

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Konsep “otonomi” dalam asal kata diartikan sebagai undang-undang (nomos) sendiri (autos) sebagaimana ditegaskan oleh Marzuki Wahid. Undang-undang itu sendiri dimaksudkan dengan sebagai aturan hukum yang karena isinya mengatur sehingga konsep “otonomi” dapat pula diartikan sebagai mengatur sendiri. Apa yang diatur dan bagaimana pengaturan itu dilakukan menempatkan konsep “otonomi” dapat digunakan dalam berbagai keperluan sesuai dengan konteksnya. Dapat saja yang diatur adalah organisasi Negara, organisasi daerah, organisasi swasta dalam berbagai bentuknya dan pengaturannya pun disesuaikan dengan tuntutan kebutuhan organisasi.¹

Pemerintahan Daerah dikembangkan berdasarkan asas otonomi (desentralisasi) dan tugas pembantu. Asas dekonsentrasi hanya diterapkan di daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota yang belum siap atau belum sepenuhnya melaksanakan prinsip otonomi sebagaimana ditentukan dalam Undang-undang Dasar. Oleh karena itu, hubungan yang di idealikan antara pemerintahan pusat dengan daerah provinsi, dan antara pemerintahan provinsi dengan pemerintahan daerah kabupaten dan kota adalah hubungan yang tidak bersifat hierarkis. Namun demikian,

¹Fariied Ali, *Studi Kebijakan Pemerintah*, (Jakarta: PT Refika Aditama, 2012), h. 151.

fungsi koordinasi dalam rangka pembinaan otonomi daerah dan penyelesaian permasalahan antar daerah, tetapi dilakukan oleh pemerintah pusat dan pemerintah provinsi sebagaimana mestinya.

Namun demikian, karakteristik sistem pemerintahan daerah yang mengidealkan pola hubungan yang bersifat horizontal alias tidak hierarkis di atas menghadapi kritik yang sangat luas dan elit pemerintahan ataupun masyarakat biasa. Karena hubungan antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan kabupaten/kota tidak lagi bersifat hierarkis maka fungsi koordinasi menjadi sulit dilakukan. Para bupati dan walikota cenderung enggan dikoordinasi oleh gubernur. Di samping itu, muncul pula berbagai ekses negative karena adanya pengertian pola hubungan yang tidak bersifat hierarkis itu. Oleh karena itu, dalam rumusan pasal 18 ayat (1) yang baru (hasil perubahan kedua tahun 2000), ditegaskan:

Negara 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

Perjalanan otonomi daerah di Indonesia merupakan isu menarik untuk diamati dan dikaji, Karena semenjak para pendiri Negara menyusun format nagara, isu menyangkut pemerintahan lokal telah di akomodasikan dalam pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya. Pemerintahan daerah dalam pengaturan pasal 18 UUD 1945 telah mengakui adanya keragaman dan hak asal usul yang merupakan bagian dari sejarah panjang bangsa Indonesia. Meskipun Negara RI menganut prinsip Negara

² Jimly Asshidieqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sinar grafika, 2014), h. 220-221.

kesatuan dengan pusat kekuasaan berada pada pemerintahan pusat namun pada heterogenitas yang dimiliki bangsa Indonesia baik kondisi social, ekonomi, budaya, maupun keragaman tingkat pendidikan masyarakat, maka desentralisasi atau distribusi kekuasaan/kewenangan dari pemerintah pusat perlu dialirkan kepada daerah yang berotonom. Sejak kemerdekaan sampai saat ini distribusi kekuasaan/kewenangan dari pemerintahan pusat ke pemerintahan daerah selalu bergerak pada titik keseimbangan yang berbeda. Perbedaan ini sangat jelas terlihat dengan menggunakan konsep bandul yang selalu bergerak secara sistematis pada dua sisi yaitu pusat dan daerah. Dengan kata lain, bahwa pada suatu waktu kekuasaan terletak pada pemerintahan pusat, pada kesempatan lain bobot kekuasaan ada pada pemerintahan daerah.³

Dahulu UUD 1945 sebelum di amandemen Pasal 18 menyebutkan bahwa: “Wilayah Negara dibagi atas wilayah besar dan kecil”. Sudah selayaknya wilayah yang luas, seperti Indonesia dalam system administrasi Negara di bagi atas wilayah administrasi yang besar dan kecil. Wilayah yang luas di sebut wilayah yang di pergunakan melaksanakan administrasi pemerintahan provinsi. Sedangkan wilayah yang lebih kecil di pergunakan melaksanakan administrasi pemerintahan kabupaten dan kota madya. Dalam kedua satuan pemerintahan tersebut baik besar maupun kecil di kenal pemerintahan yang otonom dan pemerintahan administratif belaka. Pembagian seperti ini menunjukkan bahwa system administrasi negaranya mengikuti sistem Negara kesatuan.

³ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, (Jakarta:PT Rineka Cipta, 2007), h. 1-2.

Namun, ketika di amandemen maka bunyi pasal itu berubah (pasal 18 ayat 1) yang berbunyi:

Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah provinsi itu di bagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang di atur dalam undang-undang.⁴

Istilah Negara kesatuan di bagi menjadi daerah provinsi dan kabupaten yang mempunyai pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan (ayat 2 dan seterusnya), dapat di tafsiri tidak lagi mencerminkan keinginan Negara kesatuan seperti sebelum amandemen. Apakah suatu Negara yang kemudian di bagi menjadi daerah-daerah yang lebih kecil lagi sebagai suatu pemerintahan daerah yang otonomi dapat di tafsiri sebagai suatu keinginan awal menuju pemerintahan yang lebih baik.

Kalau wilayah suatu negara di bagi ke dalam wilayah yang lebih kecil lagi hal ini mengarah kepembagian administrasi pemerintahan. Akan tetapi, kalau suatu Negara di bagi lagi ke daerah yang kecil hal ini bertendensi kearah politik.

Pelaksanaan otonomi daerah yang meletakkan provinsi sebagai wilayah administrasi selain pemerintahan otonomi masih menyimpan persoalan-persoalan dalam hubungannya dengan pemerintahan otonomi di kabupaten dan kota.⁵

⁴ *UUD 1945 dan Amandemen beserta susunan kabinet kerja masa bakti 2014-2019* (hasil reshuffle), (Jakarta: Pustaka sandro jaya, 2014), h. 9.

⁵ Miftah toha, *Birokrasi Pemerintahan Indonesia Di Era Reformasi*, (Jakarta: Prenada Media group, 2008), h. 6-7.

Pengendalian organisasi perangkat daerah (otonomi) dilakukan oleh gubernur untuk kabupaten/kota dengan berpedoman pada peraturan daerah (otonom). Ungkapan ini sebagai mana yang diatur oleh pasal 128 ayat 2, UU No. 32/ 2004 pernyataan ini seharusnya gubernur memperjelas organ apa yang dapat membantunya melakukan pengendalian. Jika gubernur meminta bantuan dinas-dinas di pemerintah daerah provinsi, maka inilah yang janggal karena kabupaten/ kota yang otonom di kendalikan oleh gubernur yang otonom pula. Dalam pelaksanaan otonomi maka hirarki sistim sebagaimana yang di atur oleh system ke wilayahan/administrasi tidak bias di lakukan. Cara-cara semacam ini acap kali diyatakan oleh para pemerhati pelaksanaan otonomi di daerah sebagai upaya melakukan “resentralisasi”, pemerintahan yang di lakukan oleh pemerintahan pusat.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda) termuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (LNKRI) Tahun 2004 Nomor 125 disahkan pada tanggal 15 Oktober 2004, dan berlaku mulai tanggal diundangkannya, UU Pemda ini menggantikan UU No. 22 Tahun 1999.

Kenyataannya UU Pemda pada prinsipnya telah melakukan perubahan yang mendasar pada penyelenggaraan pemerintah daerah yang mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Hal-hal yang mendasar dalam UU Pemda adalah mendorong untuk memperdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD serta mekanisme pemilihan kepala daerah yang lebih demokratis.

1. Otonomi Daerah

Otonomi Daerah menurut pasal 1 angka 5 UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (disingkat Pemda):

Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁶

Otonomi dalam konteks hubungan hierarki dikaitkan dengan pembagian kekuasaan secara vertical, diartikan sebagai:

Penyerahan kepada atau setiap pemerintahan yang lebih rendah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tentu secara penuh baik mengenai asas-asas maupun cara menjalankannya (wewenang mengatur dan mengurus asas, dan cara menjalankannya).

Rumusan di atas dimaksudkan untuk memberikan pembedaan antara asas otonomi dan tugas pembantu (*medebewind*), dalam menjalankan pemerintah daerah.

Pasal 1 angka 9 UU Pemda merumuskan tugas pembantuan sebagai:

Tugas pembantu adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.⁷

Namun demikian isi (wewenang) otonomi daerah adalah urusan yang tidak diserahkan oleh pemerintah pusat sebagaimana dimaksud dalam pasal 10 ayat (3) UU

⁶ Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Prenada media group, 2010), h. 253-255.

⁷ Sri Sumantri M, *Otonomi Daerah*, (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2014), h. 71.

Pemda, yang meliputi bidang luar negeri, pertahanan, keamanan, yusiti, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Sebagai konsekuensi dari dipilihnya asas otonomi (daerah) dalam penyelenggaraan pemerintahan, Pemerintahan Pusat melaksanakan desentralisasi kewenangan. Desentralisasi menurut Pasal 1 angka 7 UU Pemda adalah:

Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus dan mengurus urusan pemerintahan dalam system Negara Keatuan Republik Indonesia.⁸

Wewenang pemerintahan yang diserahkan kepada satuan-satuan pemerintahan daerah untuk menjadi wewenang otonomi, dapat di temukan dalam UU Pemda Bab III mengenai pembagian urusan pemerintahan, Pasal 13 dan Pasal 14. Wewenang tersebut dibagi atas wewenang yang sifatnya wajib yang ditentukan secara limitatif meliputi: 16 jenis urusan dan wewenang yang bersifat pilihan. Pasal 13, mengatur mengenai wewenang daerah provinsi sebanyak: 16 jenis urusan pemerintahan yang bersifat wajib, ditambah urusan pemerintahan yang bersifat pilihan. Sedangkan pasal 14, mengenai wewenang daerah kabupaten/kota sebanyak: 16 jenis urusan pemerintahan yang bersifat wajib, ditambah urusan pemerintahan yang bersifat pilihan.

2. Otonomi Khusus

Momentum reformasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (disingkat MPR-RI) mengamanatkan suatu koreksi terhadap berbagai penyimpangan

⁸Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, h. 255-256.

pelaksanaan ideology Pancasila dan ketentuan UUD 1945. Wujud nyata dari amanat MPR-RI tersebut adalah pengaturan dan pembentukan otonomi khusus, sebagaimana termuat dalam:

- a) Ketetapan MPR-RI No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999/2004, pada Bab IV huruf G mengenai pembangunan daerah dalam angka 2 antara lain memuat kebijakan otonomi khusus bagi Aceh dan Irian Jaya.
- b) Dalam salah satu bagian dari ketetapan MPR-RI No. IV/MPR 2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Bagian III mengenai Rekomendasi.

3. Daerah Otonomi Baru

Dalam Peraturan Pemerintahan Republik Indonesia Nomor 78 Tahun 2007 tentang cara pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah adalah pemecahan provinsi atau kabupaten/kota menjadi dua daerah atau lebih. Selain itu pemekaran daerah juga dapat diartikan sebagai pembentukan wilayah administrative baru ditingkat provinsi maupun kota dan kabupaten dari induknya. Pembentukan daerah otonomi baru yang (salah satu) tujuannya adalah meningkatkan kualitas pelayanan public guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Pemekaran bertujuan utama agar ada ruang partisipasi bagi politik daerah serta masuknya uang dari pusat ke daerah. Namun, untuk melakukan pemekaran pada suatu daerah harus ada penjelasan terlebih dahulu kepada masyarakat yang menginginkan pemekaran tentang masalah yang di hadapi setelah pemekaran. Sebab,

pemekaran daerah tidaklah mudah dan murah. Pemekaran wilayah seharusnya menjadi solusi atas suatu permasalahan yang dihadapi, bukannya justru menambah masalah atau menciptakan masalah baru.

B. Identifikasi Masalah

Masalah yang akan di bahas dalam bahasan ini yaitu Tentang Otonomi daerah dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, sekaligus sejarah perkembangannya dan Pelaksanaan Otonomi Daerah dalam Persepektif Hukum Islam.

C. Rumusan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah diatas maka rumusan masalah yang diajukan penulis yaitu:

1. Apa Kendala yang Muncul dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah?
2. Bagaimana Pelaksanaan Otonomi Daerah dalam Perspektif Hukum Islam?

D. Tujuan Penelitian

1. Untuk Mengetahui Kendala yang Muncul dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah.
2. Untuk Mengetahui Pelaksanaan Otonomi Derah dalam Perspektif Hukum Islam.

E. Manfaat Penelitian

Sedangkan manfaat dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat teoritis
 - a. Sebagai sumbangan pemikiran yang dapat menambah kepustakaan mahasiswa khususnya dan memperkaya khazanah ilmu pengetahuan pada umumnya.
 - b. Diharapkan memiliki kegunaan sebagai bahan kajian ilmiah dan tambahan pengetahuan di bidang politik khususnya masalah pelaksanaan otonomi daerah.
2. Manfaat Praktis
 - a. Agar dapat dijadikan sebagai bahan untuk mewujudkan ketertiban masyarakat yang berdasarkan penegak hukum, dan menjadikan pemerintahan daerah lebih baik lagi dalam pelaksanaan otonomi daerah.
 - b. Penelitian ini akan bermanfaat terhadap aparat pemerintah dan masyarakat karena mengetahui terhadap pelaksanaan otonomi daerah.

F. Penelitian Terdahulu yang Relevan

Penelitian Terdahulu yang Relevan menguraikan teori, temuan, dan bahan penelitian lain yang di peroleh dari acuan, yang dijadikan landasan untuk melakukan penelitian yang di usulkan sehingga jelas distingsi studi yang akan dilakukan, dan sebagai upaya untuk tidak menjiplak /plagiat hasil penelitian terdahulu.⁹

⁹ Tim Penyusun Fakultas Syrai'ah dan Ekenomi Islam, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*, (Serang : IAIN Sutan Maulana Hasanudin Banten, 2015), h 45

Dalam Skripsi yang berjudul **Tinjauan Teoritis Tentang Pemerintahan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004** yang ditulis oleh Yunita Dewi Astuti Menyatakan bahwa otonomi daerah otonomi daerah diartikan sebagai pemerintahan sendiri, dan diartikan sebagai kebebasan atau kemandirian.

Sedangkan otonomi daerah sendiri memiliki beberapa pengertian menurut UU Nomor 5 Tahun 1974 yaitu:

1. Kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus sederaah dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan menentukan pemerintahan sendiri.
2. Pendewasaan politik rakyat local dan proses menyejahterakan rakyat.
3. Adanya pemerintahan lebih atas memberikan atau menyerahkan sebagai urusan rumah tangganya kepada pemerintah bawahannya.
4. Pemberian hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan megurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.

