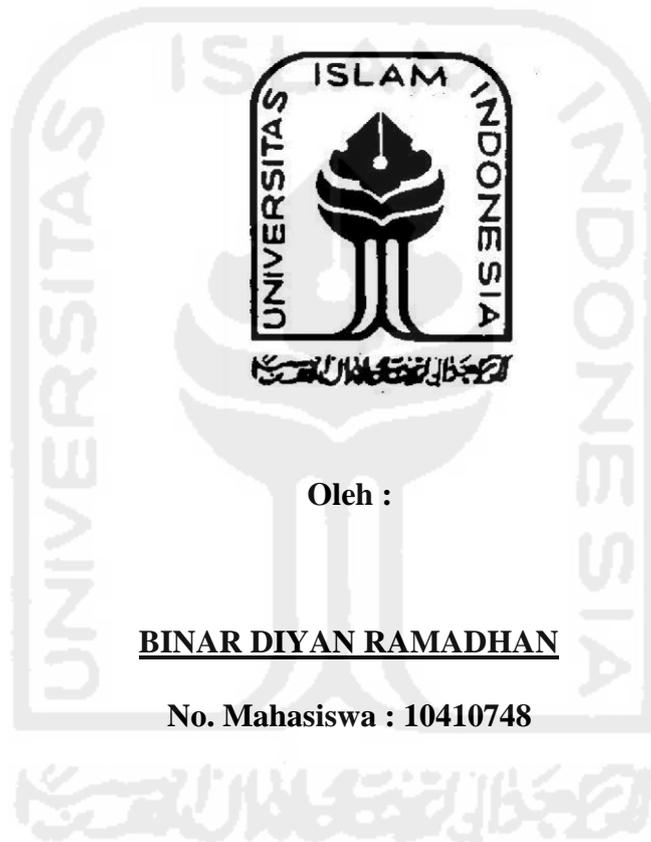


**PENGATURAN OTONOMI DAERAH PASCA REFORMASI
(STUDI TERHADAP UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999,
UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004, DAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH)**



Oleh :

BINAR DIYAN RAMADHAN

No. Mahasiswa : 10410748

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2016

**HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN
PENGATURAN OTONOMI DAERAH PASCA REFORMASI
(STUDI TERHADAP UNDANG-UNDANG NOMOR 22 TAHUN 1999,
UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004, DAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH)**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

Pada Tanggal 8 Maret 2017



Yogyakarta, 11 Februari 2017

Dosen Pembimbing Skripsi,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Ni'matul Huda', is written over a faint circular stamp. The signature is fluid and cursive.

(Prof. DR. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.)

NIP: 904100108

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim penguji dalam
Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
Pada tanggal 08 Maret 2017 dan Dinyatakan **LULUS**
Yogyakarta, 08 Maret 2017

Tim Penguji

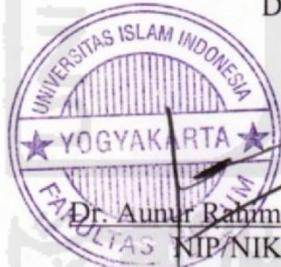
1. Ketua : Prof., Dr., Ni'matul Huda, SH., M.Hum
2. Anggota: Drs., Dr., Muntoha., S.H., M.Ag
3. Anggota: Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.

Tanda Tangan



Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
Fakultas Hukum
Dekan,



Dr. Aunur Rahim Faqih, S.H., M.Hum
NIP/NIK. 844100101

SURAT PERNYATAAN TELAH MELAKUKAN REVISI/PERBAIKAN
TUGAS AKHIR

BISMILLAHIRRAHMANIRRAHIM

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya :

Nama : Binar Diyan Ramadhan

Nomor Mahasiswa : 10410748

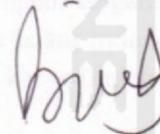
Ujian Tanggal : 08-03-2017

Telah melakukan dan menyelesaikan Revisi/Perbaikan Tugas Akhir saya sebagaimana yang disyaratkan oleh Tim Penguji Tugas Akhir.

Perbaikan Tugas Akhir tersebut telah selesai dan disetujui oleh dosen penguji dan dosen Pembimbing Tugas Akhir.

Yogyakarta, 2017

Saya

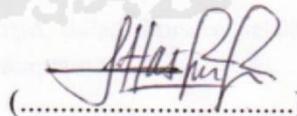


Binar Diyan Ramadhan

Meyetujui :

Telah melakukan revisi/perbaikan Tugas Akhir

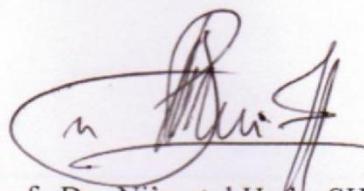
1. Sri Hastuti Puspitasari., S.H., M.H.



(.....)

Mengetahui :

Dosen Pembimbing Tugas Akhir



Prof., Dr., Ni'matul Huda, SH., M.Hum

SURAT PERNYATAAN

ORISINILITAS KARYA TULIS ILMIAH BERUPA TUGAS AKHIR MAHASISWA FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

Bismillahirrahmannirrahim

Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : **Binar Divan Ramadhan**
No Mahasiswa : **10410748**

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Karya Tulis ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan judul : **Pengaturan Otonomi Daerah Pasca Reformasi (Studi terhaap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah)**

Karya ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

1. Bahwa karya tulis ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh pada kaidah-kaidah, etika dan norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa saya menjamin hasil karya ilmiah ini adalah benar-benar asli (Orisinal), bebas dari unsur – unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan '*Penjiplakan karya tulis ilmiah (plagiat)*';
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan pada butir 1 dan 2), saya bersedia menerima sanksi baik sanksi administrative, akademik bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, membuktikan, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya serta menandatangani Berita Acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan 'Majelis' atau 'Tim' Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjukan oleh pimpinan fakultas, apabila tanda-tanda plagiat disinyalir ada/terjadi pada karya ilmiah saya ini oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian, surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun oleh siapapun.

Di buat di Yogyakarta



CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Binar Diyan Ramadhan
2. Tempat Lahir : Jakarta
3. Tanggal Lahir : 11 Maret 1992
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Golongan Darah : O
6. Alamat Terakhir : Ngadiwinatan, NG I/1282 RT 063/ RW 012, Kel. Ngampilan, Kec. Ngampilan, Yogyakarta
7. Alamat Asal : Jalan Karya Utama No. 27 RT 003/RW 003, Kel Srengseng, Kec. Kembangan, Jakarta Barat
8. Identitas Orang Tua/Wali
 - a. Nama Ayah : Sudarmasto
Pekerjaan Ayah : PNS (Pensiun)
 - b. Nama Ibu : Supi Mariyati
Pekerjaan Ibu : Ibu Rumah Tangga
9. Riwayat Pendidikan
 - a. SD : SD Negeri 04 Srengseng
 - b. SMP : SMP Negeri 207 Meruya
 - c. SMA : SMA Negeri 85 Srengseng
10. Organisasi : Anggota Satuan Pemuda dan Mahasiswa Pemuda Pancasila
11. Hobby : Musik, Membaca, Traveling, Belajar

Yogyakarta, 11 Maret 2017

Yang Bersangkutan,



(Binar Diyan Ramadhan)

NIM : 10410748

HALAMAN MOTTO

"Demi hati dan kecanggihannya; Allah mengilhamkan kepada hati dua pilihan: kejahatan dan kebaikan; Sungguh bahagia orang yang telah mensucikannya; Dan rugilah yang mengotori dan mencemarkannya"

(Qur'an Surat Asy Syam : 7-11)

"...bekerjalah atas apa yang kau yakini, aku pun bekerja, kelak kau akan mengetahuinya"

(Qur'an Surat Az Zumar : 39)

"Segalanya yang kau lihat mempunyai akarnya di dalam dunia yang tak terlihat. Bentuk akan berubah, namun intisarinya tetaplah sama"

(Jalaluddin Rumi)

"Hati manusia selalu terbuka dan menerima segalanya: semua yang baik dan buruk menjadi bagian dari sufi."

(Jalaluddin Rumi)

"Perkecilah dirimu, maka kau akan tumbuh lebih besar dari dunia. Tiadakan dirimu, maka jati dirimu akan terungkap tanpa kata-kata"

(Jalaluddin Rumi)

"Kebebasan akali hanya terjadi melalui pendidikan yang bebas berdasarkan penyelidikan kefilsafatan."

(Louis O. Kattsoff)

"Filsafat memang tidak alin daripada usaha mencari kejelasan dan kecermatan secara gigih yang dilakukan secara terus-menerus."

(Plato, Republik)

"Saya harus menghindari sikap tergesa-gesa dan prasangka dalam memberikan tanggapan-tanggapan, dan memasukan dalam tanggapan-tanggapan tersebut tidak lebih dari apa yang disajikan kepada akal saya sedemikian terang dan tegasnya, sehingga saya tidak lagi berkesempatan untuk meragukannya"

(Descartes, Pembahasan tentang Metode)

Assalamu'alaikum Wr.Wb.,

Dengan mengucap syukur Alhamdulillah kehadiran Allah SWT yang memberi rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini yang ditujukan untuk melengkapi persyaratan guna memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum UII.

Penulis menyadari bahwa skripsi ini masih jauh dari sempurna, oleh karena itu, segala kritik dan saran yang bersifat membangun dari pembaca dengan tujuan untuk menyempurnakan skripsi ini sangat di harapkan dan diterima dengan senang hati.

Dalam menyelesaikan tugas ini, penulis banyak mendapatkan bantuan baik yang bersifat bimbingan, petunjuk maupun kesempatan berdiskusi. Untuk itu penulis mengucapkan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Dr. Aunur Rahim Faqih, SH., M. Hum selaku dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
2. Prof. DR. Ni'matul Huda, SH., M.Hum. selaku dosen pembimbing yang telah dengan baik dan kooperatif memberikan pengarahan dan bimbingan dalam proses penyusunan skripsi ini.
3. Bapak Zairin, SH., M.Si., selaku Dosen Pembimbing Akademik.
4. Seluruh Dosen dan Karyawan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
5. Kedua orang tua terimakasih atas semua doa, perhatian, kepercayaan dan dukungan yang selalu diberikan.
6. Para sahabat yang terlebih dahulu lulus gelar Sarjana Hukum, yang selalu memberi dukungan.
7. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang memberikan dukungan.

Demikian ungkapan rasa syukur dan terimakasih penulis terhadap pihak-pihak yang telah memberikan dukungan moril pada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini. Kritik dan saran selalu penulis tunggu. Semoga skripsi ini dapat bermanfaat.

Yogyakarta, 11 Maret 2017



(Penulis)

Binar Diyan Ramadhan

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL DEPAN

HALAMAN JUDUL

HALAMAN PENGESAHAN i

CURICULUM VITAE v

HALAMAN MOTTO vi

KATA PENGANTAR vii

DAFTAR ISI viii

ABSTRAK xi

BAB I : PENDAHULUAN

- A. Latar Belakang Masalah 1
- B. Rumusan Masalah 8
- C. Tujuan Penelitian 8
- D. Kerangka Penelitian 9
- E. Metode Penelitian 15
1. Objek Penelitian 15
 2. Subyek Penelitian 15
 3. Sumber Data 15
 4. Teknik Pengumpulan Data 16

5. Metode Pendekatan.....	16
6. Analisis Data.....	16
F. Kerangka Skripsi.....	17

BAB II: TINJAUAN UMUM TENTANG OTONOMI DAERAH DAN PEMERINTAH DAERAH.

