

BAB III
KAJIAN PUSTAKA
TINJAUAN UMUM TENTANG PERATURAN DAERAH
DAN OTONOMI DAERAH

A. Pengertian Peraturan Daerah

Peraturan daerah merupakan salah satu sarana bagi pemerintahan Indonesia dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis, secara langsung melibatkan seluruh masyarakat untuk turut serta berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintah. Untuk mewujudkan kepentingan daerah yang berdasarkan partisipasi masyarakat, pemerintahan daerah diberi tanggungjawab dalam hal pengaturan di bidang peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan untuk kepentingan masyarakat daerahnya. Kewenangan membuat peraturan daerah (Perda) merupakan wujud nyata pelaksanaan hak otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan sebaliknya, peraturan daerah merupakan salah satu sarana dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Peraturan daerah adalah naskah dinas yang berbentuk perundang-undangan yang mengatur urusan otonomi daerah dan tugas

pembantuan, mewujudkan kebijaksanaan baru, menetapkan suatu badan/organisasi dalam lingkungan pemerintahan provinsi, kabupaten/kota yang ditetapkan oleh kepala daerah dan mendapat persetujuan dewan perwakilan rakyat daerah. Adapun keputusan kepala daerah adalah naskah dinas yang berbentuk peraturan perundang-undangan yang dibuat dan dikeluarkan untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau mengadakan kebijakan baru.¹

Menurut Undang-Undang No. 10 Th. 2004 tentang *Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, yang dimaksud dengan Peraturan Daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh dewan perwakilan rakyat daerah dengan persetujuan kepala daerah.²

Dari Pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa Peraturan daerah merupakan peraturan-peraturan yang dibentuk oleh Kepala Daerah dan bersama-sama dengan anggota DPRD daerahnya, untuk melaksanakan otonomi daerah yang diberikan kepada pemerintah Daerah untuk mengurus rumah tangga daerahnya masing-masing.

¹ Utang Rosidin. *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*. (Bandung: CV Pustaka Setia, 2015), h. 318.

² Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-Undangan, Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, (Yogyakarta: PT Kanisius), 2007, h. 202.

Kewenangan peraturan daerah ini adalah suatu pemberian wewenang untuk mengatur daerahnya sesuai dengan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Peraturan Daerah. DPRD sendiri memiliki fungsi menyusun dan menetapkan peraturan daerah, sedangkan kepala daerah mengesahkan dan menetapkan ke dalam lembaran daerah, perda yang dibuat suatu daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum atau bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan harus mempunyai kekuatan mengikat setelah di undangkan dengan dimuat dalam lembar daerah.

Fungsi Peraturan Daerah ini dirumuskan dalam Pasal 136 Undang-Undang No. 32 Th. 2004 Tentang Pemerintah Daerah sebagai berikut³ :

- a. Menyelenggarakan peraturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan.
- b. Menyelenggarakan peraturan sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- c. Menyelenggarakan peraturan hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum.

³ Maria Farida Indrati S. *Ilmu Perundang-Undangan*,, h. 232.

- d. Menyelenggarakan hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundangan-undangan yang lebih tinggi. Yang dimaksud di sini adalah tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di Tingkat Pusat.

Dalam rangka menetapkan peraturan daerah yang sesuai dengan aspirasi masyarakat dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, peraturan daerah harus memenuhi syarat-syarat, baik materiel maupun formal. Adapun yang dimaksud dengan syarat materiel adalah sebagai berikut⁴ :

1. Sesuai dengan kewenangan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.
3. Sesuai dengan aspirasi dan materi-materi yang berkembang dalam masyarakat.
4. Tidak bertentangan dengan peraturan lainnya yang sederajat.
5. Tidak bertentangan dengan kepentingan umum.

Adapun pesyaratan formal adalah:

1. Dibuat oleh pejabat yang berwenang.

⁴ Utang Rosidin, *otonomi Daerah, ...*, h. 319

2. Meliputi tata cara yang sudah ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
3. Bentuk dan jenis harus sesuai dengan pedoman yang sudah ditetapkan pemerintah.

Materi muatan yang diperintahkan oleh suatu undang-undang untuk diatur dengan undang-undang. Materi muatan peraturan daerah adalah seluruh muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan, dan menampung kondisi khusus daerah serta penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Konsekuensi dari peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi adalah dibatalkannya peraturan tersebut. Larangan peraturan daerah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi selain sesuai dengan hirarki peraturan perundang-undangan, juga menjaga agar peraturan daerah tetap berada dalam sistem hukum nasional.

B. Pengertian Otonomi Daerah

Pemerintahan Indonesia adalah pemerintahan yang berdasarkan Undang-Undang atau hukum, serta menganut bentuk Negara Kesatuan. Namun hal ini Berbeda ketika di lihat dari sistem pemerintahan

daerahnya, pemerintahan Indonesia telah mengadopsi perinsip-perinsip bentuk pemerintahan federalisme seperti otonomi daerah. Pada umumnya konsep otonomi daerah sebenarnya mirip dengan sistem federal yaitu konsep kekuasaan asli atau kekuasaan di daerah bagian, sedangkan dalam sistem Negara kesatuan kekuasaan asli atau kekuasaan di daerah bagian itu berada di pusat sehingga terdapat pengalihan kekuasaan atau kewenangan pemerintah dari pusat ke daerah, sebenarnya dalam bentuk Negara kesatuan semua kebijakan terdapat di tangan pemerintah pusat, daerah tidak memiliki kewenangan dalam mengurus rumah tangga daerahnya, tetapi kenegaraan di Indonesia telah mengkolaborasikan keduanya, yaitu antara bentuk Negara kesatuan dengan sistem pemerintahan federal.

