

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG OTONOMI DAERAH DAN PEMERINTAHAN DAERAH

A. Konsepsi Negara Kesatuan Republik Indonesia

Dalam konteks bentuk negara, meskipun bangsa Indonesia memilih bentuk negara kesatuan, didalamnya terselenggara suatu mekanisme yang memungkinkan tumbuh dan berkembangnya keragaman antar daerah diseluruh tanah air. Kekayaan alam dan budaya antar daerah tidak boleh diseragamkan dalam struktur Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan kata lain, bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimilikinya masing-masing, tentunya dengan dorongan, dukungan, dan bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat.²¹ Oleh karena itu, menurut Sri Soemantri adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu adalah merupakan hakikat dari negara kesatuan.²⁶

Model negara kesatuan asumsi dasarnya berbeda secara diametrik dari negara federal. Formasi negara kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara. Tidak ada kesepakatan para penguasa daerah, apalagi negaranegara, karena diasumsikan bahwa semua wilayah yang termasuk di dalamnya bukanlah

²¹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara, op.cit*, hlm 96-97.

²⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah, op. cit*, hlm 29.

bagian-bagian wilayah yang bersifat independen. Atas dasar itu, negara membentuk daerah-daerah atau wilayah-wilayah yang kemudian diberi kekuasaan atau kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengurus berbagai kepentingan masyarakatnya. Hal ini diasumsikan bahwa negaralah yang menjadi sumber kekuasaannya.²²

1. Hubungan Pusat dengan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Dalam UUD 1945 Pasal 1 Ayat (1) dinyatakan dengan tegas bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip negara kesatuan ialah tampuk pemegang kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat tanpa ada suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*). Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dengan pemerintah daerah (*local government*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu adalah pemerintah pusat.²³ Pembagian urusan pemerintahan didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut jaminan kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Urusan

²² Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Op. cit*, hlm 54.

²³ *Ibid*,...hlm 54.

pemerintahan itu meliputi:²⁴

1. Politik luar negeri, antara lain mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya.
2. Pertahanan, antara lain mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer bela negara bagi setiap warga negara, dan sebagainya.
3. Keamanan, antara lain mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara, dan sebagainya.
4. Moneter, antara lain mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang, dan sebagainya.
5. Yustisi, antara lain mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan

²⁴ *Ibid*, hlm 97-98.

kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional, dan lain sebagainya.

6. Agama, antara lain menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan, pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan, dan sebagainya.

Maksud dari urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional tidak diserahkan kepada daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintah dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi, dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintah dan pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota atau antar pemerintah daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis, sebagai satu sistem pemerintahan.²⁵

B. Pengertian Otonomi Daerah

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Karena itu, Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, antara lain menyatakan

²⁵ *Ibid*, hlm 98.

bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang.²⁶Selanjutnya

Undang-Undang Dasar 1945 juga menegaskan, bahwa pemerintahan daerah diselenggarakan berdasarkan prinsip permusyawaratan atau demokrasi. Artinya secara administrasi pelaksanaan pemerintahan dilakukan dengan cara membuat kebijakan desentralisasi. Dengan asas desentralisasi ini, maka lahir satuan pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus urusannya

berdasarkan aspirasi dan kepentingan masyarakat setempat.²⁷

Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi itu adalah, disatu pihak, membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga ia berkesempatan untuk mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat dari padanya. Pada saat yang sama, pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat

strategis.²⁸

Pelaksanaan asas desentralisasi inilah yang melahirkan atau dibentuknya daerah-daerah otonom, yaitu suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dengan demikian, daerah otonom memiliki otonomi daerah, yaitu hak, wewenang, dan kewajiban Daerah Otonom untuk mengatur rumah tangganya sendiri, sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku.³⁴

²⁶ Dadang Solihin, Deddy Supriady Bratakusumah, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002), hlm. 1.

²⁷ Didik Sukriono, *op.cit.*, hlm. 130.

