BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG SISTEM PEMERINTAHAAN DAERAH DAN KEBIJAKAN DESENTRALISASI ASIMETRIS

A. Negara Kesatuan Republik Indonesia

Di dalam negara kesatuan *(Unitary State)*, secara vertikal terdapat ”Satuan Pemerintahan Nasional” *(Pemerintah Pusat)* dan ”Satuan Pemerintahan Sub-National” *(Pemerintahan Daerah)*, sedangkan secara horisontal terdapat badan-badan/Lembaga *Legislatif, Eksekutif, dan Judicatif.* Kekuasaan atau kewenangan dibagi oleh pemerintah pusat kepada satuan pemerintahan daerah yang dibentuk dengan undang-undang, namun kedaulatan *(souvereignty)* yang melekat kepada negara dan bangsa tidak dibagi kepada pemerintah daerah.[14]

Pemerintahan dalam arti sempit adalah organ atau alat pemerintahan negara yang dibentuk untuk oleh negara melaksanakan tugas-tugas negara. Sedangkan kata pemerintahan dalam arti luas adalah semua badan yang bertugas untuk mengurusi segala urusan yang negara baik yudikatif, eksekutif maupun kekuasaan legislatif dalam menyelenggarakan kesejahteraan, keamanan, dan meningkatkan derajat dan tingkat kehidupan masyarakat serta

[14] Zaidan Nawawi, “Peranan Dan Tugas Utama Pemerintahan Daerah Dalam Pelayanan Publik” *(Suatu Analisis Akademik dan Empirik Mengenai Implementasi Kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah Menurut Versi UU No. 32 Tahun 2004 dalam Mendukung Hubungan antar Pemerintahan dan Mendorong Kerjasama antar Daerah dalam upaya mewujudkan pelayanan public yang baik)*, hlm. 1.

menjamin kepentingan negara itu sendiri.[15] Menurut Syaukani, Afan Gaffar, dan Ryaas Rasyid pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat.[16]

Sistem pemerintahan secara etimologis merupakan gabungan dari dua kata yaitu "sistem" dan "pemerintahan". Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia sistem adalah : perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas. Kata sistem juga berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari kata "syn" dan "histani" yang berarti menempatkan bersama.[17]

Suatu negara memerlukan suatu pemerintahan yang berguna untuk mengatur rumah tangga negara dan melindungi seluruh warga negaranya serta sebagai pelaksana pemerintahan. Pemerintahan dibentuk berdasarkan hukum. Tugas pemerintah semakin banyak mengingat perkembangan jaman dan perkembangan dunia. Pemerintah di Indonesia menyesuaikan dan mengikuti jejak-jejak sistem pemerintahan di negara-negara maju. Hal ini dijadikan acuan dan pegangan dalam menjalankan roda pemerintahan dalam menjalankan negara.

Indonesia yang merupakan negara kesatuan yang berbentuk negara kepulauan mempunyai banyak wilayah teritorial yang sangat luas berupa gugusan beribu-ribu pulau. Karena wilayah teritorial inilah Indonesia menerapkan sistem pemerintahan terpusat yang dikenal dengan sistem negara kesatuan. Berbeda halnya dengan Amerika yang menganut sistem negara federal. Negara federal

---

[15] Juanda, *"Hukum Pemerintahan Daerah",* PT. Alumni Bandung, Bandung, 2004, hlm. 199.

[16] Syaukani, Affan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *"Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan",* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, hlm. 65.

[17] Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1987, hlm. 351.

mempunyai wilayah negara-negara bagian yang lebih kecil yang mempunyai aturan tersendiri dan berbeda-beda dengan negara bagian lainnya. Indonesia sistem pemerintahannya terpusat dan dikendalikan oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu akan lebih efisien dan efektif apabila pengelolaan berbagai urusan pemerintahan ditangani oleh unit atau perangkat pemerintah yang berada di wilayah masing-masing daerah tersebut. Karena keterbatasan kemampuan pemerintah pusat dalam hal mengontrol dan melayani daerah-daerah yang lebih kecil maka dibentuklah pemerintahan daerah.[18]

Perbedaan kondisi daerah, kebutuhan daerah, sumber daya daerah, aspirasi daerah dan bahkan prioritas daerah menuntut perlunya diciptakan transportasi kebijaksanaan nasional yang efektif ke dalam program daerah secara responsif dan bertanggung jawab. Kesulitan untuk menjalankan serangkaian pelayanan kepada masyarakat daerah oleh departemen yang ada di pusat seringkali dijumpai di pemerintahan Indonesia. Bahkan banyak pejabat birokrasi nasional memiliki pemahaman yang minim dalam hal keberagaman kondisi daerah. Hal ini banyak berdampak pada kesulitan pemerintah merealisasikan program-program yang ada di daerah.

Pemerintah lokal/daerah yang kita kenal sekarang berasal dari perkembangan praktik pemerintahan di Eropa pada abad ke 11 dan 12. Pada saat itu muncul satuan-satuan wilayah di tingkat dasar yang secara alamiah membentuk

[18] Syaukani, Affan Gaffar, dan Ryaas Rasyid, *loc.cit.*

suatu lembaga pemerintahan.satuan-satuan wilayah tersebut diberi nama *municipal* (kota), *county* (kabupaten), *communy* / *gementee* (desa).[19]

1. Prinsip penyelenggaraan otonomi daerah

Secara etimologi, Otonomi berasal dari bahasa Yunani *autos* yang artinya sendiri, dan *nomos* yang berarti hukuman atau aturan, jadi pengertian otonomi adalah pengundangan sendiri. Inti dari konsep pelaksanaan otonomi daerah adalah upaya memaksimalkan hasil yang akan dicapai sekaligus menghindari kerumitan dan hal-hal yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian tuntutan masyarakat dapat diwujudkan secara nyata dengan penerapan otonomi daerah dan kelangsungan pelayanan umum yang tidak diabaikan Pelaksanaan otonomi daerah adalah mendekatkan pemerintah dalam bentuk Pemerintah Daerah kepada masyarakat, agar pemerintah daerah memahami keinginan, aspirasi dan kebutuhan masyarakat.[20]

Dengan demikian tingkat kesejahteraan masyarakat akan sangat tergantung kepada tingkat ”pelayanan publik” yang disediakan oleh pemerintah daerah. Paradigma ”otonomi daerah” menurut semangat UU No. 32 Tahun 2004 adalah ”otonomi masyarakat”, dalam arti Pemerintah Daerah sebagai perwujudan dari ”otonomi masyarakat” dituntut untuk lebih mampu mensejahterakan masyarakat melalui pelayanan publik dibanding dengan pemerintah pusat yang jaraknya lebih jauh kepada masyarakat.[21]

---

[19] Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta, 2007, hlm. 1.

[20] *Ibid.*, hlm. 8.

[21] *Ibid.*, hlm. 10.

Prinsip-prinsip tersebut tertuang dalam Asas penyelenggaraan pemerintahan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah merupakan perluasan dan penambahan terdadap Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebasa dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan tersebut adalah :

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

2. Desentralisasi

Asas Desentralisasi adalah penyerahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Urusan-urusan Pemerintahan yang telah diserahkan kepada Daerah dalam rangka Pelaksanaan Asas Desentralisasi ini pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggungjawab Daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada Daerah baik yang menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaan. Demikian pula perangkat pelaksanaannya adalah Perangkat Daerah itu sendiri, terutama Dinas-Dinas Daerah.