Menurut Bagir Manan Otonomi adalah kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan (rumah tangganya) sendiri. Lebih lanjut ia menjelaskan, bahwa dari segi hukum tata Negara, khususnya teori bentuk Negara, otonomi adalah subsistem dari Negara kesatuan (unitary state) (eenhiedstaat). Otonomi adalah fonemena Negara kesatuan.⁵

⁵ E. Zainal Muttaqin, *Pokok – Pokok Hukum Ketatanegaraan* (serang: (LP2M) IAIN SMHB, 2014), h. 114.

Sementara, menurut Logmann dan Amrah Muslimin, Otonomi adalah kekuasaan untuk mengurus sendiri rumah tangga daerah berdasarkan inisiatif sendiri (*verije beweging*) bagi satuan-satuan kenegaraan yang memerintah sendiri berdasarkan inisiatif sendiri, yang dapat di pergunakan untuk menyelenggarakan kepentingan umum. Otonomi berarti pemerintahan sendiri, dengan mengacu pada kata “*aoto*” yang dartikan “sendiri” dan “*nomos*” diartikan “pemerintahan”⁶

Dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah yaitu UU Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah, memberikan warna tersendiri sebagai sebuah peroduk perundang-undangan di masa yang penuh perubahan. Misalnya dalam undang-undang tersebut diberikan penegasan tentang makna Otonomi daerah, seperti pada Pasal 1 Ayat 5: *“Bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”*

Sedangkan pada Pasal 1 Ayat 6 Menyatakan pengertian dari daerah otomom adalah:

⁶ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*, (Bogor: Ghalia Indonesia) 2007, h. 111.

“Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”⁷

Otonomi daerah berarti menyangkut ruang kewenangan menyelenggarakan pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang rumah tangga daerah, atau jika membicarakan ruang kewenangan penyelenggaraan pemerintah daerah berarti tidak lain adalah berbicara mengenai substansi dari otonomi daerah, di sisi lain tuntutan otonomi seharusnya di pandang sebagai upaya untuk mengatur kewenangan pemerintah sehingga serasi dan terfokus pada tuntutan kebutuhan masyarakat, dalam konteks pelaksanaan otonomi daerah akan keliru jika hanya berorientasi pada tuntutan untuk menyerahkan kewenangan tanpa menghiraukan makna otonomi daerah itu sendiri yang lahir dari suatu kebutuhan akan efisiensi dan efektivitas manajemen penyelenggaraan pemerintah yang bertujuan untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.

⁷ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Global*, (Jakarta: PT Asdi Mahasatya), 2007, h. 4.

Dari pemahaman otonomi daerah tersebut, menurut Sarundajang pada hakikatnya otonomi daerah⁸ :

- a. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah.
- b. Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu diluar batas-batas wilayah daerahnya.
- c. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya.
- d. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan kordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain.

C. Asas-Asas Otonomi Daerah

Dalam pasal 18 ayat (2) UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan

⁸ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Kedaerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan), 1999, h.37.

pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Begitu juga dalam UU No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu pasal 20 ayat 3 yang menyatakan bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintah daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pada ayat 2 menyatakan bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintahan daerah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dekonsentrasi, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Seperti yang ditegaskan pasal-pasal diatas bahwa desentralisasi, dekonstentrasi dan tugas pembantuan merupakan asas-asas otonomi daerah yang akan menjadi pelaksanaan atau menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah.

Pada dasarnya prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah mencakup⁹ :

1. Asas Desentralisasi. Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintahan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

⁹ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi*,, h. 259.

2. Asas Dekonstrasi. Menurut UU Nomor 32 tahun 2004 adalah sebagai pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintahan atau kepala instansi vertikal di wilayah tertentu.
3. Tugas Pembantuan. Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa, serta dari kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Pada umumnya, bentuk-bentuk pemerintahan daerah di berbagai Negara di dunia sangat bervariasi tergantung kepada sistem kenegaraan, sosial, budaya dan latar belakang sejarah bangsa tersebut. Tetapi pada dasarnya asas-asas otonomi daerah di laksanakan di Negara yang menerapkan format atau bentuk Negara federalisme dan bentuk Negara unitarisme, pada bentuk federalisme mengalir dari pemerintahan local ke pemerintahan pusat, di mana dalam pola ini asas desentralisasi lebih besar karena kewenangan yang besar dan luas pada awalnya dimiliki dan berada pada pemerintahan local (Negara Bagian). Sedangkan untuk Negara yang berbentuk unitarisme (Negara Kesatuan) kewenangan yang pada mulanya berada pada pemerintah pusat yang

kemudian mengalirkannya ke daerah (pemerintahan Lokal) baik melalui asas desentralisasi, dekonsentrasi maupun tugas pembantuan. Dalam konteks ini substansi dekonsentrasi lebih besar, hal ini logis mengingat pemerintah pusatlah yang memiliki seluruh kewenangan pemerintahan yang kemudian mengatur seberapa besar kewenangan yang akan diberikan kepada daerah, oleh karena itu volume desentralisasi lebih kecil atau maksimal sama dengan volume dekonsentrasi. Untuk mengetahui secara jelas mengenai asas-asas tersebut, maka akan dijelaskan mengenai asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah di daerah otonom.

