

MODUL
PELATIHAN KEPEMIMPINAN ADMINISTRATOR
Hubungan Kelembagaan



PKA



**LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA
2021**

MODUL
HUBUNGAN KELEMBAGAAN
PELATIHAN KEPEMIMPINAN ADMINISTRATOR



Lembaga Administrasi Negara
Republik Indonesia
2021

Hak Cipta © Pada:
Lembaga Administrasi Negara Edisi Tahun 2021
Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia
Jl. Veteran No. 10 Jakarta 10110
Telp. (62 21) 3868201-06 Ext. 193, 197
Fax. (62 21) 3800188

**HUBUNGAN KELEMBAGAAN DALAM
PEMERINTAHAN
Modul Pelatihan Kepemimpinan Administrator**

TIM PENULIS MODUL:

Drs Dodi Riyadmadji,MM dan Dr. Ahmad Taufik, M.Si

Jakarta – LAN – 2021

ISBN:

KATA PENGANTAR

Modul ini adalah penyempurnaan dari yang sudah ada karena bahan paparan yang kami siapkan sudah dipakai oleh Lembaga Administrasi Negara dalam menyelenggarakan Diklat KPA (setingkat Eselon III). Arah pembangunan SDM Aparatur ditujukan pada SDM Aparatur yang memiliki integritas, profesional, netral dan bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik KKN, mampu menyelenggarakan pelayanan publik bagi masyarakat dan mampu menjalankan peran sebagai unsur perekat persatuan dan kesatuan bangsa berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu, pembangunan SDM juga diarahkan agar mampu beradaptasi terhadap perubahan global yang sangat dinamis. Oleh karena itu, penyiapan SDM Aparatur ke depan harus diarahkan pada peningkatan daya saing yang komprehensif baik terkait penguatan teknologi, infrastruktur, dan sistem, maupun penguatan terhadap penguasaan pengetahuan, *networking*, dan kolaborasi. Kunci keberhasilan dari semua unsur tersebut terletak pada kualitas sumber daya manusia yang akan berperan sebagai penggerak utamanya.

Perubahan mendasar yang saat ini sedang terjadi di dunia yaitu Revolusi Industri 4.0 dimana teknologi informasi menjadi hal yang tidak dapat dipisahkan dari kegiatan sehari-hari juga membawa pengaruh terhadap pengembangan kompetensi ASN. Perkembangan teknologi informasi mengubah *business process* di segala bidang dan menjadikan kegiatan yang semula dilakukan secara manual dapat dilakukan melalui teknologi informasi. Dalam dunia bisnis, pelaku usaha tidak perlu memiliki modal yang berwujud untuk dapat memulai sebuah bisnis sedangkan dari konsumen segala transaksi dapat dilakukan melalui online. Untuk berbelanja, orang tidak perlu datang ke

supermarket untuk mendapatkan barang yang dibutuhkan, namun dengan berbagai aplikasi, barang yang dibutuhkan tersebut dapat diantarkan langsung ke depan pintu rumah.

Demikian juga dengan pembelajaran, orang tidak perlu datang ke tempat pelatihan, namun tetap dapat mengikuti pembelajaran melalui model pembelajaran *e-learning*. Hal ini tentu membawa pengaruh perubahan *mindset* dalam pengembangan kompetensi ASN dimana pembelajaran jarak jauh melalui *e-learning* menjadi hal yang tidak dapat dihindarkan. Wajah kediklatan yang terjadi diperkaya dengan perubahan *business process* dari manual ke online yang mengubah sistem kediklatan lama yang lebih mengutamakan pembelajaran tatap muka dan di dalam kelas menjadi pembelajaran mandiri, jarak jauh dan tidak di dalam kelas.

Lembaga Administrasi Negara sebagai Instansi Pembina Pelatihan harus melakukan berbagai penyesuaian sesuai dengan tuntutan zaman. Memenuhi tuntutan tersebut maka perubahan mendasar dalam penyiapan kompetensi bagi Pejabat Pengawas telah dilakukan oleh Lembaga Administrasi Negara melalui perubahan kurikulum dan bahan ajar.

Akhir kata, kami atas nama Lembaga Administrasi Negara, mengucapkan terima kasih kepada tim penulis yang telah meluangkan waktu dan pikiran sehingga bahan ajar ini dapat hadir di tengah-tengah Bapak dan Ibu peserta pelatihan. Kami berharap bahan ajar ini dapat menjawab tuntutan pembelajaran dan membawa manfaat bagi pembacanya. Namun demikian, kami menyadari bahwa bahan ajar ini masih jauh dari sempurna, maka kami membuka lebar terhadap masukan dan saran perbaikan atas isi bahan ajar ini.

Demikian, selamat membaca. Semoga bermanfaat !!!

DAFTAR ISI

BAB I	Pendahuluan	1
A.	Latar Belakang	1
B.	Deskripsi Singkat	4
C.	Manfaat Pembelajaran Bagi Peserta	4
D.	Tujuan Pembelajaran	5
E.	Materi Pokok dan Sub Materi Pokok	5
F.	Petunjuk Belajar	6
BAB II	Konsep Hubungan Kelembagaan Pusat - Daerah.....	8
A.	Konsepsi Negara Kesatuan RI	8
B.	Politik Desentralisasi dan Otonomi Daerah	12
C.	Isu Stategis Dalam Kerja Sama	16
D.	Rangkuman.....	18
E.	Evaluasi	19
BAB III	Lembaga-Lembaga Terkait Tugas Pokok.....	20
A.	Hubungan Kelembagaan Pemerintah Pusat dan Daerah ...	20
B.	Jejaring Kerja Sama Pemerintah Pusat dan Daerah	20
C.	Business Process dan Mekanisme Kerja Sama	24
D.	Rangkuman	
E.	Evaluasi	
BAB IV	Potensi Kewenangan Dapat Dikerjasamakan	
A.	Kriteria Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah	
B.	Klasifikasi/Anatomi Urusan Pemerintahan	
C.	Kerja Sama Daerah dalam Penyediaan Pelayanan Publik ...	
D.	Rangkuman	
E.	Evaluasi	
BAB VI	Penutup	
A.	Kesimpulan	
B.	Implikasi	
C.	Saran Tindak Lanjut	
	DAFTAR PUSTAKA	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pemerintah Pusat memiliki kewajiban membenahi kemampuan institusi yang ada di bawahnya dalam hal ini daerah, sebagaimana Pollit & Bouckaert (2000: 10) bahwa suatu bentuk reformasi manajemen publik yang harus diperhatikan pemerintah saat ini tidak lagi berfokus pada *macroorganizational capacities* di tingkat pusat, namun harus juga memperhatikan *microorganizational abilities of governments* di tingkat daerah.

Penggambaran struktur sebagaimana digambarkan adalah struktur Negara Kesatuan RI setelah UUD 1945 diamandemen yang kedua, sehingga perubahan yang terjadi berupa MPR RI sebagai Lembaga Tinggi Negara; ada tambahan DPD RI yang mewakili seluruh Daerah Propinsi yang ada; ada Mahkamah Konstitusi; ada KPK yang diberikan tugas khusus untuk memberantas perbuatan tindak pidana korupsi dan selalu nampak upaya penguatan Desentralisasi Politik dan Administrasi.

Peran pemerintah pusat dalam peningkatan kerja sama antar daerah adalah adanya upaya yang sistematis dan berkesinambungan dalam memperkenalkan, mendorong, dan menginstusionalisasikan agar daerah terbiasa

melakukannya dan mengambil manfaatnya. Daerah juga harus melihat bahwa kerja sama adalah sebuah kebutuhan yang penting untuk direalisasikan.

Sebelum menyelenggarakan kerja sama dalam program pelayanan publik dan program lainnya seperti: isu terkait kawasan perbatasan dan tata ruang, penanggulangan bencana dan penanganan potensi konflik, isu kemiskinan serta pengurangan disparitas wilayah, terlebih dahulu Pejabat Kepemimpinan Administrator harus memahami pengertian kerja sama terutama dalam konteks pemerintah daerah, sebagaimana Patterson (2008) dalam Warsono (2009) mendefinisikan kerja sama antar daerah (*intergovernmental cooperation*) dari adanya kepentingan bersama yang mendorong dua atau lebih pemda untuk memberikan pelayanan bersama atau memecahkan masalah secara bersama-sama.

Keterbatasan kemampuan, kapasitas, dan sumber daya yang berbeda-beda antar daerah menimbulkan adanya disparitas wilayah dan kemiskinan (kesenjangan sosial). Melalui kerja sama antar daerah diharapkan terjadi peningkatan kapasitas daerah dalam penggunaan sumber daya secara optimal dan pengembangan ekonomi lokal salah satunya melalui kegiatan pemasaran produk bersama dan kerja sama bidang perdagangan guna peningkatan skala perekonomian dan daya saing daerah (Murwito, dkk KPPOD : 2013).

Pejabat Administrator memiliki peranan penting dalam memahami konsep kerjasama kelembagaan, bagaimana menyusun peta jejaring kerjasama antar unit organisasi/lembaga, seperti mengetahui landasan/sumber

hukum kerja sama, bentuk kerja sama, pembinaan dan pengawasan dalam kerja sama termasuk asosiasi yang dapat dimanfaatkan dalam melakukan kerja sama. Pejabat Administrator juga diharapkan mampu mengkoordinasikan penyusunan *business process* serta mekanisme kerja sama.

Pejabat Administrator dalam mendukung strategi peningkatan kualitas kerja sama baik kerja sama dengan daerah lain maupun kerjasama dengan pemerintah pusat harus memahami kriteria kewenangan, dapat mengidentifikasi urusan pada tingkatan pemerintahan sehingga potensi kewenangan terutama dalam pelayanan publik dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat dapat terus dilakukan secara berkelanjutan.

B. Deskripsi Singkat

Mata pelatihan ini membekali peserta dengan kemampuan memahami **konsep hubungan kelembagaan**, menyusun **peta jejaring** kerjasama antar unit organisasi/lembaga, dan menganalisis **potensi kewenangan** dalam pelayanan publik dapat dikerjasamakan.

C. Manfaat Pembelajaran Bagi Peserta

Modul Hubungan Kelembagaan pada Pelatihan Kepemimpinan Administrator dikembangkan untuk membekali para ASN Pemangku Jabatan Administrator untuk memahami konsep kerjasama kelembagaan, menyusun peta jejaring kerjasama antar unit organisasi/lembaga, dan menganalisis potensi kewenangan dalam pelayanan publik dapat dikerjasamakan.

D. Tujuan Pembelajaran

1. Kompetensi Dasar

Setelah mengikuti pembelajaran mata pelatihan ini peserta diharapkan mampu memahami konsep kerjasama kelembagaan, menyusun peta jejaring kerjasama antar unit organisasi/lembaga, dan menganalisis potensi kewenangan dalam pelayanan publik dapat dikerjasamakan.

2. Indikator Keberhasilan

Setelah mengikuti mata pembelajaran ini, peserta dapat:

- a. menjelaskan konsep kerja sama kelembagaan;
- b. menyusun peta jejaring kerjasama antar unit organisasi/lembaga; dan
- c. menganalisis potensi kewenangan dalam pelayanan publik dapat dikerjasamakan.

E. Materi Pokok dan Sub Materi Pokok

Materi pokok dan sub materi pokok yang akan dibahas dalam mata pelatihan ini adalah:

1. Konsep Kerja Sama Kelembagaan
 - a. Definisi Kerja Sama Kelembagaan
 - b. Pentingnya/Alasan Melakukan Kerja Sama
 - c. Isu Strategis Dalam Kerja Sama
 - d. Model Kelembagaan Kerja Sama
2. Lembaga-Lembaga Terkait Tugas Pokok

- a. Hubungan Kelembagaan Pemerintah Pusat dan Daerah
 - 1) Hubungan Kekuasaan Pemerintah Pusat dan Daerah
 - 2) Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah
 - b. Jejaring Kerja Sama Pemerintah Pusat dan Daerah
 - 1) Dasar Hukum Kerja Sama
 - 2) Bentuk Kerja Sama
 - 3) Pembinaan dan Pengawasan Kerja Sama
 - 4) Asosiasi Kerja Sama
 - c. *Business Process* dan Mekanisme Kerja Sama
3. Potensi Kewenangan Dapat Dikerjasamakan
- a. Kriteria Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah
 - b. Klasifikasi/Anatomi Urusan Pemerintahan
 - c. Kerja Sama Daerah dalam Penyediaan Pelayanan Publik

F. Petunjuk Belajar

Untuk memaksimalkan proses dan hasil belajar dari Modul Hubungan Kelembagaan; disarankan agar peserta PKA - Pelatihan Kepemimpinan Administrator dapat mengikuti tahapan pembelajaran berikut ini:

1. Mulailah dengan mempelajari Bab I: Pendahuluan, yang memberikan gambaran mengenai Latar Belakang perlunya mempelajari modul; Deskripsi Singkat mengenai substansi modul; Manfaat modul dan Bahan Ajar Bagi peningkatan kompetensi para ASN Administrator; Tujuan Pembelajaran; serta ruang lingkup Materi Pokok dan Sub Materi Pokok

2. Sebelum mempelajari esensi setiap Bab, pelajari komponen pengantar Bab, yang menjelaskan ruang lingkup yang akan dipelajari dari Bab tersebut.
3. Baca setiap bab dengan membuat catatan- catatan seperlunya. Pastikan tingkat pemahaman Anda terkait substansi Bab yang sedang dipelajari telah maksimal sebelum beralih ke Bab-Bab selanjutnya.
4. Kerjakan latihan dalam setiap Bab dalam modul.

