

MODUL

KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH

PROGRAM STUDI ADMINISTRASI NEGARA



Oleh

EKA WAHYU HIDAYAT, S.IP., M.Si
NIDN. 0429028401

FISIP UNIVERSITAS JAYABAYA

JAKARTA

2020

KATA PENGANTAR

Segala puji syukur ke hadirat Allah SWT atas rahmat dan hidayah-Nya sehingga Modul “Kebijakan Otonomi Daerah” dapat diselesaikan. Modul ini disusun untuk memenuhi tujuan utama dalam pembuatan Modul ini adalah untuk memfasilitasi proses pembelajaran dan komunikasi pesan dengan lebih efisien dan efektif. Modul juga dapat digunakan sebagai sarana penilaian, referensi, dan untuk mengatasi pembatasan terkait ruang dan waktu.

Modul Kebijakan Otonomi Daerah mencakup berbagai topik yang berkaitan dengan Pemahaman Otonomi Daerah, Tujuan Otonomi Daerah, Dasar Hukum Otonomi Daerah dan Problematika Pelaksanaan Otonomi Daerah, Asas Pemerintahan Daerah, Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam Otonomi Daerah sampai dengan Akuntabilitas Pemerintah Daerah.

Dalam kesempatan ini, kami mengucapkan terima kasih atas dukungan dari semua pihak di FISIP Universitas Jayabaya, khususnya Program Studi Administrasi Negara yang telah banyak membantu hingga tersusunnya Modul ini.

Penulis menyadari bahwa Modul ini masih banyak kekurangan. Oleh karena itu, kami mengharapkan saran dan kritik sebagai masukan untuk kesempurnaan Modul ini. Semoga hasil dari Modul ini dapat memberikan manfaat.

Dengan Hormat,

Eka Wahyu Hidayat

KEBIJAKAN OTONOMI DAERAH

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS JAYABAYA
2020**



Pengertian Otonomi Daerah

1. Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat
2. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 ayat 5, pengertian otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan
3. Daerah otonomi sendiri 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

Otonomi Daerah sering disamakan dengan kata desentralisasi, karena biarpun secara teori terpisah namun dalam praktiknya keduanya sukar dipisahkan. Desentralisasi pada dasarnya mempersoalkan pembagian kewenangan kepada organ-organ penyelenggara negara, sedang otonomi daerah menyangkut hak yang mengikuti

Aspek penting otonomi daerah adalah pemberdayaan masyarakat, sehingga mereka dapat berpartisipasi dalam proses perencanaan, pelaksanaan, penggerakan, dan pengawasan dalam pengelolaan pemerintah daerah dalam penggunaan sumber daya pengelola dan memberikan pelayanan prima kepada publik

Tujuan Otonomi Daerah

Tujuan desentralisasi dalam perspektif *State Society-Relation*.

1. Tujuan desentralisasi dalam perspektif desentralisasi politik; Lebih menekankan tujuan yang hendak dicapai pada aspek politis, antara lain: meningkatkan keterampilan dan kemampuan politik para penyelenggara pemerintah dan masyarakat, serta mempertahankan integrasi nasional. Lebih spesifik dibagi ke dalam dua kepentingan, yaitu **(1) kepentingan nasional** (pendidikan politik, latihan kepemimpinan dan menciptakan stabilitas politik) dan **(2) kepentingan pemerintahan daerah** (mewujudkan *political equality*, *local accountability*, dan *local responsiveness*).
2. Tujuan desentralisasi dalam perspektif desentralisasi administrasi; Lebih menekankan pada aspek efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan ekonomi di daerah sebagai tujuan utama desentralisasi.
3. Tujuan desentralisasi dalam perspektif desentralisasi *State Society-Relation*; mendekatkan negara kepada masyarakat, sedemikian rupa sehingga antara keduanya dapat tercipta interaksi yang dinamis, baik pada proses pengambilan keputusan maupun dalam implementasi kebijakan (sebagai alat atau sarana untuk menegakkan kedaulatan rakyat/*society*)

Dasar Hukum Otonomi Daerah

Sampai saat ini telah ada tujuh Undang-Undang yang mengatur pemerintahan daerah. Ketujuh Undang-Undang tersebut adalah:

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Komite Nasional daerah.
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan daerah
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
4. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1966 Tentang Pokok Pemerintahan Daerah.
5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan di daerah.
6. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.
7. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Filosofi Kebijakan Publik

Ragam masalah yang dihadapi oleh para pembuat kebijakan, dalam setiap kasus memberikan penjelasan tentang

teorisi filsafat dan dapat memberikan kontribusi yang berarti. Oleh karena itu:

- 1. Pentingnya kebijakan publik;** Umumnya digunakan untuk memilih dan menunjukkan pilihan terpenting untuk mempererat kehidupan, baik dalam kehidupan organisasi pemerintahan maupun privat.
- 2. Fungsi filsafat kebijakan;** Dalam filsafat kebijakan (*policy philosophies*) memperkenalkan konsep pemerintahan dalam masyarakat yang pluralistis, seperti Indonesia dan Amerika Serikat dengan teori Brokerism yang beranggapan bahwa masyarakat terdiri atas beberapa kelompok kepentingan (*interest-group*) dan pemerintah “sebagai alat perekat” serta memiliki pegangan yang kuat dari semua unsur kelompok kepentingan itu menjadi suatu kekuatan yang terintegrasi.
- 3. Kewajiban Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Kebijakan;** Partisipasi masyarakat wajib dalam penyusunan kebijakan di sebuah negara demokrasi. Dalam konteks otonomi daerah pun, partisipasi masyarakat dijamin melalui Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

Nilai-nilai Dasar Demokrasi: Telaah Filosofis dalam Perumusan Kebijakan

Secara harfiah, demokrasi berarti pemerintahan yang dilakukan dengan menjadikan rakyat (*demos*) sebagai pemegang kekuasaan (*kratos*) tertinggi. Secara formal, demokrasi dapat didefinisikan sebagai pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat. Oleh karena itu, dengan berpijak pada pemikiran Harrison, akan dijabarkan nilai-nilai dasar yang menopang paham ataupun system politik demokratis yang berpijak pada tiga nilai dasar, yakni

