

**PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH  
DI KABUPATEN BANYUWANGI  
DALAM PERSPEKTIF FIQH SIYASAH**



**SKRIPSI**

**DIAJUKAN KEPADA FAKULTAS SYARI'AH  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA YOGYAKARTA  
UNTUK MEMENUHI SEBAGIAN DARI SYARAT-SYARAT  
GUNA MEMPEROLEH GELAR SARJANA  
DALAM HUKUM ISLAM**

**OLEH :**

**LAILATUL MACHSUNAH**

**NIM : 00370336**

**DI BAWAH BIMBINGAN :**

- 1. Drs. MAKHRUS MUNAJAT, M.Hum**
- 2. SITI DJAZIMAH, S.Ag**

**JURUSAN JINAYAH SIYASAH  
FAKULTAS SYARI'AH  
INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA**

**2004**

**Drs. Makhrus Munajat, M.Hum.**  
**Dosen Fakultas Syari'ah**  
**IAIN Sunan Kalijaga**  
**Yogyakarta**

---

**NOTA DINAS**

Hal : Skripsi  
Saudari Lailatul Machsunah

Kepada  
Yth. Bapak Dekan Fak. Syari'ah  
di Yogyakarta

*Assalamu'alaikum wr.wb.*

Setelah membaca, mengoreksi dan menyarankan perbaikan seperlunya, maka menurut kami skripsi saudara :

Nama : Lailatul Machsunah  
NIM : 00370336  
Judul : Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Banyuwangi  
dalam Perspektif Fiqh Siyasah

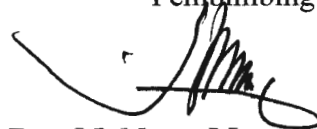
Sudah dapat diajukan untuk memenuhi tugas akhir sebagian salah satu syarat memperoleh gelar sarjana strata satu dalam jurusan Jinayah Siyasah Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

Bersama ini kami ajukan skripsi tersebut untuk diterima selayaknya dan mengharap agar segera dimunaqasahkan. Untuk itu kami ucapkan terima kasih.

*Wassalamu'alaikum wr.wb.*

Yogyakarta, 26 Jumadil Ula 1425 H  
13 Juli 2004 M

Pembimbing



**Drs. Makhrus Munajat, M.Hum.**

NIP. 150 260 463

**Siti Djazimah, S.Ag.**  
**Dosen Fakultas Syari'ah**  
**IAIN Sunan Kalijaga**  
**Yogyakarta**

---

**NOTA DINAS**

Hal : Skripsi  
Saudari Lailatul Machsunah  
Kepada  
Yth. Bapak Dekan Fak. Syari'ah  
Di Yogyakarta

*Assalamu'alaikum wr.wb.*

Setelah membaca, mengoreksi dan menyarankan perbaikan seperlunya, maka menurut kami skripsi saudara :

Nama : Lailatul Machsunah  
NIM : 00370336  
Judul : Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Banyuwangi  
dalam Perspektif Fiqh Siyasah

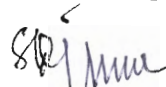
Sudah dapat diajukan untuk memenuhi tugas akhir sebagian salah satu syarat memperoleh gelar sarjana strata satu dalam jurusan Jinayah Siyasah Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.

Bersama ini kami ajukan skripsi tersebut untuk diterima selayaknya dan mengharap agar segera dimunaqasahkan. Untuk itu kami ucapkan terima kasih.

*Wassalamu'alaikum wr.wb.*

Yogyakarta, 26 Jumadi Ula 1425 H  
13 Juli 2004 M

Pembimbing II



**Siti Djazimah, S.Ag.**  
NIP. 190 282 521

## PENGESAHAN

Skripsi berjudul

"Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Banyuwangi  
dalam Perspektif Fiqh Siyash"

yang disusun oleh

LAILATUL MACHSUNAH

NIM : 00370336

telah dimunaqasyahkan di depan sidang munaqasyah pada tanggal 30 Juli 2004  
M/ 12 Jumadil Sani 1425 H dan dinyatakan telah dapat diterima sebagai salah satu  
syarat guna memperoleh gelar sarjana dalam Ilmu Hukum Islam.

Yogyakarta, 18 Jumadil Sani 1425 H

5 Agustus 2004 M

Dekan Fakultas Syariah

Drs. Malik Madaniy, MA

NIP: 150 182 698

Ketua Sidang

Dr. Ainurrofiq, M.Ag

NIP: 150 289 213

Sekretaris Sidang

Drs. Slamet Khilmi

NIP: 150 252 260

Pembimbing I

Drs. Makhrus Munajat, M.Hum

NIP: 150 260 463

Pembimbing II

Siti Djazimah, S.Ag

NIP: 150 282 521

Penguji I

Drs. Makhrus Munajat, M.Hum

NIP: 150 260 463

Penguji II

Fatma Amilia, S.Ag, M.Si

NIP: 150 277 618

## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إِنَّ الْحَمْدَ لِلَّهِ. أَشْهَدُ أَنْ لَا إِلَهَ إِلَّا اللَّهُ وَحْدَهُ لَا شَرِيكَ لَهُ وَأَشْهَدُ أَنَّ مُحَمَّدًا عَبْدُهُ وَرَسُولُهُ لَا نَبِيَّ بَعْدَهُ. الصَّلَاةُ وَالسَّلَامُ عَلَى سَيِّدِنَا وَمَوْلَانَا مُحَمَّدٍ وَعَلَى آلِهِ وَصَحْبِهِ وَمَنْ تَبِعَهُ إِلَى يَوْمِ الْقِيَامَةِ، لِأَحْوَالٍ وَلَا قُوَّةَ إِلَّا بِاللَّهِ، أَمَّا بَعْدُ.....

Segala puji dan syukur bagi Allah SWT, yang telah memberikan hidayah dan inayah-Nya kepada penyusun sehingga penyusun akhirnya dapat menyelesaikan skripsi ini.

Rasa terima kasih yang tak terhingga penyusun sampaikan kepada kedua orang tua dan keluarga di rumah yang telah sabar menanti selesainya studi penyusun dan tidak lelah mendoakan penyusun sehingga penyusun dapat menyelesaikan skripsi ini hingga batas waktu yang diinginkan. Selanjutnya terima kasih pula kepada:

1. Dekan fakultas Syari'ah beserta stafnya yang telah berperan aktif dalam proses belajar mengajar di fakultas Syari'ah IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta.
2. Bapak Drs. Makhrus Munajat, M.Hum sebagai pembimbing pertama yang dengan kesabaran dan kebesaran hati mengarahkan penyusun dalam penyusunan skripsi ini.
3. Ibu Siti Djazimah, S.Ag sebagai pembimbing kedua yang telah memberikan masukan yang tidak sedikit sehingga skripsi ini dapat terselesaikan.

4. Seluruh jajaran Pemerintah Daerah (PEMDA) kabupaten Banyuwangi beserta staf yang bersedia meluangkan waktu dan tempat dalam menyiapkan data-data yang penyusun butuhkan
5. Bapak Drs. Anshori dan bapak Drs. Badjuri selaku pembimbing lapangan yang banyak berperan aktif dalam penyelesaian skripsi ini.
6. Drs. Akhmad Fadholi beserta keluarga yang telah mendorong penyusun untuk segera menyelesaikan skripsi ini.
7. Bapak Drs. H. M. Chamim, MS beserta keluarga yang terus memberi nasehat, semangat serta do'a kepada penyusun sehingga penyusun mampu menyelesaikan karya ini. Special buat de' Anas dan de' Hajar yang dengan senang hati mendo'akan penyusun.
8. Teman-teman Wisma Biru, IPNU-IPPNU Cab. Kota Yogyakarta yang telah memberikan semangat dan do'a serta pelajaran tentang makna hidup bersama selama penyusun berada di kota gudeg ini. Teman-teman JS-I angkatan 2000 yang memberikan kasih sayang dan gurauan-gurauan membangun, yakinlah keceriaan kalian semua tak pernah terlupakan.
9. Mas Habib, yang dengan sabar mengatur jadwal munaqosyah bagi penyusun.
10. Khusus buat "Papa" yang dengan sabar membimbing penyusun untuk terus optimis dalam setiap langkah meniti kehidupan.

Penyusun berharap kepada Allah SWT agar apa yang penyusun kerjakan ini bisa bermanfaat bagi penyusun khususnya dan bagi orang lain umumnya. Akhirnya tiada gading yang tak retak, penyusun yakin masih banyak kekurangan di sana sini dalam penyusunan skripsi ini. Sehingga penyusun berharap semoga dikemudian hari skripsi ini dapat dilanjutkan menjadi lebih baik.

Yogyakarta, 12 Juli 2004

Penyusun



Lailatul Machsunah



STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

## **MOTTO**

**"EVERY CLOUD HAS A SILVER BEING"**  
(Seburuk apapun seseorang, dia akan mempunyai kelebihan)



STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
**SUNAN KALIJAGA**  
YOGYAKARTA



**PERSEMBAHAN**



STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
**SUNAN KALIJAGA**  
YOGYAKARTA

Karya ini  
penyusun persembahkan kepada  
Ayah dan Ibu tercinta  
serta almamaterku tersayang

## PEDOMAN TRANSLITERASI

Transliterasi kata-kata Arab yang dipakai dalam penyusunan skripsi ini berpedoman pada Surat Keputusan Menteri Agama dan Menteri Pendidikan dan kebudayaan Republik Indonesia tertanggal 22 Januari 1988 Nomor: 157/1987 dan 0593b/1987. Panduan transliterasi tersebut adalah:

### A. Konsonan

No.	Arab	Nama	Latin	Nama
1.	ا	alif	-	Tidak dilambangkan
2.	ب	Ba'	B	-
3.	ت	Ta'	T	-
4.	ث	Sa'	s	s dengan titik di atas
5.	ج	Jim	J	-
6.	ح	Ha'	h	ha dengan titik di bawah
7.	خ	kha'	Kh	-
8.	د	dal	D	-
9.	ذ	zal	z	zet dengan titik di atas
10.	ر	Ra'	R	-
11.	ز	zai	Z	-
12.	س	sin	S	-
13.	ش	syin	Sy	-
14.	ص	sad	s	es dengan titik di bawah
15.	ض	dad	d	de dengan titik di bawah
16.	ط	Ta'	t	te dengan titik di bawah
17.	ظ	Za'	z	zet dengan titik di bawah
18.	ع	'ain	'	koma terbalik di atas
19.	غ	gain	G	-
20.	ف	Fa'	F	-
21.	ق	qaf	Q	-
22.	ك	kaf	K	-
23.	ل	lam	L	-
24.	م	mim	M	-
25.	ن	nun	N	-
26.	و	waw	W	-
27.	هـ	Ha'	H	-
28.	ء	hamzah	'	apostrop
29.	ي	Ya'	Y	-

## B. Vokal

### Vokal Tunggal

No.	Tanda Vokal	Nama	Huruf Latin	Nama
1.	-----	fathah	A	a
2.	-----	kasrah	I	i
3.	-----	dammah	U	u

### Vokal Rangkap/Diftong

No.	Tanda Vokal	Nama	Huruf Latin	Nama
1.	يَـ	fathah dan ya'	Ai	-
2.	وَو	fathah dan waw	Au	-

Contoh:

مَوْضُوعٌ : *maudū'*      غَيْرٌ : *gairu*

### Vokal Panjang (Maddah)

No.	Tanda Vokal	Nama	Latin	Nama
1.	اَ	fathah dan alif	a <sup>-</sup>	a bergaris atas
2.	اِي	fathah dan alif layyinah	a <sup>-</sup>	a bergaris atas
3.	يِ	kasrah dan ya'	i <sup>-</sup>	i bergaris atas
4.	وِ	dammah dan waw	u <sup>-</sup>	u bergaris atas

Contoh:

تُحِبُّونَ : *tuhibbūna*      الْإِنْسَانَ : *al-insān*

## C. Ta' al-Marbutah

Transliterasi Ta' Marbutah hidup dengan "t"

Transliterasi Ta' Marbutah mati dengan "h"

Jika Ta' Marbutah diikuti kata sandang *al* dan lafal kedua dipisah maka ta' marbutah itu ditransliterasikan dengan "h"

Contoh:

الْجَنَايَةِ : *al-jināyah*

#### D. Huruf Ganda (*Syaddah* atau *Tasydid*)

Transliterasi *Syaddah* atau *Tasydid* dilambangkan dengan huruf yang sama baik ketika berada di ditengah maupun di akhir.

Contoh:

مُحَمَّد : *Muḥammad*  
الوَدَّ : *al-wudd*

#### E. Kata Sandang “ال”

Kata Sandang “ال” ditransliterasikan dengan “al” diikuti dengan tanda penghubung “-“, baik ketika bertemu dengan huruf *qamariyyah* maupun huruf *syamsiyyah*.

Contoh:

الشُّورَى : *al-Syūrā*  
السِّيَاسَةَ : *al-Siyāsah*

#### F. Huruf Kapital

Meskipun tulisan Arab tidak mengenal huruf kapital namun dalam transliterasi ini penulis menyamakannya dengan penggunaan dalam bahasa Indonesia yang berpedoman pada EYD yakni penulisan huruf kapital pada awal kalimat, nama diri, setelah kata sandang ‘al’, dll.

Contoh:

الإمام الغزالي : *al-Imām al-Gazālī*  
السبع المثاني : *al-Sab‘u al-Maṣānī*

#### G. Huruf Hamzah

Huruf *Hamzah* ditransliterasikan dengan koma di atas (‘) atau apostrof jika berada di tengah lafaz atau di akhir. Tetapi jika *hamzah* terletak di depan maka *Hamzah* hanya ditransliterasikan harakatnya saja.

Contoh: إحياء علوم الدين : *Ihyā’ ‘Ulūm al-Dīn*

#### H. Penulisan Nama

Peraturan tentang penulisan nama tidak diterapkan secara ketat, seperti:

عبد الرحمن biasa ditulis *Abd al-Raḥmān*.

## DAFTAR TABEL

- Tabel 1. 1.     Produksi perikanan tahun 2002
- Tabel 1. 2.     Data luas panen produksi dan produktifitas tahun 2002
- Tabel 1. 3.     APBD Kabupaten Banyuwangi tahun 2002
- Tabel 1. 4.     APBD Kabupaten Banyuwangi tahun 2003
- Tabel 1. 5.     APBD Kabupaten Banyuwangi tahun 2004



STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

## ABSTRAKSI

Ketika Orde Baru berkuasa, yang mana pada pemerintahan ini menganut budaya politik yang sentralistik, maka ide otonomi diwujudkan dengan kehadiran UU No. 5 tahun 1974, tentang "Pokok-pokok Pemerintahan Daerah". Dari wacana tersebut, akhirnya, pada masa pemerintahan Habibie, dibuatlah Undang-Undang yang menyelamatkan kelangsungan hidup bangsa dan negara, yaitu Undang-Undang No. 22 tahun 1999 dan Undang-Undang No. 25 tahun 1999. Namun, pelaksanaan otonomi daerah di tingkat II yang merupakan ujung tombak dalam pelayanan kepada masyarakat, sering tidak memberikan gambaran yang menggembirakan, contohnya di kabupaten Banyuwangi. Banyak permasalahan yang seharusnya sudah tidak tergantung kepada pusat, masih saja ada campur tangan pusat kepada daerah dalam pelaksanaannya. Dalam pemerintahan Islam, otonomi merupakan hal yang baru ketika pemerintahan Umar bin Khattab. Untuk itu penyusun ingin menganalisis pelaksanaan otonomi daerah di kabupaten Banyuwangi dilihat dari kaca mata Fiqh siyasah sebagai dasar rujukan analisa.

Dalam skripsi ini, penyusun merumuskan dua masalah yang dijadikan dasar dari penyusunan skripsi ini. Masalah *pertama*, adalah bagaimana pelaksanaan otonomi daerah di kabupaten Banyuwangi dan *kedua*, bagaimana pandangan Fiqh Siyasah mengenai pelaksanaan tersebut. Untuk itu, dalam penyusunan skripsi ini, penyusun menggunakan jenis penelitian lapangan dengan melakukan empat pendekatan, yaitu normatif, yuridis, sosiologis dan historis. Tipe penelitian yang penyusun gunakan yaitu tipe deskriptif analitis dan preskriptif. Kedua tipe tersebut merupakan langkah yang penyusun tempuh untuk dapat menyajikan data baik itu secara induktif dan deduktif. Untuk dapat melakukan itu semua, sumber primer yang penyusun gunakan adalah Peraturan Daerah yang telah ditetapkan serta beberapa tanggapan masyarakat yang mengetahui hal tersebut. Teori-teori yang penyusun sajikan dalam bab II penyusunan, menjadi bahan analisa dalam pandangan fiqh Siyasah mengenai pelaksanaan otonomi daerah di kabupaten Banyuwangi. Dalam bab ini penyusun menguraikan teori pembagian kekuasaan dalam Islam yang dalam hal ini masa pemerintahan khalifah Umar bin Khattab. Selain teori pembagian kekuasaan, penyusun juga memaparkan teori-teori akuntabilitas pemerintahan yang ada dalam Islam.

Setelah melakukan penelitian yang cukup, akhirnya pada bab selanjutnya penyusun memaparkan tentang pelaksanaan otonomi daerah di kabupaten Banyuwangi yang dalam temuan penyusun ternyata masih terdapat kekurangan dalam pelaksanaannya. Potensi-potensi daerah belum bisa dimanfaatkan dengan maksimal dan peraturan-peraturan daerah yang menyangkut hal tersebut belum terealisasikan dalam pelaksanaannya secara maksimal pula. Sehingga akhirnya penyusun menyimpulkan bahwa pelaksanaan otonomi daerah di kabupaten banyuwangi sudah baik akan tetapi belum seluruhnya maksimal dan masih perlu perhatian yang serius.

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN NOTA DINAS .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN .....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
HALAMAN MOTTO .....	viii
HALAMAN PERSEMBAHAN .....	ix
PEDOMAN TRANSLITERASI ARAB LATIN .....	x
DAFTAR TABEL .....	xiii
ABSTRAKSI .....	xiv
DAFTAR ISI .....	xv
<b>BAB I : PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	7
C. Tujuan dan Kegunaan .....	7
D. Telaah Pustaka .....	8
E. Kerangka Teoretik .....	12
F. Metode Penelitian .....	18
G. Sistematika Pembahasan .....	20

<b>BAB II : PEMBAGIAN KEKUASAAN DALAM ISLAM .....</b>	<b>22</b>
A. Sejarah Pelimpahan Kekuasaan dalam Islam .....	22
B. Otonomi dalam Islam .....	28
C. Akuntabilitas Otonomi dalam Islam .....	33
<b>BAB III : OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN BANYUWANGI</b>	<b>36</b>
A. Gambaran Umum Kabupaten Banyuwangi.....	36
1. Keadaan Geografis Kabupaten Banyuwangi.....	36
2. Wilayah Administrasi Pemerintahan .....	39
3. Potensi-Potensi Daerah .....	42
B. Kebijakan Otonomi Daerah Pemerintah Kabupaten Banyuwangi .	49
1. Pembagian Kewenangan antara Pusat dan Daerah .....	49
2. Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi .....	53
C. Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Banyuwangi .....	62
1. Pelaksanaan 11 Bidang Otonom .....	62
2. Akuntabilitas Pelaksanaan 11 Bidang Otonom .....	84
<b>BAB IV : PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN</b>	
<b>BANYUWANGI DALAM PERSPEKTIF FIQH SIYASAH..</b>	<b>85</b>
A. Analisis terhadap Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Kabupaten	
Banyuwangi .....	85
1. Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi .....	85
2. Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Banyuwangi .....	91



B. Analisis terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Banyuwangi dalam Perspektif Fiqh Siyasah .....	94
1. Pembagian Lembaga di Kabupaten Banyuwangi dalam Perspektif Fiqh Siyasah .....	94
2. Akuntabilitas Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Banyuwangi dalam Perspektif Fiqh Siyasah .....	96
<b>BAB V : PENUTUP</b> .....	<b>100</b>
A. Kesimpulan .....	100
B. Saran-saran .....	101
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	<b>103</b>
<b>LAMPIRAN-LAMPIRAN</b>	
I. Terjemahan Ayat-Ayat	
II. Daftar Pertanyaan	
III. Biografi Ulama	
IV. Surat Izin Riset	
V. Contoh Peraturan Daerah	
VI. Curriculum Vitae	

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Lima puluh tahun lebih, pemerintahan dan politik Indonesia mengalami berbagai macam pengalaman dan percobaan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Ketika demokrasi diwujudkan pada masa pasca kemerdekaan, daerah dan masyarakat pada umumnya memiliki keleluasaan untuk mengartikulasikan semua kepentingan mereka, termasuk dalam masalah otonomi dan keuangan. Kemudian pemerintah di Jakarta merespon dengan memberikan otonomi yang luas kepada daerah. Hal itu diwujudkan melalui Undang-Undang No. 22 tahun 1948 dan Undang-Undang No. 1 tahun 1957. Akan tetapi, hal itu berubah ketika presiden Soekarno mempraktekkan Demokrasi Terpimpin. Masyarakat tidak mempunyai peluang untuk mewujudkan aspirasi mereka.

Kaitannya dengan mekanisme hubungan kekuasaan antara pusat dengan daerah, pemerintah mengubur ide otonomi yang luas, sehingga UU No.1 tahun 1957 diganti dengan sebuah “Penetapan Presiden”, yaitu PanPres. No 6 tahun 1959 kemudian dilanjutkan oleh DPRGR dengan mengeluarkan UU No. 18 tahun 1965 yang merupakan produk dari kehidupan politik pada waktu itu. Ide otonomi luas sudah merupakan bagian dari sejarah, dan desentralisasi sedikit demi sedikit mulai diwujudkan.

Kehadiran pemerintahan Orde Baru yang sarat dengan dominasi militer dalam kehidupan politik nasional membawa dampak yang sangat luas bagi keberadaan otoritarianisme. Demokrasi kemudian terpendam jauh ke dalam lumpur kehidupan politik dan digantikan oleh otoritarianisme dengan segala macam implikasinya dan sentralisasi kekuasaan mendapat tempat yang sangat kuat dalam pemerintahan Soeharto. Hal ini berkaitan pula dengan hakikat pemahaman kekuasaan dari Soeharto yang mempunyai latar belakang militer dan ditopang oleh budaya politik yang hierarkis dan sentralistik. Hal itu diwujudkan dengan kehadiran UU No. 5 tahun 1974 tentang : "Pokok-pokok Pemerintahan Daerah".<sup>1</sup>

Konsep UU No. 5 tahun 1974, yang bernuansa sentralistik dapat dijadikan sebagai penyebab berbagai kekurangan yang menyertai perjalanan pemerintahan di daerah selama lebih dua dekade terakhir. Pendekatan sentralistik yang dilandaskan pada argumentasi, merupakan konsekuensi sistem negara kesatuan. Argumen ini tidak memiliki dasar yang kuat, karena Negara Kesatuan RI yang di konsepsi UUD 1945 sangat menghargai hak-hak otonomi dan bahkan hak-hak daerah yang bersifat istimewa. Dari wacana tersebut, pemerintah Habibie kemudian sampai pada kesimpulan bahwa kebijakan desentralisasi yang baru diperlukan demi menyelamatkan kelangsungan hidup bangsa dan negara Kesatuan Republik Indonesia. UU No.5

---

<sup>1</sup> Syauckani HR, dkk., *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan* cet. 3, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 166.

tahun 1974 harus diubah dan hasil perubahan itu tertuang dalam UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 tahun 1999.

Tidak ada yang dapat menafikan kenyataan bahwa agenda otonomi daerah merupakan sebuah agenda nasional yang sangat penting dan telah menjadi agenda publik yang utama di tengah-tengah menghadapi persoalan bangsa yang semakin kompleks dan tidak jelas arahnya. Sejak diberlakukannya kedua Undang-undang tersebut, dapat dinyatakan bahwa hampir tiada hari yang terlewati tanpa membicarakan masalah desentralisasi dan otonomi daerah ini. Desentralisasi/otonomi daerah diharapkan dapat menjadi salah satu pilihan kebijaksanaan nasional yang dapat mencegah kemungkinan terjadinya disintegrasi nasional.

Dalam catatan tentang otonomi daerah, Atar Sibero dan Riant Nugroho mengungkapkan antara lain: sebenarnya sumbang pikiran Emil Salim pada September 1990 yang menjadi *head-line* sebagian media massa dengan dramatis “Gubernur sebaiknya setingkat Menteri” adalah gagasan untuk meningkatkan desentralisasi atau otonomi daerah. Gagasan ini yang sempat membuat silang pendapat dengan Menteri Dalam Negeri Rudini, prinsipnya menjalar pada dua kebutuhan. Pertama, kebutuhan untuk mengambil keputusan teknis secara tepat tanpa tergantung lagi kepada pusat. Kedua, larinya kelompok masyarakat berkualitas dari daerah ke pusat sehingga daerah mengalami “pengurangan orang pintar”. Isu desentralisasi (versus sentralisasi) bukan lagi merupakan isu baru, ini merupakan dimensi ketatanegaraan yang sering dibahas dan diperdebatkan. Ia mengacu pada urusan-urusan

pemerintahan, apakah baik untuk diselenggarakan secara terpusat atau terdistribusi.

Herbert Simpson, pakar politik peraih penghargaan Nobel menuliskan ukuran untuk menerapkan sentralisasi atau desentralisasi adalah efisiensi. Masalah desentralisasi sudah tidak asing lagi di Indonesia. Pasal 18 UUD 1945 pun pada intinya menyebutkan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang desentralisasi. Dalam UU No. 5 tahun 1974 (psl. 11) disebutkan bahwa otonomi ditekankan di Daerah Tingkat II dan bahwa itu telah menjadi kemauan politik (*political will*). Hal ini perlu ditilik ulang hanya pada tingkat sejauh mana perimbangan antar konsentrasi di satu sisi dan meningkatkan kebutuhan akan desentralisasi di sisi lain.<sup>2</sup>

Pelaksanaan Otonomi dan desentralisasi di Tingkat II yang merupakan ujung tombak dalam pelayanan kepada masyarakat, sering tidak memberikan gambaran yang menggembirakan di dalam kemandiriannya untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Meskipun bermacam-macam urusan telah diserahkan kepada Dati II, tetapi urusan dengan berbagai kegiatan yang termasuk *income*-nya, masih dikuasai oleh pemerintahan tingkat atas.

Sebuah negara kesatuan yang berdaulat, memiliki struktur pemerintahan yang terdiri dari pemerintah pusat sebagai pemegang seluruh kekuasaan politik dan pemerintah daerah yang menyelenggarakan kegiatan pemerintahan berdasarkan penugasan atau pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat.

---

<sup>2</sup> HAW. Widjaja, *Titik Berat Otonomi pada Daerah Tingkat II*, Ed. 1, cet. 4, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2001), hlm. 3.

Politik ketatanegaraan Islam juga mengenal adanya sistem otonomi daerah yang menurut al-Gazali lebih dikenal sebagai pembagian kekuasaan dalam Islam.

Menurut al-Gazali pemerintah di daerah-daerah dilaksanakan oleh unit-unit administrasi sebagai aparat pusat, sedangkan wilayah negara dibagi atas daerah-daerah otonomi, yakni kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu, yang berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam lingkungan negara kesatuan yang bersangkutan. Daerah ini juga diberi hak *medebewind*, yakni kekuasaan untuk menjalankan kebijakan yang ditetapkan oleh pemerintah pusat.<sup>3</sup>

Selain al-Gazali, tokoh Islam yang membahas tentang sistem pemerintahan secara otonomi adalah al-Farabi. Beliau berpendapat bahwa negara ibarat sebuah organ tubuh dan anggota badannya bekerja bersama sesuai dengan tugas masing-masing yang terkoordinasi rapi demi kesempurnaan hidup untuk menjaga kesehatan. Negara mempunyai warga dengan bakat dan kemampuan yang tidak sama antara satu sama lainnya. Tidak semua kemampuan yang dimiliki warga negara berkumpul dalam satu wilayah tertentu, akan tetapi, kemampuan itu harus dapat dibagi pada wilayah-wilayah kecil sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dengan demikian, pemerataan akan sebuah kebijakan akan terwujud.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Jeje Abdul Rojak, *Politik Kenegaraan: Pemikiran-Pemikiran al-Gazali dan Ibnu Taimiyah* Ed. 1, cet. 1, (Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1999), hlm. 63.