BAB II

HUBUNGAN KELEMBAGAAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH

A. Konsepsi Negara Kesatuan RI

Negara Kesatuan Republik Indonesia diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 oleh Soekarno dan Hatta bukanlah tanpa perjuangan panjang. Bangsa Indonesia yang menempati wilayah Indonesia yang sedemikian luas, terdiri ribuan kepulauan dan beraneka ras dan Bahasa yang mewarnainya. Tentu saja tingkat kemajuan seluruh bangsa Indonesia saat itu belumlah menggembirakan.

Oleh karena itu tujuan yang ingin dicapai melalui kemerdekaan adalah untuk mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Perjalanan sejarah panjang Republik Indonesia sungguh sangat luar biasa, tentu penuh warna perjuangan yang selalu membara. Membentuk daerah otonom dan membina daerah otonom tentu merupakan kewajiban Pemerintahan Negara.

Semenjak Presiden Sukarno pengaturan tentang pemerintahan daerah diawali dengan UU No.1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah; UU No.22 Tahun 1948 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah ; UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah,dan yang terakhir di masa Orde Lama UU No.18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Setelah peristiwa pemberontakan G30S/PKI Tahun 1965, Pemerintahan Orde Lama berganti dengan Orde Baru sehingga UU terkait pemerintahan daerah diatur dengan UU No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah. Undang-undang ini sungguh berlaku sangat lama hingga diganti dengan UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang sangat menekankan Desentralisasi dengan melupakan azas tugas pembantuan dan Dekonsentrasi. Saat itu DPRD sungguh sangat dominan dalam pengaturan pemerintahan daerah, sehingga terdapat beberapa Bupati yang diturunkan oleh DPRD.

Seiring dengan diamandemen UUD 1945 yang kedua, maka Pemerintah mengeluarkan UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Penulis sempat menjadi Tim Inti yang secara intensif bertugas dibawah komando Dirjen Otonomi Daerah Bapak

Oentarto, SM dan Menteri Dalam Negeri Hari Sabarno.

Pada saat itu penulis cukup dekat dengan Pimpinan dan anggota Komisi II DPR RI, sehingga apapun yang penulis pikirkan pada saat itu, relatif lebih mudah diterima oleh para anggota DPR RI.

Undang-undang Pemerintahan Daerah yang berusaha menterjemahkan UUD 1945 sesuai hasil amandemen saat itu relatif dapat diimplementasikan dengan baik di daerah tentunya dengan mengoreksi berlebihan aktualisasi kewenangan DPRD karena pengaturan UU 22 Tahun 1999 waktu itu. Sehingga secara politik sering dimaknai bahwa UU 32 Tahun 2004 adalah koreksi yang dilakukan Pemerintah atas situasi yang berkembang saat itu.

Masa berlakunya UU 32 Tahun 2004 relatif cukup lama, sekitar 10 tahun. Pada waktu itu Menteri Dalam Negeri Gamawan Fauzi meminta saya dan Dirjen Otda untuk menyempurnakan Undang-undang Pemerintahan Daerah, karena ada beberapa hal yang perlu penyempurnaan. Namun saat itu sebagai Direktur di Ditjen Otda penulis tidak dapat konsentrasi penuh dikarenakan ada tuntutan untuk membuat UU Pemilihan Kepala Daerah secara khusus, sehingga konsentrasi saya lebih focus untuk menangani tugas ini.

Pada tahun 2014 lahirlah UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dalam saat yang hampir bersamaan juga lahir UU tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota setiap 5 tahun sekali.

Yang ingin saya gambarkan diatas adalah, betapa NKRI sungguh sungguh mengatur pedoman

yang sedemikian lengkap terkait dengan Pemerintahan Daerah dan hal-hal lain terkait dengan hal tersebut.

Salah satu hal yang harus dicermati adalah bahwa dalam menjalankan politik Desentralisasi bahwa daerah daerah yang ada di Indonesia, ada yang bersifat Istimewa (Aceh dan DIY), daerah otonom biasa, dan ada yang diberikan otonomi khusus seperti Papua, Papua Barat, dan DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara, khusus DKI Jakarta akan berubah kedudukannya setelah Ibu Kota Negara dipindahkan ke Ibu Kota Negara Nusantara Kalimantan Timur kelak.

Saat ini UU yang mengatur pemerintahan daerah secara umum didasarkan kepada UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang banyak menyempurnakan UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang telah diterapkan 1 dasawarsa dulu.

Yang pasti dengan adanya Lembaga-lembaga kenegaraan seperti Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Mahkamah Konstitusi (MK), tetap saja Pemerintahan NKRI tetap memandang bahwa yang dapat dilakukan Desentralisasi hanyalah urusan pemerintahan yang bersifat konkurent (bisa dibagi antar tingkat pemerintahan) sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat mempertahankan kedaulatan negara/ TNI , menjaga keamanan Negara/Polisi, mencetak uang Negara /Bank Indonesia maupun urusan berkait dengan Yustisi tidak pernah dilakukan Desentralisasi.

Dengan demikian sebagai Negara Kesatuan RI, tetaplah bahwa pemegang kekuasaan pemerintahan yang tertinggi adalah Presiden, walaupun harus diimbangi dengan Lembaga-lembaga Negara lainnya agar Presiden tidak melampaui kewenangan dalam memegang kekuasaan Pemerintahan Negara.

B. Politik Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Sejak Indonesia merdeka maka dalam waktu yang singkat sudah ditetapkan UU No.1 Tahun 1945 tentang Pembentukan Komite Nasional Indonesia di Daerah. Ini berarti walaupun Indonesia belum berhasil menyelenggarakan Pemilu untuk memilih wakil wakil rakyat di Daerah namun keberadaan daerah otonom yang ada telah dipikirkan perwakilan di daerah daerah.

Tentu saja karena pemerintahan Negara masih baru, maka berbagai upaya yang dilakukan sebagian besar masih berdimensi politis semata dengan mengacu kepada Konstitusi Negara UUD 1945. Wilayah Negara Indonesia yang sangat luas pada awalnya hanya terdiri dari beberapa Provinsi sebagai daerah besar dan Kabupaten/Kota sebagai daerah kecil.

Pada awal kemerdekaan sistem politik Indonesia tidak langsung stabil, karena suasana dari pihak penjajah masih ingin menekan terus Indonesia dengan tekanan politik dan militer yang sangat kuat.

Saat itu ada Agresi pertama 1947 dan Agresi kedua pada 1948 sehingga pada saat itu ada Serangan Umum 1 Maret 1949 di Yogyakarta yang menunjukkan bahwa Republik Indonesia masih ada dan kuat.

Pada tahun 1948 juga sempat diterbitkan UU No.22 Tahun 1948 tentang Pokok Pokok Pemerintahan Daerah yang dalam pelaksanaannya kurang efektif karena Negara tidak stabil penuh tekanan dari pihak Penjajah.

Di Tahun 1950an diberlakukan UUD-S 1950, yang menempatkan RI sebagai Negara Perserikatan, namun penyelenggaraan pemerintahan RI juga tetap ada dan bergerak sesuai kekuatan sendiri.

Masa Revolusi yang sedemikian panjang menyebabkan Indonesia baru dapat melaksanakan Pemilu dengan jumlah partai yang sangat banyak tetapi sangat demokratis.

Sayang sekali DPR-GR dan DPRD-GR yang terbentuk pada hasil Pemilu 1955 tidak dapat bekerja efektif karena banyaknya perbedaan dan suasana individualisme yang kuat, sehingga tidak mampu bekerja sebagai team work yang baik. Sehingga Presiden Sukarno sampai mengeluarkan Dekrit Presiden pada 5 Juli 1959.

Suasana Demokrasi Terpimpin juga sempat diberlakukan UU No.1 Tahun 1957 tentang Pokok Pokok Pemerintahan Daerah. Sama juga seperti pada masa berlakunya UU No.22 Tahun 1948, UU No.1 Tahun 1957 ini juga tidak efektif sehingga otonomi daerah juga tidak jelas. Di Masa Pemerintahan Orde Lama, Pemerintah juga menerbitkan UU No.18 Tahun 1965, namun nasibnya juga tidak baik sehingga otonomi daerah juga tidak berkembang dengan baik.

Tahun 1965 pada saat itu terdapat tragedi yang besar yaitu ada Gerakan G30S PKI, sehingga mulai 1966 terjadi pembekuan pemerintahan Orde Lama, dan pada tahun 1967 lahirlah Pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Suharto. Pemerintahan ini menata sistem politik dengan mengurangi jumlah partai politik, dari jumlah ratusan jumlah partai politik dilakukan fusi menjadi 2 partai politik dan 1 Golongan Karya yang isinya adalah para birokrat dan ABRI yang pada waktu itu dikaryakan. Pada masa pemerintahan Orde Baru ini, yaitu pada tahun 1974, lahirlah UU No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Para Kepala Daerah baik Provinsi, Kabupaten dan Kota selain menjadi Kepala Daerah sekaligus sebagai Kepala Wilayah, sehingga saat itu semua Kepala Daerah walaupun dipilih oleh DPRD, selalu Putusannya ada di Presiden. Dengan menerapkan keseimbangan antara azas otonomi daerah, azas dekonsentrasi dan azas tugas pembantuan, Presiden betul betul sangat berkuasa dalam mendinamisasi hubungan antar tingkatan pemerintahan. Bahkan Camatpun berfungsi sebagai Kepala Wilayah, sehingga sangat efektif dalam melakukan pembinaan kepada Desa dan Kelurahan di wilayahnya. Kepala Wilayah adalah Penguasa Tunggal, sehingga betul betul efektif dalam mengatur tugas pembinaan dan pengawasan jalannya pemerintahan.

Ciri khas pada masa Orde Baru ini bahwa pengendalian hubungan antar kelembagaan pemerintahan sungguh sangat efektif mulai dari Pusat sampai ke Kecamatan. Banyak program dari Pusat yang banyak mendominasi sehingga kawan

kawan daerah tidak siap dengan menyusun perencanaan, mengubah perencanaan dan mengelola anggaran. Masa yang sangat Panjang sekitar 32 tahun pemerintahan Orde Baru ini sangat mewarnai sampai ke wilayah Kecamatan, sehingga otonomi daerah juga berjalan tidak efektif.

Titik balik dengan berhentinya Presiden Suharto maka dimulailah Gerakan reformasi, yakni dengan melakukan perubahan berbagai peraturan perundang-undangan salah satunya UU No.5 Tahun 1974 diganti dengan UU No.22 Tahun 1999, dimana corak dan warna otonomi daerah diubah dengan membangun pemerintahan yang bersifat Parlementer di Daerah, sehingga pada saat itu DPRD sangat berkuasa dan dapat memberhentikan Kepala Daerah. Di kalangan pemerintah tentu hal ini cukup mencemaskan sehingga harus dilakukan perbaikan.

Berangkat dari kondisi UUD 1945 yang sudah diamandemen terutama dalam Pasal 18A dan Pasal 18B, maka dicoba menyusun pokok-pokok pikiran untuk memperbaiki UU Pemerintahan Daerah. Di sinilah Penulis memiliki kesadaran penuh untuk membenahi ketidak teraturan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pada saat itu lahirlah UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Untuk memudahkan bahwa urusan pemerintahan yang bersifat konkuren dapat dibagi antara Pemerintahan Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota maka setiap urusan pemerintahan tersebut dilampirkan dalam UU No.32 Tahun 2004. Dan Pembagian Urusan Pemerintahan dapat selesai dengan berlakunya PP No.38 Tahun 2007 setelah pembahasannya sangat detail. Pada masa ini Penulis

gencar sosialisasi bahwa dalam implementasi Desentralisasi Politik seluas dan sekuat apapun apakah Istimewanya suatu Daerah seperti Aceh dan DIY, Otonomi Khusus seperti di Papua, Papua Barat dan DKI Jakarta sebagai Ibu Kota Negara, tetap saja Lembaga Lembaga di Daerah Otonom harus berada dalam koordinasi dan pembinaan dari Pusat.

Saat ini UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pun diatur bahwa Lembaga Lembaga didalam lingkungan Daerah Otonom dimanapun diberikan pedoman oleh Pemerintah Pusat, agar pembinaan dan hubungan serta kolaborasi yang diwajibkan semasa Revolusi Industri 4.0 dapat diwujudkan secara baik.

C. Isu Strategis Dalam Kerjasama.

Kerjasama yang merupakan substansi pokok dari Kolaborasi memang merupakan sesuatu yang secara prosedural administratif harus disepakati para pihak. Sebagai sebuah Badan Hukum, Pemerintah Daerah dapat bekerja sama dengan pihak manapun baik di dalam maupun di luar negeri. Jadi apabila sebuah daerah akan bekerjasama dengan Lembaga di negara lain maka harus ada “ Full Powers” dari Presiden atau Menteri Luar Negeri untuk membuat Kerjasama atau perjanjian Internasional. Ketentuan ini kelihatannya sederhana, akan tetapi ini adalah hal utama yang harus dilakukan oleh Pemda manapun bila akan bekerjasama dengan pihak di Luar Negeri.

Yang berikutnya bilamana Kerjasama Pemda dilakukan secara perseorangan haruslah Kepala Daerah yang menandatangani, karena menandatangani perjanjian terkait dengan Kerjasama

ini haruslah dilakukan oleh Kepala Daerah. Kerjasama yang sering dilakukan Pemda dengan pihak swasta terkait dengan CSR juga belum diatur prosedurnya secara detail. Sehingga seringkali ketidakjelasan ini yang selalu dikeluhkan para pengusaha untuk melihat peran CSR yang diberikan dan hasil positif yang dihasilkan dari sebuah kerjasama.

