanja Pemerintah Daerah. Laporan pemeriksaan keuangan untuk tahun anggaran 2006 menyatakan bahwa kebijakan yang disetujui oleh pihak Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah menjadi berbeda pada praktek pelaksanaannya oleh pemerintah daerah, hal ini terlihat pada laporan pemeriksaan kepatuhan dan pengendalian intern, masih banyak koreksi oleh Badan Pemeriksa Keuangan terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah. Terlihat jelas kontradiksi antara kebijakan yang diterapkan pada tahun anggaran 2006.

Peningkatan kualitas institusi pemerintahan baik unsur eksekutif maupun legislatif agar mampu mengakomodasi tuntutan aspirasi masyarakat yang direpresentasikan oleh lembaga yang hemar struktur dan kaya fungsi agar mampu memberikan pelayanan masyarakat secara efektif dan efisien.

Tujuan pembangunan kelembagaan daerah adalah: (a) meningkatnya derajat keberdayaan perangkat daerah sesuai dengan tugas dan fungsi di masing-masing unit organisasi; (b) mengoptimalkan pendayagunaan perangkat daerah dalam melayani masyarakat ke arah pelayanan prima yang terbuka dan dapat dipertanggungjawabkan. Sasaran kelembagaan daerah adalah terwujudnya perangkat daerah yang berkualitas, bermoral tinggi, produktif, profesional, dapat diteladani dan dapat diandalkan menjadi penggerak serta fasilitator pelaksanaan otonomi dan pembangunan daerah.

Pemberdayaan kelembagaan daerah Program ini ditujukan untuk pengembangan institusi pemerintahan baik unsur eksekutif maupun legislatif agar mampu mengakomodasi tuntutan aspirasi masyarakat

yang direpresentasikan oleh lembaga yang hemat struktur kaya fungsi agar mampu memberikan pelayanan masyarakat secara efektif dan efisien serta mampu meningkatkan kemitraan antar daerah, dunia usaha dan manca negara melalui evaluasi dan penataan kelembagaan, penyusunan struktur organisasi tatalaksana secara efektif dan efisien, pengawasan secara fungsional dan kontrol sosial kepada lembaga daerah, penyusunan sistem pertanggungjawab publik. Program ini bertujuan untuk meningkatkan kinerja aparatur daerah di masing-masing unit organisasi dan anggota legislatif agar lebih solid, produktif, dinamis, berprestasi, transparan dan akuntabel melalui pendidikan dan pelatihan, peningkatan kesejahteraan, pengembangan pola karier serta profesionalisme yang jelas dan terencana, meningkatkan efektivitas fungsi pengawasan, peningkatan kualitas anggota legislatif, analisis jabatan dan beban kerja, peningkatan kinerja lembaga perangkat daerah serta penataan administrasi kepegawaian. Pelaksanaan otonomi daerah membutuhkan peran serta masyarakat, fungsi peran serta masyarakat adalah untuk mengetahui aspirasi masyarakat, yang mendukung perencanaan pembangunan. Beberapa hal yang dilakukan dalam kaitannya dengan pelaksanaan peran serta masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi antara lain: dilakukannya Rapat Dengar Pendapat Umum atau rapat-rapat lainnya yang bertujuan menyerap aspirasi masyarakat, dilakukannya kunjungan oleh anggota DPRD untuk mendapat masukan

dari masyarakat, ataupun diadakannya seminar-seminar atau kegiatan yang sejenis dalam rangka melakukan pengkajian atau menindak lanjuti berbagai penelitian untuk menyiapkan suatu Rancangan Peraturan Daerah. Akan tetapi dalam pelaksanaannya kadang masih terdapat berbagai penafsiran tentang siapa yang dimaksud dengan istilah masyarakat, ada yang mengartikan setiap orang pada umumnya, setiap orang atau lembaga yang terkait, atau setiap lembaga swadaya masyarakat. Oleh karena itu diperlukan peningkatan kualitas anggota DPRD maupun seluruh jajaran Pemerintah yang mempunyai tugas membentuk suatu Perda. Selain itu fungsi masyarakat sebagai pengontrol dan pengawas pelaksanaan pemerintah daerah.