<sup>4</sup> Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara: Ajaran, Sejarah dan Pemikiran*. Ed.5 (Jakarta: UI Press, 1993), hlm. 53.

Dari uraian di atas, penyusun tertarik untuk membahas masalah kebijakan otonomi daerah serta pelaksanaannya dengan mengambil salah satu kabupaten di Jawa timur, tepatnya di kabupaten Banyuwangi. Alasan penyusun mengambil objek di Banyuwangi karena dari segi geografis, Banyuwangi merupakan kabupaten terluas di Jawa Timur yang terletak antara  $70^{\circ} 40^{\circ} - 80^{\circ} 46^{\circ}$  lintang Selatan dan  $113^{\circ} 53^{\circ} - 114^{\circ} 38^{\circ}$  Bujur Timur. Dengan luas wilayah  $5782,50 \text{ Km}^2$  dan terdiri dari 21 kecamatan, Banyuwangi merupakan daerah yang subur akan pertanian dan hasil laut. Selain itu, perekonomian Banyuwangi juga ditopang dengan adanya sarana transportasi penghubung antara pulau Jawa dan pulau Bali yang dapat menghasilkan pemasukan daerah tidak sedikit jumlahnya.<sup>5</sup>

Selain masalah geografis yang menjadi alasan penyusun untuk mengangkat Banyuwangi sebagai obyek penelitian, hal lain yang dijadikan alasan adalah masalah pemerataan dalam pembangunan yang dalam pelaksanaannya masih dipertanyakan. Banyuwangi yang sudah mendapatkan otonomi penuh dari pemerintah pusat untuk melakukan administrasi maupun pembangunan yang sudah tidak tergantung pada keputusan pusat, dalam pelaksanaannya masih kurang optimal. Misalnya, pengangkatan kepegawaian, Banyuwangi masih terus mendapatkan pantauan langsung dari pusat dan segala keputusan masalah itu masih tergantung oleh pusat, yang dalam hal ini diwakili oleh propinsi Jawa Timur, sehingga terjadi ketimpangan atas beberapa hal yang tertuang pada Peraturan Daerah kabupaten Banyuwangi, baik di tingkat kecamatan maupun tingkat desa.

---

<sup>5</sup> [www.banyuwangi.co.id](http://www.banyuwangi.co.id), *Potensi Daerah Banyuwangi*, akses tanggal 10 Februari 2004.

Untuk itu, penyusun tertarik untuk meneliti kebijakan-kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah setempat dengan kondisi daerah Banyuwangi yang dapat dikatakan sebagai daerah subur, serta bagaimana pelaksanaan kebijakan otonomi tersebut terkait dengan jumlah wilayah administrasi yang tidak sedikit.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang di atas, dapat dirumuskan beberapa hal yang menjadi perhatian penyusun:

1. Bagaimana pelaksanaan otonomi Daerah di Kabupaten Banyuwangi ?
2. Bagaimana pelaksanaan otonomi Daerah di Kabupaten Banyuwangi dalam perspektif Fiqh Siyasah?

## **C. Tujuan dan Kegunaan**

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui kebijakan otonomi daerah yang telah ditetapkan serta pelaksanaan kebijakan tersebut di kabupaten Banyuwangi
2. Untuk mengetahui pandangan Islam khususnya Fiqh Siyasah tentang kebijakan otonomi daerah di Banyuwangi beserta pelaksanaannya.

Adapun kegunaan dari penelitian ini adalah:

1. Diharapkan dapat menambah wawasan masyarakat Banyuwangi khususnya tentang pelaksanaan otonomi daerah yang ada di kabupaten Banyuwangi sendiri.



2. Untuk memperkaya khazanah keilmuan Islam serta memberikan kontribusi terhadap perkembangan fiqh siyasah dalam wacana politik Islam.

#### **D. Telaah Pustaka**

Otonomi daerah sekarang merupakan fenomena politis yang sangat dibutuhkan dalam era globalisasi dan demokrasi, apalagi jika dikaitkan dengan tantangan masa depan memasuki era perdagangan bebas yang antara lain ditandai dengan tumbuhnya berbagai bentuk kerja sama regional, perubahan pola/sistem informasi global.

Melalui otonomi diharapkan daerah akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintah pusat diharapkan tidak terlalu aktif mengatur daerah. Pemerintah daerah diharapkan mampu memainkan peranannya dalam memajukan daerah dengan melakukan identifikasi potensi sumber-sumber pendapatannya. Dalam hal ini Prof. Drs. HAW Widjaja mengupas tuntas mengenai pelaksanaan otonomi pada daerah tingkat II yang menjadi titik tolak awal berhasilnya program desentralisasi di negara Indonesia.

Adapun dalam penyusunan skripsi ini, di samping terjun ke lapangan, penyusun juga akan merujuk pada buku-buku yang bertema seputar otonomi daerah baik itu secara global maupun otonomi daerah secara khusus di tingkat II. Diantaranya, Prof. Drs. HAW Widjaja dalam bukunya *Titik Berat Otonomi; Pada daerah tingkat II*. Buku ini mengupas tentang penerapan otonomi daerah

pada tingkat II sekaligus membahas kekurangan, kelebihan, hambatan maupun prospek kedepannya.

Mengenai otonomi daerah yang sudah ada di negara kesatuan Republik Indonesia, Drs. H. Syaukani HR beserta rekan-rekannya menjelaskan secara rinci keberadaan otonomi di wilayah Indonesia. Sejarah otonomi serta perkembangannya hingga saat ini tertuang jelas dalam buku hasil karyanya. Beliau mengungkapkan bahwa, kesiapan suatu daerah untuk otonomi adalah sebuah kewajiban dari pemerintah pusat untuk membimbing daerah guna mempersiapkan diri menghadapi otonomi tersebut. Tanpa adanya bimbingan dari pusat, daerah pun tidak dapat mempersiapkan diri.<sup>6</sup>

Tujuan peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal, dan memperlihatkan potensi dan keanekaragaman daerah.<sup>7</sup> Pemerataan pada semua aspek yang ada pada pemerintahan daerah dalam menentukan kebijakan dan menyadari akan wewenang pemerintahan merupakan tujuan tersendiri dari proses otonomisasi. Pemerataan baik di bidang ekonomi, sosial budaya, politik maupun tata pemerintahan pada daerah yang sudah otonom merupakan dasar pijakan bagi setiap kebijakan yang ditetapkan. Selain masalah pemerataan, Dedy Supriady B. dan Dadang Sholihin, M.A dalam bukunya “Otonomi Penyelenggaraan

---

<sup>6</sup> Syaukani dkk. *Otonomi Daerah.*, hlm. xii.

<sup>7</sup> Dedy Supriady dan Dadang Sholihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, cet. 3. (Jakarta: PT Gramedia, 2002), hlm. 32.

Pemerintahan Daerah” juga menjelaskan berbagai persoalan yang harus terselesaikan dan siap dilaksanakan untuk daerah otonomi.

Mengenai hubungan Islam dan ketatanegaraan, Munawir Sjadzali dalam bukunya yang berjudul “Islam dan Tata Negara” mengungkapkan bahwa di kalangan umat Islam dari dulu hingga saat ini masih terdapat tiga aliran yang berhubungan dengan sistem hubungan tata negara dan agama. Aliran yang pertama, berpendirian bahwa Islam bukanlah semata-mata agama dalam pengertian barat, yakni hanya menyangkut hubungan antara manusia dan Tuhan. Sebaliknya, Islam adalah satu agama yang sempurna dan yang lengkap dengan pengaturan bagi segala aspek kehidupan manusia termasuk kehidupan bernegara. Aliran kedua, berpendapat bahwa Islam adalah agama dalam pengertian barat, yang tidak ada hubungannya dengan urusan kenegaraan. Aliran ketiga, menolak anggapan bahwa Islam adalah suatu agama yang serba lengkap dan bahwa dalam Islam terdapat sistem ketatanegaraan. Tetapi aliran ini juga menolak anggapan bahwa Islam adalah negara dalam pengertian barat yang hanya mengatur hubungan antara manusia dengan Tuhannya.<sup>8</sup>

Dalam hal otonomi daerah, Munawir Sjadzali menyebutkan bahwa dalam Islam terdapat konsep tata negara yang mengatur tentang otonomi daerah. Pembagian kekuasaan yang ada pada sistem pemerintahan Umar Ibn Khattab menjadikan titik awal pelaksanaan daerah walaupun hal itu sempat terputus oleh pemerintahan khalifah Usman, akan tetapi dilanjutkan kembali pada masa dinasti Umayyah dan Abasiyah.

---

<sup>8</sup> Munawir Sjadzali, *Islam dan Tata Negara*, Ed. 5, (Jakarta: UI Press, 1993), hlm. 1-2.

Penelitian tentang otonomi daerah banyak dilakukan oleh para pakar tata negara yang ada di negara ini. CSIS (*Centre for Strategic and International Studies*) adalah salah satu lembaga penelitian yang sempat meneliti hal tersebut. Dalam penelitian tersebut menjelaskan bahwa kesiapan daerah akan program otonomi dari pemerintah masih perlu perhatian dan persiapan yang lebih matang lagi. Banyak hal yang belum tersentuh oleh pemerintah lokal tentang daerahnya. Kemampuan politik serta perekonomian daerah menjadi satu acuan utama berhasil tidaknya proses otonomi.

Selain itu, beberapa akademisi juga telah meneliti permasalahan otonomi daerah dalam tugas akhirnya. Prof. Dr. H. Solly Lubis dalam disertasinya yang berjudul "Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan mengenai Pemerintah Daerah di Sumatera Utara",<sup>9</sup> mengungkap tentang pergeseran garis politik mengenai garis-garis besar pelaksanaan otonomi daerah di Sumatera Utara. Kemudian Mahasiswa UNISULA Semarang, Ratno, juga mengajukan skripsi dengan judul "Kajian Yuridis tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dalam Rangka Menegakkan NKRI".<sup>10</sup> Dalam pembahasannya, Ratno hanya meneliti tentang sisi yuridis dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Fathullah dari CIDES Jakarta juga melakukan penelitian dengan judul "Otonomi Pendidikan dan Pengembangan Kualitas Sumber Daya Manusia

---

<sup>9</sup> Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-undangan mengenai Pemerintah Daerah di Sumatera Utara*, disertasi tidak diterbitkan.

<sup>10</sup> Ratno, *Kajian Yuridis tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dalam Rangka Menegakkan NKRI*, skripsi tidak diterbitkan.

dalam rangka Otonomi Daerah",<sup>11</sup> yang mengungkap hal-hal yang dapat dilaksanakan guna meningkatkan kualitas masyarakat dan dunia pendidikan dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah.

Tim Peneliti SIKB FiSIP UI juga melakukan penelitian dengan judul "Keterkaitan antara Otonomi Daerah dengan *Good Governance*", dan penelitian dengan judul "Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah".<sup>12</sup>

Beberapa penelitian yang telah disebutkan, belum ditemukan pembahasan tentang kaitan antara otonomi daerah dengan hukum Islam, dalam hal ini *fiqh siyasah*. Padahal mayoritas masyarakat Indonesia beragama Islam, dan otonomi daerah adalah suatu masalah besar yang secara langsung maupun tidak langsung turut melibatkan seluruh elemen masyarakat. Tentang pelaksanaan otonomi daerah secara khusus di kabupaten Banyuwangi juga belum terdapat penelitian yang membahasnya.

#### E. Kerangka Teoritik

Indonesia adalah sebuah negara berkembang yang mempunyai banyak problem tentang penataan sistem pemerintahan yang ideal. Berbagai macam cara dilakukan untuk mencapai sebuah sistem ketatanegaraan walaupun kadang

---

<sup>11</sup> Fathullah, *Otonomi Pendidikan dan Pengembangan Kualitas Sumber Daya Manusia dalam rangka Otonomi Daerah*, penelitian tidak diterbitkan.

<sup>12</sup> Tim Peneliti SIKB FiSIP UI, *Keterkaitan antara Otonomi Daerah dengan Good Governance, dan Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, penelitian tidak diterbitkan.

tidak melihat segi positif negatifnya. Islam sebagai salah satu agama yang dianut oleh mayoritas penduduk Indonesia menyajikan sebuah konsep pemerintahan yang ideal, akan tetapi hal itu masih belum berkembang. Selagi pemikiran tentang Islam dan tata negara di Indonesia belum jauh berkembang, kiranya dapat dikatakan bahwa di antara strata kepemimpinan dalam partai-partai Islam, terdapat semacam konsensus bahwa demokrasilah sistem pemerintahan yang sesuai dengan, atau paling tidak mendekati ajaran Islam.

Saat ini otonomi sering dijadikan sebagai *kambing hitam* dalam mengimplementasikan kebijaksanaan otonomi daerah. Setiap ada persoalan yang muncul ke permukaan, baik di daerah ataupun di pusat pemerintahan, selalu otonomi dijadikan sumber persoalan. Sistem pemerataan kekuasaan dalam pelaksanaan otonomi daerah belum terwujud karena adanya berbagai pihak yang mempunyai kepentingan tertentu. Adilnya pemerataan kekuasaan dalam penerapan otonomi daerah dapat dilihat dari cara kerja lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif setiap daerah serta kebijakan yang tertuang dalam Perda masing-masing daerah yang sudah terotonomi.

Dalam Islam sendiri, otonomi daerah sudah ada sejak zaman khalifah Umar ibn Khattab, yang telah berijtihad bahwa sebaiknya ada otonomisasi kepada daerah. Seperti yang telah dikemukakan oleh al-Gazali bahwa politik Islam mengenal otonomi daerah atau desentralisasi dengan sebuah konsep bahwa pemerintahan di suatu negara sebaiknya dibagi menjadi beberapa wilayah pemerintahan. Pemerintah di daerah dilaksanakan oleh unit-unit administrasi sebagai aparat pusat. Sedangkan wilayah negara dibagi atas

daerah-daerah otonomi yakni kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu dan berhak mengatur rumah tangganya sendiri.<sup>13</sup>

Menurut Sayyid Qutb, negara atau pemerintahan Islam itu supra nasional. Wilayah negara meliputi seluruh dunia Islam dengan sentralisasi kekuasaan pada pemerintahan pusat, yang dikelola atas prinsip persamaan penuh antara semua umat Islam yang terdapat di seluruh penjuru dunia Islam, tanpa adanya fanatisme ras dan kedaerahan. Wilayah-wilayah di luar pusat pemerintahan tidak diperlukan sebagai daerah-daerah jajahan, dan tidak pula dieksploitasi untuk kepentingan pusat saja. Wilayah ada yang diperintah oleh seorang gubernur atau “wali” yang diangkat oleh pemerintah pusat, maka posisi gubernur adalah orang yang memang layak menduduki jabatan tersebut karena kemampuannya. Sementara itu selalu terbuka kemungkinan bahwa wilayah-wilayah itu diperintah oleh putera-putera daerah masing-masing.<sup>14</sup>

Adapun tentang pemanfaatan daerah, pertama dipergunakan untuk daerah sendiri, dan baru kalau masih ada kelebihan akan disetorkan ke bait al-mal atau perbendaharaan pemerintah pusat. Di sini, Qutb sudah membuka sedikit wacana tentang tata negara dalam Islam yang sebenarnya dalam Islam sendiri ada istilah otonomi daerah dengan mempergunakan istilah lain.

Berbeda halnya dengan yang dikemukakan oleh Mohammad Husain Haikal, beliau berpendapat bahwa di dalam Islam tidak terdapat satu sistem pemerintahan yang baku. Umat Islam bebas menganut sistem pemerintahan

---

<sup>13</sup> Jeje Abdul Rojak, *Politik Kenegaraan*, hlm. 62.

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm. 65.

yang bagaimanapun asalkan sistem tersebut menjamin persamaan antara para warganya, baik hak maupun kewajiban dan juga di muka hukum, dan pengelolaan urusan negara diselenggarakan atas musyawarah, dengan berpegang kepada tata nilai moral dan etika yang diajarkan Islam bagi peradaban manusia.<sup>15</sup>

Berkaitan dengan sebuah sistem pemerintahan yang ideal, Ibnu Khaldun membaginya menjadi tiga macam yaitu, pertama pemerintahan atau dalam istilah beliau adalah *al-Mulk*, kerajaan yang natural. Definisinya adalah “membawa sekalian umat sesuai dengan tujuan dan keinginan nafsu”. Sedangkan sistem pemerintahannya yang kedua adalah pemerintahan atau *mulk* politik. Beliau mendefinisikannya sebagai “membawa atau mengantar masyarakat atau rakyat sesuai dengan pandangan rasio dalam mencapai kemaslahatan duniawi dan mencegah *mudarat*”. Sistem pemerintahan yang ketiga, adalah identik dengan membawa semua orang untuk berfikir sesuatu dengan jalan agama, dalam memenuhi semua kepentingan mereka, baik yang bersifat keukhrawian maupun keduniawian yang juga harus dirujuk kepada keukhrawian karena dalam pandangan syara’, semua situasi dan kondisi keduniawian harus selalu memperhatikan pula kemaslahatan ukhrawi.<sup>16</sup> Selain itu beliau juga berpendapat bahwa undang-undang yang menjelaskan karakter

---

<sup>15</sup> Munawir Sjadzali, *Islam.*, hlm. 183.

<sup>16</sup> Ibnu Khaldun. *Al- Muqaddimah*, hlm. 159 Pasal ke-25.



suatu sistem pemerintahan. Undang-undang adalah ruh bagi setiap sistem atau tatanan sosial dan menjadi dasar eksistensinya.<sup>17</sup>

Lain halnya dengan pendapat Ibnu Taimiyah, beliau berpendapat bahwa Muhammad S.A.W menjalankan kekuasaan tidaklah atas dasar legitimasi politik seorang imam, melainkan sebagai seorang utusan Allah semata. Karena itu ketaatan kepada nabi bukanlah berdasarkan kekuasaan politik *de facto* melainkan karena beliau berkedudukan sebagai pengemban misi suci. Saat Muhammad S.A.W berkuasa, persoalan pembagian sudah ada dan sudah dipraktekkan walaupun ini belum maksimal. Adanya "Piagam Madinah" yang di dalamnya tertuang teori pembagian wilayah, menunjukkan bahwa betapa adilnya seorang penguasa dengan membagi wilayah administrasi yang selama ini belum pernah ada dalam Islam yang akhirnya hal ini diteruskan oleh Umar waktu beliau menjadi khalifah.

Menurut Sayyid Muhammad Ma'raf al-Dawalibi dari Universitas Islam Internasional Paris, bahwa yang paling menakjubkan tentang konstitusi Madinah ialah bahwa dokumen tersebut memuat untuk pertama kalinya dalam sejarah, prinsip-prinsip dan kaidah-kaidah kenegaraan dan nilai-nilai kemanusiaan yang sebelumnya tidak pernah dikenal umat manusia. Ide pokok eksperimen Madinah oleh nabi ialah adanya suatu tatanan sosial-politik yang diperintah tidak oleh kemauan pribadi, melainkan bersama-sama tidak oleh prinsip-prinsip *ad hoc* yang dapat berubah-ubahsejalan dengan kehendak pemimpin.

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm.160.

Perkembangan politik telah memicu munculnya jabatan lain untuk memperlancar sebuah sistem pemerintahan. Seperti halnya adanya pembagian kekuasaan dengan mengangkat seorang gubernur, untuk mengatur tata kehidupan pada wilayah tertentu. Para ulama fiqh memandang bahwa gubernur daerah harus dipilih melalui pemilihan. Hal ini juga tidak lepas dari catatan sejarah bahwa para khalifah mengangkat para gubernur daerah. Al-Mawardi berkata bahwa seorang khalifah memandatkan kekuasaan untuk mengurus daerah atau wilayah kepada para gubernur sesuai dengan kapabilitas yang mereka miliki.<sup>18</sup>

Dalam hubungannya dengan otonomi daerah adalah penyerahan kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan pemerintahan kepada daerah merupakan sebuah konsep ketatanegaraan yang sangat bagus karena memberikan kesempatan kepada aparat daerah, termasuk wakil rakyatnya untuk berpartisipasi di dalam perencanaan pembangunan tanpa harus mendapat arahan dan atau diarahkan oleh pusat. Allah SWT berfirman:

واجعل لي وزيراً من اهلي , هرون اخي , اشدد به أزرني , و أشركه في أمري .<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Dhiauddin Rais. *Teori Politik Islam, alih bahasa: Abdullah Hayyie al-Kattani, dkk., cet. 6.* (Jakarta: Gema Insani Press, 2001), hlm. 223-224.

<sup>19</sup> Thaha (20): 29-32.

## F. Metode Penelitian

Di dalam Pembahasan skripsi, penyusun berusaha mengadakan penelitian lapangan yang menyangkut tentang pelaksanaan otonomi daerah di kabupaten Banyuwangi. Sedangkan metode yang dipergunakan adalah sebagai berikut:

### 1. Jenis Penelitian

Dalam penyusunan skripsi ini penyusun menggunakan penelitian lapangan (*Field Research*), artinya objek utama penelitian ini berada di lapangan, akan tetapi nanti lebih terfokus pada bahan-bahan pustaka yang berupa Peraturan Daerah (Perda) dan ketetapan lain yang berlaku serta buku pustaka yang berkaitan dengan judul.<sup>20</sup>

### 2. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah deskriptif analitis, yaitu mendeskripsikan data-data yang telah dikumpulkan, kemudian menganalisisnya untuk menemukan jawaban yang dapat mendekati permasalahan yang telah dikemukakan. Penelitian ini juga termasuk penelitian preskriptif, yaitu penelitian yang menganalisa pelaksanaan Otonomi Daerah di kabupaten Banyuwangi dari perspektif Fiqh Siyasah.

### 3. Pendekatan Masalah

Dalam upaya menjawab permasalahan seperti yang telah dikemukakan dalam pokok masalah di atas, penyusun menerapkan beberapa pendekatan, yaitu:

---

<sup>20</sup> Anton Bahar dan Ahmad Charis Zubair. *Metode Penelitian Filsafat*, (Yogyakarta: Kanisius, 1990 ), hlm. 63.

- a. Pendekatan *normatif*, yakni melakukan pengamatan terhadap teks-teks al-Qur'an maupun Hadis sebagai sumber hukum Islam yang utama, yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian, serta norma-norma yang berlaku di masyarakat.
  - b. Pendekatan *juridis*, yakni melakukan pengamatan terhadap Undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah serta Perda yang ada pada objek sebagai langkah praktis analitis.
  - c. Pendekatan *sosiologis*, yakni melakukan penelitian yang menempatkan analisis hukum dalam konteks sosial yang berkaitan dengan kondisi riil masyarakat setempat.
  - d. Pendekatan *historis*, yakni melakukan penelusuran data-data sejarah yang berubungan dengan obyek penelitian, dalam hal ini adalah sejarah pemerintahan Islam.
4. Tehnik Pengumpulan Data
- Untuk mencapai tujuan penelitian ini, penyusun menggunakan data-data dari sumber-sumber:
- a. Primer, yaitu kebijakan-kebijakan yang telah tertuang dalam Peraturan Daerah kabupaten Banyuwangi, serta dengan melalui metode wawancara kepada pihak terkait.
  - b. Sekunder, yaitu data-data yang menunjang terhadap pembahasan dalam penyusunan skripsi ini, misalnya buku-buku yang membahas tentang otonomi daerah baik di tingkat kabupaten atau Daerah Tingkat II maupun Daerah Tingkat I keseluruhan, serta beberapa pendapat para ahli.

## 5. Analisis Data

- a. Metode deduktif, yaitu cara berfikir untuk menarik kesimpulan yang diambil dari suatu kaidah atau pendapat yang umum menuju suatu pendapat yang khusus.<sup>21</sup> Memaparkan secara umum terlebih dahulu tentang pelaksanaan otonomi daerah baru kemudian menjelaskan secara khusus pelaksanaan otonomi daerah khusus di kabupaten Banyuwangi di lihat dari perspektif siyasah.
- b. Metode Induktif<sup>22</sup>, yaitu cara berfikir yang berpijak pada fakta-fakta yang bersifat khusus, kemudian diteliti dan akhirnya ditemui pemecahan persoalan yang bersifat umum. Data-data yang telah ditemukan pada objek kemudian dikaji secara menyeluruh untuk diambil sebuah kesimpulan.

## G. Sistematika Pembahasan

Dalam pembahasan selanjutnya, penyusun mencoba menetapkan sistematika pembahasan yang akan digunakan sebagai berikut:

Bab **pertama**, merupakan pendahuluan yang meliputi latar belakang masalah, perumusan masalah, kegunaan dan tujuan , telaah pustaka, kerangka teoritik, metodologi penelitian dan sistematika pembahasan.

---

<sup>21</sup> Sutrisno Hadi, *Metodologi Research*, cet. 21, (Yogyakarta: Andi Ofset, 1989), hlm. 36-37.

<sup>22</sup> Mardalis. *Metode Penelitian: Suatu Pendekatan Proposal*, Ed. 1, cet. 5, (Jakarta: Bumi Aksara, 1995), hlm. 20-21.

Selanjutnya pada bab **kedua**, akan diuraikan gambaran umum pembagian kekuasaan dalam Islam yang terkait dengan otonomi daerah pada zaman pemerintahan Islam. Dalam bab ini, penyusun menguraikan tentang pelimpahan kekuasaan, otonomi dan akuntabilitas dalam pemerintahan Islam sebagai dasar teori yang akan digunakan.

Pada bab yang **ketiga**, penyusun mencoba untuk memaparkan tentang pelaksanaan otonomi daerah yang ada di Banyuwangi yang meliputi data gambaran umum lokasi dilanjutkan dengan data, yaitu berupa peraturan-peraturan yang telah ditetapkan serta tanggapan dari pihak terkait atas pelaksanaan otonomi daerah tersebut. Selain itu, penyusun juga akan memaparkan sistem akuntabilitas pada masing-masing dinas yang terkait atas hal-hal yang telah dilakukan sejak adanya kebijakan otonomi daerah.

Setelah itu pada bab **keempat** barulah penyusun melakukan pembahasan mengenai pelaksanaan otonomi daerah di Banyuwangi dan teori-teori siyasah mengenai hal tersebut. Dalam bab ini akan dikupas mengenai keterkaitan antara teori-teori yang ada pada fiqh siyasah dengan pelaksanaan otonomi daerah di kabupaten Banyuwangi, baik itu dari segi pembagian lembaga, penetapan kebijakan, maupun akuntabilitasnya.

Pada akhir pembahasan, akan ditutup dengan kesimpulan dari inti pembahasan beserta saran-saran dan lampiran-lampiran, yang akan disajikan pada **bab kelima**.

Sistematika tersebut digunakan untuk memberikan kemudahan dalam memahami permasalahan dan kesimpulan dalam skripsi ini.