Hal yang tidak kalah pentingnya adalah bagaimana Pemerintah mengatur Kerjasama ini agar semua pihak menjadi jelas komitmennya dalam mencapai hasil optimal sehingga jelas kontribusi dari berbagai pihak yang melakukan Kerjasama. Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang Kerjasama juga sering mengalami perubahan, terakhir dengan PP No.28 tahun 2018 pengaturannya agak lengkap. Akan tetapi masih sulit mencari data terkait dengan Daerah Kerjasama dengan siapa, hasilnya apa, dilaksanakan kapan dan seterusnya.

Kementerian Dalam Negeri yang menangani urusan pemerintahan dalam negeri seharusnya berpikir keras untuk membuat gambaran detail terkait dengan Kerjasama Daerah. Kerjasama antar Daerah di era otonomi daerah sekarang ini sungguh sangat penting untuk mewujudkan daya saing daerah dan menularkan inovasi melalui replikasi model inovasi yang telah berhasil dikembangkan oleh Daerah.

Bila Kerjasama dapat dipetakan secara baik, maka langkah untuk mewujudkan kolaborasi antar daerah akan semakin mudah dilakukan, sehingga kemajuan Indonesia akan nampak nyata.

D. Rangkuman

Penyelenggaraan politik desentralisasi di Indonesia sejak Merdeka hingga saat ini setidaknya diwarnai pertama tidak efektifnya kebijakan dari Pusat hingga masa Orde Lama berakhir di tahun 1966.

Namun demikian periode Pemerintahan Orde Baru mulai terasa kuatnya kebijakan Dekonsentrasi dan pemberian status Kepala Wilayah bagi Gubernur, Bupati/Walikota hingga Camat sehingga pemerintahan yang kuat sentralisasinya menonjol sehingga otonomi daerah tidak berkembang pesat. Hubungan kelembagaan yang berorientasi ke Pusat juga kuat sehingga Daerah tidak pandai menyusun perencanaan dan penganggaran, bahkan bila terjadi perubahan kebijakan sangatlah lama untuk harmonisasinya.

Sebaliknya kondisi itu mulai berubah di jaman Pemerintahan Reformasi 1999 dimana pemberlakuan otonomi daerah bernuansa parlementer. Kepala Daerah saat itu seringkali ditekan oleh DPRD, bahkan di beberapa tempat pertanggungjawaban Kepala Daerah ditolak dan dilengserkan dari kedudukan Kepala Daerah. Kondisi ini dilihat oleh Pemerintah sebagai suatu kondisi yang memprihatinkan.

Dengan diamandemennya UUD 1945 khususnya Pasal 18 menjadi Pasal 18A dan 18B, maka

dimulailah penyusunan Pokok-pokok pemikiran untuk menjadi UU Pemerintahan Daerah. Proses pembahasan bersama DPR RI pada saat itu berlangsung lancar sehingga UU No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disetujui.

Semenjak saat itu otonomi daerah mulai ditempatkan dalam tatanan yang kuat dan melembaga, sementara hubungan kelembagaan organisasi Perangkat Daerah dengan Pemerintah Pusat semakin kuat. Nomenklatur organisasi perangkat daerah juga dibuat seragam sehingga membuat mudahnya pembinaan oleh Pemerintah Pusat.

E. Evaluasi

Kebijakan Desentralisasi Politik oleh Pemerintah Pusat semasa pemerintahan Orde Lama tidak begitu berdampak pada pelaksanaan otonomi daerah.

Kebijakan di Era reformasi 1999 Desentralisasi Politik menguat, bahkan terkesan bernuansa parlementer di Daerah. Kekuasaan DPRD sedemikian menguat bahkan di beberapa Daerah sempat DPRD menolak pertanggungjawaban Kepala Daerah, dilanjutkan dengan pelengseran Kepala Daerah. Posisi ini menimbulkan instabilitas dan tidak kuat berpegang kepada UUD 1945.

Dengan diamandemen UUD 1945 utamanya Pasal 18, maka UU 32 Tahun 2004 tentang

Pemerintahan Daerah yang disempurnakan dengan UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi semakin kuatlah otonomi daerah. Daerah semakin pandai menyusun perencanaan dan penganggaran sehingga banyak Daerah yang semakin maju, inovatif dan menjadi semakin sejahtera.

BAB III

LEMBAGA LEMBAGA TERKAIT TUGAS POKOK

A. Hubungan Kelembagaan Pemerintah Pusat Dan Daerah

Dalam sejarah Panjang Negara Kesatuan Republik Indonesia mulai dari masa Orde Lama sampai dengan masa Reformasi, telah banyak diwarnai oleh adanya disharmoni hubungan kelembagaan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah. Yang pasti dalam Negara Kesatuan, seberapa besar Desentralisasi itu diterapkan, pastilah terdapat hubungan yang secara alamiah akan terbangun. Sebagai contoh dalam hal hubungan keuangan, dalam hal alokasi pastilah ada kekhususan yang diterapkan di daerah yang diberikan Keistimewaan, ataupun di daerah yang diberi Otonomi Khusus. Pengalaman penulis sebagai anggota Tim yang merumuskan Keistimewaan DIY dan Keistimewaan yang diberlakukan di Aceh juga ada sumber keuangan khusus yang namanya “dana keistimewaan” dan “dana bagi hasil dari sumber daya minyak dan gas bumi” ataupun sumber dana lainnya. Demikian pula bagi Daerah yang diberlakukan Otonomi Khusus seperti di Papua dan Papua Barat, bahkan DKI sebagai Ibu Kota Negara saat itu juga diberikan alokasi yang khusus pula.

Konsekuensi dari Desentralisasi Politik adalah dibentuknya banyak Daerah Otonom, baik Kabupaten/Kota atau Provinsi yang tentunya akan memerlukan banyaknya uang untuk pembiayaan Daerah-daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi otonominya, yang dalam konteks ini akan banyak Lembaga yang dibentuk Daerah untuk mengoperasionalkan otonominya. Maka hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah harus selalu diciptakan hubungan yang harmonis.

Dengan sistem Desentralisasi yang dianut Indonesia hingga saat ini, bahwa urusan pemerintahan diklasifikasikan dalam 3 kelompok, yaitu urusan pemerintahan yang bersifat absolut atau tidak diserahkan kepada Daerah; yang kedua urusan pemerintahan yang bersifat konkuren, yaitu urusan pemerintahan yang dapat dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota; dan yang terakhir adalah urusan pemerintahan umum yang akan dijadikan acuan bagi Gubernur dan Bupati/Walikota untuk melaksanakan pembinaan kesatuan bangsa, politik dalam negeri dan menguatkan persatuan bangsa.

Dalam pembentukan kelembagaan yang akan melaksanakan otonomi, Pemerintah selalu mengeluarkan Pedoman Pembentukan Organisasi dan Tatakerja Organisasi Perangkat Daerah, sehingga bagi Daerah-daerah yang masuk dalam klasifikasi umum otonominya, selalu organisasi perangkat daerahnya menggunakan nomenklatur yang sama dengan Pedoman, sehingga memudahkan untuk pembinaan dari Pemerintah.

Nomenklatur perangkat daerah yang diberikan pedoman juga akan memudahkan bagi Pemerintah Pusat untuk menetapkan standar pelayanan minimal, karena

hingga saat ini persoalan ini juga belum tuntas. Kementerian Dalam Negeri yang berfungsi selaku Pembina Umum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah secara khusus juga harus merampungkan standar pelayanan minimal untuk Satpol PP, Pemadam Kebakaran, dan penyelenggaraan pemerintahan Desa saya kira juga belum menuntaskan pembuatan SPM ini.

Dalam penyelenggaraan otonomi daerah saat ini, nampaknya pembinaan umum dan pembinaan teknis dari Pemerintah Pusat juga belum optimal dilaksanakan. Seringkali apabila kita cermati, masih banyak model sosialisasi dan rapat rapat koordinasi yang jangkauannya terbatas. Sebagai salah satu contoh misalnya sekarang ini DPRD dalam mengevaluasi LKPJ yang disampaikan Kepala Daerah juga tidak tuntas sosialisasinya, sehingga Penulis sering banyak menerima pertanyaan dari DPRD Papua yang ingin difasilitasi dalam mengevaluasi LKPJ Gubernur Papua. Contoh lain masih banyak bila di seputar Pembinaan ini juga belum optimal, misalnya Kementerian yang menangani “urusan pemerintahan pilihan” juga belum memiliki peta yang jelas ada berapa Kabupaten/Kota maupun Propinsi yang melaksakan urusan pemerintahan pilihan ini. Sehingga banyak daerah yang melaksanakan otonomi seringkali kerepotan dalam mengalokasikan anggaran setiap tahunnya, untuk melaksanakan urusan pemerintahan pilihan tersebut.

Selanjutnya dalam menyelenggarakan otonomi daerah tentunya Pemerintah Pusat harus mampu menjadi Pembina yang efektif,

agar tidak berkesan setelah otonomi daerah dilaksanakan maka semua menjadi tanggung jawab Pemerintahan Daerah. Hal ini terkesan sederhana, namun bila dicermati bahwa profil daerah otonom diberbagai daerah memiliki keragaman yang sangat menonjol. Coba kita banyak mencermati Kabupaten di Kalimantan dengan Kabupaten di Jawa atau tempat lain seperti di NTT. Pastilah di semua Kabupaten dari berbagai tempat itu sangat banyak keragaman utamanya bila memperhatikan kemampuan fiskal dari daerah masing masing. Dalam kondisi seperti ini tentunya pola pembinaan juga harus dilakukan secara beragam sesuai problematik daerah masing masing.

Teori klasik yang menyatakan bahwa Pemerintah Pusat dapat mengontrol Daerah Otonom dapat dilakukan dengan menggunakan instrumen pengalokasian keuangan yang ketat, pengawasan yang efektif serta pengangkatan Pejabat Daerah oleh instrument kebijakan Pemerintah. Namun bila dicermati perjalanan otonomi daerah hingga saat ini, teori klasik tersebut sulit untuk diterapkan. Penulis memiliki kenangan untuk menyusun Undang-undang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota pada tahun 2014 kala itu. Undang undang sudah dibahas dan disetujui DPR RI saat itu, akan tetapi UU yang sudah ditandatangani Presiden SBY harus dibatalkan oleh Peraturan Pemerintah Pengganti UU (PERPU) saat itu.

Beberapa hal ini harus disadari oleh berbagai pihak utamanya oleh Pemerintah Pusat,

apakah dalam melaksanakan Desentralisasi sekarang ini sudah diimbangi dengan berbagai kebijakan yang beragam sebagaimana kondisi banyak daerah yang menunjukkan keragaman yang nyata. Kementerian Dalam Negeri yang memiliki otoritas untuk melakukan introspeksi kebijakan, karena perjalanan desentralisasi sudah sedemikian jauh.

B. Jejaring Kerjasama Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Setiap tingkat pemerintahan pastilah ada hal hal yang yang memerlukan “Kerjasama” untuk dapat efektif dan efisiennya sebuah kebijakan. Pemerintah Pusat dalam mensosialisasikan kebijakan yang masif tentulah perlu dukungan kerjasama dari Daerah-daerah baik dari sisi sumberdaya manusia maupun dukungan pembiayaannya. Demikian pula bagi Daerah-daerah dalam mengembangkan daerahnya tentu memerlukan biaya yang sangat besar. Oleh karena itu bagi daerah yang dipimpin oleh kepala daerah yang paham kemajuan tentu segala potensi yang ada digali sedemikian rupa. Corporate Social Responsibility (CSR) bagi daerah yang banyak kegiatan usaha pihak swasta tentu dapat menjadi salah satu pos penyumbang dana. Seringkali CSR ini dananya dapat dinikmati Pemda apabila Kepala Daerah cukup kreatif, dan mampu berkomunikasi yang efektif dengan pengusaha pengusaha swasta, karena dukungan

dari para pihak swasta yg berusaha di daerah memang perlu kolaborasi yang efektif dari pihak pemerintah daerah.

Sungguh disayangkan hingga saat ini yang banyak dunia swasta yang bergerak di daerah belumlah optimal dalam membantu perkembangan suatu daerah. Kolaborasi antara Pemerintah Daerah dengan pihak swasta memang belum terlihat, mungkin Kota seperti DKI Jakarta yang melaksanakan otonomi satu tingkatan relatif menonjol kolaborasinya, hanya di banyak kota lebih lebih Kabupaten kolaborasi itu belumlah menonjol.

Sisi kedua terkait dengan Provinsi kembar atau Kabupaten/Kota kembar dengan pihak di luar negeri dari dulu hingga kini juga belum mengalami perkembangan yang berarti. Misalnya Kerjasama DIY-Kyoto di Jepang dari awal sampai saat ini juga belum efektif, kecuali dalam hal pengembangan kebudayaan.

Salah satu hal menarik dilakukan oleh Gubernur DKI Jakarta Anies Baswedan bahwa dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan maka yang bersangkutan bekerjasama dengan Kabupaten Banyumas di Provinsi Jawa Tengah dan Kabupaten Sumedang di Provinsi Jawa Barat. Panen padi beberapa saat yang lalu Gubernur DKI turun ke Banyumas dan ke Sumedang untuk merealisasikan hasil Kerjasama antar daerah.

Pusat Kerjasama di Sekretariat Jenderal Kemendagri mestinya segera mengembangkan model Kerjasama antar daerah semacam ini, agar

potensi dan keterbatasan yang dimiliki berbagai daerah dapat diantisipasi.

