

BAB 2

TINJAUAN UMUM TENTANG PEMERINTAH DAERAH TINGKAT II SEBAGAI PENYELENGGARA OTONOMI DAERAH

2.1. PENGERTIAN OTONOMI DAERAH

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumahtangganya sendiri untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Untuk dapat melaksanakan tujuan tersebut maka kepada daerah perlu diberikan wewenang-wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumahtangganya.

Dalam U.U. No.5 Tahun 1974 juga telah ditegaskan bahwa dalam rangka meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan, undang-undang meletakkan titik berat otonomi pada Daerah Tingkat II, dengan pertimbangan bahwa Daerah Tingkat II-lah yang lebih langsung berhubungan dengan masyarakat sehingga diharapkan dapat lebih mengerti dan memenuhi aspirasi-aspirasi masyarakat tersebut.

Adapun mengenai penyerahan urusan-urusan pemerintahan kepada Daerah dilakukan secara bertahap disesuaikan dengan keadaan dan kemampuan Daerah yang bersangkutan. Dengan demikian maka isi otonomi itu berbeda antara Daerah satu dengan yang lainnya.

2.2. PENGERTIAN TENTANG PEMERINTAH DAERAH TINGKAT II

Pemerintah Daerah tingkat II adalah Kepala Daerah Tingkat II (Bupati) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Tingkat II. Konstruksi yang demikian ini menjamin adanya kerjasama yang serasi antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mencapai tertib pemerintahan di daerah. Dengan demikian maka dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, ada pembagian tugas yang jelas dan dalam kedudukan yang sama tinggi antara Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yaitu Kepala Daerah memimpin bidang eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memimpin bidang legislatif.

Pelaksanaan program titik berat otonomi daerah di Tingkat II, misalnya di Pemerintahan Daerah Tingkat II Temanggung mengalami banyak perubahan dalam struktur organisasi, dimana semula Sekretariat Wilayah Daerah tidak dibantu oleh tiga asisten dan hanya memiliki 6 urusan bagian, ternyata pada tahun ini menerapkan pola struktur organisasi yang diarahkan pada otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab sehingga mengalami banyak perubahan termasuk dalam kepengurusan kepala bagian yang menjadi 11 bagian.

Selain daripada itu juga dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah mengadakan study banding atau mengacu kepada model yang telah ditetapkan oleh pusat tentang proyek percontohan otonomi daerah yang dalam hal ini Kabupaten Banyumas sebagai proyek Percontohan bagi seluruh kabupaten yang berada di Jawa Tengah. Yang telah diuji selama masa percobaan dua tahun dan dinyatakan telah berhasil mengadakan pembenahan secara menyeluruh baik itu yang bersifat non-fisik seperti skill dan ketrampilan kerja personal maupun aspek fisik yang meliputi sarana dan prasarana.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Tingkat II pemerintah melaksanakan beberapa asas penting yakni asas umum, desentralisasi, dekonsentrasi, tugas pembantuan.

1. Asas Desentralisasi

Penyelenggaraan penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya.

2. Asas dekonsentrasi, pelimpahan wewenang dari pemerintahan atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat daerah.
3. Tugas pembantuan adalah turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintahan desa oleh pemerintahan atau pemerintahan daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.
4. Asas umum adalah pemerintah diwajibkan melaksanakan asas desentralisasi dan dekonsentrasi didalam penyelenggaraan pemerintahan tetapi juga menyelenggarakan pemerintah di daerah menurut asas tugas pembantuan.

Pemberian otonomi kepada Daerah, asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi, asas dekonsentrasi bukan sekedar komplemen atau pelengkap terhadap asas desentralisasi, akan tetapi sama pentingnya dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan pada prinsip-prinsip sebagai berikut :

1. Pelaksanaan pemberian otonomi kepada Daerah harus menunjang aspirasi perjuangan rakyat, yakni memperkuat negara kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya.
2. Pemberian otonomi kepada daerah harus merupakan otonomi yang nyata dan bertanggungjawab.
3. Asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi dengan memberikan kemungkinan pula bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan.
4. Pemberian otonomi kepada Daerah mengutamakan aspek keserasian dengan tujuan disamping aspek pendemokrasian.