Mengenai pengertian desentralisasi The Liang Gie menyatakan bahwa: Desentralisasi sebagai suatu sistem kenegaraan adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintahan Pusat kepada kepala satuan-satuan organisasi pemerintahan untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah.[22]

Oleh karena itu desentralisasi perlu diselenggarakan oleh Negara Republik Indonesia karena bentuk negara kesatuan yang dianutnya mencakup berbagai faktor geografis, ekonomis, sosiologis, politik, psikologis, historis dan kultur yang berbeda-beda dari wilayah ke wilayah dan untuk memupuk kesadaran bernegara dan berpemerintahan sendiri dikalangan Rakyat Indonesia serta membangun negara seluruhnya, khususnya pembangunan ekonomi.

Kebalikan asas desentralisasi adalah asas sentralisasi. Dalam negara yang mempergunakan asas sentralisasi, semua urusan negara, baik itu di Pusat maupun di Daerah adalah merupakan urusan Pusat. Pemerintahan Daerah yang ada di Daerah semata-mata hanya pemerintahan administratif dan tidak terdapat pemerintahan yang mengurus rumah tangga sendiri. Sebagai contoh dapat dikemukakan disini adalah sistem pemerintahan Hindia Belanda pada masa sebelum Belanda hanya ada Pemerintahan Pangreh Praja dengan beberapa jawatan Pusat lainnya di Daerah.

Konsep desentralisasi sering dibahas dalam konteks pembahasan mengenai sistem penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Pada

[22] The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Indonesia*, Gunung Agung Jakarta, 1988, hlm. 50.

masa sekarang, hampir setiap negara bangsa *(nation state)* menganut desentralisasi sebagai suatu asas dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Walaupun demikian, desentralisasi bukan merupakan sistem yang berdiri sendiri, melainkan merupakan rangkaian kesatuan dari suatu sistem yang lebih besar.

Suatu negara bangsa menganut desentralisasi bukan pula merupakan alternatif dari sentralisasi, karena antara desentralisasi dan sentralisasi tidak dilawankan dan karenanya tidak bersifat dikotomis, melainkan merupakan sub - sub sistem dalam kerangka sistem organisasi negara. Karenanya suatu negara bangsa merupakan *genus* dari *species* desentralisasi dan sentralisasi. Akan tetapi, pengertian desentralisasi tersebut sering dikacaukan *(interchangeably)* dengan istilah-istilah lainnya, seperti *decenralization, devolution, deconcentration,* desentralisasi politik *(political decentralization),* desentralisasi administratif (*adminisrative decentralization),* desentralisasi teritorial *(territoriale decentralisatie),* desentralisasi jabatan *(ambtelijke decentralisatie),* desentralisasi fungsional, otonomi dan *medebewind,* dan sebagainya. Berbagai definisi tentang desentralisasi dan otonomi telah banyak dikemukakan oleh para penulis yang sudah barang tentu pada umumnya didasarkan pada sudut pandang yang berbeda.[23]

Desentralisasi menurut bahasa latin berarti "jauh dari pusat" (*away from center).* Mengenali gap antara proposisi-propisisi teoritis normatif

[23] Abdul Ghafar Karim, *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 73.

dengan analisis empiris dalam kerangka konseptual deskriptif tentang desentralisasi, akan membantu pemahaman kita tentang banyaknya paradoks dalam studi desentralisasi. Misal tentang bagaimana suatu kebijakan yang akan memberikan otoomi yang luas kepada daerah, namun dalam prakteknya justru akan peluang kontrol yang besar kepada pemerintah pusat terhadap daerah.[24]

Desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah tingkat yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah tingkat yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah tersebut. Dengan pendapat yang ada demikian, prakarsa, wewenang, dan tanggungjawab mengenai urusan-urusan yang diserahkan tadi sepenuhnya menjadi tanggungjawab daerah itu sendiri, baik mengenai politik kebijaksanaan, perencanaan, dan pelaksanaanya maupun mengenai segi-segi pembiayaannya.

Pada intinya desentralisasi bermanfaat dalam memberikan kewenangan kepada masing-masing daerah untuk memutuskan dan membentuk suatu kebijakan yang tepat pada sasaran. Dalam arti tepat sasaran yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dalam suatu daerah, baik tepat waktu, tepat mengambil kebijakan, dan tepat dalam memberikan pekayanan terhadap warga masyarakat daerahnya.[25]

Ciri-ciri pokok desentralisasi adalah sebagai berikut:[26]

---

[24] *Ibid.*, hlm. 75.

[25] Pandji Santosa, ”Disintegrasi, Pemerintahan Lokal dan Dana Perimbangan Pusat”, Dosen Jurusan Ilmu Pemerintahan FISIP Unla, 2010, hlm. 3.

[26] *Ibid.*, hlm. 77.

a. Kemungkinan provinsi otonom dengan wilayah dan kekuasaan yang lebih luas dari *gewest*, terbagi dalam *regentshap* dan *stadgemeente* yang juga otonom
b. Otonomi daerah itu dan tugasnya untuk membantu melaksanakan peraturan perundangan pusat
c. Susunan Pemerintah Daerah umumnya terdiri dari 3 organ, yaitu *Raad* (dewan), *College* yang menjalankan pemerintahan sehari-hari dan kepala daerah (gubernur, residen, bupati)
d. Kepala daerah yang merupakan pejabat pusat sebagai kepala daerah *administrative* sekaligus sebagai organ daerah yaitu ketua *raad* dan ketua *college* dari daerah yang bersangkutan
e. Pengawasan terhadap daerah dilakukan oleh gubernur jenderal, daerah-daerah provinsi oleh *college* porivinsi yang bersangkutan. Kepala daerah sebagai pejabat pusat menjalankan pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi dalam daerahnya.

Perangkat-perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah itu sendiri.[27] Dengan adanya Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 tentang pemerintah daerah menunjukkan bahwa negara Indonesia menganut asas otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi daerah mempunyai kaitan yang erat dengan asas desentralisasi. Desentralisasi dibedakan menjadi 2 yaitu:

a. Desentralisasi teritorial (*territoriale decntralisatie*) yaitu penyerahaan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (*autonomie*),batas pengaturannya adalah daerah. Desentralisasi teritorial mengakibatkan adanya otonomi pada daerah yang menerima penyerahan.
b. Desentralisasi fungsionl (*funcionale desentralisatie)* yaitu pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu atau badan tertentu, batas pengaturan tersebut adalah jenis fungsi.[28]

Dalam negara yang sudah modern dan komplek, perlu diadakan desentralisasi di mana pemberian urusan-urusan tertentu kepada pemerintahan lokal (Pemerintahan Daerah), untuk diatur dan diurus sebagai urusan rumah tangga sendiri. Dengan demikian dekonsentrasi

[27] C.S.T Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Edisi Revisi, Cetakan. 2, Bumi Aksara, Jakarta, 2005, hlm. 142.
[28] Hanif Nurcholis, *op.cit.*, hlm. 4.

diadakan, pemberian wewenang kepada pejabat-pejabat bawahan di daerah, untuk menyelenggaraan urusan-urusan pusat yang terdapat di daerah dalam rangka hierarkies kepegawaian tidak tumbuh dengan desentralisasi.[29]

3. Dekonsentrasi

Adalah asas yang menyatakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat, kepala wilayah, atau kepala instansi vertikal yang lebih tinggi kepada pejabat-pajabatnya didaerah. Tanggungjawab tetap berani pada pemerintah pusat. Baik perencanaan dan pelaksanaan, maupun pembiayaannya tetap menjadi tanggungjawab pemerintah pusat. Unsur-unsur pelaksanaannya dikoordinasikan oleh kepala daerah dalam kedudukannya sebagai wakil dari pemerintah pusat. Latar belakang diadakannya sistem dekonsentrasi ini ialah bahwa tidak semua urusan pemerintah pusat diberikan kepada pemerintah daerah.[30]

Dekonsentrasi merupakan prinsip sistem pemerintahan, dimana terjadi pelimpahan sebagian kewenangan dari pemerintah pusat kepada alat-alat pemerintahan pusat yang ada di daerah dalam hubungan hierarkies antara atasan dan bawahan, untuk secara bertingkt menyelenggarakan urusan pemerintah pusat di wilayah itu, menurut kebijakan yang telah ditetapkan serta beban biaya dari pemerintah pusat.