B. Saran

Saran yang dapat peneliti berikan berdasarkan hasil observasi dilapangan adalah:

1. Walaupun telah dilaksanakan fungsi pemerintahan yang benar berdasarkan pada ketetapan pemerintah dan aturan dasar dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004, namun pada kenyataannya pelaksanaan kebijakan dilapangan, masih saja berbasis pada kepentingan sepihak dari golongan atau kubu tertentu, sehingga terkadang mutu dan jalannya kebijakan tersebut diluar dari apa yang diinginkan oleh masyarakat.
2. Untuk mengatasi kendala yang biasa terjadi dan mempengaruhi pola penerapan kebijakan oleh pihak-pihak di Kabupaten Bintan selaku

kabupaten termuda di Negara ini, maka diperlukan usaha-usaha yang kompleks dari lembaga masyarakat guna mengontrol kerja yang dilakukan oleh Pemerintah daerah Kabupaten Bintan dan sekaligus mengantisipasi kebijakan yang dikeluarkan oleh DPRD Kabupaten Bintan khususnya pada usaha-usaha untuk memenangkan kepentingan yang dapat menyebabkan kerugian bagi masyarakat Kabupaten Bintan.

3. Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat hendaknya diatur secara jelas dalam peraturan perundang-undangan dan partisipasi masyarakat hendaknya benar-benar diperhatikan oleh DPRD dalam pembentukan suatu Perda.
4. Dampak dari sistem yang selama ini kita anut menyebabkan Pemerintah Daerah tidak responsif dan kurang peka terhadap aspirasi masyarakat daerah. Banyak proyek pembangunan daerah yang tidak menghiraukan manfaat yang dirasakan masyarakat, karena beberapa proyek merupakan proyek titipan yang sarat dengan petunjuk dan arahan dari Pemerintah Pusat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Abu Hartono, edisi 7 Juli 2005, *Upaya Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih dan Demokratis (Good Governance)*, Tajuk, www.habibiecenter.com diakses tanggal 8 Maret 2008 pukul 23.00 WIB.
- Ade Cahyat dan Sigit Wibowo, *Masyarakat mengawasi Pembangunan Daerah Bagaimana agar dapat efektif?*, CIFR, Edisi 23 Desember 2005.
- Adinda Tenriangke Muchtar, *Evaluasi Kebijakan Peningkatan Kapasitas Pendukung Kelmbagaan DPRD (Satu Tahap Menuju Lembaga Legislatif yang Efektif, Relevan, dan Terbuka)*, Jakarta : The Indonesian Institute.
- Agere, Sam. 2000. *Promoting Good Governance*. London : Commonwealth Secretariat Malborough House
- Aldelfer, H. E 1964. *Local Government in Developing Countries*. New York: McGraw Hill
- Anjar Nugroho, 2007, *Kekuasaan Legislatif Dalam Pemikiran Politik Islam*, Kompas, edisi, 27 Juli 2007.
- Antoft, Kell dan Jack Novack. 1998. *Grasrsots Democracy: Local Government in The Maritimes*. Canada: Canadian, Henson College
- Arfani, Riza Noer (ed.), 1996, *Demokrasi Indonesia Kontemporer*, Jakarta : Raja Grafindo Persada
- A. R., Mustopadidjaja. 1992. *Studi Kebijaksanaan, Perkembangan, dan Penerapannya dalam Rangka Administrasi dan Manajemen Pembangunan*. Jakarta: LP-FEUI
- Badjuri, Abdul Kahar dan Teguh Yuwono. 2002. *Kebijakan Publik Konsep dan Strategi*. Semarang: UNDIP
- Batley, Richard dan Stoker, Gerry. Ed. 1991. *Local Government in Europe*. London: MacMillan Press

- Bhenyamin Hoessein, 2004, Hubungan Wewenang Antara KDH dan DPRD dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah : Hubungan Lembaga Legislatif dan Eksekutif, Jakarta : YIPD/CLGI.
- Bivitri Susanti dan Herni Sri Nurbayanti, 2004, *Sejarah Dewan Perwakilan Daerah*
- Bratakusuma, Dedy S., dan Dadang Solihin. 2001. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: Gramedia Buchari, Zainun. 1990. *Kebijakan Publik*. Jakarta: LAN
- _____. 2000. *Administrasi dan Manajemen Pemerintah Negara Indonesia menurut UUD 1945 dan Perubahannya*. Jakarta: Gunung Agung
- Budiardjo, Miriam, 1993, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta : Gramedia
- _____, 1994, *Demokrasi di Indonesia : Demokrasi Parlementer dan Demokrasi Pancasila*, Jakarta : Gramedia
- _____, 1994, *Kuasa dan Wibawa*, Jakarta : Gramedia
- Carey, John M., Frantisek Formanek, dan Ewa Karpowicz. 2002. "Legislative Autonomy in New Regimes: The Czech and Polish Cases" dalam Gerhard Loewenberg, Peverill Squire, dan D. Roderick Kiewiet, eds. *Legislatures: Comparative Perspectives on Representatives Assemblies*. USA: The University of Michigan. Hal. 352-383.
- Cohen, James M, dan Stephen B. Peterson. 1999. *Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries*. Connecticut: Kumarian Press
- Daft, Richard L. 1992. *Organization Theory and Design*. Singapura: West Publishing Co
- Davey, K. J. 1988. *Pembiayaan Pemerintahan Daerah*. Jakarta: UI Press
- Devas, Nick. 1989. *Local Government Finance in Indonesia: An Overview*. Ohio: Center for International Studies, Ohio University Day, Clive. 1904. *The Policy and Administration of The Dutch in Java*. London: Macmillan
- Djiwandono, Soedjati (ed.), 1996, *Revitalisasi Sistem Politik Indonesia*, Jakarta : CSIS