A. Konsepsi Negara Kesatuan Indonesia.....	19
1. Hubungan Pusat dengan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia	20
B. Pengertian Otonomi Daerah.....	22
1. Konsep Otonomi Daerah	33
C. Pengaturan Hukum mengenai Otonomi Daerah	37
D. Pengertian Mengenai Pemerintah Daerah.....	39

BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

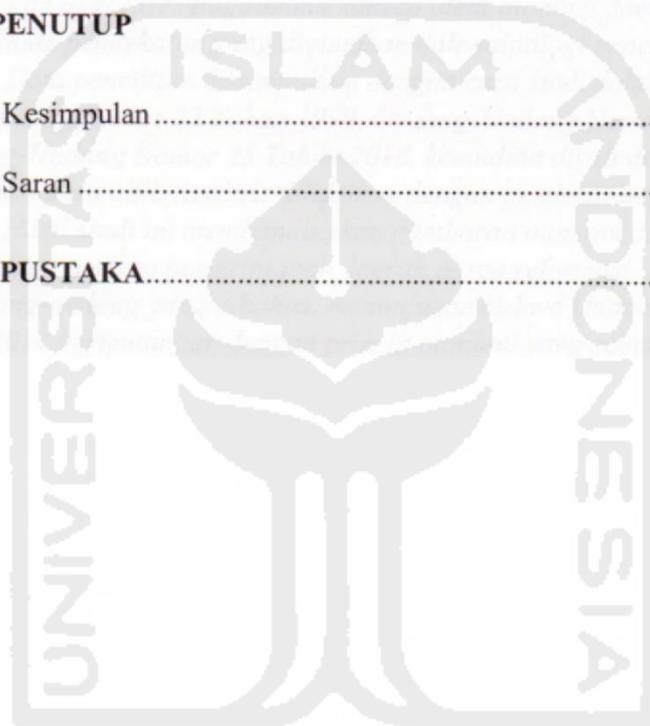
A. Pengaturan Otonomi Daerah di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014	49
1. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999	51
2. Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004.....	57
a. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016	67
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014	79

B. Konsep Otonomi di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Berkaitan dengan Pasal 18 Ayat 2 dan Ayat 5 1945.....	82
C. Konsep Ideal Otonomi Daerah Terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia.....	85

BAB IV: PENUTUP

A. Kesimpulan.....	95
B. Saran.....	96

DAFTAR PUSTAKA.....	97
----------------------------	-----------



ABSTRAK

Studi ini bertujuan untuk mengetahui kondisi objektif Perlindungan hukum terhadap pembeli rumah di kabupaten sleman, yaitu di perumahan Merapi Regency. Rumusan masalah yang diajukan yaitu: Bagaimana perlindungan hukum para pihak penjual dan pembeli perumahan Merapi Regency di Kabupaten Sleman?; Bagaimana Penyelesaian hukum jika salah satu pihak tidak melakukan kewajiban?. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris, artinya selain menekankan pada hukum dalam peraturan juga menekankan pada berlakunya hukum tersebut dalam masyarakat. Data penelitian dikumpulkan dengan cara studi pustaka maupun wawancara terhadap sebuah lembaga peradilan umum yang menyelesaikan sengketa antara pembeli rumah dengan pelaku usaha dalam hal ini Pengadilan Negeri Sleman. Analisis data dilakukan dengan menggunakan deskriptif - kualitatif yaitu dengan cara menganalisis masalah yang ada dengan teori-teori hukum kemudian dijadikan dalam bentuk kalimat. Hasil studi ini menitikberatkan mengenai kasus gugatan wanprestasi sebuah badan hukum yaitu PT. Sarwo Indah yang bergerak di bidang pengembangan perumahan (selaku tergugat) melawan beberapa pembeli (selaku penggugat) yang dirugikan karena kelalaian pelaku usaha yang berdomisili di Kabupaten Sleman, Yogyakarta. Adanya bentuk wanprestasi ini dikarenakan pemenuhan hak-hak pembeli tidak dipenuhi yaitu berupa tidak diserahkannya sertifikat tanah dan bangunan. Bentuk perlindungan hukum bagi pembeli rumah ini dapat disimpulkan secara normatif diatur dalam Pasal 7 yang menjelaskan tentang kewajiban pelaku usaha dan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang perlindungan konsumen. Bentuk perlindungan hukum bagi pembeli tidak terbatas pada undang-undang semata melainkan termuat dalam Surat Perjanjian Pembelian Rumah dan Tanah dari PT. Sarwo Indah yang disepakati oleh kedua belah pihak dan Putusan Pengadilan Negeri Sleman yang telah berkekuatan hukum tetap. Penyelesaian dalam hal wanprestasi yang dilakukan oleh pihak pengembang perumahan, atas tindakannya ini, pihak pembeli merasa dirugikan, sehingga pihak pembeli mengajukan gugatan perdata dan selesaikan melalui jalur litigasi di Pengadilan Negeri Sleman.

Kata Kunci: perlindungan hukum pembeli, perumahan, Pengadilan Negeri Sleman

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Indonesia adalah negara kesatuan dan tetap dipertahankan walaupun telah terjadi perubahan dalam Undang-Undang Dasar 1945, seperti yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik. Menurut pendapat Fred Isjwara, yang dikutip oleh Ni'matul Huda dalam buku yang berjudul "Kajian terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus dan Otonomi Khusus" mengemukakan pendapat bahwa negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh, jika dibandingkan dengan federal atau konfederasi. Dalam negara kesatuan terdapat baik persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*).¹

Dalam hal ini Negara Kesatuan Republik Indonesia mencerminkan kedaulatan tertinggi berada pada pemerintahan pusat, sedangkan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, maka setiap daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (otonomi) diluar urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintahan pusat.² Menurut Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 ayat (1) yang menyebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah

¹ Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*, (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 2.

² Putera Astomo, *Hukum Tata Negara, Teori Dan Praktek*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2014), hlm. 57.

provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang. Sedangkan dalam Pasal 18 ayat (2), menyebutkan bahwa pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Otonomi daerah menurut Hans Kelsen yang dikutip oleh Putera Astomo dalam bukunya yang berjudul “Hukum Tata Negara, Teori dan Praktek”, mempunyai pendapat bahwa yang otonomi daerah adalah suatu perpaduan langsung dari ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi. Organ-organ pembuat norma-norma daerah dipilih oleh para subyek dari norma-norma ini.³

Dimulainya era baru dalam penyelenggaraan sistem ketatanegaraan Indonesia selepas dari pemerintahan dari orde baru kejenjang era reformasi. Dengan hal ini semangat demokrasi terpicu kembali, dibuktikan dengan penyelenggaraan pemerintahan tidak lagi didominasi pemerintah pusat namun diserahkan kepada daerah, atau dapat disebut dari sentralisasi beralih kedesentralisasi.

Prinsip otonomi nyata adalah suatu tugas, wewenang, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan

³ Putera Astomo, *Hukum Tata.....*op.cit, hlm 55.

karakteristik daerah masing-masing.⁴ Dengan dasar tersebut pemerintah daerah mempunyai kewajiban yang diberikan oleh undang-undang terkait yang sedang berlaku sebagai aturan pelaksanaannya.

Otonomi daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi rakyat daerah dan bukan otonomi daerah dalam pengertian suatu wilayah/territorial tertentu ditingkat lokal. Kalaupun implementasi otonomi daerah diarahkan sebagai membesarnya kewenangan daerah, maka kewenangan itu harus dikelola secara adil, jujur, dan demokratis.⁵ Menurut Jimly Asshiddiqie berdasarkan ketentuan UUD 1945 yang telah diperbaharui, sistem pemerintahan kita telah memberikan keleluasaan yang sangat luas kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.⁶

Pasca reformasi pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini menggantikan Undang-Undang no. 5 tahun 1974 dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1979. Setelah itu dikeluarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, selanjutnya diganti dengan Undang-Undang yang masih berlaku saat ini yaitu Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴ Putera Astomo, *Hukum, op.cit*, hlm. 144.

⁵ J Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hlm. 15.

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi press, 2005), hlm. 276.

Oleh karena itu, dinamika hubungan pusat dan daerah sejak awal kemerdekaan senantiasa digariskan melalui proses eksperimen yang tak pernah selesai, ia selalu berubah dan diubah sesuai dengan konfigurasi politik. Perubahan itu menyangkut berbagai dalam sistem otonom, seperti aspek formal, materiil, nyata, seluas-luasnya, hubungan kekuasaan, cara pemilihan dan sebagainya.⁷

Tiga alasan utama reformasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerahnya, yaitu *pertama*, dalam rangka demokratisasi sistem pemerintahan; *kedua*, dalam rangka meningkatkan pelayanan publik; dan *ketiga*, reformasi kebijakan desentralisasi diharapkan akan dapat meningkatkan kepercayaan masyarakat kepada pemerintah untuk selanjutnya tercipta suatu tatanan pemerintahan yang responsif, akuntabel, dan terbuka, bagi partisipasi masyarakat dalam proses perumusan kebijakan.⁸

Terdapat juga fenomena inkonsistensi dari suatu kebijakan hal ini diutarakan menurut Syukur Abdullah, yang dikutip oleh Murtir Jeddawi dalam karyanya yang berjudul “Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah”, disebutkan bahwa pengalaman berbagai negara termasuk Indonesia, terhadap suatu kebijaksanaan yang telah ditetapkan secara nasional ternyata tidak atau kurang mencapai sasaran sebagaimana mestinya. Bahkan kebijaksanaan pemerintah yang kemudian dilegalformalkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan sebagai serangkaian tindakan yang dipilih dan

⁷ Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi Dan Konsep Otonomi, Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah Dan Desa Pasca Perubahan Konsitusi*, (Malang: Setara Press, 2013), hlm. 126. ⁸*Ibid.*, hlm. 129.

dialokasikan secara sah oleh pemerintah kepada masyarakat dengan tujuan untuk mengatasi masalah, sering tidak mendukung satu sama lain. Dalam beberapa fakta, terkadang kebijakan ditingkat nasional hanya menjadi rumusan normatif kaku dan tidak dapat dilaksanakan, karena berbenturan dengan kebijakan lainnya atau dilaksanakan akan tetapi tidak sesuai dengan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai dari kebijakan itu sendiri.⁸ Dapat dikatakan apabila suatu undang-undang dasar, sebagian atau seluruh materi muatannya, dalam kenyataannya tidak dipakai sama sekali sebagai referensi atau rujukan dalam pengambilan keputusan dalam penyelenggaraan kegiatan bernegara, konstitusi tersebut dapat dikatakan sebagai konstitusi yang bernilai nominal.⁹

Penerapan asas desentralisasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan dalam sejarah pemerintahan daerah di Indonesia sesungguhnya telah diakomodasi pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 18 UUD 1945 tersebut, antara lain diatur wewenang daerah otonom dalam mengelola dan mengurus urusan rumah tangganya.

Berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah dengan menggunakan asas desentralisasi dekonsentrasi, dan tugas pembantuan, menampilkan dinamika besar kecilnya wewenang daerah, dalam mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya. Semakin besar penerapan

⁸ Murtir Jeddawi, *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah, Analisis Kewenangan, Kelembagaan, Manajemen, Kepegawaian, dan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2008), hlm. 7.

⁹ Didik Sukriono, *op.cit*, hlm. 3.

asas desentralisasi pada daerah otonom, semakin luas urusan pemerintah yang diatur masing-masing daerah.¹⁰

Walaupun seperti itu, namun otonomi daerah juga terdapat batasannya, hal ini sesuai dengan pendapat M. Nasroen yang dikutip oleh Ni'matul Huda dalam bukunya yang berjudul "Desentralisasi Asimetris dalam NKRI" mengemukakan otonomi daerah berarti berotonomi dalam Negara Otonomi Daerah tidak boleh memecah belah kesatuan. Pemberian hak otonomi seluasluasnya harus ada batasnya.¹¹

Pendapat Jimly Assiddiqie mengenai kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi kewenangan tidak hanya menyangkut pengalihan kewenangan dari atas kebawah, tetapi juga perlu diwujudkan atas dasar prakarsa dari bawah untuk mendorong tumbuhnya kemandirian pemerintahan daerahnya sendiri sebagai faktor yang menentukan keberhasilan kebijakan otonomi daerah itu.¹²

Pelaksanaan otonomi daerah sangat penting karena tantangan perkembangan lokal, nasional, regional, dan internasional diberbagai bidang ekonomi, politik, kebudayaan yang terus meningkat. Pelaksanaan otonomi daerah itu diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya masing-masing serta perimbangan keuangan pusat dan daerah,

¹⁰ Murtir Jeddawi, *Implementasi Kebijakan, op.cit*, hlm. 118.

¹¹ Ni'matul Huda, *Desentralisasi, op.cit*, hlm. 23.