---

[29] Harsono, *Hukum Tata Negara Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm. 34.

[30] *Ibid*, hlm. 35.

Alat pemerintah pusat yang ada di suatu wilayah tersebut bertugas hanya sebagai penyelenggaraan administratif.[31]

Dengan demikian asas dekonsentrasi merupakan, manifestasi dari penyelenggara pemerintahan negara yang mempergunakan asas dekonsentrasi yang dipersempit atau diperhalus. Asas ini merupakan manifestasi, penyelenggaraan pemerintahan pusat yang ada di daerah. Dekonsentrasi tidak mengakibatkan dadanya kewenangan suatu daerah untuk menentukan diri sendiri. Kebijakan-kebijakan yang dibuat atau dengan kata lain otonomi, kewenangan, dan pendanaan semua dilakukan oleh pemerintah pusat, ataupun kepala instasi vertikal yang berada di atasnya.[32]

Menurut Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari asas dekonsentrasi ini dapat ditinjau dari beberapa segi yaitu dari segi pemberian wewenang, segi pembentukan pemerintahan lokal administratif, dan segi pembagian wilayah negara. Ditinjau dari segi pembagian wewenang dekonsentrasi adalah asas yang dimaksudnya akan memberikan wewenang dari pemerintahan pusat kepada pejabat-pejabat bawahannya di daerah untuk menyelenggarakan

---

[31] Morisan, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia Era Reformasi*, Jakarta, Ramdina Prakarsa, 2005, hlm. 190.

[32] Dahlan Thaib, *Distorsi Sistem Pemberhentian (Impeachment) Kepala Daerah*, Toga Press, Yogyakarta, 2006, hlm. 68.

tugas-tugas atau wewenang-wewenang pusat yang terdapat di saerah. Ditinjau dari segi pembentukan pemerintahan lokal asas dekonsentrasi berarti asas yang akan membentuk pemerintahan-pemerintahan lokal administratif di daerah untuk diberi tugas atau wewenang menyelenggarakan urusan-urusan pemerintah pusat yang terdapat di daerah yang bersangkutan. Sedangkan ditinjau dari segi pembentukan wilayah negara, asas dekonsentrasi adalah asas yang akan membagi wilayah menjadi daerah-daerah pemerintahan lokal administratif. Oleh karena itu, tidak semua pemerintah pusat dapat diserahkan kepada daerah menurut asas dekonsentrasi, maka penyelenggaraan Pemerintah Pusat di daerah dilaksanakan oleh perangkat Pemerintah Pusat di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi. Urusan-urusan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat kepada pejabat-pejabatnya di daerah, menurut asas dekonsentrasi ini tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, baik mengenai perencanaan, pelaksanaan, maupun pembiayaannya.[33]

4. Asas tugas Pembantuan

Tugas pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan Pemerintahan yang dirugaskan kepada Pemerintahan Daerah oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

[33] Harsono, *op.cit.*, hlm. 40.

Apabila diperhatikan hal tersebut di atas bahwa tidak semua urusan Pemerintahan dapat diserahkan kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Beberapa urusan pemerintahan masih tetap merupakan urusan pemerintah pusat, akan tetapi berat sekali bagi pemerintah untuk menyelenggarakan seluruh urusan pemerintah di daerah yang masih menjadi wewenang dan tanggung jawabnya itu atas dasar asas dekonsentrasi, mengingat terbatasnya kemampuan perangkat pemerintah daerah di daerah dan juga ditinjau dari segi daya guna dan hasil guna adalah kurang dapat dipertanggungjawabkan apabila urusan pemerintah daerah di daerah harus diselenggarakan sendiri oleh perangkatnya di daerah karena hal itu akan memerlukan tenaga dan biaya yang sangat besar jumlahnya. Lagipula mengingat sifatnya, berbagai urusan sulit untuk dapat dilaksanakan dengan baik tanpa ikut sertanya pemerintah pusat yang bersangkutan atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut, maka Undang-Undang No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang kini berlaku memberikan kemungkinan untuk dilaksanakannya berbagai urusan pemerintahan di daerah menurut asas tugas pembantuan.

Sedangkan menurut Undang-undang No 32 Tahun 2004 asas tugas pembantuan adalah merupakan tugas-tugas untuk ikut serta didalam melaksanakan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah dengan ketentuan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan. Sebab urusan yang ditugaskan tersebut

sepenuhnya masih merupakan wewenang pemerintah atau daerah tingkat diatasnya. Pemerintah/Daerah tingkat atasnya yang memberikan tugas tersebut yang merencanakan kegiatan atau membuat kebijaksanaan kemudian daerah yang diberi tugas hanya sekedar melaksanakannya, tetapi mempunyai tugas dan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas yang diembannya kepada yang menugaskan yaitu pemerintah atau daerah tingkat atasnya.

B. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah

Secara teoritis Clark dan Stewart membedakan hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah menjadi 3 (tiga) model,yaitu:[34]

1. *The Relative Authonomy Model*. Model hubungan seperti ini dimaksudkan adalah adanya pemberian kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Dalam model hubungan seperti ini, penekanannya terletak pada pemberian kebebasan pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan di dalam peraturan perundang-undangan.
2. *The Agency Model*. Model dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya tidak lebih hanya sekedar agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusat. Karenanya pada model hubungan seperti ini, berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundang-undangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan model seperti ini, pendapatan asli daerah tidak menjadi suatu hal yang vital, karena keuangan daerah didominasi oleh bantuan dari pemerintah pusat.
3. *The Interaction Model*. Model hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dimana keberadaan dan peran pemerintah pusat ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

---

[34] Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, FH UII Press, 2007, hlm. 1-2.

Model hubungan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah tidak hanya berpaku pada tiga teori tersebut di atas, karena selain Clark dan Stewart, Ismail Suny membedakan hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi 5 (lima) model, yaitu:[35]

1. Negara kesatuan dengan otonomi terbatas;
2. Negara kesatuan dengan otonomi luas;
3. Negara quasi federal dengan provinsi atas "kebaikan" pemerintah pusat. Dalam model seperti ini pemerintah pusat menentukan apakah keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh daerah berlaku atau tidak berlaku, sehingga model ini juga dikenal dengan model federal semu.
4. Negara federal dengan pemerintahan federal. Beberapa negara yang menganut model pemerintahan seperti ini seperti: Amerika Serikat (AS), Australia, Kanada, dan Swiss;
5. Negara Konfederasi. Dalam bentuknya yang paling ekstrim, negara yang menganut model ini adalah apabila pemerintah pusat bergantung kepada negara-negara anggota konfederasi atau negara-negara anggota *common wealth*.