- 1. Nilai pengetahuan;** Semua kebijakan dalam masyarakat demokratis harus berpijak pada pengetahuan yang bisa dipertanggungjawabkan dan diterapkan dengan pengetahuan yang menyeluruh tentang konteks yang ada.
- 2. Nilai otonomi;** Pada level individual, orang-orang yang hidup di alam demokrasi adalah individu-individu yang mengatur dirinya sendiri dan siap bertanggung jawab atas keputusan yang diambalnya dalam hidup. Pada level kolektif, masyarakat demokratis adalah masyarakat yang mengatur dirinya sendiri. "Ide sentral dari demokrasi," demikian tulis Harrison, "adalah tata kelola diri sendiri, di dalam demokrasi rakyat mengatur dirinya sendiri."
- 3. Nilai kesetaraan;** Pada masa Yunani Kuno, kebebasan dan kesetaraan adalah ciri utama dari demokrasi. Dengan kata lain, semakin besar kebebasan dan kesetaraan dalam suatu masyarakat, semakin demokratislah masyarakat tersebut.

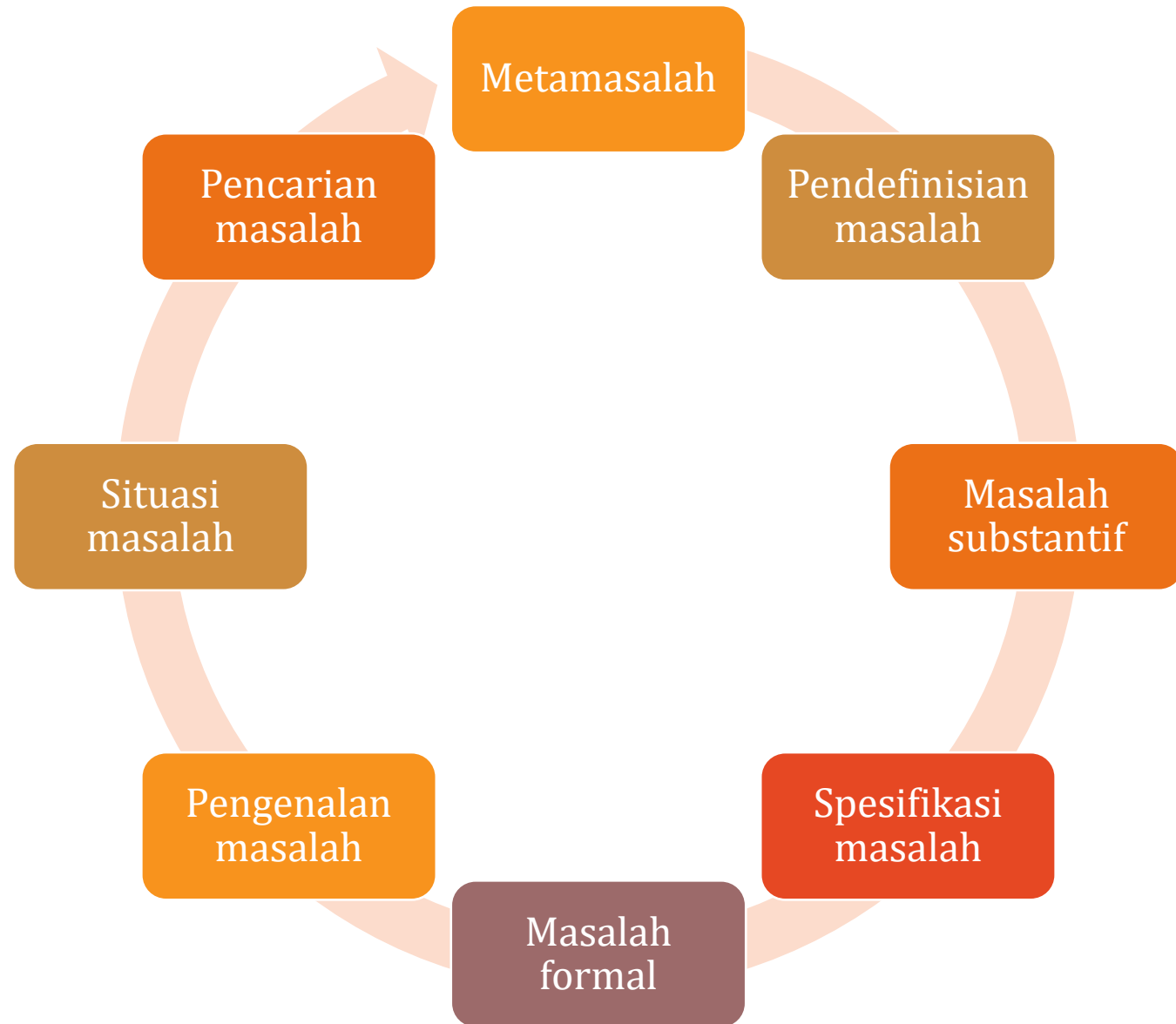
Permasalahan Kebijakan Publik

1. **Masalah-masalah publik;** masalah-masalah yang mempunyai dampak luas dan mencakup konsekuensi bagi orang-orang yang tidak secara langsung terlibat dengan kategori masalah adalah masalah prosedural, masalah substantif dan didasarkan pada asal-usul masalah.
2. **Ciri-ciri pokok masalah kebijakan:**
 - a. Saling kebergantungan; masalah-masalah kebijakan bukan merupakan suatu kesatuan yang berdiri sendiri, melainkan bagian dari seluruh sistem masalah.
 - b. Subjektivitas. Kondisi eksternal yang menimbulkan suatu permasalahan didefinisikan, diklarifikasikan, dijelaskan, dan dievaluasi secara selektif.
 - c. Sifat buatan. Masalah-masalah kebijakan dipahami, dipertahankan, dan diubah secara sosial.
 - d. Dinamika masalah kebijakan. Cara pandang orang terhadap masalah akan menentukan solusi yang ditawarkan untuk memecahkan masalah tersebut