²⁸ Syamsuddin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: LIPI Press, 2005), hlm. 8. ³⁴ Soehino, *Ilmu Negara, op.cit.*, hlm. 225.

Otonomi daerah adalah salah satu bentuk nyata dari praktek demokrasi, dalam tataran hubungan pusat dan daerah, otonomi diinginkan agar daerah mampu mengembangkan kemandirian dan hasil mencapai kemajuan disegala bidang sesuai dengan pandangan dan kebutuhan masyarakatnya.²⁹

Otonomi daerah menurut Hans Kelsen yang dikutip oleh Ni'matul Huda dalam buku yang berjudul "Desentralisasi Asimetris dalam NKRI", menyebutkan otonomi daerah adalah suatu perpaduan langsung dari ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi. Organ-organ pembuat norma-norma daerah dipilih oleh para subjek dari norma-norma ini. Sebuah contoh dari satuan daerah otonom adalah kota paraja atau kota madya dan walikota. Ini sebuah pemerintahan daerah yang otonom dan desentralistis.³⁰

Otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi, istilah otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni autos yang berarti undang-undang. Otonomi bermakna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda-perda), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri), C.W. Van Der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangganya sendiri).³¹

²⁹ Syamsuddin Haris, *Desentralisasi op.cit*, hlm. 159.

³⁰ Ni'matul Huda, *Desentralisasi.op.cit* hlm. 42.

³¹ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, op. cit*, hlm 83.

Desentralisasi merupakan cara sebuah rezim atau negara untuk menghadirkan suatu sistem yang lebih mencerminkan nilai-nilai demokratis, karena sebagian kewenangan telah diserahkan kepada pemerintah lokal (daerah) untuk terlibat aktif dalam merespon hal-hal yang berkaitan erat dengan kehidupan rakyat di daerah.³²

Otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dibidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Di samping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.

Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah.

Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi

³² *Ibid*,...hlm. 43.

antara pusat dan daerah, serta antar-daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.³³

Menurut pendapat Dorodjatuin Kuntjara Jakti yang dikutip oleh Didik

Sukrino dalam bukunya yang berjudul “Hukum Konstitusi, dan Konsep Otonomi” menyatakan bahwa implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah merupakan suatu keniscayaan dalam rangka menegakan prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan untuk mendukung percepatan pembangunan ekonomi di daerah.³⁴

Otonomi daerah adalah suatu kewenangan daerah dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri. Otonomi daerah hakekatnya usaha dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara melaksanakan pembangunan sesuai dengan kehendak dan kebutuhan masyarakat daerah. Dalam hal ini adalah pelimpahan wewenang pengambilan keputusan kebijakan, pengelolaan dan publik dan pengaturan kegiatan dalam penyelenggaraan pemerintah dan pelayanan masyarakat

Pengertian daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah, yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri, berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem NKRI.

Berdasarkan rumusan tersebut, dalam daerah otonom terdapat unsur-unsur sebagai berikut:

³³ Dadang Solihin, Deddy Supriady Bratakusumah, *Otonomi op.cit*, hlm. 3-4.

³⁴ Didik Sukriono, *op.cit*, hlm. 128.

1. Unsur elemen batas wilayah.

Sebagai kesatuan masyarakat hukum, batas suatu wilayah adalah sangat menentukan untuk kepastian hukum bagi pemerintah dan masyarakat dalam melakukan interaksi hukum, misalnya dalam penetapan kewajiban tertentu sebagai warga masyarakat serta pemenuhan hak-hak masyarakat terhadap fungsi pelayanan umum pemerintahan dan peningkatan kesejahteraan secara luas kepada masyarakat setempat. Disisi lain, batas wilayah ini sangat penting apabila ada sengketa hukum yang menyangkut wilayah perbatasan antar daerah. Dengan perkataan lain, dapat dinyatakan bahwa suatu daerah harus mempunyai wilayah dengan batas-batas yang jelas sehingga dapat dibedakan antara daerah satu dengan daerah yang lainnya.