¹² Jimly Assiddiqie, *Konstitusi, op.cit*, hlm. 279.

¹⁴ *Ibid*, hlm, 277.

sesuai prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keaneragaman antar daerah.¹⁴

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis pelaksanaan dan pengaturan otonomi daerah pasca reformasi dengan dikeluarkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999, setelah itu diganti dengan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004, hingga terakhir digantikan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, pada saat setiap undang-undang terkait dikeluarkan terdapat pengaturan dan penyelenggaraan otonomi yang sedang berlangsung dengan sesuai perundangan yang sedang digunakan, namun setelah diganti maka pengaturan dan penyelenggaraan otonomi berubah sesuai undang-undang yang menggantikannya, dalam prosesnya tidak dipungkiri terdapat perubahan pola penyelenggaraan otonomi yang semakin baik atau malah mengalami kemunduran. Penelitian ini guna turut serta dalam menambahperanan edukasi melalui kajian ilmiah mengenai penanganan berbagai permasalahan yang ada pada pengaturan otonomi daerah pasca reformasi.

Berangkat dari permasalahan di atas, maka penulis tertarik untuk menyusun skripsi dengan judul : “Pengaturan Otonomi Daerah Pasca Reformasi (Studi Terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah)”.

B. Rumusan Masalah

Untuk memperoleh kejelasan mengenai apa yang menjadi pokok masalah dari rumusan judul diatas, maka dapat dirumuskan pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan otonomi daerah didalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014?
2. Apakah konsep otonomi didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak bertentangan dengan pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD 1945?
3. Bagaimana konsep ideal otonomi daerah terhadap NKRI?

C. Tujuan Penelitian

Untuk mencapai sasaran atau arah yang dituju, maka setiap usaha harus mempunyai maksud dan tujuan yang jelas. Adapun maksud dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui pengaturan otonomi daerah didalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014
2. Untuk mengetahui konsep otonomi didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 bertentangan atau tidak dengan pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD 1945

3. Untuk mengetahui konsep ideal otonomi daerah terhadap NKRI

D. Kerangka Penelitian

1. Negara Kesatuan

Negara Kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari berbagai negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan, dan melaksanakan pemerintah negara baik di pusat maupun di daerah-daerah. Dalam perkembangannya disamping telah dilakukan asas dekonsentrasi juga telah dilakukan desentralisasi, yaitu penyerahan urusan pemerintahan pusat atau daerah otonom tingkat atasnya kepada daerah otonom menjadi urusan rumah tangganya.¹³

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 itu memiliki otonomi daerah, yaitu hak, wewenang, dan kewajiban, daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangundangan yang berlaku.¹⁶

¹³ Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta : Liberty, 1996), hlm 224-225.

¹⁶*Ibid.*, hlm 226.

Formasi negara kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara. Prinsip persatuan sangat dibutuhkan karena keragaman suku bangsa, agama, dan budaya yang diwarisi oleh bangsa Indonesia dalam sejarah, yang mengharuskan bangsa Indonesia bersatu dengan seerat-eratnya dalam keragaman itu. Keragaman itu harus dipersatukan (*united*), tetapi tidak boleh disatukan atau diseragamkan (*uniformed*). Oleh karena itu, prinsip persatuan Indonesia tidak boleh diidentikan dengan kesatuan. Prinsip persatuan juga tidak boleh dipersempit maknanya ataupun diidentikan dengan pengertian pelebagaan bentuk negara yang dibangun atas motto Bhineka Tunggal Ika (*unity in diversity*). Bentuk negara kita adalah negara kesatuan (*unitary state*), sedangkan persatuan Indonesia adalah prinsip dasar bernegara yang harus dibangun atas dasar persatuan (*unity*) bukan kesatuan (*uniformity*).¹⁴

2. Hubungan Antara Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah

Menurut Bagir Manan, dasar-dasar hubungan antara pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi ada empat macam:¹⁸

1. Dasar-dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara yaitu UUD 1945 menghendaki kerakyatan dilaksanakan pada pemerintahan tingkat daerah, berarti UUD 1945

¹⁴ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Raja Grafindo, 2011), hlm 95.

¹⁸ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2005), hlm 86-87.

menghendaki keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah, keikutsertaan rakyat pada pemerintahan tingkat daerah hanya dimungkinkan oleh desentralisasi.

2. Dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli, yaitu pada tingkat daerah susunan pemerintahan asli yang ingin dipertahankan adalah yang sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.
3. Dasar kebhinekaan yaitu Bhineka Tunggal Ika, melambangkan keragaman Indonesia, otonomi, atau desentralisasi merupakan salah satu cara untuk mengendorkan *spanning* yang timbul dari keragaman.
4. Dasar negara hukum, yaitu dalam perkembangannya paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.

Dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintah yang menjadi urusan pemerintah meliputi:¹⁵

1. Politik luar negeri
2. Pertahanan
3. Keamanan
4. Yustisi
5. Moneter dan fiskal nasional
6. Agama.

Model hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah secara teoritis menurut Clarke dan Stewart dapat dibedakan menjadi tiga yakni:¹⁶

1. Pertama, *The Relative Autonomy Model*. Yaitu memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan

¹⁵ *Ibid*,...hlm 96.

¹⁶ Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2009), hlm 12.

tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan.

2. Kedua, *The Agency Model*, Model dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karenanya pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundang-undangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Pada model ini pendapatan asli daerah bukanlah hal penting dan sistem keuangan daerahnya didominasi oleh bantuan dari pemerintah pusat.
3. Ketiga, *The Interaction Model*. Yaitu merupakan suatu bentuk model di mana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

3. Pemerintahan Daerah

Setelah amandemen atau perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, Pemerintahan Daerah diatur secara lebih rinci yaitu dalam BAB VI Pemerintahan Daerah. Pasal 18 menyatakan ayat (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. Pasal 18 ayat (2) menjelaskan bahwa Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Oleh karena itu daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah dan tujuan pemberian otonom itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing

daerah.¹⁷ Berkaitan dengan menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berdasarkan Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas

penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

- a. kepastian hukum;
- b. tertib penyelenggara negara;
- c. kepentingan umum;
- d. keterbukaan;
- e. proporsionalitas;
- f. profesionalitas;
- g. akuntabilitas;
- h. efisiensi;
- i. efektivitas; dan
- j. keadilan

4. Otonomi Daerah

Menurut Bagir Manan otonomi daerah adalah kebebasan dan kemandirian satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut, kebebasan dan kemandirian merupakan hakekat isi otonom. Keluasan wewenang daerah diwujudkan dengan memberikan wewenang yang luas kepada pemerintah daerah untuk mengatur (to

¹⁷ Putera Astomo, *Hukum Tata Negara*, *loc. cit.*

legislate), mengurus (*to execute*), dan mengembangkan (*to develop*) daerah sesuai dengan kepentingan dan potensi daerahnya berdasarkan aspirasi masyarakatnya.¹⁸

Secara substansi, bahwa keterlibatan pemerintah daerah pada kegiatan yang mengarah pada usaha peningkatan kesejahteraan masyarakat, merupakan konsekuensi dari wujud negara kesejahteraan modern. Keterlibatan pemerintahan daerah dalam aspek kehidupan masyarakat, termasuk pengaturan dalam peraturan daerah, seharusnya adalah dalam rangka peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.¹⁹

Merujuk pada Made Suwandi, upaya mengoptimalkan kemampuan pemerintah daerah dalam melaksanakan otonominya, secara filosofis diperlukan pemahaman elemen-elemen dasar yang membentuk pemerintahan daerah sebagai suatu entitas pemerintahan. Sedikitnya ada 7 (tujuh) elemen dasar, yaitu :

1. Kewenangan atau urusan pemerintahan;
2. Kelembagaan;
3. Personil;
4. Keuangan Daerah;
5. Perwakilan Daerah;
6. Pelayanan Publik; dan
7. Pembinaan dan Pengawasan,

¹⁸ Murtir Jeddawi, *Implementasi, op.cit*, hlm. 123.

¹⁹ *Ibid*, hlm 129

Menjadi sasaran utama dalam mereview pemerintahan daerah sebagai upaya mewujudkan demokratisasi dan kesejahteraan di tingkat lokal.²⁰

Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

Obyek penelitian dalam hal ini adalah pengaturan otonomi daerah pasca reformasi.

Subyek Penelitian

Subyek penelitian dalam penelitian ini adalah Pemerintahan Daerah yang menggunakan otonomi daerah.

2. Sumber Data

Sumber data penelitian hukum ini terdiri dari :

1. Sumber data primer, yaitu data yang diperoleh dari studi kepustakaan, literatur, makalah dan peraturan yang terkait dengan obyek penelitian.

1) Bahan Hukum Primer :

Kitab Undang–Undang Dasar 1945, Undang–Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang 23 Tahun 2014

2) Bahan Hukum Sekunder :

²⁰ Didik Sukrino, *Hukum, op.cit*, hlm. 131.

Berupa buku literatur dan artikel yang berkaitan dengan obyek penelitian.

3) Bahan Hukum Tersier :

Berupa kamus hukum dan ensiklopedia yang ada hubungannya dengan obyek penelitian.

Teknik Pengumpulan Data

a. Studi Kepustakaan

Yaitu dengan menelusuri dan mengkaji peraturan perundang-undangan,

literatur, surat kabar, majalah, jurnal serta tulisan yang sesuai dan berkaitan dengan materi penelitian.

5. Metode Pendekatan

Dalam penelitian hukum ini, pendekatan yang digunakan oleh penulis yaitu pendekatan yuridis normatif, yaitu pendekatan yang didasarkan pada metode ilmiah serta berpedoman pada teori hukum dan perundangan yang ada. Selain itu juga digunakan pendekatan komparasi yang digunakan untuk membandingkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun

1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, an Unang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang pemerintahan daerah.

6. Analisis Data

Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif yaitu data yang diperoleh dan dikualifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian, kemudian diuraikan dengan cara menganalisa data yang diperoleh dari

hasil penelitian yang kemudian disusun secara sistematis sehingga akan diperoleh suatu gambaran yang jelas dan lengkap sehingga dihasilkan suatu kesimpulan yang dapat digunakan untuk menjawab rumusan masalah yang ada.

F. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini diuraikan tentang latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penelitian kerangka konseptual, metode penelitian yang digunakan, dan sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG OTONOMI DAERAH DAN PEMERINTAHAN DAERAH

- a. Konsepsi Negara Kesatuan Republik Indonesia
- b. Pengertian tentang otonomi daerah
- c. Pengaturan hukum mengenai otonomi daerah.
- d. Pengertian tentang pemerintahan daerah.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Pengaturan otonomi daerah didalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.
2. Konsep otonomi didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 berkaitan dengan pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD 1945.

3. Konsep ideal otonomi daerah terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia.

BAB IV PENUTUP

Dalam bab ini penulis akan menyimpulkan hasil penelitian yang dilakukan kemudian akan memberikan saran.



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 mekanismedi mana 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 pengarahannya 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 Pemerintah 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.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan otonomi daerah didalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Pada masa orde baru atau sebelum tahun 1998 segala bentuk kebijakan dinegara Indonesia sangat sentralistik dan semua daerah di Negara ini menjadi perpanjangan tangan kekuasaan pemerintah pusat atau daerah sangat bergantung pada pemrintah pusat serta didikte oleh pemerintah pusat. Daerah yang mempunyai kekeayaan sumber daya alam tidak bisa dinikmati oleh masyarakat daerah tersebut, akan tetapi keuntunganproduksinya ditarik atau diambil alih oleh pemerintah pusat dan dibagi-bagikan kepada elit pemerintahan pusat di Jakarta. Hal ini sangat terlihat jelas dari ketimpangan pembangunan daerah dengan pusat.