Pada kesimpulan dari karya ilmiah yang ditulis oleh Yunita Dewi Astuti Tinjauan Teoritis Tentang Pemerintahan Daerah Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pada hakikatnya pemerintah pusat menyerahkan urusan rumah tangganya kepada pmrintahan daerah terkait dengan pasal 18 yang berbunyi:

Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu di bagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi,

kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang di atur undang-undang”.¹⁰

Sudah jelas pada pasal tersebut bahwa Pemerintah pusat memberikan mandate kepada pemerintahan daerah untuk diurus dan dijalankan sesuai dengan peraturan-peraturan yang tetera dalam undang-undang. Oleh karena itu, pemerintahan daerah harus menjalankan urusan rumah tangganya dengan baik dan amanah serta memberikan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Dari pembahasan pada Skripsi yang berjudul **Tinjauan Teoritis Tentang Pemerintahan Daerah dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004** yang ditulis oleh Yunita Dewi Astuti adalah menjelaskan bahwa Pengatur pemerintahan daerah dalam peraturan perundang-undangan. Sedangkan, Pelaksanaan Otonomi Daerah dalam perspektif hukum Islam adalah menjelaskan bahwa pelaksanaan otonomi daerah itu sudah sesuai dengan pespektif hukum Islam. Oleh karena itu, dari Skripsi Pembahasan oleh Yunita Dewi Astuti itu berbeda dengan Skripsi yang saya buat.

G. Kerangka Pemikiran

Surianingrat (1987) menegaskan bahwa dalam tata pemerintahan di daerah, otonomi diartikan sebagai mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri. Rumusan yang sama pun diberikan oleh pot (dalam Marzuki) agak berbeda dalam rumusan seperti apa yang dikemukakan oleh koesoemahatmadja (1979) yang menyebutkan bahwa otonomi daerah mengandung arti membuat perundang-undangan sendiri

¹⁰ UUD 1945 dan Amandemen beserta susunan kabinet kerja masa bakti 2014-2019, ... h 9

(“*selfwetgeving*”) yang dalam perkembangannya juga mencukupi “*zelfbestur*” (pemerintah sendiri).¹¹

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan mendesentralisasikan kewenangan yang selama ini tersentralisasi ditangan pemerintahan pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintahan pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.¹²

Pengertian desentralisasi adalah penyerahan kebijakan dari pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah. Pelimpahan wewenang kepada pemerintahn daerah, semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Pelimpahan tersebut menghasilkan otonomi, dan sentralisasi adalah sebuah penyerahan kekuasaan dan juga wewenang pemerintahan secara penuh kepada pemerintahan pusat.

Sentralisasi merupakan kebalikan dari system desentralisasi, dimana kekuasaan dipegang oleh pemerintah pusat tanpa memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah, pemerintah daerah sejak Orde lama, terlebih lagi pada masa Orde Baru telah menjalankan system ini dengan duaaa tujuan yakni menciptakan kesetabilan, ketertiban dan keteraturan politik serta mendorong terciptanya

¹¹ Faried Ali, *Studi Kebijakan Pemerintah*, h 151

¹² Jimly Asshiddieqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, h 226

pertumbuhan Ekonomi. Kedua hal ini saling terkait dengan idiologi pembangunan Orde Baru, yaitu modernisasi model berat. Yang menjadi *tred mark* pemerintah Soeharto akibat penilaian negative atas sosialisme/ komunisme yang tidak berhasil di realisasikan oleh Soekarno.

Dalam pemahaman teori modernisasi, pemerintah memainkan peran sentral dalam pertumbuhan ekonomi yang dibantu oleh pengusaha lokal dan internasional. Namun, untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi yang di topang untuk modal dalam dan luar negeri, hal yang pertama yang mesti di persiapkan oleh pemerintah adalah kestabilan dan keteraturan politik.¹³

Seiring dengan pilar utama Negara hukum, yaitu asas legalitas (*legaliteitsbeginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), maka berdasarkan prinsip ini terkait bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara otentik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam perturan perundang-undangan.

Di sini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru. Lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara:

¹³Leo Agustino, *Politik Local dan Otonomi Daerah*, (Bandung: Alfabeta, 2014), h. 257-258.

- a. Yang berkedudukan sebagai *original legislator*; di Negara kita di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan tingkat daerah adalah DPRD dan pemerintahan daerah yang melahirkan peraturan daerah.
- b. Yang bertindak sebagai *delegated legislator*; seperti presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah dimana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada badan atau jabatan Tata Usaha Negara.

Pada delegasi terjadilah 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. Jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

- a. *Attributie: toukenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*, (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan).
- b. *Delegatie: overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*, (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya).

- c. Mandaat: *een betuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander*, (mandate terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya di jalankan oleh oragan lain atas namanya).¹⁴

Otonomi daerah berhak mengatur sendiri daerahnya. Daerah mempunyai kebebasan inisiatif dalam penyelenggaraan rumah tangga dan pemerintahan di daerah. Otonomi adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelfstandingheid*) satuan pemerintahan lebih rendah, untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh iatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi tanggung jawab satua pemerintahan yang lebih rendah. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi.

Setiap daerah dipimpin oleh kepala daerah pemerintahan daerah yang disebut sebagai kepala daerah. Kepala daerah dan wakil kepala darah memiliki tugas, wewenang dan kawajiban untuk menjalankan pemrintahan daerah serta memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Tugas kepala daerah antara lain:

1. Menyelenggarakan pemerintahan di daerah kewenangan.
2. Membuat peraturan daerah.
3. Membuat dan menetapkan APBD.
4. Memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD sekurang-kurangnya dan tanggungjawab penuh atas jalannya pemerintahan daerah.

¹⁴ Ridwan Hr, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: PT Raja garpindo persada, 2006), h. 101-102.

Tugas kepala daerah yang utama adalah memimpin penyelenggaraan dan bertanggungjawab penuh atas jalannya pemerintahan daerah. Pegangkatan dan pemberhentian kepala daerah tingkat 1 dilakukan oleh Presiden, sedangkan kepada daerah tingkat 2 diangkat oleh Menteri Dalam Negeri. Oleh karena itu, kepala daerah bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Sebagai Pembantu Presiden, Menteri Dalam Negeri mengolah bahan-bahan pertanggungjawaban kepala daerah dan mengambil tindakan yang dianggap perlu serta melaporkan hal-hal yang mendasar kepada presiden. Kepala daerah harus bertanggungjawab kepada presiden karena pemerintahan di seluruh wilayah Negara. Jadi, kepala daerah tidak bertanggungjawab kepada DPRD, tetapi kewajiban kepala daerah memberikan keterangan pertanggung jawaban mengenai pelaksanaan pemerintahan daerah yang dipimpinnya kepada DPRD. Tugas Kepala Daerah yang utama adalah memimpin rakyatnya.

يٰۤاَيُّهَا الَّذِيْنَ ءَامَنُوْا اَطِيعُوْا اللّٰهَ وَاَطِيعُوْا الرَّسُوْلَ وَاُوْلٰى الْاَمْرِ مِنْكُمْ ۗ فَاِنْ تَنٰزَعْتُمْ
 فِيْ شَيْءٍ فَرُدُّوْهُ اِلَى اللّٰهِ وَالرَّسُوْلِ اِنْ كُنْتُمْ تُوْمِنُوْنَ بِاللّٰهِ وَالْيَوْمِ الْاٰخِرِ ۗ ذٰلِكَ خَيْرٌ
 وَّاَحْسَنُ تَاْوِيْلًا ﴿٥٩﴾

Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. kemudian jika kamu berlainan Pendapat tentang sesuatu, Maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya. (Qs. Annisa: 59)¹⁵

¹⁵Al-quran dan Tafsirnya, kementerian Agama RI (Jakarta: ikrar mandiriabadi, 2014), h. 195.

H. Metode Penelitian

Dalam metode penelitian ini, penulis berdasarkan pada tahap-tahap sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Dalam penelitian penulis menggunakan tehnik Kualitatif atau *library research*, yaitu suatu cara memperoleh data dengan mempelajari buku-buku lewat perpustakaan, menelaah literature dengan masalah-masalah dari pelaksanaan otonomi daerah.

2. Pengumpulan Data

Dalam mengumpulkan data penulis mengumpulkan data yang berupa data sekunder yang merupakan data yang sudah tersedia, berdasarkan cara pengumpulan data berupa: buku, majalah, Koran, berita dan sebagainya.

3. Analisis Data

Setelah data terkumpul maka penulis mengubah data-data hasil penelitian menjadi informasi yang dapat digunakan untuk mengambil suatu kesimpulan penelitian.

I. Sistematika Pembahasan

Dalam sistematika pembahasan skripsi ini, penulis membagi kepada lima bab, yang secara garis besar penulis uraikan sebagai berikut:

Bab I. Bab ini Meliputi Pendahuluan, yang berisi: Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Penelitian Terdahulu yang Relevan, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, Sistematika Pembahasan.

Bab II. Otonomi Daerah dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia. Yaitu meliputi: Sejarah Otonomi Daerah, Pengertian Otonomi Daerah, Otonomi Daerah dalam Undang-undang.

Bab III. Otonomi Daerah Dalam Perspektif Hukum Islam. Terdiri dari: Implementasi Otonomi Daerah dalam Pemerintahan di Daerah, Asas-asas Otonomi Daerah, Dasar-dasar Otonomi Daerah dalam Hukum Islam.

Bab IV. Pelaksanaan Otonomi Daerah dalam Perspektif Hukum Islam : Kendala yang Muncul dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah, Pelaksanaan Otonomi Daerah dalam Perspektif Hukum Islam.

Bab V . Penutup : Kesimpulan dan Saran-saran.

BAB II

OTONOMI DAERAH DALAM PERATURAN PERUNDANG- UNDANGAN DI INDONESIA

A. Sejarah Otonomi Daerah

Sejarah pelaksanaan desentralisasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia, dimulai sejak berdirinya Negara Republik Indonesia pada Tahun 1945. Berdasarkan Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang kedudukan Komite Nasional Daerah. Undang-undang ini bermaksud mengatur mengenai Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD), yang berlaku untuk semua daerah, kecuali daerah kesultanan Yogyakarta dan kesultanan Surakarta. Dalam pelaksanaan tugas pemerintahan sehari-hari dibentuk badan eksekutif yang dipilih oleh kepala daerah. Dengan demikian, kepala daerah berfungsi sebagai ketua BPRD juga ketua badan eksekutif daerah. Bentuk daerah otonom yang dikenal adalah kabupaten, karesidenan, dan daerah istimewa.¹⁶

Setelah Pemerintahan Orde Baru digantikan oleh Pemerintahan Era Reformasi, keluarlah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan daerah memberikan otonomi yang jauh lebih luas. Wilayah Negara RI terbagi habis dalam daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri

¹⁶ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), h. 101.

dan tersusun dalam tiga tingkatan, yakni Provinsi atau Kota Raya sebagai Daerah tingkat I, Kabupaten atau Kotamadya sebagai daerah tingkat II, dan Kecamatan atau Kota Praja sebagai daerah tingkat III. Pemerintahan daerah terdiri atas kepala daerah dan DPRD. Kepala daerah dibantu Wakil kepala daerah dan Badan Pemerintah Harian. Pimpinan DPRD dalam menjalankan tugas mempertanggungjawabkan kepada kepala daerah.¹⁷

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999, yang Pada era ini, struktur pemerintahan digeser ke sisi yang sangat sentralisasi atau mekanisme pengendalian pusat terhadap daerah sangat ketat. Istilah otonomi nyata dan seluas-luasnya secara formal tetap disebutkan, tetapi tidak dijabarkan. Kepala daerah ditingkat sepenuhnya oleh pusat sekaligus bertugas mengawasi jalannya pemerintahan di daerah serta diberikan wewenang untuk menanggukuhkan keputusan-keputusan DPRD. Secara praktis, DPRD yang dikenal sebagai lembaga otonomi daerah, tidak diberi peran optimal.

Sementara itu pada tahun 1997, Indonesia dilanda krisis ekonomi atau tepatnya krisis moneter (krismon). Harga dolar Amerika Serikat sempat menyundul angka 20.000 rupiah. Hal ini juga berakibat pada dunia industry dan perbankan.

Demonstrasi besar-besaran terjadi pada bulan Mei 1998, yang berpuncak dengan didudukinya gedung DPR dan MPR oleh para demonstran pada tanggal 18 Mei 1998. Akhirnya dengan tidak bersedianya sejumlah menteri diangkat kembali dalam Kabinet Reformasi yang akan dibentuk, pada tanggal 21 Mei 1998, Presiden

¹⁷ Sri Sumantri M, *Otonomi Daerah*, h 25

Soeharto menyatakan diri berhenti sebagai Presiden Republik Indonesia. Sesuai bunyi pasal 8 Undang-undang Dasar 1945, ia di gantikan oleh Wakil Presiden B.J. Habibie.

Walaupun pemerintahan B.J. Habibie hanya berusia pendek, selama pemerintahannya, tuntutan reformasi juga mendapat sambutan positif. Hal ini terjadi ketika Majelis Permusyawaratan Rakyat dalam sidangnya pada tanggal 13 November 1998 mengeluarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No.XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian, Dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam ketetapan MPR tersebut perlu dikemukakan Pasal-pasal 1, 2, dan 4. Walaupun pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan dan perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka mempertahankan dan memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia dilaksanakan berdasarkan asas kerakyatan dan berkesinambungan yang diperkuat dengan pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Masyarakat,” Undang-undang pemerintahan daerah yang kemudian dibentuk dapat dianggap menciptakan “Negara federal tersembunyi” (*vercapte federatie*).¹⁸

Perjalanan otonomi daerah yang ditandai dengan berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dalam sejarah penyelenggaraan otonomi daerah, kelihatannya hanya mampu bertahan selama lima tahun akibat adanya perubahan dinamis dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia. Perubahan Undang-undang

¹⁸ Sri Soemantri M, *Otonomi Daerah*, h 4-6

Nomor 22 Tahun 1999, akibat implikasi dengan adanya amandemen UUD 1945 mulai perubahan pertama sampai dengan perubahan keempat. Di samping itu juga memperhatikan ketetapan MPR-RI, yang harus dijabarkan dalam bentuk Undang-undang.¹⁹

Sejarah Orde baru yang melakukan koreksi terhadap Orde lama, ternyata mengulang kesalahan-kesalahan yang sama dengan zaman yang sarat dengan hujatan tersebut. Sepanjang perjalanan Orde baru, apalagi dimasyarakat awal tahun 70-an rezim yang berkuasa menimpakan semua kebobrokan akibat ulah Orde lama.