C. Mekanisme Kerjasama Daerah.

Salah satu hal yang mengawali pembicaraan kerja sama suatu daerah adalah bila Kepala Daerah melihat secara cermat tentang peluang dan problematika yang dihadapi daerah karena keterbatasan sumber pembiayaan. Sebagai contoh di sebuah daerah ada pengembang yang memiliki kewajiban untuk membangun sarana sosial di wilayah tersebut. Kebetulan daerah tersebut belum memiliki prasarana olah raga yang memadai, seperti lapangan sepak bola, lapangan bulu tangkis, lapangan volley dan lain sebagainya. Berawal dari sinilah maka proses penyusunan proposal untuk dikerjasamakan antara pihak Pemda dan swasta.

Penyusunan rencana yang seperti itu harus sangat detail, karena pembiayaan akan dilakukan oleh swasta dan untuk perizinan biasanya ditangani oleh Pemda. Biasanya bila sudah ada kesepakatan proyek langsung dijalankan, sehingga bila selesai maka Pemda membuat SOP bagaimana cara menggunakan lapangan yang dibangun secara Kerjasama tersebut.

Itu hanyalah contoh kecil dari mekanisme Kerjasama yang dilakukan antara Pemda dengan Swasta yang bergerak di sebuah Daerah. Saya yakin bila di perkotaan sangat banyak mekanisme Kerjasama antara Pemda dan pihak lain yang berada di wilayahnya.

Tentu mekanisme Kerjasama ini akan lain bentuknya apabila Kerjasama akan dilakukan dengan pihak daerah lain yang berada di luar negeri, karena prosesnya harus melalui Pusat Kerjasama di Kemendagri sampai ke Kementerian Luar Negeri untuk memperoleh full powers. Hal inilah yang harus disadari oleh Pemerintah Daerah bila akan melakukan Kerjasama dengan pihak lain sesuai dengan mekanisme yang diatur lebih lengkap dalam PP Kerjasama Pemerintah Daerah dengan pihak lainnya.

D. Rangkuman

Dalam rangkuman ini penulis hanya ingin mnggaris bawahi bahwa, di dalam Negara Kesatuan RI akan senantiasa terdapat hubungan kelembagaan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Dalam perkembangannya sepanjang kesadaran semua pihak menonjol, potensi Kerjasama akan selalu ada, baik di Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Hanya saja hingga sekarang ini belum optimal fungsi koordinasi dan kolaborasi dari beberapa pihak, baik di Pemerintah dan Pemerintah Daerah, sehingga hubungan Kerjasama yang sudah ada belum menunjukkan hasil yang efektif untuk kemajuan bangsa.

Ini hal yang perlu dilakukan oleh semua pihak agar koordinasi dan kolaborasi guna mencapai kemajuan perlu untuk menjadi semangat Bersama.

BAB IV

POTENSI KEWENANGAN DAPAT DIKERJASAMAKAN

Pada Bab IV akan dibahas kriteria kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, tentunya ada kewenangan yang berbeda pada setiap tingkatan pemerintahan. Salah satu unsur penting di dalam hubungan pusat-daerah adalah pembagian kewenangan. Subbab Anatomi/klasifikasi urusan pemerintahan inilah yang akan dibahas selanjutnya, di mana secara yuridis pembagian kewenangan ini oleh undang-undang diatur sebagai urusan pemerintahan. Klasifikasi urusan pemerintahan secara khusus diatur dalam Pasal 9 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yang meliputi urusan pemerintahan absolut (mutlak urusan pusat), urusan pemerintahan konkuren (urusan bersama: pusat, provinsi, dan kabupaten/kota), dan urusan pemerintahan umum. Bab IV akan diakhiri dengan pembahasan terkait kerja sama antar daerah (KAD) dan kerja sama daerah dengan pemerintah pusat, kerja sama pemerintah dengan badan usaha (KPBU), dan kerja sama dengan pihak ketiga melalui pengembangan dari *Knowledge Sharing* Pembangunan Daerah. Hasil yang diharapkan dari kegiatan tersebut diantaranya adalah adanya *lesson learned* pembangunan daerah dan menghasilkan *outcome* dalam meningkatkan kerja sama antar daerah sehingga kualitas pembangunan daerah akan meningkat.

A. Kriteria Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Dalam amandemen UUD 1945 Pasal 17 dan 18, istilah baku yang digunakan adalah **urusan pemerintahan**, bukan **kewenangan**. Menurut Kaho (2012, 129-130) dan Mendagri (2016), distribusi urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan dilakukan dengan beberapa kriteria, sebagai berikut:

1. Eksternalitas (*Spill over*)

Pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan pemerintah (pusat). **Siapa kena dampak, mereka yang berwenang mengurus.**

2. Akuntabilitas

Yang berwenang mengurus adalah tingkatan pemerintahan yang paling dekat dengan dampak tersebut (sesuai prinsip demokrasi). Pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih baik dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.

3. Efisiensi

Apabila suatu urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdayaguna dan berhasilguna dilaksanakan oleh suatu strata pemerintahan tertentu, maka strata pemerintahan itulah yang lebih tepat untuk menangani urusan pemerintahan dimaksud dibandingkan dengan strata pemerintahan lainnya. Dalam penyelenggaraan pemerintahan, istilah efektif dan efisien disamakan dengan hasilguna dan dayaguna, yang dapat diukur dari proses yang lebih cepat, tepat, dan murah, serta hasil dan manfaatnya lebih besar, luas, dan banyak dengan suatu resiko yang minimal. Begitu juga dengan harapan terhadap pelaksanaan otonomi daerah harus mampu menciptakan pelayanan publik yang efisien dan mencegah *high cost economy*. Dengan kata lain, efisiensi dicapai melalui skala ekonomi (*economic of scale*) pelayanan publik, sedangkan skala ekonomis dapat dicapai melalui cakupan pelayanan (*catchment area*) yang optimal.

4. Kepentingan Strategis Nasional

Ditentukan berdasarkan pertimbangan dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, menjaga kedaulatan negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional dan pertimbangan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Lebih lanjut, Kaho (2012) menjelaskan bahwa terdapat kewenangan yang berbeda dalam tingkatan pemerintahan, yaitu:

1. Pusat: berwenang membuat norma-norma, standar, prosedur, monev, supervisi, fasilitasi dan urusan-urusan pemerintahan dengan eksternalitas nasional.

2. Provinsi: berwenang mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan dengan eksternalitas regional (lintas kabupaten/kota)
3. Kabupaten/kota: berwenang mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan dengan eksternalitas lokal (dalam satu kabupaten/kota).

Konsep hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam NKRI dalam rangka otonomi yang seluas-luasnya berdasarkan UUD 1945 adalah bahwa Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum yang berdasar sistem konstitusi maka dalam setiap tindakan hukum mengenai konsep hubungan kewenangan antara pusat dan daerah harus dibangun melalui peraturan perundang-undangan, di mana secara yuridis kewenangan adalah hak dan kekuasaan pemerintah yang sah secara hukum, maka dalam konsep negara hukum (*rechstaat*) segala tindakan pemerintah yang bersumber dari kewenangannya haruslah berdasarkan pada asas legalitas. Oleh karenanya, kewenangan yang merupakan salah satu bentuk kekuasaan memiliki legitimasi (keabsahan), yang nantinya terhadap hubungan kewenangan tersebut memiliki *legitimate power*. Dalam peraturan perundang-undangan terkait pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagaimana yang diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah jelas tidak mencerminkan otonomi luas (Said, 2015: 493-494).

Dalam Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945 disebutkan secara jelas tentang hubungan wewenang dan keuangan antara pusat dan daerah adalah sebagai berikut:

1. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dan kabupaten kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah; dan
2. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Berdasarkan hal tersebut, Said (2015: 495) dapat dipahami dan diketahui dengan cara dan proses bagaimanakah hubungan antara pemerintah pusat dan daerah itu dilaksanakan, meskipun tidak dijelaskan lebih detail mengenai kedua hubungan tersebut. Fauzan (2006: 4) berdasarkan ketentuan Pasal 18A dimaksud secara garis besar hubungan antara pusat

dan daerah, baik yang menyangkut hubungan kewenangan maupun keuangan harus dilaksanakan secara adil, selaras, dan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah serta harus diatur dengan undang-undang.

Walaupun kewenangan dianggap sebagai salah satu bentuk kekuasaan, namun menurut pendapat Surbakti (2001: 57), keduanya memiliki perbedaan pada dimensi keabsahan (legitimasi). Jika kekuasaan tidak selalu harus diikuti oleh legitimasi, maka kewenangan adalah kekuasaan yang harus memiliki keabsahan (*legitimate power*). Lebih lanjut Surbakti menambahkan: apabila kekuasaan politik dirumuskan sebagai kemampuan menggunakan sumber-sumber untuk mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik maka kewenangan merupakan hak moral untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sedangkan yang dimaksud dengan urusan adalah segala aktivitas yang dapat dilaksanakan sebagai hasil dari kewenangan yang ada. Manifestasi dari kewenangan adalah adanya hak untuk menjalankan aktivitas-aktivitas. Berdasarkan pada kewenangan tersebut, urusan baru bisa diberikan ketika seseorang atau sekelompok orang atau sebuah institusi telah diberikan kewenangan sebelumnya.

Fauzan (2006: 79) melihat wewenang dari perspektif hukum sebagai hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan yang mengatur sendiri (*selfregelen*) dan mengelola sendiri (*selfbesturen*), sedangkan kewajiban mempunyai dua pengertian yaitu horizontal dan vertikal. Secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya sedangkan wewenang dalam pengertian vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.

Adapun kriteria kewenangan pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota dilihat dari aspek lokasi, pengguna, manfaat/dampak, dan penggunaan sumber dapatlah ditunjukkan dalam Tabel 4.1 berikut:

Tabel 4.1

Kriteria Kewenangan Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota
(Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah)

Aspek	Pemerintah Pusat	Pemerintah Provinsi	Pemerintah Kab/Kota
Lokasi	urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah provinsi atau lintas negara	lintas daerah kabupaten/kota	berada dalam daerah kabupaten/kota
Pengguna	urusan pemerintahan yang penggunanya lintas daerah provinsi atau lintas negara	lintas daerah kabupaten/kota	berada dalam daerah kabupaten/kota
Manfaat/Dampak	urusan pemerintahan yang manfaat/dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas negara	lintas daerah kabupaten/kota	berada dalam daerah kabupaten/kota
Penggunaan Sumber Daya	urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat	lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Provinsi	lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota
Lainnya	urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional		

Sumber:

<http://blogmhariyanto.blogspot.com/2015/11/pembagian-urusan-pemerintahan-konkuren.html> yang diolah kembali

Untuk memberikan gambaran pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, daerah, dan peran serta masyarakat setempat sebagai pelaksanaan otonomi daerah, Hasil Penelitian Kebijakan Pemerintah Pusat di Bidang Konservasi dari Perspektif Daerah dan Masyarakat yang dilaporkan oleh Eddy Mangopo Angi (2005) adalah "...Sejak implementasi otonomi daerah (2001), persoalan utama yang dihadapi dalam pengembangan kawasan konservasi di Indonesia adalah pembagian kewenangan pusat dan daerah. Berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku, kewenangan konservasi masih ada di tangan pemerintah pusat, padahal ada banyak inisiatif di tingkat daerah mengenai peraturan pengelolaan kawasan konservasi yang belum terakomodir dalam peraturan pusat (Angi, 2005: 1). Untuk memberikan gambaran terkait kewenangan Pusat, Daerah, dan Masyarakat disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 2
Kewenangan Pusat, Daerah dan Masyarakat Dalam Kegiatan Konservasi
di Kabupaten Kutai Barat, Kalimantan Timur

No	Kewenangan	Keterangan
1	Tujuan Kegiatan Konservasi	untuk mengetahui sejauh mana peran daerah dapat melengkapi peran pusat dalam pengelolaan kawasan konservasi
2	Kewenangan	<ul style="list-style-type: none">• Kewenangan konservasi masih ada di tangan pemerintah pusat, sebagaimana UU Kehutanan Nomor 41 Tahun 1999. Peraturan ini menunjukkan secara jelas bahwa belum terjadi desentralisasi di bidang konservasi• Pengelolaan sentralistik diperparah oleh proses perencanaan, penataan kawasan,

		<p>perlindungan, dan pengawasan serta berbagai kegiatan lainnya yang berkaitan dengan pengelolaan kawasan konservasi yang seringkali dikembangkan secara tidak transparan oleh pemerintah pusat.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dukungan pemerintah daerah dan masyarakat terhadap pengelolaan kawasan konservasi rendah.
3	Potensi kewenangan daerah dan masyarakat	<ul style="list-style-type: none"> • Ada banyak inisiatif di tingkat daerah mengenai peraturan pengelolaan kawasan konservasi yang belum terakomodir dalam peraturan pusat • Inisiatif tersebut dituangkan dalam bentuk peraturan daerah tentang kehutanan masyarakat yang salah satu bagiannya memuat tentang kegiatan konservasi lokal • Dalam praktik di lapangan, kegiatan konservasi lokal belum berjalan sepenuhnya, dikarenakan masih adanya orientasi kegiatan masyarakat pada nilai-nilai produksi pada kayu. Produksi kayu merupakan pendapatan uang yang lebih cepat dan menguntungkan berdasarkan pengalaman sebelumnya. • Ke depannya peraturan konservasi lokal ini dapat memberikan kontribusi terhadap peraturan di atasnya terutama dalam pengelolaan kawasan konservasi di tingkat lokal.