a. Asas Desentralisasi

Asas Desentralisasi telah lama dianut dalam Negara Indonesia secara historis asas desentralisasi ini telah dilaksanakan di zaman Hindia Belanda dengan adanya Undang-Undang Desentralisasi pada tahun 1930. Negara Indonesia memilih sistem penyelenggaraan pemerintahan dengan sistem desentralisasi karena sistem ini didasarkan pada berbagai pertimbangan, antara lain luas wilayah negara dan banyaknya kepentingan yang harus diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan bertambah majunya masyarakat sehingga pemerintah tidak

dapat mengurus semua kepentingan itu dengan baik tanpa berpegang pada asas kedaerahan dalam melakukan pemerintahan. Secara empiris asas tersebut dilaksanakan bersamaan dengan asas sentralisasi, diantara kedua asas ini dalam penyelenggaraan pemerintah selama ini terjadi kecendrungan kearah sentralisasi, sementara undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 berusaha agar terjadi perubahan kearah desentralisasi.

Perbedaan antara asas sentralisasi dan asas desentralisasi adalah terletak pada wewenang memutuskan tentang masalah urusan Negara serta di antara jabatan-jabatan yang ada. wewenang untuk mengatur dan mengurus pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam satuan territorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur sendiri sebagai urusan pemerintahan.

Pemaknaan asas desentralisasi menjadi perdebatan dikalangan pakar dalam mengkaji dan melihat penerapan asas ini dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Perdebatan yang muncul diakibatkan oleh cara pandang dalam mengartikulasikan sisi mana desentralisasi diposisikan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Dari pemaknaan

asas desentralisasi masing-masing pakar tersebut dapat diklasifikasikan dalam beberapa hal, di antaranya¹⁰ :

1. Desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan;
2. Desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan;
3. Desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan; serta
4. Desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintahan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 angka 7 UU No. 32 Tahun 2004). Wewenang yang pemerintahan yang telah di serahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi menjadi urusan dan tanggungjawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya di serahkan kepada daerah baik menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan, pembiayaan, dan maupun perangkat pelaksanaannya yaitu perangkat daerah itu sendiri yang terdiri dinas-dinas atau kantor-kantor daerah.¹¹

¹⁰ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah*,, h. 79.

¹¹ Entol Zaenal Muttaqin, *Pokok-Pokok Hukum*,, h. 159.

Desentralisasi merupakan penyerahan kekuasaan dan kewenangan pemerintah pusat kepada daerah, penyerahan tersebut urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Desentralisasi juga di letakan sebagai syarat demokrasi karena konsitusi disusun dalam kerangka Negara kesatuan harus tercermin kepentingan daerah, melalui aturan pembagian kekuasaan antara badan-badan pusat dan badan-badan daerah secara adil dan bijaksana sehingga daerah memelihara kepentingannya dalam rangka Negara kesatuan. Rakyat secara langsung mempunyai kesempatan untuk turut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya. Desentralisasi dibedakan menjadi desentralisasi territorial yang merupakan penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam batas pengaturan daerahnya dalam batas pengaturan daerahnya, sedangkan desentralisasi fungsional yang merupakan pelimpahan kekuasaan untuk mengurus dan mengatur fungsi tertentu dalam batas pengaturan jenis fungsinya.

Tjokroamidjojo mengemukakan tujuan desentralisasi adalah untuk¹²:

¹²<https://www.bing.com/search?q=kontroversi+pelaksanaan+otonomi+daerah+m.+makhfudz&qsn&form=QBRE&sp=1&pq=kontroversi+pelaksanaan+otonomi+daerah+m.+makhfudz&sc=0->

1. Mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan tentang masalah-masalah kecil pada tingkat lokal. Demikian pula memberikan peluang untuk kordinasi pelaksanaan pada tingkat lokal.
2. Meningkatkan pengertian rakyat serta dukungan mereka dalam kegiatan usaha membangun sosial ekonomi. Demikian pula pada tingkat lokal, dapat merasakan keuntungan dari konstribusi mereka itu.
3. Penyusunan program-perogram untuk perbaikan sosial ekonomi pada tingkat lokal sehingga lebih realistis.
4. Melatih rakyat untuk bisa mengatur urusan sendiri (self government).
5. Pembinaan kesatuan nasional.

Senada dengan apa yang dikemukakan oleh Sady Sumarjan yang di kutip oleh Nugroho, mengemukakan sistem desentralisasi pemerintahan yang sesuai dengan kondisi geografis dan politis di Indonesia. Penggunaan sistem desentralisasi dimaksudkan :

1. Untuk mengurangi beban dan tugas pemerintah pusat. Tugas pemerintah dari suatu Negara yang sedang dalam taraf pertama

- mengadakan pembangunan di segala bidang kegiatan, memerlukan kecakapan dan pengalaman yang melampaui batas kemampuan pemerintah pusat, apabila tidak di bantu oleh pemerintah daerah untuk menanggapi kepentingan dan aspirasi masyarakat di daerah. Keadaan ini memerlukan desentralisasi bersifat territorial.
2. Untuk meratakan tanggungjawab. Sesuai dengan sistem demokrasi, maka tanggungjawab pemerintah dapat di pikul rata oleh seluruh masyarakat yang di ikut sertakan melalui desentralisasi fungsional dan territorial, hal mana dapat memperbesar stabilitas pemerintahan pada umumnya.
 3. Untuk memobilisasi potensi masyarakat banyak buat kepentingan umum. Melalui desentralisasi diberikan kesempatan kekuatan-kekuatan di dalam masyarakat untuk ikut serta mengembangkan diri buat kepentingan umum di dalam daerah mereka masing-masing dan juga buat kepentingan nasional. Dengan demikian dapat pula ditimbulkan persaingan yang sehat unntuk membangun tiap-tiap daerah dengan kekuasaan masyarakat di daerah-daerah itu sendiri.
 4. Untuk mempertinggi aktifitas dan efisiensi dalam pengurusan kepentingan daerah. Sudah barang tentu masyarakat daerahlah

