

## **A. Pengertian Otonomi Daerah**

Dalam sejarah Indonesia, diskursus masalah hubungan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, dalam hal ini penguatan kewenangan daerah seringkali terbelenggu oleh kekhawatiran munculnya kecenderungan terbentuknya negara federal. Sistem federal yang pernah dipaksakan oleh politik kolonial Belanda untuk memecah belah kekuatan wilayah Indonesia seperti telah menjadi trauma sejarah bagi generasi sekarang. Oleh karena itu, konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tetap menjadi pilihan yang tepat hingga saat ini. Sementara itu, akibat dominasi pusat terhadap daerah sangat berlebihan selama rezim Orde Lama dan Orde Baru telah memunculkan perlawanan di berbagai daerah. Maka reaksi dari praktek pemerintahan yang otoriter dan birokratik tersebut adalah menghilangkan hegemoni kekuasaan pusat terhadap daerah.

Kelahiran otonomi daerah di NKRI tidak semulus apa yang dicita-citakan oleh para penggagas otonomi daerah, meskipun tujuan dari otonomi daerah sangat mulia yaitu penguatan masyarakat lokal dalam rangka peningkatan martabat, dan harga diri masyarakat daerah yang sudah sekian lama dimarjinalkan, bahkan dinafikan oleh Pemerintah di pusat. Maka pendukung pro otonomi daerah berkeyakinan bahwa untuk

menghilangkan kesenjangan dan diskriminasi antara daerah, maka satu-satunya jalan adalah memberikan hak otonom kepada daerah. Tetapi dari pihak yang pro kesatuan menganggap bahwa dengan diberlakukannya otonomi daerah, maka hal tersebut dapat mengancam keutuhan kesatuan Republik Indonesia dan disintegritas NKRI. Ungkapan yang sering dilontarkan oleh pihak kontra otonomi adalah “daerah belum siap untuk berotonomi, karena sumber daya manusia dan lebih-lebih lagi sumber daya keuangan yang sama sekali tidak mendukung”.

Pasca lengsernya pemerintahan Orde Baru, gejolak untuk memperkuat dan mengangkat *bargaining position* daerah-daerah di tingkat nasional semakin mendapat ruang dan kesatuan RI semakin terguncang karena ada indikasi bahwa daerah-daerah yang merasa mampu dan memiliki sumber daya alam dan sumber daya manusia yang cukup akan mengikuti sikap Pemerintah Timor-Timur sekarang Timor Leste. Maka daerah-daerah yang selama pemerintahan Orde Baru mengalami diskriminasi dalam aspek pembangunan dan ekonomi terus menuntut agar diberikan hak otonom yaitu membangun daerah dan rumah tangganya sendiri serta penggunaan dan alokasi pendanaan tidak lagi berpusat di Jawa. Disadari atau tidak, dan diakui atau tidak, pada masa Orde Baru terjadi proses “Jawanisasi” yang dilakukan pusat. Segala bentuk kebijakan

Pemerintah Daerah harus mendapat pengesahan dan pengakuan dari pusat, kalau tidak kebijakan itu tidak ada artinya.

Menurut Daniel Dhakidae, negara kesatuan mulai dipersoalkan dari banyak segi: efisiensi, keadilan dan *economic inequity*. Selama pemerintahan Orde Baru berlangsung, tidak ada yang namanya perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Daerah penghasil, seperti Irian Jaya (sekarang Papua) hanya mendapatkan enam persen, Kalimantan Timur hanya mendapat satu persen, dan Aceh hanya mengkonsumsi setengah persen dari yang diterima dari pengelolaan sumber daya lokal masing-masing, selebihnya disedot ke pusat.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, menjadi bukti bahwa keinginan Pemerintah Daerah untuk menciptakan demokratisasi dan memberikan pelayanan kepada masyarakat terus dilakukan. Namun hambatan-hambatan masih saja muncul apakah itu datang dari internal maupun eksternal daerah. Sehingga penyelenggaraan otonomi daerah masih terasa kurang dirasakan manfaatnya. Padahal kalau dilihat dari perangkat kelembagaan pemerintahan daerah saat ini, sudah sepantasnya proses penyelenggaraan pemerintahan daerah mengalami kemajuan yang drastis dan masyarakat daerah bisa makmur.

Otonomi daerah bermakna bahwa tiap-tiap Provinsi, Kabupaten maupun Kota mempunyai pemerintahan sendiri untuk mengatur dan mengurus secara mandiri urusan pemerintahannya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan pemerintahannya tadi. Menurut Vera Jasni Putri dalam Kamus dan Glosarium, mengartikan Otonomi Daerah dalam dua pengertian. Pertama, kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kedua, kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Bagaimana mengartikan otonomi adalah kebebasan dan kemandirian satuan pemerintah yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu, menjadi urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah. Tetapi meskipun kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi daerah, namun bukan ke-

merdekaan melainkan ada dalam ikatan kesatuan yang lebih besar. Jadi otonomi itu sekedar subsistem dari kesatuan yang lebih besar.