5. Tujuan pemberian otonomi kepada Daerah adalah untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

2.3. UNSUR PENYELENGGARA PEMERINTAH DAERAH TINGKAT II

2.3.1. Unsur Pemerintah Daerah

1. Kepala Daerah

Undang-undang nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di daerah Mengatur secara substansial tentang penyelenggaraan urusan Pemerintahan di daerah mengatur secara Desentralisasi tentang penyelenggaraan urusan pemerintahan dengan berlandaskan azas Desentralisasi dan tugas pembantuan (Madebewind) didaerah. Dalam hal ini Kepala Daerah sebagai penyelenggara bidang eksekutif mempunyai dua fungsi, yaitu sebagai Kepala Daerah otonom yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggung jawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah dan berfungsi sebagai Kepala Wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di Daerah. Kedudukan Kepala Daerah selain unsur Pemerintah Daerah, Pimpinan seluruh Perangkat Pemerintah Daerah, juga sebagai pimpinan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang bertanggung jawab kepada Presiden melalui Gubernur Kepala Daerah Tingkat I. Adapun tugas Kepala Daerah menetapkan landasan kebijaksanaan umum bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta menyelenggarakan segala urusan Pemerintahan daerah tingkat II. Kepala Daerah sebagai Kepala Wilayah ditegaskan bahwa Bupati Kepala Daerah berkewajiban untuk mmemimpin penyelenggaraan

pemerintahan, mengkoordinasikan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan serta membina kehidupan masyarakat disegala bidang.

2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Dewan Perwakilan rakyat Daerah adalah unsur Pemerintah Daerah sesuai dengan ketentuan pasal 13 ayat (1) Undang-undang No.5 Tahun 1974, yang bertugas bersama Bupati Kepala Daerah menetapkan kebijaksanaan umum Pemerintah Daerah. Adapun fungsi dari DPRD adalah sebagai berikut :

- a. Bersama-sama dengan Bupati Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah.
- b. Bersama-sama dengan Bupati Kepala Daerah menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
- c. Bersama-sama dengan Bupati Kepala Daerah melaksanakan peraturan perundang-undangan yang wewenang pelaksanaannya ditugaskan kepada Kepala Daerah.
- d. Menjalin pelaksanaan kerjasama dengan Bupati Kepala Daerah.

2.3.2. Sekretariat Wilayah Daerah Sebagai Unsur Badan/Staf Daerah

Sekretariat Daerah Tingkat I diintegrasikan dengan Sekretariat Wilayah Propinsi atau Ibukota Negara dan Sekretariat Daerah Tingkat II diintegrasikan dengan Sekretariat Wilayah Kabupaten/Kotamadya. Dengan demikian Sekretariat Wilayah Daerah adalah sekretariat yang membantu Kepala Daerah dan Kepala Wilayah. Dengan Pengintegrasian sekretariat ini, maka dapat diharapkan dayaguna dan hasilguna dalam penyelenggaraan pekerjaan Pemerintahan.

Sekretariat Wilayah/Daerah sebagai unsur staf yang berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Bupati Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan di Daerah berdasarkan asas dekonsentrasi, desentralisasi dan tugas pembantuan.

1. Sekretaris Wilayah Daerah Sebagai Sekretaris Eksekutif Daerah Tingkat II

Setwilda mempunyai tugas membantu Bupati Kepala Daerah dalam melaksanakan tugas pokok penyelenggaraan pemerintahan di daerah, pelaksanaan pembangunan dan perekonomian, pembinaan masyarakat serta pembinaan administrasi, organisasi tata laksana serta memberikan pelayanan teknis administratif kepada seluruh perangkat daerah dan instansi vertikal.

2. Susunan Organisasi Sekretariat Wilayah Daerah Tingkat II

Susunan organisasi Setwilda terdiri dari 3(tiga) asisten dan 11(sebelas) bagian dan dibantu kelompok jabatan fungsional, yaitu :

a. Asisten :

1. Asisten Tata Praja (Asisten I).
2. Asisten Administrasi Pembangunan (Asisten II).
3. Asisten Administrasi (Asisten III).

b. Bagian :

1. Bagian Pemerintahan
2. Bagian Pemerintahan Desa
3. Bagian Hukum
4. Bagian Hubungan Masyarakat
5. Bagian Perekonomian
6. Bagian Penyusunan Program
7. Bagian Sosial
8. Bagian Kepegawaian
9. Bagian Keuangan

10. Bagian Organisasi
 11. Bagian Umum
 12. Bagian lain sesuai dengan kondisi Daerah masing - masing.
- c. Kelompok Fungsional

3. Tugas Dan Fungsi Asisten Sekretaris Wilayah Daerah Tingkat II

a. Asisten Tata Praja (Asisten I)

Asisten Tata Praja mempunyai tugas melakukan pembinaan penyelenggaraan pemerintahan dan mengkoordinasikan perumusan peraturan perundang-undangan serta hubungan masyarakat.

b. Asisten Administrasi Pembangunan (Asisten II)

Asisten Administrasi Pembangunan, mempunyai tugas melaksanakan dan mengkoordinasikan penyusunan pedoman dan petunjuk teknis pembinaan pelaksanaan perekonomian daerah, pembangunan dan kesejahteraan rakyat.