yang lebih mengetahui kepentingan dan aspirasi mereka, dan mengurus kepentingannya secara efektif dan efisien. Di dalam hal ini pemerintahan pusat cukup memberikan dorongan, bimbingan, dan bantuan dimana diperlukan.

Menurut Kelsen, cita-cita kedaulatan rakyat dapat juga terwujud dalam suasana sentralisme, tetapi dia juga menyebutkan: *“Decentralization allows a closer approach to the idea of democracy than centralization”* akan tetapi desentralisasi merupakan sarana yang terbaik dalam mewujudkan kedaulatan rakyat. Jadi proses desentralisasi sebenarnya terjadi, pembagian atau penyerahan urusan (*functions*) dan kewenangan (*authority*) antara tingkat pemerintahan lebih tinggi kepada organisasi atau lembaga di tingkat yang lebih rendah atau kepada individu. Desentralisasi fungsional adalah distribusi kewenangan dan tanggungjawab pemerintahan di antara berbagai fungsi-fungsi pemerintahan.¹³

Salah satu tujuan desentralisasi yang paling universal adalah untuk mendorong terciptanya demokrasi dalam pemerintahan. Dalam hal ini demokrasi dan desentralisasi dipandang sebagai suatu strategi untuk menciptakan stabilitas politik dan menciptakan suatu mekanisme

¹³ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah, ...*, h. 86.

institusional dalam membawa kekuatan nonpemerintah untuk terlibat dalam proses pemerintahan secara formal. Pelaksanaan pemerintah di daerah merupakan salah satu amanat dari konsitusi yang dilandasi oleh sendi desentralisasi, desentralisasi sebagai pilar utama dalam pemerintahan daerah dari waktu ke waktu selalu mengalami distorsi. Distorsi ini diakibatkan pergantian konsitusi penyelenggaraan Negara, peraturan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan pemerintahan di daerah, serta kebijakan yang diterapkan oleh pemerintah.

Adapun kelemahan sistem desentralisasi (Kaho, 2002: 14), antara lain¹⁴:

1. Struktur pemerintahan lebih kompleks sehingga relatif sulit di kordinasikan;
2. Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu;
3. Khusus mengenai desentralisasi territorial, dapat mendorong timbulnya daerahisme atau provinsialisme;
4. Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama;

¹⁴ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah, ...*, h. 22.

5. Diperlukannya biaya yang lebih banyak dan sulit memperoleh keseragaman dan kesederhanaan.

Wewenang pemerintahan tersebut adalah wewenang yang diserahkan oleh pemerintah, sedangkan pemerintah daerah hanya melakukan wewenang yang diberi sesuai dengan aspirasi masyarakat daerahnya, walaupun sebenarnya daerah sendiri diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya secara luas, nyata dan tanggung jawab. Kewenangan ini menjakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan yang di kecualikan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 sebagaimana diatur dalam pasal 10 ayat (3), yaitu kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, yustisi, moneter dan fisikal nasional, dan agama.¹⁵

b. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan atau membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakannya sendiri pula. Dalam dekonsentrasi penyerahan

¹⁵ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah*,, h. 78.

kewenangan berlangsung antara petugas perorangan pusat di pemerintahan pusat kepada petugas perorangan pusat di pemerintahan daerah. Di negara Indonesia yang merupakan negara kesatuan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah mempunyai hubungan yang sangat erat, dalam hubungan dengan tugas pemerintahan, pemerintahan pusat dapat menyerahkan urusan pemerintahannya kepada daerah secara dekonsentrasi, dan urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan ini tetap menjadi tanggungjawab pemerintah pusat.

Menurut Laica Marzuki, dekosentrasi merupakan *ambtelijke decentralisatie* atau *delegatie van bevoegdheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat kelengkapan Negara di pusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintahan pusat tidak kehilangan kewenangannya karena instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama pemerintahan pusat.¹⁶

Dekonsentrasi diartikan sebagai penyebaran atau perencanaan kewenangan pusat kepada petugasnya yang tersebar di wilayah-wilayah untuk melaksanakan kebijaksanaan pusat. Pemberian wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan

¹⁶ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah, ...*, h. 91.

peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakan sendiri pula. Dekonsentrasi merupakan salah satu jenis desentralisasi, dekonsentrasi sudah pasti desentralisasi, tetapi desentralisasi tidak selalu berarti dekonsentrasi.