		<ul style="list-style-type: none"> • Aktivitas masyarakat yang mendukung kegiatan konservasi dapat menjadi referensi yang jelas dalam kegiatan konservasi. • Kegiatan konsultasi publik merupakan salah satu cara untuk membangun kebijakan konservasi yang terpadu dan terintegrasi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah
4	Dana kegiatan	Program hibah CIFOR dan Ford Foundation

Sumber: Eddy Mangopo Angi (2005): Laporan Hasil Penelitian Kebijakan Pemerintah Pusat di Bidang Konservasi dari Perspektif Daerah dan Masyarakat, yang diolah kembali.

Permasalahan hubungan kewenangan antar instansi juga masih dirasakan oleh Kota Batam. Batam merupakan salah satu kota yang berkontribusi pada perekonomian nasional Indonesia, dengan ditetapkannya Batam sebagai kawasan FTZ (Free Trade Zone) oleh Pemerintah Pusat. Keadaan ini menjadikan Batam dengan kota yang memiliki transmigran yang kian meningkat, sehingga berbagai persoalan kian kompleks. Namun salah satu permasalahan Batam yang krusial antara Pemko Batam dan BP Batam lebih disebabkan oleh Penerimaan Asli Daerah (PAD) Batam sebagian komponennya diterima BP Batam (Effendy, 2016: 17-18). Konflik kepentingan antara kedua institusi dalam pengelolaan Kota Batam dapat dilihat pada Tabel 4.3, berikut:

Tabel 4.3
Konflik Kepentingan Badan Pengusahaan (BP) Batam dan Pemko Batam
dalam Pembagian Kewenangan Daerah Kota Batam 2007-2015

No	Elemen Penelitian	Uraian
1.	Judul Tesis	Hubungan Pusat dan Daerah Pasca Desentralisasi: Konflik Kepentingan Badan Pengusahaan (BP) Batam dan

		Pemko Batam dalam Pembagian Kewenangan Daerah Kota Batam 2007-2015
2.	Permasalahan	Adanya dualisme kewenangan di Kota Batam yang melahirkan konflik kewenangan antara BP Batam dan Pemko Batam. Latar belakang dari dualisme kewenangan ini disebabkan oleh tumpang tindihnya regulasi yang mengatur Kota Batam dan tidak berjalannya reformasi hukum yang mengatur hubungan pusat dan daerah pasca reformasi. Tumpang tindih kewenangan ini yang memicu terjadinya konflik kepentingan di daerah.
3.	Hasil Penelitian	Dualisme kewenangan antara BP Batam dan Pemko Batam merupakan akibat dari ketidaktegasan regulasi yang mengatur hubungan antar instansi di daerah serta hubungan pusat dan daerah. Besarnya kepentingan ekonomi politik pusat di Kota Batam, sehingga desentralisasi sebagai amanat UUD 1945 tidak dapat berjalan dengan baik di Kota Batam. Untuk itu diperlukan ketegasan sikap politik pusat untuk mengakhiri konflik antar dua instansi ini.
4.	Rekomendasi	Pemerintah Pusat disarankan memberikan desentralisasi asimetris melalui reorganisasi struktur untuk mewujudkan Kota Industri Batam.
5.	Keywords	Dualisme kewenangan, konflik kepentingan, desentralisasi

Sumber: Tesis Winda Roselina Effendy, Ilmu Politik, FISIP Universitas Indonesia (2016)

yang diolah kembali.

Menurut Effendy (2016: 16), fokus utama dalam tesis ini melihat hubungan pusat dan daerah dengan berbagai persoalan konflik dan tumpang tindih kewenangan. Mudasar (2011) dalam tulisannya yang berjudul Tumpang Tindih Kewenangan Pelayanan menyatakan bahwa terjadinya konflik kewenangan pada tiap kabupaten atau kota adalah

wajar, melihat kewenangan yang didelegasikan dalam otonomi daerah. Secara umum konflik kewenangan terjadi terutama di daerah yang mempunyai potensi ekonomi yang sangat tinggi, seperti daerah otonom yang di dalamnya terdapat kawasan industri atau kegiatan ekonomi lain yang sangat potensial sebagai sumber pendapatan. Kompleksitas permasalahan di Kota Batam menjadi faktor rawan yang menyebabkan turunnya iklim investasi. Hal tersebut kontradiktif dengan tujuan utama dijadikannya Batam sebagai bandar perdagangan internasional di Indonesia. Kondisi semacam ini semestinya dikelola secara serius oleh Pemerintah Kota dan BP Batam sebagai pemegang kewenangan eksekutif di Batam.

Namun, sinergitas di antara dua lembaga tersebut terhalang oleh tumpang tindih kewenangan (*overlapping authority*) yang disebabkan oleh tidak tegasnya Pemerintah Pusat dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 53 Tahun 1999 yang mengamatkan pembagian wewenang antar lembaga yang disusun khusus untuk mengelola Batam sebagai FTZ. Permasalahan lain yang menghambat adalah kuatnya ego sektoral yang muncul akibat benturan antar kepentingan para stakeholders.

Pendapat tersebut diperkuat oleh Aida Ismeth, salah seorang anggota DPD RI dari Provinsi Kepulauan Riau, yang menyatakan bahwa konflik kewenangan ini akan terus berlangsung dan bahkan menimbulkan kekacauan berupa konflik antar instansi. Lebih lanjut Aida menegaskan "Sesuai dengan Undang-Undang Otonomi Daerah, maka sudah seharusnya Pemerintah Pusat memberi kewenangan penuh pada Pemko Batam mengelola daerah. Untuk itu, sebagian kewenangan yang masih melekat pada BP Batam sudah saatnya diserahkan ke Pemko Batam. Pemko Batam mestinya mendapat bagian pendapatan dari alokasi lahan sebagai sumber penghasil daerah (Effendy, 2016: 18)

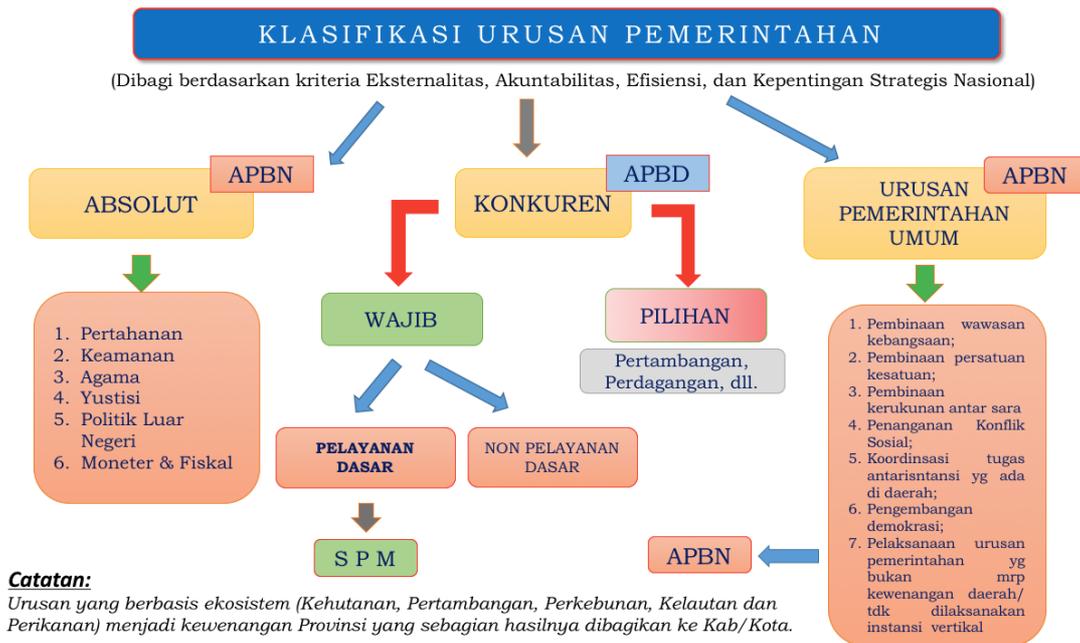
Terkait dengan pelaksanaan reformasi birokrasi yang telah melewati satu dasawarsa, pemda tampak kurang optimal karena tidak adanya *road map* yang jelas, terukur, dan terpadu (Djohan 2019: 85). Lebih lanjut dinyatakan Djohan: banyak daerah bahkan belum melaksanakan reformasi birokrasi, karena **menganggap bukan merupakan kewenangan atau urusan pemerintahan yang dilimpahkan dari pusat**, tidak tersedia biaya untuk melakukan reformasi birokrasi, dan tidak jelas siapa yang melakukan koordinasi,

pembinaan, dan pengawasan (korbinwas), apakah Kementerian Dalam Negeri atau Kementerian PANRB. Di pusat sendiri leading sector untuk memimpin reformasi birokrasi masih "abu-abu". Regulasi dibuat oleh Kementerian PANRB, namun daerah provinsi/kabupaten/kota dikendalikan oleh Kemendagri. Akibatnya, reformasi birokrasi bukan merupakan prioritas, Pemda lebih direpotkan dengan urusan pemerintahan sehari-hari (*day to day government*).

Pola pikir ke depan, birokrasi harus bekerja dalam kesatuan, kesamaan sudut pandang, kebersamaan dan berfikir bahwa kita adalah satu kesatuan pemerintahan (***whole of government***), tidak lagi terjadi *silo centris* dan hambatan sektoral serta kedaerahan sistem sentralisasi, dekonsentrasi, desentralisasi, dan azas perbantuan harus dapat saling bersinergi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sistem-sistem tersebut hanyalah suatu cara untuk mencapai tujuan pembangunan masyarakat Indonesia, sehingga dengan berkolaborasi dan kesamaan sudut pandang dan bekerja secara *whole of government* maka birokrasi kita akan menjadi birokrasi handal. Hanya dengan inovasi, kita akan dapat memenangkan persaingan global (Rosabeth Moss Kanter dalam Kristiadi, 2019: 75).

B. Klasifikasi/Anatomi Urusan Pemerintahan

Salah satu unsur penting di dalam hubungan pusat-daerah adalah pembagian kewenangan. Secara yuridis pembagian kewenangan ini oleh undang-undang diatur sebagai urusan pemerintahan. Klasifikasi urusan pemerintahan secara khusus diatur dalam Pasal 9 UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yang meliputi urusan pemerintahan absolut (mutlak urusan pusat), urusan pemerintahan konkuren (urusan bersama: pusat, provinsi, dan kabupaten/kota), dan urusan pemerintahan umum, sebagaimana Gambar 4.1, berikut:



Sumber: Diolah dari berbagai sumber

Gambar 4.1

Klasifikasi Urusan Pemerintahan

Berdasarkan fakta praktek penyelenggaraan pemerintahan, tidak ditemukan adanya negara yang secara penuh hanya menggunakan azas sentralisasi, begitu juga sebaliknya, sangat tidak mungkin penyelenggaraan pemerintahan hanya mendasarkan pada azas desentralisasi. Oleh karena itu, tepat kiranya jika dikatakan dalam praktek kehidupan bernegara, sentralisasi dan desentralisasi adalah sebuah kontinum. Sebagaimana Gambar 4.1 kewenangan absolut merupakan kewenangan yang sifatnya klasik dan dipastikan dilakukan secara sentralisasi. Titik keseimbangan antara sentralisasi dan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, menurut Suyanto (2019) dapat dikaji dalam berbagai aspek, misalnya dalam aspek pembagian kewenangan, intervensi pusat terhadap daerah, keterlibatan daerah di tingkat pusat dan pembagian (perimbangan) sumberdaya keuangan.

Lebih lanjut dijelaskan Suyanto (2019), dalam hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, pembagian kewenangan (urusan) antar tingkatan pemerintahan merupakan faktor yang sangat penting. Hal ini karena sentralisasi dan desentralisasi dalam suatu

bangunan negara sangat ditentukan oleh seberapa jauh kewenangan (urusan) yang dimiliki oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pendulum sentralisasi dan desentralisasi sangat ditentukan oleh cara dan jenis kewenangan yang dimiliki oleh setiap level pemerintahan. Bahkan dapat dikatakan bahwa bentuk suatu negara (apakah federal/negara kesatuan) dapat dilihat dari bagaimana kewenangan dan jumlah kewenangan tersebut dibagi antara Pemerintah Pusat, Provinsi (Negara Bagian) dan Kabupaten/Kota (*Municipality/kommune*). Setiap negara memiliki cara tersendiri dalam membagi kewenangan antar tingkatan pemerintahan. Bahkan jika dikelompokkan, pembagian kewenangan di negara-negara federal juga berbeda-beda, baik cara dan jenis kewenangnya. Oleh karena itu, kontinum (rangkaian) sentralisasi dan desentralisasi di negara-negara federal juga berbeda-beda. Perbedaan itu disebabkan oleh cara yang dipergunakan dan jenis kewenangan yang dibagi antar level pemerintahan. Sisa kewenangan yang tidak dituliskan secara enumeratif (disebutkan) dalam konstitusi sebagai milik negara bagian, itu yang terjadi di Kanada. Begitu juga yang diterapkan di Jerman dan Amerika Serikat, sisa kewenangan yang tidak disebutkan dalam konstitusi sebagai milik federal, diserahkan kepada negara bagian.

Adapun secara rinci klasifikasi urusan pemerintahan dapat dijabarkan, sebagai berikut:

1. Urusan Pemerintahan Absolut (mutlak urusan pusat)

Urusan pemerintahan absolut dimaksudkan sebagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pusat (sebagaimana Pasal 9 ayat (2)) dan oleh karena itu tidak berhubungan dengan asas desentralisasi atau otonomi. Urusan pemerintahan absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dalam Pasal 10 ayat (1), yaitu: a) Pertahanan, b) Keamanan, c) Agama, d) Yustisi, e) Politik Luar Negeri, dan f) Moneter dan fiskal nasional. Lebih lanjut dalam Pasal 10 ayat (2) diatur bahwa Pemerintah Pusat dalam melaksanakan kewenangan absolut ini dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkannya kepada Pemerintah Daerah berdasarkan asas dekonsentrasi.