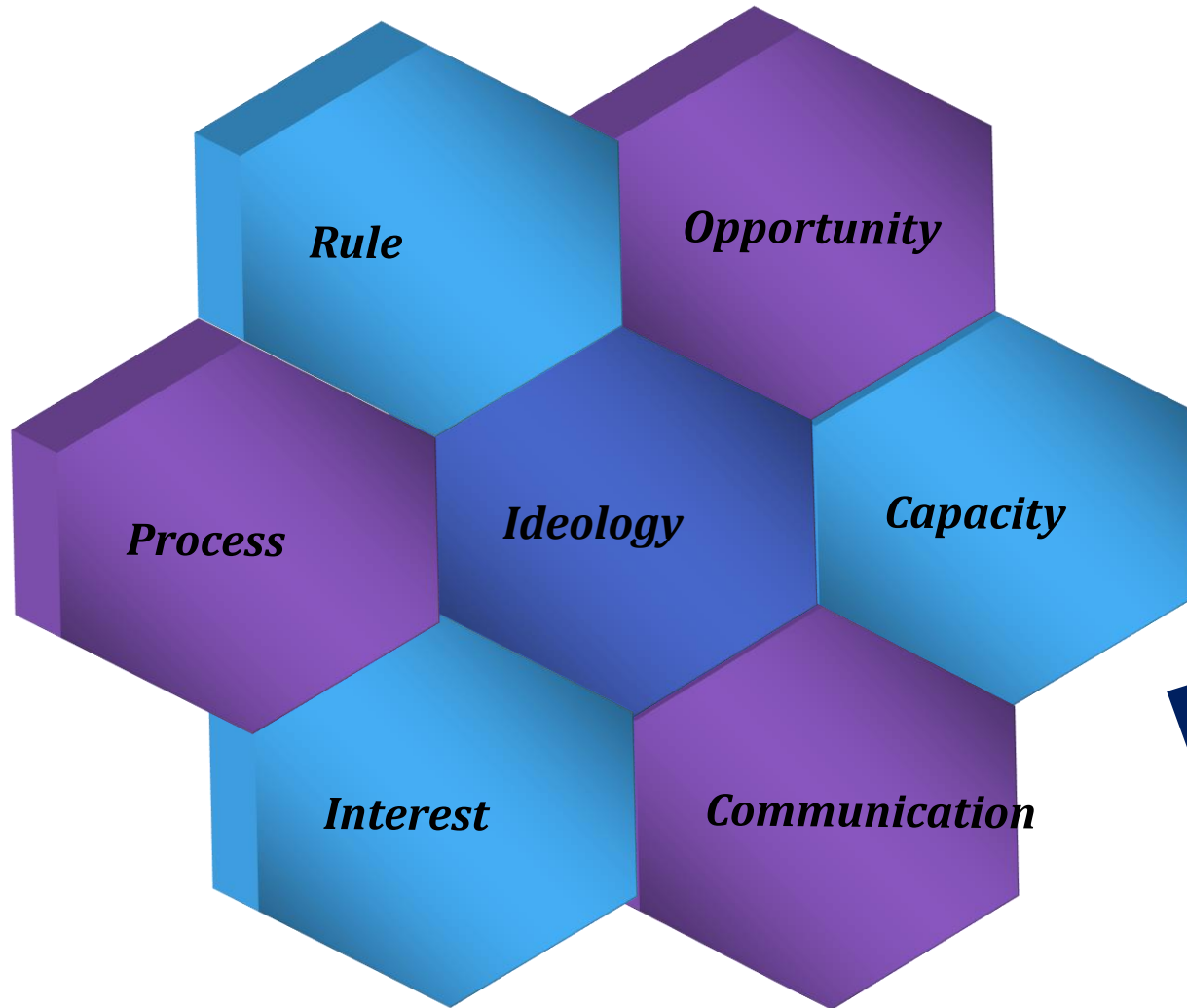
Perbedaan antara Masalah yang Bukan Kebijakan dan Masalah Kebijakan

1. **Saling bergantung (*interdependence*);** Masalah kebijakan sering memengaruhi masalah kebijakan yang lainnya (*complicated*). masalah kebijakan bukan sebuah masalah yang berdiri sendiri, melainkan bagian dari keseluruhan sistem masalah (*messes*).
2. **Subjektif (*subjective*);** sebuah kondisi eksternal yang menimbulkan masalah didefinisikan, diklasifikasikan, dijelaskan, dan dievaluasi secara selektif. Sebuah masalah juga bisa bersifat objektif, artinya dapat dipengaruhi oleh faktor yang datang dari luar.