Selanjutnya disusunlah sebuah perencanaan pembangunan yang mengutamakan pembangunan ekonomi sebagai azimat panglima. Kata-kata azimat yang sering menjadi jargon populer adalah asas Trilogi Pembangunan: Pertumbuhan, Stabilitas, dan Pemerataan. Anak negeri ini paling cerdas pun seakan tersihir oleh kampanye total dan super kolosal yang diarahkan pemerintahan pada waktu itu bahwa Trilogi Pembangunan itulah kata kunci suksesnya.

Perkembangan Pemerintahan Daerah Di Indonesia Sejak Awal Orde baru tumbuh sejalan dengan kebijakan yang mengatur tentang pemerintahan daerah. selanjutnya proses kebijakan ini diwarnai oleh konfigurasi politik dengan latar belakang gejolak politik keamanan daerah. politik kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah era Orde baru, lahir dari latar belakang kondisi politik era sebelumnya (Orde lama) dimana pada era tersebut lahir UU No. 1965. Undang-undang ini belum sempat dilaksanakan karena terjadi pemberontakan G 30 S PKI.

¹⁹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, h 4

Pada saat itu MPRS yang bersidang tahun 1966, hanya memberikan arahan mengenai prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui ketetapan MPRS No. XXI/MPRS 1966 tentang pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah, yang harus dilaksanakan selambat-lambatnya dalam waktu 3 tahun, yang mengatur:

Pertama, Pemerintah dan DPRGR segera meninjau kembali UU No. 18 Tahun 1965 tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja dan Tap MPRS No. II/MPRS/1965 Tentang Garis-garis Bola Pola Pembangunan Nasional Semesta Berencana tahapan pertama 1961-1969. *Kedua*, menegaskan kepada pemerintah dan DPRGR untuk dalam waktu yang sesingkat-singkatnya memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah, sesuai dengan isi dan jiwa UUD 1945, tanpa mengurangi tanggung jawab Pemerintahan Pusat di Bidang Perencanaan, koordinasi, dan pengawasan daerah-daerah. *Ketiga*, untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya, semua urusan diserahkan kepada daerah termasuk semua aparatur dan keuangan kecuali hal-hal yang bersifat nasional yang akan diatur dan ditentukan dalam UU.

Pada Periode ini lahir dua undang-undang tentang pemerintahan daerah yang dianggap aspiratif mengakomodasikan prinsip-prinsip demokrasi dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Kedua Undang-undang tersebut adalah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang Nomor 32 ini

dianggap revisi terhadap Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang tidak sesuai dengan perkembangan sistem ketatanegaraan yang berkembang di Indonesia.²⁰

Ketika Orde Baru berlalu, tidak dapat disangkal bahwa kondisi politik dan penyelenggaraan otonomi daerah berada dalam kondisi yang menunjukkan berbagai kelemahan yang sangat prinsipil. Berbagai penyimpangan yang terjadi sebagian besar disebabkan adanya dominasi kekuasaan yang berlebihan pada pemerintahan pusat yang di implementasikan secara formal melalui UU, Peraturan Pemerintahan, Keputusan Presiden serta berbagai produk hukum dari semua jajaran birokrasi baik pusat maupun daerah.

Keadaan ini berlangsung cukup lama sehingga muncul sikap dan perilaku dari penyelenggaraan pemerintah yang melihat hal tersebut sebagai sesuatu yang wajarwajar saja. Kondisi yang telah berlangsung lama seperti saat ini ternyata ikut menghambat pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004, karena ternyata perilaku-perilaku lama masih tampak dan hal ini jelas tidak kondusif untuk mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya lokal terutama menghadapi tantangan global yang memiliki daya penetrasi yang kuat di dalam masyarakat serta punya sistem nilai dan lembaga dalam lingkup modal (mendunia).²¹

²⁰ Siwanto sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, h 104

²¹ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, h 18-20

B. Pengertian Otonomi Daerah

Secara formal, pemerintahan daerah memiliki kewenangan daerah yang sering disebut “otonomi daerah” yang diartikan sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk lebih meningkatkan penyelenggaraan otonomi daerah, dikeluarkan Peraturan Pemerintahan Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom dengan tujuan untuk memperjelas dan memberikan ketegasan di samping membatasi kewenangan pemerintahan dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom, karena pemerintahan dan provinsi hanya diperkenankan menyelenggarakan ekonomi sebatas yang ditetapkan.²²

Sering terjadi perbedaan penafsiran dalam analisis kajian otonomi daerah di kalangan pakar, baik pengertian otonomi itu sendiri maupun prinsip-prinsip dalam pelaksanaan otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan esensi pelaksanaan pemerintahan yang desentralistik, dalam dalam perkembangan otonomi daerah, selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda), juga mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri).

Menurut Van Der Pot, otonomi daerah sebagai *eigen huishouning* (menjalankan rumah tangganya sendiri). Otonomi daerah adalah pemberian hak

²² Dadang Sufianto, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2015), h. 158.

kepada daerah untuk mengatur daerahnya sendiri. Daerah mempunyai kebebasan inisiatif dalam penyelenggaraan rumah tangga dan pemerintahan di daerah. Selain itu, bisa dimaknai sebagai kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu, menjadi tanggungjawab satuan pemerintahan yang lebih rendah. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi.²³

Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat sehingga menimbulkan suatu hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, yang menurut Bagir Manan adalah sebagai berikut:

Sentralisasi yang pada pemerintahan daerah diwujudkan dalam penerapan dekonsentrasi dalam pemerintahan daerah. Dekonsentrasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintahan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁴

²³ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, (Bogor: Galia Indonesia, 2007), h. 108-109.

²⁴ Dadang Sufianto, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, (Bandung: CV Pustaka Setia, 2015), h. 158-159.

Pengertian daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah, yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepeninginan masyarakat dalam sistem NKRI. Berdasarkan rumusan tersebut, dalam daerah otonom terdapat unsure-unsur sebagai berikut:

1. Unsur (*elemen*) batas wilayah. Sebagai kesatuan masyarakat hukum, batas suatu wilayah adalah sangat menentukan untuk kepastian hukum bagi pemerintah dan masyarakat dalam melakukan interaksi hukum, misalnya dalam menetapkan kewajiban tertentu sebagai warga masyarakat serta pemenuhan hak-hak masyarakat terhadap fungsi pelayanan umum pemerintahan dan peningkatan kesejahteraan secara luas kepada masyarakat setempat. Di sisi lain, batas wilayah ini sangat penting apabila ada sengketa hukum yang menyangkut wilayah pembatasan antar daerah. Dengan perkataan lain, dapat di nyatakan bahwa suatu daerah harus mempunyai wilayah dengan batas-batas yang jelas sehingga dapat dibedakan antara daerah yang satu dengan yang daerah lainnya.
2. Unsur (*elemen*) pemerintahan. Eksistensi pemerintahan di daerah didasarkan atas legitemasi undang-undang yang memberikan kewenangan kepada pemerintahan daerah, untuk menjalankan urusan pemerintahan yang berwenang mengatur berdasarkan kreativitasnya sendiri. Elemen pemerintahan daerah adalah meliputi pemerintahan daerah dan lembaga DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

3. Unsur masyarakat. Masyarakat sebagai elemen pemerintahan daerah merupakan kesatuan masyarakat hukum, baik *gemenschft* maupun *gesselschaft* jelas mempunyai tradisi, kebiasaan, dan adat istiadat yang turut mewarnai sistem pemerintahan daerah, mulai dari bentuk cara berpikir, bertindak, dan kebiasaan tertentu dalam kehidupan masyarakat. Bentuk-bentuk partisipatif budaya masyarakat antara lain gotong royong, permusyawaratan, cara menyatakan pendapat dan pikiran yang menunjang pembangunan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan melalui layanan pemerintahan.

Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan yang sebenarnya kewenangan itu ada di tangan pemerintahan pusat, yakni menyangkut penetapan strategi kebijakan dan pencapaian program kegiatannya, diberikan kepada gubernur atau instansi vertikal di daerah sesuai arahan kebijaksanaan umum daari pemerintahan pusat, sedangkan sektor pembiayaannya tetap dilaksanakan oleh pemerintahan pusat.

Asas tugas pembantu adaalah tugas yang diberikan dari instansi atas kepada instansi bawahan yang ada di daerah sesuai arahan kebijakan umum yang ditetapkan instansi yang memerikan penugasan. Dalam asas tugas pembantu ini, telah tersirat dan tersurat bahwa tugas pemabantu kepada pemerintahan desa merupakan tanggung

jawab bersama antara pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten atau kota.²⁵

Seiring dengan ditetapkannya undang-undang dasar 1945, sejak itu pengaturan tentang pemerintahan daerah dalam perundang-undangan sebagai penjabaran Pasal 18 UUD 1945 berbunyi:

Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan UU, dengan memandang dan mengingat dasar pemerintahan Negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa.²⁶

Mulai ramai di perdebatkan diantara upaya penyusunan berbagai undang-undang sebagai pelaksanaan undang-undang dasar 1945 yang mengatur tentang otonomi daerah.

Letak aktualisasi dari tema lama tersebut, bahwa walaupun otonomi daerah mempunyai landasan yuridis yang kuat, tetapi pelaksanaannya senantiasa menjadi perdebatan berbagai pihak. Artinya, penerapan otonomi daerah dalam sistem pemerintahan daerah dari masa ke masa mengandung banyak hal yang memungkinkan terjadinya perdebatan. Sampai saat ini, sudah enam kali di adakan perubahan atau penyempurnaan.²⁷

Pengertian otonom Daerah menurut Mark Tuner merupakan salah satu konsep di dalam ilmu sosial yang memiliki banyak makna disepanjang waktu. Pemaknaan

²⁵ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan di Indonesia*, h 6-8

²⁶ Syamsudin Haris, *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah: Desentralisasi Demokratisasi, Dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, (Jakarta: LIPI Press, 2007), h. 242.

²⁷ Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah Desentralisasi Dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda Dan Anggota DPR*, (Jakarta: PT. Dinamikan Daya Andalan, 2001), h. 1-2.

yang beragam ini tidak lepas dari banyaknya aplikasi disiplin dan perspektif di dalam ilmu sosial yang concern terhadap studi mengenai desentralisasi.

Ilmuan sosial dari berbagai disiplin cenderung untuk menggunakan pendekatan dan perspektif dari disiplinnya sendiri bahwa ilmuan berlatar belakang geografi dan perencanaan lebih suka membicarakan desentralisasi dari perspektif kewilayahan ilmuan politik cenderung memperbincangkan desentralisasi dari aspek desentralisasi politik yang melibatkan akar rumput di dalam proses pembuatan keputusan. Ekonomi cenderung memperbincangkan desentralisasi pasar untuk mengurangi control birokrasi pemerintah pusat atas pemerintah daerah, dan seterusnya.

Memahami desentralisasi, dengan demikian, tidak lepas dari berbagai perspektif. Sejauh ini, paling tidak, terdapat beberapa pendapat mengenai desentralisasi. Pertama adalah perspektif politik. Di dalam perspektif ini desentralisasi ditempatkan dalam konteks relasi antara pemerintahan pusat dan daerah dan penguatan demokrasi di daerah. Kedua, perspektif administrasi yang lebih cenderung untuk membahas desentralisasi dalam konteks pembagian kewenangan antara lembaga-lembaga atau agen-agen pemerintah pusat dan dengan lembaga-lembaga atau agen-agen di pemerintahan daerah. Ketiga, perspektif ekonomi. Di dalam perspektif ini desentralisasi dipahami dalam dua hal. *Pertama* adalah berkaitan

dengan pembagian sumberdaya keuangan antara pemerintahan pusat dan daerah atau yang disebut desentralisasi fiskal. *Kedua* adalah privatisasi pelayanan publik.²⁸

Otonomi Daerah merupakan tipikal kebijakan dengan Urgensi politik tinggi, akan tetapi implementasinya sangat tergantung pada berbagai aspek yang kompleks. Kebijakan ini akan memberi manfaat ekonomi yang besar bagi daerah, seandainya dengan mulus dapat implementasikan. Akan tetapi kalau terbentur kegagalan, maka biaya ekonomi politik sangat tinggi: yaitu distegrasi.

Memang harus diakui, di pihak daerah masih tersimpan banyak kelemahan. Upaya menuju kemandirian daerah hendaknya diawali dari dalam (*internal focus*) dengan cara memperbaiki segala kelemahan internal yang ada khususnya dalam hal administrasi, organisasi dan sistem.

Di era sekarang ini paradigma Negara kesatuan dengan satu kebudayaan nasional akan sia-sia dan tidak realistis lagi. Harusnya pemerintahan memberikan ruang bagi terbentuknya desentralisasi kebudayaan, agar kreativitas bangsa tumbuh dan memberikan arti yang penting bagi ketahanan budaya dari suatu bangsa yang majemuk.

Seperti halnya otonomi daerah, otonomi budaya pun harus segera dilakukan, khususnya dalam hal pemberdayaan nilai-nilai tradisi. Dengan kata lain, desentralisasi kebudayaan merupakan suatu keniscayaan. Proses desentralisasi

²⁸ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia Konsolidasi Demokrasi Pasca-Orde Baru*, (Jakarta: Prenada Media Group, 2010), h. 138-139.

kebudayaan, akan memberikan ruang bagi tumbuhnya kreativitas di daerah. Oleh karena itu, sentra dan kantung-kantung kebudayaan yang tersebar di berbagai pelosok nusantara haruslah dikembangkan dengan sikap terbuka. Nilai-nilai budaya yang ada harus di lihat sebagai bagian dari masa depan dan dikembangkan secara kreatif. Karena jika tidak, selain akan merasa terus-menerus dipinggirkan, maka sentra dan kantung-kantung kebudayaan yang ada di daerah akan menjadi lembaga yang defensif dan konterfasif.

Kebijakan otonomi daerah sesungguhnya seiring sejalan dengan pemuliaan identitas budaya dalam konsep globalisasi. Pelaksanaan otonomi daerah dengan sendirinya berkaitan dengan keberadaan budaya-budaya di daerah yang merupakan pembentukan identitas budaya bangsa Indonesia.²⁹

Otonomi daerah kiranya tidak perlu diragu-ragukan, bahwa pemerintahan akan terus dan konsekuen menjalankan politik desentralisasi yang kelak akan menuju ke arah tercapainya desentralisasi teritorial yaitu meletakkan tanggung jawab teritorial riil dan seluas-luasnya dalam tangan pemerintah daerah di samping menjalankan politik dekonsentrasi sebagai komplemen yang vital.

Menjalankan politik yang demikian ini berarti melanjutkan segala usaha penyerahan pemberian hak-hak kepada daerah dan kepada alat pemerintahan pusat di daerah. Akibatnya ialah bahwa urusan-urusan yang kini masih ada dalam kekuasaan

²⁹ Boedi Dewantoro, *Strategi Pemberdayaan Daerah Dalam Konteks Otonomi*, (Yogyakarta: MedPrint Offset, 2001), h. 15-17.

atau termasuk kewenangan pemerintahan pusat secara berangsur-angsur harus di alihkan menjadi tugas dan kewenangan daerah (didesentralisir). Sudah barang tentu tindakan-tindakan penyerahan tugas wewenang kepada daerah itu harus diimbangi dengan keuangan yang diperlukan.