## BAB II

### PEMBAGIAN KEKUASAAN DALAM ISLAM

#### A. Sejarah Pelimpahan Kekuasaan dalam Islam

Umat Islam memulai hidup bernegara setelah Nabi Muhammad SAW hijrah ke kota Yasrib, yang kemudian berubah menjadi kota Madinah. Di Yasrib atau Madinahlah, untuk pertama kali lahir satu komunitas Islam yang bebas dan merdeka di bawah pimpinan Nabi dan terdiri dari para pengikut Nabi yang datang dari Mekah dan penduduk Madinah yang telah memeluk Islam, serta yang telah mengundang Nabi untuk hijrah ke Madinah (*Ansar*). Tidak lama setelah Nabi menetap di Madinah, atau menurut sementara ahli sejarah belum cukup dua tahun dari kedatangan Nabi di kota itu, beliau memaklumkan satu piagam yang mengatur kehidupan dan hubungan antara komunitas-komunitas yang merupakan komponen-komponen masyarakat yang majemuk di Madinah. Piagam tersebut lebih dikenal sebagai Piagam Madinah.<sup>1</sup> Madinah adalah kota atau tempat yang di dalamnya terdiri dari beragam komunitas. Umat Islam bukan satu-satunya komunitas di Madinah. Hal ini menunjukkan bahwa Madinah mempunyai penduduk *plural*.<sup>2</sup>

Kebangkitan Islam mempunyai pengaruh yang mendalam, ia menetapkan persaudaraan muslim dengan tidak memandang suku atau jabatan, semua orang Arab menjadi sejajar dalam kehidupan bermasyarakat. Nabi Muhammad

---

<sup>1</sup> Munawir Sjadzali, *Islam*, hlm. 10.

<sup>2</sup> Ulil Abshar Abdallah (ed), *Islam dan Barat: Demokrasi dalam Masyarakat Islam*, (Jakarta: Paramadina, 2002), hlm. 1.

meletakkan dasar kebijaksanaan luar negeri Arab tidak hanya untuk kepentingan bangsa Arab saja, tetapi untuk kepentingan seluruh dunia.<sup>3</sup> Dasar-dasar yang telah diletakkan oleh Piagam Madinah sebagai landasan bagi kehidupan bernegara untuk masyarakat majemuk di Madinah, yaitu:

1. Semua pemeluk Islam, meskipun berasal dari banyak suku, merupakan satu komunitas
2. Hubungan antara sesama anggota komunitas Islam dan antara anggota komunitas Islam dengan komunitas yang lain atas prinsip-prinsip bertetangga baik, saling membantu dalam menghadapi musuh bersama, membela yang teraniaya, saling menasihati, dan menghormati kebebasan beragama.<sup>4</sup>

Bila ditinjau dari sudut politik, sesuatu dapat dikatakan negara bila telah memenuhi syarat yaitu adanya wilayah, penduduk dan pemerintah berdaulat.<sup>5</sup> Semua unsur tersebut terdapat dalam pemerintahan Islam. Wilayahnya adalah kota Madinah dan sekitarnya, rakyatnya terdiri dari unsur kaum Ansar, Muhajirin serta Yahudi beserta sekutunya yang menetap di Madinah. Adapun pemerintahan berdaulat dipegang Nabi Muhammad, dibantu sahabat dan *Sunnah*-nya termasuk dalam Piagam Madinah. Memang, dalam pemerintahan Nabi belum terdapat suatu lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif seperti halnya pemerintahan modern saat ini, tetapi secara fungsional peran Nabi meliputi ketiga hal tersebut, hanya saja tidak bersifat simbolis formal.

---

<sup>3</sup> Hassan Ibrahim Hassan, *Sejarah dan Kebudayaan Islam*; cet. 2, (Yogyakarta: Kota Kembang, 1997), hlm. 26-27.

<sup>4</sup> Munawir Sjadzali, *Islam.*, hlm. 15.

<sup>5</sup> L. Amin Widodo, *Fiqh Siyasa*, (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1994), hlm. 14.



Pembagian kekuasaan terjadi pada masyarakat Islam ketika Rasulullah wafat. Kaum muslimin merasakan kekosongan kepemimpinan dan melihat di hadapan mereka terbentang masalah-masalah dan tanggung jawab yang besar oleh sebab kekosongan tersebut. Oleh karena itu, mereka berusaha dengan segenap kemampuan untuk menanggung beban ini. Mereka mendapati bahwa mereka mendapatkan warisan negara atau sistem politik. Setiap individu telah diberi hak berpikir dan mengkaji masalah-masalah yang berhubungan dengan institusi negara itu. Fenomena itu tampak pertama kali dalam sejarah Islam dalam pertemuan *Syaqifah*.

Imam Abu Hasan al-Asy'ari berkata, " ....Manusia (umat Islam), setelah wafatnya Nabi SAW berbeda pendapat dalam hal....., sehingga mereka berubah menjadi banyak sekte yang berbeda-beda. Namun semuanya masih berada dalam naungan bingkai Islam".<sup>6</sup>

Salah satu dari dua kelompok utama masyarakat Islam, yaitu kalangan *Ansar*, segera mengadakan pertemuan di *Syaqifah Bani Sa'idah*<sup>7</sup>, untuk membicarakan hal tersebut. Kecepatan mereka untuk berinisiatif mengadakan pertemuan ini (pada hari wafatnya Rasulullah dan sebelum beliau dimakamkan) mengisyaratkan dengan jelas bahwa mereka melakukan sesuatu yang belum pernah dilakukan umat Islam di masa Nabi masih hidup.

---

<sup>6</sup> Dhiauddin Rais, *Teori Politik.*, hlm. 10.

<sup>7</sup> *Syaqifah Bani Sa'idah* –yang merupakan nenek moyang *Khazraj*- berfungsi seperti *Darun Nadwah* di Mekah. Biasanya kalangan *Ansar* mengadakan pertemuan di tempat itu untuk memusyawarahkan masalah-masalah umum mereka, seperti halnya yang dilakukan oleh kalangan *Quraisy* di tempat pertemuan mereka.

Berita pertemuan *Syaqifah* terdengar ke telinga para sahabat Nabi terutama Abu Bakar dan Umar. Mereka segera datang ke pertemuan, namun beberapa tokoh besar yang dianggap sahabat Nabi yang paling dekat tidak sempat hadir. Setelah terjadi persilangan pendapat, akhirnya para peserta pertemuan itu akhirnya sepakat untuk memilih Abu Bakar sebagai Khalifah pengganti Nabi. Menurut Mawardi, pada hakikatnya pemilihan Abu Bakar di balai pertemuan *Bani Sa'idah* itu oleh kelompok kecil yang terdiri dari lima orang selain Abu Bakar sendiri. Pembaiatan Abu Bakar sebagai Khalifah didasarkan atas pertimbangan, bahwa disaat Rasulullah sakit, Abu Bakar-lah yang ditunjuk untuk menggantikan Nabi menjadi Imam Shalat. Selain itu, Abu Bakar adalah orang yang pertama mengimani kenabian Rasulullah dari kalangan bangsa Arab.<sup>8</sup>

Teori kekhalifahan sangat berbeda sekali dengan teori kekaisaran Roma. Muslim ortodoks belum bisa menerima adanya pejabat yang berhubungan dengan Paus, walaupun diantara golongan Syi'ah, derajat yang paling mulia diberikan kepada seorang imam sebagai penganut kebenaran yang suci. Abu Bakar meletakkan dasar kebijaksanaan luar negeri Arab. Beliau mengirimkan utusan-utusannya kepada raja-raja dan gubernur untuk menganut agama Islam.<sup>9</sup> Ekspansi perluasan wilayah Islam pada zaman Khalifah Abu Bakar diikuti oleh khalifah-khalifah sesudahnya.

Setelah berakhirnya masa khalifah Abu Bakar, umat Islam sepakat untuk memilih Umar bin Khattab sebagai khalifah pengganti Abu Bakar. Pada masa

---

<sup>8</sup> Dhiauddin Rais, *Teori Politik.*, hlm. 14.

<sup>9</sup> Hassan Ibrahim Hassan, *Sejarah.*, hlm. 35-36.

Umar bin Khattab, beliau meluaskan daerah kekuasaan Islam keluar wilayah Arab dan meletakkan dasar administrasi pemerintahan Arab yang efisien. Sebagian besar dari kemenangan-kemenangan Arab terjadi pada masa ini. Sebagian daerah Persi dan seluruh Palestina, Syiria dan Mesir menyerah sehingga daerah kekuasaan pemerintahan Arab meluas ke wilayah dua kekaisaran yang besar, yaitu Persi dan Byzantium. Perluasan daerah kekuasaan ini berlanjut pada masa khalifah Usman dan Ali. Akan tetapi terjadi perselisihan di saat pengangkatan Usman, yang mana dimasa pemerintahan beliau tradisi musyawarah tidak begitu dipedulikan. Beliau hanya mendengar pendapat dari kalangan keluarganya dan amat sedikit pendapat yang didengarkan dari kalangan sahabat yang lain. Hal ini menyebabkan kewafatan beliau menjadi tragedi tersendiri sampai akhirnya berpengaruh kepada pemerintahan Ali bin Abi Talib. Pada masa pemerintahan Ali juga terjadi persilangan pendapat antar sahabat. Pengikut Ali terpecah menjadi dua kelompok utama yang besar, setelah suatu peristiwa yang berakibat paling riskan dalam sejarah Islam, yaitu peristiwa *at-Tahkim*. Salah satu dari kedua kelompok tersebut membelot melawan dan beralih menjadi partai pembangkang, yang berlebih-lebihan mengecam dan memusuhi Ali, sebagaimana dulu telah berlebih-lebihan dalam kesetiaannya; mereka itulah yang kemudian digelari kaum *Khawarij*.<sup>10</sup>

Akhir dari pemerintahan Ali diwarnai dengan perebutan kekuasaan antara pendukung Ali dan keluarga Usman yang belum bisa menerima atas meninggalnya Usman, yang menduga bahwa Ali-lah yang mendalangi semua

---

<sup>10</sup> Dhiauddin Rais, *Teori Politik*, hlm. 16.

peristiwa itu. Hasan sebagai putra tertua Ali mengambil kedudukan ayahnya sebagai kalifah kurang lebih selama lima bulan. Tentaranya dikalahkan oleh pasukan Syria, dan pendukungnya di Irak meninggalkannya, sehingga dengan demikian tidak dapat lebih lama lagi mempertahankan kekuasaannya, kemudian beliau turun tahta.

Pemindahan kekuasaan kepada Muawiyah mengakhiri bentuk pemerintahan demokrasi. Kekhalifahan menjadi semacam *monarchy heridetic* (kerajaan turun temurun), diperoleh dengan pedang, diplomasi dan tipu daya, tidak dengan pemilihan atau suara kebanyakan. Ketika Muawiyah mewajibkan seluruh rakyatnya untuk menyatakan setia terhadap anaknya Yazid. Penggantian secara turun temurun dimulai dari yang berdasarkan politik, lebih daripada kepentingan keagamaan.<sup>11</sup> Keberhasilan pemerintah masa Bani Umayyah ditunjukkan dengan semakin meluasnya wilayah Islam, walaupun bentuk pemerintahannya masih ortodoks.

Setelah pemerintahan Bani *Umayyah*, dilanjutkan masa pemerintah Bani *Abbasiyah*. Di sinilah Islam mengalami kejayaan yang dapat dikatakan melebihi masa kejayaan Islam sebelumnya. Pada masa pemerintahan *Abbasiyah*, walaupun masih menggunakan sistem pemerintah *monarchy*, akan tetapi musyawarah dilakukan untuk kepentingan bersama. Pada masa inilah lahir tokoh-tokoh kenegaraan dan ilmuwan yang akhirnya dapat menerapkan sistem kenegaraan yang ideal.

---

<sup>11</sup> Hassan Ibrahim Hassan, *Sejarah.*, hlm. 66.

Masa pemerintahan Bani Abbasiyah juga tidak dapat berlangsung lama karena banyak sekali pemberontakan yang terjadi setelah pemerintahan Harun al-Rasyid. Hal ini mengakibatkan mundurnya kembali peradaban Islam yang dapat dilihat akibatnya hingga saat ini. Kemunduran kekhalifahan dalam Islam bukan semata tanggung jawab dari seluruh masyarakat Islam saat itu, akan tetapi keabsahan seorang pemimpin menjadi faktor utama penentu nasib bangsa. Allah SWT berfirman:

ألم تر إلى الذين بدلوا نعمت الله كفرا وأحلوا قومهم دار البوار<sup>12</sup>

Ayat tersebut menjelaskan bahwa sikap seorang pemimpin juga sangat menentukan keadaan suatu bangsa. Bangsa itu akan maju dan berkembang baik selain atas antusias masyarakat, pemimpin juga merupakan faktor yang dominan dalam keberlangsungan bernegara.

## B. Otonomi dalam Islam

Pembagian kekuasaan politik dapat dilihat dari segi bentuk negara ataupun kepentingan politik yang hendak diselenggarakan. Dalam hal ini, bentuk negara dapat dibedakan atas negara federal dan negara kesatuan. Pertama, adalah sebuah negara yang terbentuk dari negara-negara merdeka yang bersatu dan membentuk pemerintahan pusat. Pemerintahan pusat ini yang dikenal sebagai pemerintahan federal yang memiliki kekuasaan politik secara rinci dan *enumeratif*<sup>13</sup> tercantum dalam konstitusi negara tersebut. Pada umumnya

<sup>12</sup> Ibrahim (14): 28.

<sup>13</sup> Pius A. Partanto, dkk, *Kamus Ilmiah Populer*, (Surabaya: Arkola, 1994) hlm. 159

kekuasaan ini adalah untuk menyelenggarakan kepentingan luar negeri dan kepentingan-kepentingan warga negara, masyarakat dan negara yang bersifat umum.

Negara kesatuan (*unitaris*) adalah negara yang berdaulat dan memiliki struktur pemerintahan yang terdiri dari pemerintahan pusat sebagai pemegang seluruh kekuasaan politik dan pemerintah daerah yang menyelenggarakan kegiatan pemerintahan berdasarkan penugasan atau pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat.<sup>14</sup>

Kedua, wilayah negara dibagi atas daerah-daerah otonom, yakni kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu, yang berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam lingkungan negara kesatuan yang bersangkutan. Kekuasaan yang dimiliki daerah otonom ini disebut hak otonom.

Dalam dunia pemerintahan Islam, istilah otonomi sudah dikenal sejak zaman pemerintahan Rasulullah walaupun itu menggunakan istilah lain. Adanya Piagam Madinah yang di dalamnya terdapat pengaturan sendiri atas pelaksanaan kewajiban pada masing-masing suku yang ada di Madinah saat itu menunjukkan bahwa sistem otonomi sudah diterapkan namun belum cukup maksimal. Setelah Rasulullah wafat, pengganti beliau yaitu Abu Bakar memperluas wilayah Islam hampir ke seluruh jazirah Arab. Namun sayangnya, sistem otonomi dalam administrasi pemerintahan tidak diterapkan. Otonomi yang ada dalam sistem pemerintahan Islam mulai tampak dan berkembang pada masa pemerintahan

---

<sup>14</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1982), hlm. 80.

khalifah yang kedua yaitu Umar bin Khattab. Di masa Umar inilah, mulai ada sedikit kejelasan tentang konsep pemerintahan yang bersifat otonomi.

Distribusi kekuasaan politik dapat dilihat dari dua segi. Pertama, pembagian kekuasaan antara lembaga pemerintahan pusat pada satu sisi dan lembaga pemerintahan daerah pada sisi lain. Pembagian ini berkaitan dengan pembagian wilayah negara dan kepentingan politik yang harus diselenggarakan oleh masing-masing peringkat daerah. Oleh karena itu, hal ini bersifat kuantitatif. Kedua, pembagian kekuasaan diantara lembaga-lembaga pemerintahan setingkat yang berkaitan dengan fungsi-fungsi pemerintahan dan distribusi ini bersifat kualitatif.<sup>15</sup>

Di saat Umar bin Khattab dikukuhkan menjadi khalifah pengganti Abu Bakar, dengan langkah teratur, tertib dan berencana, beliau mulai melaksanakan tugasnya untuk membangun sejarah kemajuan masyarakat. Didirikanlah sendi-sendi pemerintahan dengan berbagai lembaga kelengkapannya, seperti dewan-dewan negara, lembaga kehakiman dan peradilan, kota praja, kas negara dan dinas (kantor). Untuk keperluan militer, beliau mendirikan markas-markas yang ditata dengan peraturan yang tegas dan disiplin tinggi. Tidak hanya itu, untuk mengurus berbagai kepentingan warga negara, didirikan juga kantor-kantor pemerintahan dengan kewenangan dan tugasnya masing-masing.<sup>16</sup>

Pemerintahan negara di bawah kepemimpinan Umar bin Khattab dilandasi atas dasar prinsip-prinsip musyawarah. Untuk melaksanakan hal itu,

---

<sup>15</sup> Abd. Muin Salim, *Fiqh Siyasah: Konsepsi Kekuasaan Politik dalam Al-qur'an*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1994), hlm. 71-72.

<sup>16</sup> Abbas Mahmud Aqqad, *Keagungan Umar bin Khattab*, alih bahasa oleh Abdul Kadir Mahdomy, (Solo: CV. Pustaka Mantiq, 1993), hlm. 141.

Umar senantiasa mengumpulkan para sahabat yang terpandang dan utama untuk memutuskan sesuatu bagi kepentingan masyarakat. Karena pemikiran dan pendapat mereka sangat menentukan bagi perkembangan kehidupan kenegaraan dan pemerintahan, maka Umar menempatkan mereka dalam kedudukan yang lebih tinggi dari semua pejabat negara lainnya.<sup>17</sup> Hal ini sesuai dengan Firman Allah SWT:

فبما رحمة من الله لنت لهم ولو كنت فظ غليظ القلب لانفضوا حولك فاعف عنهم  
 واستغفر لهم وشاورهم في الامر....<sup>18</sup>

Tatkala Umar membagi-bagi negara menjadi beberapa daerah, beliau memberikan kepada wali (Gubernur) suatu daerah gaji dan bahan makanan yang cukup di samping pemberian biasa yang diberikan kepadanya sebagai seorang muslim lainnya.<sup>19</sup> Wilayah-wilayah yang sudah dibagi-bagi oleh beliau, diharapkan mampu mewakili aspirasi masyarakat melalui para gubernur yang telah ditunjuk sebagai pengawas daerah masing-masing.

Istilah otonomi tidak dapat lepas dari unsur ekonomi, keamanan maupun kondisi geografis sebuah wilayah. Dari ketiga unsur tersebut, yang paling utama adalah unsur ekonomi dan kondisi geografis wilayah tanpa menafikan adanya unsur keamanan. Keadilan di bidang ekonomi merupakan tindak lanjut dari adanya perluasan/penaklukan yang terjadi di masa itu. Sebagai kebijaksanaan lebih lanjut dari penerimaan negara yang semakin membengkak, khalifah Umar

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm. 142.

<sup>18</sup> Ali -'Imran (3): 159.

<sup>19</sup> Bustami A. Ghani dkk, *Kecemerlangan Khalifah Umar bin Khattab*, (Jakarta: CV. Bulan Bintang, 1978), hlm. 183.



menetapkan tunjangan-tunjangan (*al-'ata*) yang berbeda dengan praktek yang dilakukan oleh khalifah sebelumnya. Kalau khalifah sebelumnya memberi tunjangan kepada rakyat dalam porsi yang sama, tetapi khalifah Umar melakukannya dengan bertingkat-tingkat. Ada dua pertimbangan yang dijadikan pedoman oleh khalifah Umar dalam menentukan besar kecil pembagian tunjangan sosial tersebut. Pertama, dilihat dari segi kedudukan sosial seseorang menurut dekat jauhnya hubungan darah dengan Rasulullah, dan kedua dipertimbangkan siapa yang lebih dahulu masuk Islam dan ini menyangkut jasa dan prestasi seseorang dalam perjuangan Islam.<sup>20</sup> Pembagian ini adil menurut hukum. Adil bukan berarti harus sama rata, akan tetapi menempatkan sesuatu pada tempatnya itulah yang disebut adil. Allah SWT berfirman :

...وَأَوْفُوا الْكَيْلَ وَالْمِيزَانَ بِالْقِسْطِ.....<sup>21</sup>

Prinsip keadilan tidak hanya berlaku bagi pembagian harta negara, distribusi kekuasaan secara merata merupakan hal yang paling penting dalam sebuah sistem pemerintahan. Kedudukan seorang pemimpin menjadi sumber legitimasi kekuasaan eksekutif yang dalam bahasa *fiqh*-nya disebut kewalian atau dalam bahasa lainnya tugas kepegawaian. Adil tidaknya seorang pemimpin dapat dilihat dari kemajuan suatu pemerintahan dan berhasilnya pembangunan melalui akuntabilitas pemerintahan.

---

<sup>20</sup> Amir Nuruddin, *Ijtihad Umar Ibn Al-Khattab: Studi tentang Pembaharuan Hukum dalam Islam*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1987), hlm. 128-129.

<sup>21</sup> Al-An'am (6): 152.

### C. Akuntabilitas Otonomi Dalam Islam

Setiap pemerintahan, akan dimintai pertanggung jawaban atas apa yang telah dikerjakan pada suatu sistem pemerintahan. Pertanggungjawaban atas sebuah pemerintahan tidak lain adalah tugas seorang pemimpin pada wilayah masing-masing. Dalam pemerintahan Islam, pertanggungjawaban dilakukan seorang pemimpin kepada Allah SWT dan kepada umat Islam secara keseluruhan. Saat Rasulullah SAW menjadi seorang pemimpin, beliau mempertanggung jawabkan segala urusannya kepada Allah SWT dan apabila terdapat kesalahan, maka wahyu akan segera membenarkannya. Berbeda halnya dengan pertanggungjawaban pasca Rasulullah wafat. Sewaktu Abu Bakar menjadi khalifah, pertanggung jawaban terhadap sebuah sistem kenegaraan dipertanggung jawabkan kepada Allah SWT dan juga kepada para sahabat yang lainnya serta umat Islam secara keseluruhan.

Masalah otonomi daerah tertanam pertama kalinya di saat pemerintahan Umar bin Khattab. Umar telah menciptakan peraturan untuk segala sesuatu di atas dasar yang kokoh dan siapa saja yang ingin menyempurnakannya dia dapat melakukannya di atas dasar-dasar itu.<sup>22</sup> Dalam aturan pemerintahan Islam, Allah sebagai penetap atau pembuat hukum yang harus dijalankan oleh umat Islam dan siapa yang menetapkan hukum dengan tidak berpijak kepada *sunnatullah* dan *sunnah rasul* maka dia akan mendapat laknat. Sebagaimana Allah berfirman:

....ومن لم يحكم بما أنزل الله فالنك هم الكفرون<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Bustami A. Gani dkk., *Kecemerlangan Khalifah.*, hlm. 143.

<sup>23</sup> Al-Maidah (5): 44.

Pertanggungjawaban atas pemerintahan yang dijalankan, mempunyai model yang berbeda dengan khalifah sebelumnya. Setiap musim haji tiba, Umar menjadikannya sebagai ajang untuk evaluasi dan pembahasan negara secara umum serta menyeluruh. Pada saat itu, seluruh pejabat negara dan para gubernur dari semua wilayah berkumpul dengan membawa laporan perkembangan daerah masing-masing disertai keluhan-keluhan rakyatnya. Sebagai bahan evaluasi, selain laporan para gubernur, juga didengarkan keterangan para pengawas yang memang ditugaskan Umar di berbagai wilayah.

Dalam pertemuan tersebut, Umar bermusyawarah dengan seluruh jajaran pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah, untuk memecahkan berbagai persoalan umat dan kenegaraan. Selain memberi beberapa petunjuk yang dianggap penting dan strategis, beliau juga mendengarkan dan didengarkan oleh semua pejabat negara. Semua itu dilakukan Umar bin Khattab setiap tahunnya pada musin haji ini, menunjukkan adanya transparansi kegiatan kenegaraan maupun lainnya. Sejak pemerintahan Umar inilah, terdapat sebuah sistem akuntabilitas yang jelas, walaupun tidak dapat dipungkiri bahwa keputusan mutlak tetap berada di tangan seorang pemimpin, tetapi dengan pertimbangan musyawarah sebelumnya. Dalam firman-Nya Allah SWT menuliskan:

ولتكن منكم أمة يدعون إلى الخير ويأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر. وأولئك هم  
المفلحون<sup>24</sup>

Selanjutnya, Allah SWT juga menerangkan :

---

<sup>24</sup> Ali- 'Imran (3): 104.

كنتم خير أمة أخرجت للناس تأمرون بالمعروف وتنهون عن المنكر وتؤمنون بالله. ولو  
ءامن أهل الكتب لكان خير لهم منهم المؤمنون وأكثرهم الفسقون<sup>25</sup>

Kedua firman Allah SWT tersebut menjelaskan bahwa tanggung jawab seorang pemimpin sangat berat karena menyangkut kehidupan masyarakat yang dipimpin. Seorang pemimpin harus bertanggung jawab dengan menyerukan untuk bertingkah laku yang baik kepada masyarakat juga sebisa mungkin untuk menghilangkan perilaku yang jelek. Filter seorang pemimpin dalam menjalankan tugasnya akan terlihat dari sikap dan perilaku masyarakat yang dipimpinnya.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

---

<sup>25</sup> Ali-'Imran (3): 110. '

## BAB III

### OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN BANYUWANGI

#### A. Gambaran Umum Kabupaten Banyuwangi

##### 1. Keadaan geografis Kabupaten Banyuwangi<sup>1</sup>

Kabupaten Daerah Tingkat II Banyuwangi adalah sebuah kabupaten yang terletak di ujung timur pulau Jawa dan bagian timur pula di antara seluruh kabupaten yang ada di Propinsi Jawa Timur. Kabupaten Banyuwangi dibentuk berdasarkan Undang-undang nomor 12 tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Otonom Kabupaten Daerah Tingkat II dalam lingkungan propinsi Jawa Timur.

Kabupaten Banyuwangi terletak diantara koordinat 7,34°-8,46° Lintang Selatan dan 113,53°-114,38° Bujur Timur. Batas-batas wilayah yang mengapit kabupaten ini, yaitu:

Sebelah Utara : Kabupaten Situbondo, Jawa Timur

Sebelah Timur : Selat Bali

Sebelah Selatan : Samudera Indonesia

Sebelah Barat : Kabupaten Jember dan Kabupaten Bondowoso

Walaupun diapit oleh empat penjuru mata angin yang sangat padat, Kabupaten Banyuwangi merupakan daerah terluas di propinsi Jawa Timur, dengan luas wilayah sebesar  $\pm 5.782,50$  km (578.250 ha), yang mempunyai ketinggian tempat dengan perincian sebagai berikut:

---

<sup>1</sup> BPS kabupaten Banyuwangi, *Banyuwangi dalam Angka 2001*, (Banyuwangi: Bappeda dan BPS kabupaten Banyuwangi, 2001), hlm. xxiii- xxiv.

0-100 m dpl	: 38,49 %
100-500 m dpl	: 45,6 %
500-1000 m dpl	: 10,49 %
1000- 1500 m dpl	: 2,96 %
1500-2000 m dpl	: 1.48 %
2000-2500 m dpl	: 0,65 %
>2500 m dpl	: 0,33 %

Adapun peta penggunaan tanah saat ini yaitu:

Pemukiman	: 4,99 %
Persawahan	: 11,54 %
Tanah Tegall	: 6,21 %
Perkebunan	: 7,98 %
Hutan Lindung	: 8,90 %
Hutan produksi	: 10,25 %
Tambak	: 0,24 %
Kebun Campuran	: 0,37 %
Tanah Tandus	: 0,07 %
Lain-lain	: 4,49 %

Kabupaten Banyuwangi terletak di bawah *equator* yang dikelilingi oleh laut Jawa, selat Bali dan Samudera Indonesia dengan iklim tropis yang terbagi menjadi dua musim yaitu:

- Musim penghujan antara bulan Oktober sampai bulan April.
- Musim kemarau antara bulan April sampai bulan Oktober

Di antara kedua musim ini, terdapat musim peralihan (pancaroba), yaitu sekitar bulan April/Mei dan Oktober/November. Rata-rata curah hujan 7,64 mm per-bulan dan suhu rata-rata 26,65°C, dengan bulan kering yaitu bulan April, September dan Oktober.