Fase Perumusan Masalah Kebijakan



Munculnya Permasalahan



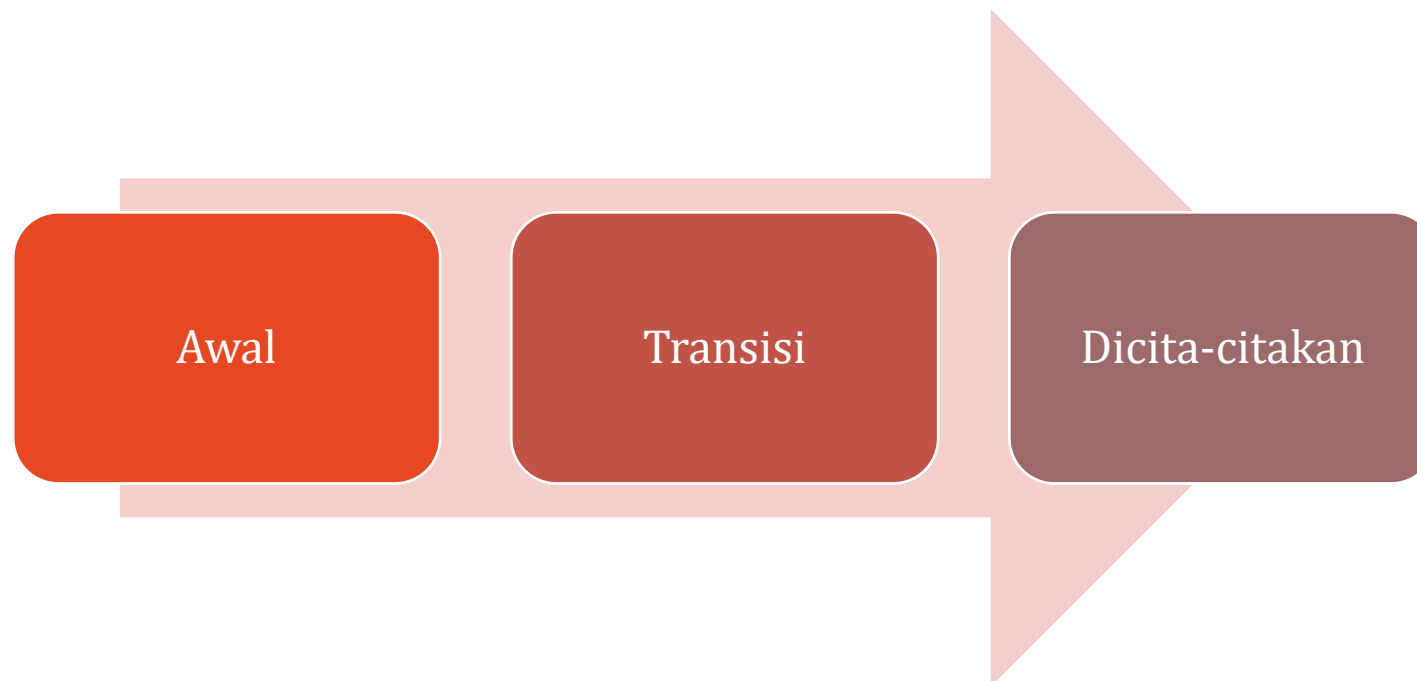
ROCCIPI Method



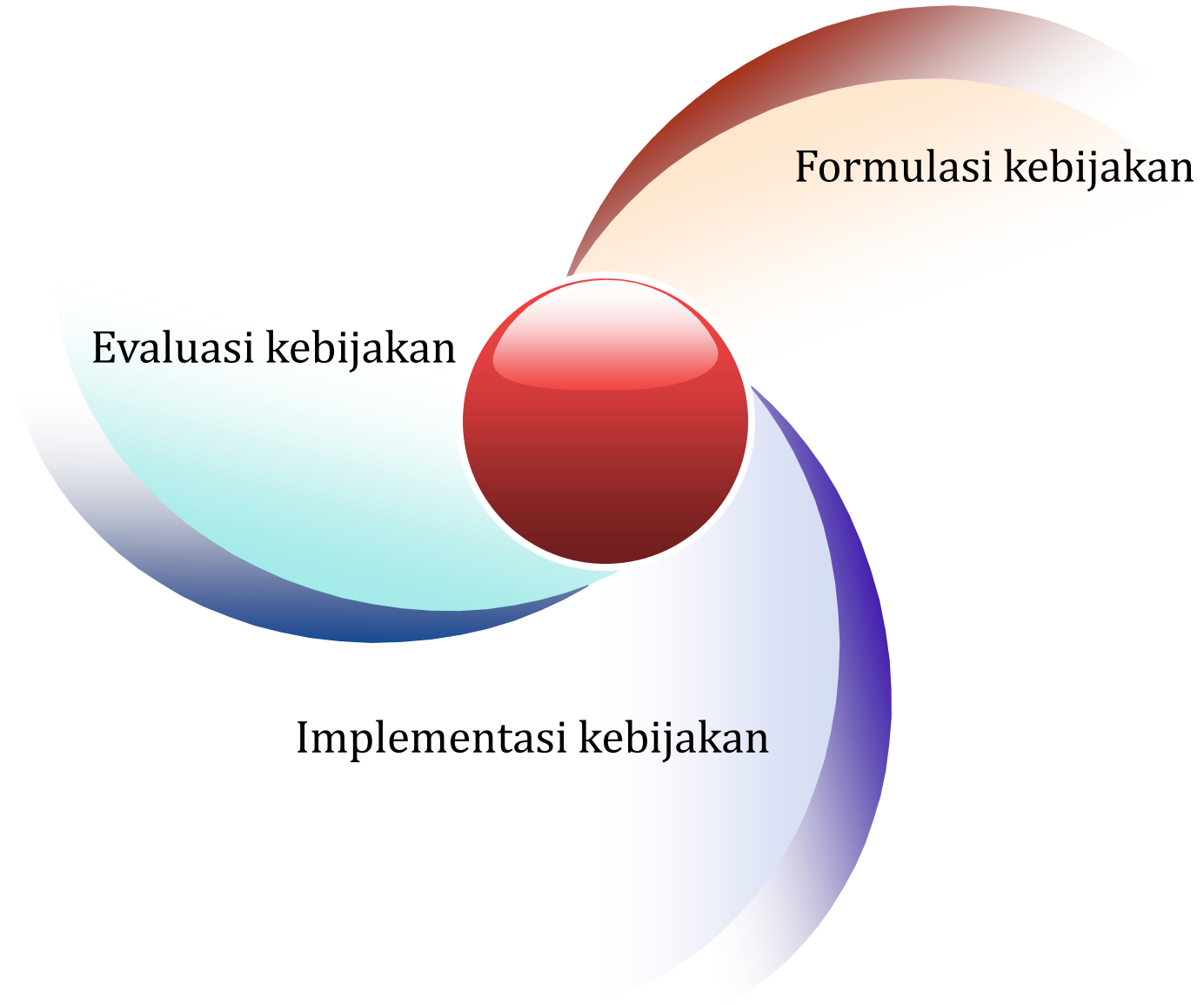
Kebijakan Publik

1. Thomas R. Dye (1992), *“Public Policy is whatever the government choose to do or not to do”*
2. James E. Anderson Anderson (1970), *“Public policies are those policies developed by governmental bodies and officials”*
3. David Easton, *“Public policy is the authoritative allocation of values for the whole society”*

Berdasarkan beberapa pandangan para ahli tersebut, pada hakikatnya kebijakan publik dibuat oleh pemerintah berupa tindakan-tindakan pemerintah. Kebijakan publik, baik untuk melakukan maupun tidak melakukan sesuatu mempunyai tujuan tertentu. Kebijakan publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat.