Keinginan pemerintah untuk melaksanakan otonomi daerah kalau kita telusuri kebelakang sebenarnya pemerintah sudah memiliki komitmen meskipun bisa dikatakan masih rendah dan berjalan tidak tentu arah. Hal ini bisa dilihat sejak dilahirkannya Undang-Undang No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok pemerintah daerah, yang mana dalam pasal 11-nya telah ditegaskan bahwa titik berat otonomi diletakan pada daerah tingkat II, dan menjadi hambatan dalam pelaksanaannya pemerintah saat itu tak kunjung mengeluarkan PP untuk melaksanakan amanah pasal tersebut. Sehingga dengan tidak adanya aturan main yang jelas, otonomi hanya berjalan sesuai dengan keinginanatau kehendak

pemimpin negeri yang menjabat saat itu. Hal ini mengakibatkan, asas dekonsentrasi dan asa tugas pembantu berjalan tidak serasi dengan asas desentralisasi yang menjadi landasan atau pondasi awal dalam prinsip otonomi daerah.

Setelah berakhirnya masa Orde Baru masalah Negara Indonesia pada masa reformasi, pada masa ini yang ditandai oleh bangkitnya demokrasi, caracara pemerintahan ala Orde Baru yang mana negara menjadi titik sentral yang menentukan perkembangan pembangunan di daerah harus segera diakhiri. Desentralisasi kewenangan dari pemerintah pusat atau pemerintah tingkat atasnya kepada pemerintah secara lebih bermakna merupakan salah satu agenda penting yang perlu diwujudkan pada masa reformasi ini.

Sudah waktunya bila kini pemerintah daerah diberi kepercayaan untuk tampil secara kreatif memberi arti dalam penyelenggaraan pemerintahan lokal. Pemerintah pusat hanya memberi bimbingan dan memfasilitasi apa-apa yang dibutuhkan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Jika pemerintah daerah diberi kepercayaan dan ototritas untuk menyelenggarakan sebagian besar urusan domestik, bertanggung jawab atas keberhasilan dan kegagalannya, memberikan peluang kreatifitas kepada daerah untuk mengelola daerahnya dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka pemerintah pusat bisa lebih santai, cukup hanya mengawasi dan memberidukung saja. Dan dengan begitu, pemerintah pusat lebih banyak tersedia waktu untuk berkonsentrasi kepada urusan yang memerlukan kebijakan nasional dan urusan-urusan strategis untuk kompetisi global.

1. Undang-undang No. 22 tahun 1999

Sebelum masuk era reformasi, dahulu Negara Indonesia, pada era Orde Baru kekuasaan pemerintah sangat sentralistik. Sumber daya alam daerah banyak yang dilarikan ke pusat. Hal ini menimbulkan kecemburuan sosial bagi rakyat yang hanya diserap sumber dayanya namun kurang diberi perhatian dalam segi kemakmuran di daerahnya. Banyak kalangan memprotes ketimpangan sosial ini seperti Aceh dan Papua. Mereka menuntut agar merdeka dari eksploitasi pemerintah terhadap sumber daya alam yang mereka miliki dan ingin berpisah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dan pada tahun 1998 era orde baru dibawah kepemimpinan Soeharto berakhir, kemudian masuklah Negara Indonesia ke masa reformasi dibawah pemimpin B.J. Habibie.

Pada awal era reformasi lahirlah UU Otonomi Daerah (UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah), dengan lahirnya UU ini keinginan untuk merdeka dan memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, seperti Aceh dan Papua semakin kuat, bahkan ada berbagai daerah yang melakukan pemekaran provinsi atau kabupaten dalam rangka membangun daerah mereka kearah yang lebih baik. Dalam hal tentang keinginan daerah sebagaimana yang disebutkan diatas menimbulkan pro dan kontra sehingga menaikkan suhu politik di Indonesia.

UU No. 22 Tahun 1999 lahir didorong karena tuntutan daerah yang menginginkan kebebasan di era kebebasan politik ini, disamping itu juga didorong oleh keinginan pemerintah pusat untuk mengatasi masalah disintegrasi yang melanda Indonesia. Jika dilihat ada beberapa ciri yang menonjol dari

Undang-undang ini, yaitu:

1. Demokrasi dan demokratisasi.
2. Mendekatkan pemerintah dengan rakyat.
3. Sistem otonomi luas dan nyata.
4. Tidak menggunakan sistem otonomi yang bertingkat.
5. Penyelenggaraan tugas pemerintah di daerah dibiayai oleh anggaran belanja dan pendapatan Negara (APBN).

a. Pengertian Otonomi Daerah Menurut Undang-undang No. 22 tahun 1999

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (pasal 1 huruf (h) Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah).

Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (pasal 1 huruf (i) Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah).

Pengertian pemerintah daerah secara tegas dipisahkan dengan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 1 huruf (b) Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 merumuskan bahwa Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah. Pengertian

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah badan legislatif daerah merupakan sebuah perubahan paradigma yang bersifat mendasar dalam sistem Pemerintahan Daerah telah dirumuskan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pasal 16 disebutkan bahwa, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila dan kedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintahan.⁵⁸

Di dalam Pasal 7 ayat 1, 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. Dalam Pasal 7 ayat 2, kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional. Kewenangan daerah dalam Pasal 10 ayat 1, Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

⁵⁸ Yuswalina & Kun Budianto, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2016), hlm. 164

Melalui UU No. 22 Tahun 1999, prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam undang-undang ini adalah sebagai

berikut:⁵⁹

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedangkan otonomi daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap menjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonomi, dan karena dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Demikian pula dikawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan sebagainya berlaku ketentuan peraturan daerah otonomi.
6. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peran dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah.
7. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintah tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah.
8. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Dari prinsip-prinsip ini, tampak bahwa sendi-sendi otonomi telah terpenuhi. Sendi-sendi otonomi yang dimaksud adalah: (1) *sharing of power*

⁵⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara ..., op. cit.*, hlm. 341

(pembagian kekuasaan); (2) *distribution of income* (pembagian pendapatan); (3) *empowering* (kemandirian administrasi pemerintah daerah).⁶⁰

Pada hakikatnya jika dianalisis, pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, di satu sisi telah membuka cakrawala baru bagi proses demokratisasi penyelenggaraan pemerintah, baik dalam lingkup nasional, juga terutama dalam konteks lokal-Daerah. Tapi dari sisi lain, hal ini memberikan implikasi negative, yaitu peluang terciptanya hubungan yang tidak sehat antara Kepala Daerah dan DPRD. Memang pada prinsipnya, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah memberikan peluang kepada DPRD dalam menjalankan tugas pengawasan kepada Kepala Daerah agar tidak bertindak berlebihan. Hal ini disebabkan oleh adanya Pasal 46 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang mengisyaratkan, bahwa Kepala Daerah dapat diberhentikan, apabila Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Tahunan ditolak.⁶¹

Dari gambaran euforia politik, sebagai *output* hasil dari pasca reformasi tahun 1999 tersebut telah memberikan kerangka dasar dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan di tingkat pusat dan daerah, yang lebih banyak dipengaruhi oleh kekuatan politik dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan, diantaranya sebagai berikut:⁶²

1. Kekuasaan legislatif lebih besar dibanding eksekutif, berdasar amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Inonesia Tahun 1945, telah memberikan kekuasaan dan kewenangan lembaga legislatif yang mempunyai kekuasaan membuat undang-undang. Disamping itu lembaga

⁶⁰ *ibid*, hlm. 342

⁶¹ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2002), hlm. 86

⁶² Siswanto Sunaryo, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 106

legislatif mempunyai kekuasaan pengawasan terhadap kinerja eksekutif dengan memiliki hak-hak antara lain hak interpelasi, hak minta keterangan kepada pemerintah, hak meminta pertanggungjawaban pelaksanaan roda pemerintahan, dan sebagainya.

2. Pemerintah dikendalikan oleh kekuasaan politik, hasil pemilihan yang menghasilkan partai politik sebagai pemenang pemilu dengan kekuatan yang berimbang, tidak ada yang berpredikat sebagai *single majority*, memberikan pengaruh terhadap pemerintahan baru mengambil kebijakan serba kompromistis, yang bertujuan untuk mengamankan kebijakan politik pemerintahan, dibandingkan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Konflik-konflik para elit politik telah menimbulkan pertentangan kepentingan, khususnya para menteri yang duduk di kabinet, lebih banyak berkiblat terhadap kepentingan para partai politik karena sebagai kader politik, harus loyal kepada pimpinan partainya.
3. Pertanggungjawaban kepala daerah kepada lembaga legislatif, sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, bahwa kepala daerah harus mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada lembaga legislatif di daerah. Namun dalam praktiknya, akuntabilitas kepala daerah ini, telah disalahgunakan untuk kepentingan politik tertentu. Di antaranya adalah memberhentikan kepala daerah dengan alasan-alasan tertentu, tidak member kesempatan kembali untuk mencalonkan diri mengikuti pemilihan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dan lain-lain.
4. Kepala daerah diberhentikan DPRD, di beberapa daerah telah terjadi pemberhentian kepala daerah oleh DPRD sebagai akibat tekanan dari kelompok kepentingan. Dari isu sentral, bahwa kepala daerah dianggap tidak berhasil dalam melaksanakan tugas, berdasarkan tolok ukur rencana strategis daerah atau adanya dugaan telah melakukan tindak pidana korupsi. Dengan mengabaikan asas praduga tidak bersalah, dengan mesin politik telah memberhentikan kepala daerahnya tanpa prosedur baku yang dilalui.
5. Wewenang DPRD menetapkan belanja DPRD, pemusatan kekuasaan dibidang politik di lembaga DPRD dengan kekuasaan yang besar dalam menetapkan belanja DPRD, telah terjadi berbagai penyimpangan sebagai akibat tidak adanya lembaga yang mengawasi kinerja DPRD tersebut. Pihak eksekutif merasa tidak berdaya untuk menyetujui belanja DPRD itu, sebagai akibat harus ada pembagian kekuasaan, dilatarbelakangi adanya kepentingan tertentu untuk menjaga kelanggengan sistem pemerintahan di daerah.
6. Eksistensi lembaga asosiasi kepala daerah dan asosiasi pimpinan DPRD, sesuai dengan asas pemerintahan daerah bahwa lembaga DPRD adalah mitra pemerintahan daerah. Keberadaan asosiasi diatas, yang awalnya sebagai wahana menjembatani kepentingan pemerintah dan pimpinan pimpinan DPRD dengan pemerintah pusat dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, namun dampaknya telah menjadi asosiasi tersebut sebagai wahana persaingan tidak sehat. Dengan kata lain,

bahwa banyak kepala daerah mengadukan sikap dan tingkah laku DPRD terhadap pemerintah daerah kepada pemerintah pusat.

7. Hubungan kemitraan pemerintah daerah dengan Dewan perwakilan Rakyat Daerah, dilatarbelakngi dengan kondisi kinerja DPRD di masa lalu, yang hanya dianggap sebagai bagian dari pemerintah daerah, dan juga desakan masyarakat agar DPRD mengubah kinerjanya supaya lebih berani memperjuangkan aspirasi rakyat. Dengan kondisi itulah, lembaga DPRD menyadari akan peran dan tanggung jawabnya sebagai kekuatan dari representative rakyat, telah mengubah pola tingkah laku lembaga DPRD yang dinilai vokal sehingga membuat lembaga eksekutif merasa terganggu kinerjanya.
8. Menjamurnya pemekaran daerah Kabupaten/Provinsi, di era Otonomi Daerah ini, di seluruh tanah air banyak terjadi berbagai aspirasi dari masyarakat untuk melepaskan diri dari kabupaten induk untuk membangun kabupaten/provinsi sendiri. Kondisi ini sangat memungkinkan sekali karena dilatarbelakangi oleh kondisi geografis di semua daerah yang serba kompleks permasalahannya sehingga menyebabkan di semua daerah tidak dapat dijangkau oleh kekuasaan pemerintah lokalyang menyebabkan terhambatnya peningkatan kesejahteraan rakyat setempat dan pelayanan pemerintah. Namun demikian, perlu dicermati bahwa pemekaran wilayah tersebut agar dihindari terjadinya konflik-konflik kepentingan sehingga justru rakyat sendiri menjadi korban.