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil dari pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu (Pasal 1 angka 8 UU No. 32 Tahun 2004). Dekonsentrasi dibutuhkan dalam penyelenggaraan pemerintahan karena tidak semua urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada daerah berdasarkan asas desentralisasi. Sehingga penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pusat di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi. Urusan-urusan dekonsentrasi tetap menjadi tanggungjawab pemerintahan pusat, baik mengenai perencanaan, kebijakan, pelaksanaan maupun pembiayaannya. Unsur pelaksana dari urusan dekonsentrasi ini adalah instansi vertikal yang dikordinasikan oleh kepala daerah (Gubernur) dalam kedudukan selaku perangkat pemerintahan pusat. UU No. 22 Tahun 1999 Sebagaimana diubah dengan UU No. 32 Tahun 2004

membatasi pelaksanaan asas dekonsentrasi hanya pada daerah provinsi. Hal ini disebabkan karena semangat melakukan otonomi penuh dan luas kepada daerah kabupaten dan daerah kota.¹⁷

Bulthuis mengartikan dekonsentrasi sebagai¹⁸ :

1. Kewenangan untuk mengambil keputusan yang diserahkan dari pejabat administrasi/pemerintahan yang satu kepada yang lain;
2. Pejabat yang menyerahkan kewenangan itu mempunyai lingkungan pekerjaan yang lebih luas dari pada pejabat yang kepada siapa kewenangan itu diserahkan;
3. Pejabat yang menyerahkan kewenangan itu (betul) dapat memberikan perintah kepada pejabat yang disertai kewenangan mengenai pengambilan/pembuatan keputusan itu isi dari yang akan diambil/dibuat itu;
4. Pejabat yang menyerahkan kewenangan itu (betul) dapat mengganti keputusan yang pernah diambil/dibuat oleh pejabat yang disertai kewenangan itu dengan keputusan sendiri, dan pejabat yang menyerahkan kewenangan itu (betul) dapat mengganti pejabat yang disertai kewenangan dengan yang lain menurut pilihan sendiri dengan bebas.

¹⁷ Entol Zaenal Muttaqin, *Pokok Pokok Hukum*,, h. 160.

¹⁸ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah*,, h. 90.

Dekonsentrasi harus mempunyai sifat dekat dengan kepentingan masyarakat dan bermakna sebagai upaya mempertahankan dan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa serta keutuhan wilayah Negara kesatuan Republik Indonesia dan meningkatkan pemberdayaan, menumbuhkan prakarsa, dan kreativitas masyarakat serta kesadaran Nasional. Oleh karena itu gubernur/walikota sebagai wakil pemerintah dan pelaksana asas desentralisasi juga melaksanakan asas dekonsentrasi.

Di samping itu, pertimbangan dan tujuan diselenggarakannya asas dekonsentrasi, yaitu¹⁹ :

1. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan, dan pelayanan terhadap kepentingan umum;
2. Terpeliharanya komunikasi sosial kemasyarakatan dan sosial budaya dalam sistem administrasi Negara;
3. Terpeliharanya keserasian pelaksanaan pembangunan nasional;
4. Terpeliharanya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dekonsentrasi berdasarkan ketentuan pasal 1 huruf f UU No. 5 Tahun 1974 adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah atau

¹⁹ Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, (Jakarta: Rajawali Pres, 2013), h. 236.

instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerahnya. Sedangkan pada pasal 1 huruf h UU No. 22 Tahun 1999 dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah. Makna dekonsentrasi dalam UU No. 5 Tahun 1974 menunjukkan betapa banyaknya organ pemerintah (pusat) yang ada di daerah. Dalam redaksi yang agak berbeda berdasarkan pasal 1 angka 8 UU No. 32 Tahun 2004 dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Berkaitan dengan asas dekonsentrasi, persoalan kemudian yang timbul dalam dekonsentrasi adalah *figur kewenangan* yang dimiliki oleh organ pusat yang ada di daerah. Organ pusat yang di daerah itu bertindak berdasarkan suatu kewenangan diantaranya:

(a) Delegasi

Pengertian delegasi menurut Philipus M. Hadjon, dengan mengutip pasal 10:3 AWB, “delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat “*besluit*”) oleh pejabat pemerintahan (pejabat tun) kepada pihak lain dengan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut.

(b) Mandat

Philipus M. Hadjon, Mengemukakan bahwa:

Mandat merupakan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a.n. pejabat TUN yang memberi mandat. Keputusan ini merupakan keputusan pejabat TUN yang memberi mandat. Dengan demikian, tanggungjawab dan tanggung gugat tetap ada pada pemberi mandat. Dalam mandat ini juga tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalih-tangan kewenangan.

Dengan mendasarkan pada pengertian dekonsentrasi sebagai “*pelimpahan wewenang dari pemerintahan ...*” maka dengan pengertian yang demikian oleh organ pusat di daerah yang melaksanakan tugas-tugas *dekonsentrasi* adalah *bukan suatu mandat*.

(c) Atribusi

Dalam suatu dekonsentrasi tidak terdapat pembentukan lembaga baru yang terpisah dari organ pemerintah pusat. Artinya dalam dekonsentrasi, lembaga yang melaksanakan tugas-tugas dekonsentrasi adalah unsur pemerintah pusat.

Bagir Manan mengemukakan bahwa:

Pengaturan dekonsentrasi, dengan demikian *inheren* dalam wewenang administrasi negara. Pengaturan dekonsentrasi baru menjadi wewenang pembentukan undang-undang apabila administrasi negara bermaksud “mengalihkan” wewenang itu kepada badan-badan di luar administrasi negara yang bersangkutan.

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan atau kepala pemerintahan atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerah, yang meliputi sebagai berikut²⁰.

1. Pelimpahan wewenang dari aparatur pemerintahan yang lebih tinggi tingkatnya ke aparatur lain dalam satu tingkatan pemerintah disebut dekonsentrasi horizontal.
2. Pelimpahan wewenang dari pemerintahan atau dari aparatur pemerintahan yang lebih tinggi tingkatnya ke aparatur lain dalam tingkatan pemerintahan yang lebih rendah disebut dekonsentrasi vertikal.