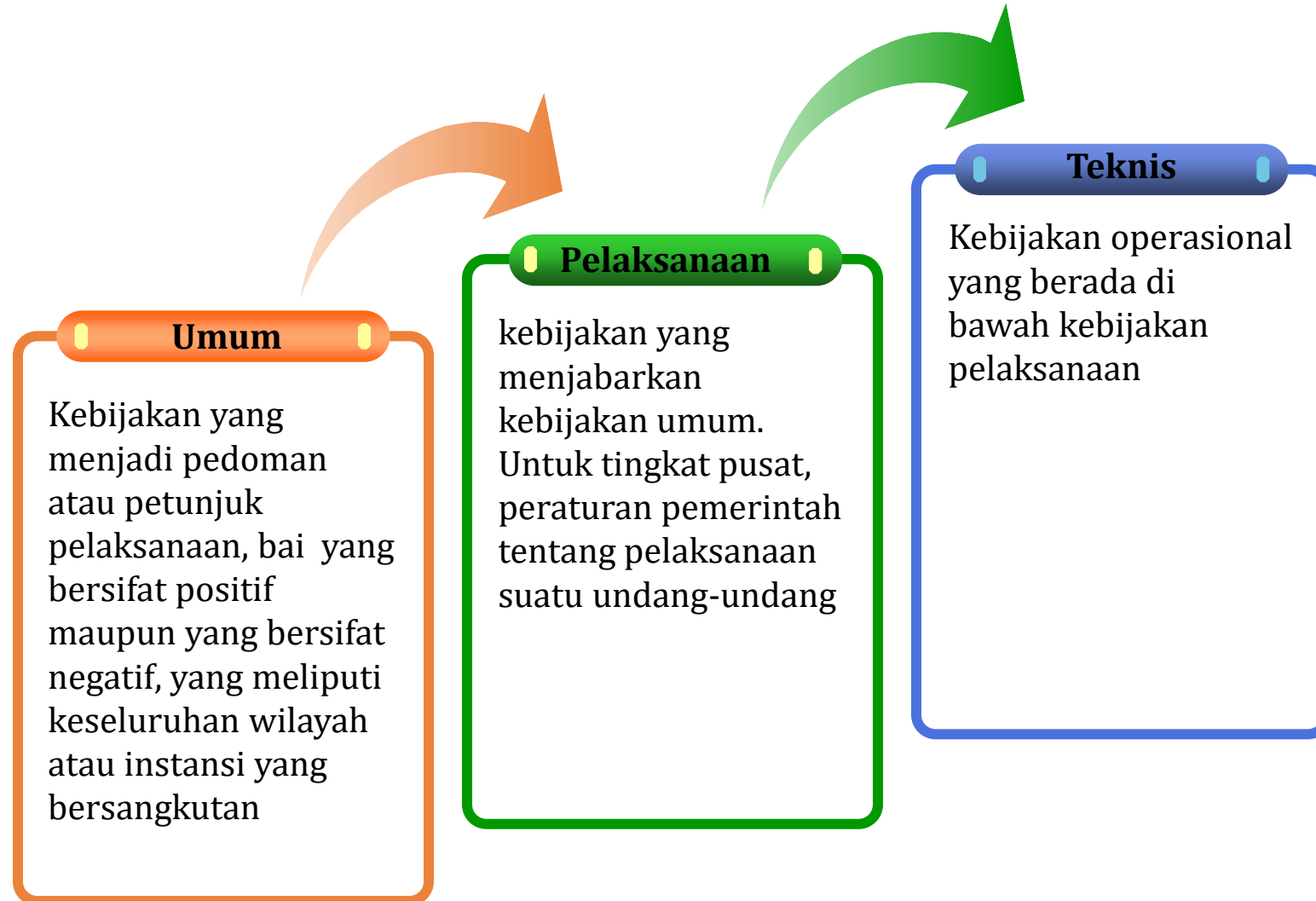
Prinsip Kebijakan Publik



Kriteria Penentuan Kebijakan Publik

1. Efektivitas, mengukur suatu alternatif sasaran yang dicapai dengan suatu alternatif kebijakan dapat menghasilkan tujuan akhir yang diinginkan.
2. Efisien, dana yang digunakan harus sesuai dengan tujuan yang dicapai.
3. Cukup, suatu kebijakan dapat mencapai hasil yang diharapkan dengan sumber daya yang ada.
4. Adil.
5. Terjawab, kebijakan dibuat agar dapat memenuhi kebutuhan suatu golongan atau suatu masalah tertentu dalam masyarakat

Tingkatan Kebijakan Publik



Problematika Pelaksanaan Otonomi Daerah

Otonomi daerah yang sekarang berlangsung di Indonesia adalah otonomi daerah yang seluas-luasnya, dengan berdasar kepada pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 dan diatur dalam UU No 32 Tahun 2004 Jo UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pelaksanaan Otonomi Daerah	Kondisi Ideal	Permasalahan
UU No. 5 Tahun 1974 (Masa Orde Baru)	Pemerintah menjalankan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab	Otonomi berjalan secara terbatas dan sentral (pemerintah daerah hanya mengikuti pemerintah pusat saja)
UU No. 22 Tahun 1999 (Masa Reformasi)	<ol style="list-style-type: none">1. Otonomi yang seluas-luasnya.2. DPRD meminta pertanggungjawaban kepada Gubernur, Bupati/Walikota katena dipilih oleh DPRD	Gubernur, Bupati/Walikota seolah dalam bayang-bayang DPRD

Melihat kondisi di atas, maka dikeluarkanlah UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