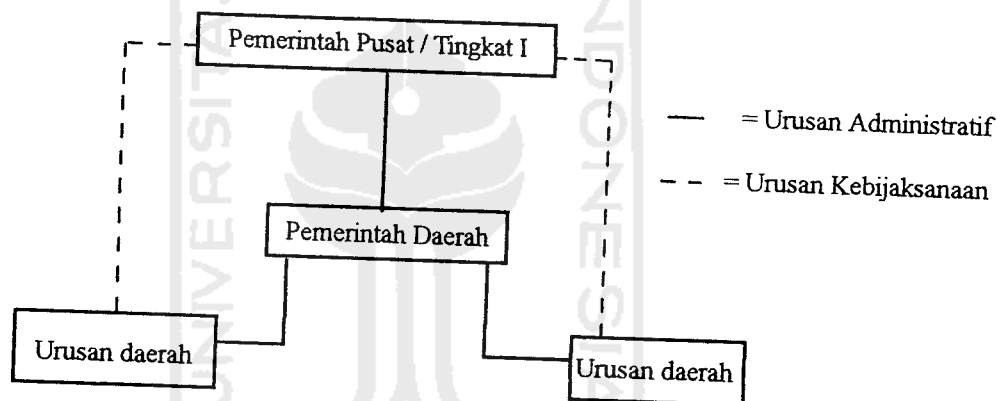
c. Asisten Administrasi (Asisten III)

Asisten III berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Sekretaris Wilayah/ Daerah. Tugas asisten III melaksanakan dan membina serta mengkoordinasikan kepegawaian, keuangan, organisasi dan tatalaksana, rumahtangga, tata usaha dan kearsipan serta protokol dan kelengkapan.

2.4. PERBEDAAN PEMERINTAHAN OTONOM DAN PEMERINTAHAN NON - OTONOM

2.4.1. Pemerintahan Otonom

Dalam penyelenggaraan Pemerintah Daerah urusan - urusan pemerintahan diserahkan kepada daerah dengan asas desentralisasi pada yang dasarnya menjadi wewenang dan tanggungjawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan, maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaannya. Demikian pula perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah itu sendiri, yaitu terutama Dinas-dinas Daerah, lihat Gambar 2.1.

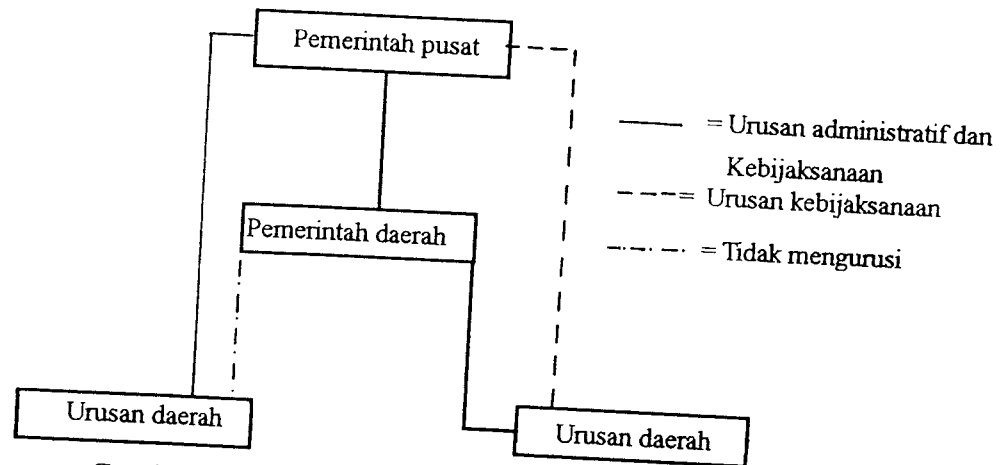


Gambar 2.1. Diagram pemerintahan otonom

2.4.2. Pemerintahan Non-Otonom

Urusan-urusan yang dilimpahkan kepada pemerintah dilaksanakan sepenuhnya oleh pejabat pemerintah bukan oleh daerah atau disebut menganut asas dekonsentrasi sehingga baik mengenai kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan maupun pembiayaan semua ditangani oleh pemerintah di atasnya, lihat Gambar 2.2.