Berdasarkan data statistik penduduk, jumlah penduduk kabupaten Banyuwangi sebanyak  $\pm$  1.482.068 jiwa. Dari seluruh jumlah penduduk tersebut dapat diperinci, masyarakat Banyuwangi memeluk lima agama yang ditetapkan oleh pemerintah Indonesia sebagai agama yang diakui dengan jumlah sebagai berikut:

- a. Islam : 94,89 %
- b. Kristen Protestan : 1,24 %
- c. Kristen Katholik : 0,74 %
- d. Hindu : 2,69 %
- e. Budha : 0,44 %

Luasnya wilayah kabupaten Banyuwangi, menjadikan penduduk Banyuwangi mempunyai bermacam mata pencaharian yang didapat dari berbagai aspek. Akan tetapi, pendidikan yang dikenyam oleh masyarakat masih relatif rendah. Ini terbukti dari jumlah tenaga kerja dengan menggunakan ijazah SD mencapai 9,36 % lebih tinggi daripada yang berijazah sekolah menengah tingkat pertama maupun menengah tingkat atas, apalagi tingkat perguruan tinggi.

## 2. Wilayah Administrasi Pemerintahan<sup>2</sup>

Wilayah Pemerintahan di kabupaten Banyuwangi terdiri atas 21 kecamatan, 3 perwakilan kecamatan yang terbagi atas 189 desa (diantaranya terdapat 10 desa persiapan), 28 kelurahan, 712 dusun dan 80 lingkungan kecil.

Wilayah yang begitu luas tersebut, menjadikan pemerintah Banyuwangi menetapkan visi misi yang dapat menjadi pendukung terlaksananya pembangunan di kabupaten Banyuwangi.

Visi kabupaten Banyuwangi adalah terwujudnya pemerintahan yang bersih, transparan dan akuntabel serta demokratisasi dalam berbagai aspek kehidupan dan meningkatnya kesejahteraan rakyat menuju terbentuknya masyarakat madani.

Sedangkan misi kabupaten Banyuwangi adalah :

- a. Konsistensi pengamalan dan pengamanan pancasila dalam kehidupan bermasyarakat dan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam kerangka kehidupan berbangsa dan bernegara.
- b. Perlindungan hak kebebasan beragama dan pembinaan kerukunan hidup serta kerjasama antar umat beragama yang dijiwai semangat kemajemukan antar pemeluk agama yang berbeda.
- c. Penegakan kedaulatan rakyat dalam berbagai aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

---

<sup>2</sup> PEMDA kabupaten Banyuwangi, *Derap Pembangunan Kabupaten Banyuwangi* (Banyuwangi: tnp., t.t.), hlm. 4-5.



- d. Perwujudan reformasi menyeluruh dalam berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah dan kehidupan bermasyarakat.
- e. Pemberdayaan perekonomian rakyat dalam rangka mewujudkan pondasi perekonomian rakyat yang tangguh berbasis pada sektor agraris dan maritim dan didukung sektor industri serta perdagangan kepariwisataan dan koperasi.
- f. Perwujudan pemerintahan yang bersih, transparan dan akuntabel didukung aparatur pemerintahan yang bebas KKN, profesional, efektif dan efisien.
- g. Perwujudan kemampuan dan kemandirian daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah.
- h. Perwujudan kesejahteraan rakyat yang ditandai meningkatnya kualitas sumber daya manusia terciptanya lapangan kerja dan kesempatan berusaha, terpenuhinya kebutuhan pokok minimal dan kebutuhan dasar lainnya secara layak, serta meningkatnya pendapatan dan daya beli masyarakat.
- i. Perwujudan sistem hukum daerah dalam kerangka hukum nasional yang menjamin tegaknya supremasi hukum dan hak asasi manusia berdasarkan kebenaran dan keadilan.
- j. Penciptaan iklim yang kondusif demi berkembangnya dinamika masyarakat dalam suasana aman, damai, tertib dan tentram.
- k. Perwujudan kehidupan sosial budaya yang berkepribadian, dinamis, kreatif dan memiliki daya tahan menghadapi pengaruh globalisasi.

- l. Penjaminan hak rakyat atas lingkungan yang sehat, bersih, damai dan lestari dengan menegakkan hukum di bidang lingkungan.
- m. Pemberdayaan dan peningkatan kemandirian desa dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan desa secara mandiri, serta mengupayakan adanya pemerataan pertumbuhan antar desa.

Sejak diberlakukan kebijakan otonomi daerah tahun 2001, implementasinya selain mendapat respon positif, hal ini juga merupakan beban tanggungan bagi beberapa pemerintahan daerah yang belum siap sepenuhnya untuk bersama-sama dengan daerah lain menjalankan kebijakan ini. Bahkan selain harus menata kembali struktur organisasinya, setiap pemerintah daerah mendapat limpahan wewenang dari pemerintah pusat sebagai bagian dari kewenangan pusat yang diotonomkan.

Dari hasil pembentukan struktur organisasi era otonomi daerah di jajaran pemerintah kabupaten Banyuwangi, Pada tahun 2001 telah dioperasikan secara lebih maksimal yaitu: 19 dinas, 7 kantor, 6 badan dan beberapa bagian, di jajaran sekretariat daerah untuk menjalankan program pemerintahan serta memberikan pelayanan umum terhadap masyarakat di wilayah kabupaten Banyuwangi.

### 3. Potensi-potensi Daerah<sup>3</sup>

#### a. Potensi Sumber Daya Alam

##### 1) Pertambangan

Sumber daya alam yang berupa bahan tambang di kabupaten Banyuwangi sudah dapat digali. Jenis bahan tambang tersebut dibagi menjadi 4 yaitu bahan galian industri, bahan galian keramik, bahan galian bangunan dan bahan galian golongan B.

##### 2) Perikanan, peternakan, pertanian, perkebunan, kehutanan<sup>4</sup>

###### a) Perikanan

Kabupaten Banyuwangi memiliki 2 (dua) pesisir laut yaitu selat Bali dan Samudera Indonesia, serta memiliki pantai sepanjang 175 km yang merupakan lahan yang sangat potensial untuk: penangkapan ikan, budidaya ikan, pengolahan hasil perikanan dan pemasaran.

**Tabel 1. 1.** Produksi perikanan tahun 2002

No	BIDANG USAHA	JUMLAH (Kg)
1	Penangkapan	36.906.340
2	Tambak	3.238.850
3	Kolam	110.685
4	Mina padi	8.790
5	Keramba	2.257
6	Perairan umum	199.614
	JUMAH	40.466.536

Sumber: Derap Pembangunan Kabupaten Banyuwangi

<sup>3</sup> *Ibid.*, hlm. 25.

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm. 19.

Jumlah yang sangat besar tersebut, sebagian ada yang diekspor dengan cara pengalengan, ada juga yang dipasarkan di pasar-pasar tradisional untuk kebutuhan masyarakat sehari-hari.

b) Peternakan<sup>5</sup>

Wilayah yang cukup bisa diandalkan, membawa kabupaten Banyuwangi menjadi wilayah yang potensi untuk peternakan. Sumber aya alam yang tersedia sangat mendukung perkembangan peternakan, apalagi ditunjang dengan sumber daya manusia secara tradisional yang secara turun temurun memiliki kemampuan dan keahlian untuk memelihara ternak dan juga mampu mengembangkan usaha peternakan yang lebih baik. Populasi ternak hingga saat ini mencapai  $\pm 1.637.022$  ekor yang terdiri dari 89.675 sapi potong, 112 sapi perah, 14.101 kerbau, 1.527 babi, 30.233 kambing, 38.934 domba, 343.500 ayam ras, 1.008.484 ayam buras dan 110.456 itik. Data tersebut menunjukkan bahwa potensi ternak di kabupaten Banyuwangi tidaklah sedikit dan mampu menambah APBD daerah tersebut.

c) Pertanian<sup>6</sup>

Sektor pertanian di kabupaten Banyuwangi adalah salah satu aset yang tidak diragukan bagi pembangunan Dengan luas areal persawahan mencapai 67.721 ha dan produktifitas rata-rata setiap hektar mencapai 57,55 kw, sudah dikenal sebagai lumbung

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm. 22.

<sup>6</sup> *Ibid.*, hlm. 23.

pangan di tingkat regional maupun nasional, karena Banyuwangi mampu memasok stok pangan berupa beras yang cukup besar, guna memenuhi kebutuhan pangan nasional.

**Tabel 1. 2.** Data luas panen produksi dan produktifitas tahun 2002

NO	KOMO DITI	LUAS PANEN (Ha)	PRODUKSI (Ton)	PRODUKTIFITAS (Kw,Ha)
1	Padi	113.117	644,249	56,66
2	Jagung	12.847	50,949	39,66
3	Kedelai	34.105	42,588	12,49

Sumber: Derap Pembangunan Kabupaten Banyuwangi

Sedangkan untuk perkebunan dan kehutanan, berdasarkan luas hak guna sebagai berikut:

⇒ Perkebunan Besar Nasional : 27.461,910 ha ( 10 kebun )

⇒ Perkebunan Swasta Nasional : 17.981,171 ha ( 28 kebun )

Untuk Potensi kehutanan, luas hutan lindung di kabupaten Banyuwangi adalah 38.615,86 ha, luas hutan konservasi 1.303,00 ha, luas hutan produksi 46.030,60 ha dan luas hutan rakyat 3.318,08 ha. Dari luas tersebut dihasilkan beberapa jenis tanaman di antaranya jati, mahoni sengon, bendo dan tanaman lainnya.

## b. Potensi Non Sumber Daya Alam<sup>7</sup>

### 1) Industri

Pertumbuhan industri di Kabupaten Banyuwangi sangat pesat.

Hal ini dikarenakan letak kabupaten Banyuwangi yang sangat

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 27-30.

strategis dalam pengembangan industri, di antaranya kepariwisataan maupun produk unggulan yang berupa kerajinan dan makanan khas. Perkembangan industri terutama bidang kepariwisataan dan transportasi merupakan bidang yang sangat banyak memberikan dana bagi pemenuhan anggaran biaya belanja daerah. Namun demikian, masih kekurangan tenaga ahli asli daerah untuk pelaksanaan pengembangan tersebut.

## 2) Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Pendapatan Asli Daerah Sendiri (PADS)

Salah satu ciri daerah yang digolongkan otonom adalah kemandirian dalam pembiayaan. Artinya, daerah tersebut dikategorikan daerah otonom karena dinilai mampu untuk membiayai urusan-urusan yang diserahkan oleh pemerintah pusat untuk diatur dan diurus sendiri dalam batas-batas wilayah bersangkutan (sering disebut urusan-urusan otonomi). Untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan tersebut, suatu daerah perlu memiliki sumber-sumber keuangan sendiri.

Salah satu faktor yang sangat berpengaruh pada tingkat kemampuan otonomi daerah diukur dari kemampuan untuk meningkatkan PADS dan PAD. Peningkatan PADS memiliki arti yang sangat strategis, baik bagi kepentingan Daerah Tingkat II maupun kepentingan nasional, khususnya dalam upaya meningkatkan

kemandirian dalam pembiayaan pemerintahan daerah dan pembangunan di daerah.

Dilihat dari segi kenaikan angka-angka PADS dan PAD, kekayaan Banyuwangi memiliki prospek yang cukup cerah dalam mengembangkan otonominya. Hal ini ditunjukkan dengan adanya peningkatan PADS dan PAD setiap tahunnya. Namun demikian apabila hal ini dibandingkan dengan kontribusi PADS dan PAD terhadap APBD masih belum menampakkan kemandirian sebagai daerah otonom. Data di bawah ini menunjukkan tentang perkembangan PADS dan PAD Kabupaten Banyuwangi dalam kaitannya dengan APBD Tingkat II.

**Tabel 1. 3.** APBD Kabupaten Banyuwangi tahun 2002

No	Uraian Penerimaan	Target (Rp)	Realisasi (Rp)
<b>I</b>	Pendapatan Asli daerah		
	1. Pajak Daerah	7.476.000.000,00	8.492.587.723,08
	2. Retribusi	13.869.055.990,00	14.448.710.724,04
	3. Laba Perusahaan daerah	2.020.806.750,00	2.785.387.935,57
	4. Lain-lain PAD yang sah	4.775.891.160,78	6.183.801.093,24
	Jumlah PAD	28.141.753.900,78	31.950.487.475,93
<b>II</b>	Bagian Dana Perimbangan		
	1. Bagi hasil pajak	18.125.026.956,00	21.374.124.582,00

	2. Bagi hasil bukan pajak	3.267.938.241,00	1.901.354.190,77
	3. Dana alokasi umum	317.280.000.000,00	317.280.000.000,00
	Jumlah Dana Perimbangan	338.672.965.197,00	340.555.478.772,77
<b>III</b>	Bagian lain-lain yang sah	9.225.500.000,00	5.888.950.000,00
	1. Penerimaan dari pemerintah	10.533.373.000,00	15.149.657.574,31
	2. Penerimaan dari propinsi	0,00	0,00
	3. Penerimaan Lain-lain		
<b>IV</b>	Bagian urusan Kas dan perhitungan.	0,00	110.850.625,00
	<b>Jumlah</b>	<b>386.573.592.097,78</b>	<b>393.655.424.448,01</b>

Sumber: Derap Pembangunan Kabupaten Banyuwang, hlm. 39

**Tabel 1. 4.** APBD Kabupaten Banyuwangi tahun 2003

No	Uraian Penerimaan	Target (Rp)
<b>I</b>	Pendapatan Asli daerah	
	1. Pajak Daerah	8.664.650.000,00
	2. Retribusi	16.902.355.814,00
	3. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang disahkan	1.1.737.000,00
	4. lain-lain PAD yang sah	10.805.347.000,00
	<b>Jumlah PAD</b>	<b>37.384.089.814,00</b>
<b>II</b>	Dana Perimbangan	



	1. Dana Bagi Hasil Pajak/SDA	22.444.569.600,00
	2. Dana Alokasi Umum	365.260.000.000,00
	3. Dana Alokasi Khusus	6.100.000.000,00
	4. Bagi Hasil Pajak dan bantuan keuangan dari Propinsi	12.549.268.000,00
	Jumlah Dana Perimbangan	397.353.837.600,00
<b>III</b>	Bagian lain-lain penerimaan yang sah	
	1. Bantuan dari pemerintah Pusat	29.294.990.000,00
	2. Bantuan dari pemerintah Propinsi/kab/kota lainnya	0,00
	3. Bantuan lain-lain	2.336.000.000,00
	<b>Jumlah</b>	<b>466.368.917.414,00</b>

Sumber: Derap Pembangunan Kabupaten Banyuwangi, hlm. 40.

**Tabel 1. 5. APBD Kabupaten Banyuwangi tahun 2004**

No	Uraian Penerimaan	Target (Rp)
<b>I</b>	<b>Pendapatan Asli Daerah</b>	
	1. Pajak daerah	12.282.077.500,00
	2. Retribusi	17.471.695.556,00
	3. Hasil perusahaan Milik Daerah dan Hasil pengeloan kekayaan daerah yang dipisahkan	4.929.458.450,00
	4. Lain-lain PAD yang sah	3.597.657.500,00
	Jumlah PAD	38.280.889.006,00
<b>II</b>	<b>Dana Perimbangan</b>	
	1. Dana Hasil Pajak	28.422.281.110,00

	2. Dana Alokasi Umum	372.023.000.000,00
	3. Dana Alokasi Khusus	6.100.000.000,00
	4. Bagi hasil pajak dan bantuan keuangan dari propinsi	19.639.631.000,00
	Jumlah Dana Perimbangan	426.184.912.110,00
<b>III</b>	Bagian lain-lain penerimaan yang sah	
	1. bantuan dari pemerintah pusat	26.823.677.000,00
	2. bantuan dari pemerintah propinsi/kab/kota lainnya	0,00
	3. Bantuan lain-lain	2.625.198.781,00
	<b>Jumlah</b>	<b>493.914.676.897,00</b>

Sumber: Derap Pembangunan Kabupaten Banyuwangi, hlm. 41.

### 3) Partisipasi Masyarakat

Penyelenggaraan pembangunan daerah tidak hanya mengandalkan pembiayaan yang didanai oleh pemerintah daerah saja, namun yang lebih penting adalah potensi keikutsertakan untuk berpartisipasi secara aktif baik berupa material atau non material guna mempercepat proses pembangunan di daerah.

## **B. Kebijakan Otonomi Daerah Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi**

### 1. Pembagian kewenangan antara pusat dan daerah

Pembagian kewenangan antara pusat dan daerah dilakukan berdasarkan prinsip negara kesatuan dengan semangat federalisme. Jenis

kekuasaan yang ditangani oleh pusat hampir sama dengan yang ditangani pemerintah di negara federal, yaitu hubungan luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan agama serta berbagai jenis urusan yang memang lebih efisien ditangani secara sentral oleh pemerintah pusat, seperti kebijakan makro ekonomi, standarisasi nasional, administrasi pemerintahan, badan hukum milik negara dan pengembangan sumber daya manusia.

Menurut UU No 22 tahun 1999 Bupati dan Walikota sepenuhnya menjadi kepala daerah otonom yang dipilih oleh dan bertanggung jawab kepada DPRD dan dapat diberhentikan oleh DPRD pada masa jabatannya tetapi penetapan ataupun pemberhentian kepala daerah itu dilakukan secara administratif. Pengawasan pemerintah pusat terhadap daerah otonom menurut UU. baru ini dilakukan berdasarkan supremasi hukum. Artinya, setiap PERDA yang dibuat oleh DPRD dan kepala daerah langsung dapat berlaku tanpa memerlukan persetujuan pemerintah pusat

Terdapat 11 jenis kewenangan wajib yang diserahkan kepada daerah otonom kabupaten dan daerah otonom kota, yaitu:

- a. Pertanahan,
- b. Pertanian,
- c. Pendidikan dan Kebudayaan,
- d. Tenaga Kerja,
- e. Kesehatan,
- f. Lingkungan Hidup,

- g. Pekerjaan Umum,
- h. Perhubungan,
- i. Perdagangan dan Industri,
- j. Penanaman Modal, dan
- k. Koperasi.<sup>8</sup>

Selain itu kabupaten atau kota yang mempunyai batas laut, juga diberi kewenangan kelautan seluas 1/3 dari luas kewenangan propinsi yang 12 mil. Jenis kewenangan lain yang dapat diselenggarakan oleh daerah otonom kota ialah kewenangan pilihan, yaitu jenis kewenangan yang tidak termasuk yang ditangani pusat dan propinsi. Penjabaran kewenangan tersebut dalam arti lingkup kegiatan dan tingkat kewenangan yang akan diselenggarakan kepada daerah otonom kabupaten dan kota, masih harus menunggu penyesuaian sejumlah UU yang sejalan dengan paradigma dan jiwa UU No. 22 Tahun 1999.

Penyerahan kesebelas jenis kewenangan ini kepada daerah otonom kabupaten dan daerah otonom kota dilandasi oleh sejumlah pemikiran berikut.<sup>9</sup>

Pertama, makin dekat produsen dan distributor pelayanan publik dengan warga masyarakat yang dilayani, semakin tepat sasaran, merata berkualitas dan terjangkau pelayanan publik tersebut. Hal ini disebabkan karena DPRD dan PEMDA sebagai produsen dan distributor pelayanan

---

<sup>8</sup> Dede Rosyadi, dkk. *Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*. Ed. Revisi, (Jakarta: ICCE UIN Syarif Hidayatullah, 2003), hlm. 170-171.

<sup>9</sup> *Ibid.*, Hlm. 172-173.

publik dinilai lebih memahami aspirasi warga daerah, lebih mengetahui kemampuan warga daerah, lebih mengetahui potensi dan kendala daerah dan lebih mampu mengendalikan penyelenggaraan pelayanan publik yang berlingkup lokal daripada propinsi dan pusat.

Kedua, penyerahan 11 jenis kewenangan itu kepada daerah otonom kabupaten dan kota akan membuka peluang dan kesempatan bagi aktor-aktor politik lokal dan sumber daya manusia yang berkualitas di daerah untuk mengajukan prakarsa, kreativitas, dan melakukan motivasi karena kewenangan merencanakan, membahas, memutuskan, melaksanakan mengevaluasi dan akuntabilitas mengenai 11 jenis kewenangan itu berada pada aktor politik lokal dan sumber pengetahuan lokal, keahlian lokal, kearifan lokal, potensi lokal dan manusia lokal akan dapat didayagunakan secara maksimal.

Ketiga, karena distribusi sumber daya manusia yang berkualitas tidak merata, dan kebanyakan berada di Jakarta dan kota besar lainnya, maka penyerahan 11 jenis kewenangan ini juga dimaksudkan agar sumber daya manusia yang berkualitas di kota-kota besar *diredistribusikan* dari Jakarta ke daerah otonom kabupaten maupun kota.

Keempat, pengangguran dan kemiskinan sudah menjadi masalah nasional yang tidak saja hanya dipukulkan kepada pemerintah pusat semata. Akan tetapi, dengan adanya pelimpahan kewenangan tersebut, diharapkan terjadi diseminasi kepedulian dan tanggung jawab untuk

meminimalisir atau bahkan menghilangkan masalah tersebut sebagaimana dimaksudkan dalam tujuan awal dari otonomi daerah.

## 2. Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Banyuwangi<sup>10</sup>

Setelah adanya keputusan pusat tentang penyelenggaraan otonomi daerah, pemerintah kabupaten Banyuwangi mengeluarkan beberapa kebijakan yang terkait dengan keputusan tersebut sesuai dengan UU no 12 Tahun 1999. Pemerintah Daerah Tingkat II Banyuwangi memiliki lembaga-lembaga yang telah dibentuk sebelumnya untuk dapat melaksanakan 11 kewenangan yang telah dibebankan oleh pemerintah pusat. Dengan adanya 11 kewenangan tersebut, pemerintah kabupaten Banyuwangi mengolah kembali lembaga-lembaga yang telah ada untuk melaksanakan hal tersebut. Pelaksanaan Undang-undang otonomi tidak akan dapat terlaksana tanpa menata kembali lembaga atau Dinas yang terkait dengan pelaksanaan otonomi. Sebelas kewenangan yang dilimpahkan dari pusat ke daerah memunculkan banyak kebijakan yang harus dikeluarkan oleh pemerintah daerah yang tertuang dalam Peraturan Daerah masing-masing.

### a. Dinas Pertanahan

Dinas Pertanahan Kabupaten Banyuwangi, dalam struktur organisasi masih berada dalam posisi jajaran lembaga pemerintahan yang legal dan sebagai salah satu badan yang ditunjuk untuk melaksanakan otonomi dalam bidang penataan ruang dan pertanahan.

---

<sup>10</sup> Tim Evaluasi Kelembagaan, *Himpunan PERDA Kabupaten Banyuwangi*, (Banyuwangi: tnp., 2003).

Untuk mengoptimalkan tata kerja dinas tersebut, Pemerintah Banyuwangi menetapkan peraturan daerah yang sudah disetujui oleh DPRD Banyuwangi dalam hal restrukturisasi lembaga dan tata kerja lembaga. PERDA No. 1 tahun 2002 menjabarkan tentang struktur yang ideal dalam suatu lembaga yang hal ini adalah dinas pertanahan, serta mendeskripsikan tentang tata kerja yang harus terlaksana dalam lembaga tersebut. Strategi dan prioritas yang ditetapkan adalah terciptanya kepastian hukum tentang penataan ruang dengan meningkatkan penatagunaan tanah dan pengaturan penguasaan tanah dalam penyusunan penataan ruang kabupaten. Selain itu, pengendalian penguasaan dan pemanfaatan tanah serta penilaian tanah dan pemantauan perkembangan nilai tanah menjadi prioritas dalam melaksanakan kerja lembaga. Untuk melancarkan kerja yang telah ditetapkan pemerintah menetapkan kembali kebijakan dengan mengeluarkan PERDA No. 25 tahun 2002 yang isinya tentang retribusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah. PERDA tersebut menjadi satu dengan peraturan yang mengatur setiap warga wajib membayar iuran untuk mereka yang mempunyai tanah tegalan maupun tanah pekarangan.

b. Dinas Pertanian

Permasalahan bidang pertanian yang meliputi pertanian tanaman pangan dan peternakan adalah bagaimana mengembangkan terjadinya perubahan paradigma pertanian dalam arti luas dan usaha

tani dalam rangka ketahanan pangan dan pengembangan agribisnis. Persoalan yang ada dalam tata kerja dinas ini tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi No. 20 tahun 2002 yang mengatur tata laksana yang harus dilakukan oleh dinas guna meningkatkan mutu kualitas pertanian. Arah dan kebijakan umum yang sudah ditetapkan yaitu:

- 1) Ketersediaan kecukupan bahan pokok pangan yang terjangkau masyarakat.
- 2) Peningkatan dan pengembangan rekayasa teknologi
- 3) Peningkatan manajemen usaha kelompok tani
- 4) Pengembangan sentra agribisnis

Arah kebijakan yang telah ditetapkan tidak akan dapat terlaksana dengan lancar tanpa adanya swadaya dari masyarakat. Untuk itu, di bidang pertanian pemerintah mengeluarkan Peraturan Daerah yang terkait dengan masalah pertanian, yaitu PERDA No. 2 tahun 2002 tentang Izin Penggilingan Padi di Kabupaten Banyuwangi. Dengan adanya peraturan daerah tersebut, diharapkan dapat menjadi salah satu sumber penghasilan yang dapat menunjang kelancaran proses pertanian.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> BAPPEDA kabupaten Banyuwangi, *LPJ Bupati Banyuwangi tahun 2003*, (Banyuwangi: tnp., 2003), Bab II, hlm. 1.



c. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan<sup>12</sup>

Masalah yang sangat terkait sekali dengan kelangsungan pelaksanaan otonomi daerah adalah adanya kualitas sumber daya manusia yang ada di daerah yang telah terotonom. Sumber daya manusia yang berkualitas akan dapat melaksanakan proses otonomi tanpa cepat terpengaruh oleh pihak luar yang akan merugikan daerah. Untuk hal ini pemerintah Banyuwangi membentuk dinas yang berkompeten dengan masalah pendidikan. Tujuan didirikannya dinas pendidikan agar penanganan masalah pendidikan dapat ditangani oleh pihak yang memang berhak mengaturnya. PERDA No. 12 tahun 2003 mengatur tentang struktur organ dan tata laksana lembaga sebagai titik awal guna melaksanakan program pendidikan dan kebudayaan. Prioritas kebijakan yang ditetapkan yaitu meningkatkan kualitas pendidikan melalui pengadaan sarana dan prasarana pendidikan, program keterampilan wajib belajar serta pengembangan pendidikan luar biasa. Khusus dibidang kebudayaan pemerintah memprioritaskan peningkatan pengembangan budaya daerah dan pemeliharaan aset budaya daerah.

d. Dinas Kesehatan<sup>13</sup>

Semakin kompleksnya penyakit yang ada pada masyarakat, memerlukan adanya perhatian khusus dari pemerintah untuk tetap mempertahankan kesehatan masyarakat. Pepatah mengatakan "Di

---

<sup>12</sup> *Ibid.*, hlm. 5.

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm. 4.

dalam tubuh yang kuat terdapat jiwa yang sehat", ini mempunyai makna yang sangat dalam betapa pentingnya kesehatan bagi seseorang. Permasalahan bidang kesehatan adalah karena rendahnya pengetahuan masyarakat terhadap kesehatan lingkungan dan sekitarnya, peningkatan pelayanan kesehatan masyarakat serta peningkatan pengetahuan masyarakat terhadap bahaya penggunaan obat-obatan terlarang masih minim. Pemerintah Banyuwangi berusaha meminimalisir masalah tersebut dengan mengeluarkan PERDA No. 16 tahun 2002 tentang Retribusi pelayanan kesehatan Puskesmas dan puskesmas Perawatan, disusul kemudian dengan ditetapkannya PERDA No. 18 tahun 2002 tentang pemeriksaan laboratorium pada laboratorium kesehatan masyarakat dan PERDA No. 20 tahun 2002 tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan pada RSUD di Kabupaten Banyuwangi.

e. Dinas Lingkungan Hidup dan Pengendalian Dampak Lingkungan<sup>14</sup>

Lingkungan adalah salah satu faktor utama dalam mendukung keberlangsungan hidup manusia. Lingkungan yang bersih, sehat aman akan terasa nyaman dihuni walaupun tidak terlampau mewah. Di kabupaten Banyuwangi, permasalahan lingkungan dikelola oleh salah satu badan yang sampai sekarang tetap eksis dan berkelanjutan. BAPEDAL adalah sebuah dinas yang mengkoordinatori bidang dampak lingkungan hidup. Sejak adanya pelimpahan kewenangan

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, hlm. 6.

dari pusat ke tingkat kabupaten BAPEDAL mengalami perubahan restrukturisasi dan pembagian tata kerja yang dituangkan dalam PERDA No. 5 tahun 2003 yang merupakan revisi dari PERDA sebelumnya.