Sementara itu 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. Pelaksanaan otonomi daerah, juga sebagai penerapan/implementasi tuntutan globalisasi yang sudah seharusnya lebih memberdayakan daerah dengan cara diberikan kewenangan yang lebih luas, lebih nyata, dan bertanggung jawab. Terutama dalam mengatur, memanfaatkan, dan menggali sumber-sumber potensi yang ada di daerahnya masing-masing.

Desentralisasi merupakan simbol atau tanda adanya kepercayaan Pemerintah Pusat kepada daerah yang akan mengembalikan harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah, kewenangan Pemerintah didesentralisasikan ke daerah. Ini mengandung makna Pemerintah Pusat tidak lagi mengurus kepentingan rumah tang-

ga daerah-daerah. Kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah-daerah diserahkan kepada masyarakat di daerah. Pemerintah Pusat hanya berperan sebagai supervisor, pemantau, pengawas, dan penilai.

Visi otonomi daerah dapat dirumuskan dalam tiga ruang lingkup utama yaitu, politik, ekonomi, serta sosial dan budaya. Di bidang politik, pelaksanaan otonomi harus dipahami sebagai proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang taat pada asas pertanggungjawaban publik. Gejala yang muncul dewasa ini, partisipasi masyarakat begitu besar dalam pemilihan Kepala Daerah, baik Provinsi, Kabupaten, maupun Kota. Hal ini dibuktikan dari membanjirnya calon-calon Kepala Daerah dalam setiap pemilihan Kepala Daerah baik di tingkat Provinsi, Kabupaten, maupun Kota.

Di bidang ekonomi, otonomi daerah disatu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan di pihak lain terbukanya peluang bagi Pemerintah Daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi

di daerahnya. Dalam konteks ini, otonomi daerah akan memungkinkan lahirnya berbagai prakarsa Pemerintah Daerah untuk menawarkan fasilitas investasi, memudahkan proses perizinan usaha, dan membangun berbagai infrastruktur yang menunjang perputaran ekonomi di daerahnya. Dengan demikian, otonomi daerah akan membawa masyarakat ke tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi dari waktu ke waktu.

Di bidang sosial budaya, otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan harmoni sosial, dan pada saat yang sama, juga memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang kondusif terhadap kemampuan masyarakat dalam merespon dinamika kehidupan di sekitarnya.

Berdasarkan uraian di atas, bahwa konsep otonomi daerah mengandung makna:

1. Penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik Kepala Daerah, kecuali untuk bidang keuangan dan moneter, politik luar negeri, perdamaian, pertahanan, keagamaan, serta beberapa kebijakan Pemerintah Pusat yang bersifat strategis nasional.
2. Penguatan peran DPRD dalam pemilihan dan penetapan Kepala Daerah, menilai keberhasilan atau kegagalan kepemimpinan Kepala Daerah.

3. Pembangunan tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur (budaya) demi menjamin tampilnya kepemimpinan pemerintahan yang berkualifikasi tinggi dengan tingkat akseptabilitas (kepercayaan) yang tinggi.
4. Peningkatan efektifitas fungsi-fungsi pelayanan eksklusif melalui pembenahan organisasi dan institusi yang dimiliki agar lebih sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang telah didesentralisasikan.
5. Peningkatan efisiensi administrasi keuangan daerah serta pengaturan yang lebih jelas atas sumber-sumber pendapatan negara.
6. Perwujudan desentralisasi fiskal melalui pembesaran alokasi pusat yang bersifat *block grant*.
7. Pembinaan dan pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai lokal yang bersifat kondusif terhadap upaya memelihara harmoni sosial.

## **B. Tujuan Otonomi Daerah**

Tujuan utama dikeluarkannya kebijakan otonomi daerah antara lain adalah membebaskan Pemerintah Pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan daerah. Dengan demikian pusat berkesempatan mempelajari, me-



mahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya. Pada saat yang sama Pemerintah Pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro (luas atau yang bersifat umum dan mendasar) nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang optimal. Kemampuan prakarsa dan kreatifitas Pemerintah Daerah akan terpacu, sehingga kemampuannya dalam mengatasi berbagai masalah yang terjadi akan semakin kuat.

Adapun tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah sebagai berikut:

1. Peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik.
2. Pengembangan kehidupan demokrasi.
3. Keadilan.
4. Pemerataan
5. Pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka keutuhan NKRI.
6. Mendorong untuk memberdayakan masyarakat.
7. Menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD.