Secara kuantitatif, sentralisasi atau desentralisasi dari suatu tatanan hukum mungkin berbeda-beda derajatnya. Derajat sentralisasi dan desentralisasi ditentukan oleh perbandingan jumlah dan kepentingan relative dari norma-norma pusat dan daerah dari tatanan hukum tersebut. Oleh sebab itu, dapat dibedakan antara desentralisasi dan sentralisasi keseluruhan dengan desentralisasi dan sentralisasi sebagian. Sentralisasi bersifat keseluruhan jika semua norma berlaku bagi seluruh territorial. Desentralisasi bersifat keseluruhan jika semua norma hanya berlaku bagi bagian-bagian territorial yang berbeda. Dalam kasus pertama, desentralisasi memiliki derajat nol, sedangkan dalam kasus kedua sentralisasi yang memiliki derajat nol. Jika sentralisasi atau desentralisasi tidak keseluruhan, kita sebut desentralisasi

[35] Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah Filosofi, Sejarah Perkembangan Dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm. 87-88.

bagian dan sentralisasi bagian, yang dengan demikian adalah sama. Sentralisasi dan desentralisasi keseluruhan hanya merupakan kutub-kutub ideal. Ada derajat minimum bagi sentralisasi, dan ada juga derajat maksimum bagi desentralisasi yang tidak bisa dilampaui tanpa menghilangkan masyarakat hukum tersebut; paling tidak, satu norma, yaitu norma dasar, harus merupakan norma pusat, harus berlaku bagi keseluruhan teritorial, kalau tidak, teritorial ini tidak akan menjadi teritorial dari satu tatanan hukum semata dan kita tidak bisa brebicara tentang desentralisasi sebagai pembagian teritorial dari satu masyarakat hukum yang sama. Hukum positif hanya mengenal sentralisasi dan desentralisasi bagian.[36]

Penyelenggara pemerintah daerah adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, serta dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu, pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan menjalan cara desentralisasi dalam wujud otonomi daerah dan tugas pembantuan serta kewenangan dari atas/instansi vertikal.

Kemudian dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara, yang dalam hukum administrasi negara dikenal dengan asas-asas umum pemerintah yang layak, ini sudah diterima sebagai norma hukum secara utuh, yang harus ditaati oleh penyelenggara pemerintahan, asas-asas ini telah lama menjadi dasar pokok

[36] Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, terjemahan Raisul Muttaqien, Nusamedia dan Nuansa, Bandung, 2006, hlm. 433-434.

dalam penyelenggaraan daerah yang mengikat secara wajib dan ditaati oleh penyelenggara pemerintahan, baik di pusat maupun daerah. Secara yuridis formal, hal semacam ini diakui di negara Indonesia, dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih, Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, ditambah asas efisiensi dan asas efektifitas. Kemudian dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa, asas-asas tersebut dijadikan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.

Selanjutnya menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimana kewenangan yang utuh bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan evaluasi dengan Undang-Undang tersebut menganut pemerintahan daerah otonom yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Dimana kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fisikal, agama, serta kewenangan bidang lain.

Apabila dicermati menurut asas dekonsentrasi, asas desentralisasi maupun menurut asas tugas pembantuan dalam melaksanakan urusan pemerintahan harus mempergunakan prinsip hasil guna dan daya guna, sebab tidak semua Pemerintah dapat diserakan kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya, jadi sebagian urusan pemerintah masih tetap menjadi urusan-urusannya pemerintah pusat. Hal ini pemerintah pusat merasa berat sekali

untuk menyelenggarakan seluruh urusan yang ada di daerah yang masih menjadi tanggung jawab dan wewenangnya tersebut. Atas dasar dekonsentrasi mengingat keterbatasan kemampuan perangkat pemerintah pusat yang ada di daerah. Apabila dicermati dari segi daya guna dan hasil guna, semua urusan pemerintah pusat di daerah harus dilaksanakan sendiri oleh perangkat pusat yang ada di saerah, akan memerlukan biaya dan tenaga yang tidak sedikit jumlahnya, karena sifat berbagai kegiatan Pemerintahan urusannya sangat sulit dilaksanakan dengan baik tanpa mengikutsertakan pemerintah daerah, mengingat serta atas dasar pertimbangan tersebut di atas, maka peraturan perundang-undangan memungkinkan untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintah daerah menurut asas pembantuan.[37]

C. Desentralisasi Asimetris

Dari berbagai kasus tentang isu asas desentralisasi dan otonomi daerah, serta otonomi khusus seperti di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Papua, dan Papua Barat, serta keistimewaan DI Yogyakarta yang menimbulkan polemik wacana tentang konsep antara sentralisasi, desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris. Atas pertimbangan sudah tidak efektifnya lagi penerapan asas desentralisasi simetris atau yang setara dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah karena faktor kemajemukan dan ditambah dengan

[37] *Ibid.*, hlm. 435.

banyaknya konflik sosial yang terjadi baik vertikal maupun horizontal , maka paling tidak ada tiga alasan mengapa kebijakan desentralisasi sismteris harus dikaji ulang, yang menurut pendapat Agus Dwiyanto adalah: Melihat besarnya keragaman antar daerah, pilihan kebijakan desentralisasi seragam yang telah dilaksanakan selama satu dekade terakhir ini perlu ditinjau kembali, yaitu:[38]

1. *Pertama*, model desentralisasi yang seragam dalam keanekaragaman daerah yang mencolok bertentangan dengan hukum alam dan nilai yang terkandung dalam desentralisasi itu sendiri.
2. *Kedua*, desentralisasi yang seragam mengabaikan kenyataan bahwa daerah memiliki tingkat kematangan, cakupan wilayah, potensi daerah, dan jumlah penduduk yang berbeda antara satu dengan lainnya.
3. *Ketiga*, model desentralisasi seragam yang sekarang berlaku juga mempersulit daerah dalam pengembangan struktur birokrasi yang efisien dan aparatur yang profesional, mengingat kompetensi dan kebutuhan mereka yang berbeda-beda.

Perlu untuk disadari dan dipahami serta digarisbawahi, bahwa pada dasarnya secara filosofis asas sistem pemerintahan daerah apa pun, baik itu sentralisasi, desentralisasi simetris, atau pun desentralisasi asimetris pada akhirnya juga adalah untuk kesejahteraan rakyat khususnya bangsa Indonesia. Seperti yang pernah dikemukan oleh Thomas Jefferson dan Mahatma Gandhi dikuti oleh Bambang Istianto berikut ini: Thomas Jefferson dan Mahatma Gandhi bicara mengenai *Grass Roots, Wards and village* sebagai unit pemerintahan yang utama karena disanalah terletak keinginan dan kesejahteraan masyarakat.[39]

---

[38] Agus Dwiyanto dalam Wahyudi Kumorotomo dan Ambar Widaningrum, *Reformasi Aparatur Negara Ditinjau Kembali,* Gava Media,Yogyakarta,2010, hlm. 188-189.

[39] Thomas Jefferson dan Mahatma Gandhi dalam Bambang Istianto, *Manajemen Pemerintahan Dalam Perspektif Pelayanan Publik*, Mitra Wacana Media, Jakarta, 2011, hlm. 36.