Gambar 2.2. Diagram pemerintahan non otonom

2.5. FAKTOR YANG BERPENGARUH DALAM PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH

Pada konteks otonomi Daerah di Indonesia tersebut sebenarnya berlaku konsep *state - Society relationship*, yaitu kekuasaan politis tetap berada di tangan Pemerintah sedangkan Daerah memiliki administrative authority saja. Jika Pemerintah Daerah dengan administrative authority yang dimiliki bisa mendorong masyarakatnya untuk bersama-sama memajukan Daerahnya, maka volume administrative authority yang ada pada Daerah akan meningkat oleh karena bertambahnya jumlah urusan. Dengan demikian aspek yang mempengaruhi sesuai yang telah diungkapkan diatas harus bisa mengimbangi terhadap volume administrative authority. Hal ini juga ada persamaannya dengan teori yang dikemukakan oleh Smith (1979) dalam mengkaji keberhasilan pelaksanaan otonomi yang bertolak pada beberapa variable, antara lain : fungsi/tugas pemerintah, bidang tugas administratif, personal, wilayah. Juga Teori dari Johanes Fernandez (1992) yang dapat dijadikan alternatif untuk mempertegas tolok ukur tentang pentingnya sektor Pemerintahan dalam pelaksanaan otonomi Daerah, antara lain : Aparat Pemerintah, institusional,

keuangan. Dengan meninjau terhadap beberapa teori tersebut dapat disimpulkan bahwa perlu adanya perhatian khusus mengenai sektor Pemerintahan, yang dalam hal ini Pemerintah Daerah Tingkat II dalam hubungannya dengan pelaksanaan otonomi Daerah sesuai U.U. No. 5 Tahun 1974. Yang didalamnya perlu adanya pemahaman bahwa titik berat otonomi di Daerah Tingkat II, dapat diartikan pemberian peranan Pemerintah Pusat atau Dati I kepada Dati II berupa wewenang perencanaan, pengaturan, penggunaan, pengendalian dan pengawasan dalam penyelenggaraan Pemerintah, pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan di Daerah yang bersangkutan.

Faktor-faktor yang perlu mendapat perhatian pada titik berat otonomi Daerah Tingkat II, yaitu wewenang disatu pihak dan kemampuan di pihak lain, sebagai berikut :

- Pemberian wewenang yaitu pemberian kekuasaan dari pemerintah Pusat atau Daerah Tingkat I kepada Daerah Tingkat II.
- Kemampuan (Faktor yang diperlukan untuk melaksanakan tugas sebagai akibat dari adanya penyerahan wewenang), terdiri dari : Personal, sarana dan prasarana, Pembiayaan/sumber dana. Tiga hal tersebut dapat disingkat dengan istilah 3P.

Kenyataannya pada sampai saat ini apa yang dicetuskan dalam pasal 11 ayat (1) U.U. No. 5 tahun 1974 belum terlaksana, walaupun berjalan tersendat-sendat dan realisasinya belum sebagaimana yang diharapkan, hal ini antara lain disebabkan salahsatunya faktor "3P" tersebut.

2.6. PERKEMBANGAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

Penyerahan urusan Daerah yang sudah sewajarnya dan lebih efektif untuk dilakukan oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah Tingkat I kepada Pemerintah Daerah Tingkat II ternyata hanya sebagian saja. Sebenarnya Perintah telah menggariskan agar penyerahan urusan secara berjenjang itu dilanjutkan penyerahannya pada Daerah Tingkat

II sebagaimana dipertegas dalam PERMENDAGRI NO. 4 TAHUN 1976 tentang tata cara pelaksanaan penyerahan urusan-urusan tertentu dari Daerah Tingkat I kepada Daerah Tingkat II. Selain aspek administratif otonomi daerah juga dipengaruhi oleh kondisi geografis yang menyebabkan adanya perbedaan penerapan ketentuan-ketentuan atau bimbingan-bimbingan yang telah ada. Daerah Tingkat II dalam kondisi yang semacam ini harus lebih berinisiatif dan kreatif. Keadaan ini selain menggambarkan keadaan otonomi lebih besar pada Daerah Tingkat I, sehingga titik berat otonomi tidak pada Daerah tingkat II, juga kurang menjamin efektifitas penyelenggaraan urusan dan menghambat proses pendewasaan bagi Daerah Tingkat II dalam menyelenggarakan Pemerintah Daerah.