2. Unsur Pemerintahan

Eksistensi pemerintahan di daerah, didasarkan atas legitimasi undang-undang yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah, untuk menjalankan urusan pemerintahan yang berwenang mengatur berdasarkan kreativitasnya sendiri. Elemen pemerintahan daerah adalah meliputi pemerintahan daerah dan lembaga DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

3. Unsur Masyarakat

Masyarakat sebagai elemen pemerintahan daerah merupakan kesatuan masyarakat hukum, jelas mempunyai tradisi, kebiasaan, dan adat istiadat yang turut mewarnai sistem pemerintahan daerah, mulai dari bentuk cara berfikir, bertindak, dan kebiasaan tertentu dalam kehidupan masyarakat. bentuk-bentuk partisipatif budaya masyarakat anantara lain gotong royong, permusyawarakatan, cara menyatakan pendapat, dan pikiran yang menunjang, pembangunan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan melalui pelayanan pemerintahan.³⁵

Konsep pemikiran tentang otonomi daerah, mengandung pemaknaan terhadap eksistensi otonomi daerah tersebut terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemikiran pertama, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya. Arti seluas-luasnya ini mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan

³⁵ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), hlm 6-7.

daerah, untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Pemikiran kedua, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada, serta berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat merupakan bagian utama dari tujuan nasional.³⁶

Berdasarkan asas umum pemerintahan ini yang menjadi urusan pemerintahan daerah meliputi hal berikut:

1. Bidang legislasi, yakni prakarsa sendiri membuat peraturan daerah (Perda) dan peraturan kepala daerah yang meliputi perda provinsi, kabupaten/kota. Peraturan kepala daerah meliputi peraturan gubernur dan/atau peraturan bupati/walikota.
2. Masalah perimbangan keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
3. Perencanaan APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.³⁷

³⁶ *Ibid.*, hlm. 8.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 9.

Pemerintah pusat bertindak sebagai pembimbing dan memfasilitasi sesuai yang dibutuhkan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah sehingga pemerintah pusat lebih fokus dalam kebijakan nasional dan urusan-urusan strategis untuk kompetisi global. Penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah

Visi otonomi daerah itu sendiri dapat dirumuskan dalam 3 ruang lingkup interaksinya yang utama: politik, ekonomi, serta sosial budaya.

1. Dibidang politik, karena otonomi daerah adalah buah dari kebijakan desentralisasi dan demokratisasi, maka ia harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis.³⁸ Oleh karena itu, kepemimpinan yang efektif dari kepala daerah diharapkan dapat menerapkan dan menyesuaikan dengan paradigma otonomi daerah.³⁹

Korelasi positif sangat diperlukan dalam hubungan antara kepala daerah dengan eksistensinya, misal kedudukan, tugas, tanggung jawab, pola kekuasaan dengan otonomi daerah. Dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah, seorang kepala daerah dalam implementasi pola kepemimpinannya seharusnya tidak harus berorientasi pada tuntutan untuk memperoleh kewenangan yang sebesar-besarnya, tanpa menghiraukan makna otonomi daerah itu

³⁸ *Ibid* hlm. 10

³⁹ J Kaloh, *Kepemimpinan, op. cit*, hlm. 14.

sendiri yang lahir dari suatu kebutuhan akan efisiensi dan efektivitas manajemen penyelenggaraan pemerintahan yang bertujuan untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.

Paradigma otonomi daerah sebagai upaya untuk mengatur kewenangan pemerintahan sehingga serasi dan fokus pada tuntutan kebutuhan masyarakat, karena otonomi daerah bukanlah tujuan, tetapi suatu instrumen untuk mencapai tujuan.⁴⁰

Otonomi daerah juga berarti kesempatan membangun struktur pemerintah yang sesuai dengan kebutuhan daerah, membangun sistem dan pola karir politik dan administrasi yang kompetitif, serta mengembangkan sistem manajemen pemerintahan yang efektif.⁴¹

2. Dibiidang ekonomi, otonomi daerah disatu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional didaerah, dan dilain pihak terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya.⁴² Pemerintah Daerah sudah tentu harus memiliki kewenangan membelanjakan sumberdaya keuangannya agar dapat menjalankan fungsi-fungsi yang menjadi tanggung jawabnya.