### **C. Asas-Asas Otonomi Daerah**

Ketentuan Pasal 18 Ayat (2) UUD Negara RI Tahun 1945 menegaskan bahwa “Pemerintah Daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan Kota mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”. Dengan demikian, terdapat dua asas yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu asas otonomi dan asas tugas pembantuan. Asas otonomi dalam ketentuan tersebut memiliki makna bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah dapat diselenggarakan secara langsung oleh pemerintahan daerah itu sendiri. Sedangkan asas tugas pembantuan dimaksudkan bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut dapat dilaksanakan melalui penugasan oleh Pemerintah Provinsi ke Pemerintah Kabupaten/Kota dan desa atau penugasan dari Pemerintah Kabupaten/Kota ke Pemerintah Desa.

Berdasarkan uraian di atas, asas otonomi sering disebut asas desentralisasi. Yang dimaksud desentralisasi adalah penyerahan wewenang Pemerintah (pusat) kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Perlu diingat, sekalipun daerah diberi keleluasaan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri, tetapi

tetap berada dalam bingkai dan kedaulatan NKRI. Artinya, Pemerintah Daerah berkewajiban untuk patuh dan menghormati kewenangan yang dimiliki Pemerintah Pusat.

Untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan diberikannya otonomi daerah, Pemerintah Daerah dituntut lebih kreatif dan inisiatif dalam menggali dan memanfaatkan segenap potensi daerah untuk mencapai kemajuan dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Oleh karena itu, dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

#### **D. Prinsip-Prinsip Otonomi Daerah**

Dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Dalam penjelasan disebutkan: Menetapkan bentuk Negara Kesatuan dan Republik, mengandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat dimana dalam fakta hukumnya rakyatlah yang memegang tampuk kekuasaan paling tinggi dalam negara.

Negara Kesatuan atau dapat pula disebut Negara Unitaris adalah negara yang bersusunan tunggal, negara yang hanya terdiri dari satu negara, negara yang tidak akan mempunyai

daerah di dalam lingkungannya yang berstatus negara. Dengan demikian dalam Negara Kesatuan ini hanya ada satu Pemerintah dan juga hanya mempunyai satu Undang-Undang Dasar.

Dalam perkembangannya Negara Kesatuan tersebut dapat menganut serta melaksanakan asas desentralisasi, asas desentralisasi dan asas tugas pembantuan dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 pada amandemen kedua tentang pemerintahan daerah dinyatakan dalam Pasal 18 sebagai berikut:

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.

Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan Kota, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan Kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan Kota dipilih secara demokrasi.

Pemerintahan menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh UU ditentukan dengan urusan pemerintah pusat.

Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-undang.

Selanjutnya dalam Pasal 18 A.

Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dan kabupaten kota, diatur dengan Undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman.

Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-undang.

Pada umumnya dapat dikatakan, bahwa pengawasan terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah termasuk keputusan Kepala Daerah dan Perda, merupakan suatu kemutlakan dari adanya Negara Kesatuan. Di dalam Negara Kesatuan kita tidak mengenal bagian yang lepas dari/atau sejajar dengan negara, tidak mungkin pula ada negara di dalam negara.

Fungsi yang fundamental mengenai penyelenggaraan pemerintahan di daerah ialah kontrol berupa pengujian terhadap penyelenggaraan-penyelenggaraan pemerintah di daerah maupun terhadap unsur-unsur pelaksanaannya adalah hasil yang telah dicapai. Untuk menerapkan pengkajian yang nyata terhadap penyelenggaraan-penyelenggaraan pemerintahan di daerah maupun pelaksanaannya memerlukan penilaian dengan mana hasil yang telah dicapai dapat dinilai dan bila perlu diambil langkah-langkah yang korekif. Bilamana semua fungsi dan kebijaksanaan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang telah ditentukan atau tidak menyimpang pelaksanaannya

dari aturan yang telah ditetapkan maka kontrol atau pengawasan akan mudah dilakukan. Bagaimanapun juga berhubung dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah tentu berhadapan dengan berbagai masalah. Beberapa kekeliruan atau pemborosan dapat terjadi. Kalaupun tujuan pelaksanaan pemerintahan di daerah dapat tercapai dengan sukses maka pengawasan beralih bentuk menjadi pencari langkah-langkah yang dapat meningkatkan hasil guna dan daya guna.

Dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan pada umumnya, haruslah diusahakan selalu adanya keserasian atau harmonisasi antara tindakan Pusat atau negara dengan tindakan Daerah, agar dengan demikian kesatuan negara dapat tetap terpelihara.

#### Asas Desentralisasi

Penerapan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia adalah melalui pembentukan daerah-daerah otonom. Istilah otonom sendiri berasal dari dua kata bahasa Yunani, yaitu *autos* (sendiri) dan *nomos* (peraturan) atau undang-undang. Oleh karena itu otonomi berarti peraturan itu sendiri, yang selanjutnya berkembang menjadi pemerintahan sendiri.