Permasalahan bidang lingkungan hidup pada tahun 2003 adalah berkurangnya pengetahuan masyarakat terhadap lingkungan yang baik serta penggunaan teknologi yang berwawasan lingkungan, masih belum dikembangkan kaitannya dengan sumber daya alam dengan lingkungan hidup, adanya kekurangan dalam kelengkapan data menjadi faktor yang utama. Arah dan kebijakan umum yang ditetapkan adalah dengan meningkatkan pemahaman masyarakat terhadap lingkungan hidup dan pengawasan serta penertiban pencemaran lingkungan. Untuk pemeliharaan lingkungan, pemerintah Banyuwangi belum menetapkan PERDA yang mutlak karena BAPEDAL sendiri masih membenahi program dan struktur kelembagaan.

f. Dinas Pekerjaan Umum

Permasalahan yang dihadapi oleh dinas ini hampir sama antara tahun 2002 hingga 2003. Permasalahan bidang pekerjaan umum pada tahun 2003 adalah bagaimana tetap mempertahankan kondisi jalan dan jembatan, potensi sumber daya air dan menara serta meningkatkan kondisi saluran distribusi serta meningkatkan prasarana wilayah. Untuk itu Pemerintah kabupaten Banyuwangi

menetapkan PERDA No. 7 tahun 2002 yang masih berlaku hingga sekarang tanpa mengubahnya. Untuk melaksanakan Peraturan Daerah tersebut pemerintah Banyuwangi juga menetapkan PERDA No. 17 tahun 2002 tentang *Hygiene* Sanitasi Usaha-usaha bagi umum dalam Kabupaten Banyuwangi dan PERDA No. 36 tahun 2002. mengupas tentang Pajak penerangan.

g. Dinas Perhubungan

Kabupaten Banyuwangi merupakan salah satu Kabupaten yang sangat berprospek cerah dalam bidang perhubungan. Oleh karena itu pemerintah menetapkan PERDA No. 8 tahun 2003 sebagai perbaikan dari peraturan sebelumnya dengan perubahan struktur lembaga serta mengatur tata laksana kelembagaan. Dinas perhubungan kabupaten Banyuwangi mengontrol semua masalah perhubungan di Kabupaten Banyuwangi baik itu darat, maupun laut. Adanya selat Bali merupakan faktor keuntungan tersendiri bagi keberlangsungan roda dinas perhubungan dan pelaksanaan program, karena dari situlah *income* masuk dengan cepat sebagai satu sokongan yang mengeruk keuntungan yang luar biasa.

Permasalahan yang ada pada bidang perhubungan pada tahun 2002 hingga saat ini adalah bagaimana mengatasi beberapa kerusakan yang terjadi pada berbagai fasilitas perhubungan serta bagaimana tetap memeliharanya dengan baik. Arah dan kebijakan umum yang ditetapkan adalah peningkatan ketertiban dan keselamatan lalu lintas

dan pembangunan informasi, komunikasi dan media massa. Untuk mewujudkan hal tersebut, pemerintah mengeluarkan PERDA No. 4 tahun 2002 tentang Retribusi terminal kendaraan bermotor angkutan penumpang umum dan PERDA No. 5 tahun 2002 mengenai pengujian kendaraan bermotor.

h. Dinas Perdagangan dan Industri dan Penanaman Modal<sup>15</sup>

Dinas ini melaksanakan tugasnya atas dasar Peraturan Daerah nomor 13 tahun 2003 yang mengatur tentang perubahan struktur dan penambahan kewenangan di bidang penanaman modal PERDA tersebut adalah revisi dari PERDA sebelumnya yaitu PERDA No. 11 tahun 2002 yang isinya hanya mengenai struktur lembaga. Rendahnya tingkat keterampilan dan lemahnya arus informasi pasar menjadi persoalan utama yang ada pada dinas ini.

Pemerintah memiliki arah kebijakan umum yang dirasa mampu untuk mengakomodir permasalahan-permasalahan yang ada. Kebijakan umum tersebut lebih ditekankan pada peningkatan keterampilan dan manajemen kewirausahaan pelaku, peningkatan pemasaran komoditas ekspor dan pengembangan industri kompetitif. Semua kebijakan tersebut tidak akan dapat berjalan tanpa adanya status hukum yang kuat untuk pelaksanaannya. Untuk itu Pemerintah menetapkan Peraturan Daerah nomor 24 tahun 2002 atas pajak penggunaan industri walet, PERDA No. 41 tahun 2002 tentang

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 4.

retribusi membuka usaha tempat hiburan serta PERDA No. 15 tahun 2002 berisi tentang pajak pungutan perikanan atas peredaran ikan di kabupaten Banyuwangi.

i. Dinas Koperasi<sup>16</sup>

Koperasi adalah salah satu lembaga yang banyak digunakan oleh masyarakat diseluruh wilayah Indonesia diantaranya di kabupaten Banyuwangi. Tata kerja yang ditawarkan oleh koperasi berbeda dengan yang ditawarkan oleh bank-bank yang ada. Mudahnya proses pinjam meminjam maupun penyediaan alat yang dapat digunakan oleh masyarakat yang jauh dari kota menjadikan koperasi banyak digemari oleh masyarakat di mana pun terutama masyarakat desa. Untuk lebih melancarkan roda koperasi, pemerintah kabupaten Banyuwangi membentuk dinas yang ada di jajaran pemerintahan yang tujuannya untuk mempersatukan semua jenis koperasi dan mengkoordinir tentang pelaksanaannya.

Dinas koperasi yang sudah dibentuk akhirnya memperbaiki struktur lembaga dengan tujuan memperbarui apa yang dirasa kurang cukup di saat otonomi sudah ditetapkan. Pemerintah kabupaten Banyuwangi mengeluarkan PERDA No. 19 tahun 2003, yang memperkuat adanya struktur lembaga pada dinas koperasi. Permasalahn utama pada bidang perkoperasian adalah masih lemahnya keterampilan manajemen utama jiwa kewirausahaan dari

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm. 3.

pengurus, manajer dan karyawan serta belum berkembangnya pembudayaan sikap wirausaha di kalangan koperasi, usaha kecil dan menengah.

Untuk itu pemerintah menetapkan arah kebijakan umum berupa peningkatan jiwa kewirausahaan, pemberdayaan usaha mandiri bagi UKM dan menggalakkan serta meningkatkan pelayanan koperasi. Arah kebijakan tersebut diperkuat oleh adanya PERDA No. 46 tahun 2002 yang masih berlaku hingga saat ini yang mengupas tentang retribusi Izin perkoperasian.

### **C. Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Banyuwangi.**

#### **1. Pelaksanaan 11 bidang otonom**

Disadari bahwa hakikat otonomi, pengarahan maupun prinsipnya walaupun telah dituangkan dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1974 belum sepenuhnya dapat berjalan lancar, namun dari hasil kemajuan penyelenggaraan otonomi daerah dapat diamati bahwa otonomi tersebut minimal telah dapat diwujudkan di Dati I dan Dati II yang tentu saja intensitas dan bobotnya masih terdapat perbedaan antara satu dengan yang lainnya yang tentunya sesuai dengan kondisi dan tingkat perkembangan masing-masing daerah.<sup>17</sup>

Secara garis besar, pelaksanaan otonomi daerah di kabupaten Banyuwangi terlihat lancar dan berhasil. Hal ini ditunjukkan adanya

---

<sup>17</sup> HAW. Widjaja, *Titik Berat otonomi*, hlm. 32.

penghargaan *Otonomi Award* yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah kabupaten Banyuwangi sebagai penghargaan atas keberhasilannya melaksanakan otonomi daerah tanpa harus banyak memberikan beban kepada masyarakat. Akan tetapi, apabila dilihat secara teliti, masih banyak kendala yang harus dihadapi masing-masing dinas yang telah ditunjuk sebagai pelaksana kebijakan pasca otonomi ditetapkan.

Pelaksanaan otonomi daerah di kabupaten Banyuwangi dilaksanakan oleh pihak-pihak yang telah ditunjuk oleh pemerintah yang berkonsentrasi pada wilayah kerja masing-masing bidangnya. Dinas yang telah ditunjuk untuk melaksanakannya tidak lepas dari dinas yang ditetapkan untuk melaksanakan 11 kewenangan yang dilimpahkan kepada pemerintah kabupaten Banyuwangi. Pelaksanaan 11 kewenangan tersebut adalah sebagai berikut:

a. Bidang Pertanian<sup>18</sup>

Secara umum, kondisi pertanian tanaman pangan dan hortikultura di kabupaten Banyuwangi hingga akhir tahun 2002 masih belum berkembang secara optimal, khususnya dalam mendukung upaya terciptanya ketahanan pangan dan pengembangan agribisnis pertanian tanaman pangan dan hortikultura. Pengembangan pertanian tanaman pangan dan hortikultura di kabupaten Banyuwangi senantiasa harus terus diwaspadai, mengingat aktivitas di bidang

---

<sup>18</sup> BAPPEDA Kabupaten Banyuwangi, *LPJ Bupati*, Bab II hlm. 133.



pertanian umumnya sangat rawan terhadap serangan hama penyakit (OPT), ketersediaan air untuk irigasi dan peralihan fungsi lahan pertanian. Di samping itu, para petani yang ada selama ini, umumnya masih hidup di bawah garis kemiskinan, kurang memiliki kemampuan untuk mengembangkan dan memberdayakan dirinya, baik dari naspek sosial maupun ekonomi.

Pelaksanaan pembangunan bidang pertanian tahun 2003 juga masih dihadapkan pada berbagai permasalahan yaitu masih rendahnya pendapatan maupun posisi tawar petani. Hal ini disebabkan oleh :

- 1) Sempitnya penguasaan lahan oleh sebagian besar petani sehingga usaha tani yang dilakukan tidak efisien.
- 2) Sistem permodalan petani yang kurang menguntungkan dan terbebani oleh prosedur yang menyulitkan.
- 3) Semakin meningkatnya kompleksitas terhadap sifat, ragam dan volume produk-produk pertanian.
- 4) Kurangnya wawasan petani baik terhadap informasi pasar maupun teknologi, sehingga mengakibatkan produk-produk yang dihasilkan cenderung kurang sesuai dengan permintaan pasar dan berada pada posisi tawar yang rendah.

Kebijakan pembangunan pertanian diarahkan untuk mengembangkan sistem ketahanan pangan yang berbasis kepada kemampuan produksi, keragaman sumber daya bahan pangan dan

mengembangkan agribisnis yang berorientasi global dengan upaya membangun keunggulan kompetitif produk-produk daerah berdasarkan keunggulan kompetensi sumber daya alam dan sumber daya manusia yang berada di kabupaten Banyuwangi. Pada tahun 2003, pembangunan bidang pertanian telah memprioritaskan 2 program yaitu peningkatan ketahanan pangan dan pengembangan agribisnis.<sup>19</sup>

Untuk mendukung pelaksanaan program dan kegiatan di sub sektor pertanian tanaman pangan dan hortikultura di kabupaten Banyuwangi, pada tahun anggaran 2003 Dinas Pertanian Tanaman Pangan dan Hortikultura mengalokasikan anggaran Belanja Administrasi umum sebesar Rp. 2.731.607.135,- jumlah anggaran tersebut telah terealisasi sepenuhnya sesuai dengan yang direncanakan dan dialokasikan sebagian besar (94,61%) untuk membiayai Belanja pegawai, disusul Belanja Barang dan jasa (3,63%), Belanja Perjalanan Dinas (1,41%) dan sebesar 0,36% untuk membiayai Belanja pemeliharaan.

Program peningkatan ketahanan pangan mempunyai tujuan untuk menjamin ketersediaan dan kelangsungan pemenuhan kebutuhan bahan pangan dalam jumlah dan kualitas yang memadai. Sasaran yang hendak dicapai adalah berkembangnya budidaya tanaman beras dan non beras, meluasnya kebiasaan untuk

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, Bab I hlm. 24-25.

mengonsumsi makanan pokok yang bervariasi, terjaminnya kelangsungan produksi dan ketersediaan beras, bahan pangan sumber karbohidrat lainnya serta sumber protein hayati, meningkatkan skor mutu pola pangan harapan dan berkurangnya jumlah keluarga rawan gizi, meningkatnya pemanfaatan teknologi produksi dan pengolahan bahan pangan.

Program pengembangan agribisnis meliputi pengembangan sistem agribisnis dan usaha agribisnis. Sistem agribisnis terdiri dari sub sistem ulu, berupa kegiatan yang menghasilkan input produksi informasi dan teknologi, sub sistem usaha tani, pengolahan, pemasaran, jasa dan penunjang program ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas dan kuantitas produksi pertanian, memperluas kesempatan kerja dan berusaha di pedesaan serta meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan mengembangkan perekonomian daerah.

Hasil produksi pada tahun 2003 dilihat dari total produksi sawah sebesar 644 ribu 249 ton, produksi padi ladang 745 ribu 812 ton, terjadi peningkatan yang cukup drastis. Hal ini juga diikuti oleh hasil produksi pertanian yang lainnya. Misalnya saja hasil produksi buah dan sayuran. Pada tahun 2003 terjadi peningkatan dari 181 ribu 256 ton menjadi 398 ribu 678 ton atau 54,54% pada hasil produksi buah dan 341 ribu 822 ton atau 43,07% pada sayuran.

Di kabupaten Banyuwangi, salah satu acuan alih fungsi lahan yang dipakai sekarang ini adalah perda nomor 25 tahun 2002 tentang

retribusi ijin peruntukan penggunaan tanah yang tekanannya hanya pada retribusi, dan belum memuat pengaturan dan mekanisme tentang boleh tidaknya alih fungsi lahan terjadi dan berapa atau bagaimana bentuk kompensasinya. Produk hukum lain adalah Perda nomor 25 tahun 2002 yang mensyaratkan minimal penggunaan lahan 2000 m.

Alih fungsi lahan secara tidak terkendali, dewasa ini telah menjadi persoalan sistemik dan kronis. Hal ini hanya akan merugikan luas baku sawah yang berimplikasi pada penurunan produksi padi dan mengancam ketahanan pangan, namun juga berdampak hilangnya aset jaringan irigasi yang investasinya sangat besar. Lebih jauh lagi adalah rusaknya sistem hidrologis yang berakibat pada terjadinya bencana banjir ketika musim hujan dan kekeringan ketika musim kemarau, yang harus dibayar dengan ongkos sosial ekonomi yang lebih mahal. Sebagaimana yang telah diungkapkan oleh ketua perkumpulan petani kecamatan Glagah, Wagimin, bahwa kurangnya pengelolaan lahan pertanian adalah kurang mengertinya para petani tentang pengelolaan lahan yang dimiliki karena kurang adanya penyuluhan dari pemerintah tentang hal itu.<sup>20</sup> Hal itu diungkapkan pula oleh salah seorang petani yang tidak mau disebutkan namanya bahwa pemerintah menginginkan produksi meningkat, akan tetapi subsidi bagi pertanian belum dirasakan cukup oleh para petani.

---

<sup>20</sup> wawancara dengan bapak Wagimin, Kepala KUD Kecamatan Glagah, tgl. 12 Mei 2004, di KUD kecamatan Glagah, Banyuwangi.

Dari pernyataan dua tokoh masyarakat tersebut, bertolak belakang dengan apa yang diungkapkan oleh pemerintah bahwa penyebab terjadinya alih fungsi disebabkan oleh kurangnya pemahaman masyarakat terhadap pentingnya peran dan fungsi lahan sebagai salah satu faktor produksi vital dalam pertanian dan juga sebagai penopang konservasi lingkungan yang perlu terus dijaga dan dilestarikan tanpa harus mengorbankan perkembangan sektor lain dalam perekonomian. Perbedaan pemahaman inilah yang sering menjadikan keinginan antara petani dan target pemerintah tidak terlaksana.

## 2) Bidang Pendidikan dan Kebudayaan<sup>21</sup>

Bidang pendidikan yang dikoordinir langsung oleh dinas pendidikan dalam menjalankan program pada tahun anggaran 2003 menemukan permasalahan yang terjadi di lingkungan pemerintah kabupaten Banyuwangi. Permasalahan-permasalahan dalam pelaksanaan tugas dan fungsi dinas pendidikan dan kebudayaan, yaitu:

- 1) Rendahnya kualitas hasil lulusan SD/MI, SLTP/MTsN, SMU/SMK/MAN/S nasional dan lokal.
- 2) Rendahnya kesejahteraan guru, PTT dan GTT
- 3) Belum optimalnya administrasi keuangan

---

<sup>21</sup> BAPPEDA Kabupaten Banyuwangi, *LPJ Bupati*, Hlm. 49-51.

- 4) Besarnya kuantitas penduduk yang belum mendapatkan kesetaraan pendidikan
- 5) Minimnya fasilitas pendidikan
- 6) Kurangnya jumlah guru yang berkinerja

Masih banyak lagi kasus yang ditemukan dinas pendidikan seiring berjalannya bertambah banyak anak yang putus sekolah karena tidak adanya biaya untuk pendidikan. Seperti yang dikatakan oleh salah satu guru dari SD Al-Khairiyah Banyuwangi, bahwa biaya pendidikan semakin mahal karena subsidi pendidikan yang datang dari pemerintah pusat sudah tidak ada lagi, sehingga untuk pembayaran ujian akhir bagi siswa Sekolah Dasar saja para siswa harus mengeluarkan uang yang tidak sedikit apalagi setelah ini uang untuk masuk saja hampir mencapai angka ratusan ribu.

Dinas Pendidikan dan Kebudayaan pada tahun anggaran 2003 hanya menentukan satu target pencapaian. Realisasi pencapaian kinerja pendapatan pada retribusi perumahan Dinas Kepsek, Guru, dan penjaga sama dengan target rencananya yaitu sebesar Rp. 37.110.000,- atau capaian kinerja sebesar 100%.

Pada tahun 2003, Dinas Pendidikan dan Kebudayaan memiliki tiga program andalan. Pertama, program pemeliharaan sarana pendidikan seperti revitalisasi gedung TK/SD/MI kepada 242 lembaga pendidikan; rehab gedung dan rehap ruangan 5 lembaga pendidikan. Kedua, peningkatan sarana pendidikan, seperti

pembangunan ruang kelas baru SD/MI kepada 26 lembaga pendidikan, penambahan ruangan kelas, laboratorium dan perpustakaan kepada 22 lembaga pendidikan; TK/SD model Banyuwangi; Regional Center SMK perikanan laut di SMKN 1 Glagah; dan pengadaan mobiler SD/MI se kabupaten Banyuwangi. Ketiga, program peningkatan kesejahteraan guru PTT dan GTT.

Jumlah anggaran yang dialokasikan pada tahun 2003 bidang pendidikan dan kebudayaan sebesar 197 milyar 63 juta 40 ribu 14 rupiah, terealisasi sebesar 195 milyar 271 juta 54 ribu 665 rupiah atau tercapai 99,09% dan masih tersisa sekitar 1 milyar 791 juta 985 ribu 349 rupiah.

Dalam rangka meningkatkan kualitas SDM dengan menciptakan masyarakat gemar membaca di kabupaten Banyuwangi sub bidang perpustakaan umum telah melaksanakan dua kegiatan andalan yaitu kegiatan pameran dan bursa buku serta pembuatan brosur tentang perpustakaan umum; dan pengadaan buku koleksi perpustakaan umum. Dengan terlaksananya kegiatan itu telah menunjukkan perkembangan yang sangat menggembirakan bagi perpustakaan umum dan meningkatkan kegemaran membaca masyarakat kabupaten Banyuwangi.

Akan tetapi masih saja ada ganjalan yang ada dengan pelaksanaan tersebut, ganjalan ini terjadi di kalangan masyarakat

bawah tentang masih rendahnya subsidi pemerintah untuk pendidikan.

Susilowati mengungkapkan bahwa dana penyokong untuk pelaksanaan pendidikan masih sangat minim. Dana yang dikeluarkan pemerintah masih jauh di bawah standar untuk memenuhi biaya pendidikan, untuk itu dewan sekolah pada masing-masing lembaga pendidikan menetapkan kebijakan tersendiri untuk merealisasikan cita-cita pendidikan.<sup>22</sup>

Kaitannya dengan otonomi daerah, bidang pendidikan merupakan bidang yang sangat minim pengalokasian dana, walaupun jumlah dana yang dikeluarkan oleh pemerintah sudah banyak. Rendahnya tingkat pendidikan masyarakat menjadikan momok tersendiri bagi para pendidik untuk mengangankan menjadikan putra bangsa yang berkualitas. Adanya otonomi yang terpusat pada daerah, menurut bapak Faisal menjadi tambah tidak jelasnya arah yang harus dicapai di bidang ini. Semakin mahalnya fasilitas pendidikan, menjadikan semakin mahal pula biaya yang dikeluarkan oleh masyarakat untuk biaya pendidikan keluarganya. Menurut beliau, otonomi daerah belum tentu baik bagi setiap daerah, tergantung bagaimana daerah tersebut mengelola pendapatan dan

---

<sup>22</sup> Wawancara dengan ibu Susilowati, Kepala Sekolah di SDI Al- Khairiyah Banyuwangi, tgl. 19 Mei 2004.



memaksimalkan pendapatan dan pengeluaran sesuai dengan kebutuhan.<sup>23</sup>

c. Bidang Tenaga Kerja

Masalah ketenaga kerjaan pada dasarnya sangat kompleks, dengan pengertian menyangkut semua sektor, baik menyangkut masalah penempatan serta perlindungan tenaga kerja maupun yang berkaitan dengan kegiatan pendidikan dan pelatihan. Hubungan industrial dengan kesejahteraan tenaga kerja merupakan permasalahan yang masih perlu mendapatkan perhatian. Penanganan ketenagakerjaan sampai saat ini belum dapat dilakukan secara maksimal yang salah satunya disebabkan karena keterbatasan anggaran. Namun demikian, berbagai upaya telah dilakukan sesuai yang tersedia agar memperoleh hasil yang maksimal.<sup>24</sup>

Kondisi umum yang terjadi pada tenaga kerja di kabupaten Banyuwangi memerlukan penanganan serius dari pemerintah setempat. Ada beberapa permasalahan yang ada di antaranya:

- 1) Masih rendahnya keterampilan tenaga kerja, berakibat pada rendahnya kualitas dan produktifitas tenaga kerja yang berakhir pada rendahnya pendapatan dan taraf hidup tenaga kerja
- 2) Masih banyaknya perusahaan pengguna atau calon pengguna TKW belum menaati peraturan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>23</sup> Wawancara dengan bapak Faisal, Guru di SMPN 1 Banyuwangi, tgl. 23 Mei 2004.

<sup>24</sup> BAPPEDA Kabupaten Banyuwangi, *LPJ Bupati*, Bab I, hlm. 44.

- 3) Masih banyaknya perusahaan yang belum melaksanakan UU No. 13 tahun 2003 dengan baik. Hal ini disebabkan masih rendahnya tingkat pemahaman oleh perusahaan dan pekerja yang belum memahami Undang-undang tersebut.
- 4) Upah minimum regional kabupaten yang diterima para pekerja masih relatif rendah, sehingga masih perlu peningkatan.
- 5) Masih tingginya tingkat pengangguran dan sempitnya lapangan pekerjaan di kabupaten Banyuwangi.<sup>25</sup>

Masih banyak lagi faktor yang mempengaruhi dan memicu terjadinya permasalahan tenaga kerja yang ada di kabupaten Banyuwangi.

Program prioritas pembangunan di sektor tenaga kerja diarahkan pada program pendidikan pelatihan, peningkatan tenaga kerja, program hubungan industrial dan perlindungan tenaga kerja. Untuk program dimaksud disediakan dana APBD sebesar Rp. 371.273.500,- terealisasi sebesar Rp.362.101.450,- atau 97,53%, dengan kegiatan antara lain: tenaga kerja mandiri terdidik; tenaga kerja mandiri profesional; padat karya; pembinaan tenaga kerja wanita; pembinaan dan pengujian *Hyperkes* di tempat kerja; pembinaan hubungan industrial dan perlindungan tenaga kerja; akurasi data ketenagakerjaan; serta monitoring untuk penetapan UMK (Usaha Menengah Kecil).

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, Bab. II hlm 222

Rata-rata nilai capaian akhir program adalah sebesar 99,46% yang berarti masuk dalam klasifikasi sangat berhasil dalam melaksanakan program dan kegiatan pada tahun 2002 sampai 2003. Dampak dari pelaksanaan kegiatan yang telah dilaksanakan dapat dirasakan oleh masyarakat sekitarnya dan bagi kader-kader binaan proyek, baik berupa nilai tambah pengetahuan maupun keterampilan praktis sehingga mereka dapat membuka peluang kerja bagi masyarakat sekitarnya. Akan tetapi, hal ini tidak 100% hasilnya sempurna, banyak juga ganjalan yang masih dirasakan oleh masyarakat sehubungan dengan perekrutan tenaga kerja bagi tenaga kerja kantor yang masih dimonopoli oleh orang yang ada dalam lingkaran pemerintahan sendiri.

d. Bidang Kesehatan<sup>26</sup>

Sejalan dengan perubahan lingkungan sosial dan ekonomi masyarakat, kondisi lingkungan turut mengalami perubahan. Arena itu diperlukan upaya untuk menciptakan lingkungan yang sehat, baik pada produk industri kecil makanan dan minuman yang kurang memenuhi syarat kesehatan serta upaya untuk mendorong masyarakat untuk memanfaatkan pemakaian air bersih. Guna mencegah timbulnya penyakit di masyarakat, tindakan preventif juga perlu terus dilaksanakan. Upaya untuk mengurangi tingkat penyebaran dan memberantas penyebaran penyakit menular langsung perlu terus

---

<sup>26</sup> *Ibid.*, Bab I, hlm. 46-49.

diwaspadai dan diberantas perkembangannya, khususnya penyakit TBC Paru, Kusta, Penyakit Menular Seksual (PMS) dan Diare maupun memberantas penyebaran penyakit yang bersumber dari binatang.

Disadari pula bahwa selama ini tingkat kesadaran dan pemahaman masyarakat akan pentingnya upaya kesehatan masih perlu ditingkatkan, khususnya menyangkut kesehatan ibu dan anak, gizi, Keluarga Berencana, Usila, anak sekolah maupun upaya untuk memberdayakan masyarakat. Di samping itu, upaya untuk meningkatkan pelayanan kesehatan masyarakat perlu terus didukung dengan penyediaan sarana dan peralatan kesehatan serta obat-obatan yang memadai.

Dinas kesehatan merupakan salah satu unit penghasil yang ada di kabupaten Banyuwangi. Total pendapatan daerah yang berhasil dikumpulkan dan disetorkan ke kas daerah pada tahun 2003 berjumlah Rp. 634.528.789,- atau terjadi selisih lebih besar dari rencana pendapatan sebelumnya yang hanya Rp. 572.767.000,-. Selisih lebih pendapatan ini bersumber dari penerimaan Retribusi Pelayanan Kesehatan PT. Askes dan Retribusi Pelayanan Kesehatan Higienis.<sup>27</sup>

Untuk mendukung pelaksanaan program dan kegiatan di bidang kesehatan di kabupaten Banyuwangi, dinas kesehatan

---

<sup>27</sup> *Ibid.*, Bab II hlm. 232-234.

mengalokasikan anggaran belanja administrasi umum sebesar Rp.15.293.320.432,- jumlah anggaran ini lebih rendah dibandingkan dengan yang direncanakan sebelumnya.

e. Bidang Lingkungan Hidup<sup>28</sup>

Pembangunan bidang lingkungan hidup diarahkan untuk menjawab permasalahan lingkungan hidup, yakni berupa: program pelestarian perbaikan kualitas lingkungan baik di daratan maupun di lautan; pengendalian dan pemulihan kerusakan lingkungan; dan pencegahan pengendalian kerusakan dan pencemaran lingkungan.