2. Undang-undang No. 32 Tahun 2004

Pada tahun kelima, implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dengan berbagai latar belakang pertimbangan sebagai akibat dari dampak undang-undang tersebut muncul kehendak pemerintah untuk mengadakan revisi terhadap undang-undang tersebut yang pada akhirnya memunculkan undangundang pemerintah yang baru, yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Banyak evaluasi dari berbagai kalangan yang dialamatkan pada implementasi Undang-undang No. 22 tahun 1999 ini, sehingga perlu direvisi, khususnya yang beraroma negatif antara lain bahwa demokrasi yang dikembangkan oleh jiwa undang-undang ini (UU No. 22 tahun 1999) kurang begitu mendukung demokrasi yang menjunjung tinggi nilai-nilai

demokrasi itu sendiri. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 cenderung memunculkan “raja-raja” kecil didaerah.

Di dalam amandemen kedua konstitusi, telah mengubah wajah pemerintahan daerah menjadi lebih demokratis dan lebih bertanggung jawab.

Pasal 18 ayat 5 UUD 1945, berbunyi: “pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”.

Dari landasan tersebut para pembuat kebijakan (pemerintah), mengevaluasi Undang-Undang no 22 Tahun 1999 ini. Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Pasal 1 ayat 5, memberikan defines otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Mengacu pada definisi normatif dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004, maka unsur otonomi daerah adalah:

1. Hak
2. Wewenang
3. Kewajiban Daerah otonom.

Ketiga hal tersebut dimaksudkan untuk mengatur dan mengurus sendiri, urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Didalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 yang dimaksud hak dalam konteks otonomi daerah adalah hak-hak daerah yang

dijabarkan pada Pasal 21, dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak:

1. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya
2. Memilih pimpinan daerah
3. Mengelola aparatur daerah
4. Mengelola kekayaan daerah
5. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah
6. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah
7. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah
8. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundangundangan.

Dalam Pasal 17, Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah dan pemerintahan daerah, meliputi:

- a. Kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, dan pelestarian;
- b. Bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya; dan
- c. Penyerasian lingkungan dari tata ruang serta rehabilitasi lahan. (2) Hubungan dalam bidang pemanfaatan.. sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi:
 - a. Pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah;
 - b. Kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah; dan
 - c. Pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Berkaitan dengan wewenang dalam konteks otonomi daerah, maka daerah otonom, yaitu 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 (Pasal 1 ayat 6 Undang-Undang No. 32 tahun 2004).

Selanjutnya urusan yang berkaitan dengan otonomi daerah di daerah otonom didasarkan pada asas desentralisasi yaitu penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah daerah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 ayat 7 undang-undang No. 32 Tahun 2004). Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal tersebut adalah Pemerintah Pusat, dalam hal ini Presiden RI yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara RI, menurut UUD 1945 (pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 32 tahun 2004).

Urusan Pemerintahan ini ada yang diklasifikasi menjadi urusan wajib dan dalam konstruksi UU No 32 Tahun 2004 ada urusan wajib berskala provinsi dan berskala kabupaten, sebagaimana diatur pada Pasal 13 ayat 1, yaitu: Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan.
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang.
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum.

- e. penanganan bidang kesehatan.
- f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial.
- g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota.
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota.
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota.
- j. pengendalian lingkungan hidup.
- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota.
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil.
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan.
- n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota.
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota.
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundangundangan.

Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Selanjutnya untuk urusan pemerintahan skala kabupaten Pasal 14 ayat 1, yaitu: Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan.
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang.
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat.
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum.
- e. penanganan bidang kesehatan.
- f. penyelenggaraan pendidikan.
- g. penanggulangan masalah sosial.
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan.
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah.
- j. pengendalian lingkungan hidup.
- k. pelayanan pertanahan.
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil.
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan.
- n. pelayanan administrasi penanaman modal.
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya.
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundangundangan.

Untuk melaksanakan kewenangan wajib tersebut, maka daerah otonom dalam melaksanakan otonomi daerah pada Pasal 22 yang menyatakan : Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban:

- a. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat.

- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. mewujudkan keadilan dan pemerataan.
- e. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan.
- f. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan.
- g. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak.
- h. mengembangkan sistem jaminan sosial.
- i. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah.
- j. mengembangkan sumber daya produktif di daerah.
- k. melestarikan lingkungan hidup.
- l. mengelola administrasi kependudukan.
- m. melestarikan nilai sosial budaya.
- n. membentuk dan menetapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya
- o. kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam hal penyerahan kewenangan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom secara delegasi, untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah memberikan konsekuensi bahwasanya pemerintah pusat kehilangan kewenangan dimaksud. Semua beralih kepada daerah otonom, artinya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang dinyatakan sebagai urusan pemerintah pusat. Pasal 10 ayat 3 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 menetapkan, bahwasanya urusan pemerintah yang menjadi urusan pemerintah pusat meliputi:

- a. Politik luar negeri

- b. Pertahanan
- c. Keamanan
- d. Yustisi
- e. Moneter dan fiskal
- f. Agama.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintah tersebut diatas, pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintah kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintah desa.⁶³

Pembagian urusan pemerintah tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan pemerintah. Urusan pemerintah tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Urusan pemerintah dimaksud meliputi: *politik luar negeri* dalam arti mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya; *pertahanan*, misalnya 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 wajib untuk militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya; *keamanan*, misalnya mendirikan dan membentuk

⁶³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara, op.cit*, hlm. 345

kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya; *moneter*, misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya; *yustisi*, misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menerapkan kebijakan kehakiman dan kemigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional dan lain sebagainya; *agama*, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya; dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah.⁶⁴

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 2 ditegaskan bahwa pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah dan dengan pemerintah daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan. Penegasan ini merupakan koreksi

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 345-347

terhadap pengaturan sebelumnya di dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 Pasal 4, yang menegaskan bahwa daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain. Akibat peraturan demikian kepala daerah kabupaten/kota menganggap gubernur bukanlah atasan mereka sehingga kalau akan berhubungan dengan pemerintah pusat, pemerintah kabupaten/kota tidak perlu berkoordinasi dengan gubernur, tetapi langsung saja ke pusat. Akhirnya kewenangan gubernur menjadi sangat mandul. Hal yang sangat berbeda jika dibandingkan dengan kedudukan gubernur pada masa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.⁶⁵

Ada beberapa hal yang dapat dikemukakan disini berkaitan dengan perubahan yang dibawa oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Undang-

Undang Nomor 23 Tahun 2014 antara lain:⁶⁶

1. Pembagian negara dalam Kesatuan Negara Republik Indonesia tidak lagi dilakukan secara hierarkis. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sebagai perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, tidak dikenal lagi istilah Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II, melainkan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota yang bersifat otonom dan satu sama lain memiliki kedudukan yang sejajar. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, jo Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 provinsi tetap memberikan peran terhadap kabupaten dan kota sebagai coordinator dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, memberikan perubahan mendasar berkaitan dengan penerapan asas derivasi kewenangan dari pusat ke daerah yang dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi dan desentralisasi terbatas hanya pada daerah Provinsi. Dengan demikian, provinsi masih memiliki status ganda, yaitu sebagai wilayah administratif sekaligus sebagai daerah otonom.

⁶⁵ *Ibid*, hlm. 344-345

⁶⁶ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 70-74

3. Pembagian kewenangan pemerintah dilakukan berdasarkan teori residu yang menitikberatkan kepada daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dinyatakan kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali, kewenangan yang ditetapkan dalam undang-undang sebagai kewenangan pusat.
4. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dinyatakan Kepala Daerah dan DPRD merupakan unsur penyelenggaraan pemerintah daerah diaman Kepala Daerah, menjalankan pimpinan pemerintahan daerah, dan DPRD sebagai lembaga legislative daerah. Pemisahan kedudukan kedua lembaga ini justru jauh lebih efektif, efisien, dan transparan, dan akuntabel serta dapat mendorong terciptanya mekanisme *check and balances*. Kepala Daerah dan DPRD memiliki kedudukan yang sejajar agar masing-masing dapat menjalankan tugas dan wewenangnya secara proporsional dalam konteks kemitraan yang saling mengisi satu sama lain.
5. Refungsionalisasi DPRD sebagai sarana demokrasi di daerah dengan memberikan tugas, wewenang dan hak yang lebih luas. Desentralisasi dan demokrasi pada dasarnya merupakan dua hal yang saling melengkapi. Desentralisasi tidak akan terwujud secara utuh apabila tidak disertai dengan demokratisasi, sebaliknya demokrasi akan sulit diwujudkan dalam pemerintahan yang sentralis.
6. Pengaturan susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan daerah disertakan sepenuhnya kepada pemerintah daerah. Mereka diberikan kewenangan untuk membentuk sekretariat daerah, dinas dan perangkat daerah lainnya dan menentukan sendiri berapa besar panjang jenjang organisasi tersebut sesuai kebutuhan dan kemampuannya, tentu saja setelah sebelumnya mendapat persetujuan dari DPRD.
7. Dalam hal keuangan, daerah memiliki kewenangan pengelolaan keuangan secara mandiri yang ditetapkan dengan APBD yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, pinjaman daerah dan lain-lain PAD yang sah.
8. Pembinaan pelaksanaan otonomi daerah yang dilakukan oleh pusat lebih menekankan pada memfasilitasi dalam upaya pemberdayaan daerah otonom. Sementara itu, sistem pengawasan dalam hubungan pusat dan daerah ditetapkan pada pengawasan represif, dalam arti pemerintah pusat hanya bertindak jika daerah secara nyata melakukan pelanggaran. Hal ini dimaksudkan untuk lebih memberi kebebasan (diskresi) kepada pemerintah daerah dalam mengembangkan kewenangan otonominya secara lebih inovatif dan kreatif serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai pengawas pelaksanaan otonomi daerah (pengawasan legislatif).

a. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Daerah membawa perubahan yang signifikan terhadap pembentukan Perangkat Daerah, yakni dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (rightsizing) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing Daerah. Hal ini juga sejalan dengan prinsip penataan organisasi Perangkat Daerah yang rasional, proporsional, efektif, dan efisien.

Dalam UU Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah yang terdiri dari :

Sekretaris Daerah yang mempunyai tugas membantu kepala daerah dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah serta pelayanan administratif.

Sekretariat DPRD dalam PP Nomor 18 Tahun 2016 Pasal 9 ayat 5 mempunyai tugas sebagai berikut:

1. Menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD Provinsi;
2. Menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD Provinsi;
3. Mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD; dan

4. Menyediakan dan mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kebutuhan.

Inspektorat Inspektorat Daerah, dalam Pasal 11 ayat 4, mempunyai tugas membantu kepala daerah membina dan mengawasi pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan oleh Perangkat Daerah.

Dinas Daerah yang dibentuk untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;

Badan Daerah dibentuk untuk melaksanakan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah meliputi:

1. perencanaan
2. keuangan
3. kepegawaian serta pendidikan dan pelatihan
4. penelitian dan pengembangan; dan
5. fungsi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan.

Kecamatan dibentuk untuk meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat Desa/kelurahan; dan

Satuan polisi pamong praja yang dibentuk untuk menegakkan Perda dan Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat.

Seperti telah kita ketahui bersama bahwa baru-baru ini telah diundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah pada tanggal 19 Juni 2016 yang mencabut dan menyatakan tidak berlaku Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun

2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Peraturan Pemerintah ini memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada Daerah dalam menata Perangkat Daerah secara efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan nyata dan kemampuan Daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara Pusat dan Daerah.

Dasar utama pembentukan perangkat daerah adalah adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dan menjadi kewenangan daerah, yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib dibagi atas urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, dan urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang bersifat wajib, diselenggarakan oleh seluruh pemerintah daerah, sedangkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat pilihan hanya dapat diselenggarakan oleh daerah yang memiliki potensi unggulan dan kekhasan daerah. Hal ini dimaksudkan untuk efisiensi dan memunculkan sektor unggulan masing-masing daerah sebagai upaya

optimalisasi pemanfaatan sumber daya daerah dalam rangka mempercepat proses peningkatan kesejahteraan rakyat.

Dalam Penjelasan Peraturan Pemerintah tersebut dijelaskan bahwa Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, membawa perubahan yang signifikan terhadap pembentukan perangkat daerah, dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing daerah. Hal ini juga sejalan dengan prinsip penataan organisasi perangkat daerah yang rasional, proporsional, efektif dan efisien.