Dalam terminologi ilmu pemerintahan dan hukum administrasi negara, kata otonomi sering dihubungkan

dengan otonomi daerah dan daerah otonom. Otonom diartikan sebagai pemerintahan sendiri, sedangkan daerah otonom sendiri memiliki beberapa pengertian yaitu:

Kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus sederhana dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan pemerintahan sendiri.

Pendewasaan politik rakyat lokal dan proses mensejahterakan rakyat.

Adanya pemerintahan lebih atas memberikan atau menyerahkan sebagian rumah tangganya kepada pemerintahan bawahannya. Sebaliknya pemerintahan bawahan yang menerima sebagian urusan tersebut telah mampu melaksanakan urusan tersebut.

Pemberian hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.

Tujuan pemberian otonomi daerah dapat dilihat dari berbagai aspek yaitu:

Dari aspek politik, pemberian otonomi daerah bertujuan untuk mengikutsertakan dan menyalurkan aspirasi

masyarakat ke dalam program-program pembangunan baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung kebijakan nasional tentang demokratis.

Dari aspek manajemen pemerintahan, pemberian otonomi daerah bertujuan meningkatkan daya guna penyelenggaraan pemerintahan terutama dalam memberikan pelayanan dalam berbagai kebutuhan masyarakat.

Dari aspek kemasyarakatan, pemberian otonomi daerah bertujuan meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat untuk tidak perlu banyak bergantung kepada pemberian dalam proses pertumbuhan daerahnya sehingga daerah memiliki daya saing yang kuat.

Dari aspek ekonomi pembangunan, pemberian otonomi daerah bertujuan menyukseskan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.

Desentralisasi menurut Rondinelli dan Cheema:

*The transfer of planning, or administrative authority from the central government to its field organization and parastatal organizations* (Desentralisasi apabila adanya pelimpahan perencanaan, pembuatan keputusan, kewenangan administrasi di daerah yang bersifat semi otonom).



Bahwa menurut UU No. 23 Tahun 2014 pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan 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 yang dimaksud dengan 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 rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat, selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Juga tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, Pemerintah wajib

melakukan pembinaan yang berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Di samping itu diberikan pula standar, arahan bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, evaluasi. Bersamaan dengan itu Pemerintah wajib memberikan fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisiensi dan efektif dengan peraturan perundang-undangan.

Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan dari UU No. 23 Tahun 2014 yaitu:

- a. Dalam menyelenggarakan pemerintahan digunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
- b. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Hubungan desentralisasi dan otonomi pada dasarnya adalah derajat kemandirian dari desentralisasi daerah-daerah otonom, yakni daerah yang mandiri, tingkat kemandirian diturunkan dari tingkat desentralisasi yang diselenggarakan, semakin tinggi derajat desentralisasi semakin tinggi daerah otonom.

Desentralisasi bertujuan untuk memperlancar pemerintahan mengingat Negara Indonesia mempunyai wilayah yang luas serta masyarakat yang pluralistik dari

segi agama, budaya, ras atau suku serta aspek lainnya yang berbeda bentuk dan corak. Dengan demikian daerah-daerah diberi wewenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat.

Secara umum desentralisasi terbagi dua yaitu desentralisasi teritorial atau kewilayahan dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi kewilayahan berarti pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat kepada wilayah di dalam negara. Desentralisasi fungsional berarti pelimpahan wewenang kepada organisasi fungsional atau teknis yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat.

Prinsip otonomi daerah dan desentralisasi dalam hubungannya dengan kekuasaan (*gezag verhouding*) antara pemerintah pusat dan daerah merupakan salah satu cara untuk mengimplementasikan prinsip demokrasi. Artinya prinsip demokrasi itu harus diimplementasikan melalui pemencaran kekuasaan baik secara horizontal maupun secara vertikal. Pemencaran kekuasaan secara horizontal ke samping melahirkan lembaga-lembaga negara di tingkat pusat yang berkedudukan sejajar seperti legislatif, eksekutif dan yudikatif yang diatur dengan mekanisme *check and*

*balance*, sedangkan pemencaran secara vertikal melahirkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom yang memikul hak desentralisasi.

Desentralisasi adalah suatu koreksi terhadap struktur kekuasaan yang sentralistis pada zaman orde baru yang telah menciptakan sebuah kondisi dimana aspirasi rakyat diabaikan dan harus diakui bahwa politik yang sentralis telah membawa pada kondisi yang anti demokrasi. Desentralisasi akan memperbaiki kemampuan kompetisi pemerintah karena dengan desentralisasi pemerintah daerah akan berusaha untuk melayani dan mengakomodasi kebutuhan dan keinginan masyarakat.