Berdasarkan pendapat dari Cornelis dalam Bayu Dardias Kurniadi bahwa: Desentralisasi di Indonesia, baik simetris maupun asimetris, sangat penting untuk melihat hubungan dan proses yang berlangsung dalam rangka menemukan format pengelolaan pemerintahan yang efektif terkait hubungan pusat dan daerah. Desentralisasi sudah berlangsung di wilayah Indonesia sejak masa kolonial yang lebih bertujuan untuk pengaturan administratif demi memaksimalisasi keuntungan ekonomi kolonialis. Artinya berbicara desentralisasi simetris dan asimetris tidak hanya cukup untuk mundur ke belakang di kisaran tahun 2001 pada saat UU Nomor 22 Tahun 1999 diberlakukan, tetapi harus melihat secara lebih menyeluruh serangkaian proses desentralisasi. Walaupun 2001 merupakan momen penting desentralisasi di Indonesia, pengaturan dalam regulasi tersebut tak terlepas dari faktor kesejarahan hubungan pusat-daerah yang panjang dimulai pada 23 Juli 1903.[40]

Secara historis sebenarnya konsep dan istilah desentralisasi simetris dan asimetris ternyata sudah ada sejak masa kolonial Belanda dahulu. Artinya asas desentralisasi dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia bukan lagi merupakan suatu *benda asing* yang tak dikenal dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang efetif dan efisien di Indonesia. Dengan demikian bahwa asas desentralisasi asimetris tersebut secara teoritis sudah merupakan pilihan dalam hal ini suatu format desentralisasi yang ideal dan realistis terhadap situasi dan kondisi serta latar belakang sejarah bangsa

[40] Cornelis dalam Bayu Dardias Kurniadi, *Desentralisasi Asimetris Di Indonesia*, makalah seminar di LAN Jatinagor 26 November 2012, hlm. 2.

Indonesia dengan pengelolaan pemerintahannya yang bedasarkan konstitusional UUD 1945 serta falsafah dan ideologi Pancasila.

Selanjutnya untuk memahami konsep dan pengertian seperti apa yang sebenarnya dari desentralisasi itu adalah sangat urgen dan krusial dalam praktik penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah yang berasaskan desentralisasi yang asimetrik , jika tidak maka kita akan terjebak pada praktik federalistik dalam wilayah NKRI atau sebaliknya sentralistik, seperti menurut pendapat Ferrazi dalam Bayu Dardias Kurniadi berikut ini:

Desentralisasi merupakan bentuk relasi pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan. Dalam negara kesatuan, seluruh bagian negara dikelola oleh pemerintah pusat. Karena luas wilayah dan karakter daerah yang luas, disamping keterbatasan pemerintahpusat untuk menangani seluruh urusan pemerintahan yang menjamin pelayanan publik, maka beberapa urusan diserahkan ke pemerintah daerah. Hal ini berbeda dengan bentuk federal dimana bagian dari negara federal pada dasarnya adalah negara-negara bagian yang menyatu menjadi satu negara. Urusan yang tidak bisa dilakukan negara bagian, misalnya yang menyangkut hubungan lintas negara bagian, diserahkan ke pemerintah federal. Jika pada negara kesatuan kewenangan yang diberikan ke daerah merupakan pemberian pemerintah pusat, dalam negara federal urusan pemerintah federal disepakati diantara negara-negara bagian. Konsepsi ini perlu difahami karena muncul kritikan, terutama saat UU 22/1999 diberlakukan bahwa Indonesia secara *de facto,* waktu itu adalah federal karena

begitu sedikitnya urusan yang dilakukan pemerintah pusat dan pemerintah provinsi.[41]

Kata kunci dari konsep desentralisasi tersebut adalah adanya pengaturan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Dari pengalaman sejarah praktik ketatanegaraan di Indonesia dengan wacana desentralisasi merupakan modal dasar yang sangat penting untuk merekayasa atau mendisain format desentralisasi yang bagaimana idealnya akan diterapkan dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Oleh karena itu, wacana desentralisasi dalam pemerintahan daerah adalah urgen dan krusial untuk dianalisis dan selanjutnya diimplementasikan sebagai suatu kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan tetap berprinsip dalam konteks menjaga persatuan dan kesatuan dalam wadah NKRI.

Dari berbagai pendapat pakar hukum dan pemerintahan yang merekomendasikan, bahwa konsep dari asas desentralisasi yang diterapkan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia, dianggap yang paling akomodatif dan ideal, karena dapat menjawab tuntutan pemerataan, pembangunan sosial ekonomi, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan kehidupan berpolitik yang efektif. Sebab desentralisasi menjamin penanganan tuntutan masyarakat secara variatif dan cepat.

Apa urgensinya dari asas desentralisasi itu di Indonesia, berdasarkan kajian dari Tim ICCE UIN Jakarta adalah: Ada beberapa alasan mengapa kebutuhan terhadap desentralisasi di Indonesia saat ini dirasakan sangat

[41] *Ibid.*, hlm. 3.

mendesak. *Pertama,* kehidupan berbangsa dan bernegara selama ini sangat terpusat di Jakarta (*Jakarta sentris*). Sementara itu, pembangunan di beberapa wilayah lain dilalaikan. *Kedua,* pembagian kekayaan secara tidak adil dan merata. Daerah-daerah yang memiliki sumber kekayaan alam melimpah, seperti Aceh, Riau, Irian Jaya (Papua), Kalimantan, dan Sulawesi ternyata tidak menerima perolehan dan yang patut dari pemerintah pusat. *Ketiga,* kesenjangan sosial (dalam makna seluas-luasnya) antara satu daerah dengan daerah lain sangat terasa. Pembangunan fisik di satu daerah berkembang pesat sekali, sedangkan pembangunandi banyak daerah lamban dan bahkan terbengkalai.[42]

Kajian ilmiah terhadap masalah asas desentralisasi dan otonomi daerah yang bagaimana idealnya bagi Indonesia sangat penting sebagai argumentasi namun harus tetap dapat dipertanggungjawabkan. Sebagaimana pula dikemukakan oleh Syaukani dalam Tim ICCE UIN Jakarta berikut ini: Pilihan terhadap desentralisasi haruslah dilandasi argumentasi yang kuat baik secara teoritik ataupun empirik. Kalangan teoritisi pemerintahan dan politik mengajukan sejumlah argumen yang menjadi dasar atas pilihan tersebut sehingga dapat dipertanggungjawabkan baik secara empirik atau pun normatif-teoritik. Diantara berbagai argumentasi dalam memilih desentralisasi-otonomi, yaitu:[43]

1. Untuk terciptanya efisiensi-efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.
2. Sebagai sarana pendidikan politik.
3. Pemerintahan daerah sebagai persiapan untuk karir politik lanjutan.

---

[42] Tim ICCE UIN Jakarta, *Pendidikan Kewargaan (Civic Education) Demokrasi, Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani*, Prenada Media, Jakarta, 2003, hlm. 152-153.