Undang-undang No. 6 Tahun 1959 tentang penyerahan tugas-tugas pemerintahan pusat dalam bidang pemerintahan umum, perbantuan pegawai negeri dan penyerahan kewenangannya, kepada pemerintah daerah, tetap akan merupakan pedoman dan dasar untuk menuju ke arah realisasi politik desentralisasi.

Dengan demikian urusan-urusan yang kini termasuk tugas wewenang pemerintahan pusat semakin lama akan semakin banyak beralih menjadi tugas wewenang daerah.³⁰

C. Otonomi Daerah dalam Perundang-undangan

Undang-undang dasar 1945 (UUD 1945) menganut dua pola pembagian kekuasaan negara, yaitu pembagian kekuasaan Negara secara horizontal dan secara vertical.

Berdasarkan Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 Menentukan; “ Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang Terbentuk Republik”.³¹

³⁰ Sujamto, *Perspektif Otonomi Daerah*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 1993), h. 75-76.

³¹ *UUD 1945 dan Amandemen beserta susunan kabinet kerja masa bakti 2014-2019* (hasil reshuffle), h 3

Ketentuan Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 ini adalah merupakan suatu kenyataan bahwa para pendiri Negara ini telah menentukan pilihan bahwa negara Indonesia yang diproklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 adalah Negara kesatuan.

Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih mengatakan:

Disebut Negara kesatuan apabila kekuasaan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan pemerintahan pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam Negara, dan tidak ada saingannya dari badan legislaif pusat dalam bentuk undang-undang kekuasaan pemerintahan daerah bersifat derivative (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonomi yang luas.³²

Periode Undang Undang No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah sebenarnya telah mengatur hubungan kekuasaan pusat dan daerah pada bobot yang seimbang dalam arti kekuasaan yang di miliki pusat dan daerah berada dalam titik keseimbangan. *balance power sharing* (pembagian kekuasaan keseimbangan). Penyusun Undang-Undang telah belajar dari perjalanan pemerintahan daerah, yang terjadi tarik menarik kewenangan di antara pusat dan daerah, sehingga bobot kekuasaan selalu bergerak bagaikan pendulung/ bandul, yaitu pada periode tertentu. Bobot kekuasaan berada pada pemerintahan pusat dan pada periode lainnya berada pada pemerintah daerah. Penyusun Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 sadar untuk meletakkan kekuasaan pada posisi yang berimbang yang di rumuskan dalam kalimat bahwa ”asas desentralisasi di laksanakan bersama-sama

³² Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen*,..... h 241-242.

dengan asas dekonsentrasi dan member kemungkinan pula bagi pelaksanaan asas tugas pembantu”. Ungkapan yang sangat terkenal pada masa itu, yaitu pusat adalah pusatnya daerah dan daerah adalah daerahnya pusat. Ungkapan ini mengandung arti bahwa antara pusat dan daerah saling komplementer, saling memerlukan, dan bukan dalam posisi saling berhadapan.³³

Makna desentralisasi dalam UU No. 5 Tahun 1974 itu dirumuskan dalam pasal 1 huruf b yang menyatakan bahwa “Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan atau Daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya”. Rumusan ini seolah-olah meletakkan posisi Dati I dan Dati II itu dalam Undang-undang subordinasi (Dati I membawahi Dati II dan Kepala Daerah Tingkat II bertanggungjawab kepada Kepala Daerah Tingkat I)

Kelahiran Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, patut kita syukuri bersama mengingat peran daerah dan rakyat di daerah untuk menentukan kebijakan-kebijakan daerah sebagai upaya dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat semakin mengedepankan dan memperoleh peluang dan serta menempati posisi yang tragis. Terlepas saat ini begitu derasnya aspirasi dan wacana yang menginginkan adanya penyempurnaan undang-undang tersebut. Di sisi lain, konsekuensi kelahiran undang-undang tersebut menuntut pula adanya kemandirian daerah dalam membiayai berbagai kegiatan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

³³J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*,..... h 137-138

Mengenai pembiayaan, maka bersajilah berbagai problematika yang tidak mudah memperoleh pemecahan, mengingat begitu banyaknya permasalahan yang di hadapi saat ini sebagai akibat ketidak sempurnaan jalannya roda pemerintahan selama ini. Namun menjadi tidak arif jika kemudian kita hanya berhenti melihat dan merenung bahwa menyalahkan dan mengutuk apa yang telah terjadi pada masalalu tanpa adanya keberanian untuk berbuat sesuatu yang lebih baik dalam menciptakan peluang pencerahan dimasa depan.³⁴

Tuntutan reformasi dalam bidang politik dan hukum antara lain dilaksanakan dengan ditetapkannya dua undang-undang baru yaitu:

1. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
2. Undang-undang No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara (Pemerintah) Pusat Dan (Pemrintahan) Daerah.

Seperti diatur dalam pasal 2 ayat (1), Pemerintahan Daerah diberi kewenangan seluruh urusan pemerintahan yang berbunyi: “Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali:

- a. Politik luar negeri,
- b. Pertanahan dan keamanan
- c. Moneter dan fiscal
- d. Peradilan
- e. Agama.³⁵

Adanya berbagai permasalahan dalam pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 itu, telah menyebabkan Majelis Permusyawaratan Rakyat

³⁴Boedi Dewantoro, *Stategi Pemberdayaan Daerah Dalam Konteks Otonomi*, h. 227-228

³⁵ *Himpunan Peraturan Otonomi Daerah*, (Bandung: Fokusindo Mandiri, 2013), h. 273.

Dalam Sidangnya Pada Tahun 2000 Mengeluarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia No. IV/MPR/2000 Tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Yang penting untuk diketahui adalah Rekomendasi 7 yang berbunyi:

- 1) Kewenangan daerah mencakup dengan kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam politik luar negeri, pertahanan, keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.
- 2) Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi Negara dan lembaga perekonomian Negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional.³⁶

Perubahan yang begitu cepat dengan lengsernya Suharto, telah mendorong timbulnya arus reformasi yang kemudian menimbulkan efek samping berupa euforia yang melihat keliru semua produk orde baru. Muncul gagasan untuk memperbarui undang-undang pemerintahan di daerah dengan beberapa pemikiran yang sangat maju ke depan tanpa menyadari bahwa perubahan memang diperlukan tetapi harus dilakukan secara gradual perundang undangan lama di anggap keliru dan harus diganti yang baru tanpa harus diganti dengan yang baru tanpa mengkaji apakah undang undangnya yang salah atau penafsiran dan pelaksanaannya yang sengaja di buat- buat untuk kepentingan penguasa. Dalam konstelasi sedemikian itu Lahir Undang-Undang No 22 Tahun 1999 dan UU 25 tahun 1999, yang mengubah secara drastik UU No. 5

³⁶ Sri Sumantri M, *Otonomi Daerah*, h 74

Tahun 1974. Ketika penyelenggaraan Negara dilakukan dengan secara sentralis, tawaran otonomi luas dan desentralisasi atau yang di kenal dengan otonomi daerah, memang menjadi penyejuk hampir semua daerah. pemberian otonomi yang luas di yakini mampu mencegah terjadinya desentegrasi bangsa bahkan secara ideal otonomi daerah dapat menciptakan pembangunan daerah yang berkeadilan. Serta berbagai hal yang indah-indah namun perlu kita waspadaai bahwa otonomi daerah tidak seindah yang di harapkan. Selain menjanjikan harapan kemakmuran dan kemandirian daerah, ternyata tersembunyi ancaman bahaya yang mengerikan karna penyakit “*keakuan*” mulai muncul sehingga komplik antara kabupaten atau antara propinsi mulai tampak.

Bertepatan dengan itu kondisi masyarakat di daerah-daerah yang selama ini kurang mendapatkan kebebasan, seperti terlepas dari beban yang berat sehingga berakibat munculnya euforia berlebihan dengan berbagai tuntutan yang menimbulkan akses terhadap pelaksanaan demokratis.³⁷

Secara empiric di Indonesia telah terjadi beberapa kali perubahan undang-undang yang dijadikan dasar dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. sejak Indonesia merdeka paling tidak telah terjadi pergantian undan-undang secara silih berganti dari UU No. 1 Tahun 1945, UU No. 22 Tahun 1948, UU No. 1 Tahun 1957, Penpres 6 Tahun 1965, UU No. 5 Tahun 1974, (berlaku lebih kurang 25 Tahun), dan berakhir dengan UU No. 22 Tahun 1999 yang bernuansa sangat desentralistik.

Perubahan paradigma yang sangat dramatis dari era berlakunya UU No. 5 Tahun 1947 menjadi era berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 diyakini dapat

³⁷ J. kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*,..... h 140

menimbulkan implikasi, termasuk dalam pembangunan daerah. salah satu implikasi yang kasat mata adalah melalui sistem dana perimbangan berdasarkan UU No. 25 Tahun 1999 maka APBD semua daerah mengalami peningkatan yang signifikan dengan di iringi diskresi kewenangan yang luas untuk pengelolaannya. Sementara sistem dan mekanisme perencanaan juga berubah yakni dari *blue print minded* (cetak biru berpikiran) perencanaan pembangunan sebagai mana yang telah berlangsung lama (pendekatan sektoral), menjadi perencanaan menggunakan pendekatan kewilayahan.

Tentu saja implikasi ini harus senantiasa dicermati, sambil mencari solusi atas berbagai problematika tersebut. Jangan sampai terjadi perubahan tersebut tidak simetris dengan tujuan yang hendak dicapai dalam implementasi otonomi daerah yakni meningkatkan kualitas pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.³⁸

Berbarengan dengan Pemberlakuan Kebijakan Otonomi Daerah (sebagai mana tertuang dalam UU No. 22/1999 Tentang Pemerintahan Daerah), pengelola daerah menjadi penting ketika daerah diberi kewenangan luas untuk mengurus rumah tangganya. Sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan Otonomi Daerah.

Terdapat lima pemikiran mendasar dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yaitu:

1. Mewujudkan landasan hukum yang kuat bagi penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan daerah otonom yang mandiri.

³⁸ Paulus Wirotomo, *Paradigma pembangunan di era otonomi daerah*, (Jakarta: CV Cipruy, 2003), h. 55-56

2. Penyelenggaraan Otonomi dilakukan atas prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah.
3. Meningkatkan Peran Dan Fungsi DPRD sebagai badan legislative, pengawas sarana pengembangan demokratis.
4. Mendekatkan pelayanan pemerintah terhadap masyarakat sebagai upaya memotong rantai birokrasi pemerintah dan sesegera mungkin menjawab kebutuhan masyarakat.
5. Mendudukan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum terendah yang memiliki asal-usul otonomi asli, secara adat istiadat setempat.³⁹

Berdasarkan teori areal *division of power* (pembagian kekuasaan), dikenal adanya sistem atau model pemerintahn daerah yang menghendaki adanya otonomi dan penyelenggaraannya. Sistem ini membagi kekuasaan Negara secara vertical antara “*pemerintahan pusat*” di satu pihak, dan “*pemerintahan daerah*” di lain pihak. Di dalam implementasinya terkandung beberapa macam format menyerahkan kewenangan (desentralisasi) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah bawahan. Pada kenyatannya, terdapat perbedaan penerapan sistem pembagian kekuasaan antara Negara yang satu dengan Negara yang lain.

Pengertian desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya mempunyai tempatnya masing-masing. Istilah otonomi lebih cenderung pada aspek politik, sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada aspek administrasi. Namun jika di

³⁹ Paulus Wirotomo, *Paradigma Pembangunan Di Era Otonomi Daerah*, h 121-122

lihat dari konteks *sharing of power* (pembagian kekuasaan), dalam prakteknya kedua istilah tersebut sulit atau bahkan tidak dapat dipisahkan. Dengan kata lain, tetap saja ada *grey area* (wilayah abu-abu) desentralisasi dalam pelaksanaan otonomi daerah.⁴⁰

Wilayah Negara kesatuan Indonesia dibagi dalam daerah provinsi dan provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Daerah provinsi disamping memiliki status sebagai daerah otonom, juga berkedudukan sebagai wilayah administrasi. Adapun daerah kabupaten dan daerah kota sepenuhnya berkedudukan sebagai daerah otonom, yang menurut ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 di artikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴¹

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (Selanjutnya disebut UU Pemda) termuat dalam lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) tahun 2004 Nomor 125 disahkan pada tanggal 15 Oktober 2004, dan berlaku mulai tanggal diundangkannya. UU Pemda ini menggantikan UU No. 22 Tahun 1999.

Kenyataan UU Pemda pada prinsipnya telah melakukan perubahan yang mendasar pada penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Hal-hal yang mendasar dalam UU Pemda adalah

⁴⁰ Bambang yudoyono, *Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPR,.....* h 4

⁴¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia,.....* h 233

mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD, serta mekanisme pemilihan kepala daerah yang lebih demokratis.⁴²

Dalam Pasal 2 Ayat (1) Undang-Undang No. 32 tahun 2004, di-kemukakan bahwa Negara kesatuan republic Indonesia di bagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah propinsi itu di bagi atas kabupaten. Kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. maksud pembentukan daerah pada dasarnya adalah untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat wujudnya pelaksanaan masyarakat, di samping sebagai sarana pendidikan di tingkat local.

Pembentukan daerah tersebut harus memenuhi 3 syarat itu syarat administrative, teknis, dan fisik kewilayahan. Di samping aitu, di daerah terbentuk kauasaan khusus untuk menyelenggarakan pungsi pemerintah tertentu tyang bersifat khusus dan untuk kepentingan nasional, misalnya kawasan cagar budaya, taman nasional, penganbangan industry strategis, dan lain sebagainya. Dalam hal ini, pemerintahan wajib mengikut sertakan pemerintahan daerah dalam pembentukan kawasaan khusus ini.⁴³

⁴² Titik Triwulan Tutik, *Kontruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945,.....* h 253-254.

⁴³ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah,.....* h 165-166

BAB III

OTONOMI DAERAH DALAM PERSPEKTIF HUKUM ISLAM

A. Implementasi Otonomi Daerah dalam Pemerintahan di Daerah

Indonesia merupakan Negara kesatuan yang di-sebut dengan “*eenheidstaat*”, yaitu Negara merdeka yang berdaulat yang melaksanakan pemerintahannya di atur oleh pemerintah pusat. Sistem pelaksanaan pemerintahan Negara dapat di laksanakan dengan cara sentralisasi, yaitu kedaulatan Negara, baik kedalam maupun ke luar, di tangani pemerintah pusat. Dalam konstitusi Republik Indonesia , yaitu Undang-undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 dalam pasal 4 ayat (1) di-katakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut undang-undang dasar Republik Indonesia, memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar, apabila pasal ini di tafsirkan, jelas bahwa memegang kekuasaan Republik di Negara RI, yaitu presiden, kekuasannya tidak terbagi dan hanya satu pemerintahan yang berdaulat sehingga jelas Negara kita pada dasarnya menganut asas sentralisasi/sentralistik, kemudian, berdasarkan hasil amandemen pasal 18 UUD Tahun 1945 di-kemukakan pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten , dan daerah kota mengatur mengurus sendiri, urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantu.