Pada era pasca otonomi, bidang ini mendapat alokasi dana sebesar lebih dari 1 milyar dan telah terealisasi sekitar 99,97%, yang digunakan untuk kegiatan peningkatan pelestarian sumber daya alam dan kualitas air sungai, serta pengendalian dampak lingkungan dan peningkatan sarana dan prasarana. Kegiatan yang dilaksanakan adalah: pertama, program pencegahan pengendalian kerusakan dan pencemaran lingkungan yang menghabiskan dana sekitar 34% dari dana yang tersedia; kedua, program pelestarian perbaikan kualitas lingkungan baik di daratan maupun di lautan agar terpelihara kelangsungan daya dukung dan daya tampung lingkungan hidup. Program ini menghabiskan dana yang tidak sedikit pula. Sekitar 25% dana dari anggaran juga dipergunakan; ketiga, adalah program

---

<sup>28</sup> *Ibid.*, Bab I hlm. 59.

pengendalian dan pemulihan kerusakan lingkungan, yang juga menghabiskan dana lebih banyak dari program sebelumnya.

Pengawasan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan pada kegiatan tersebut di atas merupakan sosialisasi dan penerapan terhadap Perda No. 47 tahun 2002 tentang pengendalian pencemaran air di kabupaten Banyuwangi dan Perda No. 48 tahun 2002 tentang penerapan AMDAL, UKL dan UPL bagi kegiatan dan/atau usaha di kabupaten Banyuwangi meliputi pembinaan dan penyuluhan di 21 kecamatan.<sup>29</sup>

f. Bidang Pekerjaan Umum<sup>30</sup>

Pembangunan sub bidang pengairan diarahkan untuk memperbaiki sarana jaringan saluran primer dan sekunder melalui program pengembangan, pendayagunaan dan pengelolaan pengairan. Alokasi anggaran dari sejak ditetapkan otonomi daerah untuk pembangunan sub bidang pengairan berkisar antara 6 milyar sampai 8 milyar.

Pembangunan sub bidang pengairan melaksanakan kegiatan perbaikan bendung sebanyak 25 buah, perbaikan sarana irigasi sepanjang 3.076 meter, normalisasi sungai sepanjang 838 m, dan pembangunan 1 embung. Pada tahun 2002, kegiatan perbaikan bendungan sebanyak 17 buah, perbaikan saluran irigasi sepanjang 2.340 meter, normalisasi sungai sepanjang 265 meter. Apabila

---

<sup>29</sup> *Ibid.*, Bab II hlm. 327.

<sup>30</sup> *Ibid.*, Bab I hlm. 53-55.

dibandingkan dengan tahun sebelumnya, kegiatan-kegiatan pada tahun 2003 mengalami penambahan kegiatan untuk perbaikan bendung sebanyak 8 buah, penambahan perbaikan saluran irigasi sepanjang 736 meter, dan penambahan normalisasi sungai sepanjang 573 meter.

Pembangunan sub bidang permukiman dan prasarana wilayah meliputi pembangunan yang berwujud bangunan umum, jalan dan jembatan, pelaksanaan pemeliharaan terhadap fasilitas umum yaitu jalan dan jembatan serta peningkatan kualitas dan fungsi fasilitas umum di seluruh wilayah kabupaten Banyuwangi. Alokasi anggaran pada tahun 2003 untuk sub bidang ini sebesar 51 milyar 645 juta 949 ribu 900 rupiah. Pembangunan sub bidang permukiman dan prasarana wilayah memprioritaskan program-program, yaitu:

- 1) Pemeliharaan jalan
- 2) Peningkatan jalan
- 3) Pembangunan jembatan
- 4) Pembangunan gedung
- 5) Pengadaan air bersih
- 6) Instalasi listrik

Dana yang diperuntukkan bagi masing-masing kegiatan tersebut adalah berasal dari swadaya masyarakat yang berupa retribusi dari pemakaian tanah-tanah stren/strok sebesar Rp. 80.412.180,-. Ini menunjukkan bahwa peran serta masyarakat

terhadap kelangsungan program pembangunan sangat besar, namun hal itu tidak begitu dipertimbangkan oleh pemerintah untuk meminimalisir pengeluaran agar retribusi tidak begitu banyak ditekankan kepada masyarakat.<sup>31</sup>

g. Bidang Perhubungan

Dalam rangka meningkatkan pembangunan bidang perhubungan, perlu melihat perkembangan dan kondisi yang terjadi di wilayah kabupaten Banyuwangi. Kondisi yang terjadi pada bidang perhubungan, seperti meningkatnya kerawanan kecelakaan lalu lintas, meningkatnya pelanggaran dan kurang disiplinnya para pengguna lalu lintas, dan belum terpenuhinya jumlah rambu-rambu lalu lintas di kabupaten Banyuwangi. Alokasi anggaran untuk pembangunan bidang perhubungan sebesar 7 milyar 70 juta 301 ribu rupiah. Sebagai upaya untuk melaksanakan pembangunan, maka pemerintah melaksanakan program-program sebagai berikut:

- 1) Penyuluhan dan pembinaan transportasi oleh BPTD
- 2) Peningkatan keselamatan pengguna jalan/lalu lintas
- 3) Pemeliharaan dan peningkatan kualitas sarana dan prasarana angkutan barang dan orang
- 4) Pemeliharaan dan peningkatan sarana prasarana serta kualitas pelayanan pengujian kendaraan bermotor berupa pemeliharaan alat pengujian kendaraan bermotor

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, Bab II hlm. 288.



5) Intensifikasi dan ekstensifikasi penerimaan pendapatan daerah

Prestasi di bidang perhubungan pada tingkat nasional mendapatkan penghargaan WAHANA TATA NUGRAHA berupa penghargaan tertib lalu lintas untuk kategori kota sedang.<sup>32</sup>

h. Bidang Perdagangan, industri dan penanaman modal<sup>33</sup>

Perkembangan bidang industri perdagangan dan penanaman modal diarahkan pada peningkatan produksi, khususnya industri rumah tangga, industri kecil dan menengah, melalui peningkatan dan perkembangan teknologi dan manajemen secara terpadu serta kemudahan memperoleh permodalan, sehingga memiliki struktur yang semakin kokoh dan dapat mempercepat pemulihan ekonomi. Bagaimanapun juga sektor industri kecil masih diandalkan keberadaannya oleh masyarakat sebagai sumber mata pencaharian dan lapangan kerja.

Pada tahun anggaran 2003, bidang perindustrian, perdagangan dan penanaman modal mengalokasikan dana untuk pelaksanaan beberapa program. Program-program yang telah terlaksana dan dirasakan masyarakat, antara lain:

- 1) Peningkatan kualitas produk IKA
- 2) Pengembangan industri kecil rumah tangga dan IKM
- 3) Pengembangan dan peningkatan sarana Industri

---

<sup>32</sup> *Ibid.*, Bab I hlm. 57-59.

<sup>33</sup> *Ibid.*, hlm. 38-39.

- 4) Pengembangan kerjasama kmitraan usaha dan peningkatan promosi serta penyebaran informasi.

Kontribusi sektor industri terhadap PDRB tahun 2003 ( Atas Dasar Harga Konstan) masih relatif kecil, walaupun demikian melalui program-program stimulan yang telah dilaksanakan diharapkan terjadi percepatan perkembangan sehingga sektor industri mampu memberikan kontribusi yang maksimal terhadap perekonomian daerah, walaupun hanya didukung dengan alokasi dana yang relatif kecil.

Perkembangan yang sangat menarik ditunjukkan oleh total nilai investasi industri besar, kecil dan mikro sampai dengan tahun 2003 yang mencapai Rp. 108.718.650.000,-. Selanjutnya diikuti perkembangan dampak yang cukup positif terhadap peningkatan kegiatan industri dan perdagangan, terutama pada industri kecil yang telah mengalami kenaikan jumlah unit usaha pada tahun 2003 atau meningkat sebesar 15,11%. Peningkatan kegiatan industri dan perdagangan yang cukup pesat tersebut tidak lepas dari kontribusi pihak masyarakat dan pihak swasta yang memberikan dukungan secara aktif maupun pasif.

- i. Bidang Koperasi

Kondisi perkembangan koperasi dan usaha kecil menengah di kabupaten Banyuwangi pada tahun 2002 belum sesuai dengan harapan karena rendahnya kemampuan serta kurangnya modal, belum

dimanfaatkannya lembaga koperasi dan usaha kecil menengah secara optimal serta belum tumbuhnya kesadaran usaha kelompok pada pedagang kaki lima untuk mengembangkan usahanya. Kondisi lingkungan usaha bidang koperasi, usaha kecil dan menengah pada tahun anggaran 2003 telah menjawab permasalahan-permasalahan koperasi dan UKM dengan program-program, antara lain: peningkatan/pengembangan SDM koperasi, pengembalian KUT, pemberdayaan PKL, penguatan modal kerja simpan pinjam dan penguatan modal usaha koperasi.<sup>34</sup>

Satu-satunya pendapatan yang dapat diandalkan oleh bidang ini adalah setoran PAD dari modal penyertaan simpan pinjam dan grosir/Waserda koperasi. Nilai capaian kerjanya tahun 2003 adalah 100,01% dengan realisasi pendapatan sebesar Rp. 126.451.500,- lebih tinggi Rp. 1.500 dari yang direncanakan pada awal tahun.<sup>35</sup>

Kegiatan penyertaan modal kerja simpan pinjam untuk koperasi diarahkan kepada penyaluran modal penyertaan sebesar 1 milyar 930 juta rupiah kepada 8 koperasi untuk memperkuat permodalan KSP/US koperasi. Hasil dari kegiatan ini, pada tahun 2002 menunjukkan adanya peningkatan aset KSP/USP koperasi sebesar 67 milyar 446 juta 293 ribu rupiah dari 113 KSP/USP koperasi meningkat menjadi 88 milyar 920 juta 914 ribu rupiah dari 136 KSP/USP koperasi tahun 2003.

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm. 42-43.

<sup>35</sup> *Ibid.*, Bab II hlm. 214.

Kegiatan sosialisasi pembentukan kelompok dan pembinaan penyertaan modal kerja juga diarahkan kepada penyaluran modal penyertaan sebesar 150 juta rupiah kepada 8 kelompok PKL di 3 kecamatan. Kegiatan penyertaan modal ini akan menambah modal PKL dan pada akhirnya akan meningkatkan pendapatan bagi PKL.

Dari semua program yang dilaksanakan oleh masing-masing dinas tersebut di atas, secara sekilas memang membuahkan hasil yang sangat maksimal dengan jumlah pendapatan tiap-tiap dinas yang cukup banyak. Akan tetapi, dari pihak masyarakat merasakan masih adanya kekurangan dalam pelaksanaan tersebut terutama pada bidang pendidikan dan lingkungan. Dari laporan bupati menyatakan bahwa dari segi pendidikan masyarakat sudah menyadari akan pentingnya pendidikan dan pemerintah sudah menyediakan sarana untuk itu, tetapi menurut sebagian besar masyarakat yang diwakili oleh H Hunaini mengatakan bahwa:

"Fasilitas pendidikan yang disediakan oleh pemerintah belum cukup untuk pelaksanaan pendidikan, ditambah dengan mahalnya uang masuk ke sekolah maupun lembaga formal dan informal lainnya menjadikan beban tersendiri bagi masyarakat untuk dapat menyekolahkan anak mereka apalagi yang mempunyai penghasilan rendah. Adanya otonomi daerah tidak dapat menjamin peningkatan pendidikan pada masing-masing daerah, tinggal bagaimana kerja sama antara masyarakat dan pemerintah untuk melaksanakan hal tersebut.<sup>36</sup>

Dari segi lingkungan, yang diwakili oleh bapak Kliwon mengungkapkan bahwa kesadaran masyarakat akan kebersihan lingkungannya memang kurang, tetapi pemerintah juga tidak dapat melimpahkan kesalahan kepada masyarakat. Kurangnya penyuluhan

---

<sup>36</sup> wawancara dengan Hunaini, Tokoh Masyarakat, di Banyuwangi, tgl 23 Mei 2004.

secara menyeluruh dan kurangnya fasilitas tempat pembuangan sampah menjadikan faktor yang cukup signifikan dalam masalah ini.

## 2. Akuntabilitas Pelaksanaan 11 Bidang otonom.

Secara keseluruhan, semua program yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten Banyuwangi di laporkan dan dipertanggung jawabkan di hadapan sidang tahunan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kabupaten Banyuwangi. Berhasil tidaknya sebuah program tergantung pada bagaimana bupati menyusun laporan agar dapat diterima oleh dewan.

Lemahnya akuntabilitas yang hanya diperuntukkan bagi anggota dewan yang belum tentu benarnya, menjadikan tanda tanya tersendiri di kalangan masyarakat tingkat bawah tentang kinerja pemerintah selama setahun. Banyak di kalangan masyarakat yang tidak mengetahui adanya perubahan yang terjadi di jajaran lembaga pemerintahan karena tidak adanya transparansi penjelasan lembaga kepada wilayah-wilayah kecil.

Masyarakat kecil hanya dapat melihat pembangunan yang semakin pesat tanpa mengetahui tujuan yang pasti tentang pembangunan tersebut. Masyarakat menganggap bahwa sebagian orang yang duduk di lembaga pemerintahan adalah orang elit yang tidak perlu di utak-atik kehidupannya. Kesenjangan yang ada dalam masyarakat menjadikan tidak tersalurkan keinginan yang selama ini tersimpan pada pikiran mereka.

## BAB IV

### PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN BANYUWANGI DALAM PERSPEKTIF FIQH SIYASAH

#### A. Analisis terhadap Pelaksanaan Kebijakan Pemerintah Kabupaten Banyuwangi

##### 1. Peraturan Daerah kabupaten Banyuwangi

Peraturan Daerah merupakan hal yang sangat penting bagi keberlangsungan tata pemerintahan di suatu daerah. Sebab, di dalam Peraturan Daerah terdapat hal-hal yang sangat dibutuhkan sebagai legitimasi suatu tata aturan yang harus dilaksanakan oleh semua warga yang ada pada daerah tersebut tanpa terkecuali. Penetapan Peraturan Daerah tidak dibuat oleh pemerintah setempat saja, akan tetapi Peraturan Daerah dibuat oleh lembaga legislatif sebagai pembuat undang-undang atau dapat juga diusulkan oleh pemerintah dan disetujui oleh lembaga legislatif sebagai wakil dari masyarakat sebagai tanda persetujuan dari warga masyarakat setempat.

Terkait dengan hal tersebut, Pemerintah Kabupaten Banyuwangi menetapkan beberapa Peraturan Daerah bagi masing-masing dinas yang telah ditunjuk untuk dapat melaksanakan otonomi daerah di Kabupaten Banyuwangi. Hal ini sesuai dengan Undang-Undang No. 22 tahun 1999 yang berbunyi "Kepala Daerah memimpin penyelenggaraan Pemerintahan

Daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD".<sup>1</sup>

Peraturan Daerah pada masing-masing dinas tersebut yaitu:

- a) PERDA No. 1 tahun 2002, tentang perubahan struktur lembaga yang ada di jajaran Dinas Pertanahan. Maksud dari ditetapkannya PERDA ini tidak lain adalah demi terciptanya kepastian hukum tentang struktur lembaga dan untuk meningkatkan kinerja bagi anggota lembaga. Prioritas dari hal tersebut adalah guna meningkatkan sebuah program yang implikasinya pada pelaksanaan program tata gua tanah dan pengaturan penguasaan tanah dalam penyusunan penataan ruang. Untuk melaksanakan itu semua, tidaklah mungkin akan dapat begitu terlaksana tanpa adanya faktor penunjang yang lain. Maka, pemerintah kabupaten Banyuwangi menetapkan pula PERDA No. 25 tahun 2003 yang membahas tentang retribusi izin peruntukan penggunaan tanah bagi masyarakat. Kedua Peraturan Daerah tersebut sudah dilaksanakan dengan baik sesuai dengan hal yang dibutuhkan oleh masyarakat<sup>2</sup>
- b) PERDA No. 20 tahun 2002, tentang tata laksana pada Dinas Pertanian. Perda ini ditetapkan untuk mengatasi persoalan tentang tata laksana yang ada pada dinas tersebut. Adapun arah dari kebijakan tersebut adalah tercukupinya bahan pokok pangan dan peningkatan manajemen kelompok tani juga pengembangan sentra bisnis. Untuk itu perbaikan tata laksana yang dilakukan agar arah kebijakan tersebut dapat

---

<sup>1</sup> Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, *Pasal 44*.

<sup>2</sup> Tim Evaluasi Kelembagaan, *Himpunan PERDA Kabupaten Banyuwangi*. Tahun 2002-2003.

terlaksana. Arah kebijakan tersebut tentunya juga tidak dapat diputuskan dengan adanya pajak yang harus ditetapkan pada dinas ini. PERDA No. 2 tahun 2002 membuka jalan untuk dapat mencaai arah kebijakan yang diimpikan. PERDA ini membahas lebih lanjut adanya pungutan penggilingan padi bagi petani. Namun, dalam pelaksanaannya, pemerintah mendapat sedikit kesulitan karena para petani tidak semuanya membayar pajak tersebut. Dari fenomena tersebut, penyusun dapat melihat adanya ketimpangan terhadap Peraturan Daerah yang sudah ditetapkan. Hal ini menunjukkan bahwa komunikasi pemerintah terhadap masyarakat dan juga kesadaran masyarakat untuk menaati peraturan masih kurang.<sup>3</sup>

c) PERDA No. 12 tahun 2003 yang mengupas tentang perubahan struktur pada dinas pendidikan. Masalah pendidikan terkait dengan masalah kualitas sumber daya manusia yang ada di daerah. Sumber daya manusia yang berkualitas akan dapat melaksanakan proses otonomi tanpa adanya gangguan dari pihak luar daerah. Untuk itu, dengan Peraturan Daerah di atas, diharapkan dengan adanya perubahan struktur dapat wujudkan sumber daya manusia yang berkualitas.<sup>4</sup>

d) PERDA No. 16 tahun 2002, menjelaskan tentang retribusi pelayanan kesehatan. Semakin banyaknya penyakit yang ada di masyarakat, semakin terpanggil pula pemerintah Kabupaten Banyuwangi untuk

---

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Tim Evaluasi Kelembagaan, *Himpunan PERDA.*, tahun 2003.



terus meningkatkan fasilitas kesehatan. Peningkatan pengetahuan masyarakat terhadap pentingnya kesehatan memerlukan bimbingan yang intens dari pemerintah. Retribusi bagi pelayanan kesehatan sangatlah diperlukan karena pemerintah tidak dapat memfasilitasi semua permasalahan kesehatan tanpa adanya bantuan dari masyarakat. Untuk itu pemerintah juga menetapkan PERDA No. 18 dan PERDA NO. 20 tahun 2002 yang masing masing berisi tentang pemeriksaan laboratorium dan pelayanan kesehatan pada RSUD.<sup>5</sup>

- e) PERDA No. 05 tahun 2003 yang merupakan revisi dari PERDA sebelumnya. Permasalahan lingkungan hidup yang semakin kompleks dari tahun ke tahun menjadikan perubahan struktur yang sudah ada pada Dinas Pengendalian dampak lingkungan. Penambahan sub bidang yang menengani secara khusus tentang pencemaran lingkungan merupakan langkah yang positif untuk perbaikan ke arah yang lebih ideal.<sup>6</sup>
- f) PERDA No. 7 tahun 2002 yang masih berlaku hingga saat ini dengan adanya penambahan dari untuk melancarkan proses pelaksanaan otonomi daerah. Munculnya PERDA No. 17 tahun 2002 dan PERDA No. 36 tahun 2002 merupakan alat untuk dapat melaksanakan program yang telah ditetapkan pada dinas ini.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Tim Evaluasi Kelembagaan, *Himpunan PERDA.*, tahun 2002.

<sup>6</sup> Tim Evaluasi Kelembagaan, *Himpunan PERDA.*, tahun 2003.

<sup>7</sup> Tim Evaluasi Kelembagaan, *Himpunan PERDA.*, tahun 2002.

- g) PERDA No. 08 tahun 2003 merupakan peraturan yang dikeluarkan karena adanya restrukturisasi yang ada dalam dinas perhubungan. Dinas perhubungan yang tidak lepas dari adanya retribusi yang harus ditaati oleh pemakai fasilitas perhubungan meminta pemerintah agar mengeluarkan peraturan untuk melegalkan hal tersebut. Oleh karena itu, pemerintah Kabupaten Banyuwangi mengeluarkan PERDA No. 04 tahun 2002 dan PERDA No. 05 tahun 2002 tentang adanya retribusi terminal dan pengujian kendaraan bermotor.<sup>8</sup>
- h) PERDA No. 11 tahun 2002 membahas tentang perubahan di dalam struktur lembaga perdagangan, industri dan penanaman modal. Dalam era pasar bebas, perhatian yang cukup serius harus dilakukan pada dinas ini. Pajak yang harus dibayar oleh masing-masing pengusaha ataupun penanam modal harus diidentifikasi guna memperlancar proses perekonomian daerah. Dalam hal ini pemerintah Kabupaten Banyuwangi telah menetapkan PERDA No. 15, 24 dan 41 tahun 2002 yang secara gamblang menjelaskan tentang pajak bagi peredaran industri ikan kaleng dan penggunaan tempat hiburan.<sup>9</sup>
- i) PERDA No. 19 tahun 2003 tidak sama dengan PERDA yang dikeluarkan bagi dinas yang lain. PERDA ini dikeluarkan dengan maksud untuk memperkuat struktur yang sudah ada pada lembaga tersebut dengan ditunjang oleh PERDA No. 46 tahun 2002 yang masih

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> *Ibid.*

diberlakukan sebagai alat pelaksana dan membantu meningkatkan APBD dengan adanya retribusi Izin Perkoperasian.<sup>10</sup>

Menentukan kebijakan bagi pemerintah daerah yang sudah terotonomi, merupakan hal yang wajib demi keberlangsungan proses pembangunan. Setiap negara atau pemerintahan tentunya ada peraturan yang dapat membatasi gerak langkah masyarakat agar tidak semaunya sendiri dalam bertindak. Penetapan kebijakan yang dilakukan pemerintah kabupaten Banyuwangi, sesuai dengan isi UU No. 22 tahun 1999, pasal 73, yang berbunyi “Peraturan Daerah dan keputusan Kepala Daerah yang bersifat mengatur diundangkan dengan menempatkannya dalam lembaran daerah.”<sup>11</sup>

Dari sekian banyak peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah Kabupaten Banyuwangi, cenderung memperberat posisi rakyat sebagai warga yang wajib untuk melaksanakan pajak yang telah ditentukan. Hal ini dapat mengakibatkan kebingungan pada masyarakat yang tidak mengetahui tentang proses penetapan dari peraturan tersebut. Akan tetapi hal itu harus dilaksanakan oleh masyarakat sebagai ketaatan terhadap pemimpin.

Pemimpin harus cerdas dalam memahami kapasitas masyarakat dalam kesanggupannya menjalankan peraturan.

---

<sup>10</sup> *Ibid*, tahun 2002 dan 2003.

<sup>11</sup> UU No. 22 tahun 1999, pasal 73: 1.

Selain itu dapat disusun simpulkan bahwa kesiapan Kabupaten Banyuwangi untuk melaksanakan otonomi daerah masih berkuat dengan masalah pencarian struktur yang ideal bagi masing-masing dinas walaupun banyak kegiatan dan permasalahan yang sudah dihadapi oleh masyarakat. Hal ini tidak dapat disalahkan juga karena pelimpahan sebelas kewenangan dari pusat tiba-tiba terlimpahkan dan dalam keadaan *darurat*.

## 2. Pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten banyuwangi

Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Banyuwangi secara garis besar bejalan sesuai yang diharapkan. Hal ini tercermin dari adanya keberhasilan masing-masing pihak yang ditunjuk sebagai pelaksana dari kewenangan yang dilimpahkan pusat kepada daerah, melaksanakan program yang sudah dicanangkan. Dalam Bab III dijelaskan bahwa untuk dapat menyukseskan otonomi daerah di Kabupaten Banyuwangi memerlukan adanya kegiatan yang riil sebagai wujud dari pelaksanaan Peraturan Daerah yang telah ditetapkan.

Dalam bidang pertanian, pengembangan pertanian tanaman pangan dan hortikultura di Kabupaten Banyuwangi senantiasa harus terus diwaspadai. Untuk itu pemerintah Kabupaten Banyuwangi yang diwakili oleh dinas pertanian mempunyai program peningkatan ketahanan pangan yang mempunyai tujuan untuk menjamin ketersediaan dan kelangsungan pemenuhan kebutuhan bahan pangan dalam jumlah dan kualitas yang memadai. Program pengembangan agribisnis juga menjadi program

unggulan dalam mewujudkan keberhasilan otonomi dalam bidang pertanian. Secara menyeluruh, program tersebut berhasil dengan bukti bahwa telah terealisirnya semua anggaran yang dibagi pemerintah daerah dengan bertambahnya pula hasil pertanian yang berkualitas. Akan tetapi, pada kondisi sosiologisnya, banyak petani merasa bahwa sosialisasi pemerintah untuk penyuluhan kepada petani tentang kedua program tersebut masih belum maksimal. Ini menyebabkan adanya perasaan terpaksa dari pihak petani yang menganggap apa yang sudah diprogramkan pemerintah sebelumnya petani tidak merasa membutuhkan, sehingga rasa kurang setuju dengan upaya pemerintah tersebut masih tetap ada.

Lain halnya pelaksanaan dalam bidang pendidikan dan tenaga kerja, adanya otonomi daerah mengakibatkan biaya pendidikan yang relatif mahal karena subsidi pendidikan dari pemerintah sangat minim. Ketidakmampuan para orang tua untuk menyekolahkan anaknya menjadikan banyaknya anak-anak usia sekolah tidak dapat melanjutkan lagi sekolahnya. Hal ini terkait juga dengan bidang tenaga kerja. Kurangnya fasilitas anggaran bagi tenaga kerja pendidik maupun yang lainnya, mengakibatkan semakin meningkatnya jumlah pengangguran yang semestinya dapat diminimalisir. Namun, pemerintah Kabupaten Banyuwangi belum menetapkan sebuah peraturan yang mengarah pada hal tersebut.

Pembagian kewenangan ini juga terjadi pada masa khalifah Umar bin Khattab yang mana beliau membagi daerah-daerah administrasi sesuai dengan kebutuhan negara atau dalam kata lain kebutuhan daerah. Hal ini dilakukan agar tidak terjadi tumpang tindih pekerjaan atau kewajiban yang harus dilaksanakan.

Untuk memenuhi kebutuhan negara, Umar membentuk lembaga-lembaga sebagai sendi-sendi pemerintahan dan berbagai kelengkapannya. Karena pada waktu itu hukum yang ada adalah sesuai al-Qur'an dan hadis, maka Umar hanya mendirikan dewan-dewan negara, lembaga kehakiman, kota praja, kas negara dan juga dinas. Maksud dinas di sini dapat dikatakan sama dengan dinas yang ada di Kabupaten Banyuwangi, walaupun dengan nama dan fungsi yang berbeda.<sup>13</sup> Sebagaimana firman Allah, yaitu:

يداود اناجعلنك خليفة في الارض فاحكم بين الناس بالحق ولا تتبع الهوى فيضلك

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

عن سبيل الله....<sup>14</sup>

Seperti yang diungkapkan oleh Sayyid Qutb, bahwa wilayah di luar pusat pemerintahan dibentuk bukan atas dasar untuk dieksploitasi dan dijadikan sebagai wilayah jajahan, akan tetapi diberdayakan guna membantu keberlangsungan proses pemerintahan di tingkat daerah yang pada akhirnya akan berdampak pula pada pemerintah tingkat pusat.