[43] *Ibid*. hlm. 154

4. Stabilitas politik.
5. Kesetaraan politik (*political equality*).
6. Akuntabilitas publik.

Secara teoritis maupun empiris penyelengaraan sistem pemerintahan daerah di Indonesia sejak dahulu hingga sekarang sering kali diposisikan kepada pilihan alternatif yang sulit terhadap penerapan asas desentralisasi. Kalaupun nantinya dapat dipilih dan ditetapkan sebagai kebijakan asas desentralisasi yang digunakan, tidak berarti masalahnya selesai begitu saja. Sebab pengalaman senantiasa memberikan fakta bahwa dalam tataran implementasinya juga seringkali banyak mengalami kendala, seperti tetap adanya campur tangan atau intervensi pemerintah pusat terhadap urusan pemerintahan yang nyata-nyata secara konstitusional dan legal formal sudah sah memiliki wewenang untuk mengambil keputusan sendiri dan kemudian mengimplementasikannya sendiri atau dengan kata lain sebagai daerah otonom yang memiliki hak otonomi daerah.

Contoh kasus dalam hal ini adalah, seperti yang ditulis Bayu Dardias Kurniadi berikut ini: Sebagai contoh misalnya Permendagri 20/2008 yang merujuk pada PP 41/2007 dan UU 32/2004 yang mengatur tentang salah satu struktur organisasi pemerintahan perijinan terpadu. Permendagri ini mengatur bahwa perangkat daerah yang mengurusi perijinan haruslah berbentuk Badan/Kantor dan tidak boleh berbentuk Dinas atau bentuk yang lain. Hal ini jelas tidak masuk akal karena tingginya disparitas arntar daerah dan peluang investasi yang berbeda. Bahkan denganberbentuk Dinas Perijinan, seperti di

Kota Yogyakarta dan Kota Denpasar, selalu mendapatkan penghargaan sebagai daerah dengan pelayanan perijinan terbaik.[44]

Dalam rangka untuk menentukan atas pilihan asas desentralisasi mana sebagai alternatif yang terbaik, menurut pendapat Rondinelli yang dikutip oleh Teguh Wiyono dalam TIM ICCE UIN Jakarta bahwa: Rondinelli membedakan empat bentuk desentralisasi, yaitu (1) *deconcentration*, (2) *delegation to semi-autonomous and parastatal agencies*, (3) *devolution to local governments*, dan (4) *nongovernment institutions*.[45]

Model desentralisasi yang ditawarkan oleh Rondinelli tersebut sangat tepat untuk dijadikan bahan pertimbangan dan kajian terhadap bagaimana menentukan asas desentralisasi yang ideal untuk Indonesia. Berdasarkan pendapat Rondinelli dalam Srijanti dkk., maka dapat disimpulkan bahwa model desentralisasi ada empat macam, sebagai berikut:[46]

1. Dekonsentrasi yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah, dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
2. Delegasi adalah pelimpahan pengambilan keputusan dan kewenangan manajerial untuk melakukan tugas-tugas khusus kepada suatu organisasi, yang secara tidak langsung berada di bawah pengawasan pemerintah pusat.
3. Devolusi adalah transfer kewenangan untuk pengembilan keputusan, keuangan, dan manajemen kepada unit otonomi pemerintah daerah.
4. Privatisasi adalah tindakan pemberian kewenangan dari pemerintah kepada badan-badan sukarela, swasta, dan swadaya masyarakat.

Berdasarkan pendapat Rondinelli tersebut mengenai model asas desentralisasi dengan empat macam desentralisasi maka dapat diketahui

---

[44] *Loc.cit.*, hlm. 7.

[45] *Ibid.*, hlm. 159.

[46] Rondinelli dalam Srijanti dkk., *Pendidikan Kewarganegraan Di Perguruan Tinggi Mengembangkan Etika Berwarga Negara*, Penerbit: Salemba Empat, Jakarta, 2009, hlm. 191-192.

bahwa devolusi merupakan bentuk yang paling ideal dari asas desentralisasi, karena ia mengkombinasikan janji demokrasi lokal dan efesiensi teknikal-manajerial. Sedangkan pendapat Mawhood yang dikutip oleh Turner dan Hulme ada lima ciri yang melekat pada devolusi yaitu:[47]

1. Adanya sebuah badan lokal yang secara konstitusional terpisah dari pemerintah pusat dan bertanggungjawab pada pelayanan lokal yang signifikan;
2. Pemerintah daerah harus memiliki kekayaan sendiri, anggaran dan rekening seiring dengan otoritas untuk meningkatkan pendapatannya;
3. Harus mengembangkan potensi staf;
4. Anggota dewan yang terpilih, yang beroperasi pada garis partai, harus menentukan kebijakan dan prosedur internal;
5. Pejabat pemerintah pusat harus melayani sebagai penasehat dan evaluator (*external advisors & evaluators*) yang tidak memiliki peranan apa pundi dalam otoritas lokal.

Berdasarkan konsep dan teori devolusi di atas dapat ditentukan atas pilihan apa terhadap asas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah asas desentralisasi atas dasar pertimbangan kedekatan antara pemda dengan rakyatnya, kebutuhan dan kompetensi daerah sehingga percepatan proses pembangunan dapat diimplementasikan sesuai dengan aspirasi dan rencana rakyat daerah. Namun demikian, persoalan selanjutnya adalah asas desentralisasi mana yang juga harus diterapkan, apakah simetris (setara) bagi semua provinsi/daerah ataukah asimetris (otonomi khusus/keistimewaan seperti di NAD, DKI Jakarta, DIY, Papua/Papua Barat.

Belajar dari pengalaman sejarah atas penerapan dari asas desentralisasi di Indonesia yang sudah ada sejak masa kolonial Belanda sampai dengan saat ini masih sering terjadi tarik ulur atau tawar-menawar antara pemerintah

[47] *Ibid.*, hlm. 164-165.

dengan masyarakat, apakah asas desentralisasi sudah selayaknya segera dilaksanakan, dan bagaimana bentuk asas desentralisasi itu, apakah desentralisasi simetris atau asimetris? Untuk menjawab pertanya tersebut, berdasarkan dalam penelitian yang dilakukan oleh Jurusan Politik dan Pemerintahan Fisipol UGM menunjukkan setidaknya terdapat lima alasan mengapa desentralisasi asimetris harus dilakukan di Indonesia:[48]

1. Pertama, alasan konflik dan tuntutan separatisme.
2. Kedua, alasan ibukota negara.
3. Ketiga, alasan sejarah dan budaya.
4. Keempat, alasan perbatasan.
5. Kelima, pusat pengembangan ekonomi.

Berbeda dari pendapat JPP Fisipol UGM di atas, bahwa ada juga pihak yang merasa kurang berminat terhadap wacana desentralisasi asimetris dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah , paling tidak ada tiga alasan seperti yang diungkapkan oleh Agus Dwiyanto berikut ini: Ada beberapa alasan mengapa model desentralisasi asimetris kurang memperoleh perhatian. Setidaknya terdapat tiga alasan penting, yaitu persepsi yang salah tentang konsep negara kesatuan yang seringkali dipahami secara sempit sebagai penyeragaman urusan pemerintahan yang didesentralisasikan ke daerah, kekhawatiran berlebihan para pembuat kebijakan tentang ketidakmampuan daerah untuk secara bertanggungjawab memutuskan urusan yang akan dikelola, serta keengganan pemerintah untuk bekerja keras merumuskan kembali formula desentralisasi fiskal terkait dengan implikasi dari penerapan kebijakan desentralisasi asimetris.[49]

---

[48] JPP Fisipol UGM dalam Bayu Dardias Kurniadi, *op.cit.*, hlm. 8-9.
[49] Agus Dwiyanto, *op.cit.*, hlm. 187.