Berkaitan dengan asas penyelenggaraan pemerintah di daerah yang pernah di jalankan di Indonesia yang tersurat adalah desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantu. Adapun yang tersirat adalah *vrijbestuur* (tanjung tantra).

Sistem pemerintahan di daerah pada dasarnya dapat di beri pengertian keseluruhan yang utuh, yang di dalamnya terdapat komponen unit daerah yang mempunyai fungsi dan tugas yang saling berkaitan berdasarkan asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah untuk mencapai tujuan daerah.

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan daerah otonom oleh pemerintahan daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi bahwa unsur penyelenggaraan pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah.⁴⁴

Pasal 18 ayat (1) dan ayat (5) undang-undang dasar 1945 menyebutkan bahwa:

Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu di bagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang di atur undang-undang.

Pemerintahan daerah merupakan daerah otonom yang dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang di tentukan sebagai urusan pemerintahan pusat”⁴⁵.

Perubahan undang-undang dasar di nyatakan jelas mengenai bentuk dan susunan pemerintahan daerah dalam rangka Negara Republik Indonesia.

⁴⁴ Dadang Sufianto, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, h 151-152

⁴⁵ *UUD 1945 dan Amandemen Beserta Susunan Cabinet Masa Bakti 2012-2019* (Hasil Reshuffle), H 9-10

Sesuai Amanat Konstitusi Negara, Indonesia adalah “*Eenheidstaat*”, maka di dalam lingkungannya tidak dimungkinkan adanya daerah yang bersifat staat juga. Ini berarti bahwa luasnya otonomi daerah tidak akan mengarah pada penciptaan daerah otonom menjadi Negara dalam Negara. Dengan demikian pembentukan daerah dalam rangka desentralisasi di Indonesia memiliki ciri-ciri:

- a. Daerah otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan layaknya Negara federal
- b. Desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan dan atau pengakuan atas urusan pemerintahan
- c. Penyerahan atau pengakuan urusan pemerintahan terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) sesuai prakarsa dan aspirasi masyarakat.⁴⁶

Negara Republik Indonesia dalam penyelenggaraan pemerintahannya telah menjatuhkan pilihannya pada asas desentralisasi, seperti yang secara jelas terlihat dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya. Dikaitkan dengan prinsip Negara kesatuan yang dianut, maka Negara Republik Indonesia mewujudkan diri sebagai Negara kesatuan yang di desentralisasikan.

Dianutnya sistem ini dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara didasarkan pada prinsip pemencaran kekuasaan (*dispersion of power*) yang bertujuan untuk

⁴⁶ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Di Indonesia*, h 53

mencapai efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan dan guna pembangunan demokrasi di/dari bawah Demokrasi akar rumput (*grass-roots democracy*).

Sebagai konsekuensi dianutnya sistem/asas ini, dibentuklah unit-unit pemerintahan setempat yang disebut daerah otonom, yakni daerah yang berhak dan berkewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri atas dasar kebijaksanaan dan inisiatif, pembiayaan dan dilakukan oleh rangkat daerah sendiri.

Pembentukan pemerintahan daerah sesuai Amanat Pasal 18 UUD Negara RI Tahun 1945 menyebutkan bahwa:

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 mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang.⁴⁷

Telah melahirkan sebagai produk undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang pemerintahan daerah, antara lain Undang-undang Nomor 1 Tahun 1948, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, dan terakhir Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

Secara substansi undang-undang tersebut mengatur tentang bentuk-bentuk susunan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara normatif undang-undang tersebut mampu mengikuti mengikuti perkembangan perubahan pemerintahan daerah sesuai zaman. Secara empiris undang-undang tersebut dalam penyelenggaraan

⁴⁷ UUD 1945 dan Amandemen beserta susunan kabinet kerja masa bakti 2014-2019 (hasil reshuffle), h 9

pemerintahan daerah sebelum diberlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, yakni Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dan undang-undang sebelumnya memberikan implikasi terhadap kedudukan dan peran formal kekuasaan eksekutif lebih dominan dari kekuasaan legislatif daerah. Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 dan undang-undang sebelumnya, kedudukan kepala daerah sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif, memiliki kewenangan yang lebih besar dari kekuasaan DPRD sebagai pelaksana kekuasaan legislatif. Secara ekstrem dapat dikatakan bahwa kepala daerah tidak dapat diberhentikan langsung oleh DPRD. Kepala daerah tidak bertanggungjawab sepenuhnya kepada DPRD, dan dalam pelaksanaan tugasnya hanya memberikan keterangan pertanggungjawaban.⁴⁸

penyelenggaraan otonomi merupakan pilihan politik yang telah dikukuhkan secara konstitusional dan juga memiliki alasan-alasan pembenaran secara teoritis yang dapat dipertanggungjawabkan maka adalah keharusan bagi pemerintah dan seluruh rakyat Indonesia untuk mewujudkan terselenggaranya otonomi daerah yang benar-benar sehat.

Sekalipun berbagai upaya telah dilakukan pemerintah bersama-sama dengan rakyat, melalui wakil-wakilnya di DPR, untuk mewujudkan penyelenggaraan otonomi yang benar-benar sehat seperti yang tercermin dari upaya penyempurnaan berbagai produk perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah, tapi realitasnya belum terwujud. Ketergantungan yang tinggi, pada pusat, tingkat kemandirian yang rendah, campur tangan pusat atau daerah tingkat atasnya yang

⁴⁸ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Di Indonesia*, h 54

tinggi, serta sederetan masalah lainnya mengindikasikan hal tersebut diatas. Oleh sebab itu, penyelenggaraan otonomi daerah yang benar-benar sehat yakni yang sesuai dengan prinsip otonomi yang nyata, dinamis dan bertanggungjawab seperti yang diamankan GBHN dan UU No. 5/1974 masih merupakan suatu harapan dan belum nampak sebagai suatu kenyataan. Dengan perkataan lain, penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia baru menuju ke arah otonomi daerah yang nyata, dinamis, dan bertanggungjawab.

Untuk dapat mewujudkan penyelenggaraan otonomi daerah yang benar-benar sehat atau untuk mewujudkan kesesuaian antara prinsip dan praktek penyelenggaraan otonomi daerah, maka terdapat beberapa faktor yang menurut hemat penulis perlu diperhatikan. Faktor-faktor tersebut adalah faktor manusia pelaksana, faktor keuangan, faktor peralatan, dan faktor organisasi dan manajemen. Keempat faktor inilah yang sangat menentukan prospek otonomi daerah di masa yang akan datang.⁴⁹

Penyelenggaraan otonomi daerah yang sehat dapat diwujudkan pertama-tama dan terutama ditentukan oleh kapasitas yang dimiliki oleh manusia pelaksanaannya. Penyelenggaraan otonomi daerah hanya dapat berjalan dengan sebaik-baiknya apabila manusia pelaksanaannya baik, dalam arti mentalitas maupun kapasitas.

Pentingnya posisi manusia pelaksanaan ini karena manusia merupakan unsur dinamis dalam organisasi yang bertindak/berfungsi sebagai subyek penggerak roda organisasi pemerintahan. Oleh sebab itu, kualifikasi mentalisasi dan kapasitas

⁴⁹ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007), h. 275.

manusia yang kurang memadai dengan sendirinya melahirkan implikasi yang kurang menguntungkan bagi penyelenggaraan otonomi daerah. Manusia pelaksana pemerintahan daerah dapat dikelompokkan ke dalam beberapa kelompok, masing-masing:

- a. Pemerintahan daerah yang terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD)
- b. Alat-alat perlengkapan daerah, yakni aparatur atau pegawai daerah
- c. Rakyat daerah, yakni sebagai komponen environmental (lingkungan) yang merupakan sumber energi terpenting bagi daerah sebagai organisasi yang bersistem terbuka.⁵⁰

Penyelenggaraan desentralisasi menuntut persebaran urusan pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom sebagai badan hukum Publik. Urusan pemerintah yang didistribusikan hanyalah merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi Lembaga Negara Tertinggi dan/Lembaga Tinggi Negara lainnya.

Persebaran urusan pemerintahan ini memiliki dua prinsip pokok:

- a. Selalu terdapat urusan pemerintahan yang secara absolute tidak dapat diserahkan kepada daerah karena menyangkut kepentingan kelangsungan hidup bangsa dan Negara
- b. Tidak ada urusan pemerintahan yang sepenuhnya dapat diserahkan kepada daerah. Bagian-bagian urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah hanyalah yang menyangkut kepentingan masyarakat setempat. Ini berarti

⁵⁰Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, h 276-277

ada bagian-bagian dari urusan pemerintahan tertentu yang dilaksanakan oleh kabupaten/kota, ada bagian-bagian yang diselenggarakan oleh provinsi dan ada juga yang diselenggarakan oleh pemerintah.

Mengingat urusan pemerintah bersifat dinamik maka dalam persebarannya selalu mengalami persebaran dari masa ke masa, sehingga untuk menjamin kepastian, perubahan-perubahan tersebut perlu didasarkan pada peraturan perundang-undangan. Oleh sebab itu selalu ada dinamika *intergovernmental task sharing* (pembagian tugas urusan pemerintahan) antara pemerintahan kabupaten/kota, provinsi dan pemerintah pusat.⁵¹

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dapat dilihat dalam tiga

- a. Sentralisasi yang ada pemerintahan daerah diwujudkan dalam penerapan dekonsentrasi dalam pemerintahan daerah. Dekonsentrasi, yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintahan dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
- b. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara kesatuan Republik Indonesia. Pada prinsipnya kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan semua kewenangan yang selama ini tersentralisasi ditangan pemerintahan pusat.

⁵¹ Paulus Wirutomo, *Paradigma Pembangunan Di Era Otonomi Daerah*,..... h 53-55

Dalam proses desentralisasi, kekuasaan pemerintahan pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.

Otonomi hanya bentuk salah satu desentralisasi. Otonomi diartikan sebagai sesuatu yang bermakna kebebasan atau kemandirian (*zelfstan digheid*), tetapi bukan kemerdekaan (*onafhhan kelijkheid*). Kebebasan atau kemandirian adalah wujud pemberian kesempatan yang harus di pertanggungjawabkan.⁵²

B. Asas-Asas Pelaksanaan Otonomi Daerah

Berdasarkan Undang-undang No. 32 tahun 2004, tentang penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah tidak dapat dilepaskan dari penggunaan penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu meliputi asas-asas berikut:

1. Asas desentralisasi

Undang-undang No. 32 tahun 2004 Pasal 1 ayat 7 memberikan pengertian desentralisasi sebagai penyerahan wewenang pemerintahan pada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia maka daerah otonom

⁵² Dadang Sufianto, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, h 159-160

berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Sesuai dengan sistem tata pemerintahan menurut UU 1945 pada dasarnya asas desentralisasi adalah pemberian kebebasan untuk melakukan keaktifan daerah dengan mengikut sertakan rakyatnya dalam mengurus dan memajukan daerahnya.

2. Asas Dekonsentrasi

Undang-undang No. 32 tahun 2004 Pasal 1 angka 8 memberikan pengertian dekonsentrasi sebagai berikut. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau perangkat pusat di daerah. perwujudan dari asas ini adalah terbentuknya daerah pemerintahan atau daerah-daerah jabatan yang disebut dengan daerah administrasi. Sistem ini tidak memerlukan adanya badan-badan perwakilan rakyat daerah, sebab segala kebutuhannya telah diurus oleh pemerintah pusat dan atasannya.

3. Asas Tugas Pembantu

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 angka 9 memberikan definisi tugas sebagai tugas pembantuan sebagai penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu dan serta pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban untuk melaporkan pelaksanaannya dan pertanggungjawabannya kepada yang menugaskan.

Tugas pembantu dalam bahasa belanda disebut *medebewind*. Tugas pembantu dapat diartikan sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintahan

pusat/pemerintahan daerah yang tingkatannya lebih atas untuk dimintai bantuan kepada pemerintah daerah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah dalam menyelenggarakan tugas atau kepentingan yang termasuk urusan rumah tangga daerah yang dimintai bantuan tersebut.⁵³

Asas yang dipakai oleh UU No. 32 Tahun 2004 dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu asas penyelenggaraan pemerintahan Negara yang dilaksanakan oleh pemerintahan pusat (Pasal 20 ayat 2) dan asas penyelenggaraan pemerintah daerah (Pasal 20 ayat 3) yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Pasal 20 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan: “Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintahan menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantu dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Selanjutnya dalam pasal 20 ayat (3) dinyatakan: “Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantu”.⁵⁴

Bila dua kelompok asas penyelenggaraan pemerintahan ini (yaitu asas penyelenggaraan pemerintahan Negara dan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah) dihubungkan dengan ketentuan UUD 1945, pijakan konstitusional hanya ditemukan untuk asas yang tercantum pasal 20 ayat (3) yang berkenaan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pijakan (dasar) konstitusional ditentukan

⁵³ Dadang Sufianto, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*,..... h 155-157

⁵⁴ *Himpunan Peraturan Otonomi Daerah*, h 19

dalam pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan sebagaimana dikutip diantaranya, bahwa pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantu.

Dengan demikian, walaupun UUD 1945 mengatur secara eksplisit bahwa pemerintahan daerah hanya menganut asas desentralisasi dan tugas pembantu dan UU No. 32 Tahun 2004 juga menegaskan bahwa pemerintahan daerah berdasarkan atas asas otonomi dan tugas pembantu, namun karena dilakukan pembedaan antara penyelenggaraan pemerintahan (negara) dan pemerintahan daerah, maka asas dekonsentrasi pun akhirnya tetap merupakan asas pemerintahan yang diberlakukan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan di daerah menurut undang-undang pemerintahan daerah ini. Dalam UU ini dekonsentrasi dalam Pasal 1 angka 8 menyebutkan bahwa: “Pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan /atau instansi vertikal di wilayah tertentu”.

Bila di bandingkan dengan ketentuan undang-undang No. 5 Tahun 1974 terlihat bahwa dekonsentrasi dalam UU No. 32 tahun 2004 ini member peran yang lebih minimal pada pemerintah pusat, sebab tidak dikenal adanya wilayah administrative secara pertingkat (hierarki) sebagaimana yang diatur dalam undang-undang No. 5 Tahun 1974 sebagai konsekuensi dianutnya asas dekonsentrasi (pasal 72 UU No. 5 Tahun 1974).⁵⁵

⁵⁵ Saldi Isra, *Pemberhentian Kepala Daerah*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2011), h. 158-160.