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 15.

⁴¹ Syamsuddin Haris, *Desentralisasi, loc. cit.*

⁴² *Ibid,loc. cit.*

Dalam praktik, kebebasan ini dapat terbatas bila sumber-sumber pendapatan yang diserahkan kepada mereka oleh konstitusi tidak mencukupi untuk menjalankan fungsi-fungsi, sehingga mereka tergantung pada subsidi dari Pemerintah Pusat.⁴³

Dapat juga dengan melibatkan pihak swasta, dalam konteks ini otonomi daerah akan memungkinkan lahirnya berbagai prakarsa pemerintah daerah untuk menawarkan fasilitas investasi, memudahkan proses perijinan usaha, dan membangun berbagai infrastruktur yang menunjang perputaran ekonomi di daerahnya.⁴⁴ Namun pada dasarnya dalam pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan.

Ketentuan tentang pokok-pokok pengelolaan Keuangan Daerah diatur dengan Peraturan Daerah sesuai dengan ketentuan perundangundangan yang berlaku.⁴⁵

Dalam upaya memberdayakan Pemerintah Daerah, maka perspektif yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan dan anggaran daerah adalah:

⁴³ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematik*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2009), hlm. 103.

⁴⁴ Syamsuddin Haris, *Desentralisasi, log. cit.*

⁴⁵ Dadang Solihin, *Otonomi, op. cit.*, hlm. 211.

- 1) Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*). Hal ini tidak saja terlihat pada besarnya porsi pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga terlihat pada besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan keuangan daerah.
- 2) Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran Daerah pada khususnya.
- 3) Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dalam pengelolaan anggaran, seperti DPRD, Kepala Daerah, Sekretaris Daerah dan perangkat Daerah lainnya.
- 4) Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan, investasi, dan pengelolaan uang daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi, dan akuntabilitas.
- 5) Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD, Kepala Daerah, dan PNS Daerah, baik rasio, maupun dasar pertimbangannya.
- 6) Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja dan anggaran multitalunan.
- 7) Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang Daerah yang lebih profesional.
- 8) Prinsip akuntansi Pemerintah Daerah, laporan keuangan, peran DPRD, dan akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini, dan rating kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada public.
- 9) Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaa, peran asosiasi, dan peran anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparat Pemerintah Daerah.
- 10) Pengembangan system informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan penembangan komitmen Pemerintah Daerah terhadap penyebaran informasi sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian, serta mempermudah memperoleh informasi.⁴⁶

3. Dibidang sosial dan budaya, otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni social dan pada

⁴⁶ Ni'matul Huda, *Otonomi..op. cit*, hlm. 106-108. ⁵³
 Syamsuddin Haris, *Desentralisasi, log. cit.*

saat yang sama memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif, terhadap kemampuan, masyarakat merespon dinamika kehidupan disekitarnya.⁵³

Dengan otonomi, akan terciptalah suatu mekanismedimana daerah dapat mewujudkan sejumlah fungsi politik terhadap pemerintahan nasional, juga hubungan kekuasaan menjadi lebih adil sehingga daerah akan memiliki kepercayaan dan akhirnya akan terintegrasi ke dalam pemerintahan nasional. Dengan otonomi, proses demokrasi dapat dijalankan yang pada gilirannya akan menopang keterwujudan demokrasi dalam pemerintahan, dan akhirnya pembangunan daerah akan dipercepat.⁴⁷

Kebijakan otonomi daerah bertujuan untuk mempertahankan pemerintahan dan keutuhan negara, membuat pemerintah pusat melakukan tugas yang seharusnya diampu, mendorong kemampuan prakarsa dan kreativitas pemerintah daerah dan masyarakat daerah dalam mengejar kesejahteraan.