Dari berbagai pendapat,konsep dan teori yang mendukung asas desentralisasi khususnya yang simetris (setara) atau asimetris (otonomi khusus/keistimewaan daerah) seperti tersebut di atas, tidak otomatis dapat disetujui oleh semua pihak, sebab ada juga yang kontra atau tidak sependapat dengan sudut pandang yang beda. Namun menurut hemat penulis pada dasarnya tujuannya tetap sama yaitu untuk kepentingan rakyat juga. Seperti yang diusulkan oleh James Madison dalam Bambang Istianto berikut ini: Madison menyatakan bahwa kepentingan rakyat atau masyarakat akan terlindungi apabila unit pemerintahan tersebut jauh dari masyarakat itu sendiri. Makin dekat ke masyarakat akan makin timbul kecenderungan *factionalism.* Pemerintahan dilakukan melalui perwakilan kepentingan masyarakat luas. Menurut Madison Pemerintah Daerah akan menyebabkan tekanan kepada golongan minoritas.[50]

Adanya polemik dan perbedaan pendapat tersebut dapat dinetralisir atau memberikan satu solusi sebagai jalan tengah untuk menghubungkan kedua konsep yang berbeda itu menjadi suatu kesepahaman ilmiah secara toritis, seperti yang dianjurkan oleh De Tocqueville dalam Bambang Istianto berikut ini: *De tocqueville* menganjurkan jalan tengah dari situasi preferensi yang diametrik antara sentralisasi dan desentralisasi. Lebih lanjut *De tocqueville* mengusulkan adanya dua *values* yaitu; keseimbangan antara *individual liberty* dan *sufficient government power* untuk menciptakan kemakmuran dan keutuhan masyarakat.[51]

---

[50] James Madison dalam Bambang Istianto, *op.cit*., hlm. 36.
[51] De Tocqueville dalam *ibid*., hlm. 37.

Melihat fenomena yang terjadi dari sejak diberlakukannya otonomi daerah dengan asas desentralisasi simetris melalui kebijakan UU No.22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 yang berimplikasi kepada banyak kejadian yang sangat tidak kondusif terhadap stabilitas politik nasional, seperti eforia pemekaran daerah,tuntutan merdeka, tuntutan keadilan akan hasil pengeloaan sumber daya alam. Maka sangat logis dan sudah waktunya untuk mulai merumuskan dan menetapkan kebijakan desentralisasi asimetris. Untuk itu Djohermansyah Djohan lebih spesifik lagi menjelaskan bahwa: Desentralisasi asimetris (*asymetric decentrlization*) bukanlah pelimpahan kewenangan khusus yang hanya diberikan kepada daerah-daerah tertentu. Secara empirik ia merupakan strategi komprehensif pemerintah pusat guna merangkul kembali daerah yang hendak memisahkan diri ke pangkuan ibu pertiwi. Melalui kebijakan desentralisasi asimetris dicoba diakomodasi tuntutan dari identitas lokal ke dalam suatu sistem pemerintahan lokal yang khas.[52]

D. Struktur Pemerintah Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan dalam suatu negara hukum baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah haruslah berdasarkan pada azas legalitas, yaitu asas yang mencanangkan bahwa tanpa dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala macam aparat pemerintah itu tidak memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi atau mengubah keadaan atau posisi hukum warga masyarakatnya.

[52] Djohermansyah Djohan, "Desentralisasi Asimetris Aceh", Jurnal Sekretariat RI No. 15, Februari 2010.

Asas legalitas ini menurut sifatnya diarahkan kepada berlakunya kesamaan perlakuan. Maksudnya setiap orang yang berada dalam situasi seperti yang ditentukan dalam suatu ketentuan undang-undang itu, berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut. Di samping itu, asas legalitas pemerintahan juga menunjang berlakunya kepastian hukum. "Tindakan hukuman pemerintahan itu hanya dimungkinkan kalau ada pengaturannya dalam undang-undang".[53]

"Esensi dari asas legalitas dalam negara hukum adalah kewenangan yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu".[54] Kewenangan ini dapat diperoleh baik melalui atribusi, delegasi, maupun mandat. Kewenangan atribusi maksudnya adalah kewenangan yang diperoleh secara langsung dari undang-undang, sedangkan delegasi adalah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintah secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnnya, sementara pada mandat tidak terjadi perubahan atau peralihan wewenang, yang ada hanyalah hubungan intern, umpamanya antara "Menteri dengan Dirjen atau Irjennya, di mana Menteri menugaskan Dirjen atau Sekjennya untuk bertindak atas nama Menteri untuk melakukan suatu tindakan hukum serta mengeluarkan keputusan-keputusan tata usaha negara tertentu".[55]

Daerah Kabupaten dan Kota adalah subyek hukum dalam bidang publik yang berarti dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum dalam lapangan publik yang dilakukan oleh para pejabat. Selaku subyek hukum dalam bidang publik, tindakan hukum para pejabat Daerah Kabupaten dan Kota haruslah didasarkan pada azas legalitas, artinya tindakannya itu harus berdasarkan pada kewenangan yang berasal dari undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tanpa ada kewenangan yang diberikan oleh undang-undang atau peraturan perundang-undangan, maka pejabat di Daerah Kabupaten dan Kota tidak dapat melakukan

---

[53] Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1993, hlm. 83-84.

[54] Ridwan, HR., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, 2002, hlm. 72.

[55] *Ibid*, hlm. 91-92.

perbuatan hukum atau tidak dapat mempengaruhi dan mengubah posisi hukum warga masyarakatnya.

Kewenangan Daerah Kabupaten dan Kota secara tegas ditentukan dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

(1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.
(2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan azas otonomi dan tugas pembantuan.
(3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
    a. politik luar negeri;
    b. pertahanan;
    c. keamanan;
    d. yustisi;
    e. moneter dan fiskal nasional; dan
    f. agama.
(4) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa
(5) Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah dapat:
    a. menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
    b. melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah; atau
    c. menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Seiring dengan Kedudukan Daerah Kabupaten dan Kota selaku Daerah Otonom yang berarti memiliki kebebasan dan kemandirian, maka kewenangan Daerah Kabupaten dan Kota tidak semata-mata hanya berasal dari undang-undang, namun dimungkinkan juga memiliki atau memperoleh kewenangan dari organ pemerintahan yang lebih tinggi, yaitu melalui delegasi, ataupun kewenangan asli dari daerah yang bersangkutan, bukan urusan yang berasal dari undang-undang atau dari pejabat yang lebih tinggi.

Sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa dalam negara hukum, setiap wewenang pemerintahan itu selalu dibatasi baik oleh hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis, demikian pula halnya dengan wewenang satuan pemerintah daerah. Bagi negara Indonesia, batas wewenang pemerintahan daerah ini terletak pada sistem yang dianut oleh UUD 1945, yaitu paham negara kesatuan dan sistem desentralisasi.

Paham negara kesatuan menghendaki penyelenggaraan negara mengarah pada sasaran yang sama yaitu kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, sambil menolak konsep separatisme. Oleh karena itu, Penjelasan Pasal 18 menegaskan; "Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga". Artinya wewenang satuan pemerintahan tidak dapat menyerupai apalagi melebihi wewenang pemerintah pusat. Selain pembatasan ini, juga ada dua pembatasan lain yaitu batas isi otonomi dan batas hirarki perundang-undangan.