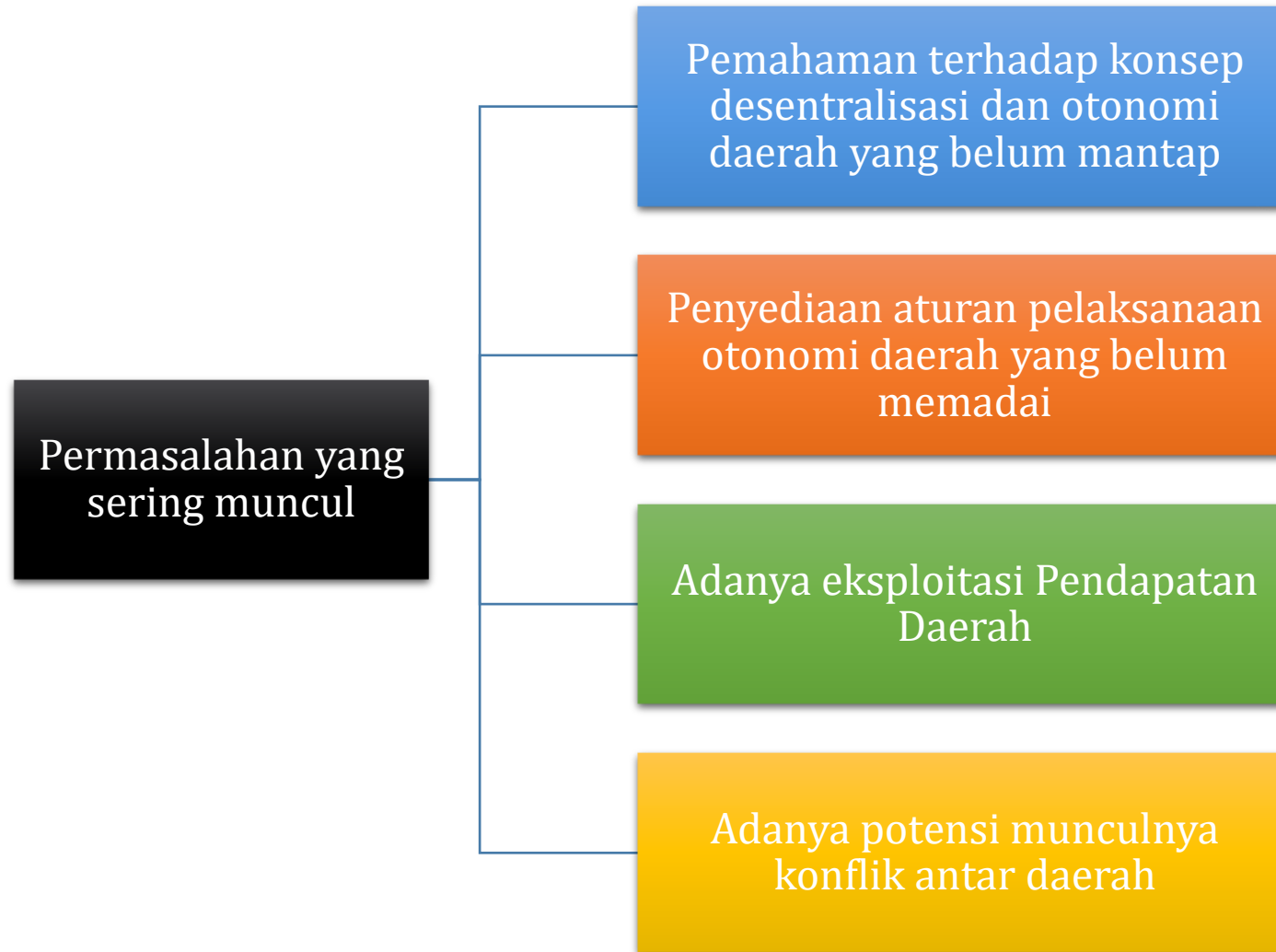
UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

1. Otonomi tetap dijalankan dengan prinsip seluas-luasnya.
2. Gubernur dan Bupati/Walikota tidak mempertanggungjawabkan tugasnya kepada DPRD karena dipilih langsung oleh Rakyat.
3. Memunculkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi dalam pelaksanaan otonomi daerah.
4. Desentralisasi dalam pelaksanaan otonomi daerah memunculkan daerah-daerah otonom.
5. Dekonsentrasi adanya wilayah administratif selain itu juga memunculkan asas pembantuan.

Permasalahan:

1. Setelah adanya UU No. 32 Tahun 2004, DPR mengajukan Rancangan Undang-Undang sebagai usaha mengembalikan kepada Pemilihan Pemimpin Daerah dipilih oleh DPRD (seolah mengulang yang dulu pernah terjadi)
2. Saat ini RUU itu telah menjadi Undang-Undang yang telah disetujui oleh para anggota Perwakilan Rakyat. Keluarlah UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sehingga Gubernur dan Bupati/Walikota dipilih oleh DPRD. Namun, berdasar dengan UU tersebut Presiden SBY yang menjabat pada saat itu mengeluarkan Peraturan Presiden No. 2 Tahun 2014 sebagai pengganti UU No. 23 Tahun 2014 yang tetap menginginkan tetap pada pemilu kepada rakyat. Namun, UU tersebut masih menjadi kontroversi hingga sekarang sehingga UU tersebut nampaknya belum berlaku walaupun sudah disetujui oleh anggota DPR yang menghadiri sidang persetujuan RUU tersebut.

Permasalahan dalam wujud pelaksanaan otonomi daerah



Prinsip Otonomi

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dan sesuai juga dengan perubahan-perubahannya dijalankan dengan 2 prinsip utama yaitu :

- 1. Prinsip Otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah pusat, dengan partisipasi masyarakat dan potensi daerah.
- 2. Prinsip Pembagian Kewenangan Antara Pusat dan Daerah, Kewenangan Daerah diluar 6 Kewenangan Pusat (Politik Luar Negeri, Pertahanan, Keamanan, Yustisi, Fiskal dan Moneter, Agama)

Politik desentralisasi tersebut diterjemahkan melalui kebijakankebijakan otonomi daerah, yang sejak 1945 hingga saat ini, Indonesia setidaknya telah mempunyai lebih kurang 10 (sepuluh) kebijakan legalitas desentralisasi, yaitu:

UU No. 1 Tahun 1945	UU No. 5 Tahun 1974
UU No. 22 Tahun 1948	UU No 22 Tahun 1999
UU No. 1 Tahun 1957	UU No. 32 Tahun 2004
PP No. 6 Tahun 1959 jo Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960	UU No. 23 Tahun 2014
UU No. 18 Tahun 1965	Peraturan Presiden No. 2 Tahun 2014

Azas Otonomi Daerah

Azas otonomi daerah menurut UU Nomor 32 Tahun 2004:

No	Azas	Pengertian
1	Desentralisasi	Penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia
2	Dekonsentrasi	Pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan atau perangkat pusat di Daerah
3	Tugas Perbantuan	Penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan Desa dan dari Daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada yang Menugaskan

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia secara legalitas mengacu kepada aturan kebijakan hukum. Namun di dalam suatu negara yang menganut paradigma politik administrasi negara yang desentralistik terdapat “otonomi khusus”. Dalam ilmu politik dan pemerintahan pola pengaturan yang tidak sebanding disebut *asymmetrical decentralization*, *asymmetrical devolution* atau *asymmetrical federalis*, atau secara umum *asymmetrical intergovernmental arrangements*