Pengelompokan organisasi Perangkat Daerah didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri atas 5 (lima) elemen, yaitu :

1. *Strategic Apex* (Kepala Daerah);
2. *Middle Line* (Sekretaris Daerah);
3. *Operating Core* (Dinas Daerah);
4. *Technostructure* (Badan/Fungsi Penunjang); dan
5. *Supporting Staff* (Staf Pendukung).

Dinas Daerah merupakan pelaksana fungsi inti (*operating core*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus sesuai bidang Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah, baik urusan

wajib maupun urusan pilihan. Badan Daerah melaksanakan fungsi penunjang (*technostructure*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus untuk menunjang kelancaran pelaksanaan

fungsi inti (*operating core*).

Dalam rangka mewujudkan pembentukan Perangkat Daerah sesuai dengan prinsip desain organisasi, pembentukan Perangkat Daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini didasarkan pada asas efisiensi, efektivitas, pembagian habis tugas, rentang kendali, tata kerja yang jelas, fleksibilitas, Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, dan intensitas Urusan Pemerintahan dan potensi Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kepala Daerah dibantu oleh Perangkat Daerah yang terdiri dari unsur staf, unsur pelaksana, dan unsur penunjang.

Unsur staf diwadahi dalam sekretariat Daerah dan sekretariat DPRD.

Unsur pelaksana Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah diwadahi dalam dinas Daerah.

Unsur pelaksana fungsi penunjang Urusan Pemerintahan Daerah diwadahi dalam badan Daerah. Unsur penunjang yang khusus melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan

Pemerintahan Daerah diwadahi dalam inspektorat. Di samping itu, pada Daerah kabupaten/kota dibentuk kecamatan sebagai Perangkat Daerah yang bersifat kewilayahan untuk melaksanakan fungsi koordinasi kewilayahan dan pelayanan tertentu yang bersifat sederhana dan intensitas tinggi.

Kepala dinas, kepala badan, sekretaris DPRD, kepala inspektorat dan camat atau nama lain di kabupaten/kota bertanggung jawab kepada kepala Daerah melalui sekretaris Daerah. Fungsi sekretaris Daerah dalam pertanggungjawaban tersebut hanyalah fungsi pengendalian administrasi untuk memverifikasi kebenaran administrasi atas pertanggungjawaban yang disampaikan oleh kepala dinas, kepala badan, sekretaris DPRD, inspektur, kepala satuan polisi pamong praja dan camat atau nama lain kepada kepala Daerah.

Dasar utama pembentukan Perangkat Daerah, yaitu adanya Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah yang terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Berdasarkan pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimuat dalam matriks pembagian Urusan Pemerintahan konkuren,

Perangkat Daerah mengelola unsur manajemen yang meliputi sarana dan prasarana, personil, metode kerja dan penyelenggaraan fungsi manajemen yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengoordinasian, penganggaran, pengawasan, penelitian dan pengembangan, standardisasi, dan pengelolaan informasi sesuai dengan substansi urusan pemerintahannya.

Pembentukan Perangkat Daerah mempertimbangkan faktor luas wilayah, jumlah penduduk, kemampuan keuangan Daerah serta besaran beban tugas sesuai dengan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah sebagai mandat yang wajib dilaksanakan oleh setiap Daerah melalui Perangkat Daerah.

Peraturan Pemerintah ini menetapkan Perangkat Daerah dalam 3 tipe, yaitu sekretariat Daerah, sekretariat DPRD dan inspektorat tipe A; sekretariat Daerah, sekretariat DPRD dan inspektorat tipe B; dan sekretariat Daerah, sekretariat DPRD dan inspektorat tipe C; dinas tipe A, dinas tipe B, dan dinas tipe C; badan tipe A, badan tipe B, dan badan tipe C; serta kecamatan dalam 2 (dua) tipe, yaitu kecamatan tipe A dan kecamatan tipe B. Penetapan tipe Perangkat Daerah didasarkan pada perhitungan jumlah nilai variabel beban kerja. Variabel beban kerja terdiri dari variabel umum dan variabel teknis. Variabel umum, meliputi jumlah penduduk, luas wilayah, jumlah anggaran pendapatan dan belanja Daerah dengan bobot sebesar 20% (dua puluh persen) dan

variabel teknis yang merupakan beban utama dengan bobot sebesar 80% (delapan puluh persen). Pada tiap-tiap variabel, baik variabel umum maupun variabel teknis ditetapkan 5 (lima) kelas interval, dengan skala nilai dari 200 (dua ratus) sampai dengan 1.000 (seribu).

Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, agar kebutuhan dasar masyarakat dapat terpenuhi secara optimal. Oleh karena itu, Perangkat Daerah yang melaksanakan Urusan Pemerintahan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar diwadahi dalam bentuk dinas utama minimal tipe C.

Pembinaan dan pengendalian Perangkat Daerah dalam Peraturan Pemerintah ini dimaksudkan dalam rangka penerapan koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi antar Daerah dan antar sektor, sehingga masing-masing Pemerintah Daerah taat asas dan taat norma dalam penataan kelembagaan Perangkat Daerah. Menteri atau gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat dapat membatalkan Perda tentang pembentukan Perangkat Daerah yang bertentangan dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini.

Dalam pelaksanaan pembinaan dan pengendalian penataan Perangkat Daerah, Pemerintah Pusat melakukan fasilitasi melalui asistensi, pemberian arahan, pedoman, bimbingan, supervisi, pelatihan, dan kerja sama, sehingga sinkronisasi dan simplifikasi dapat tercapai secara optimal dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Peraturan Pemerintah ini memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada Daerah dalam menata Perangkat Daerah secara efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan nyata dan kemampuan Daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara Pusat dan Daerah.

Berikut ini beberapa hal penting yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah yang dibentuk berdasarkan pendelegasian kewenangan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 232 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

a. Pembentukan Perangkat Daerah

Pembentukan dan susunan Perangkat Daerah ditetapkan dengan Perda. Perda Pembentukan dan susunan Perangkat Daerah berlaku setelah mendapat persetujuan dari Menteri bagi Perangkat Daerah provinsi dan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bagi Perangkat Daerah kabupaten/kota. Persetujuan Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat diberikan berdasarkan pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyampaikan jawaban menyetujui seluruhnya atau menyetujui dengan perintah perbaikan Perda kepada gubernur atau bupati/wali kota paling lambat 15 (lima belas) Hari sejak diterimanya Perda. Dalam hal Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyetujui seluruhnya atas Perda, Kepala Daerah mengundang Perda dalam lembaran Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Apabila dalam waktu 15 (lima belas) Hari, Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak memberikan jawaban, Perda

dianggap telah mendapat persetujuan. Dalam hal Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyetujui dengan perintah perbaikan Perda, Perda tersebut harus disempurnakan oleh kepala Daerah bersama DPRD sebelum diundangkan. Dalam hal kepala Daerah mengundangkan Perda yang tidak mendapat persetujuan dari Menteri bagi Perangkat Daerah provinsi dan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bagi Perangkat Daerah kabupaten/kota atau Perda tidak disempurnakan oleh kepala Daerah bersama DPRD, menteri atau gubernur membatalkan Perda tersebut.

b. Jenis Perangkat Daerah Perangkat Daerah provinsi terdiri atas:

1. Sekretariat Daerah;
2. Sekretariat DPRD;
3. Inspektorat;
4. Dinas; dan
5. Badan.

Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas:

1. Sekretariat Daerah;
2. Sekretariat DPRD;
3. Inspektorat;
4. Dinas;
5. Badan; dan
6. Kecamatan.

c. Kriteria Tipologi Perangkat Daerah

Kriteria tipologi perangkat daerah untuk menentukan tipe perangkat daerah berdasarkan hasil pemetaan urusan pemerintahan dengan variabel:

1. Umum dengan bobot 20% (dua puluh persen); dan
2. Teknis dengan bobot 80% (delapan puluh persen).

Kriteria variabel umum ditetapkan berdasarkan karakteristik daerah yang terdiri atas indikator:

1. Jumlah penduduk; 2. Luas wilayah; dan
3. Jumlah anggaran pendapatan dan belanja Daerah.

Kriteria variabel teknis ditetapkan berdasarkan beban tugas utama pada setiap urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota serta fungsi penunjang urusan pemerintahan.

d. Kriteria Perangkat Daerah

Tipologi sekretariat Daerah, sekretariat DPRD, dan inspektorat, serta fungsi penunjang Urusan Pemerintahan bidang perencanaan dan keuangan ditetapkan berdasarkan hasil perhitungan nilai variabel sebagai berikut: sekretariat Daerah, sekretariat DPRD, dan inspektorat, serta fungsi penunjang Urusan Pemerintahan bidang perencanaan dan keuangan tipe A apabila hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 800 (delapan ratus); Sekretariat Daerah, sekretariat DPRD, dan inspektorat, serta fungsi penunjang Urusan Pemerintahan bidang perencanaan dan keuangan tipe B apabila hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 600 (enam ratus) sampai dengan 800 (delapan ratus); dan Sekretariat Daerah, sekretariat DPRD, dan inspektorat, serta fungsi penunjang Urusan Pemerintahan bidang perencanaan dan keuangan tipe C apabila hasil perhitungan nilai variabel kurang dari atau sama dengan 600 (enam ratus).

Tipologi dinas dan badan ditetapkan berdasarkan hasil perhitungan nilai variabel sebagai berikut: dinas dan badan tipe A apabila hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 800 (delapan ratus); dinas dan badan tipe B apabila hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 600 (enam ratus) sampai dengan 800 (delapan ratus); dinas

dan badan tipe C apabila hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 400 (empat ratus) sampai dengan 600 (enam ratus).

Dalam hal hasil perhitungan nilai variabel Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar tidak memenuhi perhitungan nilai variabel untuk menjadi dinas, Urusan Pemerintahan tersebut tetap dibentuk sebagai dinas tipe C.

Tipologi kecamatan ditetapkan berdasarkan hasil perhitungan nilai variabel sebagai berikut: kecamatan tipe A apabila hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 600 (enam ratus); dan kecamatan tipe B apabila hasil perhitungan nilai variabel kurang dari atau sama dengan 600 (enam ratus).

Dalam hal perhitungan nilai variabel Urusan Pemerintahan atau fungsi penunjang Urusan Pemerintahan bagi pemerintah provinsi dan kabupaten/kota kurang dari 400 (empat ratus) untuk Urusan

Pemerintahan selain Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, berlaku ketentuan sebagai berikut: menjadi bidang apabila hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 300 (tiga ratus) sampai dengan 400 (empat ratus); dan menjadi subbidang atau seksi pada bidang apabila hasil perhitungan nilai variabel kurang dari atau sama dengan 300 (tiga ratus).

Dalam hal kemampuan keuangan Daerah atau ketersediaan aparatur yang dimiliki oleh Daerah masih terbatas, tipe Perangkat Daerah dapat diturunkan dari hasil pemetaan. Berdasarkan pertimbangan efisiensi sumber daya yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah, dinas atau badan tipe C dengan hasil perhitungan nilai variabel 400 (empat ratus) sampai dengan 500 (lima ratus) sebelum dikalikan dengan faktor kesulitan geografis, dapat digabung dengan dinas atau badan tipe C menjadi 1 (satu) dinas atau badan tipe B, atau digabung dengan dinas atau badan tipe B menjadi dinas atau badan tipe A, atau digabung dengan dinas atau badan tipe A, menjadi dinas atau badan tipe A dengan 5 (lima) bidang. Penggabungan tersebut dilakukan dengan Urusan Pemerintahan dalam 1 (satu) rumpun. Nomenklatur

dinas atau badan hasil penggabungan tersebut merupakan nomenklatur yang mencerminkan Urusan Pemerintahan atau fungsi penunjang Urusan Pemerintahan yang digabung.

3 . Undang-undang No. 23 Tahun 2014

Lahirnya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan kesepakatan antara Komisi II DPR RI dengan Kementerian Dalam Negeri pada awal tahun 2010 silam untuk memecah kedalam tiga Undang-undang Pemerintah Daerah. Pada naskah akademik RUU Pemerintahan

Daerah, menyebutkan bahwa tujuan RUU tersebut adalah untuk memperbaiki berbagai kelemahan dari Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Beberapa kelemahan yang dimaksud adalah konsep kebijakan desentralisasi dalam Negara kesatuan, hubungan anatara pemerintahan daerah dengan masyarakat sipil dan berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah yang belum diatur.