- Dye, Thomas R. 1996. *Understanding of Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall
- Dunn, William N. 1999. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Gajah Mada University Press
- Elmi, Bahrul. 2002. *Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia*. Jakarta: UI-Press
- Elcock, Howard. 1994. *Policy and Management in Local Authorities*. London: Routledge
- Etzioni, Amitai. 1975. *A Comparative Analysis of Complex Organization*, Revised and Enlarged Edition. London: Free Press, Macmillan
- Furnifall, J. S. 1916. *Colonial Policy and Practice A Comparative Study of Burma and Netherlands Indie*. New York: New York University Gore,
- Hall .1994. *Teori Organisasi. Struktuy Desain, danAplikasi*. Jakarta: Arcan
- Hoessein, Bhenjamin. 1993. *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II, Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Administrasi*. Jakarta: Disertasi Pascasarjana UI. Tidak diterbitkan
- _____.1995. "Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia: Akan Berputarkall Roda Desentralisa-: dari Efisiensi ke Demokrasi?" Pidato Pengukuhan Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Ilmu Administrasi Negara FISIP-UI, November 1995, Jakarta
- _____. 1995. *Sentralisasi dan Desentralisasi: Masalah dan Prospek, dalam Menelaah Format Politik Orde Baru*. Jakarta: PPW-LIPI -Yayasan Insan Politika-Gramedia
- _____. (2000). "Hubungan l'enyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintah Daerah" *Jurnal Bisnis dan Birokrasi*, No. 1/I/ Juli 2000
- _____. 2001. "Transparansi Pemerintahan" *Jurnal Forum Inovasi*, November 2001
- _____. 2001. *Hubungan Kewenangan antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Artikel

- _____. 2002. "Kebijakan Desentralisasi" Jurnal Administrasi Negara, Vol. II/2, Maret 2002
- _____. 2002. "Reposisi Peran DPRD" Jurnal PSPK, Edisi 11, April 2002 .
- _____. 2002b. "Evaluasi Yuridis Materi UU No. 22 Tahun 1999" Jurnal Forum Inovasi, Maret/111ei 2002
- _____. 2002. *Membangun Visi dan Persepsi yang Sama antara Daerah dan Pusat dalam Memantapkan Otonomi Daerah*. Makalah Serasehan Nasional Administrasi Negara ke-II, Ikatan Alumni STIA-LAN, PERSADI, STIA-LAN
- Hoessein, Bhenjamin, dkk. 2005. *Naskah Akademik Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*. Jakarta: Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota, FISIP-UI Horton dan Hunt. 1984. *Sociology*. London: Prentice Hall
- Hogemann, *Staatsrech van Indonesie: Het Formale System*. Gravenhage-Bandung: Van Hoeve
- Humes IV, Samuel. 1991. *Local Governance and National Power* London: IULA
- Indra, Muhammad Ridhwan, *Kekuasaan Presiden Lebih Menonjol (Executive Heavy)*, Jakarta : tt
- James, W E 1949, *Area and Administration*. Alabama: Alabama University Press
- Jones, Charles O. 1986. *Pengantar Kebijakan Publik*. Jakarta: Rajawali
- Kaho, Josef Riwu. 1991. *Prospek Otonomi di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali
- Khan, AkbarAli.1982. *Theory of Local Government*. New Delhi: Starling Publisher Private Limited
- Kristiadi, J. B. 1992. "Administrasi Pembangunan dan Administrasi Keuangan" JIIS, No.2
- Koeseomahatmadja. 1979. *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Bandung: Bina Cipta
- Koswara, E. 2001. *Otonomi Daerah untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*. Jakarta: Pariba