<sup>13</sup> Bustami A. Ghani dkk., *Kecemerlangan Khalifah.*, hlm. 141.

<sup>14</sup> Sha>d (38): 26.

Pemanfaatan sumber daya daerah yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Banyuwangi sudah sangatlah tepat untuk membantu proses otonomi yang telah dicanangkan. Perbedaan pembagian lembaga pada masa Umar bin Khattab dengan Kabupaten Banyuwangi adalah perbedaan kebutuhan yang ada pada masing-masing wilayah. Perbedaan pelaksanaan kewenangan yang dilimpahkan dari pusat ke daerah juga berbeda antara satu daerah dengan daerah yang lain. Hal ini juga disesuaikan dengan kebutuhan dan pendapatan daerah tersebut. Lembaga-lembaga yang sudah dibentuk, diberikan keleluasaan untuk menjalankan program yang telah direncanakan. Rasulullah SAW bersabda:

فإذا أمرتكم بشيء فأتوا منه ما استطعتم وإذا نهيتكم عن شيء فدعوه.<sup>15</sup>

## 2. Akuntabilitas pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Banyuwangi dalam perspektif Fiqh Siyasah

Dalam setiap pemerintahan, dimanapun berada, pasti terdapat pertanggungjawaban terhadap apa yang sudah dilaksanakan. Adapun pertanggungjawaban tersebut bermacam-macam bentuk. Pada wilayah kesukuan, pertanggungjawaban kepala suku diberikan untuk rakyat setempat, akan tetapi di negara Indonesia pertanggungjawaban kepala pemerintahan dipertanggungjawabkan dihadapan sidang tahunan majlis dewan yang disebut DPRD. Fungsi dari DPRD pada negara yang berbentuk republik yaitu menerima maupun tidak laporan

---

<sup>15</sup> Muslim, *Shahih Muslim*, (Beirut: Dar Ihya' al-Turas al-'Arabi, t.t.), hlm. 975. diriwayatkan oleh Abu Hurairah.

pertanggungjawaban pimpinan pemerintahan serta menyetujui atau menolak permohonan pengajuan Peraturan Daerah yang dikonsepsi pemerintah setempat.

Tentang hal ini Rasulullah SAW bersabda:

كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته<sup>16</sup>

Aplikasi hadis di atas, khusus dalam bidang pemerintahan yang menyangkut tentang tindakan seorang pemimpin yang harus mempunyai tujuan bagi kemaslahatan masyarakat. Kemaslahatan yang ditempuh pemimpin harus mempertimbangkan kemaslahatan yang lebih universal mencakup totalitas masyarakat. Seperti yang terdapat pada kaidah berikut:

تصرف الامام على الرعية منوط بالمصلحة.<sup>17</sup>

Kaidah tersebut bersumber dari perkataan Imam Syafi'i bahwa kedudukan imam (pemimpin) terhadap rakyatnya sama halnya dengan kedudukan wali terhadap anak yatim. Artinya, tindakan yang dilakukan seorang pemimpin harus benar-benar membawa kebaikan bagi rakyatnya.

Pertanggungjawaban yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Banyuwangi, hampir sama dengan apa yang dilakukan oleh pemerintahan Islam pada zaman Umar bin Khattab. Dinas yang telah dibentuk oleh pemerintah Banyuwangi memberikan laporan hasil dari program yang

---

<sup>16</sup> Muhammad ibn Isma'il Abu Abdullah al-Bukhari, *Shahih al-Bukhari*, cet. 3, (Beirut: Dar ibn Kasir, 1987), hlm. 2611. diriwayatkan oleh Abdullah ibn Umar.

<sup>17</sup> as-Suyuthi, *dikutip dari Kaidah-kaidah Ushuliyah dan Fiqhiyyah*, cet. 1, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1996), hlm. 150.



telah dilaksanakan kepada Bupati melalui sekretaris daerah.<sup>18</sup> Begitu pula yang dilakukan oleh lembaga-lembaga yang dibentuk oleh khalifah Umar bin Khattab, bedanya, pertanggungjawaban yang dilakukan masing-masing dinas tersebut tanpa melalui perantara selayaknya pada Kabupaten Banyuwangi. Dinas dibentuk dari Umar bin Khattab melaporkan langsung tentang kondisi masyarakat dan pelaksanaan program yang dilaksanakan langsung kepada khalifah dalam pertemuan setiap tahunnya pada musim haji. Tidak hanya laporan yang dilakukan oleh masing-masing dinas, akan tetapi di situlah terjadi musyawarah langsung tentang tindakan apa yang harus dilakukan untuk memecahkan semua persoalan yang terjadi.<sup>19</sup>

Untuk pertanggungjawaban kepala daerah sendiri, di Kabupaten Banyuwangi kepala daerah bertanggungjawab kepada DPRD sebagai majelis wakil yang dipercaya untuk mengontrol jalannya roda pemerintahan dan kinerja kepala daerah. Kepala daerah tidak langsung menyampaikan laporan pertanggungjawabannya kepada masyarakat.

Hal ini tidak dapat disamakan dengan sistem pertanggungjawaban pemerintahan Islam yang menyampaikan secara langsung pertanggungjawabannya serta mempertanggungjawabkan apa yang telah dilakukan kepada Tuhan sebagai pembuat konstitusi tertinggi. Sesuai dengan firman Allah SWT:

---

<sup>18</sup> Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, *Pasal 62*.

<sup>19</sup> Bustami A. Ghani dkk, *Kecemerlangan Khalifah*, hlm.143.

ولا يحزنك قولهم إنّ العزّة لله جميعا هو السّميع العليم.<sup>20</sup>

Kabupaten Banyuwangi sebagai bagian dari negara Indonesia yang berbentuk republik menetapkan DPRD sebagai wakil dari rakyat. Sesuai dengan fungsinya, DPRD menjalankan amanat yang dibebankan oleh rakyat termasuk menerima dan menolak laporan kepala pemerintahan. Pada negara republik, konstitusi tertinggi berada di tangan rakyat dan dipertanggungjawabkan kepada rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang Dasar.<sup>21</sup>

Jadi, dalam hal pertanggungjawaban antara Pemerintah Daerah kabupaten Banyuwangi dengan pemerintahan Islam sebagai konsep siyasah, tidak dapat diterapkan sepenuhnya dalam pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten Banyuwangi, karena bentuk negara dan sistem yang membedakan keduanya.

STATE ISLAMIC UNIVERSITY  
SUNAN KALIJAGA  
YOGYAKARTA

---

<sup>20</sup> Yunus (10): 65.

<sup>21</sup> *Undang- Undang Dasar 1945, Bab I pasal 1 ayat 2.*

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Setelah penyusun mendeskripsikan pembahasan secara keseluruhan sebagai upaya untuk menjawab pokok permasalahan dalam penyusunan skripsi ini, akhirnya dapat penyusun simpulkan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan Otonomi daerah pada masing-masing wilayah berbeda, tergantung dari kemampuan daerah masing-masing sesuai dengan ketentuan yang ada pada UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagai langkah mewujudkan perekonomian yang merata. Pelaksanaan Otonomi Daerah yang ada di Kabupaten Banyuwangi secara garis besar dapat dikatakan berhasil dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintah daerah yang terkandung dalam Undang-Undang Otonomi. Peraturan Daerah yang ditetapkan sejalan dengan nafas otonomi masih dapat dikatakan belum menyeluruh, karena sampai saat inipun perubahan struktur lembaga masih dalam pencarian struktur yang ideal. Akan tetapi, pelaksanaan dari program yang telah dilaksanakan cukup membuat perubahan pada masyarakat dengan hasil yang dicapai walaupun masih ada keluhan masyarakat yang belum tersampaikan kepada pemerintah.

2. Dalam perspektif fiqh siyasah, yang dilakukan pemerintah kabupaten Banyuwangi dalam membagi tugas pada setiap dinas yang berkepentingan sangatlah tepat. Namun dari segi akuntabilitasnya, karena Banyuwangi masuk pada wilayah republik, maka akuntabilitas tidak dapat dilaksanakan secara langsung oleh kepala daerah kepada rakyat, akan tetapi DPRD selaku wakil dari rakyat dipercaya untuk mengemban tugas tersebut. Kelemahan dari pertanggungjawaban melalui wakil rakyat adalah kurang ada transparansi terhadap pertanggungjawaban kepala pemerintahan kepada masyarakat pada umumnya, sehingga masyarakat cenderung tidak mengetahui hal tersebut.

## **B. Saran**

1. Mengingat lembaga pemerintahan daerah adalah lembaga yang mengatur lajunya pemerintahan di daerah, maka penyusun menyarankan kepada pemerintah daerah kabupaten Banyuwangi untuk terus aktif mensosialisasikan tentang adanya otonomi daerah agar masyarakat tahu dan mengerti bahwa apa yang ditetapkan melalui peraturan daerah itu semata-mata untuk kepentingan masyarakat.
2. Bagi masing-masing dinas yang diberi wewenang untuk melaksanakan tujuan dari otonomi daerah sebisa mungkin untuk memperhatikan keluhan masyarakat agar program yang telah disusun benar-benar murni yang diambil dari keluhan atau permasalahan yang ada dalam masyarakat sehingga program yang akan dilaksanakan tidak sia-sia dan mendapat respon baik dari masyarakat.

3. Bagi anggota DPRD, jangan hanya menjadi wakil rakyat yang hanya diam dan menerima begitu saja laporan pertanggungjawaban kepala daerah sehingga aspirasi masyarakat tidak tersalurkan. Dan bagi masyarakat kabupaten Banyuwangi agar mentaati peraturan yang telah ditetapkan pemerintah dan memberikan kepercayaan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan program yang telah ditentukan, serta yakin apa yang dilakukan pemerintah adalah untuk kebaikan masyarakat sendiri.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Kelompok Al-Qur'an

Departemen Agama Republik Indonesia, *Al-Qur'an dan Terjemahnya*, Surabaya: CV. Mahkota, 1989.

### B. Kelompok Fiqh dan Ushul Fiqh

Abdallah, Ulil Abshar (ed), *Islam dan Barat, Demokrasi dalam Masyarakat Islam*, Jakarta: Paramadina, 2002.

Ali, Daud, *Hukum Islam; Pengantar Ilmu hukum dan Tata Hukum Islam di Indonesia*, cet. 8, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, 2000.

Khallaf, Abdul Wahab, *Politik Hukum Islam*, terj., Yogyakarta: PT. Tiara Wacana, 1994.

Mawardi, al, *al-Ahkam al-Shulthaniyyah*, Mesir: Mustafa al-Badi al-Halabi wa Auladihi, 1386 H/1966 M.

Nawawi, Hadari, *Kepemimpinan Menurut Islam*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2001.

Nuruddin, Amiur, *Ijtihad Umar Ibn Al-Khattab: Studi tentang Pembaharuan Hukum dalam Islam*, Jakarta: Rajawali Pers, 1987.

Rahman, Asjmuni A., *Kaidah-Kaidah Fiqhiyyah*, Jakarta: Bulan Bintang, 1976.

Rais, Dr. M. Dhiauddin, *Teori Politik Islam*, cet. 6, Jakarta: Gema Insani Pers, 2001.

Rojak, Drs. Jeje Abdul, MA, *Politik Kenegaraan, Pemikiran-Pemikiran al-Gazali dan ibn-Taimiyah*, ed. 1, cet. 1, Surabaya: PT. Bina Ilmu, 1999.

Salim, Abd. Muin, *Fiqh Siyasah: Konsepsi Kekuasaan Politik Dalam Al-qur'an*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1994.

Sjadzali, H. Munawir, MP, *Islam dan Tata Negara*, ed. V, Jakarta: UI Press, 1993.

Syamsuddin, M. Din, *Islam dan Politik Era Orde Baru*, cet. 1, Jakarta, PT. Logos Wacana Ilmu, 2001.

## LAMPIRAN-LAMPIRAN

### LAMPIRAN I

#### TERJEMAHAN AYAT-AYAT

NO	HLM	FN	TERJEMAHAN
			<b>BAB I</b>
1	17	19	Dan jadikanlah untukku seorang pembantu dari keluargaku; yaitu Harun saudaraku, teguhkanlah dengan kekautanku, dan jadikanlah dia sekutu dalam urusanku.
			<b>BAB II</b>
2	27	12	Tidakkah kamu perhatikan orang-orang yang telah menukar ni'mat Allah dengan kekafiran dan menjatuhkan kaumnya ke lembah kebinasaan.
3	31	18	Maka disebabkan rahmat dari Allah Lah kamu berlaku lemah lembut terhadap mereka. Sekiranya kamu bersikap keras lagi berhati kasar. Tentulah menjauhkan diri dari sekelilingmu. Karena itu maafkanlah mereka, mohonkanlah ampun bagi mereka dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu.
4	32	21	Dan sempurnakanlah takaran dan timbangan dengan adil
5	33	23	Barang siapa yang tidak memutuskan menurut apa yang diturunkan Allah, maka mereka itu adalah orang-orang yang kafir.
6	34	24	Dan hendaklah ada diantara kamu segolongan umat yang menyeru kepada kebaikan, menyuru kepada yang ma'ruf dan mencegah dari munkar. Merekalah orang-orang yang beruntung.
7	35	25	Kamu adalah umat yang terbaik yang dilahirkan untuk manusia, menyeru kepada yang ma'ruf dan mencegah dari yang munkar, dan beriman kepada Allah. Sekiranya ahli kitab beriman, tentulah itu lebih baik bagi mereka; diantara mereka ada yang beriman, dan kebanyakan mereka adalah orang-orang yang fasik.

#### BAB IV

8	94	12	Tidak boleh membuat kerusakan pada diri sendiri serta membuat kerusakan pada orang lain.
9	95	14	Hai Daud, sesungguhnya kami menjadikan kamu khalifah (penguasa) di muka bumi, maka berilah keputusan (perkara) di antara manusia dengan adil dan janganlah mengikuti hawa nafsu, karena ia akan menyesatkan kamu dari jalan Allah.
10	96	15	Apabila saya telah memerintahkanmu dengan suatu perintah maka kerjakanlah perintah itu semampumu, tetapi jika saya telah melarang padamu tentang sesuatu maka jauhilah.
11	97	16	Masing-masing kalian adalah pemimpin, dan setiap pemimpin akan dimintai pertanggung jawaban atas kepemimpinannya.
12	97	17	Tindakan imam terhadap rakyatnya harus dikaitkan dengan kemaslahatan.
13	99	20	Janganlah kamu sedih oleh perkataan mereka. Sesungguhnya kekuasaan itu seluruhnya adalah kepunyaan Allah. Dialah yang maha mendengar lagi maha mengetahui.



## LAMPIRAN II

### DAFTAR PERTANYAAN

1. Sejak kapan kabupaten Banyuwangi ditetapkan sebagai daerah otonom?
2. Atas dasar apa ditetapkannya Banyuwangi sebagai salah satu daerah otonom?
3. Jika demikian, dalam bidang apa saja otonomi diterapkan di kabupaten Banyuwangi?
4. Setelah terotonomi, kebijakan seperti apa yang diterapkan di kabupaten Banyuwangi?
5. Siapa yang turut serta dalam melaksanakan kebijakan tersebut?
6. Menurut anda, bagaimana pelaksanaan dari kebijakan tersebut?
7. Siapa yang bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan berdasarkan otonomi daerah?
8. Adakah pengaruhnya dengan otonomi daerah dalam pelaksanaan kebijakan tersebut?
9. Adanya perubahan terhadap kebijakan suatu daerah pasti membuat bingung pada masyarakat. Sejauh mana efek kebijakan yang diterapkan pada pola kehidupan masyarakat?
10. Bagaimana respon masyarakat terhadap penerapan otonomi daerah di kabupaten Banyuwangi?

## LAMPIRAN III

### BIOGRAFI ULAMA

#### **Asy- Syafi'i**

Adalah pendiri madzhab Syafi'i, nama lengkapnya adalah Abu Abdullah Muhammad bin Idris bin Abbas bin Usman bin Syafi'i al-Mutallabi al-Quraisyi yang terkenal dengan sebutan Imam Syafi'i. Pada usia tujuh tahun, beliau telah mampu menghafal Al-Qur'an. Metode pemikirannya bersifat menggabungkan aliran naqli dan aliran ra'yi. Pemikiran lamanya disusun di Bagdad dan sering disebut *Qaulul Qadim*, dan terkandung dalam bukunya *ar-Risalah*, *al-Umm* dan *al-Masut*. Pemikiran barunya disusun setelah beliau kembali dari mesir yang dikenal dengan *Qaulul Jadid*. Beliau wafat pada bulan Rajab 204 H/ 820 M di Fusta dan dimakamkan di pemakaman bani Abdul-Hakim, Mesir.

#### **Sayyid Qutb**

Tokoh ini merupakan ulama yang populer dengan gerakan *Ikhwan al-Muslimin*, yang dilancarkannya setelah dilakukan oleh Hasan al-Banna. Lahir pada tahun 1906 di desa Koha, propinsi *asy-Syut*. Pernah bekerja pada kementerian pendidikan dan pengajaran di Mesir. Selain itu, beliau juga pernah menjadi sekretaris Thaha Husein. Pemikiran yang dikemukakan melalui karya besarnya *Ma'alim Fi at-Tariq* pada tahun 1965. Pemikirannya selalu mengkritik terhadap kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh bangsa barat, yang dianggap sangat membahayakan terhadap kaum Muslim. Karena pemikirannya yang ekstrim itu, beliau pernah dipenjara pada tahun 1954-1964.

#### **Ibnu Taimiyah**

Nama lengkap Ibnu Taimiyah adalah Abu Abbas Ahmad bin Abd al-Halim bin Abd al-Salam Abdullah bin Muhammad bin Taimiyah. Lahir di Haran, dekat Damaskus, Suria, pada tahun 661 H/1263 M. Sebagai seorang ilmuwan, Ibnu Taimiyah mendapatkan reputasi sebagai seorang yang berwawasan luas, pendukung kebebasan berfikir serta menguasai banyak cabang ilmu pengetahuan agama. Karya tulis Ibnu Taimiyah dalam bidang politik yang paling penting adalah buku yang berjudul *al-Siyasah al-Syari'iyah fi Islah al-Ra'I wa al-Ra'iyah*. Beliau wafat pada tahun 728 H/1329 M.



DEPARTEMEN AGAMA  
 INSTITUT AGAMA ISLAM NEGERI SUNAN KALIJAGA  
 FAKULTAS SYARIAH

Alamat: Jl. Marsda Adisucipto Telp./ Fax (0274) 512811  
 YOGYAKARTA

Nomor : IN/1/DS/PP.00.9/377/2004 Yogyakarta, 19 April 2004.....  
 Lamp. : .....  
 Perihal : Rekomendasi Pelaksanaan Riset

Kepada Yth.  
 Bpk. Gubernur Kepala Daerah  
 Tk. I Istimewa Yogyakarta  
 c.q. Ketua BAKESLINMAS Prop. DIY  
 di Yogyakarta

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Dengan ini kami sampaikan dengan hormat kepada Bapak Gubernur,  
 bahwa untuk kelengkapan menyusun Skripsi/Thesis dengan judul:  
 PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN BANYUWANGI  
 DALAM PERSPEKTIF FIQH SIYASAH

kami mohon kiranya Bapak Gubernur berkenan memberikan REKOMENDASI  
 kepada mahasiswa kami:

Nama : LAILANUL MACHSUNAH.....  
 Nomor induk : 0037.0336.....  
 Semester : VIII.....  
 Jurusan : JINAYAH SIYASAH.....

Untuk mengadakan penelitian ( Riset) di tempat-tempat sebagai berikut:

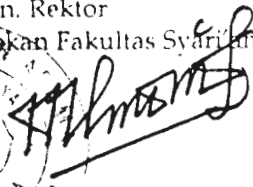
1. KABUPATEN BANYUWANGI.....
2. PEMDA KABUPATEN BANYUWANGI.....
3. ....
4. ....

Metode pengumpulan data secara wawancara, observasi dan dokumentasi  
 pada daerah tersebut di atas guna penulisan Skripsi/Thesis sebagai syarat  
 untuk memperoleh ujian/ gelar Sarjana pada Fakultas Syariah IAIN Sunan  
 Kalijaga Yogyakarta.

Adapun waktunya mulai : 27 April..... s/d 27 Mei 2004  
 Dengan Dosen Pembimbing : Drs. Mahrus Munadjat, M. Hum...

Demikian atas permohonan kami, sebelumnya kami ucapkan terima  
 kasih.

Wassalamu'alaikum Wr. Wb.

A.n. Rektor  
 Dekan Fakultas Syariah  
  
 Dr. H. Malik Madany, M.A.  
 NRP. 150182698

Tembusan disampaikan kepada Yth.

1. Rektor IAIN Sunan Kalijaga (sbg.laporan);
2. Arsip.



PEMERINTAH PROPINSI DAERAH ISTIMEWA YOGYAKARTA  
BADAN PERENCANAAN DAERAH  
(B A P E D A)  
Kepatihan Danurejan Yogyakarta - 55213  
Telepon (0274) 586712, 562611 (Psw 209-217) Fax. (0274) 586712

nomor : 070/ 2100  
tujuan : Ijin Penelitian

Yogyakarta, 20 April 2004  
Kepada Yth.  
Gubernur Jawa Timur c.q. Bakeslinmas  
di

SURABAYA

Perihal Surat

kepada : Rektor IAIN - Sunan Kalijaga Yk.  
nomor : IN/1/DS/PP.00.9/877/2004  
tanggal : 10 April 2004  
perihal : Ijin Penelitian

telah mempelajari rencana/proyek statement/research design yang diajukan oleh  
peneliti/surveyor, maka dapat diberikan surat keterangan kepada :

Nama : LAILATUL MACHSUNAH  
No. Mhs. : 00370336  
Alamat Instansi : Jl. Marsda Adisucipto, Yogyakarta  
Judul Penelitian : PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI KABUPATEN BANYUWANGI DALAM  
PERSPEKTIF FIQH SIYASAH

Tempat : Propinsi Jawa Timur

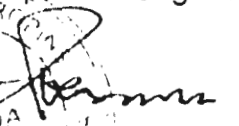
Peneliti berkewajiban menghormati/mentaati peraturan dan tata tertib yang berlaku di daerah  
tempat.

Demikian harap menjadikan maklum.

A.n. Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta  
Kepala BAPEDA Propinsi DIY

Salinan Kepada Yth.

Gubernur DIY (sebagai laporan);  
Rektor IAIN - Sunan Kalijaga Yk.

Ub. Kepala Bidang Pengendalian  
  
IR. NANANG SUWANDI

PEMERINTAH PROPINSI JAWA TIMUR  
**BADAN KESATUAN BANGSA**  
JL. PUTAT INDAH NO. 1 TELP. (031) 5677935  
SURABAYA - 60189

Surabaya, 27 April 2004

Nomor : 072 / 213 212 / 2004  
Lampiran :  
Perihal : Penelitian/Survey Research

Kepada  
Yth. Sdr. Bupati Banyuwangi  
di  
BANYUWANGI

U. P. Kabakesbang dan Lirmas

Menunjuk Surat : Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta

Tanggal : 20 April 2004

Nomor : 070/2108

Bersama ini diberitahukan bahwa

Nama : LAILATUL MACHSUNAH  
Alamat : Mhs. IAIN Sunan Kalijaga Yk.  
Jl. Marsda Adisucipto Yogyakarta  
Pekerjaan : Mahasiswa Fakultas Syari'ah  
Kebangsaan : Indonesia

Bermaksud mengadakan penelitian / survey / research.

Judul : Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Banyuwangi dalam  
Perspektif Fiqh Sisayah

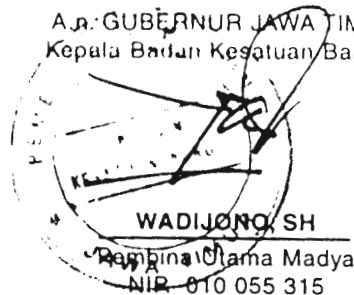
Waktu : 3 (tiga) bulan

Lokasi : Kabupaten Banyuwangi

Penelitian wajib mentaati peraturan dan tata tertib yang berlaku di daerah setempat.

Demikian harap menjadikan maklum

A.n. GUBERNUR JAWA TIMUR  
Kepala Badan Kesatuan Bangsa



TEMBUSAN :

- Yth.
1. Sdr. Gubernur DIY (U. P. BAPEDA)
  2. Sdr. Yang bersangkutan
  3. Sdr. ....



**PEMERINTAH KABUPATEN BANYUWANGI  
BADAN KESATUAN BANGSA DAN LINMAS**

Jl. KH. Agus Salim Nomor 109 Telp. (0333) 425119

**BANYUWANGI**

Banyuwangi, / Mei 2004

Nomor : 072 / 210 / 429.306 / 2004  
Sifat : Biasa  
Lampiran : -  
Perihal : Permohonan Ijin Penelitian

Kepada  
Yth. 1. Sdr. Kepala Bagian Organisasi  
Setda Kab. Banyuwangi  
2. Sdr. Kepala Bag. Pemerintahan  
Setda Kab. Banyuwangi  
di -

BANYUWANGI

Menunjuk Surat Kepala Badan Kesatuan Bangsa Propinsi Jawa Timur Nomor : 072 / 213 / 212 / 2004 tanggal 27 April 2004 perihal sebagaimana tersebut pada pokok surat, bersama ini diberitahukan bahwa :

**Sdr. LAILATUL MACHSUNAH**

Selaku petugas peneliti dari mahasiswa Fakultas Syari'ah Institut Agama Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta akan mengadakan Penelitian dikantor / wilayah saudara selama 3 ( tiga ) bulan terhitung tanggal surat dikeluarkan.

Diharapkan kesediaan saudara untuk membantunya dengan catatan selesai melakukan penelitian / survey , yang bersangkutan agar melaporkan hasilnya kepada BAKESBANG & LINMAS dan BAPPEDA Kabupaten Banyuwangi.

Demikian untuk menjadikan maklum dan terima kasih.

An. KEPALA BADAN KESBANG DAN LINMAS  
KABUPATEN BANYUWANGI



**Drs. DARJONO**

Pembina

NIP. 050 044 395

TEMBUSAN :

Yth. Sdr. Kepala BAPPEDA  
Kabupaten Banyuwangi



**BUPATI BANYUWANGI**

**SALINAN**

**PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANYUWANGI**

**NOMOR 18 TAHUN 2003**

**TENTANG**

**SUSUNAN ORGANISASI DAN TATA KERJA**

**PEMERINTAH KECAMATAN DI KABUPATEN BANYUWANGI**

---

**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA**

**BUPATI BANYUWANGI**

**MEMBANGGUNG :** bahwa dalam rangka penyelenggaraan Pemerintah Daerah sebagai pelaksanaan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah serta dalam rangka menindaklanjuti Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural, maka dipandang perlu menetapkan kembali Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Kecamatan di Kabupaten Banyuwangi dengan menuangkan dalam suatu Peraturan Daerah.

**MEMINGGAT :**

1. Undang-undang Nomor 12 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah-daerah Kabupaten dalam lingkungan Propinsi Jawa Timur ;
2. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
3. Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah;
4. Undang-undang Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom ;
5. Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah ;

6. Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural ;
7. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 1999 tentang Teknis Penyusunan Peraturan Perundang-undangan dan bentuk Rancangan Undang-undang, Rancangan Peraturan Pemerintah dan Keputusan Presiden.