Ketentuan yang baru tersebut diantaranya aalah pembagian antara urusan daerah dan pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota tentang penyelenggaraan urusan pemerintah bidang kehutanan, kelautan dan sumber daya mineral, sedangkan urusan pendidikan pengelolaan pendidikan menengah dan khusus menjadi kewenangan pemerintah provinsi.

Perbedaan selajutnya pembagian urusan pemerintahan. Pada undangundang sebelumnya urusan pemerintah dibagi atas urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat (dapat dilimpahkan sebagian urusannya kepada perangkat pemerintah pusat atau wakil pemerintah pusat didaerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah) dan urusan pemerintah daerah dibagi atas urusan wajib dan pilihan. Namun, di Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan dibagi atas urusan absolut yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat, urusan pemerintahan kongkruen yang dibagi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota.

Dalam Undang-undang No 23 Tahun 2014, urusan pemerintah yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah dibedakan atas dua jenis. Dalam Pasal 9:

1. Urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintah konkuren, dan urusan pemerintah umum
2. Urusan pemerintah absolute sebagai mana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat
3. Urusan pemerintaha konkuren sebagaimana dimaksudkan pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang ddibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota
4. Urusan pemerintah konkuren yang iserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah
5. Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan

Sementara dalam pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, menjelaskan bahawa urusan pemerintah yang bersifat absolute adalah:

- a. Politik luar negeri
- b. Pertahanan
- c. Keamanan
- d. Yustisi
- e. Moneter dan fiscal internasional; dan
- f. Agama

Dan dalam proses pelaksanaannya pemerintah dapat menjalankan sendiri atau melimpahkan wewenang pada instansi vertikal yang ada di Daerah atau

gubernur sebagai wakil dari Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.
(Pasal 10 ayat 2 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014)

Dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang dimaksud dengan urusan pemerintah konkuren adalah:

1. Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
2. Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.
3. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terdapat perubahan mengenai pengelolaan sumber daya alam, seperti yang terdapat dalam pasal 14 dan pasal 15:

1. Pasal 14 ayat (1):

“Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi.”

2. Pasal 14 ayat (3):

“Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.”

3. Pasal 15 ayat (1):

“Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.”

B. Konsep Otonomi didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

berkaitan dengan pasal 18 ayat 2 dan ayat 5 UUD 1945.

Konsep otonomi di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memiliki beberapa penyempitan kewenangan dari undang-undang

sebelumnya. Beberapa pasal ada yang membatasi hak daerah untuk mengatur daerahnya sendiri, di dalam undang-undang terbaru ini mengalami pengembirian. Seperti diantaranya pada Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang berbunyi:

1. Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber dayamineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi.
2. Urusan Pemerintahan bidang kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.
3. Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
4. Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi dalam Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.
5. Daerah kabupaten/kota penghasil dan bukan penghasil mendapatkan bagi hasil dari penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
6. Penentuan Daerah kabupaten/kota penghasil untuk penghitungan bagi hasil kelautan adalah hasil kelautan yang berada dalam batas wilayah 4 (empat) mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.
7. Dalam hal batas wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (6) kurang dari 4 (empat) mil, batas wilayahnya dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari Daerah yang berbatasan. Dalam pasal 18 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945, pemerintah daerah provinsi
Dalam pengambilalihan kelola minyak dan gas bumi bukanlah menjadi

urusan pemerintah yang absolut. Pengelolaan sumber daya alam oleh pusat seperti mengembalikan nuansa pemerintahan ke zaman sebelum reformasi, dimana daerah hanya dijadikan objek oleh pemerintah pusat, bukan subjek yang aktif mengatur dan mengurus daerahnya sendiri sesuai dengan potensi dan kondisi objektif yang dimilikinya.

Kepengurusan masalah pemerintahan daerah secara garis besar diatur dalam Pasal 18 ayat 2 dan 5 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan; (5) pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Menurut tim kuasa hukum Bupati Kabupaten Donggala merasa keberatan dengan diberlakukannya pasal ini. Dalam ringkasan permohonan perkara Nomor 136/PUU-XIII/2015, sebagai berikut:

1. Pemohon adalah Bupati Kabupaten Donggala dan bertindak selaku Kepala Pemerintah Daerah;
2. Bahwa menurut Pemohon, muatan UU 23/2014 mengandung kerancuan karakteristik, diantaranya Pasal 14 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 15 ayat (1) dan lampiran yang memberikan penegasan mengenai pembagian tugas pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah;
3. Pasal 14 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 15 ayat (1), serta lampiran UU 23/2014 telah memangkas hak-hak serta kewenangan pemerintah kabupaten dalam mengelola sumber daya alam yang berada di dalam wilayah kabupaten yang dapat diandalkan sebagai sumber pendapatan daerah serta urusan-urusan yang sifatnya strategis bagi wilayah kabupaten tersebut, dan hal tersebut bertentangan dengan Pasal 18 UUD 1945.
4. Bahwa urusan pemerintahan yang diatur dalam Bab IV UU 23/2014 terdiri dari klasifikasi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum.
5. Bahwa menurut Pemohon, penjabaran porsi urusan pemerintahan justru diceraikan melalui materi muatan dalam Pasal 14 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 15 ayat (1), serta lampiran UU 23/2014 dan kemudian menimbulkan kerancuan dengan kesan menggeserkan hak-hak konstitusional urusan pemerintahan daerah melalui penghalusan bahasa “pembagian urusan pemerintahan konkuren” sebagaimana pengertiannya ditegaskan dalam Pasal 11 ayat (1), (2), dan (3) UU 23/2014 yang berimbas pada ketentuan Pasal 12 ayat (3) UU 23/2014 dengan penegasan yang dicerminkan dalam Pasal 13 ayat (1) s/d ayat

(4), sehingga berimbas pula pada pengatur yang dirumuskan dalam Pasal 14 ayat (1) dan (3), Pasal 15 ayat (1) beserta lampiran UU 23/2014.

Dalam ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, antara lain, ditegaskan bahwa pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Penegasan ini menjadi dasar hukum bagi seluruh Pemerintah Daerah untuk menjalankan roda pemerintahan secara lebih leluasa dan bebas serta sesuai dengan kebutuhan, kondisi, dan karakteristik daerahnya masing-masing, kecuali untuk urusan pemerintahan yang bersifat absolut.

C. Konsep Ideal Otonomi Daerah terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia

Bangsa Indonesia telah menempuh perjalanan yang cukup panjang dalam menjalankan roda pemerintahan yang berlandaskan kedaulatan rakyat, proses perjalanan tersebut telah berulang kali melakukan perbaikan, khususnya pengaturan sistem pemerintahan termasuk juga dipemerintahan daerah, terbukti dengan beberapa kali melakukan perubahan atau perkembangan undang-undang yang mengatur pemerintah daerah. Perubahan tersebut oleh para pembuat undang-undang dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan kemaslahatan umum. Walaupun dalam proses pembuatan undang-undang tersebut terkadang terdapat kepentingan suatu golongan yang hal itu tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat umum.

Walau bagaimanapun adanya sebuah pemerintahan tentu tidak terlepas dari ada rakyat, hal itu merupakan sesuatu yang tidak dapat dipisahkan. Dalam konsep kedaulatan, rakyat dengan pemerintahan haruslah menyatu. Tidak terpisah atau memiliki perbedaan yang sangat kontras antara kepentingan pemerintah dengan kepentingan rakyat. Menurut Yamin, yang dikutip oleh Adnan Buyung Nasution dalam buku yang berjudul “Aspirasi Pemerintah Konstitusional di Indonesia” mengemukakan pendapat bahwa, jika kita hendak mendirikan Negara

Indonesia yang sesuai dengan keistimewaan sifat an corak masyarakat Indonesia, maka negara harus berdasar atas aliran pikiran (*staatsidee*) negara yang integralistik, negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan-golongannya dalam lapangan apapun.⁶⁷

Teori bernegara dalam cara pandang integralistik Indonesia adalah negara dibentuk sebagaimana dirumuskan di dalam alinea III pembukaan Undang-

Undang Dasar 1945, yaitu: “Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorong oleh keinginan luhur supaya berkehiupan kebangsaan yang bebas, dan seterusnya. Rumusan ini dikembangkan lebih lanjut dengan ungkapan: kedaulatan ada di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang mencerminkan kesatuan (integral) dengan cara musyawarah dan bukan koalisi, dimana pengambilan keputusannya dapat mufakat, suara terbanyak, dan atau suara 2/3. Sebagai pelaksana gerak kenegaraan ditunjuklah seorang Mandataris Majelis Permusyawaratan

⁶⁷ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2001), hlm. 91

Rakyat.⁶⁸ Demikian dasar utama pencerminan Ideologi Pancasila yang bersifat kekeluargaan pada hidup kenegaraan bangsa Indonesia.

Kedaulatan rakyat di Indonesia sangat dijunjung tinggi, oleh karena itu pemerintah sejatinya adalah pelayan bagi rakyat, didalam kekuasaan suatu Negara yang dijalankan oleh pemerintahan dari pusat hingga pemerintahan daerah mempunyai kedaulatan masing-masing dan hal tersebut dijamin oleh konstitusi. Asas kedaulatan rakyat ini terdapat dalam pembukaan Undang

Undang Dasar 1945 yang menyebutkan sebagai berikut: “Maka disusunlah

Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam Undang Undang Dasar Negara Indonesia, yang berkedaulatan rakyat...” Asas ini menghendaki agar setiap tindakan dari Pemerintah harus berdasarkan kemauan rakyat (bukan anggota parpol yang menang atau sedang berkuasa) dan pada akhirnya harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat-rakyatnya melalui wakil-wakilnya.

Dalam hubungan ini perlu kita resapi kembali penegasan Bung Hatta tentang hakekat kedaulatan rakyat dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintah di daerah, yang dikemukakan dalam konprensi pamongpraja di Solo, 7

Februari 1946, yang antara lain sebagai berikut:⁶⁹ “Wujud kedaulatan rakyat sebagai pernyataan daripada pemerintahan rakyat ialah bahwa rakyat dalam keadaan seluruhnya atau dalam bagian-bagiannya memerintah dirinya sendiri”

Jika dikaji lebih mendalam inilah aspek lain dari dampak Ideologi Pancasila pada kehidupan bernegara bangsa Indonesia yang harus dibudayakan. Pada pemikiran ini dihindarkan penggunaan pengertian *penguasa* yang

⁶⁸ Zulkifly Hamid, *Pengantar Ilmu Politik*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 195

⁶⁹ Bung Hatta dalam Sujamto, *Cakrawala Otonomi Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1993), hlm.