2. Urusan Pemerintahan Konkuren (urusan bersama: pusat, provinsi, kabupaten/kota)

Usuran pemerintahan konkuren dimaksudkan sebagai urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota), sebagaimana termaktub dalam Pasal 9 ayat (3) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Selanjutnya dinyatakan dalam ayat (4), bahwa urusan konkuren yang diserahkan kepada daerah menjadi dasar bagi pelaksanaan otonomi daerah. Ada dua macam urusan dalam urusan konkuren, yaitu urusan wajib dan pilihan. Urusan pemerintahan yang bersifat wajib dibagi menjadi dua, yaitu urusan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan yang bersifat pilihan merupakan urusan yang mempunyai dampak ekologis yang serius hanya diotonomikan sampai ke daerah provinsi (kehutanan, kelautan, dan pertambangan) sehingga relatif mudah dikendalikan.

3. Urusan Pemerintahan Umum

Merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Untuk memudahkan dalam memahami klasifikasi urusan pemerintahan, Tabel 4.4 berikut diperjeles dengan beberapa prinsip yang terkait pelaksanaan, pendanaan, dan pengaturan lainnya.

Tabel 4.4

Prinsip-Prinsip Klasifikasi Urusan Pemerintahan

No	Kategori Pengaturan	Klasifikasi Urusan Pemerintahan		
		Absolut	Konkuren	Usuran Pemerintahan Umum
1.	Pelaksanaan	<ul style="list-style-type: none">•Dapat dilaksanakan sendiri oleh Pemerintah Pusat•Dapat didekonsentrasikan	Usuran pemerintahan menjadi kewenangan daerah	Usuran pemerintahan yang merupakan kewenangan Presiden sebagai

		<p>kepada instansi vertikal/Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat</p> <ul style="list-style-type: none"> • Tidak dapat ditugasperbantukan kepada daerah otonom, karena tidak ada perangkat daerah yang melaksanakan 	<p>dilaksanakan berdasarkan asas otonomi</p>	<p>kepala pemerintahan, yang pelaksanaannya di daerah dilaksanakan oleh Gubernur, Bupati atau Walikota di wilayahnya dibantu oleh instansi vertikal</p>
2.	Pendanaan	Dibiayai dari APBN	Dibiayai dari APBD	Dibiayai dari APBN
3.	Pengaturan lainnya	<p>Pembentukan instansi vertikal di daerah tidak memerlukan persetujuan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah</p>	<p>Hak daerah adalah mengatur dan mengurus urusan yang sudah diserahkan kepada daerah sesuai dengan aspirasi masyarakat setempat dan kondisi daerah dalam prinsip NKRI dengan berpedoman pada NSPK</p>	<p>Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Mendagri dan Bupati/Walikota bertanggung jawab kepada Mendagri melalui Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat</p>

Sumber: Paparan Mendagri (2016), yang diolah kembali

C. Kerja sama Daerah dalam Penyediaan Pelayanan Publik

Masih dalam ingatan kita, beberapa waktu yang lalu tepatnya tanggal 8 Oktober 2020, Kedeputan Pementauan, Evaluasi, dan Pengendalian Pembangunan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas menyelenggarakan Webinar *Knowledge Sharing* Pembangunan Daerah.

Hasil (*output*) yang diharapkan dari kegiatan tersebut diantaranya adalah adanya *lesson learned* pembangunan daerah dan menghasilkan *outcome* dalam meningkatkan kerja sama antar daerah sehingga kualitas pembangunan daerah juga meningkat.

Adapun daerah yang melakukan *knowledge sharing* adalah daerah yang mendapat Penghargaan Pembangunan Daerah (PPD) Tahun 2020 yang dinyatakan terbaik dalam perencanaan maupun pencapaian, sebagaimana Tabel 4.5, berikut:

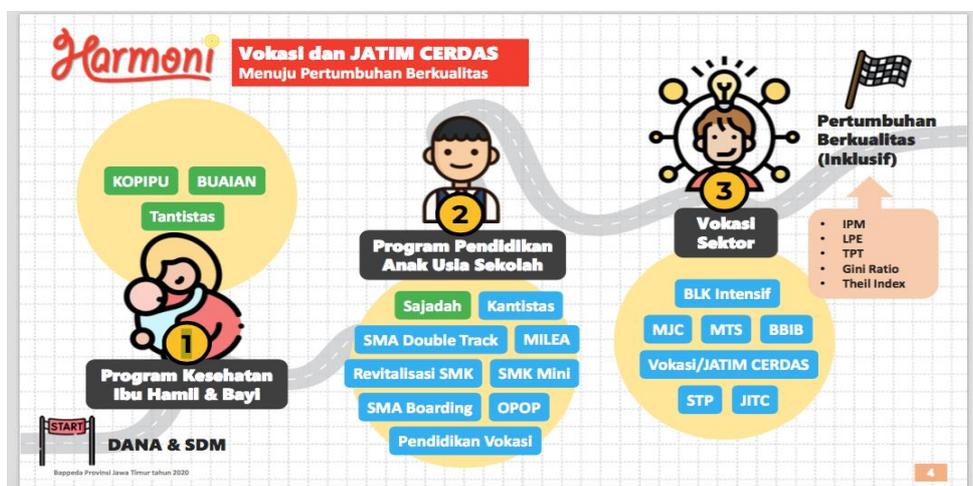
Tabel 4.5
Peraih Penghargaan Pembangunan Daerah (PPD) Tahun 2020

Tingkatan Pemerintahan	Nama Daerah	Fokus Penanganan
Provinsi	1. Jawa Tengah	Sinergitas Program Penurunan Kemiskinan
	2. Bengkulu	Pengembangan Ekonomi Kerakyatan Berbasis Ekowisata Eksklusif
	3. Jawa Timur	Harmoni Pendidikan Vokasi
Kabupaten	1. Temanggung	Inovasi Kemiskinan dan Peningkatan Kesejahteraan Berkelanjutan

	2. Poso	Peningkatan Kualitas SDM melalui Pemberantasan Penyakit Schistosomiosis
	3. Bangka	Transformasi Daerah Tambang ke Pertanian dan Pariwisata
Kota	1. Semarang	Peningkatan SDM melalui Sayangi Ibu dan Anak serta Kampung Tematik
	2. Yogyakarta	Penguatan Modal Sosial dan Pemberdayaan Kesejahteraan Masyarakat
	3. Padang	Kolaborasi Pemerintah Kota dan Perantau Minang

Sumber: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas (2020)

Dalam *knowledge sharing* tentang Praktik-Praktik Cerdas Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2020 yang disampaikan oleh Gubernur Jawa Timur, Ibu Khofifah Indar Parawansa; Jawa Timur yang mempunyai luas wilayah 36,75% Jawa (47.799,75 km²), dengan jumlah penduduk 26,52% Jawa (39.500.851 jiwa), dan 38 kabupaten/kota, 666 kecamatan, serta 8.501 desa/kelurahan; pada kesempatan tersebut membawakan tema "Harmonisasi Vokasi dan Jatim Cerdas Menuju Pertumbuhan Berkualitas", sebagaimana Gambar 4.2, berikut:



Sumber: Paparan Gubernur Jawa Timur dalam *Knowledge Sharing*
Praktik-Praktik Cerdas Pembangunan Daerah Provinsi Jawa
Timur Tahun 2020

Gambar 4.2
Harmonisasi Vokasi dan Jatim Cerdas

Sebagaimana Gambar 4.2 di atas, terlihat jelas ada tiga program yang menjadi prioritas dalam pembangunan daerah Jawa Timur yaitu:

- a. Program Kesehatan Ibu Hamil dan Bayi, dengan tiga kegiatan: Kopipu, BUIAN, dan Tantistas;
- b. Program Pendidikan Anak Usia Sekolah, dengan sembilan kegiatan: Sajadah, Kantistas, SMA Double Track, MILEA, Revitalisasi SMK, SMK Mini, SMA Boarding, OPOP, dan Pendidikan Vokasi; dan
- c. Program Vokasi Sektor, dengan tujuh kegiatan: BLK Intensif, MJC, MTS, BBIB, Vokasi/JATIM CERDAS, STP, dan JITC.

Sebagai contoh pelaksanaan kegiatan KOPIPU (Konseling dari Pintu ke Pintu) pada Program Kesehatan Ibu Hamil dan Bayi, pokok kegiatannya berupa kunjungan petugas Ponkesdes¹ bersama unsur masyarakat/ormas ke rumah keluarga untuk memberikan konseling permasalahan kesehatan.

Adapun skema pelaksanaan Kegiatan KOPIPU adalah sebagaimana Gambar 4.3, berikut:



¹ Ponkesdes adalah singkatan dari Pondok Kesehatan Desa, sebagaimana Pasal 1 Ayat (7) Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2010 tentang Ponkesdes di Jawa Timur. Ponkesdes merupakan sarana pelayanan kesehatan yang berada di desa/kelurahan yang merupakan pengembangan dari Polindes (Pondok Bersalin Desa) sebagai jaringan Puskesmas dalam rangka mendekatkan akses dan kualitas pelayanan kesehatan.

Sumber: Paparan Gubernur Jawa Timur dalam *Knowledge Sharing* Praktik-Praktik Cerdas Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2020 yang diolah kembali

Gambar 4.3

Skema Pelaksanaan KOIPU

Konseling dilaksanakan pada keluarga dengan masalah kesehatan hasil pendataan keluarga sehat yang sudah dilakukan puskesmas. Adapun tahapan pelaksanaan kunjungan konseling kesehatan adalah seperti pada Gambar 4.4, berikut:



Sumber: Paparan Gubernur Jawa Timur dalam *Knowledge Sharing* Praktik-Praktik Cerdas Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2020 yang diolah kembali

Gambar 4.4

Tahapan Pelaksanaan Kunjungan Konseling Kesehatan

Pelaksanaan Kegiatan KOIPU yang digagas Gubernur Jawa Timur sebagai wujud nyata pelayanan kesehatan masyarakat melibatkan sinergitas kerja sama antara Pemerintah Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, dan Desa/Kelurahan serta partisipasi masyarakat di Jawa Timur. Pembinaan konseling Tim Monitoring dan Evaluasi (Monev) Kegiatan KOIPU Dinas Kesehatan Provinsi Jawa Timur dilakukan secara terencana, diantaranya seperti contoh pada Gambar 4.5, berikut:



Sumber: Facebook Dinas Kesehatan
Kabupaten Lamongan, tanggal 13
Maret 2020

Gambar 4.5

Pembinaan Konseling Tim Monev Provinsi Jawa Timur

Tim Monev tersebut memberikan bimbingan kepada Dinas Kesehatan Kabupaten Lamongan agar "pergi berdansa di masa senja"² dilakukan secara berkesinambungan sehingga semua keluarga yang mempunyai masalah kesehatan secara perlahan namun pasti atau sedapat mungkin dapat diatasi lebih cepat. Komitmen yang tinggi juga ditunjukkan oleh Dinas Kesehatan, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana (Dinas KPPKB) Kabupaten Trenggalek melalui Bidang Promkes dan Pemberdayaan mengadakan Sosialisasi Hasil Survei Program Indonesia Sehat dengan Pendekatan Keluarga (PISPK) yang melibatkan kepala dinas, seluruh kepala puskesmas, penanggung jawab PISPK, dan penanggung jawab desa. Dengan kegiatan sosialisasi tersebut diharapkan seluruh puskesmas berkomitmen untuk melakukan intervensi terhadap permasalahan kesehatan di masing-masing desa agar Indeks Keluarga Sehat (IKS) meningkat dan mensinergikan kegiatan intervensi dimaksud dengan kegiatan KOPIPU.

² Pergi berdansa di masa senja (Perawat bersinergi bersama bidan di desa demi masyarakat sehat dan sejahtera), merupakan upaya kerja sama yang produktif serta kemitraan yang harmonis antara bidan desa dan perawat desa untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat. Fokus kegiatan pada upaya promotif dan preventif, pengobatan sederhana, pembinaan keluarga, serta pembinaan kegawatdaruratan. Bidan desa berfokus pada kesehatan ibu dan anak, gizi, dan imunisasi, sedangkan perawat desa berfokus pada penyakit menular dan tidak menular. Selain melakukan kunjungan rumah, bidan desa melakukan pelayanan di posyandu, sedangkan perawat desa melakukan pelayanan di posbindu.

Kegiatan KOPIPU yang merupakan salah satu andalan dalam Program Kesehatan Ibu Hamil dan Bayi di Jawa Timur, merupakan kegiatan yang dalam pelaksanaannya membutuhkan kerja sama, sinergi, dan kolaborasi antara Pemerintah Provinsi Jawa Timur c.q. Dinas Kesehatan, Pemerintah Kabupaten/Kota di Jawa Timur, dan partisipasi masyarakat (Fatayat NU, Muslimat Aisyah, PKK Desa/Kelurahan, Kader Kesehatan Desa/Kelurahan, dan lain-lain).

Jika praktik kerja sama diantara tingkatan pemerintah daerah ditunjukkan di Jawa Timur, dalam praktik di Jawa Tengah, selain kerja sama antar daerah (KAD), praktek kerja sama dengan pemerintah pusat juga dilakukan dalam pembangunan proyek infrastruktur.