Dengan demikian dekonsentrasi merupakan tanggungjawab pemerintah pusat, sedangkan daerah dalam hal ini provinsi diberi wewenang karna kedudukannya sebagai wakil pemerintahan pusat di daerah. Oleh karena itu gubernur selain pelaksanaan denentralisasi,

²⁰ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah*,, h. 79.

juga menjalankan asas dekonsentrasi. Isi dari dekonsentrasi harus dekat dengan kepentingan masyarakat dan bermakna sebagai upaya mempertahankan dan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa serta keutuhan wilayah negara, dan meningkatkan pemberdayaan, menumbuhkan prakarsa, dan kreativitas masyarakat serta kesadaran nasional.

c. Asas Tugas Pembantuan

Sifat tugas pembantuan hanya bersifat membantu dan tidak dalam konteks hubungan atasan dan bawahan tetapi dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah tidak mempunyai hak untuk menolak. Hubungan ini timbul oleh atau berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan, pada dasarnya tugas pembuatan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi. Daerah terkait melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang di perintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.

Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintahan provinsi kepada kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu (Pasal 1 angka 9 UU No. 32 Tahun 2004). Adanya asas tugas pembantuan adalah karena

beberapa urusan pemerintahan masih tetap merupakan urusan pemerintah pusat. Akan tetapi sangat sulit dilaksanakan berdasarkan asas dekonsentrasi karena terbatasnya kemampuan perangkat pusat di daerah dan juga mengingat sifatnya berbagai urusan sulit dilaksanakan dengan baik tanpa ikut sertanya pemerintahan daerah yang bersangkutan.²¹

Tugas pembantuan dapat dijadikan sebagai terminal menuju “penyerahan Penuh” suatu urusan kepada daerah atau tugas pembantuan merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh. Kaitan tugas antara tugas pembantuan dengan desentralisasi dalam melihat hubungan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, seharusnya bertolak dari²² :

1. Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi. Jadi, pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggung jawab daerah yang bersangkutan;
2. Tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan karena dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi, daerah punya cara-cara sendiri melaksanakan tugas pembantuan; serta

²¹ Entol Zaenal Muttaqin, *Pokok Pokok Hukum, ...*, h. 161.

²² Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah, ...*, h. 93.

3. Tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, yang mengandung unsur penyerahan, bukan penugasan. Yang dapat di bedakan secara mendasar bahwa kalau otonomi adalah penyerahan penuh, maka tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.

Dari uraian di atas dapat di simpulkan tugas pembantuan berarti suatu penyerahan kewenangan tidak penuh, artinya pemerintah daerah ikut serta dalam melaksanakan urusan dan tugas pemerintahan pusat atau pemerintah yang lebih tinggi. Tugas pembantuan merupakan tugas untuk turut serta dalam melaksanakan tugas urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintahan daerah oleh pemerintahan daerah tingkat atasnya atau pemerintahan lebih tinggi dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Pemberian tugas pembantuan dimaksudkan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintah, pengelolaan pembangunan, dan pelayanan umum. Tujuan pemberian tugas pembantuan adalah memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu pengembangan pembangunan bagi daerah-daerah. Tugas pembantuan yang diberikan oleh provinsi sebagai daerah otonom kepada desa meliputi sebagian tugas dalam bidang pemerintahan yang bersifat pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten

dan kota, serta sebagian tugas pemerintahan dalam bidang tertentu lainnya.

Tugas pembantuan diselenggarakan di provinsi, kabupaten, kota, dan desa. Tugas pembantuan di provinsi, kabupaten, dan kota diselenggarakan oleh perangkat daerah provinsi, perangkat daerah kabupaten dan kota. Gubernur, bupati, walikota menetapkan perangkat daerah yang bertanggungjawab melaksanakan tugas pembantuan dan menyerahkan pembiayaan sarana dan prasarana serta sumber daya manusia.²³

Berdasarkan hal tersebut hakikat tugas pembantuan adalah sebagai berikut²⁴.

1. Membantu menjalankan urusan pemerintah dalam tahap implementasi kebijakan yang bersifat operasional.
2. Urusan pemerintah yang dapat di tugas pembantuan adalah yang menjadi kewenangan dari institusi yang menugaskannya.
3. Kewenangan yang dapat di tugas pembantuan adalah kewenangan yang bersifat atributif, sedangkan kewenangan yang bersifat delegatif tidak ditugas pembantuan pada institusi lain.

²³ Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, (Jakarta: Rajawali Pres, 2013), h. 263

²⁴ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah,*, h. 81

Kewenangan atributif adalah kewenangan yang melekat pada satuan pemerintah pemerintahan atas dasar peraturan prundang-undangan yang membentuknya. Adapun kewenangan delegatif adalah kewenangan yang di delegasikan dari stuan pemerintah yang lebih besar kepada satuan pemerintah yang lebih kecil. Kewenangan delegatif tidak dapat di delegasikan kepada pemerintah lainnya karena bukan kewenangan yang melekat pada satuan pemerintahan yang bersangkutan.