**Dengan Persetujuan**

**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH  
KABUPATEN BANYUWANGI**

**MEMUTUSKAN**

**APKAN : PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANYUWANGI  
TENTANG SUSUNAN ORGANISASI DAN TATA KERJA  
PEMERINTAH KECAMATAN DI KABUPATEN BANYUWANGI.**

**BAB I**

**KETENTUAN UMUM**

**Pasal 1**

Dalam Peraturan Daerah ini yang dimaksud dengan :

- a. Kabupaten adalah Pemerintah Kabupaten Banyuwangi ;
- b. Pemerintah Kabupaten, adalah Pemerintah Kabupaten Banyuwangi ;
- c. Bupati, adalah Bupati Banyuwangi ;
- d. Sekretaris Daerah, adalah Sekretaris Daerah Kabupaten Banyuwangi ;
- e. Kecamatan adalah, wilayah kerja Camat sebagai Perangkat Daerah Kabupaten Banyuwangi;
- f. Pemerintah Kecamatan adalah Camat beserta perangkat lainnya yang menyelenggarakan sebagian kewenangan.

**BAB II**

**KEDUDUKAN, TUGAS POKOK DAN FUNGSI**

**Pasal 2**

- (1) Kecamatan merupakan Perangkat Daerah yang menerima pelimpahan sebagian kewenangan Pemerintah dari Bupati;



- (2) Pemerintah Kecamatan dipimpin oleh seorang Camat yang dalam melaksanakan tugasnya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

### Pasal 3

Camat mempunyai tugas melaksanakan pelimpahan sebagian kewenangan Pemerintahan dari Bupati dalam menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat di Kecamatan.

### Pasal 4

Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 Peraturan Daerah ini, Camat mempunyai fungsi .

- a. Pimpinan dan pelaksanaan kebijakan Pemerintah Kabupaten di Kecamatan ;
- b. Pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan dan pembinaan tertib administrasi pertanahan;
- c. Koordinasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat Desa/Kelurahan serta kegiatan-kegiatan penyelenggaraan pelayanan lintas Kelurahan/Desa;
- d. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Bupati;

## BAB III

### SUSUNAN ORGANISASI

### Pasal 5

- (1) Susunan Organisasi Pemerintah Kecamatan adalah :
- a. Camat;
  - b. Sekretariat Kecamatan ;
  - c. Seksi Pemerintahan ;
  - d. Seksi Ketentraman dan Ketertiban ;
  - e. Seksi Pemberdayaan Masyarakat Desa ;
  - f. Seksi Kesejahteraan Sosial ;
  - g. Kelompok Jabatan Fungsional.
- (2) Sekretariat Kecamatan dan masing-masing Seksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini dipimpin oleh seorang Sekretaris Kecamatan dan Kepala Seksi yang dalam melaksanakan tugasnya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Camat.

**BAB IV****URUTAN TUGAS****Bagian Pertama****Sekretariat Kecamatan****Pasal 6**

- (1) Sekretariat Kecamatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 ayat (1) huruf b Peraturan Daerah ini, mempunyai tugas membantu Camat dalam melakukan tugasnya dan memberikan pelayanan teknis administratif kepada seluruh Satuan Organisasi Pemerintah Kecamatan ;
- (2) Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini, Sekretariat Kecamatan mempunyai fungsi :
  - a. Penyusunan rencana program, pengendalian dan evaluasi pelaksanaannya ;
  - b. Pelaksanaan tata usaha umum, kepegawaian dan perlengkapan ;
  - c. Pelaksanaan urusan rumah tangga ;
  - d. Pelaksanaan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Camat ;
- (3) Sekretariat Kecamatan membawahi :
  - a. Urusan Perencanaan ;
  - b. Urusan Keuangan ;
  - c. Urusan Umum.

**Pasal 7**

- (1) Urusan Perencanaan mempunyai tugas :
  - a. Menyusun rencana program kegiatan Kecamatan ;
  - b. Menghimpun dan menganalisa data Tentang pelaksanaan pembangunan di Kecamatan ;
  - c. Melakukan evaluasi dalam rangka pengendalian pelaksanaan program anggaran ;
  - d. Menyusun Laporan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan Kecamatan ;
  - e. Koordinasi pelaksanaan pungutan pendapatan Daerah ;
  - f. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Sekretaris Kecamatan.
- (2) Urusan Keuangan mempunyai tugas :
  - a. Melakukan penyusunan anggaran dan menyusun pertanggungjawaban keuangan ;
  - b. Menyelenggarakan tata usaha keuangan dan pembayaran gaji ;

- c. Mengurus keuangan perjalanan dinas dan biaya lain yang berhubungan dengan dinas ;
  - d. Koordinasi Pelaksanaan pungutan pendapatan ;
  - e. Melaksanakan tugas tugas lain yang diberikan oleh Sekretaris Kecamatan ;
- (3) Urusan Umum mempunyai tugas :
- a. Melakukan urusan surat menyurat dan tugas-tugas kearsipan;
  - b. Melaksanakan Tata usaha kepegawaian dan kesejahteraan kepegawaian ;
  - c. Melakukan tugas-tugas rumah tangga dan tata usaha perlengkapan ;
  - d. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Sekretaris Kecamatan.
- (4) Masing-masing urusan dipimpin oleh seorang Kepala Urusan yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Sekretaris Kecamatan.

## **Bagian Kedua**

### **Seksi Pemerintahan**

#### **Pasal 8**

- (1) Seksi Pemerintahan dimaksud dalam pasal 5 ayat (1) huruf c Peraturan Daerah ini mempunyai tugas melakukan urusan Pemerintahan, Pemerintahan Desa / Kelurahan, Kependudukan dan Administrasi Catatan Sipil
- (2) Untuk menyelenggarakan tugas tersebut pada ayat (1) pasal ini, Seksi Pemerintahan mempunyai fungsi :
  - a. Pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan dan koordinasi dengan Instansi dilingkungan Pemerintahan Kecamatan ;
  - b. Pembinaan dan pelaksanaan administrasi kependudukan dan Catatan Sipil ;
  - c. Pelaksanaan penyusunan program dan penyelenggaraan pelayanan prima ;
  - d. Pelaksanaan penyusunan program dan pembinaan tertib administrasi pertanahan ;
  - e. Pembinaan Pemerintahan Desa /Kelurahan;
  - f. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Camat.
- (3) Seksi Pemerintahan membawahi :
  - a. Sub Seksi Tata Pemerintahan dan Pemerintahan Desa / Kelurahan. ;
  - b. Sub Seksi Kependudukan.

## Pasal 9

- (1) Sub Seksi Tata Pemerintahan dan Pemerintahan Desa / Kelurahan mempunyai tugas :
  - a. Mengadakan pembinaan terhadap perangkat Desa / Kelurahan dan Kelembagaan di Desa ;
  - b. Menyiapkan bahan penyelenggaraan pemerintahan dan Pemerintahan Desa / Kelurahan ;
  - c. Melakukan pembinaan administrasi des: serta bimbingan, petunjuk teknis dan pengawasan pelaksanaan pemilihan kepala desa ;
  - d. Melakukan inventarisasi kekayaan Desa / Kelurahan ;
  - e. Menyusun program dan penyelenggaraan pemeliharaan sarana dan prasarana fisik pelayanan masyarakat ;
  - f. Melaksanakan pembinaan tertib administrasi pertanahan ;
  - g. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Seksi Pemerintahan .
  
- (2) Sub Seksi Kependudukan mempunyai tugas :
  - a. Menyiapkan bahan penyelenggaraan pembinaan kependudukan dan Catatan Sipil ;
  - b. Melakukan pelayanan Kartu Tanda Penduduk, Kartu Keluarga, Surat Jalan atau Surat keterangan lainnya ;
  - c. Melakukan pengumpulan data dalam rangka administrasi pelaksanaan transmigrasi ;
  - d. Menyelenggarakan administrasi perpindahan dan penambahan penduduk serta memelihara data penduduk ;
  - e. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Seksi Pemerintahan ;
  
- (3) Masing-masing Sub Seksi dipimpin oleh seorang Kepala Sub Seksi yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Seksi Pemerintahan.

### Bagian Ketiga

#### Seksi Ketentraman dan Ketertiban

### Pasal 10

- (1) Seksi Ketertiban dan Ketentraman dimaksud dalam pasal 5 ayat (1) huruf d Peraturan Daerah ini mempunyai tugas melakukan pembinaan ketentraman dan ketertiban umum, kesatuan bangsa dan perlindungan masyarakat;
  
- (2) Untuk menyelenggarakan tugas tersebut pada ayat (1) pasal ini, Seksi Ketentraman dan Ketertiban mempunyai fungsi :
  - a. Pembinaan Ketentraman dan Ketertiban Umum;
  - b. Koordinasi dalam rangka Penyelenggaraan Ketentraman dan Ketertiban.

- (3) Seksi Ketentraman dan Ketertiban membawahi :
  - a. Sub Seksi Ketertiban Umum;
  - b. Sub Seksi Kesatuan Bangsa dan Linmas.

### **Pasal 11**

- (1) Sub Seksi Ketertiban Umum mempunyai tugas :
  - a. Menyiapkan bahan dan menyeienggarakan pemberdayaan masyarakat di bidang Ketentraman dan Ketertiban Umum;
  - b. Membantu pelaksanaan penertiban dalam rangka Penegakkan Hukum Peraturan Daerah termasuk penertiban perizinan;
  - c. Menyiapkan bahan-bahan penyelenggaraan pembinaan Aparat Ketertiban;
  - d. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Seksi Ketentraman dan Ketertiban.
- (2) Sub Seksi Kesatuan Bangsa dan Linmas mempunyai tugas:
  - a. Menyiapkan bahan-bahan untuk pembinaan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat;
  - b. Menyiapkan bahan pembinaan organisasi kemasyarakatan dan lembaga kemasyarakatan lainnya;
  - c. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Seksi Ketentraman dan Ketertiban.
- (3) Masing-masing Sub Seksi dipimpin oleh seorang Kepala Sub Seksi yang dalam melaksanakan tugasnya berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Seksi Ketentraman dan Ketertiban.

### **Bagian Keempat**

### **Seksi Pemberdayaan Masyarakat Desa**

### **Pasal 12**

- (1) Seksi Pemberdayaan Masyarakat Desa dimaksud dalam pasal 5 ayat (1) huruf e Peraturan ini mempunyai tugas mengumpulkan dan mengolah bahan pembinaan perekonomian, perbankan, perkreditan rakyat, perkoperasian, pertanian dan kehutanan, industri kecil/usaha sektor informal serta meningkatkan kelancaran distribusi hasil produksi dalam rangka meningkatkan pemberdayaan masyarakat serta melaksanakan tugas – tugas

- (2) Untuk menyelenggarakan tugas tersebut pada ayat (1) pasal ini, Seksi Pemberdayaan Masyarakat mempunyai fungsi:
  - a. Koordinasi dalam rangka peningkatan pemberdayaan masyarakat;
  - b. Pembinaan.
  
- (3) Seksi Pemberdayaan Masyarakat Desa membawahi:
  - a. Sub Seksi Perekonomian Produksi dan Distribusi;
  - b. Sub Seksi Lingkungan Hidup dan Kebersihan.

### Pasal 13

- (1) Sub Seksi Perekonomian Produksi dan Distribusi mempunyai tugas:
  - a. Menyiapkan bahan penyusunan program dan pembinaan perekonomian, produksi dan Distribusi hasil produksi;
  - b. Menyiapkan bahan kegiatan penyuluhan / pembinaan pengembangan kepariwisataan dan pertambangan;
  - c. Melaksanakan pembinaan terhadap lembaga-lembaga Perekonomian desa, Koperasi dan melakukan pendataan industri kecil dan kerajinan serta usaha gotong royong;
  - d. Melakukan evaluasi pelaksanaan kegiatan perekonomian, produksi dan Distribusi hasil produksi;
  - e. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Seksi Pemberdayaan Masyarakat Desa.
  
- (2) Sub Seksi Lingkungan Hidup dan Kebersihan mempunyai tugas :
  - a. Menyiapkan bahan penyelenggaraan pembinaan lingkungan hidup;
  - b. Menyiapkan bahan pembinaan dalam rangka meningkatkan peran serta masyarakat di bidang lingkungan hidup dan kebersihan;
  - c. Menyusun program dan penyelenggaraan pelayanan kebersihan, sanitasi dan keindahan lingkungan;
  - d. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Seksi Pemberdayaan Masyarakat Desa.
  
- (3) Masing-masing Sub Seksi dipimpin oleh seorang Kepala Sub Seksi yang dalam melaksanakan tugasnya berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Seksi Pemberdayaan Masyarakat Desa.

## Bagian Kelima

### Seksi Kesejahteraan Sosial

#### Pasal 14

- (1) Seksi Kesejahteraan Sosial dimaksud dalam pasal 5 ayat (1) huruf c Peraturan Daerah ini, mempunyai tugas penyusunan program pembinaan dalam rangka peningkatan kesejahteraan sosial;
- (2) Untuk menyelenggarakan tugas tersebut pada ayat (1) pasal ini, Seksi Kesejahteraan Sosial mempunyai fungsi :
  - a. Pembinaan, pelayanan dan pelaksanaan bantuan sosial, Pemberdayaan Pemuda dan Olah Raga serta Pemberdayaan Perempuan;
  - b. Pelaksanaan Penyusunan program, pemberdayaan kehidupan beragama, pendidikan dan kebudayaan serta kesehatan masyarakat, Pemuda dan Olah Raga serta Pemberdayaan Perempuan.
- (3) Seksi Kesejahteraan Sosial membawahi :
  - a. Sub Seksi Kesejahteraan ;
  - b. Sub Seksi Bina Mental dan Spiritual.

#### Pasal 15

- (1) Sub Seksi Kesejahteraan mempunyai tugas :
  - a. Menyiapkan bahan penyusunan program dan pemberdayaan, pelayanan dan bantuan sosial, Pemberdayaan Perempuan, Pemuda dan Olah Raga ;
  - b. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Seksi Kesejahteraan Sosial.
- (2) Sub Seksi Bina Mental dan Spiritual mempunyai tugas :
  - a. Menyiapkan bahan penyusunan program dan pemberdayaan kehidupan keagamaan, pendidikan dan kebudayaan serta kesehatan masyarakat ;
  - b. Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh Kepala Seksi Kesejahteraan Sosial.
- (3) Masing - masing Sub Seksi dipimpin oleh seorang Kepala Sub Seksi yang dalam melaksanakan tugasnya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Seksi Kesejahteraan Sosial.

## Bagian Keenam

### Kelompok Jabatan Fungsional

#### Pasal 16

- (1) Kelompok Jabatan Fungsional dimaksud dalam pasal 5 ayat (1) huruf g Peraturan Daerah ini, terdiri dari sejumlah tenaga dalam jenjang Jabatan Fungsional yang terbagi dalam berbagai kelompok sesuai dengan bidang keahliannya;
- (2) Setiap kelompok dimaksud pada ayat (1) pasal ini dipimpin oleh seorang tenaga fungsional senior yang ditunjuk oleh camat dan bertanggungjawab kepada camat;
- (3) Jenis dan jenjang Jabatan Fungsional dimaksud pada ayat (1) pasal ini akan diatur lebih lanjut sesuai ketentuan yang berlaku.

## BAB V

### TATA KERJA

#### Pasal 17

Dalam melaksanakan tugasnya, Camat, Sekretaris dan para Kepala Seksi, Kepala Urusan dan Kepala Sub Seksi serta Kelompok Jabatan Fungsional wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi dan sinkronisasi baik dalam lingkungan maupun antar satuan organisasi dalam pemerintahan kecamatan sesuai dengan tugas pokok masing-masing.

#### Pasal 18

- (1) Setiap pimpinan satuan organisasi wajib mengawasi bahan masing – masing bila terjadi penyimpangan agar mengambil langkah – langkah yang diperlukan sesuai dengan perundang – undangan yang berlaku;
- (2) Setiap Pimpinan satuan organisasi dalam pemerintah Kecamatan bertanggungjawab memimpin dan mengkoordinasikan bawahannya masing – masing dan memberikan bimbingan dan petunjuk bagi pelaksanaan tugas bawahan;
- (3) Setiap pimpinan satuan organisasi wajib mengikuti dan mematuhi petunjuk – petunjuk dan bertanggungjawab kepada atasan masing – masing serta menyampaikan laporan berkala tepat pada waktunya.



**BAB VI**  
**PENGANGKATAN DAN PEMBERHENTIAN**  
**DALAM JABATAN**

**Pasal 19**

Camat, Sekretaris Kecamatan, Urusan-urusan, Seksi – seksi dan Sub Seksi serta Kelompok Jabatan Fungsional diangkat dan diberhentikan oleh Bupati sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang – undangan yang berlaku.

**BAB VII**

**KETENTUAN LAIN-LAIN**

**Pasal 20**

Kepala Urusan sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat (4) dan Kepala Sub Seksi sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (3), pasal 11 ayat (3), pasal 13 ayat (3) dan pasal 15 ayat (3) Peraturan Daerah ini ditetapkan sebagai Jabatan Struktural Eselon Va.

**Pasal 21**

Bagan Susunan Organisasi Pemerintahan Kecamatan di Kabupaten Banyuwangi sebagaimana tercantum dalam lampiran Peraturan Daerah ini, dan merupakan bagian tak terpisahkan dari Peraturan Daerah ini.

**Pasal 22**

Hal-hal lain yang belum diatur dalam Peraturan Daerah ini sepanjang mengenai teknis pelaksanaan dari ketentuan Peraturan Daerah ini akan diatur lebih lanjut oleh Bupati.

**Pasal 23**

Dengan berlakunya Peraturan Daerah ini, maka Peraturan Daerah Kabupaten Banyuwangi nomor 52 Tahun 2000 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Kecamatan dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.

## BAB VIII

## KETENTUAN PENUTUP

## Pasal 24

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang dapat mengetahuinya memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten Banyuwangi.

Disahkan di : Banyuwangi  
Tanggal : 10 Maret 2003

**BUPATI BANYUWANGI**

ttd

**Ir. H. SAMSUL HADI**

**Diundangkan di Banyuwangi  
Pada tanggal 14 Maret 2003**

**SEKRETARIS DAERAH KABUPATEN BANYUWANGI**

ttd

**Drs. H. A. MASDUKI S, MM**

Pembina Utama Muda

NIP. 010 086 067

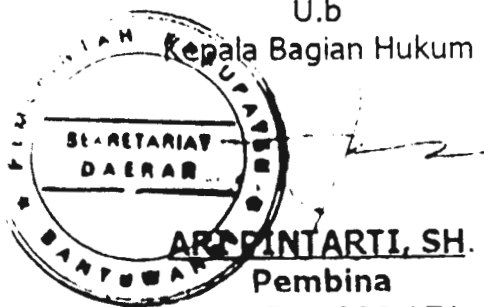
**LEMBARAN DAERAH KABUPATEN BANYUWANGI  
TAHUN 2003 NOMOR 18/D**

**An. SEKRETARIS DAERAH KABUPATEN BANYUWANGI**

Asisten Pemerintahan

U.b

Kepala Bagian Hukum

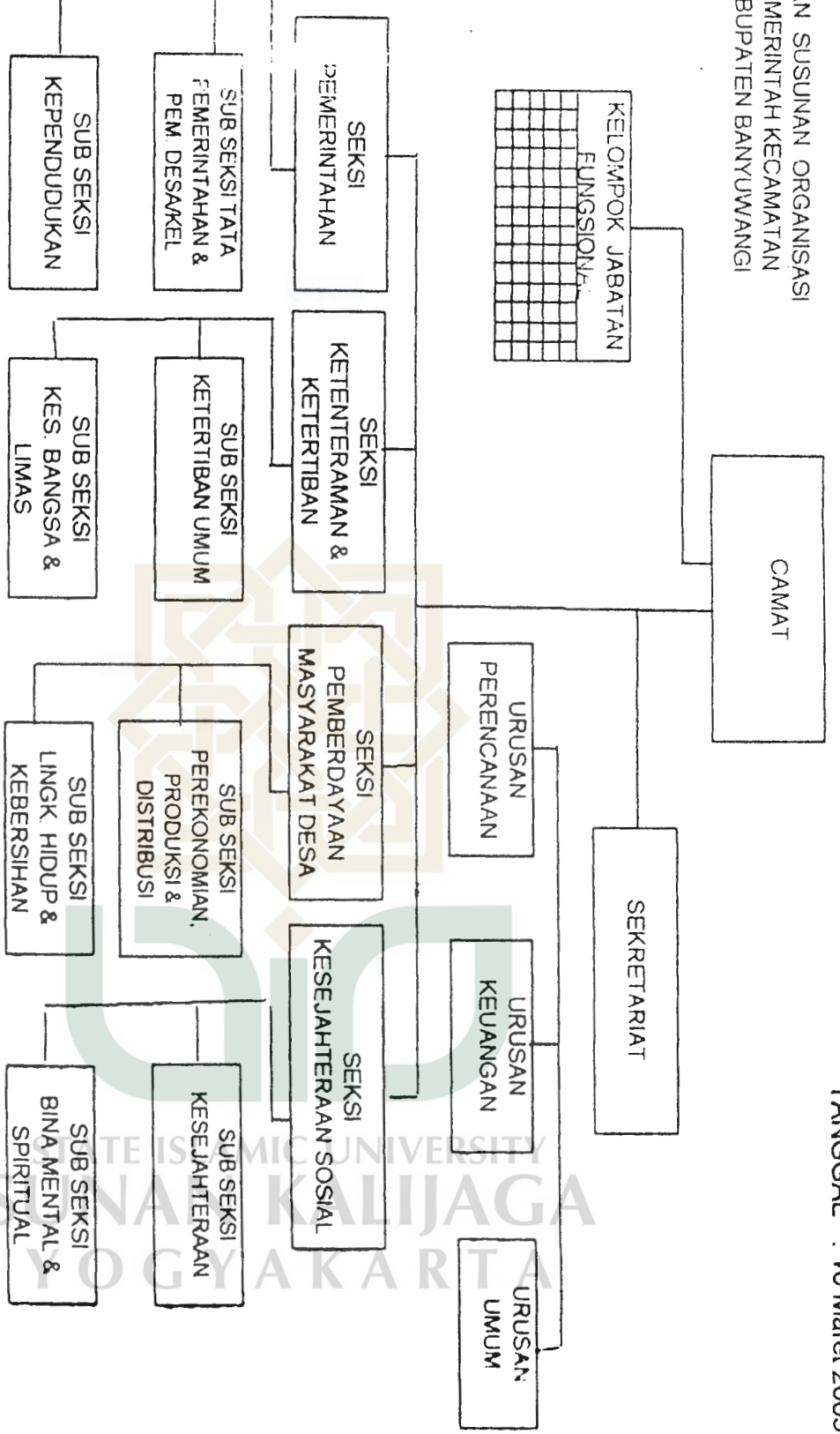


**ARIPINTARTI, SH.**

Pembina

NIP. 510 090 171

N SUSUNAN ORGANISASI  
 MERINTAH KECAMATAN  
 BUPATIEN BANYUWANGI



Sesuai dengan aslinya  
 AN SEKRETARIS DAERAH KABUPATEN  
 BANYUWANGI

BUPATI BANYUWANGI

Asisten Pemerintahan  
 Ub.  
 KEMALA BAGIAN HUKUM

td

Ir H SAM SUL HADI

SEKRETARIAT  
 DAERAH ARIF HARTI, S.H.  
 Pembina  
 510 090 171

NOMOR : 18 Tahun 2003  
 TANGGAL : 10 Maret 2003

Handwritten notes and signatures at the bottom of the page.

**PENJELASAN**  
**ATAS**  
**PERATURAN DAERAH KABUPATEN BANYUWANGI**  
**NOMOR 18 TAHUN 2003**  
**TENTANG**  
**SUSUNAN ORGANISASI DAN TATA KERJA**  
**PEMERINTAHAN KECAMATAN DI KABUPATEN BANYUWANGI**

---

**I. PENJELASAN UMUM**

Bahwa dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 100 Tahun 2000 tentang Pengangkatan Pegawai Negeri Sipil Dalam Jabatan Struktural, maka dalam rangka meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, dipandang perlu memberlakukan Eselon Va (Urusan dan Sub Seksi) pada Pemerintahan Kecamatan.

Bahwa sehubungan dengan hal tersebut perlu menata kembali Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Kecamatan dengan menuangkan dalam suatu Peraturan Daerah.

**II. PENJELASAN PASAL DEMI PASAL**

Pasal 1 sampai dengan pasal 24 : Cukup jelas

=====

## LAMPIRAN VI

### CURRICULUM VITAE

Nama : Lailatul Machsunah

Tempat/tgl/ lahir : Rembang, 19 Juli 1982

Agama : Islam

Alamat Asal : Jln. Kalilo no. 25 RT 01/I Singomayan Barat Banyuwangi

Alamat Yogyakarta : "Wisma Biru" Sapen GK I/ 641 Yogyakarta

Nama Ayah : Mochtarno

Nama Ibu : Musyayadah

Alamat : Jln. Kalilo no. 25 RT 01/ I Singomayan Barat Banyuwangi

Pendidikan : SDI Al-Khairiyah Banyuwangi Tahun 1988-1994  
MTs Negeri Lasem, Rembang Tahun 1994-1997  
MAN Yogyakarta I Tahun 1997-2000  
IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta Tahun 2000-2004

Sejalan dengan perubahan yang harus dilakukan oleh pemerintah untuk melaksanakan otonomi daerah tanpa membebani masyarakat, pemerintah Kabupaten Banyuwangi menggalakkan program untuk kesehatan masyarakat. Semakin mahalnya alat-alat kesehatan, mengakibatkan semakin mahal pula biaya kesehatan. Berkaitan dengan hal itu, lingkungan hidup yang ada di sekitar masyarakat menjadi faktor pendukung utama dalam menggalakkan program kesehatan. Fenomena tersebut, menurut hemat penyusun, tidak hanya pemerintah saja yang harus mempunyai program yang akan dilakukan, akan tetapi partisipasi masyarakat juga dibutuhkan untuk membantu proses perbaikan pada kedua bidang ini.

Keberlangsungan perekonomian suatu daerah tidak akan lepas dari penanaman modal dan koperasi. Kedua bidang ini, sejak diotonomkan Kabupaten Banyuwangi, mempunyai peran yang sangat besar dalam keberlangsungan roda perekonomian di daerah ini. Perkembangan yang sangat menarik ditunjukkan oleh total nilai investasi industri besar, sedang dan mikro mencapai target yang telah ditentukan bahkan melebihinya. Peningkatan kegiatan industri yang cukup pesat juga tidak dapat lepas dari kontribusi masyarakat setempat. Namun, perkembangan di bidang industri tidak dapat diikuti oleh bidang koperasi. Masih kurang dimanfaatkannya sarana koperasi oleh masyarakat mengakibatkan kurang lancarnya perputaran hasil yang ada pada masyarakat yang sebenarnya dapat disalurkan lewat koperasi.

Secara keseluruhan, kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah berjalan sesuai dengan hal-hal yang memang harus dilakukan oleh daerah yang terotonom. Akan tetapi, perhatian pemerintah terhadap masyarakat masih harus terus digalakkan dengan memberikan pengarahan yang baik dan terus-menerus agar warga masyarakat tidak merasa dirugikan dengan adanya pajak tanpa adanya realisasi pada masyarakat.

## **B. Analisis terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Banyuwangi dalam Perspektif Fiqh Siyasah**

### **1. Pembagian lembaga di Kabupaten Banyuwangi dalam perspektif Fiqh Siyasah**

Untuk dapat melaksanakan sebelas kewenangan yang dilimpahkan oleh pusat kepada daerah, pemerintah Kabupaten Banyuwangi tidak menyerahkan kesebelas kewenangan tersebut secara terpusat, akan tetapi membagi kewenangan tersebut kepada masing-masing dinas atau lembaga yang berkepentingan dengan kesebelas hal itu. Pembagian yang dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Banyuwangi menurut penyusun sangatlah tepat, karena tidak akan mungkin semua kewenangan yang ada mampu dilaksanakan oleh hanya satu bidang saja. Sebagaimana sabda Rasulullah SAW:

لا ضرر ولا ضرار<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Muhammad ibn Yazid Abu Abd Allah al-Qazwini, *Sunan ibn Majah*, (Beirut: Dar al-Fikr, t.t.), hlm. 784. diriwayatkan oleh 'Ubadah ibn al-Samit.