1. Konsep Otonomi Daerah

Dalam buku yang berjudul “Hukum Pemerintahan Daerah”, karya Ni’matu Huda, dikelompokan menurut R. Tresna, Bagir Manan, dan Moh. Mahfud M.D. terdapat beberapa sistem/asas rumah tangga daerah, yaitu sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga material, dan sistem rumah tanggaa nyataa atau riil. Namun, selain tiga sistem rumah tangga daerah sebagaimana disebutkan oleh Tresna, Bagir Manan, dan Moh Mahfud tersebut menurut Josef Riwu Kaho masih ada sistem rumah tangga

⁴⁷ Ni’matul Huda, *Otonomi Daerah, op. cit*, hlm 60.

sis (residu) dan sistem rumah tangga nyata, dinamis, dan bertanggung jawab.⁴⁸

1. Sistem Rumah Tangga Formal

Pada sistem rumah tangga formal, pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci. Sistem rumah tangga formal berpangkal tolak dari prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan pusat dan yang diselenggarakan oleh daerah. Secara teoritik sistem rumah tangga formal memberikan keleluasaan yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan menjadikan urusan tersebut sebagai urusan rumah tangga daerah. Tugas dari daerahdaerah tidak dirinci secara normatif didalam pembentukannya, melainkan ditentukan dalam suatu rumus umum saja. Sepintas sistem rumah tangga formal memberikan peluang kuatnya desentralisasi, namun sebenarnya sistem rumah tangga ini, merupakan sarana yang baik untuk mendukung sentralisasi. Ketidakpastiaan urusan rumah tangga daerah, tidak ada tradisi otonomi, rendahnya inisiatif daerah akan menjelmakan daerah yang tergantung pada pusat.

2. Sistem Rumah Material

⁴⁸ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, op. cit* /hlm 85.

Dalam sistem rumah tangga material ada pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab yang rinci antara pusat dan daerah, urusan pemerintahan yang termasuk ke dalam rumah tangga daerah ditetapkan dengan pasti. Sistem rumah tangga material ini pada dasarnya berpangkal tolak pada pemikiran yang kurang tepat yaitu anggapan bahwa urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah, dikarenakan banyak urusan pemerintahan menampakkan sifat atau karakter ganda. Hal ini juga dikarenakan sistem rumah tangga material tidak memberikan peluang untuk secara cepat menyesuaikan suatu urusan pemerintahan dengan perubahan-perubahan yang terjadi. Dari analisis Bagir Manan menyimpulkan bahwa sistem rumah tangga material tidak dapat dijadikan patokan objektif untuk menciptakan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

3. Sistem Rumah Tangga Nyata (Riil)

Dalam sistem ini, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah maupun pusat serta pertumbuhan kehidupan masyarakat yang terjadi. Sistem rumah tangga ini mengandung dasar-dasar yang lebih kokoh untuk mewujudkan prinsip dan tujuan rumah tangga pemerintahan. Rumah tangga nyata ini mencerminkan sistem tersendiri yang berbeda dari sistem rumah tangga formal dan

material. Sebagai jalan tengah, sistem rumah tangga nyata diharapkan dapat mengatasi kesulitan atau kelemahan yang terkandung dalam sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga material.

4. Dalam sistem ini, secara umum telah ditentukan lebih dulu tugas yang menjadi wewenang pemerintah pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah. Sisi baik dari sistem ini adalah terletak pada saat timbulnya keperluan-keperluan baru, pemerintah daerah dapat dengan cepat mengambil keputusan dan tindakan yang dipandang perlu tanpa menunggu perintah dari pusat. Namun sebaliknya, sistem ini dapat pula menimbulkan kesulitan mengingat kemampuan daerah yang satu dengan lainnya tidak sama dalam berbagai bidang atau lapangan. Oleh karena itu, bidang atau tugas yang dirumuskan secara umum ini dapat menjadi terlalu sempit bagi daerah yang kapasitasnya besar atau sebaliknya terlalu sempit bagi daerah yang kapasitasnya kecil atau sebaliknya juga terlalu luas bagi daerah yang kemampuannya terbatas.