Sejalan dengan desentralisasi maka tugas-tugas pemerintah kini lebih memungkinkan dilaksanakan oleh daerah dengan asumsi bahwa kesejahteraan rakyat akan lebih dapat diwujudkan, mengingat lebih dekatnya pemerintah daerah kepada masyarakat. Berdasarkan hal tersebut maka dapat disimpulkan bahwa desentralisasi merupakan system pemerintahan dimana urusan-urusan pemerintah pusat diserahkan penyelenggaraannya kepada satuan-satuan organisasi pemerintah di daerah-daerah yang disebut pemerintahan daerah otonomi, yaitu daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Otonomi daerah terwujud melalui pengalokasian dan pendistribusian serta pendelegasian wewenang dan tanggung jawab serta hasil yang diharapkan dari otonomi adalah pemberian pelayanan publik yang lebih memuaskan, pengakomodasian partisipasi masyarakat pengurangan beban pemerintah pusat, penumbuhan kemandirian dan kedewasaan daerah, serta penyusunan program yang lebih sesuai dengan kebutuhan daerah.

Berbagai argumentasi dalam memilih desentralisasi otonomi menurut HR Syaukani adalah:

- a. Efisiensi efektifitas penyelenggaraan pemerintahan.  
Organisasi negara merupakan sebuah entitas yang sangat kompleks, pemerintah negara mengelola berbagai dimensi kehidupan seperti misalnya bidang sosial, kesejahteraan masyarakat, ekonomi, keuangan, politik, integrasi sosial, pertanian, keamanan dalam negeri dan lain-lain.
- b. Pendidikan politik.  
Banyak kalangan ilmu politik berargumentasi bahwa pemerintah daerah merupakan kancah pelatihan (*training ground*) dan pengembangan demokrasi dalam sebuah negara.
- c. Pemerintahan daerah sebagai persiapan untuk karier politik lanjutan terutama karier di bidang politik dan pemerintahan di tingkat nasional.
- d. Stabilitas politik.  
Karena stabilitas politik nasional mestinya berawal dari stabilitas politik pada tingkat lokal.
- e. Kesetaraan politik (*political equality*).  
Dengan dibentuknya pemerintahan daerah maka kesetaraan politik diantara berbagai komponen masyarakat akan terwujud.

Untuk dapat mengetahui apakah pelaksanaan pemerintahan wewenang tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan

yang seharusnya oleh pemerintahan daerah disinilah pentingnya peranan pengawasan sebagaimana dikemukakan oleh Sujamto:

“Kalau kita benar-benar menghayati bahwa negara kita ini adalah satu system organisasi atau satu total system dimana pemerintah daerah adalah salah satu sub sistemnya, maka tentulah harus ditunjuk atau ditugaskan satu aparat saja di tingkat pemerintahan pusat untuk melakukan pengawasan atas jalannya pemerintah daerah”.

Keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah tidak terlepas dari partisipasi aktif dari anggota masyarakat daerah tersebut. Masyarakat daerah sebagai satu kesatuan yang integral dari pemerintah daerah sangat penting dalam sistem pemerintahan daerah karena secara prinsip penyelenggaraan otonomi daerah ditujukan untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera di daerah tersebut. Partisipasi masyarakat dapat meliputi:

Partisipasi dalam proses pembuatan keputusan

Partisipasi dalam pelaksanaan

Partisipasi dalam pemanfaatan hasil

Partisipasi dalam evaluasi

Demikian pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan/negara selain menugaskan kepada daerah dengan tugas-tugas tertentu disertai pembiayaan sarana dan prasarana juga partisipasi aktif dari masyarakat.

Disinilah pentingnya peranan pengawasan sebuah lembaga pengawasan seperti Badan Pengawas Daerah/kota agar segala tugas dan wewenang yang telah didelegasikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tersebut benar-benar dilaksanakan untuk dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public service*) secara optimal.

#### Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari alat perlengkapan negara tingkatan lebih atas kepada bawahannya guna memperlancar pekerjaan di dalam melaksanakan tugas pemerintahan misalnya pelimpahan kekuasaan dari wewenang Menteri kepada Gubernur, dari Gubernur kepada Bupati dan seterusnya.

Mengenai pengertian diatur dalam Pasal 1 angka 9 UU No. 23 Tahun 2014:

Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum .

Ciri-ciri dalam asas dekonsentrasi menurut Bayu

Surianingrat adalah sebagai berikut:

Apabila dicermati secara mendalam maka dalam asas dekonsentrasi terdapat beberapa hal yaitu:  
Bentuk pemencaran adalah pelimpahan.



Pemencaran terdapat kepada pejabat sendiri (perorangan)

Yang dipencarkan (bukan urusan pemerintahan) tetapi wewenang untuk melaksanakan sesuatu.

Yang dilimpahkan tidak menjadi urusan rumah tangga sendiri.