Perbedaan Otonomi Aceh

Perbedaan otonomi khusus
Aceh dengan Daerah lainnya

Bagi hasil Migas (70:30 dan 80:20)

Desentralisasi Politik yang lebih luas

Desentralisasi Administrasi Pemerintahan yang lebih luas

Pemberlakuan Syariat Islam

Diakuinya lembaga adat khusus (Lembaga Wali Nanggroe)

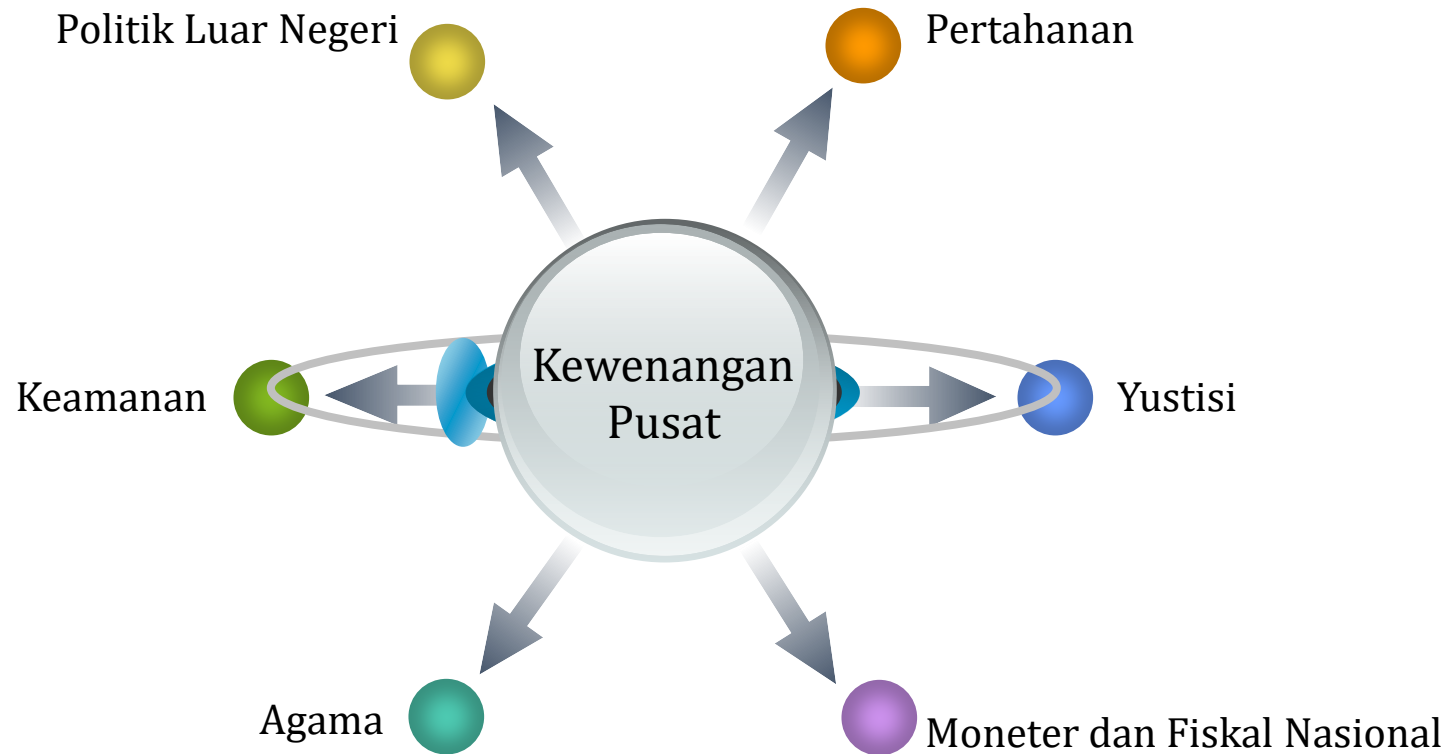
Perbandingan

Perbandingan Otonomi Khusus di Indonesia

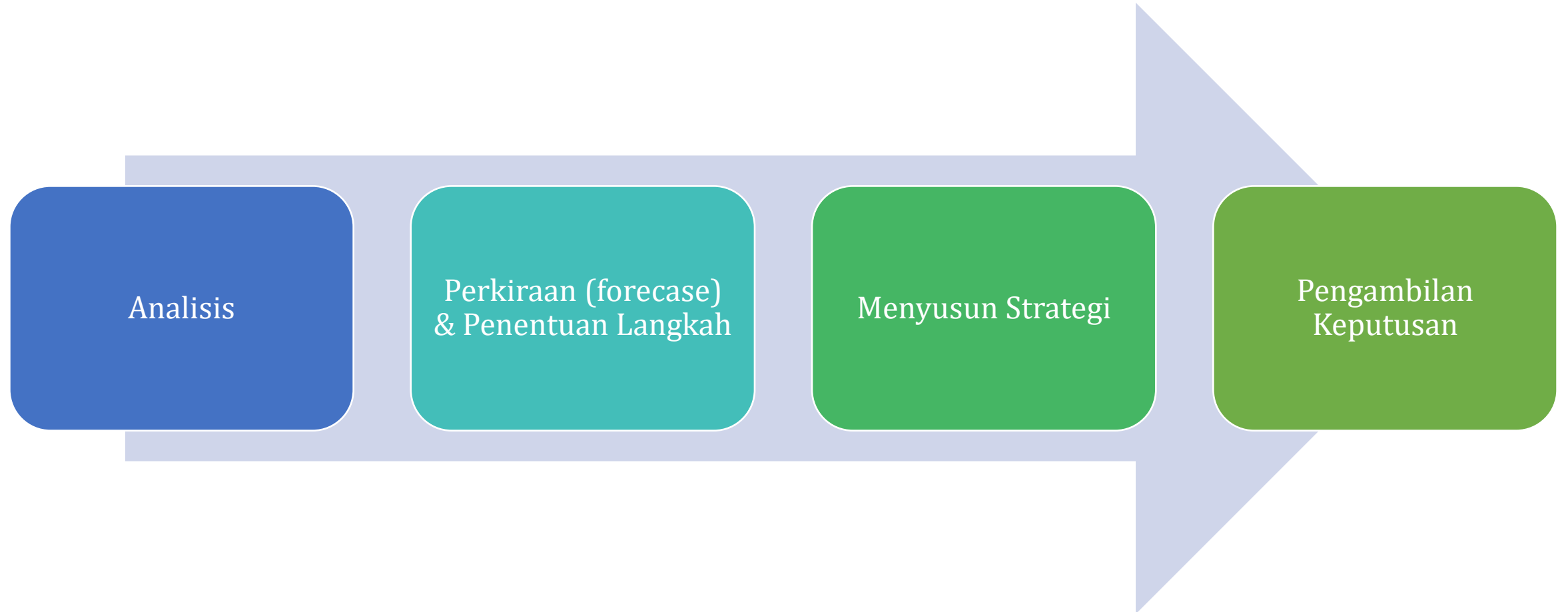
Daerah	Desentralisasi			
	Fiskal	Politik	Adm Pemda	Budaya/Agama
Provinsi Aceh (UU No.11 Tahun 2006)	Alokasi DBH Migas Lebih Besar, Dana Otsus, Zakat sebagai sumber PAD	Parpol Lokal, Tes Baca Al-Qur'an	Pemerintahan Mukim dan Gampong	Penegakan Syariat Islam, Lembaga Wali Nanggroe
Provinsi Papua dan Papua Barat (UU No. 21 Tahun 2001)	Alokasi DBH Migas Lebih Besar, Dana Otsus.	Pengakuan MRP sebagai Representasi Perwakilan Masyarakat Lokal	Nomenklatur sesuai dengan lokal wisdoms	Hak Adat, Ulayat, Komunal
D.I Yogyakarta (UU No. 13 Tahun 2012)	-	Tidak ada Pilkada	Eksistensi Pemerintahan Keraton kepada Pemda	Pengakuan Keraton Kesultanan
DKI. Jakarta (UU No. 29 Tahun 2007)	-	-	Hanya ada satu DPRD yaitu di tingkat Provinsi	-