Berdasarkan paparan Gubernur Jawa Tengah dalam *knowledge sharing* Cerdas Membangun Jawa Tengah beberapa waktu yang lalu, salah satu prioritas Arah Kebijakan Pembangunan Jawa Tengah Tahun 2020 adalah penguatan kapasitas dan daya saing ekonomi rakyat dengan tetap memperhatikan keberlanjutan lingkungan hidup dan resiko bencana. Jawa Tengah berpenduduk 34.718.204 jiwa, dengan IPM tahun 2019 sebesar 71,73, dan persentase penduduk miskin 11,41% (Maret 2020) memiliki strategi pembangunan berbasis kawasan, seperti pada Gambar 4.6, berikut:



Sumber: Paparan Gubernur Jawa Tengah dalam *Knowledge Sharing*: Cerdas Membangun Jawa Tengah 2020

Gambar 4.6

Strategi Pembangunan Berbasis Kawasan

Dengan strategi pembangunan berbasis kawasan, kabupaten/kota di Jawa Tengah yang berdekatan yang tadinya saling berkompetisi dalam menjual *brand* daerahnya, pada saat ini dituntut untuk dapat bekerja sama, saling sinergi, dan berkolaborasi. Sebagai contoh Kawasan Purwomanggung yang terdiri dari Purworejo, Wonosobo, Magelang, dan Temanggung memiliki keunggulan di bidang agrobisnis (hortikultura) dan pariwisata. Magelang dengan agrobisnis (hortikultura) dan kemegahan Borobudur, sementara itu Wonosobo dengan hortikulturanya memiliki wisata alam Pegunungan Dieng, begitu juga Temanggung yang secara komparatif memiliki pesona alam yang sama dengan daerah tetangganya (Wonosobo dan Magelang).

Ketiga daerah tersebut memiliki karakteristik alam pegunungan yang berpemandangan bagus, begitu juga dengan budaya masyarakatnya yang relatif sama. Oleh karena itu, Temanggung berusaha menampilkan keunggulan kompetitifnya dalam menarik kunjungan wisatawan dengan mengubah daerah kumuh dan kotor menjadi daerah yang memiliki karakteristik alam (natural) dengan menjajakan kuliner tradisional yang sangat menarik, diiringi sajian musik, dan kesenian rakyat yang siap menghibur setiap orang yang datang. Temanggung memiliki sekitar 7200 kelompok kesenian tradisional, setiap RT mempunyai gamelan, sehingga Temanggung menjadi pusat festival. Kompetisi antar daerah memunculkan ide-ide kreatif dan inovatif. Sebutlah Pasar Papringan di Temanggung, daerah yang awalnya kumuh, kotor, dan terlupakan diubah menjadi lokasi asri yang dilestarikan, nyaman, dan bermanfaat (Bupati Temanggung, H.M. Al-Khadziq, 2020).

Kolaborasi ketiga daerah tersebut diwujudkan dalam kerja sama antar daerah yang saling bersinergi dalam mempromosikan keunggulan pariwisata yang dimiliki masing-masing. Pada saat wisatawan berkunjung ke Candi Borobudur yang berada di Magelang, pemandu wisata dan pelaku pariwisata lainnya berusaha mengingatkan dan mengajak wisatawan untuk mengunjungi Wonosobo dengan Diengnya dan Temanggung dengan kuliner dan atraksi kesenian rakyat (festival budaya).

Selain kerja sama antar daerah kabupaten/kota, kerja sama dengan pemerintah pusat juga dilakukan oleh Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dalam menyediakan pelayanan infrastruktur. Dalam perencanaan pembangunan jalan tol, Jawa Tengah berencana membangun empat ruas tol, sebagaimana nampak pada Gambar 4.7, berikut:



Sumber: Paparan Gubernur Jawa Tengah dalam *Knowledge Sharing: Cerdas Membangun Jawa Tengah 2020*

Gambar 4.7

Rencana Pembangunan Jalan Tol di Jawa Tengah

Sebagaimana Gambar 4.7 di atas, pembangunan empat ruas jalan tol di Jawa Tengah tersebut merupakan rencana jangka menengah yang telah dimulai pada tahun 2020. Dalam pelaksanaannya sebagaimana bahan paparan Gubernur Jawa Tengah, untuk ruas Jalan Tol Semarang Harbour (Semarang - Kendal) yang ditandai dengan angka 1 pada Gambar 4.7 di atas melibatkan kerja sama dengan Pemerintah Pusat c.q. Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP) dengan telah diterbitkan Surat Nomor B-359/MEN-KP/VII/2020, tanggal 3 Juli 2020 tentang Rekomendasi Pemanfaatan Ruang Laut. Selain kerja sama dengan KKP, Pemprov Jateng juga bekerja sama dengan Badan Pengatur Jalan Tol (BPJT) Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat (PUPR) dalam hal desain yang akan ditindaklanjuti tahun 2021, dilanjutkan dengan pembebasan lahan, dan konstruksi di tahun 2022. Dalam pembangunan rual jalan tol tersebut, menurut rencana akan memanfaatkan

skema KPBU (Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha). Menurut Dirjen Pengelolaan, Pembiayaan, dan Resiko Kementerian Keuangan, Luky Alfirman, dalam Diskusi Inovasi Pembiayaan Infrastruktur Daerah untuk Pemulihan Ekonomi pada tanggal 2 September 2020, bahwa pemerintah pusat berkomitmen terus mendukung pembangunan infrastruktur di daerah, khususnya melalui skema KPBU³ termasuk berbagai kemudahan fasilitas dalam bentuk penyiapan proyek dan subsidi konstruksi. Hal itu merupakan salah satu bentuk **inovasi** supaya tidak tergantung kepada APBN maupun APBD saja.

Sebagaimana paparan Kepala Bappeda Provinsi Bengkulu, Isnan Fajri dalam Knowledge Sharing PPD 2020 pada 22 Oktober 2020 yang bertemakan Pengembangan Ekonomi Kerakyatan Berbasis Ekowisata dan Ekonomi Kreatif, Provinsi Bengkulu pertumbuhan ekonominya mengalami fluktuatif, di mana pada tahun 2019 tumbuh sebesar 4,96%, yang sebelumnya di tahun 2017 tumbuh sebesar 4,98%. Ekonomi melambat karena ketidakstabilan ekonomi global pada triwulan 4 tahun 2019 yang berdampak pada harga komoditas batubara dan COP. Namun demikian, PDRB Bengkulu mengalami peningkatan dari 31,5 juta di tahun 2017 menjadi 33,8 juta di tahun 2018, dan meningkat menjadi 36,2 juta pada 2019. Kemiskinan Provinsi Bengkulu juga terus menurun. Pada tahun 2017, sebesar 15,59% dan menurun menjadi 14,91% di tahun 2019. Angka pengangguran juga menunjukkan *trend* menurun, hingga menjadi 2,50% pada tahun 2019, di mana pada tahun 2017 sebesar 2,81%.

Secara umum, pembangunan manusia di Bengkulu terus mengalami kemajuan selama periode 2014 s.d. 2019. IPM meningkat dari 68,06 pada tahun 2014 menjadi 71,21 pada tahun 2019, dengan pertumbuhan rata-rata pertahun sebesar 0,99% dan termasuk kategori IPM tinggi. Ketimpangan di Provinsi Bengkulu berdasarkan Indeks Gini juga

³ Sayangnya, walaupun Pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan gairah investasi swasta dalam penyediaan infrastruktur, nyatanya kinerja penyelenggaraan KPBU masih belum optimal. Padahal peningkatan kinerja penyelenggaraan jalan tol sebagai salah satu infrastruktur yang dapat di-KPBU-kan merupakan hal yang penting, juga oleh karena potensi infrastruktur jalan tol dan dapat menjadi efek *multiplier* dengan meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional serta mendukung program pengembangan infrastruktur jalan khususnya percepatan pembangunan jalan tol di Indonesia. Salah satu penyebab rendahnya keterlibatan badan usaha/swasta karena belum adanya konsep tata kelola antara Pemerintah dan swasta dalam penyelenggaraan KPBU dalam penyediaan infrastruktur. Menteri Keuangan menyatakan dengan ruang fiskal yang terbatas dalam APBN, Pemerintah fokus untuk mengembangkan kelayakan skema PPP/Kerjasama Pemerintah-Swasta dengan memperbaiki kerangka kerja hukum, ekonomi, dan kelembagaan dari sistem PPP tersebut. Sementara pada Acara Perubahan Paradigma Investasi Infrastruktur September 2016, salah satu narasumber dari Universitas Indonesia, Prof. Dr. Martani Huseini menjelaskan suksesnya PPP ditentukan oleh tiga faktor yaitu: (1) kejelasan visi yang strategis (*clear strategic vision*); (2) kebijakan dan regulasi yang tepat (*policies and favorable regulation*); (3) dan apresiasi terhadap nilai yang ingin dicapai oleh investor (*appreciation to investor value proposition*). KPBU atau *Public-Private Partnerships* (PPP) memiliki prinsip utama yaitu "kolaborasi" (Permatasari, 2018: 14-15).

menunjukkan trend yang baik, artinya menurun dari 0,349 di tahun 2017 menjadi 0,329 pada tahun 2019. Investasi di Provinsi Bengkulu mengalami peningkatan yang signifikan dari Rp. 2,15 triliun meningkat menjadi Rp. 6,7 triliun di tahun 2018, meningkat lagi menjadi 7,6 triliun pada tahun 2019 sebagai dsil dari upaya mempromosikan peluang investasi di Bengkulu.

Provinsi Bengkulu yang berpenduduk 2.007.827 jiwa (Dukcapil, 31 Desember 2019), memiliki luas wilayah 19.788,70 km². Provinsi ini terkoneksi langsung dengan empat provinsi di Sumatera (Lampung, Sumatera Selatan, Jambi, dan Sumatera Barat). Pelabuhan Pulau Baai sebagai beranda ekonomi sisi Barat Sumatera, berhadapan langsung dengan Samudera Hindia. Dengan posisi strategis tersebut, sebagaimana paparan Kepala Bappeda Provinsi, Bengkulu dapat menjadi jalur logistik nasional.

Kerja sama antar provinsi yang berbatasan, provinsi dengan pemerintah pusat, badan usaha terlihat jelas dalam pelaksanaan kebijakan pengembangan wilayah di Provinsi Bengkulu. Kebijakan dimaksud terdiri dari 5 (lima) program yang bertujuan untuk membuka akses perdagangan, industri, dan pariwisata, yaitu:

1. Pengembangan Pelabuhan Pulau Baai menuju Kawasan Ekonomi Khusus (KEK). Hasil kajian: KEK Pelabuhan Pulau Baai mampu meningkatkan ekonomi Bengkulu hingga menambah PDRB sebesar 0,63%.
2. Penguatan konektivitas Provinsi Bengkulu melalui Pengembangan Bandara Fatmawati menuju Bandara Internasional di bawah Pengelolaan PT. Angkasa Pura II. Pada Maret 2019, PT. Angkasa Pura II melakukan MoU dengan Kementerian Perhubungan dan pada tanggal 13 Oktober 2019 perjuangan berbuah manis, yaitu Bandara Fatmawati Soekarno resmi dikelola oleh PT. Angkasa Pura II melalui Kerja Sama Pemanfaatan (KSP) Aset Barang Milik Negara (BMN).
3. Penguatan Konektivitas Provinsi Bengkulu melalui Pembangunan Jalan Tol Bengkulu - Lubuk Linggau. Pada tanggal 15 Maret 2019 dilakukan Perjanjian PJT Ruas Bengkulu - Lubuk Linggau antara Dirut PT. Hutama Karya dengan Kepala BPJT disaksikan oleh

Menteri PUPR dan Gubernur Bengkulu. Pembangunan jalan tol ruas Bengkulu - Lubuk Linggau sepanjang 95 km merupakan feeder tol trans Sumatera, terkoneksi dengan ruas Linggau - Muara Enim - Sp. Inderalaya dan akan memangkas waktu tempuh Bengkulu - Palembang hingga 5,5 jam. Terhubung dengan Pelabuhan Pulau Baai. Pembangunan jalan tol saat ini sudah mulai dilaksanakan untuk Seksi I Kota Bengkulu - Taba Penanjung sepanjang 17,6 km dengan progress sebesar 40%.

4. Penguatan Konektivitas Provinsi Bengkulu melalui Pembangunan Jalur KA Pulau Baai - Stasiun Kota Padang. Merupakan bagian tidak terpisahkan dari jalur perkeretaapian *existing* antar provinsi di Pulau Sumatera (trans Sumatera railways). Pembangunan ini akan mampu memperkuat konektivitas Bengkulu ke jalur tengah Pulau Sumatera, serta dapat memperlancar arus distribusi barang dari Pulau Baai yang merupakan kawasan pelabuhan terpadu, termasuk akan memperlancar distribusi komoditas unggulan Bengkulu seperti sawit, karet, batubara, dan kopi.



Sumber: Paparan Kepala Bappeda Provinsi Bengkulu, Isnan Fajri dalam Knowledge Sharing PPD 2020 pada 22 Oktober 2020 yang bertemakan Pengembangan Ekonomi Kerakyatan Berbasis Ekowisata dan Ekonomi Kreatif.