4. Urusan pemerintah yang di tugas pembantuan tetap menjadi kewenangan dari insitusi yang menugaskannya.
5. Kebijakan, strategi, pembiayaan, sarana dan parasarana serta sumber daya manusia di sediakan oleh insitusi yang menugaskannya.
6. Kegiatan oprasional di serahkan sepenuhnya pada institusi yang diberi penugasan sesuai dengan situasi, kondisi, serta kemampuannya.
7. Institusi yang menerima penugasan diwajibkan melaporkan dan mempertanggungjawabkan mengenai urusan pemerintahan yang di kerjakannya kepada institusi yang menugaskan.

Penggunaan asas-asas berimplikasi pada pengelompokan urusan pemerintah di daerah, yaitu²⁵ :

1. Kelompok urusan pusat yang di kerjakan oleh aparat pusat (Dekonsentrasi)
2. Kelompok urusan pusat yang pengerjaannya perlu di bantu secara teknis oleh daerah (*medebewined*)
3. Kelompok urusan daerah yang dikerjakan oleh aparat daerah (Desentralisasi/Otonomi)

Pengelompokan urusan tersebut sejalan dengan hasil pemikiran Bayu Suryaningrat bahwa pemerintahan dalam pengertian umum terdiri atas penyelenggara urusan daerah dan selebihnya yang bukan urusan daerah disebut urusan pusat, urusan nasional, atau urusan umum. Oleh karena itu, pemerintahan yang di selenggarakan di daerah tidak hanya sebatas pemerintahan yang mengurus urusan daerah atau pusat, tetapi juga keduanya. Hal ini terlihat jelas dalam praktik, selain adanya aktivitas alat daerah, seperti gubernur, bupati/walikota dengan satuan kerja perangkat daerahnya (Eksekutif) dan DPRD (Legislatif), ada pula aktivitas alat-alat pusat, seperti kodam/korem/kodim, polda/polres, kejaksaan tinggi/negeri (jajaran yudikatif pusat yang bertugas di

²⁵ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah*,, h. 30.

daerah). Jadi, di daerah pun terselenggara pemerintahan dalam arti sempit dan dalam arti luas.

Negara Indonesia sebagai Negara kesatuan dalam penyelenggaraan pemerintahannya menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Pelaksanaan asas dekonsentrasi terletak pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintahan. Sedangkan penyelenggaraan asas tugas pembantuan merupakan cerminan dari sistem dan prosedur penugasan pemerintah kepada daerah dan desa serta penugasan dari provinsi dan kabupaten/kota kepada desa untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dan pembangunan yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang memberi tugas. Tugas ini diselenggarakan karena tidak semua wewenang dan tugas pemerintahan dapat dilakukan dengan menggunakan asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi.

D. Perinsip Otonomi Daerah

Pembangunan daerah sebagai bagian dari Perinsip otonomi daerah. Sebagai daerah otonom, daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan perinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat.

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata, bertanggung jawab di daerah secara proporsional dan berkeadilan jauh dari praktek-praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme serta adanya perimbangan antara keuangan pemerintah pusat dan daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 *juncto* Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Otonomi Daerah, perinsip otonomi daerah ialah perinsip otonomi seluas-luasnya dan perinsip otonomi nyata dan bertanggungjawab. Perinsip otonomi yang seluas-luasnya yaitu, daerah di beri kewenangan mengurus semua urusan pemerintahan, kecuali yang menjadi urusan pemerintah pusat. Otonomi seluas-luasnya juga berarti keluasaan penyelenggaraan pemerintah secara utuh dan bulat, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengadilan hingga evaluasi. Sedangkan perinsip otonomi

yang nyata dan dan bertanggungjawab, nyata diartikan sebagai keleluasan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang-bidang tertentu yang secara nyata dan memang dibutuhkan. Bertanggung jawab berkaitan dengan kewajiban dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan otonomi yang telah diberikan tersebut.²⁶

Maka dengan adanya pemberian otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab, berarti otonomi luas memberikan arti bahwa daerah secara leluasa mengurus rumah tangganya sendiri, baik secara politik, administrasi pemerintahan daerah dan keuangannya. Otonomi nyata merupakan keleluasan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Sedangkan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepala daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi daerah, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokratis, keadilan, pemerataan, seta pemeliharaan yang serasi antara pemerintah pusat dengan daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Indonesia.

²⁶ Rofi Adji Sayekti, *Peran Masyarakat Dalam Otonomi Daerah*, (Klaten: Cempaka Putih), 2008, h. 45-46.

Menurut Prof. Soepomo bahwa otonomi daerah sebagai prinsip berarti menghormati kehidupan regional menurut riwayat, adat, dan sifat sendiri-sendiri, dalam kadar Negara kesatuan. Tiap-tiap daerah mempunyai histori dan sifat khusus yang berlainan daripada riwayat dan sifat daerah lain. Berhubungan dengan itu, pemerintah harus menjauhkan segala usahayang bermaksud akan menguniformisir seluruh daerah menurut satu model.²⁷

Prinsip otonomi dalam sejarah perkembangan ketatanegaraan di Indonesia didasari padan landasan hukum yang berbeda-beda. Pada masa paemerintahan Ir. Soekarno (Orde Lama) lain dengan pada masa pemerintahan Soeharto (Orde Baru). Demikian pula pada masa pemerintahan B. J. Habibie, Abdurahman Wahid, Megawati Soekarno putri, serta masa Susilo Bambang Yudhiyono (Masa Transisi dan Reformasi). Pada dasarnya, prinsip Otonomi Daerah harus mencerminkan tiga hal, yaitu harus serasi dengan beminan politik dan kesatuan bangsa; dapat menjamin hubungan yang serasi antara pemerintahan pusat dan daerah atas dasar keutuhan Negara kesatuan; harus dapat menjaman perkembangan dan pembangunan daerah. Jika

