

BAB III

PEMILUKADA DAN PEMERINTAH DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

A. Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah di Indonesia

Pemilihan kepala daerah (Pilkada atau Pemilukada) dilakukan secara langsung oleh penduduk daerah administratif setempat yang memenuhi syarat. Pemilihan kepala daerah dilakukan satu paket bersama dengan wakil kepala daerah. Kepala daerah dan wakil kepala daerah yang dimaksud mencakup: Gubernur dan wakil gubernur untuk provinsi; Bupati dan wakil bupati untuk kabupaten; Wali kota dan wakil wali kota untuk kota. Sebelum tahun 2005, kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).⁹⁷

Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pilkada. Pilkada pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005. Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, pilkada dimasukkan dalam rezim pemilu, sehingga secara

⁹⁷ Marulak Pardede, Legitimasi Pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Pemerintahan Otonomi Daerah, *Jurnal Penelitian Hukum*, Vol. 18 No. 2, Juni 2018, hlm 128.

resmi bernama Pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau disingkat Pemilukada.⁹⁸

Dinamika hukum pemilihan kepala daerah dan wakilnya, beberapa waktu belakangan ini dan dimasa mendatang akan semakin memanas sehubungan dengan akan dilakukannya pemilihan kepala daerah secara serentak, dan agenda penyempurnaan PERPU PILKADA. Pilkada serentak akan digelar di 204 daerah bagi daerah yang pimpinannya berakhir masa jabatannya pada 2018. Terdiri atas delapan provinsi, 170 kabupaten, dan 26 kota. Semula, Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) meminta KPU mempercepat hari pemungutan suara pilkada serentak, yakni pada Oktober 2015, namun pada dinamika perkembangan terakhir, fraksi-fraksi di Komisi II DPR menyepakati pemilihan gubernur, bupati dan wakli kota serentak diundur menjadi Pebruari 2016. Pilkada berikutnya akan dilakukan pada 2018. Situasi ini dapat terjadi, karena memang peraturan perundang-undangan yang menjadi tumpuan dari pelaksanaan Pilkada dimaksud, saat ini masih menjadi perdebatan. Benang kusut perdebatan tentang RUU Pilkada, berawal dari tahun 2010 ketika pemerintah mengajukan hak inisiatif pembentukan RUU Pemda, RUU Desa, dan RUU Pilkada dalam satu paket. Awalnya, pemerintah mengusulkan perubahan sistem pilkada melalui perwakilan DPRD untuk pemilihan gubernur dan pemilihan langsung untuk bupati/wali kota.⁹⁹

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*, hlm 129.

Alasannya, berdasarkan kajian Kemendagri, dampak pelaksanaan pilkada langsung adalah konflik horizontal dan pemborosan anggaran daerah. Sementara DPR awalnya berbeda pendapat dengan usulan pemerintah itu. DPR meyakini Pilkada harus dilaksanakan secara langsung, baik untuk gubernur maupun bupati dan wali kota. Alasannya, masyarakat selama ini telah nyaman dengan pelaksanaan secara langsung dan aspirasi politik masyarakat dapat disalurkan. Pemilihan kepala daerah lewat DPRD dinilai tidak mempunyai dasar hukum.¹⁰⁰

Tidak satu pasal pun didalam UUD 1945 yang memberikan kewenangan DPRD memilih kepala daerah. Bahkan Bab V dan Bab VI Undang-undang MD3 (UU No. 17 Tahun 2014), tidak satu pasal dan ayat pun yang memberikan tugas dan wewenang DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota untuk memilih Kepala Daerah. Jika menggunakan pasal 18 ayat (4) UUD 1945, tidak ada juga nomenklatur DPRD. Pasal 18 ayat (4) berisi norma mekanisme dan asas pemilihan secara demokratis. Pada masa pemerintahan orde baru, memang kepala daerah dipilih oleh DPRD dengan dasar hukum UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. DPRD mempunyai kewenangan memilih kepala daerah, sesuai dengan ketentuan Pasal 34 ayat (2) huruf a UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, dan DPRD. DPRD mempunyai tugas dan wewenang: (a) memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota. Akan tetapi, dalam perkembangan system ketatanegaraan NKRI terkini, ini UU Nomor 22

¹⁰⁰ Ibid., hlm 130.

tahun 1999 tersebut sudah dicabut dan diganti dengan UU MD3 (UU. Nomor 17 tahun 2014). UU No. 15 Tahun 2011 masih menganut sistem Pilkada langsung. Namun di sisi lain UU Pilkada justru Kepala Daerah dipilih secara tak langsung melalui perwakilan DPRD. Keduanya berada dalam kedudukan yang setara, valid, dan diberlakukan secara bersamaan.¹⁰¹

Menurut beberapa pendapat para ahli tentang pemilihan umum, dapat dikemukakan, antara lain: Menurut H. Matori Abdul Djilil, pengertian Pemilihan Umum, antara lain adalah : Memberikan kepastian terhadap alih kepemimpinan dan kekuasaan (*transfer of Leader and Power*) secara konstitusional untuk melahirkan pemimpin yang legitimatif; Pemilihan umum adalah wujud dari pelaksanaan kedaulatan rakyat (*Sovereignty*) secara mendasar di negara demokrasi; Pemilihan Umum dimaksudkan sebagai wahana formal untuk membentuk tatanan negara dan masyarakat (*State and Social formation*) menuju tatanan yang lebih baik; dapat menjadi filter kepercayaan rakyat terhadap partai politik yang menjadi pemikiran rakyat. Menurut Haris, menyatakan bahwa Pemilihan Umum adalah: Lembaga sekaligus praktek politik yang memungkinkan terbentuknya sebuah pemerintahan perwakilan (*Representative Government*) yang menurut Dahi, merupakan gambaran ideal maksimal bagi suatu pemerintahan demokrasi di zaman moderen.¹⁰²

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² *Ibid.*, hlm 132.

Pada dimensi pertama, Pemilihan Umum pada umumnya.Sistem Proporsional (*Proportional Representation System*) pada dasarnya menganut prinsip bahwa setiap pemilih mempunyai satu suara dan setiap anggota parlemen mewakili jumlah penduduk tertentu. Sisa suara dalam setiap daerah pemilihan tidak hilang tetapi dapat digabung dengan jumlah suara dari partai yang sama, meskipun suara tersebut diperoleh dari daerah pemilihan yang berlainan. Dinamisnya pengaturan hokum tentang pemerintahan daerah dan pemilihan kepala daerah pada waktu belakangan ini, menunjukkan pesatnya pembangunan hukum dan politik dalam system ketatanegaraan Indonesia. Pada masa pemerintahan orde baru, keinginan pemerintah untuk mewujudkan otonomi daerah, tampak sangat serius terutama dengan dilakukannya berbagai tindakan hukum, diantaranya : diamandemennya UUD 1945; ditetapkannya TAP MPR No.IV/MPR/1999 dan TAP No.XV/MPR/1998. Diundangkannya UU No.22/1999 dan UU No.25/1999.Hal ini sekaligus mencabut berlakunya UU No.5/1974 dan UU No.32/1956.¹⁰³

Keluarnya UU Nomor 22 Tahun 1999, pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan. Calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah ditetapkan oleh DPRD melalui tahap pencalonan dan pemilihan.¹⁰⁴ Untuk pencalonan dan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, dibentuk Panitia Pemilihan. Ketua dan para Wakil Ketua DPRD karena jabatannya adalah Ketua

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ Iemas Masithoh M. Noor, “*Dinamika Pelaksanaan Fungsi legislasi DPRD Provinsi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*”, Jurnal Litigasi Vol. 10 No. 1 Tahun 2009, Universitas Pasundan Bandung, hlm. 104.

dan Wakil Ketua panitia Pemilihan merangkap sebagai anggota. Sekretaris DPRD karena jabatannya adalah Sekretaris Panitia Pemilihan, tetapi bukan anggota.¹⁰⁵

Panitia pemilihan bertugas melakukan pemeriksaan berkas identitas mengenai bakal calon berdasarkan persyaratan yang telah ditetapkan, melakukan kegiatan teknis pemilihan calon dan menjadi penanggungjawab penyelenggaraan pemilihan. Bakal calon Kepala Daerah dan bakal calon Wakil Kepala Daerah yang memenuhi persyaratan sesuai dengan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh Panitia Pemilihan, diajukan kepada DPRD untuk ditetapkan sebagai calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Setiap fraksi melakukan kegiatan penyaringan pasangan bakal calon sesuai dengan syarat yang ditetapkan. Setiap fraksi menetapkan bakal calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dan menyampaikannya dalam rapat paripurna kepada pimpinan DPRD. Dua fraksi atau lebih dapat secara bersama-sama mengajukan pasangan bakal calon Kepala Daerah dan bakal calon Wakil Kepala Daerah.¹⁰⁶

Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilaksanakan secara langsung, bebas, rahasia, jujur dan adil. Setiap anggota DPRD dapat memberikan suaranya kepada satu pasang calon Kepala Daerah dan calon Wakil Kepala Daerah dari pasangan calon yang telah ditetapkan oleh pimpinan DPRD. Pasangan calon Kepala Darah dan calon Wakil Kepala Daerah yang

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*

memperoleh suara terbanyak pada pemilihan, ditetapkan sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden. Kepala Daerah mempunyai masa jabatan lima tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan. Kepala Daerah dilantik oleh Presiden atau pejabat lain yang ditunjuk untuk bertindak atas nama Presiden. Sebelum memangku jabatan-nya, Kepala Daerah mengucapkan sumpah/janji.

Pelaksanaan demokrasi pilkada berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 ternyata masih dirasa kurang memuaskan oleh karenanya perlu diadakan perubahan lagi, kemudian lahir UU Nomor 32 Tahun 2004.² Ketika UU Nomor 22 Tahun 1999 dilaksanakan, perkembangan di lapangan ternyata menimbulkan berbagai masalah yang tidak diduga sebelumnya, seperti semakin maraknya KKN.¹⁰⁷

Sejak lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999, posisi DPRD menjadi sangat kuat. Lembaga ini bukan lagi menjadi bagian dari pemerintah daerah melainkan menjadi lembaga legislatif daerah yang sejajar dengan (dan dapat meminta, menerima, menolak dan menjatuhkan mosi kepada) Kepala Daerah. Anggota-anggota DPRD tidak dapat direcall, kewenangannya sangat besar dan kuat karena lembaga inilah yang memilih secara final kepala daerah untuk kemudian mengawasi, meminta laporan pertanggung jawaban, bahkan dapat menjatuhkannya.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Amir F Kotarumalos, "Pemilihan Kepala Daerah Langsung; Suatu Upaya Membangun Demokrasi Diranah Lokal", *Jurnal Hipotesa* Vol. 3 No. 1 Mei 2008, STIA Alazka, hlm.61

¹⁰⁸ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 2006, hlm. 229.

Salah satu hal yang paling menarik dan penting dari perubahan yang tertuang dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah menyangkut pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung. Pilkada langsung ini, selain ia bersifat demokratis sesuai dengan amanat konstitusi, sekaligus dimaksudkan juga untuk mengatasi politik dalam pemilihan kepala daerah melalui 'agen' atau 'calo', yakni DPRD.¹⁰⁹

Selain tentang cara pemilihan kepala daerah, masalah hubungan hierarkis antara Provinsi dan Kabupaten/Kota serta tendensinya yang menimbulkan konflik antar daerah juga menjadi alasan yang cukup kuat untuk mengubah UU Nomor 22 Tahun 1999. Sejalan dengan itu, Sidang Tahunan MPR Tahun 2000 juga telah melakukan amandemen atas Pasal 18 UUD 1945 melalui amandemen kedua yang ternyata menghendaki pengaturan tentang pemerintahan daerah secara berbeda dari yang diatur di dalam UU Nomor 22 Tahun 1999.¹¹⁰

Pasca reformasi terdapat sejumlah perubahan yang terjadi mengenai pemerintah daerah, yaitu pertama di buat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, selanjutnya di ubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, belum cukup sampai disitu akhirnya pemerintah bersama DPR kembali merubah UU Nomor 32 Tahun 2004 dengan UU Nomor 12 Tahun 2008. Setelah itu seakan perubahan UU Pemerintah Daerah menjadi suatu hal yang prioritas oleh pemerintah pusat dimana pemerintah pusat

¹⁰⁹ H. Djauhari, Problematika Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung (Dalam Perspektif Sosiologis), *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 11 Edisi Khusus Februari 2011, hlm 27.

¹¹⁰ *Ibid.*, hlm 28.

akhirnya kembali melakukan revisi UU Pemda saat Pemerintahan Presiden SBY dengan mengubah UU Pemda UU Nomor 12 Tahun 2008 menjadi UU Nomor 23 Tahun 2018. Namun setelah pergantian Presiden pada Tahun 2015 akhirnya Presiden baru yaitu Jokowi kembali melakukan revisi UU Pemda menjadi UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemda. Dan sampai saat ini UU yang dipakai adalah UU Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah.¹¹¹

B. Perjalanan Pilkada Dari Masa Orde Baru Hingga Reformasi

Masyarakat hari ini sudah tidak asing lagi dengan proses pemilihan kepala daerah yang dilakukan secara langsung. sedikit berbeda memang dengan kondisi disaat pemerintahan masa orde baru karena dimasa itu pemilihan kepala daerah dilaksanakan oleh lembaga legislatif pada tingkatannya. namun sebelum masa orde baru bahkan sebelum Indonesia Merdeka jabatan kepala daerah sudah memiliki sistem (konstitusi) yang mengaturnya.¹¹²

Sejak masa pemerintahan kolonial sampai orde baru, kedaulatan rakyat untuk memilih kepala daerah dikuasai oleh elit - elit politik karena kepala daerah tidak dipilih langsung oleh rakyatnya. Sejarah demokrasi di Indonesia mencatat kepemilihan kepala daerah terjadi mulai pada zaman kolonial Belanda. Pemerintahan Hindia Belanda membuat undang - undang pada tanggal 23 Juni 1903 yang dikenal dengan *decentralisatie wet* 1903.

¹¹¹ Ranti Fatya Utami, 11 Undang-Undang Yang Mengatur Pemerintahan Daerah Di Indonesia, dikutip dari <https://gurupkn.com/undang-undang-yang-mengatur-pemerintahan-daerah> (diakses pada hari Kamis tanggal 31 Oktober 2019 pukul 10.20 WIB)

¹¹² Ali Brata, Sejarah Pemilukada di Indonesia, dikutip dari <https://www.kompasiana.com/aribarata/55004b26813311ca60fa78b8/sejarah-pemilu-kepala-daerah-di-indonesia> (diakses pada tanggal 30 November 2019)

Decentralisatie wet 1903 menyerahkan implementasi ketentuan - ketentuan untuk pengaturannya lebih lanjut kepada pejabat yang berwenang membuat ordonansi di Hindia Belanda. Dengan dasar ketentuan yuridis, *decentralisatie wet* 1903, lahirlah koninklijk desluit tertanggal 20 Desember 1904 (dikenal dengan *decentralisatie desluit* 1904). Peraturan ini memberikan arahan pada upaya pembentukan Raden, Pemilihan anggota Raad (dewan semacam DPRD) setempat, hak dan kewajiban anggota dan ketua serta sekretarisnya serta kewenangan dan cara kerja badan itu. Secara sederhana, pada zaman Hindia Belanda, pengaturan tentang pemerintahan daerah dibedakan antara daerah Jawa dan Madura dengan daerah luar Jawa dan Madura.¹¹³

Pemerintahan Pangrehpraja saat itu bersifat hierarkis dan sentralistis, mulai dari gewest (propinsi) yang dipimpin gubernur, karesidenan yang dipimpin residen; afdeling (asisten residen). Pada tingkat pamong praja, terdapat kabupaten (bupati), district atau kawedanan (wedana) dan onderdistrict atau kecamatan (camat). Jabatan gubernur, residen, dan asisten residen dijabat oleh orang - orang Belanda, sedangkan untuk jabatan lainnya dipegang oleh bangsa Indonesia.¹¹⁴

Untuk semua jabatan tersebut, pemilihan kepala daerah dilakukan dengan sistem penunjukan atau pengangkatan oleh penguasa kolonial atau tepatnya gubernur jenderal, dengan kewajiban pribumi yang menduduki jabatan memberikan kompensasi ekonomi (upeti). Pendudukan Jepang di Indonesia

¹¹³ *Ibid.*

¹¹⁴ *Ibid.*

memaklumkan tiga undang-undang yang mengatur tentang penyelenggaraan pemerintahan yang disebut dengan 3 osamu sirei (dalam bahasa Indonesia disebut oendang - oendang). Ketiga oendang - oendang itu adalah oendang - oendang nomor 27 tentang perubahan pemerintah (tertanggal 5-8- 2602), Undang - Undang Nomor 28 tentang pemerintahan syuu (tertanggal 7-8-2602) dan Undang - Undang Nomor 30 tentang mengubah nama negeri dan nama daerah (tertanggal 1 - 9 - 2602).¹¹⁵

Dalam tatanan pembagian daerah masa pendudukan Jepang yang termaktub dalam undang - undang ini adalah keresidenan yang disebut syuu dan residennya disebut syuutyoo. Setelah keresidenan terdapat dua pembagian daerah yang disebut ken dan si. Kedua daerah itu dikepalai oleh pembesar negara yang diberi nama Kentyoo dan Sityoo. Sementara itu, di tingkatan kawedanan, keasistenan, dan desa dikenal dengan nama Gunson dan Ko, sedangkan kepala daerahnya masing - masing disebut Guntyoo, Sontyoo dan Kutyoo. Jabatan Guntyoo, Sontyoo dan Kutyoo dipegang oleh orang - orang pribumi Indonesia, sementara itu jabatan lain diatasnya dijabat oleh perwira - perwira Jepang.¹¹⁶

Seperti halnya pada masa kolonial Belanda, pada era pendudukan Jepang sistem rekrutmen kepala daerah juga tidak demokratis karena kepala daerah diangkat atau ditunjuk oleh penguasa Jepang. Setelah Indonesia merdeka, undang- undang yang menyinggung kedudukan kepala daerah adalah undang -

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.*

undang nomor 1 tahun 1945, tentang peraturan mengenai kedudukan komite nasional daerah yang diundangkan pada tanggal 23 November 1945.¹¹⁷

Dalam undang - undang tersebut dinyatakan bahwa kepala daerah menjalankan fungsi eksekutifnya sebagai pemimpin komite nasional daerah, juga menjadi anggota dan ditetapkan sebagai ketua legislatif dalam badan perwakilan daerah. Pada masa undang -undang nomor 1 tahun 1945, kepala daerah yang diangkat adalah kepala daerah pada masa sebelumnya, hal itu dilakukan karena situasi politik, keamanan, dan hukum ketatanegaraan pada saat itu tidak baik. UU nomor 1 tahun 1945 hanya berusia 3 tahun saja, karena pada tahun 1948, dibuatlah penggantinya yaitu UU nomor 22/1948 tentang pemerintahan di daerah. Dalam undang - undang ini yang dimaksud pemerintahan daerah adalah propinsi, kabupaten (kota besar), dan desa (kota kecil), nagari atau marga. Pengaturan tentang kepala daerah dalam undang - undang ini tertulis dalam pasal 18. dalam pasal tersebut dinyatakan bahwa kepala daerah propinsi (gubernur) diangkat oleh presiden dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi. Untuk kepala daerah kabupaten, diangkat oleh menteri dalam negeri dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten.¹¹⁸

Demikian juga untuk kepala daerah desa (kota kecil) yang diangkat oleh kepala daerah propinsi dari calon yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Desa (kota kecil). Berubahnya konstitusi negara menjadi Republik

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Ibid.*

Indonesia Serikat dan ditetapkannya Undang - Undang Sementara Tahun 1950 sebagai dasar negara menyebabkan terjadinya perubahan pada undang - undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah, yaitu undang - undang nomor 1 tahun 1957. didalam undang - undang ini, tingkatan - tingkatan daerah dibagi menjadi tiga tingkatan, yaitu; daerah tingkat I dipimpin oleh gubernur, daerah tingkat II dipimpin oleh bupati atau walikota dan daerah tingkat III dipimpin oleh camat. Kepala daerah adalah orang yang dikenal baik oleh rakyat di daerahnya, oleh karena itu harus dipilih langsung oleh rakyat. Atas dasar itu, dibandingkan dengan UU terdahulu dan bahkan setelahnya, nuansa demokrasi dalam arti membuka akses rakyat berpartisipasi sangat tampak dalam pilkada yang diatur UU No.1 tahun 1957. Dalam undang - undang ini, sistem pemerintahan kepala daerah langsung telah dijabarkan namun dalam prosesnya. Berdasarkan keterangan itu, sistem pilkada langsung dalam UU nomor 1/1957 benar - benar merupakan introduksi dalam pentas politik karena secara empirik belum dapat dilaksanakan.¹¹⁹

Selain undang -undang, presiden pertama Republik Indonesia membuat sebuah peraturan yang mengatur tentang pengangkatan kepala daerah. Peraturan tersebut adalah Penetapan Presiden Nomor 6 tahun 1959 yang mengatur tentang mekanisme dan prosedur pengangkatan kepala daerah. Oleh karena itu undang - undang ini kelihatan lebih bersifat darurat dalam rangka *retooling* sebagai tindak lanjut berlakunya kembali Undang - Undang 1945. dalam undang - undang ini, kepala daerah diangkat dan diberhentikan oleh

¹¹⁹ *Ibid.*

presiden atau menteri dalam negeri. Pengangkatan dilakukan terhadap salah seorang yang diajukan oleh DPRD. Peran DPRD dalam perundangan ini terbatas, karena DPRD hanya berwenang mengajukan calon kepala daerah. Keluarnya Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 berdampak pada keluarnya undang - undang nomor 18/1965 tentang pokok - pokok pemerintahan daerah. dalam undang - undang nomor 18/1965, bertolak belakang dengan undang - undang nomor 1/1957 karena perubahan format pemerintahan negara sebagai implikasi perubahan konstitusi, sebelumnya sistem federasi (Republik Indonesia Serikat) menjadi sistem kesatuan.¹²⁰

Dalam undang - undang ini, kepala daerah diangkat dan diberhentikan oleh presiden atau menteri dalam negeri melalui calon - calon yang diajukan oleh DPRD. Dengan demikian, kedudukan pejabat pusat atas kepala daerah semakin kuat. Dominasi pemerintah pusat untuk mengendalikan daerah semakin terlihat ketika kedudukan kepala daerah ditetapkan sebagai pegawai negara, yang pengaturannya berdasarkan peraturan pemerintah. Seorang kepala daerah tidak dapat diberhentikan oleh suatu keputusan dari DPRD, pemberhentian kepala daerah merupakan kewenangan penuh presiden untuk gubernur dan menteri dalam negeri untuk bupati atau walikota. Pemerintahan Orde Baru menerbitkan undang - undang nomor 5 tahun 1974 tentang pokok - pokok pemerintahan di daerah. dengan berlandaskan pada undang - undang 1945 dan Pancasila secara murni dan konsekuen, kekuasaan atau kewenangan daerah dibatasi dan dikontrol oleh rezim Soeharto ketika itu, termasuk terhadap pemilihan kepala

¹²⁰ *Ibid.*

daerah. kepala daerah diangkat oleh presiden dari calon yang memenuhi syarat, tata cara seleksi calon yang dianggap patut diangkat oleh presiden dilakukan oleh DPRD. Dengan demikian berarti kepala daerah bukanlah hasil pemilihan dari DPRD, karena jumlah dukungan suara dalam pencalonan atau urutan pencalonan tidak menghalangi presiden untuk mengangkat siapa saja diantara para calon itu. Aturan tersebut terkait dengan kepentingan pemerintah pusat untuk mendapatkan gubernur atau bupati yang mampu bekerjasama dengan pemerintah pusat. Dalam beberapa kasus, kepala daerah yang dipilih bukanlah pilihan nomor 1 yang diusulkan DPRD setempat.¹²¹

Pemilihan kepala daerah (Pilkada) yang berlangsung di Indonesia punya cerita panjang. Sebelum berlangsungnya pilkada secara langsung pertama pada 2005, mekanisme pemilihan kepala daerah dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kini, sejak 2015, pilkada langsung berlangsung serentak. Pada 2018 ini, Pilkada Serentak yang akan digelar pada hari ini, Rabu (27/6/2018), merupakan yang ketiga kalinya. Kilas balik, ini riwayat pilkada di Indonesia:¹²²

a. Masa penjajahan

Pada masa pendudukan Belanda, semua pemimpin daerah ditunjuk dan dipilih langsung oleh pemerintah kolonial. Belanda punya kewenangan penuh terhadap sistem pemerintahan pada waktu itu. Jabatan

¹²¹ *Ibid.*

¹²² Aswab Nanda Pratama "Riwayat Pilkada di Indonesia", <https://nasional.kompas.com/read/2018/06/27/06000041/riwayat-pilkada-di-indonesia?page=all>. (diakses pada tanggal 30 November 2019 pukul 10.20 WIB)

pemimpin provinsi dan karesidenan diisi oleh orang-orang Belanda. Sementara, warga Indonesia, hanya mendapatkan posisi sebagai pemimpin di tingkat kabupaten sampai camat. Itupun masih harus memberikan upeti. Bupati atau camat wajib memberikan upeti kepada Belanda sebagai sikap patuh terhadap penguasa. Ketika Jepang masuk, sistem yang digunakan masih sama. Setiap pemimpin daerah masih ditunjuk oleh penguasa. Hanya saja, penamaan jabatan berganti dengan istilah Jepang.

b. Masa setelah kemerdekaan

Setelah Indonesia memproklamkan kemerdekaan pada 17 Agustus 1945, sistem pemerintahan mulai dibenahi. Terbit UU No 1 tahun 1945 yang mengatur mengenai kedudukan Komite Nasional Daerah di mana kepala daerah menjalankan fungsi sebagai pemimpin komite nasional daerahnya. Kepala daerah masih sama seperti sebelumnya karena kondisi politik pada awal kemerdekaan belum stabil. Setelah 3 tahun berjalan, sistem ini diperbarui. Pada 1948 ditetapkan Undang-undang Pengganti tahun 1945. Dengan penggantian undang-undang tersebut, sistem pemilihan menjadi lebih transparan. Gubernur ditetapkan oleh Presiden, yang sebelumnya mendapatkan rekomendasi dari DPRD Provinsi. Sementara, bupati direkomendasikan oleh DPRD tingkat daerah, dan kepala desa diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Desa. Semua dewan perwakilan di setiap jenjang berpengaruh besar terhadap siapa saja yang akan dijadikan kepala daerah. Pada 1950, Undang-Undang Dasar 1945 berubah menjadi Undang-Undang Sementara (UUDS) 1950. Pada masa

ini, hanya terjadi sedikit perubahan nama dari tingkat provinsi dengan daerah tingkat I. Tingkat kota atau kabupaten disebut daerah tingkat II. Demikian pula ke tingkatan di bawahnya menjadi daerah tingkat III untuk kecamatan. Setelah dikembalikannya UUDS 1950 ke UUD 1945, peraturan konstitusi juga mengalami perubahan. DPRD hanya merekomendasikan nama, dan yang berhak untuk menentukan adalah Presiden dan Mendagri. Pemerintah pusat semakin kuat dengan kekuatannya untuk menentukan dan memberhentikan kepala daerah yang diusulkan oleh DPRD.

c. Masa Orde Baru

Ketika Presiden Soeharto berkuasa, Undang-Undang No 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah diterbitkan. Presiden mempunyai kewenangan penuh dan kontrol berlebih tentang penetapan kepala daerah. Presiden memiliki penilaian tersendiri mengenai hasil rekomendasi yang disampaikan DPRD. Kepala daerah diangkat oleh presiden dari yang memenuhi syarat, tata cara seleksi calon yang dianggap patut dan diterima oleh presiden. Melalui mekanisme ini, diharapkan ada kerja sama dari calon kepala daerah terpilih terhadap kepentingan penguasa.

d. Masa reformasi dan setelahnya

Setelah berakhirnya rezim Orde Baru, dilakukan revisi atas sejumlah UU. Salah satunya, pemerintah mengundang UU Nomor 22 tahun 1999 mengenai penyelenggaraan pemerintah di daerah. Sebelumnya, DPRD

hanya mengusulkan nama dan kandidat kepala daerah, kemudian diserahkan kepada Presiden yang akan memutuskan diterima atau tidak usulan tersebut. Kali ini, DPRD mempunyai wewenang penuh terhadap terpilihnya kepala daerah. DPRD membuka rekrutmen di daerah secara demokratis, namun praktik pembelian suara oleh anggota DPRD dari calon kepala daerah banyak terjadi pada era ini. Munculnya praktik politik uang menjadi kelemahan sistem ini. Praktik politik uang yang bertujuan untuk membeli suara dari anggota DPR membuat jalannya pemilihan mendapatkan kritik dari berbagai kalangan. Pada 2004, dilakukan revisi UU hingga terbitnya UU Nomor 32 tahun 2004 yang mengatur pemilihan kepala daerah secara langsung. Calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan dari partai politik. Rakyat diberikan kesempatan langsung untuk menentukan kepala daerah sesuai dengan pilihannya. Setelah itu, muncul UU Nomor 12 tahun 2008. Dalam undang-undang ini, mereka yang mencalonkan diri tidak harus bergabung atau masuk ke partai politik terlebih dahulu. Sampai yang terbaru ialah Pemilukada serentak yang diatur di dalam Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota Menjadi Undang-Undang.

C. Kelamahan dan Kelebihan Penyelenggaraan Pilkada Langsung Dan Tidak Langsung

Sejalan dengan sistem demokrasi perwakilan, maka secara kelembagaan perlu ada badan perwakilan rakyat daerah yang dibentuk secara demokratik. Demikian pula penyelenggaraan pemerintahannya harus dijalankan secara demokratik yang meliputi tata cara penunjukan pejabat, penentuan kebijakan, pertanggungjawaban, pengawasan, dan lain-lain. Mekanisme pemerintahan harus dilakukan dengan tata cara yang demokratik pula.¹²³

Adanya organ politik dalam pelaksanaan otonomi daerah membawa perlunya akses masyarakat terhadap mekanisme pengisian jabatannya. Memang selama ini dapat dilalui dengan demokrasi perwakilan. Tetapi nilai demokrasi tersebut masih perlu dibuka luas lagi dalam demokrasi langsung pada pengisian jabatan politik.¹²⁴

Gagasan demokratisasi pemerintahan dan pergulatan kedaulatan rakyat semakin mendapatkan tempat dengan adanya gagasan untuk pemilihan langsung pimpinan daerah. Gagasan pemilihan langsung kepala daerah ini pun secara formal baru terealisasi pada 2004 dan baru dilaksanakan pada 2005.¹²⁵ Semangat dilaksanakannya Pemilukada langsung adalah koreksi terhadap sistem demokrasi tidak langsung (perwakilan) di era sebelumnya, dimana

¹²³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, FH UII Yogyakarta, Cet. III, Yogyakarta, 2004, hlm. 59.

¹²⁴ Muchamad Isnaeni Ramdhan, *Kompedium Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen hukum dan HAM RI, Jakarta, 2009, hlm. 22.

¹²⁵ Retno Saraswati "Calon Perseorangan: Pergeseran Paradigma Kekuasaan dalam Pemilukada", dalam *Masalah-Masalah Hukum*, Nomor 2 Jilid 40, April 2011, hlm. 196.

Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh DPRD, menjadi demokrasi yang berakar langsung pada pilihan rakyat (pemilih).¹²⁶

Undang-Undang Dasar (UUD 1945) Pasal 18 ayat (4) menegaskan bahwa "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan Provinsi, kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis". Rumusan pasal tersebut dapat ditarik beberapa kesimpulan bahwa:¹²⁷ a) UUD 1945 tidak mengharuskan Kepala Daerah dipilih secara langsung, dan calon Kepala Daerah juga tidak harus berasal dari partai politik atau gabungan partai politik; b) frasa "dipilih secara demokratis" tidaklah dapat ditafsirkan bahwa rekrutmen pasangan calon menjadi kewenangan mutlak partai politik sebagai salah satu lembaga yang berfungsi melakukan rekrutmen politik dalam pengisian jabatan publik melalui mekanisme yang demokratis; c) rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 amandemen kedua 2000 dapat ditafsirkan sama dengan tata cara dan prosedural pemilu sebagaimana dinyatakan dalam beberapa pasal amendemen ketiga 2001. Artinya, pemilu diadakan secara langsung, khususnya lembaga yang memiliki kewenangan melakukan rekrutmen calon Kepala daerah adalah lembaga yang juga menjadi penanggung jawab pelaksanaan pemilu yaitu Komisi Pemilihan Umum; d) Pasal 18 ayat (4) hanya mengharuskan yang dipilih secara demokratis adalah Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota). Dengan kata lain Wakil Kepala Daerah (Wakil gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota) tidak harus dipilih satu paket dengan Kepala

¹²⁶ Moh. mahfud MD., *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Cetakan ke-2 RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 169

¹²⁷ Suharizal, *Pemilukada, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 26.

Daerah. Ketentuan ini juga dapat ditafsirkan bahwa posisi wakil kepala daerah sesungguhnya dapat dihilangkan dalam sistem pemerintahan daerah. Jika kita menelaah risalah sidang MPR yang merumuskan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, para pembentuk undang-undang dasar memang menyepakati bahwa pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilakukan dengan demokratis, tetapi di sisi lain adanya keinginan dari para pembentuk undang-undang dasar untuk memberi ruang bagi para pembentuk undang-undang agar mengatur pemilukada lebih lanjut sesuai dengan kondisi keragaman daerah dengan situasi serta kondisi asalkan tidak bertentangan dengan prinsip demokrasi.¹²⁸

Dalam risalah rapat panitia Ad Hoc I, pemikiran dari fraksi PPP yang melatar belakangi dicantumkannya frase “dipilih secara demokratis” antara lain sebagai berikut: ” Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara langsung oleh rakyat, yang selanjutnya diatur oleh Undang-Undang, hal ini sejalan dengan keinginan kita untuk pemilihan Presiden juga dipilih secara langsung”.¹²⁹ “... keempat, karena Presiden itu dipilih langsung, maka pada pemerintahan daerah pun Gubernur, Bupati, dan Walikota itu dipilih langsung oleh rakyat”.¹³⁰

Merujuk pada risalah rapat tersebut, dapat disimpulkan bahwa latar belakang dan maksud tujuan pembentuk Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 adalah Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis adalah sama dengan pemilihan yang dilakukan terhadap Presiden Penggunaan frase “dipilih secara demokratis” yang untuk kemudian ditafsirkan pemilukada secara langsung

¹²⁸ R. Nazriyah, Pengaturan Pelaksanaan Pemilihan Kepala Daerah Serentak, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* NO. 1 VOL. 22 JANUARI 2015, hlm 121.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid.*

pernah dikuatkan oleh Mahkamah Konstitusi (MK) melalui Putusan No. 072-073/PUU-II/2004. Menurut keterangan saksi Patrialis Akbar dan Lukman Hakim Saifuddin (Panitia Ad Hoc I MPR) yang membahas amandemen Pasal 18 UUD 1945, dalam persidangan judicial review UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa:¹³¹ “Latar belakang pemikiran rumusan Pasal 18 ayat (4) saat itu adalah bahwa sistem pemilihan yang akan diterapkan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat. Masyarakat mempunyai pilihan apakah akan menerapkan sistem perwakilan (pemilihan dilakukan oleh DPRD) atau pemilihan dilakukan secara langsung (pemilihan dilakukan langsung oleh rakyat). Tujuannya adalah agar ada fleksibilitas bagi masyarakat dalam menentukan sistem pemilihan kepala daerah. Hal itu terkait erat dengan penghargaan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat di berbagai daerah yang berbeda-beda. Baik sistem pemilihan secara langsung, maupun sistem pemilihan secara tidak langsung sama-sama masuk pada kategori sistem yang demokratis. Berdasarkan 2 (dua) pandangan ini, untuk kemudian disepakati menggunakan frasa “demokratis”. Dalam artian karena pada ayat selanjutnya, yakni pada ayat (7) Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang, Undang-undanglah yang nantinya akan menentukan apakah pemilihan kepala daerah itu dilakukan secara langsung oleh rakyat atau sebagaimana sebelumnya dilakukan oleh DPRD, yang terpenting prinsip dasarnya adalah demokratis”. Putusan

¹³¹ *Ibid.*

Mahkamah Konstitusi ini telah menafsirkan frasa ‘dipilih secara demokratis’ maksudnya adalah memberi kewenangan kepada pembuat Undang-Undang untuk mempertimbangkan cara yang tepat dalam Pemilu. Sekalipun pemilihan secara langsung telah diterapkan untuk memilih Presiden sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 6A UUD 1945, hal ini tidak dapat diartikan bahwa pemilu secara langsung menjadi satu-satunya cara untuk memaknai frasa “dipilih secara demokratis” yang dimuat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.¹³²

Menurut Taufiqurrahman Syahuri rumusan “dipilih secara demokratis” dalam ketentuan pemilu juga mempertimbangkan pelaksanaan pemilu di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana yang dimaksud Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”.¹³³ Menurut Suharizal maksud dan tujuan pembentukan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 yang mengatur bahwa Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis adalah tidak harus sama dan dapat juga disamakan dengan pemilihan yang dilakukan terhadap Presiden dan Wakil Presiden. Maka pengertian dipilih secara demokratis dapat ditafsirkan sama dengan tata cara pemilihan yang dilakukan terhadap Presiden dan Wakil Presiden seperti yang tercantum dalam BAB VIIB Pasal 22E UUD 1945 tentang Pemilihan Umum. Meskipun UUD 1945 hanya menyebut pemilihan kepala daerah dipilih secara demokratis, pembentuk

¹³² *Ibid.*, hlm 122.

¹³³ *Ibid.*

Undang-Undang akhirnya menyejajarkan tata cara pengisian kepala daerah dengan pemilihan presiden dan wakil presiden. Karena itu, makna "dipilih secara demokratis" dipersempit menjadi dipilih secara langsung.¹³⁴

a. Kelebihan Penyelenggaraan Pilkada Langsung

Beberapa pertimbangan penting penyelenggaraan Pilkada langsung adalah sebagai berikut;¹³⁵

Pertama, Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, bahkan Kepala Desa selama ini telah dilakukan secara langsung. Tuntutan masyarakat menjadi bagian penting yang harus diakomodasikan untuk memilih sendiri sesuai dengan aspirasinya, seorang kepala daerah yang benar-benar sesuai dan bisa memimpin daerahnya.

Kedua, Pilkada langsung merupakan perwujudan UUD 1945. Seperti diamanatkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, Gubernur, Bupati dan Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.

Ketiga, Pilkada langsung dipandang sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat (*civics education*).

Keempat, Pilkada langsung dipandang sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan melalui Pilkada, maka komitmen pemimpin lokal untuk meningkatkan masyarakat

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*, hlm 123.

yang menjadi tujuan otonomi daerah dapat diwujudkan. *Kelima*, Pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional¹³⁶.

b. Kelemahan Penyelenggaraan Pilkada Langsung

Di era Reformasi ini kita menerapkan pemilihan Presiden dan Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat. Pada pemilihan kepala daerah, banyak sekali catatan hitam yang mewarnai proses Pilkada, mulai dari *money politics* hingga bentrok antar-pendukung yang memakan banyak korban jiwa. Tidak heran jika kini banyak pihak yang menggugat sistem Pilkada agar sistem pemilihan langsung semacam itu ditinjau ulang. Pilkada langsung yang 'mahal' ini bukanlah demokrasi ideal yang kita impikan bersama. Pilkada langsung dengan cara politik uang sebenarnya tidak lebih dari sebuah 'demokrasi teatral', pseudo demokrasi atau *facade democracy* yang tidak banyak manfaatnya karena tidak berkualitas dan tidak banyak bermanfaat untuk perbaikan bangsa ke depan.¹³⁷

Mestinya, ketika demokrasi berjalan pasca-otoritarianisme, maka ia 'harus' dan bahkan 'wajib' memberikan kesejahteraan atau kebaikan bersama dengan serta merta kepada warga masyarakat. Kecenderungan masyarakat untuk mengapresiasi pelaksanaan pilkada juga semakin menurun. Dalam berbagai penelitian,¹³⁸ ditemukan fakta mengenai antusiasme masyarakat terhadap proses dan hasil Pilukada yang cenderung semakin berkurang atau menurun. Meskipun tidak ada ukuran pasti mengenai berapa persen jumlah

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ *Ibid.*

¹³⁸ *Ibid.*, hlm 125.

partisipasi masyarakat agar PemiluKada dikatakan tinggi tetapi fakta penurunan partisipasi masyarakat menunjukkan adanya persoalan dalam penyelenggaraan PemiluKada Terdapat sekurang-kurangnya 4 (empat) penyebab menurunnya partisipasi masyarakat dalam PemiluKada.

*Pertama,*¹³⁹ masyarakat secara sadar memang tidak mau menggunakan hak pilihnya karena dilandasi oleh sikap apatis. Bagi mereka, menggunakan atau tidak menggunakan hak suara dalam PemiluKada maknanya sama: tidak memberi pengaruh signifikan dalam keseharian hidup.

Kedua, Daftar Pemilih Tetap (DPT) yang amburadul dan tidak akurat berkontribusi besar melemahkan semangat masyarakat yang semula berniat untuk berpartisipasi.

Ketiga, masyarakat pemilih cenderung lebih mendahulukan kebutuhan individualnya, seperti bekerja, berladang, merantau atau sekolah ketimbang hadir ke TPS untuk menggunakan hak pilihnya.

Keempat, partisipasi dalam pemiluKada didorong semangat pragmatisme masyarakat.

c. Kelebihan Penyelenggaraan Pilkada Tidak Langsung

1. Pilkada tidak langsung akan menghemat anggaran besar yang harus dikeluarkan oleh negara untuk penyelenggaraan Pilkada
2. Pilkada tidak langsung membawa dampak positif mencegah terjadinya perpecahan dikalangan masyarakat akibat perbedaan pilihan calon kepala daerah.
3. Pilkada tidak langsung akan memperpendek proses pemilihan, sebab tidak perlu menunggu lama untuk mengetahui hasilnya.
4. Mencegah *money politic* yang biasanya disuguhkan kepada rakyat.

¹³⁹ *Ibid.*

d. Kelemahan Pilkada Tidak Langsung

1. Kepala daerah yang terpilih tidak mempunyai legitimasi yang kuat dan mudah di jatuhkan oleh DPRD.
2. Pilkada yang tidak langsung membawa dampak yang kurang baik bagi demokrasi, dan menjadi kemunduran bagi demokrasi.
3. Money Politic yang dulunya diberikan kepada rakyat akan dipindahkan kepada anggota DPRD selaku pemilik suara apabila dilakukan pemilihan oleh DPRD.
4. Terjadinya transaksi politik tidak sehat antara calon dengan partai pengusung.
5. Calon Independen tidak lagi dimungkinkan karena mekanisme pemilihannya dilakukan oleh DPRD yang mana anggota DPRD harus memilih calon yang telah di tentukan oleh parpol.

D. Sejarah Pemerintah Daerah Indonesia

Sejarah perjalanan pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia senantiasa mengalami pasang surut seiring dengan perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia. Beragam peraturan perundang-undangan terkait yang mengatur secara khusus tentang pemerintahan daerah bergulir sejak Negara ini berdiri. Dimulai dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan terakhir Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015.¹⁴⁰

Hal ini membuktikan bahwa implementasi terhadap pemerintahan daerah begitu rumit dan kompleks karena banyaknya persoalan yang perlu diatur

¹⁴⁰Pusat Studi Hukum Dan Masyarakat Fakultas Ilmu Sosial Dan Politik Universitas Maritim Raja Ali Haji, dikutip dari <http://law.umrah.ac.id/wp-content/uploads/2015/06/KAJIAN-EVALUASI-PERDA-BINTAN.pdf> (diakses pada tanggal 1 Desember 2019)

dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari hal di atas, tampak berbagai persoalan muncul seiring dengan semangat tuntutan akan pelaksanaan desentralisasi secara utuh oleh pemerintah daerah. Pemerintahan daerah senantiasa bergerak menuju kepada penataan kelembagaan yang lebih baik lagi mulai dari tingkatan desa sampai dengan level provinsi.¹⁴¹

Kompleksitas pengaturan berkaitan dengan kewenangan antara pemerintah dan pemerintah daerah menjadi isu hangat setiap periodeisasi dari pelaksanaan peraturan perundangundangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah. Hubungan pemerintah dan pemerintah daerah tidak luput juga menaruh andil terhadap perubahan-perubahan yang terjadi. Pada level dibawahnya, hubungan antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota serta hubungan antara pemerintah kabupaten/kota dengan desa-desa yang ada dibawahnya menjadi perbincangan hangat dalam rangka menemukan formulasi yang tepat guna mengatur persoalan-persoalan di atas. Topik-topik yang berkaitan dengan pengaturan kewenangan dan hubungan serta keuangan menjadi topik yang sentral yang mewarnai setiap perubahan terhadap peraturan perundangundangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah. Tarik ulur kepentingan di pusat dan daerah hingga desa tidak dapat dilepaskan begitu saja dari perjalanan pemerintahan daerah yang ada saat ini.¹⁴²

Sejarah memberikan fakta bahwa pasca reformasi, Undang-Undang 22 Tahun 1999 maupun Undang-Undang 32 Tahun 2004 telah memberikan ruang yang begitu besar bagi pemerintah daerah untuk dapat mengurus urusan rumah

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² *Ibid.*

tangganya sendiri melalui asas desentralisasi. Akan tetapi masih terdapat kekurangan di sana sini dalam praktek dilapangan. Pemecahan Undang-Undang 32 Tahun 2004 menjadi beberapa bagian khusus, tentunya akan berdampak kepada pelaksanaan otonomi daerah yang ada saat ini.¹⁴³

Sebagaimana diketahui bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dipecah menjadi beberapa bagian pengaturan antara lain; pemerintahan daerah, desa, dan pemilihan kepala daerah. Ini menunjukkan bahwa Undang-Undang 32 Tahun 2004 yang digunakan \pm 10 tahun memuat begitu banyak pengaturan terkait pemerintahan daerah yang pada akhirnya menyisakan berbagai persoalan. Semangat lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan Undang-Undang 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang. Dari ketentuan di atas yang sudah berlaku, secara tidak langsung mempengaruhi produk hukum di daerah baik peraturan daerah, peraturan kepala daerah maupun yang lainnya yang sebelumnya sudah berlaku terlebih dahulu.¹⁴⁴

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ *Ibid.*

a. Perkembangan Pemerintahan Daerah

a) Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Yang Berlaku Pada Masa Orde Lama (1945–1965)

Struktur negara kesatuan yang berasas desentralisasi dapat dipandang sebagai tatanan politik dan sebagai tatanan administratif. Disebut tatanan politik, karena struktur yang demikian merupakan wadah pengembangan demokrasi pemerintahan di daerah yang intinya ialah penyelenggaraan urusan rumah tangga daerah sesuai dengan aspirasi masyarakat Indonesia.¹⁴⁵ Dengan meminjam istilah dan konsepsi dari Rudolf Kjellen, pemerintah di daerah dalam negara kesatuan yang ditata menurut asas desentralisasi dan dekonsentrasi, adalah termasuk kratopolitik sebagai salah satu subsistem politik. Sebagaimana diketahui bahwa sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, banyak sekali Undang-Undang yang dihasilkan dalam rangka Otonomi Daerah. Dan di dalam kajian ini hanya memberikan gambaran tentang produk Undang-Undang yang telah dilahirkan dalam rangka Otonomi Daerah. Adapun Undang-Undang yang pernah ada yang mengatur tentang Otonomi Daerah adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 1 Tahun 1945¹⁴⁶

Sebenarnya Undang-Undang ini hanya mengatur tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah, namun dapat dikatakan pada hakikatnya mengatur tentang Pemerintahan Daerah (desentralisasi dan Otonomi Daerah).⁵ Mengenai keterlibatan Komite Nasional Indonesia Daerah dalam

¹⁴⁵ Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik dan Per-Undang-Undangan Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 1983, hlm 87.

¹⁴⁶ *Ibid.*, Pusat Studi Hukum Dan Masyarakat.

penyelenggaraan pemerintahan di daerah bersama dengan Kepala Daerah ini, dapat dilihat dari kedudukan atau fungsi Komite Nasional Indonesia Daerah sebagaimana dijelaskan pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang dibuat oleh Kementerian Dalam Negeri : "...Komite Nasional Indonesia Daerah itu hendaknya menjadi badan Legislatif, dipimpin Kepala Daerah, sedangkan sebagian dari Komite Nasional Indonesia Daerah dipimpin pula oleh Kepala Daerah, hendaknya menjalankan pemerintahan sehari-hari".

Kedua ketentuan tersebut, secara nyata memperlihatkan kelemahan prinsipal yang menimbulkan persoalan didalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, yaitu menciptakan dualisme kekuasaan eksekutif. Yang dikemudian hari kekeliruan ini menjadi salah satu alasan dan pendorong munculnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948.

2. Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 22 Tahun 1948¹⁴⁷

Memperhatikan materi dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, yang menggantikan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, tampak adanya upaya untuk mewujudkan makna bunyi Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, hal itu terlihat dari Penetapan yang ada dalam Undang-Undang tersebut, yaitu : a. Landasan pelaksanaan desentralisasi yang rasional sebagai sarana mempercepat kemajuan rakyat didaerah. b. Diadakannya 3 (tiga) tingkatan daerah otonom, yaitu Provinsi bagi Daerah Tingkat I, Kabupaten dan Kota Besar bagi Daerah Tingkat II dan Desa (Kota kecil,

¹⁴⁷ *Ibid.*

nagari, marga dan sebagainya) bagi daerah Tingkat III. c. Modernisasi dan mendinamisasi pemerintahan desa dengan menjadikannya Daerah Tingkat III. d. Menghilangkan dualisme pemerintahan di daerah. e. Pembentukan daerah istimewa di daerah-daerah yang mempunyai hak-hak usul dan di zaman sebelum Republik Indonesia telah mempunyai pemerintahan sendiri. Sebagai pelaksanaan Undang-Undang ini, maka dibentuklah Provinsi-Provinsi otonomi di Jawa, sedangkan Sumatera dan Kalimantan atau wilayah Indonesia Timur berlaku Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersendiri.

3. Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 1 Tahun 1957

Dengan penetapan Undang-Undang ini, menurut Amrah Muslimin, menyatakan : “kita bertambah mendekati uniformitas, mengenai peraturan dasar tentang Pemerintahan di daerah, karena dengan mulai dilaksanakannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang yang lama yaitu: Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Negara Indonesia Timur Nomor 44 Tahun 1950, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1956 (tentang Kotapraja Jakarta Raya), S.G.O., S.G.O.B. dan lain-lain berhenti berlaku. kecuali beberapa ketentuan yang masih berjalan dalam masa peralihan”. Undang-Undang tentang pokok-pokok pemerintahan daerah ini bermaksud untuk mengatur sebaik-baiknya soal-soal yang semata-mata terletak dalam lapangan otonomi dan medebewind di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia, sesuai dengan

maksud pasal 131 Undang-Undang Dasar Sementara yang berarti juga akan merubah prinsip cara-cara pemerintahan bentuk lama.

4. Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 18 Tahun 1965

Dengan berlakunya kembali Undang-Undang Dasar 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, maka pula perubahan itu terutama dimaksudkan untuk menghilangkan kelemahan Undang-Undang Otonomi Daerah Nomor 1 Tahun 1957 dan kebutuhan penyesuaian susunan pemerintahan daerah dengan susunan menurut Undang-Undang Dasar 1945¹⁰. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, intinya menetapkan bahwa dekonsentrasi dan desentralisasi berjalan dengan menjunjung tinggi desentralisasi teritorial, dan dualisme pemerintahan di daerah di hapuskan. Melalui Undang-Undang ini, maka wilayah Indonesia dibagi atas daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (daerah otonom) dan tersusun dalam 3 tingkatan yakni : 1. Provinsi dan/atau Kota Raya sebagai Daerah Tingkat I. 2. Kabupaten dan/atau Kotamadya sebagai Daerah Tingkat II. 3. Kecamatan dan/atau Kota Praja sebagai Daerah Tingkat III. Patut dicatat, bahwa semasa berlakunya Undang-Undang ini, Pembentukan Daerah Tingkat III tidak pernah terlaksana, walaupun sempat dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 Tentang Desa Praja.

b) Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Yang Berlaku Pada Masa Orde Baru (1966-1998)¹⁴⁸

¹⁴⁸ *Ibid.*

Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 5 Tahun 1974 Undang-Undang ini disebut "Undang-Undang tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah", oleh karena dalam Undang-Undang ini diatur tentang Pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom dan pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas Pemerintah Pusat di daerah yang berarti bahwa dalam Undang-Undang ini diatur pokok-pokok penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekosentrasi dan asas tugas pembantuan di daerah. Undang-Undang ini merupakan koreksi dan penyesuaian baru dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 sesuai dengan pergantian Orde Lama ke Orde Baru.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 lahir sesudah adanya pengarahannya politis mengenai Pemerintah Daerah dalam GBHN. Undang-Undang ini lahir sebagai pelaksanaan Tap MPR No. IV Tahun 1973 dan juga di bawah rangka UUD 1945. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 mulai berlaku tanggal 23 Juli 1974 hingga 6 Mei 1999. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dinilai sangat bernuansa sentralistis dan kurang memperhatikan kedudukan DPRD sebagai badan legislatif yang berdiri sendiri¹². Adapun latar belakang situasi dan nuansa pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 adalah sebagai berikut:

5. Sedang giatnya sosialisasi pembangunan ekonomi dan memondokkan pembangunan politik. Pemerintah Orde baru dengan trilogi pembangunan pada waktu itu hendak menciptakan stabilitas nasional yang mantap.
6. Untuk itu diperlukan pemerintah yang stabil dari Pusat sampai ke Daerah.
7. Selanjutnya dibuatlah berbagai Undang-Undang yang sentralistis, mengurangi kegiatan Partai Politik dan memandulkan peran DPR dan juga peran DPRD. Bahkan di Daerah kedudukan Kepala Daerah sengaja

dibentuk dengan istilah penguasa tunggal dan memomorduakan peran DPRD.

8. Memaksakan fusi Partai-partai dari sembilan Partai menjadi 2 partai di samping dominasi Golkar.
9. Penguatan dan pelaksanaan Dwi Fungsi ABRI di segala bidang dan sektor pemerintahan termasuk di bidang legislatif dari Pusat sampai ke Daerah.

Berdasarkan penjelasan Undang-Undang tersebut dapat diketahui bahwa desentralisasi dengan pemberian otonomi kepada daerah adalah meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan masyarakat melalui prinsip stabilitas politik dan kesatuan bangsa. Tujuan itu mengandung arti bahwa pemberian otonomi kepada suatu daerah perlu didukung oleh faktor-faktor yang bersifat teknis administratif, yang secara minimal dapat menjamin kemampuan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Hal di atas dapat dipahami karena Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 yang berkenaan dengan Pemerintah Daerah, di dalamnya terkandung aspirasi politik yang pada hakikatnya ingin menempatkan Pemerintah Daerah sebagai bagian penting dari Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspirasi politik sebagaimana yang dimaksudkan itu, kemudian dituangkan ke dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, di mana asas desentralisasi dan pemberian otonomi kepada daerah dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi, serta memberi kemungkinan bagi tugas pembantuan (*medebewind atau co-administration*) Sebagaimana telah diketahui, berbeda dengan kedua Undang-Undang Pemerintahan di Daerah yang terdahulu (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 dan Undang-

Undang Nomor 18 Tahun 1965), Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tidak menyebut secara eksplisit sistem otonomi yang dianutnya. Kedua Undang-Undang terdahulu dimaksud menyatakan diri menganut sistem otonomi riil. Mengenai hal ini, Koesoemahatmadja menganggap ada persamaan antara sistem otonomi yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dengan yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, yang pada dasarnya merupakan sistem otonomi formil, akan tetapi dinamakan oleh Pemerintah sistem otonomi riil.

Namun, Sujamto meragukan pandangan Koesoemahatmadja tersebut di atas dengan mengatakan: "... Sepanjang mengenai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 dan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 barangkali anggapan tersebut mengandung kebenaran (meskipun tidak seluruhnya)".

Sehubungan dengan prinsip otonomi tersebut di atas, terdapat beberapa Otonomi Daerah. Hal itu dapat dilihat pasal sebagai berikut:

- a. Pasal 4 ayat (2) yang berbunyi: "pembentukan, nama, batas, ibukota, hak dan wewenang urusan serta modal pangkal daerah yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini ditetapkan dengan Undang-Undang".
- b. Pasal 5, yaitu mengenai kemungkinan penghapusan sesuatu daerah.
- c. Pasal 7 yang berbunyi: "Daerah berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri sesuai dengan peraturan per-Undang-Undangan yang berlaku"
- d. Pasal 8 ayat (10) yang berbunyi: "Penambahan penyerahan urusan Pemerintah kepada Daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah".
- d. Pasal 9 yang berbunyi: "Sesuatu urusan Pemerintah yang telah diserahkan kepada Daerah dapat ditarik kembali dengan peraturan per-Undang-Undangan yang setingkat" (maksudnya ialah setingkat dengan penyerahannya).
- e. Pasal 10 yang mengharuskan dibentuknya Dewan Perimbangan Otonomi Daerah yang bertugas untuk "memonitor" perkembangan dan dinamika Otonomi Daerah sebagai bahan pertimbangan kepada

Presiden, kiranya jelas merupakan perlengkapan yang tidak diperlukan seandainya Undang-Undang ini menganut sistem rumah tangga formil, meskipun tidak pula dapat dikatakan bahwa Undang-Undang ini menganut sistem rumah tangga materiil.

- f. Pasal 39 yang mengatur pembatasan-pembatasan terhadap ruang lingkup materi yang dapat diatur oleh Peraturan Daerah, apabila dibandingkan dengan Pasal 50 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, maka jelas bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 lebih dekat kepada sistem otonomi materiil daripada kedua Undang-Undang tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 menganut sistem otonomi materiil. Pendapat itu diperkuat oleh praktek pembentukan Dinas Daerah, melalui Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 363 Tahun 1977 tentang Pedoman Pembentukan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah, yang mana dalam Pasal 1 ayat (2) menyatakan bahwa: "Yang dimaksud dengan Dinas Dati I dan Dinas Dati II, yang dibentuk berdasarkan terjadinya penyerahan sebagian urusan Pusat kepada Daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah" Ketentuan tadi merupakan pelaksanaan yang konsekuen kepada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 yang dalam Penjelasan Umumnya, antara lain menyatakan bahwa: "Dinas Daerah adalah unsur pelaksana Pemerintah Daerah. Urusan-urusan yang diselenggarakan oleh Dinas-Dinas Daerah adalah urusan-urusan yang telah menjadi urusan rumah tangga daerah. Pembentukan Dinas Daerah untuk melaksanakan urusan-urusan yang menjadi wewenang Pemerintah Pusat dan belum diserahkan kepada Daerah dengan suatu Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah menjadi urusan rumah tangganya, tidak dibenarkan.

Dalam perkembangannya, setelah Undang-Undang ini berjalan selama 18 (delapan belas) tahun, pemerintah mulai mempertimbangkan pendapat para ahli sebagaimana telah dikemukakan dimuka, yang pada intinya menegaskan bahwa Daerah Tingkat II sudah seharusnya merupakan daerah otonom sepenuhnya. Namun demikian, pelaksanaan Otonomi Daerah sebagaimana dimaksud tadi, belumlah diterapkan secara serentak dan menyeluruh. Pemerintah masih memandang perlu dilakukan uji coba terdahulu, sebelum benar-benar daerah diberikan otonomi sepenuhnya.

c) Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Yang Berlaku Pada Masa Reformasi (1999-2004)¹⁴⁹

1. Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 22 Tahun 1999

Lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang disusul dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, adalah merupakan koreksi total atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dalam upaya memberikan otonomi yang cukup luas kepada daerah sesuai dengan cita-cita UUD 1945.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mulai berlaku 7 Mei 1999 lebih terkenal dengan nama Undang-Undang Otonomi Daerah 1999, lahir sebagai pelaksanaan Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/ 1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan juga di bawah rangka UUD 1945. Seperti proses lahirnya beberapa Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah sebelumnya, juga Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini

¹⁴⁹ *Ibid.*

terkesan merupakan pergeseran pendulum (bandul) dari satu ekstrim yang satu ke ekstrim yang lainnya, sesuai dengan kondisi politik saat itu. Berbeda dengan konsep otonomi daerah menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, yaitu konsep otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah di samping menghendaki otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, juga menghendaki suatu otonomi yang luas.

Di samping itu penyelenggaraan otonomi daerah harus pula didasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta, musyawarah, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Pemberian otonomi yang luas ini di samping memang telah sesuai dengan jiwa pasal 18 Undang-undang Dasar 1945, juga diharapkan akan dapat mencegah timbulnya keinginan daerah yang menghendaki dibentuknya Negara Federasi. Tujuan Makro dibentuknya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah, menurut Bachsan Mustafa seperti tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, yaitu :

1. Melindungi segenap bangsa Indonesia
2. Memajukan kesejahteraan umum
3. Mencerdaskan kehidupan Bangsa, dan
4. Ikut serta melaksanakan ketertiban dunia.

Tujuan Mikro dibentuknya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah, adalah memberikan keleluasaan kepada Pemerintah Daerah dalam batas-batas kewenangannya untuk mewujudkan

tujuan makro, serta mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah-daerah Kabupaten, Kota dan Desa, dalam upaya pemberdayaan seluruh potensi masyarakat, meliputi pemanfaatan Ruang Daratan, Ruang Lautan dan Ruang Udara untuk tujuan kesejahteraan rakyat daerah. Adapun latar belakang situasi dan nuansa pembentukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah sebagai berikut :1.Di tengah-tengah maraknya arus reformasi setelah tumbang rezim Suharto, menuntut pelaksanaan demokrasi dari Pusat sampai Daerah. Untuk itu maka DPR dan DPRD harus berfungsi sebagai wakil rakyat dan menjalankan kontrol dan pengawasan terhadap pihak eksekutif. 2. Merealisasi tuntutan di atas, maka dibentuklah Undang-Undang yang intinya merombak paradigma pembangunan ekonomi ke arah pembangunan yang serasi di semua bidang termasuk peran legislatif dan yudikatif. 3. Sistem kenegaraan yang selama Orde Baru lebih bertitik berat pada peran eksekutif (executive heavy) yang dominan, kini bergeser ke arah pemberdayaan bidang legislatif secara proporsional sehingga dapat mengontrol dan mengawasi pihak eksekutif dari Pusat sampai Daerah 4. Mengakhiri dominasi Presiden dan Kepala Daerah dalam menjalankan roda pemerintahan. Hal itu, terutama di Daerah, dibuatlah Undang-Undang yang materinya membatasi kewenangan Kepala Daerah dan memantapkan kedudukan dan kewenangan DPRD sebagai badan perwakilan rakyat yang memiliki kekuatan seimbang dengan Kepala Daerah atau bahkan terkesan penjungkirbalikan rumusan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Ada kesan peran legislatif lebih dominan

berhadapan dengan peran eksekutif (legislative heavy). 5. Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD. 6. DPRD memilih dan menetapkan Kepala Daerah, sedangkan Presiden hanya mengesahkan sebagaimana sarana administratif. 7. DPRD dapat memberhentikan Kepala Daerah melalui persyaratan per-Undang-Undangan yang ada.

Berbeda pula halnya dengan Bachsan Mustafa, Ia memandang ada beberapa hal yang menyebabkan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai berikut : 1. Bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), menurut Undang-Undang Dasar 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. 2. Bahwa dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah dan dalam menghadapi perkembangan keadaan, baik di dalam maupun di luar negeri, serta tantangan persaingan global, dipandang perlu menyelenggarakan Otonomi Daerah dengan memberikan kewewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab ke pada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran-serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). 3. Bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979, tentang Pemerintahan Desa tidak sesuai lagi dengan prinsip penyelenggaraan Otonomi Daerah dan perlunya

mengakui serta menghormati hak asal-usul daerah yang bersifat istimewa sehingga kedua undang-undang itu perlu diganti. Beberapa perubahan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 lebih banyak bersifat mendasar, sehingga memperlihatkan paradigma baru tentang pemerintahan daerah.

Perubahan mendasar dimaksud menyangkut: 1. Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan (di) daerah; 2. Pembagian wilayah; 3. Pembagian kewenangan antara pusat, daerah provinsi dan daerah Kabupaten/Kota; 4. Sistem Otonomi Daerah; 5. Susunan pemerintahan daerah; 6. Keuangan daerah; 7. Mekanisme pencalonan, pemilihan, pengangkatan, pertanggungjawaban, pemberhentian kepala daerah; 8. Mekanisme pembinaan dan pengawasan; 9. Prosedur penyusunan peraturan daerah dan keputusan kepala daerah; 10. Keuangan daerah serta penyatuan tentang pemerintahan desa dan kelurahan dengan pemerintahan daerah. Menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974, Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan per-Undang-Undangan yang berlaku (Pasal 1 huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974). Sistem otonomi yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 ini ialah otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Semula sistem ini dianut untuk mengganti sistem otonomi riil dan seluas-luasnya yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965.

Sebagaimana telah dikemukakan pada bagian sebelumnya, menurut Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, tidak dianutnya istilah seluas-luasnya didasarkan pada pengalaman selama ini bahwa istilah tersebut ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. dan tidak serasi dengan maksud dan, tujuan pemberian otonomi kepada daerah sesuai prinsip-prinsip yang digariskan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Kemudian, dinyatakan bahwa Otonomi Daerah itu lebih merupakan kewajiban daripada hak, yaitu kewajiban daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab. Jika pernyataan dibandingkan dengan Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dinyatakan bahwa penyelenggaraan Otonomi Daerah didasarkan pada otonomi luas, dalam arti pengakuan kewenangan pemerintahan yang secara nyata dilaksanakan oleh daerah. Pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Kabupaten dan Kota, sedangkan Otonomi Daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas, yang meliputi kewenangan-kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan daerah otonom Kabupaten dan Kota serta kebijaksanaan strategis regional. Jika diamati, sistem otonomi yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut lebih mendekati makna dan hakikat otonomi sebagaimana pesan, yang termaktub dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945.

Pesan konstitusional dari Pasal 18 itu adalah bahwa penyelenggaraan pemerintahan (di) daerah harus dilakukan berdasarkan asas desentralisasi dan tidak mengatur mengenai pemerintahan wilayah yang merupakan manifestasi dari asas dekonsentrasi. Jika prinsip otonomi yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dikaitkan dengan sistem otonomi (sistem rumah tangga daerah), maka tampak bahwa Undang-Undang tersebut menganut sistem rumah tangga material dan sistem rumah tangga riil/nyata. Sistem rumah tangga material tampak dari adanya pembagian penanganan urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat, propinsi dan Kabupaten/Kota. sebagaimana diatur dalam Pasal 7, Pasal 9 dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Keuangan Propinsi sebagai Daerah Otonom (selanjutnya Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000). Sementara sistem rumah tangga riil tampak dari adanya kemungkinan untuk pembentukan, pemekaran, penggabungan dan penghapusan daerah maupun adanya ketentuan yang memungkinkan daerah propinsi menjalankan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah Kabupaten/Kota.

2. Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 32 Tahun 2004¹⁵⁰

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945, pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas

¹⁵⁰ *Ibid.*

pembantuan (*medebewind*), diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antar susunan pemerintahan dan atau pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan Otonomi Daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan Pemerintahan Negara. Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah merupakan koreksi total atas kelemahan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Bersamaan dengan itu disusul dengan Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004, Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dilengkapi dengan sistem pemilihan langsung kepala daerah.

3. Undang-Undang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014
Beberapa ketentuan yang bersifat prinsip yang diatur didalam
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 antara lain adalah sebagai
berikut:¹⁵¹

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Selanjutnya Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar

¹⁵¹ *Ibid.*

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, 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. Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional.

Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan

nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan. Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya maka Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan. Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan

nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Sampai dengan lahirnya Undang-Undang terbaru tentang Pemerintah daerah saat ini, tidak banyak perubahan pada dasarnya daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur rumah tangga nya sendiri sesuai dengan potensi daerah tersebut.

E. Tugas Dan Tanggungjawab Pemerintah Daerah.

Perjalanan pemerintah daerah mengalami dinamika perkembangan sejak kemerdekaan Indonesia pada tahun 1945 sampai era pascareformasi saat ini. Pemerintah (pemerintah pusat) telah memeberikan ruang kepada daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan dengan melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1945 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daaerah. Undang-undang ini merupakan undang-undang pertama yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Namun perjalan penyelenggaraan pemerintahan daerah sampai sebelum reformasi 1998, penyelenggaraan pemerintahan daerah cenderung sentralistik dan tidak melaksanakan asas otonomi.¹⁵²

Pemerintahan yang sentralistik tersebut menyebabkan pergolakan masyarakat yang terakumulasi dalam gerakan reformasi tahun 1998. Era reformasi memberikan peluang adanya perubahan sistem pemerintahan daerah yang sentralistik menjadi desentralisasi berdasarkan asas otonomi yang seluas-luasnya. Sistem desentralisasi ini yang menyebabkan sistem pemeintahan

¹⁵² Encik Muhamad Fauzan, *Op.Cit*, hlm, 134.

mengalami perubahan sehingga pada perubahan UUD NRI Tahun 1945 mempertegas tentang konsep pemerintahan daerah.¹⁵³

Secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal mengenai Pemerintah Daerah yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945 memiliki berbagai paradigma baru dan arah politik Pemerintah Daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut dapat dilihat pada prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan tersebut:¹⁵⁴

1. *Prinsip Daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan* (Pasal 18 ayat (2)). Prinsip ini mengacu pada konsep otonomi daerah dimana Pemerintah Daerah merupakan suatu pemerintahan otonom didalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Prinsip ini mengamanatkan untuk membentuk Pemerintah Daerah sebagai satuan pemerintah mandiri didaerah yang demokrasi. Menghilangkan unsur pemerintahan sentralistik dalam Pemerintah Daerah yang mana jabatan politik sebagai Gubernur, Bupati, Walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di Daerah;
2. *Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya* (Pasal 18 ayat (5)). Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh Undang-Undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat. Prinsip yang terdapat pada pasal ini menegaskan untuk memberikan otonomi seluas-luasnya kepada pemerintah daerah sejauh yang diatur di dalam Undang-Undang;
3. *Prinsip kekhususan dan keragaman daerah* (Pasal 18A ayat (1)). Prinsip ini mengandung penghormatan terhadap keragaman masing-masing daerah, sehingga bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam namun berdasarkan keadaan khusus dan keragaman tergantung pemerintah masing-masing daerah;
4. *Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya* (Pasal 18B ayat (2)). Pengakuan dan penghormatan diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisional masih nyata ada dan berfungsi (hidup), dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara kesatuan;
5. *Prinsip mengakui dan menghormati Pemerintah Daerah yang bersifat khusus dan istimewa* (Pasal 18B ayat (1)). Prinsip ini mengandung penghormatan kepada daerah yang memiliki pemerintahan khusus atau istimewa baik dari tingkat provinsi, kabupaten dan kota atau desa;
6. *Prinsip badan perwakilan dipilih secara langsung dalam suatu pemilihan umum* (Pasal 18 ayat (3)). Pemilihan Kepala Daerah dan badan legislatif

¹⁵³ *Ibid*

¹⁵⁴ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah (Filosofi, Sejarah Perkembangan, dan Problematika)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm 20-23.

tingkat daerah dipilih secara demokrasi sesuai yang diatur oleh perundang-undangan;

7. *Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil* (Pasal 18A ayat (2)). Prinsip ini diakomodir didalam Pasal 2 ayat (5) dan (6) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 *jo* Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 *jo* Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dengan menyatakan bahwa, hubungan tersebut itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

Esesensi pemerintah daerah berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki dalam mengurus dan mengatur urusan rumah tangga pemerintahnya. Kewenangan pemerintah daerah tersebut akan berhubungan dengan pola pembagian kekuasaan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang mengacu dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan yang menyangkut tentang pemerintahan daerah telah diakomodasikan dalam Pasal 18 UUD NRI 1945 beserta penjelasannya.¹⁵⁵

Dari sisi pembagian kekuasaan dalam negara akan dapat menimbulkan bentuk sistem pemerintahan yang sentralistik maupun desentralistik yang secara langsung dapat mempengaruhi antara pusat dan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dengan kata lain, pada suatu ketika bobot kekuasaan terletak pada pusat dan pada kesempatan lain bobot kekuasaan berada pada pemmnh daerah.¹⁵⁶

Menyadari wilayah kedaulatan negara Republik Indonesia yang demikian luas bahkan terdiri dari ribuan pulau besar dan kecil yang terhubung dari Sabang sampai Merauke, maka hal yang tidak mungkin jika segala urusan

¹⁵⁵ Sirojul Munir, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia Konsep, Azas dan Aktualisasinya*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hlm. 94-95

¹⁵⁶ *Ibid.*

pemerintahan sampai ke pelosok daerah secara keseluruhan diurus secara terpusat oleh pemerintah pusat yang berkedudukan di ibukota negara.¹⁵⁷

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut konstitusi Undang Undang Dasar 1945, menyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Dalam territorial Negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 *zelfbesturen delandchappen dan volksgemeen schappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.¹⁵⁸

Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2) Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sedangkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (3) Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.¹⁵⁹

¹⁵⁷ *Ibid.*

¹⁵⁸ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 1

¹⁵⁹ Lihat UU Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 1 ayat (2) dan (3).

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD NRI Tahun 1945, maka kebijakan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintah daerah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).¹⁶⁰

Hubungan fungsi pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dilaksanakan melalui sistem otonomi, yang meliputi desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Hubungan ini bersifat koordinatif administratif, artinya hakikat fungsi pemerintahan tersebut tidak ada yang saling membawahi, namun demikian fungsi dan peran pemerintahan provinsi juga mengemban pemerintah pusat sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.¹⁶¹

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dilaksanakan dengan asas otonomi daerah yang artinya ialah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat, sesuai peraturan perundang-undangan. Hal ini mengandung makna bahwa urusan pemerintahan pusat yang menjadi kewenangan pusat tidak mungkin dapat dilakukan dengan

¹⁶⁰ Siswanto Sunarno, *Op.Cit.*, hlm. 2

¹⁶¹ *Ibid.*, hlm 5

sebaik-baiknya oleh pemerintah pusat guna kepentingan pelayanan umum pemerintahan dan kesejahteraan rakyat di semua daerah.¹⁶²

Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, ditegaskan bahwa penyelenggaraan pemerintahan harus berpedoman pada asas umum penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:¹⁶³

1. Asas kepastian hukum
2. Asas tertib penyelenggaraan negara
3. Asas kepentingan umum
4. Asas keterbukaan
5. Asas proporsionalitas
6. Asas profesionalitas
7. Asas akuntabilitas
8. Asas efisiensi
9. Asas efektivitas

Asas-asas tersebut di atas dapat diuraikan dalam pengertian sebagai berikut:¹⁶⁴

1. Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang melandaskan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara.
2. Asas tertib penyelenggaraan negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara, dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.
5. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan negara.
6. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

¹⁶² *Ibid.*, hlm 6

¹⁶³ Lihat Pasal 58 UU Nomor 23 Tahun 2014

¹⁶⁴ Pipin Syarifin, dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Pustaka Bani Quraisy, Bandung, 2005, hlm. 85

7. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara.
8. Asas efisiensi dan efektivitas adalah asas yang menentukan untuk memperoleh efisiensi dilaksanakannya desentralisasi, yaitu pemberian otonomi yang luas supaya lebih efisien (berdaya guna) mengenai waktu dan tenaga. Sedangkan untuk mencapai efektivitas (hasil guna) dilakukan sentralisasi yaitu untuk keperluan ekonomi dan politik.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang melimpahkan wewenang pemerintahan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia, pada hakikatnya dibagi dalam 3 kategori, yakni Urusan Pemerintahan Absolut, Urusan Pemerintahan Konkuren, dan Urusan Pemerintahan Umum.¹⁶⁵

Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintahan Pusat. Urusan pemerintahan menjadi urusan pemerintah, meliputi:¹⁶⁶

- a. Politik luar negeri;
- b. Pertahanan;
- c. Keamanan;
- d. Yustisi;
- e. Moneter dan fiskal nasional;

¹⁶⁵ Lihat UU Nomor 2 Tahun 2015

¹⁶⁶ Siswanto Sunarno, *Op.Cit.*, hlm 34

f. Agama.

Urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Urusan pemerintahan ini terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib, artinya penyelenggaraan pemerintahan yang berpedoman pada standar pelayanan minimal, dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah.¹⁶⁷ Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hubungan antara pemerintah dengan pemerintah daerah dalam bidang pelayanan umum, meliputi kewenangan, tanggungjawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budi daya, pelestarian, bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, serta penyerasian lingkungan, tata ruang dan rehabilitasi lahan. Dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya antar pemerintahan daerah, meliputi pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumberdaya lainnya yang menjadi kewenangan daerah; kerjasama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumberdaya lainnya, serta pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.¹⁶⁸

Dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan umum meliputi:

¹⁶⁷ *Ibid.*, hlm 35

¹⁶⁸ *Ibid.*, hlm 36

- a. pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas kemandirian lokal, regional, dan nasional;
- d. penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
- e. koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
- g. pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

E. Makna Otonomi Daerah Bagi Pemerintah Daerah

Otonomi daerah berasal dari bahasa Yunani yaitu *autos* dan *nomos*, *autos* berarti sendiri dan *nomos* berarti undang-undang. Sehingga otonomi memiliki makna membuat perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), serta mencakup pemerintahan sendiri (*zelfstuur*). Konsep otonomi daerah sebagai implementasi dari sistem desentralisasi terdapat pelimpahan wewenang yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk mencapai tujuan dengan cara yang dikehendaki daerah masing-masing dengan mempertimbangkan segala aspek dan faktor yang ada di daerah.¹⁶⁹

¹⁶⁹ Yusnani Hasyimzoem, dkk, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2017, hlm 14

Definisi mengenai otonomi daerah bukanlah definisi yang tunggal, karena banyak sarjana yang memberikan definisi tersendiri, yaitu:¹⁷⁰

1. Menurut C.W. Van Der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai menjalankan rumah tangganya sendiri (*eigenhousounding*). Selain itu, otonomi juga diartikan sebagai suatu hak rakyat untuk mengatur pemerintahan di daerah dengan caranya sendiri sesuai dengan hukum, adat, dan tata kramanya. Otonomi yang demikian disebut sebagai otonomi yang mendasar dan *indigenous*.
2. Ni'matul Huda mengatakan bahwa otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Ini berarti bahwa konsep otonomi daerah yang diartikannya merupakan pembagian wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerahnya sendiri dengan tetap memperhatikan aturan yang telah diatur oleh pemerintah pusat.
3. Syarif Saleh mengartikan otonomi daerah sebagai hak mengatur dan memerintah daerah sendiri, atas inisiatif dan kemauan sendiri dimana hak tersebut diperoleh dari pemerintah pusat.
4. Wayong bahwa otonomi daerah itu merupakan suatu kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan daerah, dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan berpemerintahan sendiri.

Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁷¹Selanjutnya menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) berarti bahwa hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁷²Otonomi daerah adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheiden zelfstandigheid*) untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Kebebasan dan kemandirian dalam

¹⁷⁰ *Ibid.*, hlm 14-15

¹⁷¹ Lihat Pasal 1 ayat 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

¹⁷² Pusat Bahasa Departemen Pendidikan NASIONAL, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hlm. 805

hal ini mengandung arti “atas nama dan tanggung jawab sendiri” (*opeigen naam en verantwoordelijkheid*).¹⁷³ Dalam Pasal 1 angka (5) UU Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Rumusan pasal ini tidak begitu berbeda dibandingkan dengan rumusan yang terdapat dalam Pasal 1 huruf (h) UU Nomor 22 Tahun 1999 yang berbunyi sebagai berikut; “Otonomi daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangann”. Di dalam kedua rumusan ini ada suatu redaksi yang perlu digaris bawahi yakni *mengurus kepentingan masyarakat setempat*. Kalimat “kepentingan masyarakat” ini ambigu atau multitafsir (*ambigouos; open to more than one interpretation; doubtful or uncertain*) dan mencakup banyak hal yang dapat menyebabkan otonomi daerah ini menjadi sangat luas dan bahkan dapat menjadi tidak proporsional.

Perlu diketahui bahwa kepentingan masyarakat itu di samping yang bersifat publik, ada juga yang bersifat privat. Kepentingan masyarakat dapat pula menyangkut urusan pidana, agama, adat istiadat, dan lain-lain., bahkan mungkin hubungan internasional. Padahal, pemerintah daerah itu hanya diberi kewenangan untuk mengurus dan mengatur urusan publik di daerah atau urusan rumah tangga daerah (*huishounding*). Di luar urusan rumah tangga

¹⁷³ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, FH UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 26

daerah bukan kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurusnya kecuali diberikan urusan atas dasar tugas pembantuan. Rumusan otonomi daerah yang tepat adalah sebagaimana Pasal 1 huruf (c) UU Nomor 5 Tahun 1974, yakni hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁷⁴

Dalam berbagai peraturan perundang-undangan dan dalam perbincangan tentang sistem pemerintah daerah, istilah otonomi daerah sering diberi tambahan kata sifat seperti otonomi yang seluas-luasnya, otonomi riil, otonomi khusus, otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Disebutkan bahwa otonomi seluas-luasnya itu dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan, di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Sedangkan otonom 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. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam

¹⁷⁴ *Ibid.*, hlm 26-27

penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.¹⁷⁵

Landasan hukum melaksanakan otonomi daerah adalah Pasal 18 UUD NRI 1945 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pada Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 Pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah diarahkan untuk mempercepat

¹⁷⁵ *Ibid.*, hlm 27-28

terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, dalam lingkungan strategis globalisasi, 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.¹⁷⁶

Selain dari pada ahli di atas, para ahli lain memberikan pandangannya mengenai pengertian otonomi daerah, yaitu:¹⁷⁷

1. Ateng Syarifudin
Otonomi daerah dapat diartikan sebagai kebebasan yang bersifat terbatas dan berbeda dari kemerdekaan yang terwujud dalam pemberian otoritas yang harus dipertanggungjawabkan.
2. Benyamin Hosein
Otonomi daerah merupakan pemerintahan yang dilaksanakan oleh rakyat dan untuk rakyat yang berada di luar kewenangan pemerintah pusat.
3. Vincent Lemius
Otonomi daerah adalah suatu kewenangan untuk membuat keputusan politik yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku di suatu daerah.

Secara konseptual ada beberapa alasan otonomi daerah memberikan dampak positif bagi kesejahteraan daerah, menurut A. Soony Keraf berpendapat ada beberapa alasan, yaitu¹⁷⁸

1. Otonomi daerah mendekatkan pengambilan kebijakan dan keputusan publik dengan rakyat di daerah, akan lebih sesuai dengan kondisi daerah.
2. Melalui otonomi daerah ada kontrol lebih langsung dan lebih cepat, bahkan lebih murah dari masyarakat dan berbagai kelompok kepentingan di daerah terhadap kebijakan pro rakyat.
3. Kepentingan masyarakat lokal akan lebih diperhatikan dan diakomodasi.

¹⁷⁶ Lihat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹⁷⁷ https://www.sayanda.com/otonomi-daerah/#Pengertian_Otonomi_Daerah_Menurut_ParaAhli di akses pada tanggal 1 Desember 2019 pukul 21.09 WIB

¹⁷⁸ Yusnani Hasyimzoem, dkk, *Op.Cit.*, hlm 16-17

4. Nasib daerah ditentukan oleh daerah itu sendiri, sehingga pemerintah daerah dan masyarakat setempat akan sangat serius dalam membangun daerahnya sendiri.

Meskipun demikian, bukan berarti tidak terdapat hal yang memengaruhi pelaksanaan otonomi daerah. Berikut faktor-faktor yang dapat memengaruhi pelaksanaan otonomi daerah:¹⁷⁹

1. Faktor manusia

Manusia adalah subjek penggerak dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Faktor manusia haruslah baik dalam arti moral, kualitas, serta kapasitasnya karena faktor manusia mencakup unsur pemerintahan daerah yang terdiri dari Kepala daerah dan DPRD, aparatur daerah maupun masyarakat daerah yang merupakan lingkungan tempat aktivitas pemerintahan daerah diselenggarakan.

2. Faktor keuangan

Faktor ini adalah tulang punggung bagi terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah. Salah satu ciri dari daerah otonom adalah terletak pada kemampuan *self supporting* nya dalam bidang keuangan. Karena itu, kemampuan keuangan ini akan sangat memberikan pengaruh terhadap penyelenggaraan pemerintah daerah.

3. Faktor peralatan

Faktor ini merupakan pendukung bagi terselenggaranya aktivitas pemerintahan daerah. Peralatan yang ada haruslah cukup dari segi jumlahnya, memadai dari segi kualitasnya serta praktis dalam penggunaannya.

4. Faktor organisasi dan manajemen

Tanpa kemampuan organisasi dan manajemen yang memadai, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak dapat dilakukan dengan baik, efisien, dan efektif.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, maka haruslah menerapkan sistem otonomi yang bertanggung, yaitu penyelenggaraan otonomi daerah yang harus sesuai dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan cita-cita nasional yang

¹⁷⁹ *Ibid.*, hlm 17-18

menjadi tujuan utama seperti yang telah dituangkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.¹⁸⁰

Hakikat otonomi daerah pada dasarnya, hakikat otonomi daerah merupakan upaya yang dibentuk guna memperbaiki kesejahteraan masyarakat yang diwujudkan dengan melakukan kegiatan atau membuat pembaharuan yang sesuai dengan kehendak dan kepentingan masyarakat.¹⁸¹

Karena hakikatnya yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah, maka data keuangan memegang peranan penting dalam hal pengelolaan sumber pembiayaan serta alokasi pendapatan dan belanja daerah agar sesuai dengan kebutuhan dan kepentingan daerah yang bersangkutan.¹⁸²

Otonomi daerah adalah sebuah tema besar (*grand theme*). Bisa dimaknai dan dicermati dari berbagai perspektif. Bisa dari politik pemerintahan, bisa dari aspek ekonomi, hukum, khususnya hukum administrasi pemerintahan. Demikian pula dari refleksi administrasi politik, dalam hal ini dipandang sebagai sebuah kebijakan suatu rejim yang sedang berkuasa, dan berbagai segi lainnya. Dari kesemuanya ini, dapat dijadikan sebagai penerapan norma dasar bahwa otonomi daerah merupakan tema sentral dalam mekanisme internal administrasi Pemerintahan Daerah dalam sebuah negara yang berbentuk Kesatuan.¹⁸³

¹⁸⁰ *Ibid.*

¹⁸¹ <http://www.berbagaireviews.com/2017/01/pengertian-otonomi-daerah-dasar-hukum.html> di akses pada tanggal 1 Desember 2019 pukul 22.23WIB.

¹⁸² *Ibid.*

¹⁸³ Samsul Wahidin, *Hukum Pemerintahan Daerah Pendulum Otonomi Daerah Dari Masa Ke Masa*, Pelajar Pustaka, Yogyakarta, 2013, hlm 1

Pada dasarnya, otonomi daerah itu mengandung dua sisi yang memerlukan pencermatan lebih dalam. Karena di sinilah dasar elaborasi terhadap permasalahan otonomi daerah. Pada satu sisi adalah tentang kebebasan mengatur pemerintahan sendiri, pada sisi lain, kandungan tentang pembatasan yang tentunya harus dilakukan dalam bingkai persatuan dan kesatuan. Untuk itu, bagi daerah kebebasan pengelolaan berbagai potensi di daerah harus secara konkret dapat mewujudkan inisiatif sendiri. Dalam arti untuk mengelola dan mengoptimalkan seluruh potensi yang ada di daerahnya. Adanya kebebasan untuk berinisiatif merupakan komponen sangat penting dalam kaitannya dengan operasionalisasi otonomi daerah.¹⁸⁴

Titik keberangkatan otonomi daerah adalah kondisi yang benar-benar riil, di daerah yang bersangkutan. Maknanya bahwa otonomi daerah itu secara konkret dapat berbuat sesuai dengan kebutuhan setempat. Juga kondisi dan aspek sosiokultural masyarakat setempat. Jadi semuanya atas dasar kenyataan yang konkret, empiris dan sesuai dengan orientasi yang benar-benar ada dan diinginkan oleh rakyat setempat.¹⁸⁵

Menurut Philipus M. Hadjon, dari segi konsep, otonomi nyata pada dasarnya cenderung memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah sesuai dengan kemampuan dan keadaan dan tuntutan nyata dari daerah tertentu.¹⁸⁶

Asas dekonsentrasi yang juga menjadi asas dasar diterapkannya otonomi daerah, merupakan asas yang menyatakan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat yang

¹⁸⁴ *Ibid.*, hlm 5

¹⁸⁵ *Ibid.*

¹⁸⁶ Ridwan H.R, *Loc.Cit*

lebih tinggi kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Tanggung jawab tetap ada pada Pemerintah Pusat. Baik perencanaan dan pelaksanaannya maupun pembiayaannya tetap menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat. Unsur pelaksanaannya dikoordinasikan oleh Kepala Daerah dalam kedudukannya selaku wakil Pemerintah Pusat.¹⁸⁷

Gubernur/Bupati/Walikota Kepala Daerah di samping berfungsi sebagai alat pemerintah daerah juga sebagai alat pemerintah pusat atau dapat dikatakan sebagai aparatur dekonsentrasi. Kepala-kepala jabatan vertikal yang berada di daerah berfungsi sebagai alat Pemerintah Pusat, yang dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya secara operasional dikoordinasi oleh gubernur/Bupati/Walikota Kepala Daerah Pusat.¹⁸⁸

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjadi Undang-Undang melimpahkan wewenang pemerintahan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia, pada hakikatnya dibagi dalam 3 kategori, yakni Urusan Pemerintahan Absolut, Urusan Pemerintahan Konkuren, dan Urusan Pemerintahan Umum.

¹⁸⁷ C.S.T. Kansil, dkk, Pemerintah Daerah Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm 4

¹⁸⁸ *Ibid.*, hlm 45