Gambar 4.8

Konektivitas Pembangunan Ruas Jalan Penghubung Antar Provinsi (Jambi-Bengkulu-Sumatera Selatan)

5. Kerja sama daerah dalam peningkatan konektivitas melalui Pembangunan Ruas Jalan antar Provinsi dari dan menuju Provinsi Bengkulu, seperti terlihat dalam Gambar 4.8, yaitu:
- a. Penarik - Sungai Ipuh (Kabupaten Muko-Muko Provinsi Bengkulu) - Lempur (Kabupaten Kerinci Provinsi Jambi) sepanjang 40 km.
 - b. Ruas Jalan Sungai Lisai (Kabupaten Lebong Provinsi Bengkulu) - Jangkat (Kabupaten Merangin Provinsi Jambi) sepanjang 35 km.
 - c. Suka Raja - Padang Capu (Kabupaten Seluma Provinsi Bengkulu) - Air Kelinsar (Kabupaten Empat Lawang Provinsi Sumatera Selatan) sepanjang 49 km.

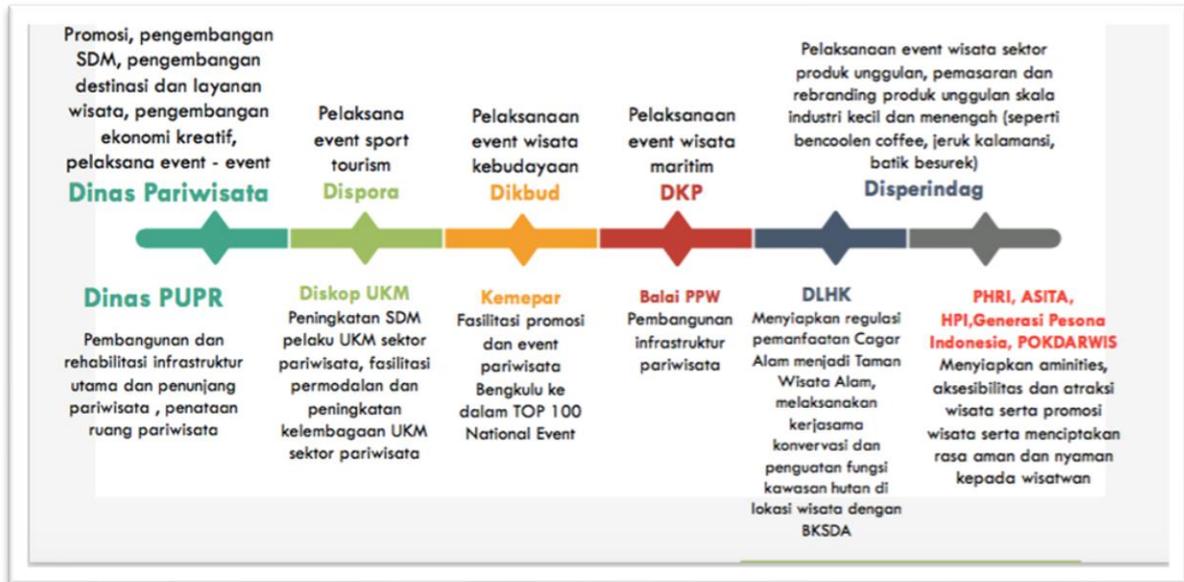
Dari lima program pelaksanaan kebijakan pengembangan wilayah di Provinsi Bengkulu di atas, dapatlah dikatakan bahwa Program No. 2, terdapat kerja sama dengan Pemerintah Pusat c.q. Kementerian Perhubungan dan juga BUMN (PT. Angkasa Pura II), begitu juga dengan Program No. 3, ada kerja sama dengan BPJT (Badan Pengatur Jalan Tol), KemenPUPR dan BUMN (PT. Hutama Karya). Program No. 5 nampak kerja sama antara Provinsi Bengkulu dengan dua Provinsi tetangga, yaitu Jambi dan Sumatera Selatan.

Dalam kebijakan pengembangan pariwisata, Provinsi Bengkulu memiliki 5 (lima) program prioritas, yaitu:

1. Pelaksanaan Even Festival Wonderful Bengkulu;
2. Penataan Objek Wisata;
3. Penataan Kuliner, Hotel, Restoran, Hiburan, Transportasi, dan Komifo (Layanan Informasi Wisata, Penguatan Sinyal Telepon, dll);
4. Pengembangan Produk dan Ekonomi Kreatif; dan
5. Pengembangan Destinasi Wisata Unggulan dan Peningkatan Promosi Wisata.

Keberhasilan pelaksanaan kebijakan pengembangan pariwisata dibutuhkan peran *stakeholders*, berupa kerja sama kolaboratif antar dinas yang ada di Provinsi Bengkulu dan kerja sama Pemerintah Provinsi c.q. Dinas Pariwisata dengan *stakeholders* eksternal seperti PHRI (Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia), HPI (Himpunan Pramuwisata Indonesia), Generasi Pesona Indonesia, *Association of The Indonesian Tours and Travel Agencies* (ASITA), Asosiasi Pelaku Pariwisata Indonesia (ASPPI), dan POKDARWIS

(Kelompok Sadar Wisata). Adapun peran *stakeholders* dalam pengembangan pariwisata di Provinsi Bengkulu terangkum dalam Gambar 4.9, berikut:



Sumber: Paparan Kepala Bappeda Provinsi Bengkulu, Isnan Fajri dalam Knowledge Sharing PPD 2020 pada 22 Oktober 2020 yang bertemakan Pengembangan Ekonomi Kerakyatan Berbasis Ekowisata dan Ekonomi Kreatif.

Gambar 4.9
Peran Stakeholders dalam Pengembangan Pariwisata
di Provinsi Bengkulu

D. Rangkuman

Dalam amandemen UUD 1945 Pasal 17 dan 18, istilah baku yang digunakan adalah **urusan pemerintahan**, bukan **kewenangan**. Distribusi urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan dilakukan dengan empat kriteria, yaitu eksternalitas (*spill over*), akuntabilitas, efisiensi, dan kepentingan strategis nasional.

Berdasarkan fakta praktek penyelenggaraan pemerintahan, tidak ditemukan adanya negara yang secara penuh hanya menggunakan azas sentralisasi, begitu juga sebaliknya, sangat tidak mungkin penyelenggaraan pemerintahan hanya mendasarkan pada azas

desentralisasi. Oleh karena itu, tepat kiranya jika dikatakan dalam praktek kehidupan bernegara, sentralisasi dan desentralisasi adalah sebuah kontinum.

Dalam hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, pembagian kewenangan (urusan) antar tingkatan pemerintahan merupakan faktor yang sangat penting. Hal ini karena sentralisasi dan desentralisasi dalam suatu bangunan negara sangat ditentukan oleh seberapa jauh kewenangan (urusan) yang dimiliki oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pendulum sentralisasi dan desentralisasi sangat ditentukan oleh cara dan jenis kewenangan yang dimiliki oleh setiap level pemerintahan.

Klasifikasi urusan pemerintahan adalah 1) **Urusan Pemerintahan Absolut (mutlak urusan pusat)**: yaitu: a) Pertahanan, b) Keamanan, c) Agama, d) Yustisi, e) Politik Luar Negeri, dan f) Moneter dan fiskal nasional. Lebih lanjut dalam Pasal 10 ayat (2) diatur bahwa Pemerintah Pusat dalam melaksanakan kewenangan absolut ini dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkannya kepada Pemerintah Daerah berdasarkan asas dekonsentrasi; 2) **Urusan Pemerintahan Konkuren (urusan bersama: pusat, provinsi, kabupaten/kota)**. Ada dua macam urusan dalam urusan konkuren, yaitu urusan wajib dan pilihan. Urusan pemerintahan yang bersifat wajib dibagi menjadi dua, yaitu urusan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan yang bersifat pilihan merupakan urusan yang mempunyai dampak ekologis yang serius hanya diotonomikan sampai ke daerah provinsi (kehutanan, kelautan, dan pertambangan) sehingga relatif mudah dikendalikan. 3) **Urusan Pemerintahan Umum**, merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Jika praktik kerja sama diantara tingkatan pemerintah daerah ditunjukkan di Jawa Timur pada Kegiatan KOPIPU (Konseling dari Pintu ke Pintu) pada Program Kesehatan Ibu Hamil dan Bayi, dalam praktik di Jawa Tengah dan Bengkulu, selain kerja sama antar daerah (KAD), praktek kerja sama dengan pemerintah pusat juga dilakukan dalam pembangunan proyek infrastruktur. Pelaksanaan kebijakan pengembangan pariwisata di Bengkulu dibutuhkan peran *stakeholders*, berupa kerja sama kolaboratif antar dinas yang ada di Provinsi Bengkulu dan kerja sama Pemerintah Provinsi c.q. Dinas Pariwisata dengan *stakeholders* eksternal seperti PHRI (Perhimpunan Hotel dan Restoran Indonesia), HPI

(Himpunan Pramuwisata Indonesia), Generasi Pesona Indonesia, *Association of the Indonesian Tours and Travel Agencies* (ASITA), Asosiasi Pelaku Pariwisata Indonesia (ASPPI), dan POKDARWIS (Kelompok Sadar Wisata).

E. Evaluasi

1. Dualisme kewenangan antara BP Batam dan Pemko Batam merupakan akibat dari ketidaktegasan regulasi yang mengatur hubungan antar instansi di daerah serta hubungan pusat dan daerah. Besarnya kepentingan ekonomi politik pusat di Kota Batam, sehingga desentralisasi sebagai amanat UUD 1945 tidak dapat berjalan dengan baik di Kota Batam. Untuk itu diperlukan ketegasan sikap politik pusat untuk mengakhiri konflik antar dua instansi ini. Menurut Saudara, perlukah diberikan kebijakan desentralisasi asimetris? Jelaskan pendapat Saudara!
2. Adanya kenyataan bahwa Pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk meningkatkan gairah investasi swasta dalam penyediaan infrastruktur, namun kinerja penyelenggaraan KPBU (Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha) masih belum optimal. Padahal peningkatan kinerja penyelenggaraan jalan tol sebagai salah satu infrastruktur yang dapat di-KPBU-kan merupakan hal yang penting, juga oleh karena potensi infrastruktur jalan tol dapat menjadi efek *multiplier* dengan meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional serta mendukung program pengembangan infrastruktur jalan khususnya percepatan pembangunan jalan tol di Indonesia. Menurut Saudara apakah faktor dominan penyebab rendahnya keterlibatan badan usaha/swasta dalam penyelenggaraan KPBU di bidang penyediaan infrastruktur? Jelaskan!

Daftar Pustaka (Bab IV)

- Al-Khadziq, H.M. (Bupati Temanggung). 2020. *Webinar: Knowledge Sharing Pembangunan Daerah*. Kementerian PPN/Bappenas. 24 September 2020.
- Angi, Eddy Mangopo. 2005. *Laporan Hasil Penelitian Kebijakan Pemerintah Pusat di Bidang Konservasi dari Perspektif Daerah dan Masyarakat*.
- Bidang Promkes dan Pemberdayaan, Dinas Kesehatan, Pengendalian Penduduk, dan Keluarga Berencana (Dinas KPPKB) Kabupaten Trenggalek. 2019. *Sosialisasi Hasil Survei Program Indonesia Sehat dengan Pendekatan Keluarga (PISPK)*, 12 Juni 2019.
- Djohan, Djohermansyah. 2019. *Reformasi Birokrasi Indonesia 2015-2019, Refleksi dan Proyeksi: Reformasi Birokrasi di Institusi Pemda*. Tim Independen Reformasi Birokrasi Nasional. Jakarta.
- Effendy, Winda Roseline. 2016. *Hubungan Pusat dan Daerah Pasca Desentralisasi: Konflik Kepentingan Badan Pengusahaan (BP) Batam dan Pemko Batam dalam Pembagian Kewenangan Daerah Kota Batam 2007-2015*. Tesis. Ilmu Politik, FISIP, Universitas Indonesia.
- Fajri, Isnan (Kepala Bappeda Provinsi Bengkulu). 2020. *Knowledge Sharing PPD 2020: Pengembangan Ekonomi Kerakyatan Berbasis Ekowisata dan Ekonomi Kreatif*.
- Fauzan, Muhammad. 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah*. UII Press. Yogyakarta.
- Kaho, Josef Riwu. 2012. *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Center for Politics and Government (PolGov) Fisipol UGM. Yogyakarta.
- Kristiadi, J.B. 2019. *Reformasi Birokrasi Indonesia 2015-2019, Refleksi dan Proyeksi: Paradigma Birokrasi*. Tim Independen Reformasi Birokrasi Nasional. Jakarta.

Mudasir. 2011. *Tumpang Tindih Kewenangan Pelayanan*. Artikel. WidyaSuara: Sumatera Selatan.

Paparan Gubernur Jawa Timur dalam *Knowledge Sharing* Praktik-Praktik Cerdas Pembangunan Daerah Provinsi Jawa Timur Tahun 2020 yang diolah kembali

Paparan Gubernur Jawa Tengah dalam *Knowledge Sharing: Cerdas Membangun Jawa Tengah 2020*.

Permatasari, Yolanda Indah. 2018. *Tata Kelola Kolaboratif Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur dari Perspektif Biaya Transaksi pada Tiga Level Kebijakan*. Disertasi. Ilmu Administrasi FISIP UI.

Said, Abdul Rauf Alaudin. 2015. *Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-luasnya Menurut UUD 1945*. Fiat Justisia Jurnal Ilmu Hukum Volume 9 No. 4. Yogyakarta.

Surbakti, Ramlan. 2001. *Memahami Ilmu Politik*. PT. Gramedia. Jakarta.

Suyanto. 2019. *Handout Presentasi: Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah*. Pimpemdagri. BPSDM Provinsi Kalimantan Barat, 27 September 2019.

Facebook Dinas Kesehatan Kabupaten Lamongan, tanggal 13 Maret 2020.

<http://blogmhariyanto.blogspot.com/2015/11/pembagian-urusan-pemerintahan-konkuren.html>