Batasan isi otonomi terletak pada kenyataan bahwa urusan rumah tangga daerah atau isi otonomi itu hanya persoalan pemerintah, bukan persoalan kenegaraan. Daerah tidak diberi wewenang yang bersifat kenegaraan seperti memiliki angkatan bersenjata, mencetak uang, mengangkat duta besar, menyelenggarakan peradilan, dan sebagainya. Sedangkan batasan hirarki tampak pada pembuatan peraturan daerah yang harus taat asas, artinya meskipun daerah diberi wewenang mandiri untuk mengatur daerahnya sendiri dalam rangka melaksanakan dan mengelola daerahnya sendiri, akan tetapi harus tetap dalam kerangka negara kesatuan.

Menurut Bagir Manan: Kemandirian dalam berotonomi tidak berarti Daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang-undangan secara nasional. Peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum.[56] Jalan pikiran ini

[56] Bagir Manan, *Sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang-undangan Tingkat Daerah*, Pusat Penerbitan LPPM Universitas Bandung, Bandung, 1995, hlm. 8.

juga diikuti oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sebagaimana terdapat dalam Pasal 136 ayat (4) yang berbunyi: "Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi". Jika terdapat Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka Pemerintah (Pusat) berwenang membatalkannya, sedangkan Daerah yang tidak puas terhadap pembatalan tersebut dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Berdasarkan Pasal 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diatur sebagai berikut:

(1) Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.
(2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.
(3) Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
(4) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah rnencabut Perda dimaksud.
(5) Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Di samping pembatasan tersebut di atas, dalam negara hukum setiap wewenang pemerintahan bukan saja dibatasi oleh hukum tertulis, tetapi juga oleh hukum tidak tertulis khususnya asas-asas umum pemerintahan yang layak.

E. Hubungan Kepala Daerah dan DPRD

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dibedakan antara tugas, wewenang serta kewajiban Kepala Daerah dan

Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah mempunyai tugas, wewenang, dan kewajiban, sedang Wakil Kepala Daerah hanya mempunyai tugas dan kewajiban. Wakil Kepala Daerah hanya melaksanakan tugas dan wewenang Kepala Daerah apabila Kepala Daerah berhalangan. Secara umum tugas Wakil Kepala Daerah adalah membantu Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, dan oleh sebab itu ia bertanggung jawab kepada Kepala Daerah. Walaupun Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon, namun demikian setelah terpilih dan melaksanakan tugas, seringkali terjadi ketidakcocokan atau bahkan friksi antara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana yang sering di muat di media masa, bahkan baru-baru ini terdengar berita pengunduran diri dari seorang Wakil Bupati karena ketidakcocokan dengan Bupati.

Hal penting yang perlu dibahas mengenai kedudukan, tugas, wewenang dan kewajiban Kepala Daerah adalah ketentuan yang diatur dalam Pasal 37 dan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dilihat dari segi tingkatan daerah otonom, maka Gubernur, Bupati dan Walikota adalah kepala pemerintahan daerah sesuai dengan tingkatannya. Gubernur adalah kepala pemerintahan daerah Provinsi, Bupati adalah kepala pemerintahan daerah Kbupaten dan Walikota adalah kepala pemerintahan daerah Kota. Namun demikian, walaupun antara Gubernur dan Bupati/Walikota sama-sama berkedudukan sebagai Kepala Daerah, ada perbedaan antara kedudukan seorang Gubernur dengan kedudukan seorang Bupati atau Walikota. Sebab, seorang Gubernur disamping

berkedudukan sebagai kepala daerah provinsi, juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Dalam hal ini Gubernur berkedudukan sebagai kepala wilayah administratif. Kedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah tidak dipunyai oleh Bupati atau Walikota, artinya kedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah tidak melekat pada seorang Bupati atau Walikota. Sebaliknya, kedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah melekat pada seorang Gubernur, di samping kedudukannya sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi.

Pengaturan tentang tugas Gubernur sebagai wakil pemerintah belum diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2009 tentang Pemerintahan Daerah. Pengaturan tentang kedudukan Gubernur sebagai wakil pemerintah di daerah nanti diatur dalam Pasal 37 dan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Di dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dikatakan antara lain bahwa: Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi berfungsi pula sebagai wakil pemerintah di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Yang dimaksud dengan wilayah provinsi dalam ketentuan ini adalah wilayah administrasi yang menjadi wilayah kerja Gubernur.

Telah disinggung di bagian muka, setelah berakhirnya masa pemerintahan orde baru, lahirlah era reformasi tahun 1998, sekaligus melahirkan era otonomi dan desentralisasi. Di bidang pemerintahan daerah dilahirkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang telah berlaku selama 25 tahun dengan segala kebaikan dan kekurangannya. Mengenai pembentukan dan susunan daerah, dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 itu terlihat adanya hal yang "janggal" dan menimbulkan multi interpretasi, yaitu ketentuan yang terdapat dalam Pasal 4 ayat (2) yang berbunyi : Daerah-daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarkhis satu sama lain.

Dalam penjelasan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dikatakan: Yang dimaksud tidak mempunyai hubungan hierarkhis satu sama lain adalah bahwa daerah provinsi tidak membawakan daerah kabupaten dan daerah kota, tetapi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan terdapat hubungan koordinasi, kerjasama, dan/atau kemitraan dengan daerah kabupaten dan daerah kota dalam kedudukan masing-masing sebagai daerah otonom. Sementara itu dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi, Gubernur sebagai Wakil Pemerintah melakukan hubungan pembinaan dan pengawasan terhadap daerah kabupaten dan daerah kota.

Ketentuan ini dipandang janggal karena kedudukan Gubernur yang disamping berkedudukan sebagai kepala pemerintahan daerah, juga berkedudukan sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Kalau pembentuk

Undang-Undang ingin mencantumkan ketentuan mengenai hubungan hierarkhis antara daerah provinsi dengan daerah kabupaten dan daerah kota, maka hal ini harus tegas dinyatakan dalam undang-undang, misalnya rumusannya harus berbunyi: “Dalam pelaksanaan asas otonomi dan desentralisasi, antara daerah provinsi dengan daerah kabupaten dan daerah kota tidak mempunyai hubungan hierarkhis satu sama lain”.

Provinsi Daerah Tingkat I menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dijadikan daerah provinsi dengan kedudukan sebagai daerah otonom sekaligus sebagai wilayah administrasi yang melaksanakan kewenangan pemerintah pusat yang didelegasikan kepada Gubernur. Jadi yang dimaksud dengan “tidak mempunyai hubungan hierarkhis” adalah kedudukan Provinsi dan Kabupaten/Kota sebagai daerah otonom.

Walaupun dalam peraturan perundang-undangan telah diatur mengenai kedudukan Gubernur baik sebagai kepala daerah otonom maupun sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi, namun dalam kenyataannya pelaksanaan tugas ini seringkali mengalami hambatan dan tidak sesuai dengan filosofi hubungan antara Gubernur sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi dengan Bupati dan Walikota. Hambatan yang dimaksud antara lain ialah adanya hubungan yang tidak harmonis antara seorang Gubernur dengan Bupati atau Walikota. Seringkali seorang Bupati/Walikota tidak mengindahkan pembinaan, pengawasan serta koordinasi yang dilakukan oleh Gubernur.