5. Sistem Rumah Tangga Nyata, Dinamis dan Bertanggungjawab. Prinsip ini merupakan salah satu variasi dari otonomi riil, esensi otonomi yang nyata (riil) dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada daerah harus didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin

daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri. Otonomi daerah itu harus merupakan otonomi yang bertanggungjawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi harus benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan serasi dan tidak bertentangan dengan pengarah-pengarah yang diberikan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.⁴⁹

C. Pengaturan Hukum Mengenai Otonomi Daerah

Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa dan segala peraturan negara mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal usul daerah tersebut. Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tentang Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 18 dinyatakan sebagai berikut:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan Daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggot-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

⁴⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, op. cit, hlm 86-91.

⁵⁷ Siswanto Sunarno, op. cit, hlm. 1-2.

4. Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain, untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.⁵⁷

Demikian pula dalam Pasal 18 A UUD 1945, dinyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus, atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.⁵⁰ Sesuai dengan Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Perjalanan otonomi daerah yang ditandai dengan berlakunya Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 dalam sejarah penyelenggaraan otonomi daerah, kelihatannya hanya mampu bertahan selama lima tahun akibat adanya perubahan dinamis dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, akibat implikasi dengan adanya amandemen UUD 1945 mulai Perubahan Pertama sampai dengan Perubahan Keempat. Disamping itu, juga memperhatikan Ketetapan-ketetapan MPR-RI yang harus dijabarkan dalam

⁵⁰ *Ibid*, hlm 2.

bentuk undang-undang.⁵¹ Setelah berlakunya UU No 22 tahun 1999 yang dianggap kurang efektif, oleh karena itu dikeluarkan UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut UU No 32 tahun 2004, Indonesia dibagi menjadi daerah otonom dengan perincian Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Negara juga mengakui adanya kekhususan dan /atau keistimewaan. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat. Setelah berlakunya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 maka berlakulah Undang-Undang yang masih berlaku hingga periode ini yaitu Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

D. Pengertian Mengenai Pemerintahan Daerah

Pemerintahan pertama-tama diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan jabatan supra struktural lainnya. Jabatan-jabatan ini menunjukkan suatu lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu. Kumpulan wewenang memberikan kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Karena itu jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan lain-lain sering disebut kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif, dan lain-lain.⁵² Pemerintahan yang dimaksud diatas adalah pemerintahan dalam arti luas.

⁵¹ *Ibid*, hlm.4.

⁵² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2005), hlm. 100. ⁶¹*Ibid* hlm. 103-104.

Dengan demikian kalau dilihat dari kekuasaan pemerintahan daerah otonom maka pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok:

1. Pemerintahan dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara.
2. Pemerintahan dalam arti agak luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu melekat pada pemerintahan daerah otonom.
3. Pemerintahan dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara dibidang eksekutif, legislatif, dan yudikatif, dan lain sebagainya.⁶¹

Pemerintah daerah dikembangkan berdasarkan asas otonomi (desentralisasi) dan tugas pembantuan. Asas dekonsentrasi hanya diterapkan di daerah provinsi-provinsi dan kabupaten/kota yang belum siap atau belum sepenuhnya melaksanakan prinsip otonomi sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Dasar, karena itu hubungan yang diidealkan antara pemerintah pusat dengan daerah provinsi, dan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah daerah, dan daerah kabupaten dan kota adalah hubungan yang tidak bersifat hierarkis. Namun demikian, fungsi koordinasi dalam rangka pembinaan otonomi daerah dan penyelesaian permasalahan antar daerah, tetap dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah provinsi sebagaimana mestinya.⁵³ Mengingat bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah dan antardaerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara

⁵³ Didik Sukrino, *Hukum, op.cit*, hlm. 271-272. ⁶³
Dadang Solihin, *Otonomi. op.cit*, hlm. 11.

Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Khusus dibidang keagamaan sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh pemerintah pusat kepada daerah sebagai upaya keikutsertaan Daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama.⁶³

Kepala Daerah memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan kebijakan yang diterapkan bersama DPRD. Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD. Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan atas penyelenggaraan Pemerintahan

Daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dengan tembusan Gubernur bagi Kepala Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sekurang-kurangnya sekali dalam setahun, atau jika dipandang perlu oleh Kepala Daerah apabila diminta Presiden.⁵⁴

Dalam pelaksanaan desentralisasi dilakukan penataan daerah, hal ini ditujukan untuk:

- a. mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- b. mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat;
- c. mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
- d. meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan;
- e. meningkatkan daya saing nasional dan daya saing daerah; dan
- f. memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya daerah

Asas penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagaimana dimaksud dalam

⁵⁴ J. Kaloh, *Kepemimpinan, op.cit.* hlm. 36.

Pasal 57 dalam Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014, dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas

penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

a. Kepastian hukum

Yang dimaksud dengan kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundangundangan dan keadilan dalam setiapkebijakan penyelenggara negara.

b. Tertib penyelenggaranegara

Yang dimaksud dengan tertib penyelenggara negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dankeseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.

c. Kepentingan umum

Yang dimaksud dengan asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

d. Keterbukaan

Yang dimaksud dengan asas keterbukaan adalah asas yangmembuka diri terhadap hak masyarakat untuk

memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan

perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasi negara.

e. Proporsionalitas

Yang dimaksud dengan asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

f. Profesionalitas

Yang dimaksud dengan asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

g. Akuntabilitas

Yang dimaksud dengan asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

h. Efisiensi

Yang dimaksud dengan asas efisiensi adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.

i. Efektivitas

Yang dimaksud dengan asas efektivitas adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.

j. Keadilan

Yang dimaksud dengan asas keadilan adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah melibatkan peran serta masyarakat dan sektor swasta dalam pembangunan daerah. Untuk mendorong peran serta masyarakat dan sektor swasta, penyelenggara Pemerintahan Daerah dapat memberikan insentif dan/atau kemudahan kepada masyarakat dan/atau investor

yang diatur dalam Perda dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam menyelenggarakan sebagian urusan pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan, sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 280 ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, penyelenggara pemerintahan daerah mempunyai kewajiban dalam pengelolaan keuangan Daerah. Kewajiban penyelenggara

Pemerintahan Daerah dalam pengelolaan keuangan Daerah meliputi:

- a. Mengelola dana secara efektif, efisien, transparan dan akuntabel.
- b. Menyinkronkan pencapaian sasaran program Daerah dalam APBD dengan program Pemerintah Pusat; dan
- c. Melaporkan realisasi pendanaan Urusan Pemerintahan yang ditugaskan sebagai pelaksanaan dari Tugas Pembantuan.

Asas Otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah. Partisipasi Masyarakat adalah peran serta warga masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Dalam Pasal 354 ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah mendorong partisipasi masyarakat. Dalam mendorong partisipasi masyarakat oleh

Pemerintah Daerah:

- a. Menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat;
- b. Mendorong kelompok dan organisasi masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah melalui dukungan pengembangan kapasitas masyarakat;

- c. Mengembangkan kelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan yang memungkinkan kelompok dan organisasi kemasyarakatan dapat terlibat secara efektif; dan/atau
- d. Kegiatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

Dalam Pasal 354 ayat 3 Undang-Undang nomor 23 Tahun 2014,

partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud mencakup:

- a. Penyusunan Perda dan kebijakan Daerah yang mengatur dan membebani masyarakat;
- b. Perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan Daerah;
- c. Pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam Daerah; dan
- d. Penyelenggaraan pelayanan publik.