Asas desentralisasi bahwa makna desentralisasi dalam UU No. 5/1974 itu dirumuskan dalam pasal 1 huruf b yang menyatakan bahwa desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Yang paling kontras adalah apabila pasal 8 ayat (1) yang menyatakan bahwa penambahan penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Dalam rangka evaluasi terhadap UU No. 5/1974, agar pengertian desentralisasi itu disesuaikan dengan jiwa ketentuan-ketentuan lain agar menjadi lebih konsisten dan tidak kontradiktif terhadap pasal 8 ayat (1) yang berbunyi:

kewenangan pemerintahan yang diserahkan oleh daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya alam manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan.⁵⁶

Asas dekonsentrasi sebagaimana dirumuskan dalam pasal 1 huruf f UU No. 5/1974 rupanya sudah tidak ada persoalan, karena sudah cukup difahami makna, perimbangan antara asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi ini secara kualitatif memang UU No. 5/1974 telah menyebutkan bahwa asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi.

Pengertian otentik tugas pembantu tercantum dalam pasal 1 huruf d UU No. 5/1974, bahwa Tugas pembantu untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah atau

⁵⁶ Sri Soemantri M, *Otonomi Daerah*, h 75

pemerintahan daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Ketentuan lebih lanjut tentang asas tugas pembantuan itu diatur lebih lanjut dalam pasal 12 yang terdiri dari ayat 3 sebagai berikut:

- 1) Dengan peraturan perundang-undangan pemerintahan dapat menugaskan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan tugas pembantu.
- 2) Dengan peraturan daerah, pemerintahan daerah Tingkat I dapat menugaskan kepada pemerintah daerah Tingkat II untuk melaksanakan urusan tugas pembantu.
- 3) Pemberian tugas pembantuan yang dimaksud dalam ayat-ayat (1) dan (2) pasal ini, disertai dengan pembiayaannya.⁵⁷

Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN), telah menetapkan beberapa asas penyelenggaraan Negara yang bersih tersebut.

Asas umum penyelenggaraan Negara berdasarkan Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 meliputi:

1. Asas kepastian hukum adalah asas dalam Negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara Negara.
2. Asas tertib penyelenggara Negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan Negara.
3. Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang

⁵⁷ Sujamto, *Perspektif Otonomi Daerah*, h 13-18

penyelenggaraan Negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia Negara.

4. Asas proposionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara Negara.
5. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang mengutamakan keahlian yang berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
6. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara Negara harus dapat di pertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Asas-asas penyelenggara pemerintahan menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, selain menerapkan asas-asas sebagaimana disebut diatas juga menambah tiga asas lagi, yakni asas kepentingan umum, asas efektif, dan asas efisien. Demikian juga menggunakan asas desentralisasi, asas pembantu, dan asas dekonsentrasi.⁵⁸

C. Dasar-dasar Otonomi Daerah dalam Hukum Islam

Dasar-dasar Otonomi Daerah dalam Hukum Islam terdapat dalam Asas akuntabilitas karena asas ini yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara Negara harus dapat di pertanggungjawabkan kepada

⁵⁸ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan di Indonesia*, h 33-34

masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengertian dari asas akuntabilitas bisa dijelaskan bahwa sebagai pemegang kekuasaan tertinggi harus bertanggungjawab kepada masyarakat atau rakyatnya untuk berbuat adil dan amanah. Kata amanah seakar dengan kata iman, yang terambil dari kata *amn* yang berarti keamanan atau ketentraman. Dalam kamus-kamus bahasa kata tersebut sering diartikan lawan dari khawatir atau takut. Dari akar kata tersebut terbentuk banyak kata yang walaupun mempunyai arti yang berbeda-beda, pada akhirnya semuanya bermuara kepada makna “tidak mengkhawatirkan, aman, dan tentram. “sesuatu yang merupakan milik orang lain dan berada di tangan ada di namai amanah, karna keberadaanya di tangan seseorang tidak mengkhawatirkan pemiliknya ia merasa tentram, bahwa orang tersebut akan memeliharanya dan apabila di minta pemiliknya ia pun dengan suka rela akan menyerahkannya.⁵⁹

Ayat yang secara langsung memerintahkan manusia, lebih khusus lagi memegang kekuasaan politik. Allah SWT Befirman dalam Surat An-Nahl Ayat 90:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُ بِالْعَدْلِ وَالْإِحْسَانِ وَإِيتَايَ ذِي الْقُرْبَىٰ وَيَنْهَىٰ عَنِ الْفَحْشَاءِ
وَالْمُنْكَرِ وَالْبَغْيِ يَعِظُكُمْ لَعَلَّكُمْ تَذَكَّرُونَ ﴿٩٠﴾

Sesungguhnya Allah menyuruh (kamu) Berlaku adil dan berbuat kebajikan, memberi kepada kaum kerabat, dan Allah melarang dari perbuatan keji, kemungkaran dan

⁵⁹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan di Indonesia*, h 35

*permusuhan. Dia memberi pengajaran kepadamu agar kamu dapat mengambil pelajaran. QS. An-Nahl: 90*⁶⁰

Pengertian amanat dengan ayat tersebut, yang mendapat amanat dalam kepemimpinan (kekuasaan) politik maka menjadi keharusan konstitusional dan sekaligus kewajiban agama untuk menunaikan amanah yang menjadi tanggungjawabnya. Di antara amanah yang berasal dari tuhan yang harus di tunaikan adalah menegakan hukum- hukum agama. Selain dapat di lihat dari Pejelasan Surat An-Nisa ayat 105.

إِنَّا أَنْزَلْنَا إِلَيْكَ الْكِتَابَ بِالْحَقِّ لِتَحْكُمَ بَيْنَ النَّاسِ بِمَا أَرْنَاكَ اللَّهُ وَلَا تَكُنَ لِلْخَائِبِينَ

خَصِيمًا ﴿١٠٥﴾

*“Sesungguhnya kami telah menurunkan kitab kepadamu dengan membawa kebenaran, supaya kamu mengadili antara manusia dengan apa yang telah Allah wahyukan kepadamu, dan janganlah kamu menjadi penantang (orang yang tidak bersalah), karena (membela) orang-orang yang khianat.” (QS. An-Nisa:105).*⁶¹

Sebagai pemegang kekuasaan tertinggi harus bertanggungjawab dalam menjalankan Tugas dan amanah yang telah di berikan kepada Pemerintahan Daerah. Dalam pertanggungjawaban Secara etimologi berasal dari kata “*tanggungjawab*”. Kamus besar bahasa Indonesia mengartikan tanggungjawab sebagai “keadaan wajib meanggung segala sesuatu”. Ada beberapa derivasi dari kata tanggungjawab, seperti tanggungjawab, mempertanggungjawabkan, penanggungjawab, dan pertanggung jawaban. Bertanggung jawab dalam pungsinya sebagai kata kerja berarti kewajiban

⁶⁰ *Tafsir Al-quran Tematik Etika Berkeluarga, Bermasyarakat, dan Berpolitik*, (Jakarta, Lajnah Pantashihan Mushaf Al-quran, 2009), h. 40

⁶¹ *Tafsir Al-quran Tematik Etika Berkeluarga, Bermasyarakat, dan Berpolitik*, h 41

memikul tanggung jawab. Sebagai kata sifat berarti kesediaan untuk memikul tanggung jawab. Mempertanggung jawabkan adalah kata kerja yang bermakna memberikan jawaban dan menanggung segala akibat yang timbul dalam masalah yang dijawab tersebut. Penanggung jawab adalah kata benda yang berarti orang yang memikul tanggung jawab untuk suatu tugas, pekerjaan atau jabatan. Sedang pertanggung jawaban bermakna perbuatan bertanggung jawab atau sesuatu yang dipertanggung jawabkan.⁶²

Pemerintahan Negara diselenggarakan atas dasar kekuasaan yang dimiliki atas pemerintah. Pada Negara-negara yang menganut paham demokrasi, pemerintahan sebagai penyelenggara Negara dapat dipahami setidaknya dalam dua pengertian. *Pertama*, pemerintahan dalam arti luas (*in the broad sense*), *kedua*, pemerintahan dalam arti sempit (*in the narrow sense*). Dalam arti luas pemerintahan mencakup semua alat-alat kelengkapan Negara yang sering disebut juga lembaga-lembaga Negara. Secara tradisional dikenal tiga lembaga, yaitu lembaga legislative, eksekutif, dan yudikatif. Pemerintah dalam arti luas mencakup ketiga lembaga ini. Sedang dalam arti sempit yang disebut dengan pemerintah hanyalah kekuasaan eksekutif semata.

Berbeda dengan lembaga legislative dan yudikatif, selain berfungsi sebagai alat/kelengkapan Negara yang bertindak atas nama Negara, lembaga eksekutif juga berfungsi sebagai administrasi Negara. Dalam kedudukannya sebagai administrasi

⁶² Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah Desentralisasi Dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPR,* h 5

Negara, cabang kekuasaan eksekutif mempunyai kekuasaan sendiri yang dilimpahkan oleh Negara kekuasaan mandiri ini kemungkinan administrasi Negara melakukan tindakan mandiri baik dilapangan pengaturan (regelen), maupun penyelenggaraan administrasi Negara.

Secara demikian pemerintah mempunyai kekuasaan yang sangat luas sekali. Kekuasaan itu pun makin hari makin berkembang sesuai dengan tuntutan perkembangan masyarakat yang semakin maju, yang menuntut semakin luasnya tugas dan wewenang pemerintah. Kekuasaan (atau dapat juga disebut tugas dan wewenang) pemerintah yang sangat luas dan beragam itu dapat dikelompokkan kedalam beberapa golongan.

- a. Tugas dan wewenang dibidang keamanan dan ketertiban
- b. Tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai kepada dokumentasi dan lain-lain
- c. Tugas dan wewenang Negara dibidang pelayanan umum
- d. Tugas dan wewenang dibidang penyelenggaraan kesejahteraan umum.⁶³

Kedudukan kepala daerah dalam struktur pemerintahan daerah diatur menurut undang-undang 32 tahun 2004. Pada daerah ditentukan adanya lembaga eksekutif pemerintah dan lemabag legislatif yang sederajat satu sama lain. Hubungan antara kepala daerah dan DPRD ditata sedemikian rupa sehingga benar-benar sederajat dan tidak ada yang mendominasi salah satu di antara keduanya, tiap-tiap badan atau lembaga menjalankan peran sesuai kedudukan, tugas pokok, dan fungsinya dalam sistem pemerintahan Negara Indonesia. Pemerintahan daerah dan DPRD merupakan kesatuan integral yang memberikan pelayanan public sesuai dengan ketentuan hukum

⁶³ Saldi Isra, *Pemberhentian Kepala Daerah*,..... h 48-52

yang diamanatkan oleh UUD Tahun 1945. Kepala daerah menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya sebagaimana tersirat dari ketentuan Pasal 1 angka 2 UU No. 32 tahun 2004, yang menyatakan: Pemerintahan daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan daerah oleh pemerintah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantu dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam undang-undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Istilah pemerintahan daerah tidak dapat dilepaskan dari pengertian pemerintahan. Pemerintahan daerah merupakan subsistem dari pemerintahan yang bersifat nasional.⁶⁴

Dalam Pasal 18 Undang-undang No. 32 tahun 2004 disebutkan bahwa:

- 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 masing-masing mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- 2) Pemerintahan daerah sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantu.
- 3) Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.⁶⁵

Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia tugas kepala daerah disamping sebagai alat daerah juga merupakan alat pemerintah pusat yang menjalankan tidak

⁶⁴ Dadang Sufianto, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, h 172

⁶⁵ *UUD 1945 dan Amandemen beserta susunan kabinet kerja masa bakti 2014-2019 (hasil reshuffle)*, h 9

kurang dari 10 jenis tugas yang sangat rumit dan berat. Oleh sebab itu, kualifikasi yang dituntut untuk menjadi seorang kepala daerah seharusnya juga memadai, dalam pengertian sebanding dengan beban tugas yang dipikulkan ke pundaknya.

Demikian pula halnya dengan syarat mentalisasi, tidak terdapat ukuran-ukuran yang dapat dipergunakan sebagai tolok ukur obyektif, sehingga terdapat cukup banyak kesulitan dalam penilaiannya, padahal peranan mental ini penting sekali dalam penyelegaraan otonomi daerah.

Seperti halnya dengan kepala daerah, DPRD pun memiliki beban tugas yang tidak ringan, karena tugas pokoknya adalah bersama-sama dengan kepala daerah menetapkan kebijaksanaan daerah baik yang berupa peraturan-peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Di samping itu DPRD juga menjalankan fungsi pengawasan atas pelaksanaan kebijaksanaan daerah oleh kepala daerah. dengan tugas dan fungsi semacam ini. DPRD dituntut untuk memiliki kualitas yang memadai.⁶⁶

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan undang-undang No.22 tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999, yaitu ketentuan mengenai pertanggung jawaban kepala daerah. di katakana warna baru, karena di dalam sistem pemerintahan daerah yang lama, ketentuan yang mengatur mengenai hal itu tidak mencerminkan prinsip-prinsip demokrasi yang sesungguhnya. Sistem lama sebagaimana di kandung dalam undang-undang no. 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah menetapkan bahwa dalam Pasal 22 Ayat 2 yang

⁶⁶ Josep Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, h 277-279

berbunyi: “dalam menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban pemerintahan daerah, kepala daerah menurut hirarki-hirarki bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri dalam negeri” (pasal 22 ayat 2). Sedangkan kepada DPRD kepala daerah berkewajiban memberikan “keterangan pertanggung jawaban” sekurang-kurangnya sekali setahun, atau jika di pandang perlu olehnya (ayat 3). Sesuai semangat repormasi, sistem seperti ini di ubah agar memberikan gambaran yang jelas tentang pembagian kekuasaan di daerah berdasarkan prinsip demokrasi yang di kehendaki oleh banyak pihak. UU No. 22 tahun 1999.

Implikasi dari relasi kekuasaan di daerah yang seperti itu adalah tiadanya mekanisme *checks and balances* antara DPRD dengan kepala daerah. di dalam ayat 3 pasal 22 UU No. 5 tahun 1975, para kepala daerah memang berkewajiban untuk memberikan keterangan untuk pertanggung jawaban kepada DPRD sekurang-kurangnya setahun sekali. Tetapi, implikasi dari keterangan pertanggung jawaban itu tidaklah tegas. Misalnya, DPRD tidak memiliki wewenang untuk menolak atau meminta kepala daerah melakukan repisi terhadap keterangan yang di berikan itu. Dengan demikian, jelek tidak keterangan yang di berikan itu tidak memiliki implikasi apa-apa terhadap kekuasaan yang di miliki oleh kepala daerah. walaupun laporan itu memiliki implikasi, biasanya, hal itu terjadi manakala pusat-pusat kekuasaan yang ada merasa sudah tidak cocok lagi dengan kepala daerah itu. Bila hal ini terjadi, kepala daerah tersebut tidak bisa memegang jabatan pada periode berikutnya atau akan mengalami kesedatan di dalam kariernya.