Kewenangan Daerah

1. Kewenangan wajib merupakan urusan yang menyangkut pelayanan dasar masyarakat (*basic service*) yang harus diselenggarakan oleh pemerintah daerah
2. Kewenangan pilihan merupakan urusan yang diprioritaskan untuk pengembangan potensi dan kekhasan daerah (kewenangan Provinsi dan kewenangan Kabupaten Kota)



Perumusan Kebijakan



Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Kebijakan Publik di Daerah

1. Partisipasi masyarakat dalam penyusunan kebijakan publik di daerah adalah fondasi utama dalam sistem demokrasi yang sehat dan inklusif.
2. Partisipasi masyarakat bukan hanya prinsip ideal, tetapi juga memberikan manfaat konkret seperti meningkatkan legitimasi kebijakan, memberikan pengetahuan lokal yang mendalam, dan meningkatkan akuntabilitas pemerintah.
3. Undang-Undang 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa Partisipasi Masyarakat adalah peran serta warga masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Mengapa Partisipasi Masyarakat Penting?

1. Legitimasi Kebijakan: Partisipasi masyarakat meningkatkan legitimasi kebijakan publik karena melibatkan mereka yang akan terkena dampak langsung.
2. Pengetahuan Lokal yang Mendalam: Masyarakat memiliki pengetahuan dan pengalaman langsung tentang masalah-masalah lokal yang mungkin tidak diketahui oleh pembuat kebijakan.
3. Meningkatkan Akuntabilitas: Melibatkan masyarakat dalam pengambilan keputusan dapat meningkatkan akuntabilitas pemerintah karena kebijakan yang dihasilkan lebih mencerminkan kebutuhan dan aspirasi masyarakat.
4. Landasan Kebijakan yang Lebih Baik Memberikan landasan yang lebih baik untuk pembuatan kebijakan publik.
5. Implementasi yang Lebih Efektif Memastikan implementasi yang lebih efektif karena warga mengetahui dan terlibat dalam pembuatan kebijakan publik.
6. Meningkatkan Kepercayaan Meningkatkan kepercayaan warga kepada eksekutif dan legislatif.
7. Efisiensi Sumber Daya Sumber daya yang digunakan dalam sosialisasi kebijakan publik dapat dihemat.

Strategi Meningkatkan Partisipasi Masyarakat

1. Pendidikan dan Penyuluhan Publik Meningkatkan pemahaman masyarakat tentang pentingnya partisipasi melalui pendidikan dan penyuluhan yang efektif.
2. Teknologi Informasi Memanfaatkan teknologi informasi dan media sosial untuk mempermudah akses informasi dan partisipasi.
3. Konsultasi Publik Inklusif Mengadakan konsultasi publik yang inklusif dan terbuka untuk mendengarkan berbagai pandangan dan aspirasi masyarakat.
4. Pemberdayaan Kelompok Rentan Memastikan kelompok-kelompok rentan dan masyarakat yang kurang terwakili memiliki kesempatan yang sama untuk berpartisipasi

Partisipasi Masyarakat Dalam Perda

1. Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda) adalah unsur penting untuk memberdayakan masyarakat dan memberikan kesempatan menyampaikan aspirasi.
2. Memungkinkan masyarakat untuk terlibat dalam pengawasan publik dan memastikan bahwa pengambil kebijakan tidak bertindak sewenang-wenang.
3. Partisipasi masyarakat adalah bentuk partisipasi politik yang sangat penting dalam mewujudkan *good governance*

Manfaat Partisipasi Masyarakat

1. Pemberdayaan Masyarakat; Masyarakat mendapatkan kesempatan luas untuk menyampaikan aspirasi sebagai hak, kewajiban, dan tanggung jawab.
2. Peningkatan Pengawasan Publik: Meningkatkan kemampuan masyarakat dalam pengawasan publik agar pengambil kebijakan tidak bertindak sewenang-wenang.
3. Representasi Kepentingan Publik: Mengakomodasi dan merepresentasikan kepentingan masyarakat umum.
4. Peningkatan Kualitas: Keputusan Meningkatkan kualitas keputusan yang dihasilkan².
5. Mendorong Peraturan Implementatif: Mendorong pembentukan hukum yang implementatif sesuai kebutuhan dan harapan masyarakat