²⁷<https://www.bing.com/search?q=kontroversi+pelaksanaan+otonomi+daerah+m.+makhfudz&q&form=QBRE&sp=1&pq=kontroversi+pelaksanaan+otonomi+daerah+m.+makhfudz&sc=0-50&sk=&cvid=73FDE8AF0E0E44089D224DDFEA15E16B>, diakses pada 07 Agustus 2018 pukul 10.30 WIB.

dirangkaikan secara sistematis, tujuan dan cita-cita pelaksanaan pemerintah di Indonesia bersendikan desentralisasi. Sistem tersebut diyakini sebagai salah satu sumber pelaksanaan pemerintahan demokratis, yang secara langsung melibatkan seluruh potensi masyarakat untuk turut serta berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintah keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintah di Indonesia tidak bisa ditawar karena kedudukan rakyat menjadi sentral dalam kehidupan bernegara.²⁸

Dalam konteks sedemikian inilah prinsip otonomi daerah harus diartikan sebagai otonomi bagi rakyat termasuk bagi rakyat yang kurang beruntung, prinsip otonomi daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah otonom maka kewenangan ini harus dikelola secara adil jujur dan demokrasi sehingga menyentuh kepentingan masyarakat, cara yang pandang sedemikian inilah yang dibutuhkan untuk meletakkan otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab dalam kerangka kemandirian daerah yang mampu mengatasi untuk kesejahteraan masyarakat.

²⁸ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah, ...*, h. 110.

Perinsip-perinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam undang-undang Nomor 22 tahun 1999 adalah sebagai berikut²⁹ :

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggungjawab.
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedangkan otonomi daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konsitusi Negara, sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, oleh karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak terdapat lagi wilayah administrasi. Demikian pula, di kawasan-kawasan khusus yang dibebani oleh pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan

²⁹ Utang Rosidin, *Otonomi daerah*,, h. 62.

pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan daerah otonom.

E. Tujuan Otonomi Daerah

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk mengembangkan mekanisme demokrasi di tingkat daerah dalam bentuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah setempat maupun untuk mendukung kebijakan politik nasional dalam era reformasi.³⁰

Otonomi daerah, sebagai salah satu bentuk desentralisasi pemerintahan, pada hakikatnya ditunjukkan untuk memenuhi kepentingan bangsa secara keseluruhan, yaitu upaya untuk lebih mendekati tujuan-tujuan penyelenggaraan pemerintah untuk mewujudkan cita-cita masyarakat yang lebih baik, suatu masyarakat yang lebih adil dan lebih makmur. Pemberian, pelimpahan, dan penyerahan sebagai tugas-tugas.

Berdasarkan pada ide yang hakiki dalam konsep otonomi daerah yang tercemen dalam kesamaan pendapat dan kesepakatan *the*

³⁰ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonom*,, h. 53.

founding fathers tentang perlunya desentralisasi dan otonomi daerah, ditegaskan bahwa tujuan pemberian otonomi kepada daerah setidanya akan meliputi 4 aspek³¹ :

- a. Dari segi politik adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi dan aspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapisan bawah.
- b. Dari segi manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat.
- c. Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat.
- d. Dari segi ekonomi pembangunan, adalah untuk melancarkan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, dalam rangka mendorong proses pembangunan secara terpadu dan efisien, pada dasarnya

³¹ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan*,, h. 36.

perencanaan pembangunan nasional di Indonesia mempunyai lima tujuan dan fungsi pokok. Tujuan dan pokok tersebut adalah sebagai berikut³² :

1. Mendukung kordinasi antara pelaku pembangunan
2. Menjamin terciptanya intergrasi, sinkronisasi, dan sinergi antara daerah, waktu dan fungsi pemerintahan, baik pusat maupun daerah;
3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan;
5. Menjamin terciptanya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif dan adil.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah, maka dimulailah pemerintahan daeah dengan otonomi luas yang dipercayakan peran yang sangat besar dengan dukungan sumber pendapatan daerah, otonomi luas ini harus diwujudkan dalam upaya mengatasi kemiskinan menurut jajaran pemda dapat menetapkan diri secara tepat dalam konteks otonomi dengan

³² Sjafrizal, *Perencanaan Pembangunan Daerah dalam Era Otonomi*, (Jakarta: Rajawali Pres), h. 26.

mengambil peran yang lebih besar dalam upaya mempercepat penanganan pengentasan kemiskinan.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dalam Bab X Pasal 258 (1) dan (2);

- (1) Daerah melaksanakan pembangunan untuk meningkatkan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing daerah.³³
- (2) Pembangunan daerah sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) merupakan perwujudan dari pelaksanaan urusan pemerintah yang telah diserahkan ke daerah sebagai bagian intergal dari pembangunan nasional.

Perencanaan pembangunan yang di dalamnya termasuk perencanaan nasional dan daerah diantaranya bertujuan untuk mewujudkan integrasi, sinkronisasi dan sinegri antara daerah, sehingga peroses pembangunan nasional secara keseluruhan dalam meningkatkan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan usaha dan pelayanan publik di daerah, sehingga dapat bertumbuh cepat dan efisien.

³³ Tim Legality, *Undang-Undang Otonomi Daerah Terbaru dan Terlengkap*, (Yogyakarta: Legality, 2017), h. 203.