Keuntungan dengan adanya asas dekonsentrasi dari segi penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan adalah sebagai berikut:

Secara politis, eksistensi dekonsentrasi akan dapat mengurangi keluhan-keluhan daerah, protes-protes daerah terhadap kebijaksanaan pusat. Aparat-aparat dekonsentrasi dapat dipergunakan untuk mengontrol daerah-daerah melalui kewenangan administratif terhadap anggaran daerah, persetujuan-persetujuan terhadap Peraturan Daerah terutama manakala terjadi konflik antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.

Secara ekonomis, aparat dekosentrasi dapat membantu pemerintah dalam merumuskan perencanaan dan pelaksanaan melalui aliran informasi yang intensif disampaikan dari daerah ke pusat. Mereka juga dapat melindungi rakyat daerah dari eksploitasi ekonomi yang dilakukan oleh sekelompok orang yang memanfaatkan ketidakacuhan masyarakat akan ketidakmampuan masyarakat menyesuaikan diri dengan kondisi ekonomi modern.

Dekonsentrasi memungkinkan terjadinya kontak secara langsung antara Pemerintah dengan yang diperintah/rakyat.

Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang baik dalam rangka Otonomi Daerah dan mewujudkan aparatur yang bersih dan berwibawa

Pada mulanya, istilah *good government* adalah istilah ilmu politik yang diperkenalkan dalam menggam-

barkan suatu masyarakat yang demokratis. Istilah *good government* yang kita kenal sekarang sebenarnya telah diaplikasikan dalam penyelenggaraan pemerintahan jauh sebelumnya. Terutama kalau kita mengkaji asas-asas umum *good government* (penyelenggaraan pemerintahan yang baik). Arti sifat yang baik di dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan mengandung arti kepatutan dan kelayakan yang dalam istilah asing disebut *behoorlijk* seperti *behoorlijk bestuur*.

Penilaian baik dan tidaknya adalah penilaian etika oleh karena itu asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik, patut dalam seluruh ilmu pengetahuan yang jadi bagian dari etika pemerintahan. Rincian dari asas-asas tersebut berkembang dari waktu ke waktu. Sampai dengan tahun 1952 di Nederland terdapat literatur yang membahas hal itu dalam *Hand en leerboek der bestuurswetenschappen* karya G. A. Van Poelje yang memuat pendapat Wiarda, bahwa ada lima asas pemerintahan yang baik, patut atau layak yaitu:

*Fair play.*

Kecermatan (*zorgvuldigheid*).

Kemurnian arah tujuan (*zuiverheid van oogmerk*).

Keseimbangan (*evenwichtigheid*)

Kepastian hukum (*rechtszekerheid*)

Untuk melaksanakan secara nyata gagasan demokrasi atau pemerintahan rakyat dengan sistem perwakilan ternyata tiap-tiap negara mempergunakan cara tersendiri, dengan kata lain bahwa penerapan demokrasi antara satu dengan negara lain tidak sama. Namun demikian tidak dapat disangkal bahwa dalam beberapa hal masih ditemukan persamaannya. Perbedaan yang dianggap prinsipil antara lain adalah dalam hal cara penunjukan atau pemilihan wakil-wakil rakyat, bentuk-bentuk lembaga perwakilan rakyat, cara-cara pengambilan keputusan, fungsi, hak dan kewajiban lembaga perwakilan rakyat dengan lembaga negara lainnya dan sebagainya.

Sehubungan dengan adanya perbedaan-perbedaan tersebut maka para ahli tata negara mencoba membuat klasifikasi tentang sistem pemerintahan dan tentunya ukuran atau dasarnya berbeda satu dengan lainnya. Mengingat bahwa para ahli mempunyai cara tersendiri untuk membuat klasifikasi sistem pemerintahan maka di sini hanya akan dibahas klasifikasi yang disampaikan oleh R. Kranenburg dalam bukunya yang berjudul "*Political Theory*", sebagai berikut:

*"Modern democracies may be subdivided into three classes, according to the relation between the organs of government which discharge the three different functions".*

*The classification is as follows:*

- a. *Representative popular government with a parliamentary system.*
- b. *Representative popular government with separation of power.*
- c. *Representative popular government subject to same direct popular influence (e.g. referendum, or popular initiative).*

*The representative system is common to these form, but the played by representative is not same in the case.*

Menurut Kranenburg maksudnya ialah akan menggolong-golongkan negara yang memakai sistem modern yakni demokrasi tidak langsung atau demokrasi yang mempergunakan sistem perwakilan menjadi tiga golongan. Ukuran yang dipergunakan dalam pembuatan golongan tersebut, ialah hubungan antara masing-masing alat perlengkapan negara yang menjelaskan tiga macam fungsi negara, yaitu fungsi legislative, eksekutif dan yudikatif.