Dekonstruksi relasi kekuasaan di daerah berseiring dengan dekonstruksi relasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. pada masa pemerintahan habibi, pemerintah mem perkenalkan kebijakan tentang desentralisasi yang cukup mendasar. Syarif hidayat dan Hans Antlov bahkan menyatakan bahwa kebijakan desentralisasi ini merupakan kebijakan desentralisasi yang paling radikal didunia dalam 15 tahun terakhir. Sebagai mana terlihat dalam UU No. 22 dan UU No 25 tahun 1999, sebagian besar urusan pemerintahan di berikan kepada daerah. termasuk di dalamnya adalah yang berkaitan dengan sumber-sumber pendapatan untuk membiayai urusan-urusan pemerintahan itu. Di dalam kebijakan desentralisasi yang baru itu, bentuk desentralisasinya tidak sebatas pada desentralisasi administrative, melainkan juga mencakup desentralisasi fiscal dan politik.

Di sisi lain, kepala daerah di tuntutan untuk memiliki pertanggungjawaban yang lebih besar kepada DPRD. Kepala daerah, contohnya, diwajibkan membuat laporan pertanggungjawaban (LPJ). Tahun kepada DPRD. LPJ merupakan bentuk akuntabilitas kepala daerah kaepada DPRD yang telah memilihnya setiap tahun menjalankan pemerintahannya. LPJ juga berarti laporan pertanggung jawaban pelaksanaan APBD yang telah di sepakati oleh kepala daerah dan DPRD setahun sebelumnya.⁶⁷

⁶⁷ Kacung Marijan, *Sistem Politik Indonesia*, h 193-195

BAB IV

PERSPEKTIF HUKUM ISLAM TERHADAP PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH

A. Kendala yang Muncul dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah

Otonomi daerah yang diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, jauh berbeda dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Otonomi yang diberikan kepada daerah (Provinsi, Kabupaten, Kota Madya) dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 sangat terbatas. Bahkan daerah tidak mendapat bagian yang adil dari sumber daya alam yang dihasilkan di daerah.

Setelah pemerintahan Orde Baru digantikan oleh pemerintah Era Reformasi, keluarlah Undang-undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Seperti diatur pasal 7 ayat (1), Daerah (Provinsi, Kabupaten, Kota) mempunyai kewenangan dalam seluruh bidang politik luar negeri, pertahanan (dan) keamanan, peradilan moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan di bidang lain yang berkenaan dengan kebijakan. Dengan demikian, sejak berlakunya UU No. 22 Tahun 1999, daerah mempunyai kewenangan yang sangat luas dalam bidang pemerintahan.⁶⁸

Untuk mengemban amanat tersebut diperlukan konstitusi, hukum, etika, dan lembaga-lembaga yang tepat dengan para aparatur yang selalu semangat untuk

⁶⁸ Sri Soemantri M, *Otonomi Daerah*, h 24-25

melayani kepentingan umum sebagai dasar dari motivasi mereka memilih karir di bidang pemerintahan. UU Nomor 22 Tahun 1999 kemudian direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah. Kehadiran Undang-undang ini membawa seperangkat paradigma baru untuk menggantikan paradigma lama dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah. Sentralisasi kekuasaan telah ditinggalkan dan digantikan dengan sistem desentralisasi.

Namun dalam pelaksanaan otonomi daerah tersebut menimbulkan kendala dalam pelaksanaan otonomi daerah seperti:

1. Pertanggungjawaban kepala daerah terhadap masyarakat
2. Kurangnya pendapatan asli daerah (PAD)
3. Serta kurangnya persediaan Sumber daya alam (SDA).⁶⁹

Pada hakikatnya otonomi yang dianut adalah otonomi yang nyata, bertanggung jawab dan dinamis, diharapkan dapat lebih mudah untuk direalisasikan. “Nyata” berarti otonomi secara nyata diperlukan sesuai dengan situasi dan kondisi obyektif di daerah. “Bertanggung jawab” mengandung arti pemberian otonomi diselenggarakan atau diupayakan untuk memperlancar pembangunan diseluruh pelosok tanah air. “Dinamis” berarti pelaksanaan otonomi selalu menjadi sarana dan dorongan untuk lebih baik dan maju.

UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah, berbeda dengan UU No. 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, yang dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah melaksanakan asas desentralisasi

⁶⁹ Sujamto, *Perspektif Otonomi Daerah*, h 19

berdampingan dengan asas dekonsentrasi, kalau Undang-undang Nomor 22/1999 Tentang Pemerintah Daerah lebih mengutamakan asas desentralisasi.

Bersamaan dengan gelombang reformasi, tuntutan pelaksanaan otonomi daerah, terutama dari daerah-daerah yang memiliki sumber daya alam melimpah, akhirnya terwujud juga dengan dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1999. Aturan ini memberikan otonomi yang sangat luas kepada daerah, khususnya kabupaten dan kota, dengan maksud untuk meningkatkan kualitas demokrasi di daerah. Kurang tersedianya SDA yang menyatakan ketidakpuasan akan hasil eksploitasi SDA-nya yang sebagian besar digunakan oleh pemerintah pusat. Struktur pemerintahan terpusat telah mengakibatkan kesenjangan. Rasa sentimen yang muncul adalah sumbangan yang sangat besar yang diberikan propinsi yang kaya akan SDA pada pembangunan ekonomi nasional tidak sebanding dengan manfaat yang diterima.⁷⁰

Salah satu permasalahan yang sangat penting untuk dipecahkan dalam proses pelaksanaan pemerintahan di daerah saat ini adalah tentang perbedaan persepsi yang sangat luas mengenai kewenangan (*authority*) dan urusan (*functions*). Istilah kewenangan tidak bisa disamakan dengan istilah urusan. Karena, kewenangan dapat diartikan sebagai hak dan kewajiban untuk menjalankan satu atau beberapa fungsi manajemen (pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, pengurusan, dan pengawasan) atas suatu objek ketentuan yang ditangani oleh pemerintahan.⁷¹

⁷⁰ Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPR*, h 140

⁷¹ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*, h 91

Kewenangan daerah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 10 ayat (1):

1. Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintahan.
2. Urusan pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang meliputi:
 - a) Politik luar negeri
 - b) Pertahanan
 - c) Yustisi
 - d) Moneter dan fiskal nasional
 - e) Agama.⁷²

Penggantian sistem pemerintahan ini mengharuskan adanya perubahan dalam pelaksanaan otonomi daerah, hal ini karena dalam sistem yang baru, otonomi daerah yang luas diletakan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sebagai daerah yang paling dekat dengan rakyat. Untuk itu, daerah ini diberi kewenangan pemerintahan secara utuh, kecuali di bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, moneter dan viskal, peradilan, dan agama, serta bidang-bidang lain yang memang merupakan kewenangan pemerintah pusat. Satu hal yang perlu dipahami bahwa penyerahan kewenangan pemerintahan kepada daerah adalah “penyerahan kewenangan pemerintahan secara utuh dan bulat dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dan masyarakat di daerah, mulai perencanaan yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi Negara dan masyarakat pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi”. Dengan demikian, ada kesetaraan antara pemerintahan daerah dan masyarakat sesuai fungsi dan perannya masing-masing.

⁷² Dadang Sufianto, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, h 181

Dalam format otonomi daerah, beberapa prinsip yang digunakan sebagai landasan, sekaligus pedoman pengembangan pelaksanaannya, seperti yang tertuang dan penjelasan undang-undang No. 32 Tahun 2004 adalah:

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memerhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemeratan, serta potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi.

Keberhasilan daerah dalam menerapkan prinsip-prinsip tersebut bergantung pada seberapa besar komitmen unsur pelaksanaannya, yaitu pemerintahan daerah, masyarakat, dan lembaga perwakilan rakyat daerah untuk mengembangkan kreativitas inovasi, responsibilitas, dan akuntabilitas atas dasar nilai-nilai moralitas dan etika yang dianut masyarakat di daerah.⁷³

Dalam pembukaan UUD 1945, Republik Indonesia adalah berkedaulatan rakyat atas dasar ketuhanan yang maha esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dan permusyawaratan /perwakilan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, yang disebut juga Pancasila. Sesuai Amanat pembukaan UUD 1945 sesuai dengan Pasal 1 yang berbunyi: “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang Berbentuk

⁷³ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyash*, (Bandung: Cv Pustaka Setia, 2008), h. 121-122

Republik, Kedaulatan berada ditangan Rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-undang”⁷⁴.

Menghendaki agar rakyat dan pemerintah Indonesia dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, disyukuri dengan mengaktualisasikan hak-hak, kepada Tuhan yaitu iman dan takwa kepadanya serta beramal sholeh. Menghormati hak-hak kemanusiaan terhadap sesama sebagai makhluk Tuhan dan makhluk sosial. Sebab, esensi syukur atau mengisi kemerdekaan adalah pemelihara dan mengembangkan apa yang sudah diperoleh, yaitu memelihara dan mengembangkan hak menjalankan ajaran agama, hak penghormatan atas martabat, dan harkat kemanusiaan, hak memperoleh keadilan, hak berbicara dan menyatakan pendapat, dan hak bekerja sama menuju kepersatuan titik. Hak-hak ini pada zaman kemerdekaan, selalu digerogeti dan diinjak-injak oleh kaum kolonial. Di sinilah letak makna, dan esensi syukur dan mengisi kemerdekaan itu.

Pelaksanaan otonomi daerah mestinya tidak dilepaskan dari faktor sosio historis, faktor politis dan faktor masa depan. Karena itu secara sosio historis, dalam otonomi sekarang ini, seharusnya menjadi otonomi khusus. Hanya saja masalahnya sekarang adalah undang-undang otonomi daerah sekarang adalah undang-undang otonomi daerah sendiri sampai saat ini masih belum ada.

Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, pemerintahan daerah berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat

⁷⁴ UUD 1945 dan Amandemen beserta kabinet kerja masa bakti 2014-2019 (Hasil Reshuffle),..... h 3

setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan yang dimaksud otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Otonomi dimaknakan sebagai kebebasan dalam arti seluas-luasnya, sehingga tidak memikirkan kebutuhan, kepentingan ataupun keterkaitan dengan daerah lain. Bahkan keterkaitannya dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terjadi kemudian maraknya keinginan-keinginan disintegrasi. Demikian juga otonomi daerah dimaknakan sebagai kemandirian daerah yang terlalu berlebih-lebihan, sehingga menunjukkan adanya eksklusivisme daerah.

Pelaksanaan otonomi dengan UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 memang tampak lebih tegas, pas dan nyata dengan pengertian asli otonomi, adalah: kebebasan, kemandirian, *self independence* atau *dispersion of power*. Otonomi masih dimaknakan sebagai desentralisasi administratif (fungsi pemerintahan pusat dilaksanakan oleh pejabat/pegawai daerah) daripada *devolution* (pemerintah pusat memberikan wewenang otonom kepada daerah untuk membuat keputusan sendiri dalam urusan-urusan tertentu).⁷⁵

Pemerintah Pusat berwenang melakukan Pembinaan dan Pengawasan, diamping untuk menjaga agar wewenang yang dimiliki oleh Daerah dapat

⁷⁵ Faried Ali, *Studi Kebijakan Pemerintah*, h 171

dilaksanakan sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku dan Daerah dapat mencapai tujuan yang sudah ditentukan.

Menurut penjelasan umum Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, yang dimaksud dengan Pembinaan adalah lebih ditekankan pada memfasilitasi dalam upaya pemberdayaan Daerah Otonom, sedangkan Pengawasan lebih ditekankan pada pengawasan represif untuk lebih memberikan kebebasan Daerah Otonom dalam mengambil keputusan serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawas terhadap pelaksanaan Otonomi Daerah.

Orientasi otonomi daerah yang seharusnya lebih menekankan pada pelayanan publik sebagai langkah konkret menjalankan fungsi fasilitator pemerintahan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, ternyata justru makin menambah beban masyarakat.

Oleh karena itu, pelaksanaan otonomi daerah seharusnya mampu menciptakan iklim usaha yang kondusif. Proses pengambilan keputusan yang lebih pendek seharusnya mampu menciptakan birokrasi yang responsif.⁷⁶

Perlunya melakukan reorientasi cara pandang aparatur pemerintahan daerah, baik dalam melakukan persiapan maupun dalam mengimplementasikan undang-undang nomor 22 tahun 1999 merupakan kebutuhan mendesak yang harus direalisasikan. Orientasi pada cara pandang lama yang mengedepankan faktor

⁷⁶ Adrian Sutedi, *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), h. 182.

keuangan dalam pelaksanaan otonomi daerah (*function follows money*) harus ditinggalkan, dan diganti dengan orientasi pada cara pandang baru yang lebih mengedepankan faktor kewenangan daerah untuk melakukan keleluasan dalam menggali, mengelola dan memberdayakan seluruh potensi sumber daya secara optimal.

Dengan menggunakan cara pandang baru itu, daerah diharapkan dapat lebih mandiri dalam melakukan aktivitas otonominya sehari-hari, tanpa perlu adanya campur tangan pemerintahan pusat, kecuali di bidang-bidang tertentu yang memang tidak bisa didesentralisasikan. Karena itu, reorientasi cara pandang ini harus di sadari sebagai kepentingan daerah yang merupakan bagian dari upaya pengembangan sumber daya manusia aparatur pemerintahan daerah dalam rangka menghadapi pelaksanaan daerah saat ini dan di masa-masa mendatang.⁷⁷

Pemberlakuan UU No. 32 Tahun 2004 yang menekankan supaya pemerintahan daerah dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan di daerahnya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan suatu kekhususan suatu daerah dalam sistem NKRI.

Pembagian urusan pemerintah dengan pemerintahan di daerah diatur secara rinci, dimana pemerintahan daerah berhak mengatur untuk menyelenggarakan semua

⁷⁷ Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah Desentralisasi Dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPR*, h 128-129

urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang telah ditentukan menjadi urusan pemerintahan. Daerah menjadikan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi daerah dan tugas pembantu.⁷⁸

Dengan lahirnya undang-undang tersebut maka dimulailah babak baru pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Kebijakan otonomi daerah ini memberikan kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan kota di dasarkan kepada desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab.⁷⁹

Faktor yang menghambat dalam mengimplementasikan kebijakan otonomi daerah tersebut adalah karna faktor kewenangan kepala daerah dalam melaksanakan kebijakan pemerintahan daerah. Oleh Karena itu, pertanggungjawaban dan keadilan sebagai kepala daerah itu sangat penting dalam menjalankan pemerintahan daerah.