28 ⁸⁰ Zulkifly Hamid, *Pengantar Ilmu Politik*, *op.cit*, hlm. 196

mencerminkan adanya yang dikuasai, *pemerintah* yang mencerminkan adanya yang memerintah dan diperintah, serta pengertian *kekuasaan*, kesemuanya mencerminkan dualisme dalam bernegara. Kekuasaan belaka ditolak oleh Undang-Undang Dasar 1945, melainkan harus didasarkan pada hukum yang menumbuhkan pengertian kewenangan yang mencerminkan kewibawaan atas hukum.⁸⁰

Ini membawa konsekuensi pada hidup kenegaraan yang dirumuskan oleh para pembentuk Undang-Undang Dasar 1945, dengan rumusan: “Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum dan tidak berdasarkan kekuasaan belaka, dan pemerintah berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar) dan tidak bersifat absolutism (kekuasaan yang tidak terbatas).”⁷⁰

Jika dilihat dari sudut pandang hukum, negara sebagai pencipta dan penegak hukum di dalam segala kegiatannya harus tunduk kepada hukum yang berlaku. Dalam arti ini hukum membawahkan negara. Berdasarkan pengertian bahwa hukum itu bersumber pada kesadaran hukum rakyat seperti dikemukakan oleh Krabbe, sehingga hukum mempunyai wibawa yang tidak berkaitan dengan seseorang (*impersonal*), berkembanglah teori “kedaulatan hukum, “*rule of law*”, “negara hukum”, dan sebagainya.⁷¹

Dalam asas negara hukum atau *rechtsstaat* mengenal konsep pembagian kekuasaan, seperti yang dikemukakan Freidrich Julius Stahl yang diilhami oleh

⁷⁰ *Ibid*, hlm 196

⁷¹ Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 181

Immanuel Kant. Menurut Stahl, unsur negara hukum (*rechtsstaat*) adalah:⁷²

1. Perlindungan hak-hak asasi manusia;
 2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak hak itu;
 3. Pemerintahan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan; dan
 4. Peradilan administrasi dalam perselisihan
- Stahl menambahkan dua unsur lain dari apa yang dikembangkan oleh

Kant, yakni setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan undangundang dan adanya administrasi yang berdiri sendiri. Hal itu dilatarbelakangi oleh kenyataan bahwa dengan perkembangan zaman, faham hukum liberal yang melarang campur tangan pamarintah dalam urusan kesejahteraan masyarakat sebagaimana diuraikan diatas tidak mungkin dipertahankan lagi.⁷³

Pada saat yang hampir bersamaan, muncul pula konsep negara hukum (*the rule of law*), yang lahir dalam naungan sistem hukum *common law*. Unsur-unsur *the rule of law* adalah sebagai berikut:⁷⁴

1. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of law*), yaitu tidak ada kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum.
2. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat.
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (dinegara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Dalam perkembangannya konsep Negara hukum tersebut, kemudian mengalami penyempurnaan, yang secara umum dapat dilihat diantaranya:⁸⁶

⁷² Mirriam Budiardjo dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2002), hlm. 3

⁷³ Sunarto, *Pengantar Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta: Magnum Pustaka Utama, 2015), hlm. 194

⁷⁴ Mirriam Budiardjo dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, op.cit., hlm.3-4 ⁸⁶*Ibid*, hlm. 4-5

1. Sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat;
2. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau Peraturan Perundang-undangan;
3. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara)
4. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
5. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechtterlijkecontrole*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada dibawah pengaruh eksekutif;
6. Adanya peranan yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan melaksanakan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah;
7. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumberdaya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.

Perumusan unsur-unsur negara hukum ini tidak terlepas dari falsafah dan sosio-politik yang melatarbelakanginya, terutama pengaruh falsafah individualisme, yang menempatkan individu atau warga negara sebagai *primus inter pares* dalam kehidupan bernegara. Oleh karena itu, unsur pembatasan kekuasaan negara untuk melindungi hak-hak individu menempati posisi yang signifikan. Semangat membatasi kekuasaan negara ini semakin kental setelah munculnya adagium yang sangat populer dari Lord Acton, yaitu “*Power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*”. Model negara hukum seperti ini berdasarkan catatan sejarah dikenal dengan sebutan *demokrasi konstitusional*, dengan ciri bahwa pemerintahan yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan tercantum dalam konstitusi, sehingga sering disebut “pemerintah berdasarkan konstitusi” (*constitutional government*).⁷⁵

⁷⁵ *Ibid*, hlm. 6

Indonesia sebagai bangsa yang majemuk perlu diatur mengenai pembagian kekuasaan, kerana sejatinya apabila kekuasaan yang terpusat pada satu orang atau satu golongan tanpa didukung oleh rakyat yang “sadar” akan menimbulkan kekuasaan yang sewenang-wenang. Kekuasaan yang absolut dapat membutakan hati manusia. Apabila penguasa terlalu mengekakang dalam urusan

pemerintahan, rakyat merasa terkekang oleh aturan pemerintah yang tidak sesuai kultur sosiologis serta geografis masyarakat di suatu daerah hal itu akan menimbulkan konflik didaerah daerah seperti melihat sejarah aceh dan juga Maluku yang kurang diperlakukan sebagai subjek dalam sebuah negara.

Dalam konteks otonomi daerah pemebagian kekuasaan diperlukan agar meminimalisir kesewenang-wenangan yang kemungkinan besar dapat dilakukan pusat kepada daerah. Warga daerah setempat lah tentu lebih memahami unsure geografis, sosial dan budaya setempat ketimbang pemerintah pusat yang tidak tinggal didaerah. Mengambil pelajaran dari hadist rosul yang berbunyi “Kamu lebih mengetahui urusan duniamu.”(H.R. Muslim, no. 2363)

Masyarakat daerah yang hidup tumbuh dan berkembang biak dialamnya sudah sejak lama tentu lebih mengetahui urusan mengenai dunianya/alamnya/struktur geografis sosiologis serta psikologis tempat dirinya hidup. Sehingga dalam hal ini pemerintah tidak bisa menyamaratakan seluruh daerah bagian harus sama dengan pusat. Akan terjadi ketimpangan apabila kondisi geografis dan sosial yang berbeda-beda tersebut harus menyeragamkan

dengan pusat. Oleh karena itu pembagian kekuasaan perlu, asalkan tidak bertentangan dengan kewenangan absolut pemerintah pusat.

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berdasarkan penjelasan dinyatakan bahwa, daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah yang bersifat otonom (*streek end rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah. Oleh karena itu, di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.⁷⁶

Dalam teritorial negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturen delandchappen* dan *volksgemeen schappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan karena dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa dan segala peraturan negara mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut.⁷⁷

Dalam Pasal 18A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diamanatkan tentang hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota, antara provinsi, kabupaten

⁷⁶ Siswanto Sunaryo, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, op.cit., hlm. 1

⁷⁷ *Ibid*, hlm 1

serta kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Disamping itu, sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Begitu juga dalam pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dinyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.⁷⁸

Baik secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru pemerintah daerah dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memuat berbagai paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut tampak dari prinsip-prinsip dan ketentuan yang dikutip dari MPR RI, "Panduan Dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945", sebagai berikut:⁷⁹

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat 2). Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Prinsip baru dalam pasal 18 (baru) lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai suatu pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi unsure pemerintahan sentralisasi dalam pemerintahan daerah. Gubernur, Bupati, dan Walikota semata-mata sebagai penyenggara daerah otonomi di daerah.

⁷⁸ Yuswalina, Kun Budiarto, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, op.cit., hlm. 147-148

⁷⁹ *Ibid*, hlm. 148

2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (pasal 18 ayat 5). Meskipun secara historis Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, yang terjadi adalah penyempitan otonomi daerah menuju sentralisasi. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menghindari pemberian otonomi menuju sentralisasi, maka sangat tepat, pasal 18 baru menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat.
3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat 1). Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi tidak harus seragam (*uniformitas*). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh sebagaimana yang diselenggarakan pusat.
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat 2). Yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti desa, marga, nagari, gampong, meusanah, huta, negorij dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat bersifat teritorial atau genealogis yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang apat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak kedalam atau keluar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tapi juga dihormati, artinya mempunyai hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintah lain seperti kabupaten dan kota. Pengakuan dan penghormatan itu diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisional masih nyata ada dan berfungsi (hidup), sesuai dengan prinsip negara kesatuan.

Pembatasan ini perlu, untuk mencegah tuntutan seolah-olah suatu masyarakat hukum masih ada sedangkan kenyataan telah sama sekali berubah atau terhapus, antara lain karena terserap pada satuan pemerintahan lainnya. Juga harus tunduk pada prinsip negara kesatuan.

5. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat 1). Ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan bersifat khusus atau istimewa (baik di tingkat provinsi, kabupaten dan kota, atau desa).
6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat 3). Hal ini telah teralienasi dalam pemilihan umum anggota DPRD tahun 2004. Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
7. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat 2). Prinsip ini diterjemahkan dalam Undang-Undang

Nomor 32 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan menyatakan, bahwa hubungan itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, an sumber daya lainnya, yang dilaksanakan secara adil dan selaras (Pasal 2 ayat 5 dan 6).



BAB IV

PENUTUP

I. Kesimpulan

Dari uraian bab sebelumnya penulis menarik kesimpulan bahwa:

1. Pengaturan otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memiliki kecenderungan mengarah kepada bentuk pemerintahan negara federal, yang memunculkan “raja-raja” kecil di daerah. Menjamurnya pemekaran daerah Kabupaten/Provinsi, di era Otonomi Daerah ini, di seluruh tanah air banyak terjadi berbagai aspirasi dari masyarakat untuk melepaskan diri dari kabupaten induk untuk membangun kabupaten/provinsi sendiri. Kondisi ini sangat memungkinkan sekali karena dilatarbelakangi oleh kondisi geografis di semua daerah yang serba kompleks permasalahannya sehingga menyebabkan di semua daerah tidak dapat dijangkau oleh kekuasaan pemerintah lokal yang menyebabkan terhambatnya peningkatan kesejahteraan rakyat setempat dan pelayanan pemerintah.
2. Pengaturan otonomi daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak lagi dilakukan secara hierarkis. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sebagai perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, tidak dikenal lagi istilah Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II, melainkan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi daerah Provinsi,

Kabupaten dan Kota yang bersifat otonom dan satu sama lain memiliki kedudukan yang sejajar. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 provinsi tetap memberikan peran terhadap kabupaten dan kota sebagai coordinator dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, memberikan perubahan mendasar berkaitan dengan penerapan asas derivasi kewenangan dari pusat ke daerah yang dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi dan desentralisasi terbatas hanya pada daerah Provinsi. Dengan demikian, provinsi masih memiliki status ganda, yaitu sebagai wilayah administratif sekaligus sebagai daerah otonom.

3. Pengaturan otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, terlalu bernuansa sentralistik yang mengharuskan pengelolaan sumber daya alam dikelola oleh pusat sepenuhnya. Hal ini bertentangan dengan Undang-Undang dasar 1945 yang menganjurkan agar otonomi dijalankan untuk menumbuhkan kemandirian daerah dalam mengelola wilayahnya.
4. Konsep ideal otonomi daerah terhadap Negara kesatuan Indonesia ialah asas otonomi dan tugas pembantuan, sesuai dengan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 ayat 2. Ketentuan ini mengamanatkan, bahwa pemerintah daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Saran dari penulis agar dalam pembentukan undang-undang pemerintah meninjau kembali tentang pengelolaan pendapatan daerah dalam hal sumber daya alam serta berperan dalam membimbing daerah untuk dapat mengelola secara mandiri potensi yang dimiliki oleh daerahnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2001)
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum FH UII, 2005)
- Bung Hatta dalam Sujamto, *Cakrawala Otonomi Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1993)
- Carlton Clymer Rodee, *Pengantar Ilmu Politik*, diterjemahkan oleh Zulkifly Hamid (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011)
- Dadang Solihin, Deddy Supriady Bratakusumah, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2002)
- Didik Sukriono, *Hukum Konstitusi Dan Konsep Otonomi, Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah Dan Desa Pasca Perubahan Konsitusi*, (Malang: Setara Press, 2013)
- H. A. Djazuli, *Fiqh Siyasa: Implementasi Kemaslahatan Umat dalam Rambu-Rambu Syariah*, (Jakarta: Kencana, 2009)
- Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Jakarta: Sinar Grafika
- J Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009)
- _____, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2002)
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi press, 2005)

- Mirriam Budiardjo dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2002)
- Murtir Jeddawi, *Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah, Analisis Kewenangan, Kelembagaan, Manajemen, Kepegawaian, dan Peraturan Daerah*, (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2008)
- Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI, Kajian Terhadap Daerah Istimewa, Daerah Khusus, dan Otonomi Khusus*, (Bandung: Nusa Media, 2014)
- _____, *Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta : Raja Grafindo, 2011)
- _____, *Hukum Pemerintah Daerah*, (Bandung: Nusa Media, 2009)
- _____, *Otonomi Daerah*, (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2005)
- Putera Astomo, *Hukum Tata Negara, Teori Dan Praktek*, (Yogyakarta: Thafa Media, 2014)
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006)
- Syamsuddin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: LIPI Press, 2005)
- Soehino, *Ilmu Negara*, (Yogyakarta : Liberty, 1996)
- Sunarto, *Pengantar Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta: Magnum Pustaka Utama, 2015)
- Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982)
- Undang-Undang Dasar 1945
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah

Yuswalina, Kun Budiarto, *Hukum Tata Negara di Indonesia*,