Dalam Pasal 354 ayat 4 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014,

partisipasi masyarakat sebagaimana dimaksud dilakukan dalam bentuk:

- a. Konsultasi publik;
- b. Musyawarah;
- c. Kemitraan;
- d. Penyampaian aspirasi;
- e. Pengawasan; dan/atau
- f. Keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi. Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota. Pembinaan dan

pengawasan secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri.

Dalam rangka mengoptimalkan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 396 ayat 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dibentuk dewan pertimbangan otonomi daerah. Dewan pertimbangan otonomi daerah bertugas memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai rancangan kebijakan yang meliputi:

- a. Penataan Daerah;

- b. Dana dalam rangka penyelenggaraan otonomi khusus;
- c. Dana perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah; dan
- d. Penyelesaian permasalahan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan/atau perselisihan antara Daerah dengan kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian.

Dalam pasal 397 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, susunan keanggotaan dewan pertimbangan otonomi daerah terdiri atas:

- a. Wakil Presiden selaku ketua;
- b. Menteri selaku sekretaris;
- c. Para menteri terkait sebagai anggota; dan
- d. Perwakilan kepala daerah sebagai anggota.

Untuk mendukung kelancaran tugas dewan pertimbangan otonomi daerah dibentuk sekretariat. Menteri selaku sekretaris memimpin sekretariat dewan pertimbangan otonomi daerah. Sekretariat dewan pertimbangan otonomi daerah dibantu oleh tenaga ahli. Ketentuan lebih lanjut mengenai dewan pertimbangan otonomi daerah diatur dengan Peraturan Presiden.

Ketentuan-ketentuan yang dijabarkan di atas adalah penjabaran dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang inilah yang saat ini menjadi dasar pemerintahan daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Desentralisasi dan otonomi daerah artinya menurut Bambang Permadi Soemantri Brodjonegoro yang dikutip oleh Ni'matul Huda dengan buku yang berjudul "Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI", menyatakan bahwa desentralisasi dan otonomi daerah yang berlangsung sejak 1

Januari 2001 adalah suatu peristiwa yang menimbulkan perubahan mendasar terkait hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sekaligus mengubah perilaku sebagian masyarakat Indonesia yang sebelumnya hanya terfokus pada satu pusat kekuasaan.⁵⁵

Apabila dilihat dalam perspektif Islam, sesuatu yang wajar apabila agama Islam mengajarkan pula masalah-masalah kenegaraan, dengan alasan sebagai

berikut:⁵⁶

1. Didalam ajaran Islam kita dapatkan prinsip-prinsip musyawarah, pertanggungjawaban pemerintahan, kewajiban taat kepada pemerintah didalam hal-hal yang makruf, hukum-hukum didalam keadaan perang dan damai, perjanjian antarnegara. Dalam Sunnah Nabi, sering didapatkan kata-kata *amir, imam, sulthan* yang menunjukkan kepada kekuasaan dan pemerintahan.
2. Negara penting sekali didalam rangka melaksanakan hukum-hukum Islam, bahkan sebagian hukum Islam tidak dapat dilaksanakan tanpa adanya Negara seperti hukum pidana.
3. Dikalangan Fuqaha, dikenal istilah darul Islam dan darul harb. Darul Islam itu sesungguhnya adalah daulah Islamiyah.
4. Sejarah berbicara bahwa Nabi juga seorang kepala negara.

Oleh karena itu, jumhur ulama mewajibkan adanya pemerintahan.

Kewajiban ini didasarkan pada:⁵⁷

1. Ijma'ul sahabat.
2. Menolak bencana yang ditimbulkan oleh keadaan yang kacau balau akibat tidak adanya pemerintahan.
3. Melaksanakan tugas-tugas keagamaan.
4. Mewujudkan keadilan yang sempurna.

⁵⁵ Ni'matul Huda, *Desentralisasi, op.cit*, hlm. 51.

⁵⁶ H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasah: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2009), hlm 83.

⁵⁷ *Ibid.*, hlm 84.