Faktor keadilan merupakan salah satu elemen dasar dalam membina hubungan antara hubungan pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan masyarakat. Ketiga harus saling berenergi dalam menegembangkan percepatan pembangunan dalam semua sektor. Persoalannya kadang ketiga alur tersebut memiliki banyak problematika yang harus ditangani dengan serius supaya hubungan yang dinamis terselenggara dengan baik.

Karena dengan Faktor ketidakadilan itulah sering kali memicu ketidaksepaham dan melahirkan perbedaan persepsi yang berbeda-beda dalam

⁷⁸ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*, h 195

⁷⁹ Bungaran Antonius Simanjuntak, *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, dan Masa Depan Indonesia*, (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2010), h. 119-120.

pelaksanaan otonomi daerah. Akibatnya, sekelompok kecil masyarakat menjadikan perbedaan persepsi tersebut sebagai awal konflik yang tentu akan menjauhkan daerah pada esensi otonomi, bahkan demokrasi sekalipun. Selain itu, sentralisasi akan mendapatkan kendala dan kesulitan dalam hal pengawasan. Sebab sentralisasi adalah memusatkan seluruh wewenang kepada sejumlah kecil manajer atau yang beradadi posisi puncak pada suatu struktur organisasi. Sentralisasi digunakan pada pemerintahan lama di Indonesia sebelum adanya otonomi daerah.

Pentingnya posisi manusia dalam pelaksanaan otonomi daerah. Karena, manusia merupakan unsur dinamis dalam organisasi yang bertindak/berfungsi sebagai subyek penggerak roda organisasi pemerintahan.⁸⁰

⁸⁰ Bungaran Antonius Simanjuntak, *Otonomi Daerah, Etnonasionalisme, Dan Masa Depan Indonesia*,..... h 86-87.

B. Pelaksanaan Otonomi Daerah dalam Perspektif Hukum Islam

Hakikat otonomi daerah haruslah diorientasikan pada upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Pelaksanaan otonomi daerah sebenarnya bukan hanya menjadi tanggungjawab pemerintahan saja. Namun menjadi tanggungjawab seluruh komponen masyarakat, dan kelompok-kelompok masyarakat. Karena itu untuk memberikan dukungan positif dari pelaksanaan otonomi daerah, maka pemerintahan daerah termasuk di dalamnya DPRD, perlu memberikan *supporting* yang lebih terbuka dan transparan, serta perlu memberikan daya dukungan yang kuat, agar otonomi daerah bisa terwujud.⁸¹

Pada dasarnya tidak ada aturan dalam hukum Islam mengenai Pelaksanaan Otonomi Daerah dan tidak terdapat dalil khusus yang menegaskan. Dapat dikatakan bahwa di dalam pelaksanaan otonomi daerah dalam Hukum Islam tidak ada. Karena sistem otonomi daerah muncul di Era Reformasi berlakunya otonomi daerah, agar terwujudnya keadilan, dan kesejahteraan masyarakat. Dalam pelaksanaan otonomi daerah adanya pemimpin dalam kekuasaan pemerintahan, dan seorang pemimpin telah memegang amanat, yang mendapat amanat dalam kepemimpinan (kekuasaan) politik maka menjadi keharusan konstitusional dan sekaligus kewajiban agama untuk menunaikan amanah yang menjadi tanggungjawabnya.

Sebagaimana Allah SWT berfirman dalam Surat An-Nisa Ayat 59:

⁸¹ Boedi Dewantoro, *Strategi Pemberdayaan Daerah dalam Konteks Otonomi*, ... h 139-140

يَأْتِيهَا الَّذِينَ ءَامَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولَى الْأَمْرِ مِنْكُمْ ۗ فَإِن تَنَزَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِن كُنتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۚ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

“Hai orang-orang yang beriman, ta'atilah Allah dan ta'atilah Rasul (Nya), dan ulil amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Qur'an) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya”. (QS, An-Nisa: 59)⁸²

Demoralisasi tidak tanggung-tanggung menjajah manusia dengan segala aktivitas menghilangkan eksistensi sebagai bangsa yang beradab dan berbudaya, sehingga di zaman sekarang ini sulit untuk menentukan mana Pemimpin Amanah yang baik dan tidak. Ayat yang secara langsung memerintahkan manusia, lebih khusus lagi memegang kekuasaan politik, untuk menunaikan Amanah Allah SWT berfirman dalam Surat An-Nisa ayat 58:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا ﴿٥٨﴾

“ Sesungguhnya Allah menyuruh kamu untuk menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (meyuruh kamu) apabila menetapkan hukum diantara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah member pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah maha mendengar lagi Maha melihat”. (QS. An-Nisa:58).⁸³

⁸² Tafsir Al-quran Tematik Etika Berkeluarga, Bermasyarakat, dan Berpolitik, h 40

⁸³ Tafsir Al-quran Tematik Etika Berkeluarga, Bermasyarakat, dan Berpolitik, h 40

Pemerintahan daerah dikembangkan berdasarkan asas otonomi daerah (desentralisasi) dan tugas pembantuan. Asas dekonsentrasi hanya diterapkan di daerah-daerah provinsi dan kabupaten/kota yang belum siap atau belum sepenuhnya melaksanakan prinsip otonomi daerah sebagaimana ditentukan oleh undang-undang dasar. Oleh karena itu, hubungan yang diidealkan antara pemerintahan pusat dengan daerah provinsi, dan antara pemerintah provinsi dengan pemerintahan daerah kabupaten dan kota adalah hubungan yang tidak bersifat hierarkis. Namun dengan demikian, fungsi koordinasi dalam otonomi daerah dan penyelesaian permasalahan terkait dengan kendala dalam pelaksanaan otonomi daerah tetap harus diselesaikan sebagaimana mestinya.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah pemerintahan daerah harus bertanggungjawab dengan komponen masyarakatnya. Oleh karena itu, masyarakat harus membantu dalam pelaksanaan otonomi di daerahnya dengan penuh tanggungjawab agar bisa terwujudnya otonomi yang baik.⁸⁴

Pada masa Khalifah Umar, wilayah kekuasaan Negara Madinah makin menjadi luas meliputi Semenanjung Arabia, Palestina, Suria, Irak, Persia dan Mesir. Umar yang dikenal sebagai Negarawan, administrator, terampil dan pandai, dan seorang pembaru membuat berbagai kebijakan mengenai pengelola wilayah kekuasaan yang luas itu. Ia menata struktur kekuasaan dan administrasi kekuasaan pemerintahan Negara Madinah. Kekuasaan tertinggi yang bertugas membuat keputusan atas masalah-masalah umum dan kenegaraan yang dihadapi khalifah

⁸⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, h 220

adalah Majelis Permusyawaratan yang dibentuk oleh Khalifah Umar. Adapun anggota Majelis ini terdiri dari kaum Muhajirin dan kaum Anhsar (suku Khazraj dan Aus). Nama-nama yang tercatat menjadi anggota Majelis ini antara lain Usman, Ali, Abdurrahman Bin Auf, Muaz Bin Jabal, Ubay Bin Kaab, Zaid Tsabit dan lain-lain. Dari sudut ketatanegaraan, Majelis ini dapat disebut sebagai pemegang kekuasaan legislative, sekalipun penentu keputusan akhir adalah khalifah.

عَنْ عَبْدِ اللَّهِ بْنِ عُمَرَ رَضِيَ اللَّهُ عَنْهُ، أَنَّ رَسُولَ اللَّهِ صَلَّى اللَّهُ عَلَيْهِ وَسَلَّمَ، قَالَ: كَلُّكُمْ رَاعٍ فَمَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ، فَالْأَمِيرُ الَّذِي عَلَى النَّاسِ رَاعٍ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْهُمْ، وَالرَّجُلُ رَاعٍ عَلَى أَهْلِ بَيْتِهِ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْهُمْ، وَالْمَرْأَةُ رَاعِيَةٌ عَلَى بَيْتِ بَعْلِهَا وَوَلَدِهِ وَهِيَ مَسْئُولَةٌ عَنْهُمْ، وَالْعَبْدُ رَاعٍ عَلَى مَالِ سَيِّدِهِ وَهُوَ مَسْئُولٌ عَنْهُ، أَلَا فَكُلُّكُمْ رَاعٍ وَكُلُّكُمْ مَسْئُولٌ عَنْ رَعِيَّتِهِ أَخْرَجَهُ الْبُخَارِيُّ فِي ٤٩ كِتَابِ الْعَتَقِ: ١٧ بَابِ كِرَاهِيَةِ التَّطَاوُلِ عَلَى الرَّقِيقِ

Hadits dari Abdullah bin Umar r.a bahwa Rasulullah SAW bersabda: "Semua kamu adalah pemimpin dan bertanggung jawab atas kepemimpinannya. Seorang imam (amir) pemimpin dan bertanggung jawab atas rakyatnya. Seorang suami pemimpin dalam keluarganya dan bertanggung jawab atas kepemimpinannya. Seorang isteri pemimpin dan bertanggung jawab atas penggunaan harta suaminya. Seorang pelayan (karyawan) bertanggung jawab atas harta majikannya. Seorang anak bertanggung jawab atas penggunaan harta ayahnya". (HR. Bukhari)⁸⁵

Adapun kekuasaan eksekutif dipegang oleh Umar bin Khatab dalam kedudukannya sebagai khalifah atau kepala Negara untuk menunjang kelancaran administrasi dan operasional tugas-tugas eksekutif, Umar melengkapinya dengan berbagai jabatan.

⁸⁵ <http://scriptunit/hadisterjemah> di akses tanggal 31-10-2016 Pukul 11.00.

Pranata sosial politik lain Negara Madinah yang dibangun oleh khalifah Umar adalah pelaksanaan administrasi pemerintahan di daerah dengan menggunakan sistem desentralisasi, yaitu pelimpahan wewenang dan otonomi seluas-luasnya kepada pemerintahan daerah. Wilayah kekuasaan Negara Madinah yang luas itu ia bagi ke dalam delapan provinsi, yaitu Madinah, Makkah, Syria, Jazirah, seorang gubernur yang disebut *wali* atau *amir* yang berkedudukan sebagai pembantu atau wakil khalifah di daerah. Tugas-tugas penting seorang gubernur disamping sebagai kepala pemerintahan daerah, juga sebagai pemimpin agama (memimpin shalat berjamaah dan berkhotbah), memelihara keagamaan dan ketertiban, memimpin ekspedisi militer dan pengawasan pelaksanaan pungutan pajak. Setiap gubernur di dampingi pembantu-pembantu, yaitu *katib* (sekretaris), *shahib al-kharaj* (pejabat pajak), *shahib al-ahdast* (pejabat kepolisian), *shahib al-bail al-mal* (pejabat keuangan) dan *qadhi* (hakim). Namun pada saat itu baru beberapa provinsi mempunyai pejabat hakim, yaitu Syarih bin al-Haris hakim untuk Kufah, Abu Musa al-Asya'ari hakim untuk Basrah, Qais bin Abi al-Ash al-Sahami hakim untuk Mesir, dan hakim Madinah dijabat oleh hakim al-darda'. Provinsi-provinsi lain tugas hakim dilaksanakan oleh gubernur.⁸⁶

Tujuan utama kekuasaan dan kepemimpinan dalam suatu pemerintahan dan Negara adalah menjaga suatu sistem ketertiban supaya masyarakat bisa menjalankan kehidupan yang wajar.

⁸⁶ J. Suyuthi Pulungan, *Fiqh Siyasah*, (Jakarta: Pt Raja Grafindo Persada, 1999), h. 131-133.

Sebagaimana Allah SWT berfirman dalam Surat As-Sajdah 24:

وَجَعَلْنَا مِنْهُمْ أَئِمَّةً يَهْدُونَ بِأَمْرِنَا لَمَّا صَبَرُوا وَكَانُوا بِآيَاتِنَا يُوقِنُونَ ﴿٢٤﴾

*Dan kami jadikan diantara mereka itu pemimpin-pemimpin yang member petunjuk dengan perintah kami ketika mereka bersabar. Dan adalah mereka meyakini ayat-ayat kami. (Qs. As-Sajdah:24)*⁸⁷

Pemerintah pada hakikatnya adalah pelayan masyarakat. Pemerintah tidak diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat untuk mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya dalam rangka mencapai tujuan bersama. Oleh karena itu, secara umum, tugas pokok pemerintah atau penguasa suatu Negara adalah menjamin diterapkannya perlakuan adil kepada setiap warga masyarakat, tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka, melakukan pekerjaan umum dan memberi pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintah, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah, melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan, sosial menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, serta kebijakan lain, menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan dan pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan hidup.⁸⁸

⁸⁷ *Tafsir Al-quran Tematik Etika Berkeluarga, Bermasyarakat, dan Berpolitik, h 42*

⁸⁸ Beni Ahmad Saebani, *Fiqh Siyasaah, h 121*

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian diatas Tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah Dalam Perspektif Hukum Islam dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Kendala dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah Pertanggungjawaban kepala daerah terhadap masyarakat, Kurangnya pendapatan asli daerah (PAD), Serta kurangnya persediaan Sumber daya alam (SDA).

Secara teknis masih terjadi kendala dalam pelaksanaan otonomi daerah, tetapi bagaimana seharusnya menyelesaikan masalahnya tersebut, karena Otonomi daerah pada dasarnya bukanlah tujuan, melainkan alat dalam rangka mewujudkan cita-cita keadilan, demokrasi, dan kesejahteraan rakyat.

Tugas pokok pemerintah atau penguasa suatu Negara adalah menjamin diterapkannya perlakuan adil kepada setiap warga masyarakat, tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka, melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan, sosial, menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, serta menerapkan kebijakan untuk pemeliharaan dan pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan hidup.

2. Pada dasarnya tidak ada aturan dalam hukum Islam mengenai Pelaksanaan Otonomi Daerah dan tidak terdapat dalil khusus yang menegaskannya. Dapat

dikatakan bahwa di dalam pelaksanaan otonomi daerah dalam Hukum Islam tidak ada. Karena sistem otonomi daerah muncul di Era Reformasi berlakunya otonomi daerah, agar terwujudnya keadilan, dan kesejahteraan masyarakat. Dalam pelaksanaan otonomi daerah adanya pemimpin dalam kekuasaan pemerintahan, dan seorang pemimpin telah memegang amanat, yang mendapat amanat dalam kepemimpinan (kekuasaan) politik maka menjadi keharusan konstitusiaonal dan sekaligus kewajiban agama untuk menunaikan amanah yang menjadi tanggungjawabnya.

Demoralisasi tidak tanggung-tanggung menjajah kita dengan segala aktivitas menghilangkan eksistensi kita sebagai bangsa yang beradat dan berbudaya, sehingga di zaman sekarang ini sulit kita untuk menentukan mana pemimpin yang baik dan tidak.

B. Saran-Saran

1. Pemerintah harus Melakukan evaluasi terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah, serta Revisi undang-undang jika diperlukan.
2. Masyarakat perlu untuk Melakukan pengawasan, serta mengambil peran dalam kegitan/program pemerintahan daerah.