- Larmour dan Qalo, Ed. 1985. *Decentralization in The South Pacific*. Papua New Guinea: University of The South Pasific heemans, A. E
1970. *The Changing Patterns of Local Goverment*. Netherlands: IULA
- Lindblom, Charles E. 1965. *The Policy Making Process*. New Jersey: Prentice Hall
- Maddick, Henry. 1963. *Democracy, Decentralization and Development*. New York: Asia Publishing House
- Manan, Bagir. 1994. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan
- Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Andi
- Maryanov, Gerald S. 1958. *Decentralization in Indonesia: As Political Problem*. Ithaca-New York: Cornell University
- Marsudi Budi Utomo, *Selangkah Menuju Good Governance*, www.governance-indonesia.com, diakses tanggal 5 Januari 2008 pukul 09.00 WIB
- Mawhood, Philip. 1985. *Local Government in The Third World*. New York: John Wiley & Sons
- Montesquieu, 1993, *Membatasi Kekuasaan : Telaah Mengenai Jiwa Undang-Undang*, terjem. Yayasan Karti Sarana, Jakarta : Gramedia.
- Muh. Masykur, Warnai Dinamika Hubungan Legislatif dan Eksekutif, Makalah edisi 16 Januari 2006. tidak diterbitkan.
- Muluk, M. R. 2002. "*Desentralisasi, Teori, Cakupan, dan Elemen*" Jurnal Administrasi Negara, Vol II/2, Maret 2002
- Muslim, Amrah.1978. *Aspek Hukum Otonomi Daerah*. Bandung: Alurni.
- Ndraha, Taliziduhu. 1989. *Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia*. Jakarta: Bumi Aksara
- .1991. *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*. Jakarta: Bumi Aksara
- Nigro, Felix A. dan Lloyd Nigro. 1980. *Modern Public Administration*. London: Harper & Row

- Nina Toyamah,dkk, 2002, *Kertas Kerja Semeru, Mencari Alternatif Penyempurnaan Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah : Beberapa Pelajaran dari Daerah*, Disampaikan pada Workshop : "Otonomi Daerah dan Akuntabilitas Publik dalam Perspektif Lokal" Kerjasama LIPI dengan SMERU Memperingati HUT LIPI Ke-35,Jakarta.
- Osborne et al.1993. *Reinventing Government*. New York: Plume Book
Osborne, Plastrik. 1996. *Bainshing Birocracy*. Massachussets: Addison Wesley
- Pakpahan, Muchtar. 1994. DPR RI Semasa Orde Baru. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Panggabean, Henry P 2001. *Fungsi Mahkamah Agung*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan
- Prajudi Atmosudirdjo, "*Keberadaan dan Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*" dalam Forum Inovasi: Vol.3, 2002.
- Prodjodikoro, Wirjono, 1981, *Asas-Asas Ilmu Negara dan Politik*, Jakarta : Eresco.
- Purwo Santoso, *Membangun Sistem Perwakilan Rakyat Yang Responsif*,Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta,2007
- Riduwan, Belajar *Mudah Penelitian Untuk Guru-Karyawan dan Peneliti Pemula*, Bandung : Alfabeta, 2005,
- Robbins.1982. *TheAdministrative Process*. New Delhi: Prentice
- Rondinely, Dennis dan Chema G. Shabir, ed. 1983. *Decentralization and Development. Policy Implementation in Development Countries*. London: Sage
- Rondinely, Dennis, Nelis John R., dan Chema G, Shabir, ed. 1983. *Decentralization in Developing Countries: A Review of Recent Experient*. Washington D.C.: Worldbank Staff Working Paper Rowan, Jones dan Maurice l'endlebury.1988. *Public SectorAccounting*. London: Pitman
- Salam, Rahmat. 2002. "System Thinking dalam Penerapan Otonomi Daerah" Jurnal Forum Inovasi, Vol. 3, Juni/Agustus 2002
- Sarundajang, S. H. 2001. *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan

- Sarwoto.1981. *Administrasi Pemerintahan Perancis*. Jakarta: Ghalia
Indonesia
- Savas, Emanuel S. 1987. *Privatization: The Key to Better Government*. New Jersey: Chatham House Publishers
- Sekretariat Negara RI. 1995. *Risalah Sidang-Sidang BPUPKI dan PPKI 28 Mei - 22 Agustus 1965*. Jakarta: Setneg
- Senge, Peter M. 1994. *The Fifth Discipline*. New Jersey: Chatham House Publishing
- Sharkansky, Ira. 1973. *Public Administration*. Chicago: Rand Mc Nally Smith,
Brian C. 1963. *Field Administration an Aspect of Decentralization*.
London: Asia Publishing House
- _____.1985. *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*.
Hemstead: George Allen & Unkwin
- _____.1986. "*Spatial Ambiguities: Decentralization within The State, Public Administration and Development*" Vol 6 (p. 455-456) Starling,
Grover.
- _____.1979. *The Politics and Economy of Public Policy: An Introductory Analysis with Case*. New York: The Dorsey Press
Stoker, Gerry.
- _____.1991.*The Politics of Local Government*. London: McMillan
- Soehino.
- _____.1983. *Hukum Tata Negara*. Yogyakarta: Liberty Supriatna,
Tjahya.
- _____. 1993. *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*. Jakarta:
Bumi Aksara
- Shklar, Judith N., 1996, Montesquieu : *Penggagas Trias Politica*, Jakarta :
Grafiti
- _____. *Organisasi Pemerintahan Wilayah/Daerah*. Jakarta: Bina
Aksara

Subagyo, Suara Pembaruan Daily : *Membangun Sistem Hukum Penuntutan*, edisi 23 September 2004

Suseno, Franz Magnis, 1991, *Etika Politik*, Jakarta: Gramedia.

_____, 1995, *Mencari Sosok Demokrasi : Sebuah Telaah Filosofis*, Jakarta : Gramedia.

Suwandi, Made. 2002. *Pokok-Pokok Pikiran Konsepsi Otonomi Daerah Indonesia dalam Upaya Mewujudkan Pemerintah Daerah yang Demokratis dan Efisien*. Jakarta: tidak diterbitkan

Syafiie, Inu Kencana, dkk. 2000. *Ilmu Administrasi Publik*. Jakarta: Rineka Cipta

Syafiie, Inu Kencana, 1994, *Ilmu Pemerintahan*, Bandung : Mandar Maju.

The Liang Gie.1968. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid I. Jakarta: Gunung Agung

_____.*Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Jilid II. Jakarta: Gunung Agung

Thoha, Miftah. 1991. *Perspektif Perilaku Birokrasi*. Jakarta: Rajawali

Tjokroamidjojo, Bintoro dan Mustopadidjaja A. R 1988. *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan, Perkembangan, Teori dan Penerapan*. Jakarta: LP3ES

Todaro, Michael P 1994. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*. Jakarta: Erlangga

Tri Widodo W. Utomo,2006, *Pembatasan Kekuasaan Pemerintah Dan Pemberdayaan Demos*, Jakarta, Makalah, tidak diterbitkan.

United Nations. 1961. *The United Nations of Public Administration*. New York: UN Publisher

Decentralization for National and Local Development. New York: UN Publisher

Wahab, S. A. 1990. *Pengantar Analisis Kebijakan Negara*. Jakarta: Rineka Cipta

_____.1991. *Analisis Kebijakan, dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara

Widodo, Joko. 2001. *Good Governance Telaah dari Akuntabilitas dan Kontrol Birokrasi*. Surabaya: Insan Cendekia

Wilson, David dan Chris Game. 1994. *Local Government in United Kingdom*. London: Macmillan Press

Wilson, Jhon dan Peter Hilton, ed. 1993. *Public Services Issues in Public Finance and Management*. Great Britain: Tudor Business

Younis, Talib. Ed. 1990. *Implementation of Public Policy*. Sydney: Dartmouth

Haschke, Dieter. 1998. *Local Government Administration in Germany*. www.luscomp.org/gla/literature/localgov.htm

Artikel :

Korupsi, Kok Masih ada, www.majalahkonstan.com, edisi Maret 2008, diakses tanggal Februari 2008 pukul 10.00 WIB.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang *Pemerintahan Daerah*

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang *Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang *Pemerintahan Daerah*

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang *Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah* Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang *Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme*

Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 2004 tentang *Kencana Kerja Pemerintah*

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005 tentang *Standar Akuntansi Pemerintahan*

- Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang *Dana Perimbangan* Peraturan
- Pemerintah Nomor 56 Tahun 2005 tentang *Sistem Informasi Keuangan Daerah*
- Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang *Pengelolaan Keuangan Daerah*
- Peraturan Pemerintah Nomor 65 Tahun 2005 tentang *Pedoman Pejayusunan dan Penerapan Standar Pelayanan Minimal*
- Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang *Pembinaan dan Pengawasanz Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*
- Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang *Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota*