BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG OTONOMI DAERAH DAN PEMERINTAHAN DAERAH

A. Tinjauan Umum Tentang Otonomi Daerah

a. Sejarah Otonomi Daerah

Pada era Orde Baru pelaksanaan desentralisasi serta demokratisasi kurang berhasil. Ketika memasuki Era Reformasi, maka banyak orang yang percaya bahwa di era ini akan terjadi perubahan kearah yang lebih demokratis di seluruh lapisan serta aspek kehidupan masyarakat. Sebuah era dimana berbagai perubahan besar pada tata kehidupan sosial politik bangsa ini banyak dilakukan. Produk Orde Baru yang dianggap tidak sesuai dengan kondisi masyarakat yang sedang berubah ini kemudian diganti atau bahkan dihilangkan sama sekali, termasuk berbagai peraturan serta perundangundangannya. Perubahan - perubahan tersebut dimaksudkan untuk membawa bangsa ini menuju sebuah era masyarakat yang lebih demokratis. Salah satu hal yang juga ikut berubah dalam arus besar ini adalah mengenai kebijakan Otonomi Daerah.

Sebenarnya masalah Otonomi Daerah sudah mendapat perhatian khusus bahkan sebelum periode Orde Baru berkuasa. Tercatat ada beberapa Undang-Undang atau peraturan yang dikeluarkan pemerintah yang menyangkut hal ini.[1] Pada masa Orde Baru sesuai dengan pelaksanaan Undang-Undang No. 5

[1]Sujamto, *Otonomi Daerah Yang Nyata Dan Bertanggung Jawab*, edisi revisi(Jakarta, Ghalia Indonesia, 1990), hlm. 101-121.

Tahun 1974, pelaksanaan Otonomi Daerah juga diterapkan akan tetapi hasilnya tidak sesuai dengan yang diharapkan.

Pelaksanaan Otonomi Daerah berdasarkan Undang-undang No.5 Tahun 1974, ternyata tidak membawa hasil yang memuaskan. Karena yang terjadi adalah Otonomi Daerah hanya menjadi sebuah formalitas untuk memberikan kesan demokratis pada sosok Orde Baru. Otonomi Daerah tidak menjadikan daerah mempunyai hak dan wewenang untuk mengatur rumah tangganya sendiri, karena yang terjadi adalah pemerintah daerah hanya menjadi perpanjangan tangan dari pemerintah pusat dan sangat sentralistik. Kondisi ini menyebabkan pelaksanaan Otonomi Daerahpun di era Orde Baru menjadi tidak sesuai dengan yang diharapkan.

Salah satu contoh yang sangat baik untuk menunjukkan bagaimana pemerintahan Orde Baru begitu jauh dalam melakukan penataan-penataan masyarakat yang justru mengingkari semangat demokrasi adalah penyeragaman pemerintahan desa. Dengan adanya penyeragaman pemerintahan desa menurut keinginan pemerintahan pusat, tentu saja telah mengingkari keragaman nilai-nilai lokal yang dimiliki oleh berbagai daerah, padahal Bangsa Indonesia adalah bangsa yang terdiri atas berbagai macam suku bangsa tentu saja sangat majemuk.

Dengan adanya sentralisasi pemerintahan dan politik yang dikembangkan oleh Orde Baru, maka elit-elit desa dengan cepat terakomodasi menjadi bagian dari elit nasional. Sentralisasi juga dibarengi dengan upaya untuk membunuh demokrasi ditingkat desa.

Otonomi daerah menjadi sesuatu yang disakralkan pasca reformasi 1998. Banyaknya perdebatan seputar otonomi daerah sebagai manifestasi dari desentralisasi kekuasaan pemerintahan mendorong pemerintah untuk secara sungguh-sungguh merealisasikan konsep otonomi daerah secara jujur, penuh kerelaan dan konsekwen mengingat wacana dan konsep otonomi daerah memiliki sejarah yang sangat panjang seiring berdirinya republik ini.

Merunut aspek yuridis formal, sejak pertama kali muncul dalam UU No. 1 tahun 1945 sampai dengan UU No. 5 tahun 1974, semangat otonomi daerah sudah kelihatan dan menjadi dasar hukum pelaksanaan pemerintahan di daearah. Hanya saja semangat para penyelenggara pemerintahan masih jauh dari idealisme konsep otonomi daerah itu sendiri. Bahasa yang digunakan pun belum seringkas dan selugas otonomi daerah, masih seputar bagaimana mengatur urusan rumah tangga.[2]

Kemudian lahirnya Undang-undang nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kemudian dianggap membawa semangat demokrasi didalamnya karena memuat kebijakan Otonomi Daerah, yang akan memberikan kewenagan yang luas kepada Daerah untuk mengatur dan menata Rumah tangganya sendiri. Artinya Undang-undang ini kemudian membawa dua hal pokok dalam kehadirannya yakni adanya Otonomi Daerah yang merupakan konsekuensi logis dari dianutnya asas Desentralisasi, serta adanya jiwa demokratis yang terkandung didalamnya. Namun dalam pelaksanaan UU No.22 tahun 1999 masih ditemukan berbagai kekurangan

[2] BN Marbun, *Otonomi Daerah 1945-2005 Proses dan Realita Perkembangan Otda*, Sejak Zaman Kolonial sampai Saat Ini (Jakarta: Pustaka Sinar harapan, 2005), hlm. 43.

sehingga mengalami revisi dan digantikan dengan UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, menyatakan bahwa yang dimaksud dengan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia. Undang-Undang ini juga menyatakan bahwa daerah otonom adalah kewenangan daerah otonom daerah dalam mengatur dan mengurus kepentingn masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan perundang-undangan.

Munculnya UU No. 22 Tahun 1999 dan 25 Tahun 1999 yang disempurnakan dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan 33 Tahun 2004 mengenai Pemerintah Daerah merupakan jawaban atas berbagai pertanyaan seputar rekonstruksi hubungan pusat-daerah. Produk-produk hukum tersebut menjadi suatu formulasi yang akan memberi warna baru dalam upaya memperbaiki hubungan pusat daerah sebagaimana dijabarkan oleh Pratikno antara lain:

1. Mengubah simbolisasi pada nama daerah otonom dengan dihapuskannya istilah Daerah Tingkat (Dati) I dan II dan digantikan dengan istilah yang lebih netral yakni propinsi, kabupaten dan kota. Hal ini juga untuk menghindari citra bahwa Dati I lebih tinggi dan lebih berkuasa dibandingkan Dati II.
2. Melepaskan intervensi yang kuat pada kabupaten dan kota, sehingga tidak terjadi rangkap jabatan sebagai kepala daerah otonom (*local selfgovernment*) dan kepala wilayah administratif (*field administration*).
3. Pemilihan bupati dan walikota secara mandiri dan jauh dari campur tangan propinsi maupun pusat.

4. Mengenalkan Badan Perwakilan Desa sebagai lembaga perwakilan rakyat di tingkat desa.
5. Memberikan keleluasaan kewenangan bidang pemerintahan kepada daerah otonom selain politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, fiskal dan moneter, agama serta 'kewenangan bidang lain'.
6. Kewajiban bagi pemerintah pusat untuk memberikan alokasi anggaran kepada daerah dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) yang besarnya sekurang-kurangnya 25 % dari penerimaan dalam negeri APBN.
7. Semangat pemerataan antar-daerah melalui Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) serta Dana Darurat yang besarnya sesuai dengan kondisi keuangan tahunan.[3]

Walaupun demikian, selama kurun waktu hampir satu dasa warsa pelaksanaan otonomi daerah pasca reformasi 1998, masih saja banyak ditemui kesenjangan posisi, antara kewenangan dan tanggung jawab serta implementasi dari regulasi-regulasi yang telah ditetapkan.

Kehadiran kebijakan Otonomi Daerah yang diterapkan melalui UU No. 32 Tahun 2004 diharapkan akan memberikan wewenang yang besar kepada Daerah untuk mengatur wilayahnya sesuai dengan aspirasi masyarakatnya. Undang-undang ini diangap berwatak demokratis karena didalamnya memuat aturan yang dianggap akan memberikan jalan bagi terjadinya proses pemberdayaan bagi masyarakat di daerah termasuk masyarakat Desa. Karena Undang-undang ini juga memuat kebijakan mengenai desa yang mengarah kepada adanya Otonomi Desa yang luas.

Reformasi membuka jalan bagi setiap orang maupun daerah untuk menyuarakan keadilan ekonomi, politik, sosial budaya, dan pelayanan.

[3] Pratikno, *"Desentralisasi: Pilihan yang Tidak Pernah Final,"* dalam Abdul Gaffar Karim (ed.) *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia* (Jogjakarta: Pustaka Pelajar, 2003). hlm. 42.

Pendekatan pembangunan yang sentralistik selama Orde Baru yang berkuasa selama 32 tahun ternyata telah banyak menimbulkan kesenjangan yang menimbulkan rasa ketidakadilan.

Kesenjangan tersebut antara lain kesenjangan pendapatan antardaerah yang besar, kesenjangan investasi antardaerah, pendapatan daerah yang dikuasai pemerintah pusat, kesenjangan regional, dan kebijakan investasi yang terpusat. Untuk mengatasi hal tersebut, maka otonomi daerah merupakan salah satu alternatif untuk memberdayakan setiap daerah dalam memanfaatkan sumber daya alam (SDA) dan sumber daya manusia (SDM) untuk kesejahteraan rakyat.

b. Pengertian Otonomi Daerah

Konsep otonomi selalu terkait dengan tata pengelolaan Negara. Otonomi dalam pengertian ini, selain berarti mengalihkan kewenangan dari pusat (central government) ke daerah juga berarti menghargai atau mengefektifkan kewenangan asli yang sejak semula tumbuh dan hidup di daerah untuk melengkapi sistem prosedur pemerintahan negara di daerah.

Pengertian tentang otonomi dan desentralisasi telah banyak dikemukakan oleh para pakar. Dalam makna sempit, otonomi dapat diartikan sebagai ‘mandiri’. Sedangkan dalam makna luas diartikan sebagai ‘berdaya’. Otonomi daerah dengan demikian berarti kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan pengambilan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri. Jika daerah sudah mencapai kondisi tersebut, maka daerah

dapat dikatakan sudah berdaya untuk melakukan apa saja secara mandiri tanpa tekanan dari luar *(external intervention).*[4]

Sementara itu, menurut Salam, istilah otonomi sendiri secara etimologi berasal dari kata bahasa Yunani, yaitu auto (sendiri), dan nomos (peraturan) atau "undang-undang". Oleh karena itu menurut Muslimin bahwa "otonomi"diartikan sebagai pemerintahan sendiri.[5] Sedangkan pengertian otonomi daerah menurut Fernandez adalah pemberian hak, wewenang, dan kewajiban kepada daerah yang memungkinkan daerah tersebut dapat mengaturdan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.[6]

Konsep otonomi dengan demikian pada hakikatnya adalah suatu mekanisme untuk mengatur kekuasaan Negara yang dibagikan secara vertikal dalam hubungan 'atas-bawah'. Sebagai mana diketahui dalam berbagai literatur bahwa pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan itu sama-sama merupakan konsep mengenai pemisahan kekuasaan *(Separation of Power)* yang secara akademis, dapat dibedakan antara pengertian sempit dan pengertian luas. Dalam pengertian luas, konsep pemisahan kekuasaan *(separation of power)* itu juga mencakup pengertian pembagian kekuasaan yang biasa disebut dengan istilah *'division of power'* (*distribution of power*).

---

[4]C.S.T. Kansil, 1985. *Pokok-Pokok Pembangunan di Daerah*, Aksara, Jakarta, hlm. 186.

[5] Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah, Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai dan Sumber Daya*, cet. 2, Bandung, Djambatan, 2004, hlm. 88.

[6]*Ibid.,*hlm. 89.

Dalam konteks kajian penyelenggaraan pemerintahan, istilah otonomi daerah sering dipersandingkan dengan desentralisasi dan digunakan secara campur aduk (*interchangeably)*.Kedua istilah tersebut secara akademik bisa dibedakan, namun secara praktis dalam penyelenggaraan pemerintah tidak dapat dipisahkan.Karena itu tidak mungkin masalah otonomi daerah dibahas tanpa mempersandingkannya dengan konsep desentralisasi.Bahkan menurut banyak kalangan otonomi daerah adalah desentralisasi itu sendiri. Kedua istilah tersebut bagaikan dua mata koin yang saling menyatu namun dapat dibedakan. Di mana desentralisasi pada dasarnya mempersoalkan pembagian kewenangan kepada organ-organ penyelenggara Negara, sedangkan otonomi menyangkut hak yang mengikuti pembagian wewenang tersebut.[7]

Dalam ketentuan UUD 1945 diatur tentang kebijakan otonomi.Disebutkan bahwa otonomi adalah hak dan wewenang daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri dan diberikan oleh peraturan perundang-undangan.Otonomi menurut UUD 1945 adalah otonomi yang berkedaulatan rakyat dengan menerapkan pemerintahan daerah yang bersendi atas dasar permusyawaratan rakyat. Daerah yang dimaksud dalam UUD 1945 adalah "daerah propinsi" dan "daerah yang lebih kecil dari daerah propinsi", dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Otonomi daerah dalam pengertian UUD 1945 adalah desentralisasi ketatanegaraan atau teritorial.

[7] Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani,* Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm. 149.

Penyelenggaraan otonomi daerah memiliki dua tujuan pokok yaitu tujuan umum dan tujuan khusus.Tujuan umum mengacu pada untuk meningkatkan kualitas keadilan, demokrasi dan kesejahteraan bagi seluruh unsure bangsa yang beragam di dalam NKRI yang utuh. Sedangkan tujuan khususnya yaitu sebagai berikut:[8]

1. Meningkatkan keterlibatan dan partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan keputusan maupun implementasinya sehingga terwujud suatu pemerintahan local yang bersih, efisien, transparan, responsive dan akuntabel.
2. Memberikan pendidikan politik kepada masyarakat akan urgensi keterlibatan mereka dalam proses pemerintahan local dan kontribusinya bagi tegaknya pemerintahan nasional yang kokoh dan sah.
3. Memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk memilih para pemimpin mereka secara langsung dan demokratis.
4. Membangun kesaling-percayaan antar masyarakat di satu pihak dan masyarakat dan pemerintah di lain pihak.

Adapun asas pokok dalam pelaksanaan otonomi daerah yang telah berkembang di dalam Negara dewasa ini:

1. Asas Desentralisasi

   Menurut Hanif Nurcholis, desentralisasi adalah penyerahan wewenang politik dan administrasi dari puncak hirarki organisasi (pemerintah pusat) kepada jenjang organisasi di bawahnya (pemerintah daerah).[9]diartikan sebagai penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Penyerahan ini bertujuan untuk mencegah pemusatan kekuasaan, keuangan serta sebagai pendemokratisasian

[8]Syamsudin Haris , *Membangun Format Baru* Otonomi Daerah, Jakarta: *LIPI* Press dan Obor, 2006. hlm. 161.

[9]Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, PT Grasindo, Jakarta, 2007. hlm. 10.

pemerintahan, untuk mengikutsertakan rakyat bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah.[10]

Menurut Agus Salim Andi Gadjong asas desentralisasi adalah sebagai berikut:[11]

a. Desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan dari pusat ke daerah
b. Desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan
c. Desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasan dan kewenangan
d. Desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan

2. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan kepada daerah otonom sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah dalam kerangka Negara Kesatuan, dan lembaga yang melimpahkan kewenangan dapat memberikan perintah kepada pejabat yang telah dilimpahi kewenangan itu mengenai pengambilan atau pembuatan keputusan. Sebab terjadinya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat atau aparatnya untuk melaksanakan wewenang tertentu dilakukan dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintah pusat di daerah, sebab pejabat-pejabat atau aparatnya merupakan wakil pemerintah pusat di daerah yang bersangkutan.

[10] R.G Kartasapoetra, *Sistematka Hukum Tata Negara,* Bina Aksara, Jakarta, 1987, hlm. 87.
[11] Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia. 2007, hlm. 77-78.

3. Asas *Medbewind*(tugas pembantuan)

Tugas pembantuan (medebewind) adalah keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah yang kewenangannya lebih luas dan lebih tinggi di daerah tersebut. Tugas pembantuan adalah salah satu wujud dekonsentrasi, akan tetapi pemerintah tidak membentuk badan sendiri untuk itu, yang tersusun secara vertikal.

Adapun yang menjadi prinsip penerapan kebijakan otonomi daerah adalah sebagai berikut:[12]

a. Penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik kepada daerah.
b. Penguatan peran DPRD dalam pemilihan dan penetapan kepada daerah. Kewenangan DPRD dalam menilai keberhasilan atau kegagalan kepemimpinan kepala daerah harus dipertegas.
c. Pembangunan tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur setempat demi menjamin tampilnya kepemimpinan pemerintahan yang berkualifikasi tinggi dengan tingkat akseptabilitas yang tinggi pula.
d. Peningkatan efektifitas fungsi-fungsi pelayanan eksekutif melalui pembenahan organisasi dan intitusi yang dimiliki agar lebih sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang telah didesentralisasikan, setara dengan beban tugas yang dipikul, selaras dengan kondisi daerah, serta lebih responsive terhadap kebutuhan daerah.
e. Peningkatan efisiensi administrasi keuangan daerah serta pengaturan yang lebih jelas atas sumber-sumber pendapatan Negara dan daerah, pembagian revense (pendapatan) dari sumber penerimaan yang berkait dengan kakayaan alam, pajak dan retribusi, serta tata cara dan syarat untuk pinjaman dan obligasi daerah.
f. Perwujudan desentralisasi fiscal melalui pembesaran alokasi subsidi dari pemerintah pusat yang bersifat block grant, pengaturan pembagian sumber-sumber pendapatan daerah, pemberian keleluasaan kepada daerah untuk menetapkan prioritas pembangunan, serta optimalisasi upaya pemberdayaan masyarakat melalui lembaga-lembaga swadaya pembangunan yang ada.
g. Pembinaan dan pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai local yang bersifat kondusif terhadap upaya memelihara harmoni social sebagai suatu bangsa.

[12]Syaukani, Affan Gaffar, M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Jogjakarta, 2002, hlm.175-177.

Prinsip-prinsip dasar ini jika dijalankan dengan benar dan serius, akan menjadikan otonomi daerah dapat berjalan dengan lebih baik. Hal ini, harus juga didukung oleh pejabat-pejabat eksekutif dan legislatif pada tingkat daerah, yang benar-benar serius serta amanat dalam menjalankan tugas dan kewenangan yang diberikan.

c. Hubungan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah

Otonomi Daerah pada dasarnya ialah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hak tersebut diperoleh melalui penyerahan urusan pemerintah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sesuai dengan keadaan dan kemampuan daerah yang bersangkutan.[13] Otonomi Daerah sebagai wujud dari dianutnya asas desentralisasi, diharapkan akan dapat memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat, Karena kewenangan yang diterima oleh Daerah melalui adanya Otonomi Daerah, akan memberikan *"kebebasan"* kepada Daerah. Dalam hal melakukan berbagai tindakan yang diharapkan akan sesuai dengan kondisi serta aspirasi masyarakat di wilayahnya. Anggapan tersebut disebabkan karena secara logis Pemerintah Daerah lebih dekat kepada masyarakat, sehingga akan lebih tahu apa yang menjadi tuntutan dan keinginan masyarakat.

Otonomi secara sempit diartikan sebagai "mandiri", sedangkan dalam arti luas adalah "berdaya". Jadi otonomi daerah yang dimaksud di sini adalah

[13] Djohermansyah Djohan, *Problematik Pemerintahan dan Politik Lokal*, ctk I (Jakarta, Bumi Aksara, 1990), hlm. 52.

pemberian kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah untuk secara mandiri atau berdaya membuat keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri.

Wilayah geografis indonesia yang luas di mana terdiri dari hamparan ribuan pulau serta masyarakat yang heterogen, menjadikan desentralisasi suatu keharusan yang memaksa dan melahirkannya otonomi daerah, hal ini di apresiasi oleh dukungan daerah terhadap pemerintahan nasional. Oleh karena itu, Indonesia dengan pilihannya memulai dengan pilihan pemerintahan yang desentralisasi.[14]

Mengenai definisi desentralisasi sendiri tidak ditemukannya definisi tunggal yang menjelaskan desentralisasi secara terperinci. Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin, yaiyu *de* artinya *lepas*, dan *centrum* artinya *pusat* atau *(away from centre)*. Jadi, desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat.[15]

Sedangkan desentralisasi menurut M. Turner dan D. Hulme adalah transfer / pemindahan kewenangan untuk menyelenggarakan beberapa pelayanan kepada masyarakat dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Sementara desentralisasi menurut Shahid Javid Burki dan kawan-kawan adalah proses pemindahan kekuasaan politik, fiskal, dan administratif kepada unit dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Jadi, otonomi daerah

---

[14] Pratikno, *"Desentralisasi Pilihan Yang Tidak Pernah Final" dalam buku "Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia",* Editor. Abdul Gaffar Karim. ctk III (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 33.

[15] Juanda*, Hukum Pemerintahan Daerah,* Bandung, Alumni, 2004, hlm. 117.

dapat diartikan pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Desentralisasi dan Otonomi secara fungsional banyak yang menyamakan, dan membedakan artinya, kesamaan arti sama berkaitan dengan "wewenang". desentralisasi dalam arti sempitnya "penerahan wewenang" sedangkan otonomi daerah dalam arti sempitnya berkaitan dengan "kewenangan daerah otonom". Seperti halnya yang diungkapkan oleh Syaukani H.R. dkk; Karena salah satu fungsi otonomi daerah atau desentralisasi adalah dalam rangka penguatan integritas nasional. Dan lagi salah satu yang menonjol dari desentralisasi atau otonomi daerah ialah fungsi pendidikan politik.[16] Sedangkan menurut Juanda, tidak hanya desentralisasi dan otonomi yang saling berkaitan erat, tetapi juga demokrasi, desentralisasi, dan otonomi daerah. Ketiga-tiganya satu sama lain saling berkaitan.[17]

Dalam pola pikir demikian, otonomi daerah adalah suatu instrumen politik dan instrumen administrasi / manajemen yang digunakan utnuk mengoptimalkan sumber daya lokal, sehingga dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemajuan masyarakat di daerah, terutama menghadapi tantangan global, mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, dan mengembangkan demokrasi.

---

[16] Syaukani HR, Afan Gaffar dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2002. hlm, 274

[17] Juanda. *Op.cit.,* hlm. 22.

d. Otonomi Daerah Dan Pemilihan Kepala Daerah

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.[18] Jika berbicara mengenai pemilihan kepala daerah tidak bisa terlepas dari peran otonomi daerah, artinya terdapat korelasi yang signifikan antara pemilihan kepala daerah dengan konsep otonomi daerah, yaitu otonomi daerah mendorong daerah untuk menentukan pemimpinnya melalui pemilihan kepala daerah.

Seperti yang telah diketahui Otonomi Daerah ini muncul karena adanya instrumen desentralisasi, instrumen ini hadir karena mustahilnya kehidupan bernegara diselenggarakan secara sentralistik belaka. Dengan adanya otonomi daerah, maka harus adanya pemimpin daerah sebagai sarana untuk menjalankan desentralisasi antara pusat dan daerah agar tetap utuh dalam satu kesatuan, perlunya pemimpin daerah inilah yang melatar belakangi lahirnya pemilihan kepala daerah untuk menentukan pemimpin didaerah.

Otonomi daerah yang disertai pemilu kepala daerah dinilai sangat signifikan, mengingat ditengah kompleksitas masalah yang akan dihadapi nanti, otonomi daerah dalam kerangka pemikiran positif tetap dinilai memberikan lebih banyak nilai-nilai positif. Otonomi memungkinkan terlaksanakannya *bottom up planning* secara signifikan dan mengikis rantai birokrasi yang dirasakan sangat menghambat pelayanan kepada masyarakat.

---

[18]Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah,* PT. Gramedia Pustaka Umum, Jakarta, 2002, hlm. 1.

Otonomi juga akan dapat memberdayakan partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam pelaksanaan pembangunan.[19]

Dalam perkembangannya pemilihan kepala daerah telah mengalami banyak perubahan, sejarah politik mencatat pilkada telah dilakukan dengan tiga jenis sistem, yakni pertama sistem penunjukan atau pengangkatan oleh pemerintah pusat (masa kolonial Belanda, Jepang (UU No 27 Tahun 1902); UU No 22 Tahun 1948, kedua sistem pemilihan perwakilan semu (UU No 18 Tahun 1965; UU No 5 Tahun 1974), dan yang ketiga sistem pemilihan perwakilan (UU No 22 Tahun 1999) musti dilengkapi dengan "atas pertimbangan situasi saat itu"[20]

Sejak lahirnya reformasi, kita mengenal pemilihan secara langsung yang dianggap lebih dapat mengapresiasikan aspirasi rakyat, untuk memilih pemimpin sesuai dengan keinginan rakyat. Sebagai mana yang dikemukakan Prihatmoko, ia mengemukakan bahwa Pillkada langsung merupakan mekanisme demokratis dalam rangka rekrutmen pemimpin di daerah, di mana rakyat secara menyeluruh memiliki hak dan kebebasan untuk memilih calon-calon yang didukungnya, dan calon-calon bersaing dalam suatu medan permainan dengan aturan main yang sama.[21] Dalam menegakkan demokrasi, sistem pemilihan langsung ini dinilai lebih dapat mengedepankan demokrasi yang diinginkan rakyat, ketimbang pemilihan dengan sistem tidak langsung.

---

[19] H. Djoko Sudantoko, *Dilema Otonomi Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2003, hlm. 5

[20] Joko J. Prihatmoko, *Mendemokratiskan Pemilu Dari Sistem Sampai Elemen Teknis,* Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2008, hlm. 158.

[21]Joko J. Prithatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar. 2005. hlm. 109.

Demokrasi yang dikenal oleh rakyat saat ini ialah demokrasi yang berasaskan kedaulatan rakyat, di mana kedaulatan rakyat ialah dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat, dengan kata lain pemilihan pemimpin yang dipilih rakyat secara langsung merupakan demokrasi yang diinginkan rakyat selama ini.

Fenomena penting yang perlu dicermati perkembangan dalam pemilu terutama dalam pemilu gubernur dan bupati/walikota disamping sering konflik horizontal juga diwarnai *money politik* dan *high cost.* Hal ini jelas menciderai prinsip demokrasi dalam pelaksanaan pemilu. Padahal tujuan utama pemilu memberikan proses pendidikan politik warga negara dan pendemokrasian politik, sosial dan ekonomi. Namun ternyata hasilnya, menunjukan bahwa, partisipasi masyarakat terhadap pemilu masih rendah, berbagai daerah jumlah pemilih yang tidak melaksanakan hak pilihnya alias golput masih tinggi. Pemimpin yang terpilih juga sebagian besar tidak mencerminkan aspirasi rakyat dengan indikasnya para kepala daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) terpilih di samping tidak profesional dan kompeten juga banyak yang terlibat dalam kasus hukum (korupsi).

Pemilihan Kepala Daerah (pemilukada) merupakan sarana untuk mewujudkan kedaulatan rakyat dalam rangka keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintaha Negara. Pemilihan Umum bukan hanya bertujuan untuk memilih wakil-wakil rakyat yang akan duduk dalam lembaga Permusyawaratan / Perwakilan atau memilih pemimpin, melainkan juga merupakan suatu sarana untuk mewujudkan penyusunan tata kehidupan Negara yang dijiwai semangat Pencasila dan Undang Undang Dasar 1945

dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk lebih mewujudkan kedaulatan di tangan rakyat dan dengan talah dilakukannya penataan undang-undang di bidang politik, perlu manata kembali penyelenggaraan pemilihan umum secara demokratis dan transparan, jujur dan adil, dengan mengadakan pemberian dan pemungutan secara langsung, umum, bebas, dan rahasia.[22]

B. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah

a. Sejarah Pemerintahan Daerah Di Indonesia

Secara historis, pemerintahan lokal atau daerah yang ada saat ini berasal dari perkembangan praktik pemerintahan di Eropa pada abad ke 11 dan 12.Pada saat itu muncul satuan-satuan wilayah di tingkat dasar yang secara alamiyah membentuk suatu lembaga pemerintahan. Pada awalnya satuan-satuan wilayah tersebut merupakan suatu komunitas swakelola di sekelompok penduduk. Satuan-satuan wilayah tersebut[23] diberi nama *municipal* (kota), *county* (kabupaten), *commune/gemente* (desa).[24]

Konsep *Local Government* sebenarnya berasal dari Barat. Oleh karena itu, pendekatan padanya mesti menggunakan perspektif orang Barat dalam memahami istilah tersebut. Bhenyamin Hoessein menjelaskan bahwa *Local Government*dapat mengandung tiga arti. *Pertama*, berarti pemerintahan

[22] UU No.3 Tahun 1999 Tentang Pemilihan Umum, bagian Menimbang.

[23]Tim ICCE UIN Jakarta, *Demokrasi Hak Asasi Manusia dan Masyarakat Madani,* Prenada Media, Jakarta, 2005, hlm. 150.

[24] Hanif Nurcholis, *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah,* Gramedia Widyasarana Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 2.

lokal.*Kedua*, pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintahan local.*Ketiga* berarti, daerah otonom.[25]

Local Government dalam arti yang pertama menunjuk pada lembaga atau organnya. Maksudnya *Local Government* adalah organ/badan/organisasi pemerintah di tingkat daerah atau wadah yang menyelenggarakan kegiatan pemerintahan di daerah. Dalam arti ini istilah, *Local Government* sering dipertukarkan dengan istilah *local authority* (UN:1961). Baik *Local Government* maupun *local authority*, keduanya menunjuk pada *council* dan *major* (legislator dan eksekutif) yang rekrutmen pejabatnya atas dasar pemilihan. Dalam konteks Indonesia *Local Government* merujuk pada kepala daerah dan DPRD yang masing-masing pengisiannya dilakukan dengan cara dipilih bukan ditunjuk.[26]

Local Government dalam arti kedua menunjuk pada fungsi kegiatannya. Dalam arti ini *Local Government* sama dengan Pemerintahan Daerah. Dalam konteks Indonesia pemerintah daerah dibedakan dengan istilah Pemerintahan Daerah. Pemerintahan Daerah adalah badan atau organisasi yang lebih merupakan bentuk pasifnya, sedangkan Pemerintahan Daerah merupakan bentuk aktifnya. Dengan kata lain, Pemerintahan Daerah adalah kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

Adapun pengertian organ dalam istilah *Local Government* tidak sama dengan pemerintah pusat yang mencakup fungsi legislatif, eksekutif, dan

[25]*Ibid.*
[26]*Ibid.*

judikatif. Pada *Local Government* hampir tidak terdapat cabang dan fungsi judikatif. Hal ini terkait dengan materi pelimpahan yang diterima oleh pemerintahan lokal. Materi pelimpahan wewenang kepada pemerintah lokal hanyalah kewenangan pemerintahan. Kewenangan legislasi dan judikasi tidak diserahkan kepada pemerintah lokal. Kewenangan legislasi tetap dipegang oleh badan legislatif (MPR, DPR, dan BPD) di pusat, sedangkan kewenangan judikasi tetap dipegang oleh badan peradilan (mahkamah agung, pengadilan tinggi, peradilan negeri, dan lain-lain).Kalau di daerah terdapat badan peradilan seperti pengadilan tinggi di propinsi dan pengadilan negeri di kabupaten/kota masing-masing bukan merupakan bagian dari pemerintah lokal. Badan-badan peradilan tersebut adalah badan badan yang independent dan otonom di bawah badan peradilan pusat.[27]Istilah legislatif dan eksekutif juga tidak lazim digunakan pada *Local Government*.

Istilah yang lazim digunakan pada *Local Government* adalah fungsi pembentukan kebijakan (*policy making function*) dan fungsi pelaksana kebijakan (*policy executing function*). Fungsi pembentukan kebijakan dilakukan oleh pejabat yang dipilih melalui pemilu, sedangkan fungsi pelaksana kebijakan dilakukan oleh pejabat yang diangkat/birokrat lokal.*Local Government* dalam pengertian ketiga yaitu sebagai daerah otonom dapat di antaranya ditemukan *the united nations of public administration* yaitu "subdivisi politik nasional yang diatur oleh hukum dan secara substansial mempunyai kontrol atas urusan-urusan lokal, termasuk kekuasaan

[27]*Ibid,* hlm. 25.

untuk memungut pajak atau memecat pegawai untuk tujuan tertentu. Badan pemerintah ini secara keseluruhan dipilih atau ditunjuk secara lokal.[28]

Dalam pengertian ini, *Local Government* memiliki otonomi (*local*, dalam arti *self government*),yaitu mempunyai kewenangan mengatur (*rules making:regeling*) dan mengurus (*rules application:bestuur*) kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri. Dalam istilah administrasi publik masing-masing wewenang tersebut lazim disebut wewenang membentuk kebijakan *(policy making)* dan wewenang melaksanakan kebijkan *(policy executing)* mengatur merupakan perbuatan menciptakan norma hukum yang berlaku umum. Dalam konteks otonomi daerah, norma hukum tertuang dalam peraturan daerah dan keputusan kepala daerah yang bersifat pengaturan. Sedangkan mengurus merupakan perbuatan menerapkan norma hukum yang berlaku umum pada situasi konkrit dan individual (beschikking) atau perbuatan material berupa pelayanan dan pembangunan obyek tertentu.[29]

Pemerintahan Daerah (*local self government*) adalah pemerintahan yang diselenggarakan oleh badan-badan daerah yang dipilih secara bebas dengan tetap mengakui supremasi pemerintahan nasional.Pemerintahan ini diberi kekuasaan, diskresi (kebebasan mengambil kebijakan), dan tanggung jawab tanpa dikontrol oleh kekuasaan yang lebih tinggi. Adapun unsur-unsur dari pada Pemerintahan Daerah yaitu meliputi antara lain:[30]

---

[28]*Ibid.*
[29]*Ibid.*
[30]*Ibid,* hlm. 26.

a. Pemerintahan Daerah adalah subdivisi politik dari kedaulatan bangsa dan negara;
b. Pemerintahan Daerah diatur oleh hukum;
c. Pemerintahan Daerah mempunyai badan pemerintahan yang dipilih oleh penduduk setempat;
d. Pemerintahan Daerah menyelenggarakan kegiatan berdasarkan peraturan perundangan;
e. Pemerintahan Daerah memberikan pelayanan dalam wilayah jurisdiksinya.

Alasan pengaturan pemerintahan daerah di Indoneisa dikarenakan wilaah Negara Indonesia yang sangat besar dengan rentang goegrafi yang luas dan kondisi social budaya yang beragam. Pasal 18 UUD 1945 menegaskan bahwa negara Indonesia dibagi dalam daerah besar (provinsi) dan daerah kecil (kabupaten/kota dan desa) yang bersifat otonom, dengan mempertimbangkan asal-usul daerah yang bersangkutan sebagai keistimewaan.[31]Pengaturan selanjutnya tentang pemerintahan daerah menurut peraturan perundang-undangan adalah:

1. Undang-Undang No. 1 Tahun 1945

Masa pasca kekuasaan pemerintahan kolonial di Indonesia dapat dibagi kedalam dua periode penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu ketika berlakunya Undang-undang No. 1 tahun 1945, dan Undang-undang No. 22 tahun 1948. Kedua Undang-undang tersebut merupakan hasil dari proses politik pada masa peralihan dari kekuasaan pemerintahan kolonial kepada pemerintahan Indonesia.[32]

2. Undang-Undang No. 22 Tahun 1948

[31]*Ibid,* hlm 101.
[32] Syaukani HR, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kasatuan*, Cetakan Kelima, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 57.

Dikarenakan banyak kelemahan terhadap UU No. 1 Tahun 1945 yang bersifat sederhana karena dibuat guna memenuhi kebutuhan sementara, terutama yang menyangkut perubahan kedudukan Komite Nasional Daerah (KND) menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD). Oleh karena itu, Undang-undang tersebut tidak memenuhi kebutuhan yang sesungguhnya dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah di negara yang baru saja lahir tersebut. Beberapa kelemahan mendasar dari UU No. 1 tahun 1945 ini antara lain:[33]

a. Banyak hal yang berkaitan dengan aspek pemerintahan daerah tidak diatur didalamnya, sehingga masih banyak peraturan dari masa lampau yang dijadikan pegangan.
b. Tidak jelasnya pengaturan tentang DPRD, sehingga banyak yang tidak mengetahui tugas dan kewajiban dan batas-batas kewenangannya, sehingga sering lebih memperhatikan masalah-masalah politik yang termasuk bidang kerja pemerintah pusat.
c. Tidak adanya pengaturan yang tegas tentang kedudukan daerah istimewa.
d. Terjadinya dualisme pemerintahan eksekutif antara Kepala Daerah dengan Badan Eksekutif BPRD.

Keluarnya UU No. 22 Tahun 1948 diambut antusias oleh daerah-daerah, karena melalui UU tersebut terlihat hasrat pusat untuk memberikan otonomi yang luas kepada daerah dan titik berat otonomi daerah diletakan di desa. Dalam penjelasan angka III disebutkan, bahwa dalam rangka mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, pemerintah pusat menyerahkan kewajibannya kepada daerah "sebanyak-banyaknya". Dari penggunaan kata sebanyak-banyaknya ini terkandung tekad untuk menyerahkan urusan kepada

[33]*Ibid*, hlm. 65.

daerah. Sehingga istilah sebanyak-banyaknya ini dapat diartikan seluas-luasnya.[34]

3. Undang-Undang No. 1 Tahun 1957

Pada tanggal 18 Januari Tahun 1957 presiden Soekarno menetapkan UU No. 1 tahun 1957 yang diberi nama UU tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Ketika UU ini ditetapkan, situasi politik mulai memburuk. Diawali dari mundurnya Hatta sebagai Wakil Presiden pada 1 Desember 1956, bergolaknya daerah-daerah, dan goyahnya Kabinet Ali Sastroamidjoyo produk Pemilu 1955, karena partai-partai penyokongya seperti Masyumi dan PPKI menarik dukungan. Dengan hilangnya dukungan itu, kabinet menjadi leamh dalam menghadapi oposisi di parlemen dan pada tanggal 14 Maret 1957 kabinet tersebut ambruk.[35]

4. Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959

Penpres No. 6 Tahun 1959 mengariskan kebijaksanaan politik yang ingin mengembalikan dan memperkuat kedudukan kepala daerah sebagai alat pemerintah pusat. Kepala daerah diberi fungsi rangkap, yaitu sebagai alat dekonsentrasi dan desentralisasi, tetapi dalam prakteknya jauh lebih menonjol dekonsentrasinya. Penpres ini dimaksudkan sebagai perubahan atau penyempurnaan terhadap tata pemerintahan daerah yang berlaku sebelumnya, minimal mencakup dua hal. *Pertama,* menghilangkan dualisme pemerintahan di daerah antara aparatur dan fungsi otonomi dan pelaksana dan fungsi

[34]Ni'matul Huda,*Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, FH UII press, Yogyakarta, ctk 1, 2007, hlm. 57-58.
[35]*Ibid.,* hlm. 60.

kepamongprajaan. *Kedua,* memperbesar pengendalian pusat terhadap daerah.[36]

5. Undang-Undang No. 18 Tahun 1965

Pembagian daerah dalam UU No. 18 Tahun 1965, Pasal 2 ayat 1 menetapkan bahwa seluruh Wilayah Negara Republik Indonesia terbagi habis dalam daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurusi rumah tangganya sendiri dan tersusun dalam tiga(3) tingkatan, yaitu:[37]

a) Propinsi dan atau Kotakarya sebegai daerah tingkat I,

b) Kabupaten dan atau kotamadya sebegai daerah tingkat II,

c) Kecamatan dan atau Kotapraja sebagai daerah tingkat III.

Untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya, daerah harus mempunyai sumber pendapatanya sendiri, sehingga tidak tergantung pada pusat. Berkaitan dengan sumber keuangan, menurut pasal 69 (1) UU No. 18 Tahun 1965 menetapkan sumber-sumber keuangan daerah sebagai berikut:[38]

a. Hasil perusahaan daerah dan sebagian hasil perusahaan negara,
b. Pajak-pajak daerah,
c. Retribusi daerah,
d. Pajak Negara yang diserahkan kepada Daerah,
e. Bagian dari hasil pajak Pemerintah Pusat,
f. Pinjaman,
g. Lain-lain usaha yang sesuai dengan kepribadian nasional.

6. Undang-Undang No. 5 Tahun 1974

Rezim Orde Baru yang berkuasa mulai 1968 sampai dengan 1998 menyelenggarakan pemerintahan daerah di Indonesia berdasarkan Undang-undang No 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini

[36]*Ibid.,* hlm. 63-64.
[37] Syaukani HR, dkk, *Otonomi Daerah..., Op.Cit.,* hlm. 113.
[38]*Ibi.*, hlm. 117.

menggunakan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan secera bersamaan, yang satu melengkapi yang lain. Menurut undang-undang ini pemerintahan daerah tersusun secara hirarkis dari pusat sampai ke desa/kelurahan dengan sususan sebagai berikut: pemerintahan pusat, pemerintahan provinsi daerah tingkat I, pemerintah kabupaten/kotamadya daerah tingkat II, pemerintah wilayah kecamatan/kota administratif, dan pemerintah desa/kelurahan. Pemerintah pusat terdiri atas 'Presiden dan DPR, pemerintah provinsi atas Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dan DPRD Tingkat I, pemerintah kabupaten/kotamadya terdiri atas Bupati/Walikota Kepala Daerah Tingkat II dan DPRD TK II, pemerintah wilayah kecamatan/kota administratif dikepalai oleh camat/Walikota administartif, dan pemerintah desa/kelurahan dikepalai oleh Kepala Desa/Lurah.[39]

Otonomi daerah menurut undang-undang ini bukanlah merupakan hak dari masyarakat dan pemerintah daerah dalam rangka mensukseskan pembanunan nasional. *"jadi pada hakikatnya Otonomi Daerah itu lebih merupakan kewajiban dari pada hak, yaitu kewajiban Daerah untuk ikut melancarkan jalannya pembangunan sebagai sarana untuk mencapai kesejahteraan rakyat yang harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggungjawab".*[40]

7. Undang-Undang No. 22 Taun 1999

Pada Mei 1998 rezim Orde baru jatuh melalui demonstrasi Mahasiswa dan rakyat secara masif. Presiden Soeharto menyerahkan kekuasaan kepaada

[39]Hanif Nurcholis, *Op.Cit.*, hlm. 84.
[40]Syaukani HR, dkk, *Otonomi Daerah..., Op.Cit.,* hlm. 145.

wakilnya B.J Habibie. Sebagai jawaban atas tuntutan reformasi, Presiden Habibie menggunakan Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini merupakan koreksi total atas Undang-undang No. 5 Tahun 1974. Undang-undang No. 22 tahun 1999 membalik arah dari efisiensi administratif kedemokratisasi masyarat daerah. Oleh karena itu, desain kelembagaan pemerintah daerah benar-benar berbeda dengan desain kelambagaan pemerintah daerah berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974.[41]

Prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam UU No. 22 tahun 1999 antara lain : (a) penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek domokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah. (b) pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab. (c) pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakan pada daerah dan daerah kota, sedang otonomi daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas.[42]

8. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004

Berdasarkan Undang-undang No 32 Tahun 2004 Pasal 1 angka 5 memberikan definisi Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-

[41]Hanif Nurcholis, *Teori..., Op.Cit.,* hlm. 89.
[42]Ni'matul Huda, *Pengawasan..., Op.Cit.,* hlm. 70.

undangan. Mengacu pada definisi normatif dalam UU No 32 Tahun 2004, maka unsur otonomi daerah adalah :

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

Didalam UU No. 32 Tahun 2004 yang dimaksud hak dalam konteks otonomi daerah adalah hak-hak daerah, Pasal 21 Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak: 1. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. 2. Memilih pimpinan daerah. 3. Mengelola aparatur daerah. 4. Mengelola kekayaan daerah. 5. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah. 6. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah. 7. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah. 8. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

9. Undang-Undang No 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Lahirnya Undang-Undang no 12 Tahun 2008 merupakan loncatan baru bagi pemilihan calon kepala daerah, tetapi undang-undang ini tidak serta merta merubah keseluruhan isi dari Undang-undang no 32 tahun 2004. Tercatat hanya ada beberapa isi pasal yang diganti dan di tambahkan sperti pasal 26,42,56,58,59,60,62,63,64,75,107,108,115,233.235,236, dan 239, yang mana pasal-pasal yang di ganti dan ditambahkan ini konsen kepada hal-hal yang berupa pemilihan, pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah dan

kewenangan, tugas dari kepala daerah, wakil kepala daerah dan DPRD. Sehingga undang-undang ini tidak mempengaruhi pengaturan pemerintahan, terkait hubungan pemerintahan daerah dan pemerintahan pusat dalam hal otonomi dan desentralisasi.

10. Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Dalam undang-undang no 12 tahun 2014, pemerintahan daerah diakui dan diatur pada pasal 3 dan 4;

pasal 3

(1) Daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) merupakan Daerah dan masing-masing mempunyai Pemerintahan Daerah.

(2) Daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk dengan undang-undang.

Pasal 4

(1) Daerah provinsi selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah provinsi.

(2) Daerah kabupaten/kota selain berstatus sebagai Daerah juga merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/wali kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota.

Dengan dijaminnya pemerintahan daerah, maka peran pemerintahan daerah di dalam pemerintahan di Indonesia sangat vital dan berpengaruh di dalam menjalankan roda kehidupan di Indonesia.

Merujuk pada uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah Pemerintahan Daerah yang badan pemerintahannya dipilih penduduk setempat dan memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri berdasarkan peraturan perundangan dan tetap mengakui supremasi dan kedaulatan nasional. Oleh karena itu, hubungan pemerintah daerah satu dengan pemerintah daerah lainnya tidak bersifat hierarkis tapi sebagai sesama badan publik. Demikian pula hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat: hubungan sesama organisasi publik. Namun demikian sekalipun hubungan antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat merupakan hubungan antar organisasi, namun keberadaannya merupakan subordinat dan dependent terhadap pemerintah pusat.[43]

b. Asas-asas dan Prinsip-Prinsip Pemerintahan Daerah

Secara historis, pemerintahan lokal atau daerah yang ada saat ini berasal dari perkembangan praktik pemerintahan di Eropa pada abad ke 11 dan 12.Pada saat itu muncul satuan-satuan wilayah di tingkat dasar yang secara alamiyah membentuk suatu lembaga pemerintahan.Pada awalnya satuan-satuan wilayah tersebut merupakan suatu komunitas swakelola di sekelompok

[43] *Hanif Nurcholis*, Op.Cit., hlm 26.

penduduk.[44] Satuan-satuan wilayah tersebut diberi nama municipal (kota), couty (kabupaten), commune/gemente (desa).[45]

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

Kemudian dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah daerah berpedoman pada asas umum penyelenggaraan negara yang dalam hukum administrasi negara dikenal dengan asas-asas umum peerintahan yang layak. Asas-asas ini telah lama menjadi dasar pokok dalam penyelenggaraan daerah yang mengikat secara wajib dan ditaati oleh penyelenggara pemerintah baik di pusat maupun di daerah. Secara yuridis formal, hal semacam ini diakui di negara Indonesia, dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih, bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme, ditambah asas efisiensi dan asas efektifitas. Kemudian dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan

[44]Tim ICCE UIN Jakarta, *loc. cit.*
[45] Hanif Nurcholis, *loc. cit.*

Daerah ditegaskan bahwa asas-asas tersebut dijadikan sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pemerintah daerah[46]

Sentralisasi, dekonsentrasi, dan desentralisasi adalah konsep-konsep yang berhubungan dengan pengambilan keputusan dalam organisasi termasuk organisasi negara. Menurut M. Faltas terdapat 2 kategori dalam pengambilan keputusan:[47] 1) Keputusan politik/political authority yaitu *decision that are allocative, the commit publik funds, the coercive power of governmental regulations and other publik values, to authoritatively chosen ends*, dan 2) keputusan administrative/ administrative authority yaitu *decision of implementation about now and whereresources have to be used, who whould qualify for servise resulting from allocation and whether the allocated resources have been properly used*. Berkenan dengan pengertian tersebut maka keputusan politik sering disebut juga dengan keputusan alokasi sedangkan keputusan administrative sering pula disebut keputusan pelaksanaan.

Dua jenis pengambilan keputusan tersebut dalam struktur organisasi dapat bervariasi:[48]

1. Keputusan alokasi dan keputusan pelaksanaan dilakukan pada puncak hirarki secara terpusat. Inilah yang disebut dengan setralisasi penuh;
2. Keputusan alokasi diambil pada puncak organisasi sedangkan keputusan pelaksanaan dilakukan pada jenjang-jenjang yang lebih rendah. Inilah yang disebut dekonsentrasi;
3. Keputusan alokasi dan keputusan pelaksanaan semuanya diserahkan sepenuhnya pada jenjang-jenjang yang lebih rendah. Inilah yang disebut dengan desentralisasi.

---

[46]Suwoto Mulyosudarmo, *Peralihan Kekuasaan; Kajan Teoritis dan Yuridis Terhadap Pidato Nawaksara,* PT. Gramedia, Jakarta, 1997, hlm. 40.

[47] Hanif Nurcholis., *Op.cit,* Hal. 3.

[48]*Ibid.*

JHA Logemann menyebut butir 2 dan 3 sebagai desentralisasi. Logemann memasukan dekonsetrasi dalam desentralisasi. Dengan demikian desentralisasi memiliki arti yang luas.[49] Baik desentralisasi maupun dekonsentrasi merupakan instrument dalam bidang *division of power*. Maksudnya dua konsep tersebut merupakan konsep administrasi. Yaitu bagaimana proses-proses kegiatan untuk mencapai tujuan dilaksanakan dalam organisasi dan menejemen. Dengan demikian menjadi jelas bahwa baik dekonsentrasi maupun desentralisasi bermula dari sentralisasi dalam organisasi. Oleh karena itu, konsep sentralisasi dan desentralisasi bukanlah konsep yang dikotomis, tapi satu rangkaian kesatuan (*kontinum*). Dalam organisasi negara , tak ada yang sepenuhnya sentralisasi atau desentralisasi. Karena implementasi dari dua konsep tersebut tetap dalam lingkup satu organisasi.[50]

Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahannya menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dekonsentrasi dan tugas pembantuan diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintahandapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi. Disamping itu, sebagai konsekuensi negara kesatuan memang tidak dimungkinkan semua wewenang pemerintah didesentralisasikan dan diotonomkan sekalipun kepada daerah.[51]

---

[49]Hanif nurcholis,*op.cit.*, hlm.3.
[50]*Ibid.,* hlm.6.
[51] Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah No. 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

Adapun asas pokok dalam pelaksanaan otonomi daerah yang telah berkembang di dalam Negara dewasa ini:

1. Asas Desentralisasi

Menurut Hanif Nurcholis, desentralisasi adalah penyerahan wewenang politik dan administrasi dari puncak hirarki organisasi (pemerintah pusat) kepada jenjang organisasi di bawahnya (pemerintah daerah).[52]diartikan sebagai penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Penyerahan ini bertujuan untuk mencegah pemusatan kekuasaan, keuangan serta sebagai pendemokratisasian pemerintahan, untuk mengikutsertakan rakyat bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Menurut Agus Salim Andi Gadjong asas desentralisasi adalah sebagai berikut:[53]

a. Desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan dari pusat ke daerah
b. Desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan
c. Desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasan dan kewenangan
d. Desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan

2. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan kepada daerah otonom sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah dalam kerangka Negara Kesatuan, dan lembaga yang melimpahkan

[52]*Ibid.*, hlm. 10.
[53] Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia. 2007, hlm. 77-78

kewenangan dapat memberikan perintah kepada pejabat yang telah dilimpahi kewenangan itu mengenai pengambilan atau pembuatan keputusan. Sebab terjadinya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat atau aparatnya untuk melaksanakan wewenang tertentu dilakukan dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintah pusat di daerah, sebab pejabat-pejabat atau aparatnya merupakan wakil pemerintah pusat di daerah yang bersangkutan.

3. Asas *Medbewind*(tugas pembantuan)

Tugas pembantuan (medebewind) adalah keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah yang kewenangannya lebih luas dan lebih tinggi di daerah tersebut. Tugas pembantuan adalah salah satu wujud dekonsentrasi, akan tetapi pemerintah tidak membentuk badan sendiri untuk itu, yang tersusun secara vertikal.

Penyelenggaraan ketiga asas sebagaimana diuraikan tersebut di atas memberikan konsekuensi terhadap pengaturan pendanaan.Semua urusanpemerintahan yang sudah diserahkan menjadi kewenangan pemerintah daerah harus didanai dari APBD, sedangkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah harus didanai dari APBN melalui bagian anggaran kementerian/lembaga. Pengaturan pendanaan kewenangan Pemerintah melalui APBN mencakup pendanaan sebagian urusanpemerintahan yang akan dilimpahkan kepada gubernur berdasarkan asas dekonsentrasi, dan sebagian urusan pemerintahan yang akan ditugaskan

kepada daerah provinsi dan kabupaten/kota berdasarkan asas tugas pembantuan.[54]

Hal ini sejalan dengan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara PemerintahPusat dan Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa perimbangan keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan atas penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.[55] Perimbangan keuangan dilaksanakan sejalan dengan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Pemerintahan daerah yang dalam system pengaturannya tidak hanya mencakup aspek pendapatan daerah, tetapi juga aspek pengelolaan dan pertanggung jawaban.

c. Organ Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 3 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat daerah. Perangkat daerah provinsi terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Sementara itu, perangkat daerah kabupaten / kota terdiri atas, sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah dan lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

---

[54]http://palembang.bpk.go.id/files/2009/11/DITAMA-BINBANGKUM-Asas-Dekonsentrasi-dan-Asas-Tugas-Pembantuan-Dalam-Penyelenggaran-Pemerintahan.pdf, diakses pada tanggal 27 Agustus 2015, Pukul 16.00 WIB.

[55]Pasal 2 Ayat (3) Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Ketentuan yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 diatur dengan Peraturan pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, yang kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Perangkat daerah kabupaten/kota adalah unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah dan lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.[56]

Sekretariat daerah dipimpin oleh sekretaris daerah yang mempunyai tugas dan kewajiban membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, sekretaris daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.Sekretaris daerah kabupaten/kota dianggkat oleh Guubernur atas usul Bupati/Walikota.

Kedudukan, tugas, dan fungsi sekretariat daerah kabupaten/kota diatur didalam Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 anatara lain:

(1) Sekretariat daerah merupakan unsur staf
(2) Sekretariat daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu bupati/walikota dalam menyusun kebijakan dan mengkoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah

[56] Pasal 1 angka 8 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007

(3) Sekretariat daerah dalam melaksanakan tugas dan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyelenggarakan fungsi:

a) Penyusunan kebijakan daerah

b) Pengkoordinasian pelaksanaan tugas dinas daerah dan lembaga teknis daerah

c) Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan oemerintahan daerah

d) Pembinaan administrasi dan aparatur pemerintahan

e) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh bupati/walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya

(4) Sekretariat daerah dipimpin oleh sekretaris daerah

(5) Sekretaris daerah berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota

Demikian pula sekretariat DPRD, dipimpin oleh sekretaris DPRD yang diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur untuk Provinsi dan Bupati/Walikota untuk kabupaten/kota. Berdasrkan Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, kedudukan, tugas, dan fungsi Sekretariat DPRD adalah:

(1) Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut sekretariat DPRD merupakan unsur pelayanan terhadap DPRD

(2) Sekretariat DPRD mempunyai tugas menyelenggarakan administrasi kesekretariatan, administrasi keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, dan menyediakan serta mengkoordinasikan tenaga

ahli yang diperlukan DPRD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah

(3) Sekretariat DPRD dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyelenggarakan fungsi:

a) Penyelenggaraan adminstrasi kesekretariatan DPRD

b) Penyelenggaraan administrasi keuangan DPRD

c) Penyelenggaraan rapat-rapat DPRD

d) Penyediaan dan pengkoordinasian tenaga ahli yang diperlukan DPRD

(4) Sekretariat DPRD dipimpin oleh sekretaris dewan

(5) Sekretaris dewan secara teknis operasional berada dibawah dan bertanggung jawab kepada DPRD, dan secara administratif bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui skretaris daerah

Dalam suatu daerah otonom, dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Dinas daerah dipimpin oleh Kepala Dinas yang diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Daerah dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat atas usul dari sekretaris daerah. Kepala dinas dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah. Kedudukan, tugas, dan fungsi perangkat daerah kabupaten/kota berdasarkan Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 adalah:

(1) Dinas daerah merupakan unsur oelaksana otonomi daerah.

(2) Dinas derah mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

(3) Dinas daerah dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksu pada ayat (2) menyelenggarakan fungsi:

a) Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya.

b) Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum sesuai dengan lingkup tugasnya.

c) Pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya.

d) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh bupati/walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

(4) Dinas daerah dipimpin oleh kepala dinas.

(5) Kepala dinas berkedudkan dibawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah.

(6) Pada dinas daerah dapat dibentuk unit pelaksana teknis dinas untuk melaksanakan sebagian kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang yang mempunyai wilayah kerja satu atau beberapa kecamatan.

Selain dinas daerah, dikenal juga lembaga teknis daerah. Lembaga ini merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik berbentuk badan, kantor atau rumah sakit umum daerah. Lembaga-lembaga tersebut diatas dipimpin oleh kepala badan, kepaal kantor, dan kepala rumah sakit umum daerah yang diangkat oleh Kepala Daerah dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi

syarat atas usul sekretaris daerah. Kepala lembaga dimaksud bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.

Kedudukan, tugas, dan fungsi perangkat daerah kabupaten/kota berdasarkan Pasal 8 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 adalah:

(1) Lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah
(2) Lembaga teknis daerah mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik
(3) Lembaga teknis daerah dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyelenggarakan fungsi:
    a) Perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya
    b) Pemberian dukungan atas penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan lingkup tugasnya
    c) Pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya
    d) Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh bupati/walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya
(4) Lembaga teknis daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat berbentuk badan, kantor, dan rumah sakit
(5) Lembaga teknis daerah yang berbentuk badan dipimpin oleh kepala badan, kepala kantor, dan yang berbentuk rumah sakit dipimpin oleh direktur

(6) Kepala dan direktur sebagaimana dimaksud pada ayat (5) berkedudukan dibawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah

(7) Pada Lembaga teknis daerah yang berbentuk badan, dapat dibentuk unit pelaksana teknis tertentu untuk melaksanakan kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang yang mempunyai wilayah kerja satu atau beberapa kecamatan.

Camat sebagai perangkat daerah kabupaten/kota memimpin suatu wilayah kerja yang disebut kecamatan.Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan suatu Peraturan Daerah yang dibuat dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Camat dalam memimpin wilayah kecamatan memperoleh pelimpahan sebagai wewenang bupati/walikota, untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.Camat diangkat oleh bupati/walikota dari Pegawai Negeri Sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan asal usul sekretaris daerah.Camat dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh perangkat kecamatan dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota.Sedangkan perangkat kecamatan bertanggung jawab kepada camat. Disamping itu camat juga menyelenggarakan urusan pemerintahan yang meliputi:[57]

a. mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat

[57]http://www.pemkabsleman.go.id, tugas pokok dan fungsi camat, diakses pada tanggal 25 Agustus 2015 Pukul. 21.00 WIB.

b. Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban masyarakat
c. Mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan
d. Mengkoordinaasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum
e. Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintah di tingkat kecamatan
f. Membina penyelenggaraan Pemerintah Desa/Kelurahan
g. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan oleh pemerintahan desa/jelurahan

Didalam wilayah kecamatan dibentuk kelurahan.Pembentukan kelurahan ini ditetapkan dengan Peraturan Daerah, berpedoman kepada Peraturan Pemerintah.Kelurahan dipimpin oleh Lurah ysng dalam pelaksanaan tugasnya mendapatkan pelimpahan dari bupati/walikota.Lurah diangkat oleh bupati/walikota dari Pegawai Negeri Sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, atas usul camat. Selain menjalankan tugas yang merupakan pelimpahan dari bupati/wewenang, Lurah juga melaksanakan tugas:[58]

[58]Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan.

a. Pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan
b. Pemberdayaan masyarakat
c. Pelayanan masyarakat
d. Penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum
e. Pemeliharaan prasarana dan fasilitas umum

Susunan organisasi perangkat daerah, sebagaimana dikemukakan diatas, ditetapkan dalam Peraturan Daerah dengan memperhatikan faktor-faktor tertentu dan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.Dalam hal ini, yang dimaksud faktor-faktor tertentu adalah beban tugas, cakupan wilayah dan jumlahh penduduk.Pengendalian organisasi perangkat daerah dilakukan oleh pemerintah pusat untuk provinsi dan oleh Gubernur untuk Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada Peraturan Daerah.Dalam hal ini yang dimaksud pengendalian adalah penerapan prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan simplikasi dalam melakukan penataan organisasi perangkat daerah.[59]

d. Kewenangan Dan Tanggung Jawab Pemerintah Daerah

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

Cara legalitas ini menurut sifatnya diarahkan kepada berlakunya kesamaan perlakuan. Maksudnya setiap orang yang berada dalam situasi

[59]Penjelasan Pasal 128 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

seperti yang ditentukan dalam suatu ketentuan undang-undang itu berhak dan berkewajiban untuk berbuat seperti apa yang ditentukan dalam undang-undang tersebut. Disamping itu, cara legalitas pemerintahan juga menunjang berlakunya kepastian hukum. Tindakan hukuman pemerintahan itu hanya dimungkinkan kalau ada pengaturannya di dalam undang-undang.[60]

Esensi dari cara legalitas dalam negara hukum adalah kewenangan, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.[61]Kewenangan ini dapat diperoleh baik melalui atribusi, delegasi, maupu mandat. Kewenangan atribusi maksudnya adalah kewenangan yang diperoleh secara langsung dari undang-undang, sedangkan kewenangan delegasi adalah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya, sementara pada mandate, tidak terjadi perubahan atau peralihan wewenang, yang ada hanyalah hubungan intern, umpanya antara Menteri dengan Dirjen, dimana Menteri menugaskan Dirjen atau Sekjennya untuk bertindak atas nama Menteri untuk melakukan suatu tindakan hukum serta mengeluarkan keputusan-keputusan tata usaha negara tertentu.[62]

Daerah kabupaten dan kota adalah subjek hukum dalam bidang publik yang berarti dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum dalam lapangan

---

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

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

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

publik yang dilakukan oleh para pejabat. selaku subyek hukum dalam bidang publik, tindakan hukum para pejabat daerah Kabupaten dan Kota haruslah didasarkan pada cara legalitas, artinya tindakannya itu harus berdasarkan pada kewenangan yang berasal dari undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

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

1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintahan.
2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerinyahan berdasarkan cara otonomi dan tugas pembantuan.
3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
    a) politik luar negeri;
    b) pertahanan;
    c) keamanan;
    d) yustisi;
    e) moneter dan fiskal nasional; dan

f) agama.

4) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa

5) Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah dapat:

   a) menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
   b) melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah; atau
   c) menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Seiring dengan kedudukan daerah kabupaten dan kota selaku daerah otonom yang berarti memiliki kebebasan dan kemandirian, maka kewenangan daerah kabupaten dan kota tidak semata-mata hanya berasal dari undang-undang, namun dimungkinkan juga memiliki atau memperoleh kewenangan dari organ pemerintahan yang lebih tinggi, yaitu melalui delegasi, ataupun

kewenangan asli dari daerah yang bersangkutan, bukan urusan yang berasal dari undang-undang atau dari pejabat yang lebih tinggi.[63]

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

Paham negara kesatuan menghendaki penyelenggaraan negara mengarah pada sasaran yang sama yaitu kesejahteraan dan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia, sambil menolak konsep separatisme.[64]

Batasan isi otonomi terletak pada kenyataan bahwa urusan rumah tangga daerah atau isi otonom itu hanya persoalan pemerintahan, bukan persoalan kenegaraan.Daerah tidak diberi wewenang yang bersifat kenegaraan seperti memiliki angkatan bersenjata, mencetak uang, mengangkat duta besar, menyelenggarakan peradilan, dan sebagainya. Sedangkan batasan hirarki tampak pada pembuatan peraturan daerah yang harus taat cara, artinya meskipun daerah diberi wewenang mandiri untuk mengatur daerahnya sendiri dalam rangka melaksanakan dan mengelola daerahnya sendiri, akan tetapi harus tetap dalam kerangka Negara kesatuan.[65]

---

[63] The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia,* ctk 12, Gunung Agung Jakarta, 1998, hlm. 30.

[64] Mashuri Maschab, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah,* Akuari, Jakarta, 1999, hlm. 25.

[65]*Ibid.,* hlm. 40.

Menurut Bagir Manan, kemandirian dalam berotonomi tidak berarti daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang-undangan secara nasional. peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum.[66]

Jalan pikiran ini juga diikuti oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sebagaimana terdapat dalam pasal 136 ayat (4) yang berbunyi: peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, dan atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Jika terdapat peraturan daerah atau keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, maka pemerintah (pusat) berwenang membatalkannya, sedangkan daerah yang tidak puas terhadap pembatalan tersebut dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Berdasarkan Pasal 145 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah diatur sebagai berikut:

(1) Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.

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

(2) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah.

(3) Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

(4) Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah rnencabut Perda dimaksud.

(5) Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.

Disamping pembatasan tersebut, dalam negara hukum setiap wewenang pemerintahan bukan saja dibatasi oleh hukum tertulis, tetapi juga asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Dalam suatu negara hukum setiap tindakan jabatan yang dilakukan oleh suatu perwakilan *(vertegenwoordiger)* yaitu pejabat *(ambtsdrager)* harus berdasarkan pada asas legalitas, artinya setiap tindakan jabatan harus berdasarkan pada wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-

undangan.Dan penggunaan wewenang untuk melakukan tindakan hukum harus dapat dipertanggungjawabkan.[67]

Pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintah tersirat didalamnya tentang pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.Dalam konsep hukum publik dikenal prinsip "*geen bevoegdheid (macht) zonder veraantwoordelijkheid"* (tidak ada kewenangan atau kekuasaan tanpa pertanggungjawaban).[68]konsep pertanggungjawaban ada dua yakni pertanggungjawaban personal atau pribadi dan pertanggungjawaban institusional atau jabatan. Lebih lanjut dikemukakannya bahwa jikalau seorang pejabat didalam melaksanakan tugas dan kewenangannya sesuai dengan norma atau peraturan hukum yang berlaku, maka tindakannya tersebut dipertanggungjawabkan secara jabatan atau pertanggungjawaban institusional, tetapi sebaliknya jikalau seorang pejabat melaksanakan tugas dan kewenangannya melanggar norma atau aturan hukum yang berlaku maka pelaksanaan tindakannya tersebut dipertanggungjawabkan secara pribadi atau pertanggungjawaban personal.[69]

Sebagai konsekuensi dari negara hukum dan negara demokrasi, maka Pemerintah Daerah di Indonesia harus memberikan pertanggungjawaban terhadap pelaksanaan urusan atau fungsi pemerintahan baik kepada Pemerintah maupun kepala DPRD dan rakyat secara langsung.Menurut Anis

---

[67] Ridwan HR, *Hukum Administrasi ., Op.cit.*, hlm. 114.

[68] Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung, Alumni, 1987, hlm. 7.

[69] Jimly Asshiddiqie, *Islam dan Tradisi Negara Konstitusi*, Makalah pada Seminar Indonesia-Malaysia, UIN/IAIN Padang, 2010, hlm. 12-13.

Zakaria Kama, pertanggung jawaban pemerintah terdiri atas 3 (tiga) jenis yakni:[70]

a. pertanggungjawaban politik (political accountability),
b. pertanggungjawaban hukum (legal accountability),
c. pertanggungjawaban ekonomi (economic accountability).

Pertanggungjawaban politik dalam realitasnya berkaitan dengan sistem politik atau lebih memusatkan pada tekanan demokrasi (democratic pressure). Jika Pertanggungjawaban politik ini diaplikasikan kedalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004, maka pelaksanaan urusan pemerintahan dalam bentuk tugas dan wewenang serta kewajiban Pemerintah Daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 25, Pasal 27 ayat (1), dan Pasal 110 ayat (2), menimbulkan konsekuensi untuk mempertanggung jawabkannya, sesuai ketentuan Pasal 27 ayat (1) huruf i dan huruf k dan ayat (2) dalam bentuk, Pemerintah Daerah :

a. wajib mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah,
b. Wajib menyampaikan rencana strategis (renstra) penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD,
c. Wajib memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah,

[70] Anis Zakaria Kama, *Hakikat Akuntabilitas Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Disertasi, Program Doktor Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia, Makassar, 2012, hlm. 258.

d. Wajib memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta
e. menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Dalam Pasal 27 ayat (3) ditegaskan bahwa laporan tersebut pada Pasal 27 ayat (2), disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada Pemerintah lebih bersifat politis, karena laporan tersebut digunakan oleh Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintah daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sedangkan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD digunakan memberikan penilaian atas isi pertanggungjawaban pemerintah daerah.

Pertanggungjawaban hukum mengandung arti bahwa Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan yang merugikan kepentingan rakyat atau pihak lain harus mempertanggungjawabkan dan menerima tuntutan hukum atas tindakannya tersebut. Pertanggungjawaban hukum dapat dilakukan melalui pendayagunaan 3 (tiga) sarana hukum yakni sarana hukum administrasi, hukum pidana dan hukum perdata.Berdasarkan instrument

hukum tersebut, maka dikenal adanya tanggung jawab administrasi, tanggung jawab pidana, dan tanggung jawab perdata.[71]

Dalam kaitan dengan tanggung jawab hukum, tindakan pejabat harus dicermati, apakah tindakan tersebut termasuk tanggung jawab jabatan atau tanggung jawab pribadi.Tanggung jawab jabatan berkenaan dengan legalitas (keabsahan) tindak pemerintahan yang berkaitan dengan penggunaan wewenang, prosedur dan substansi.Sedangkan tanggung jawab pribadi berkaitan dengan pendekatan fungsional atau prilaku yang berkenaan tindakan sewenang-wenang atau penyalahgunaan wewenang (detournement de pouvoir) dalam bentuk maladministrasi.Maladministrasi adalah berarti pelayanan yang jelek. Dikaitkan dengan norma hukum administrasi, maladministrasi masuk kategori norma prilaku aparat dalam pelayanan publik. Dalam UU No. 28 Tahun 1999 tentang Pemerintahan yang Bersih, Bebas dariKolusi, Korupsi dan Nepotisme digunakan istilah "perbuatan tercela".[72]

Berdasarkan uraian di atas, maka pada dasarnya setiap pejabat pemerintah dalam melakukan tindak pemerintahan dibebani tanggung jawab yang dikualifikasi sebagai tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi.Pembedaan antara tanggung jawab jabatan dengan tanggung jawab pribadi atas tindak pemerintahan membawa konsekuensi yang berkaitan

[71]*Ibid.*

[72] Philipus M. Hadjon, *Pemerintahan Menurut Hukum*, Surabaya, Universitas Airlangga, 1992, hlm. 1-2.

dengan tanggung jawab pidana, tanggung jawab perdata dan tanggung jawab administrasi atau tata usaha negara.

Tanggung jawab pidana adalah tanggung jawab pribadi pejabat Pemerintah Daerah yang dalam kaitan dengan tindak pemerintahan telah melakukan maladministrasi.Tanggung jawab perdata menjadi tanggung jawab jabatan berkaitan dengan perbuatan melanggar hukum oleh penguasa (onrechtmatige overheidsdaad).Sedangkan tanggung jawab perdata menjadi tanggung jawab pribadi apabila terdapat unsur maladministrasi.Sementara itu, tanggung jawab administrasi atau TUN pada dasarnya adalah tanggung jawab jabatan.Mengenai pertanggunjawaban hukum Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, dapat dilakukan setiap saat, tanpa menunggu berakhirnya masa jabatan Pemerintah Daerah.

Mengenai tanggung jawab di bidang ekonomi, pertanggungjawaban ekonomi (keuangan) mengandung arti bahwa aparat pemerintah wajib mempertanggungjawabkan setiap rupiah uang rakyat dalam anggaran belanjanya yangbersumber dari penerimaan pajak dan retribusi.Pertanggungjawaban ekonomi mensyaratkan agar pemerintah memberikan laporan mengenai penguasaan atas dana-dana publik dan penggunaannya sesuai dengan peruntukkannya. Selain itu, pemerintah harus dapat pula mempertanggungjawabkan kepada rakyat berkenaan dengan penggalian atau pemungutan sumber dana publik dan tujuan penggunaannya.

Pertanggungjawaban ekonomi ini dilakukan oleh Pemerintah Daerah bersama-sama dengan pertanggungjawaban politik.[73]

[73] Nisjar S. Karhi, , *Beberapa catatan Tentang Good Governance*, Jurnal Administrasi dan Pembangunan, Vol. 1, No. 2, Himpunan Sarjana Administrasi Indonesia, Jakarta, 1997, hlm. 19.