Hubungan antara seorang wakil dengan yang diwakilinya dapat dilihat dalam teori-teori seperti:

#### Teori Mandat

Seorang wakil dianggap duduk di lembaga perwakilan karena mendapat mandat dari rakyat sehingga disebut mandataris. Teori ini dipelopori oleh Rousseau dan diperkuat oleh Petion. Dalam mengikuti perkembangan zaman, maka teori ini pun menyesuaikan dengan kebutuhan zaman. Teori mandat ini lahir dan berproses sebagai berikut:

### Mandat Imperatif

Menurut teori ini, bahwa seorang wakil yang bertindak di lembaga perwakilan harus sesuai dengan perintah (instruksi) yang diberikan oleh yang diwakilinya. Sang wakil tidak boleh bertindak di luar perintah, sedangkan kalau ada hal-hal atau masalah/persoalan baru yang tidak terdapat dalam perintah tersebut maka sang wakil harus mendapat perintah baru dari yang diwakilinya. Dengan demikian berarti akan menghambat tugas perwakilan tersebut, akibatnya lahir teori mandat baru yang disebut mandat bebas.

### Mandat Bebas

Ajaran ini berpendapat bahwa sang wakil dapat bertindak tanpa tergantung akan perintah (instruksi) dari yang diwakilinya. Menurut teori ini sang wakil adalah merupakan orang-orang yang terpercaya dan terpilih serta memiliki kesadaran hukum dari masyarakat yang diwakilinya sehingga sang wakil dimungkinkan dapat bertindak atas nama mereka yang diwakilinya. Ajaran ini dipelopori oleh Abbe Sieyes di Prancis dan Block Stone di Inggris.

Selanjutnya ajaran ini berkembang lagi menjadi Teori Mandat Representative.

#### Mandat Representative

Teori ini mengatakan bahwa sang wakil dianggap bergabung dalam lembaga perwakilan, di mana yang di wakili memilih dan memberikan mandat pada lembaga perwakilan, sehingga sang wakil sebagai individu tidak ada hubungan dengan pemilihnya apalagi untuk minta pertanggungjawabannya. Yang bertanggung jawab justru adalah lembaga perwakilan kepada rakyat pemilihnya.

#### Teori Organ

Ajaran ini lahir di Prancis sebagai rasa ketidakpuasan terhadap ajaran teori Mandat. Para sarjana mencari dan membuat ajaran/teori baru dalam hal hubungan antara seorang wakil dengan yang diwakilinya.

Ajaran Von Gierke (Jerman) tentang teori organ mengatakan negara merupakan satu organisme yang mempunyai alat-alat perlengkapannya seperti, eksekutif, parlemen dan rakyat, yang semuanya itu mempunyai fungsinya sendiri-sendiri namun antara satu dengan lainnya saling berkepentingan.

Dengan demikian maka setelah rakyat memilih lembaga perwakilan mereka tidak perlu lagi mencampuri lembaga perwakilan tersebut dan lembaga ini bebas menjalankan fungsinya sesuai dengan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Dasar.

Teori ini mendapat dukungan dari Paul Laband dan G. Jellinck. Laband mengemukakan bahwa hubungan antara sang wakil dan yang diwakilinya tidak perlu dipersoalkan dari segi hukum. Bahwasanya rakyat dan parlemen adalah organ yang sumbernya adalah undang-undang dan masing-masing mempunyai fungsi sendiri-sendiri. Jadi tidak perlu dilihat hubungan antara organ perwakilan dan organ rakyat. Rakyat mempunyai hubungan yuridis dengan parlemen yaitu memilih dan membentuk organ parlemen (perwakilan). Setelah organ parlemen terbentuk maka rakyat tidak perlu lagi turut campur dan selanjutnya organ tersebut bebas bertindak sesuai dengan fungsinya.

Sedangkan Jellinck menyatakan bahwa rakyat adalah organ yang primer (utama), namun demikian organ ini tidak dapat menyatakan kehendaknya tanpa melalui organ sekunder yakni parlemen. Jadi tidak perlu dipersoalkan hubungan antara sang wakil dengan yang diwakilinya dari segi hukum.

## Teori Sosiologi

Ajaran ini menganggap bahwa lembaga perwakilan bukan merupakan bangunan politis, akan tetapi merupakan bangunan masyarakat (sosial). Para pemilih akan memilih wakil-wakilnya yang dianggap benar-benar ahli dalam bidang kenegaraan yang akan bersungguh-sungguh membela kepentingan para pemilih. Sehingga lembaga perwakilan yang terbentuk itu terdiri dari golongan-golongan dan kepentingan-kepentingan yang ada dalam masyarakat. Artinya bahwa lembaga perwakilan itu tercermin dari lapisan masyarakat yang ada. teori ini dipelopori oleh Rieker.

## Teori Hukum Obyektif

Leon Duguit mengatakan bahwa hubungan antara rakyat dan parlemen dasarnya adalah solidaritas. Wakil-wakil rakyat dapat melaksanakan dan menjalankan tugas kenegaraannya hanya atas nama rakyat. Sebaliknya rakyat tidak akan dapat melaksanakan tugas kenegaraannya tanpa memberikan dukungan kepada wakil-wakilnya dalam menentukan wewenang pemerintah. Dengan demikian ada pembagian kerja antara rakyat dan parlemen. Keinginan untuk berkelompok yang disebut solidaritas adalah merupakan dasar daripada hukum obyektif yang timbul. Hukum obyektif



inilah yang membentuk lembaga perwakilan yang menjadi satu bangunan hukum dan bukan hak-hak yang diberikan kepada mandataris yang membentuk lembaga perwakilan tersebut, akibatnya:

Rakyat atau kelompok sebagai yang diwakili harus ikut serta dalam pembentukan lembaga perwakilan dan cara yang terbaik adalah melalui pemilihan umum yang menjamin terlaksananya “solidaritas sosial” untuk memungkinkan rakyat atau kelompok sebanyak mungkin ikut menentukan.

Kedudukan hukum daripada pemilih dan yang dipilih semata-mata didasarkan pada hukum obyektif, sehingga tidak ada persoalan hak-hak dari masing-masing kelompok tersebut. Dengan demikian masing-masing harus menjalankan kewajibannya sesuai dengan hasrat/keinginan mereka untuk berkelompok dalam negara atas dasar solidaritas sosial.

Dalam menjalankan tugasnya sang wakil harus menyesuaikan tindakannya dengan kehendak pemilihnya, bukan disebabkan karena ada hubungan mandat, akan tetapi karena adanya hukum obyektif yang dilandasi pada solidaritas sosial yang mengikatnya. Sehingga meskipun tidak ada sang-

sinya, tidak mungkin alat-alat perlengkapan negara tertinggi tidak akan melaksanakan tugas dan fungsi.

Selain teori perwakilan yang diuraikan di atas, maka ada juga pendapat dari para sarjana yang lain dalam rangka pembahasan tentang hubungan antara seorang wakil dengan yang diwakilinya, seperti yang dikemukakan oleh Gilbert Abcarian dan Prof. Dr. A. Hoogerver.

Menurut Gilbert Abcarian ada 4 tipe mengenai hubungan antara sang wakil dengan yang diwakilinya yaitu:

Sang wakil bertindak sebagai wali (*truste*)

Dalam hal ini sang wakil bebas mengambil keputusan atau bertindak berdasarkan pertimbangannya sendiri tanpa harus berkonsultasi dengan yang diwakilinya.

Sang wakil bertindak sebagai utusan (*delegate*)

Maksudnya ialah bahwa sang wakil bertindak sebagai utusan atau duta dari yang diwakilinya, artinya sang wakil senantiasa selalu mengikuti perintah atau instruksi serta petunjuk dari yang diwakilinya dalam melaksanakan tugasnya.

Sang wakil bertindak sebagai “politico”

Artinya bahwa sang wakil dalam hal ini kadang-kadang bertindak sebagai wali (*truste*), dan ada kalanya dapat

juga bertindak sebagai utusan (*delegate*). Tugasnya ini tergantung pada materi (*issue*) yang akan dibicarakan.

Sang wakil bertindak sebagai “partisan”

Dalam hal ini sang wakil bertindak sesuai dengan kehendak atau program dari organisasi (partai) sang wakil. Setelah sang wakil dipilih oleh pemilihnya atau yang diwakilinya, maka lepaslah hubungannya dengan pemilih tersebut selanjutnya mulailah hubungannya dengan organisasi (partai) yang mencalonkannya dalam pemilihan tersebut.

Menurut Prof. Dr. A. Hoogerwerf terdapat lima modal atau tipe hubungan antara sang wakil dengan yang diwakilinya, yakni:

Model utusan (*delegate*), di sini sang wakil bertindak sebagai yang diperintah atau kuasa usaha yang menjalankan perintah dari yang diwakilinya.

Model wali (*trustee*), di sini sang wakil bertindak sebagai orang yang diberi kuasa atau orang yang memperoleh kuasa penuh dari yang diwakilinya. Jadi dia dapat bertindak berdasarkan pendiriannya sendiri.

Model *politicos*, di sini sang wakil kadang-kadang bertindak sebagai delegasi dan kadang-kadang bertindak sebagai kuasa penuh.

Model kesatuan, di sini anggota parlemen dilihat sebagai wakil seluruh rakyat.

Model penggolongan (diversifikasi), di sini anggota parlemen dilihat sebagai wakil kelompok teritorial, kelompok sosial atau kelompok politik tertentu.



### **BAB III**