

BAB III

KAJIAN PUSTAKA TENTANG OTONOMI DAERAH

A. Pengertian Otonomi Daerah

Sebagaimana yang dijelaskan dalam UUD 1945 bahwa negara Indonesia ialah negara kesatuan (*unitary*) yang berbentuk republik yang mana dalam pelaksanaan kekuasaannya seharusnya lebih domain dalam kekuasaan terpusat, namun berbeda halnya ketika melihat sistem pemerintahan daerah dalam negara Indonesia yang mana negara Indonesia telah banyak mengadopsi prinsip-prinsip negara Federal seperti halnya otonomi daerah. Jika dilihat tentu ini adalah sebuah kolaborasi yang unik terhadap keberjalanan dalam ketatnegeraan Indonesia.

Konsep otonomi daerah sebenarnya lebih mirip sistem dalam negara federal pada umumnya, konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa (*residual power*) berada di daerah atau negara bagian, sedangkan dalam sistem negara kesatuan (*unitary*), konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa (*residual power*) itu berada di pusat sehingga terdapat pengalihan kekuasaan pemerintah dari pusat ke daerah padahal dalam negara kesatuan idealnya semua kebijakan terdapat ditangan pemerintahan pusat.¹ Untuk lebih jelasnya pengertian otonomi daerah ini akan dipaparkan sebagai berikut.

¹ Nayyati, *Skripsi Pengaturan dan Pelaksanaan Perda Nomor 13 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Perhubungan, Komunikasi dan Informatika Pasal 29 Ayat (2) Terhadap Ketertiban Trayek Angkutan Umum dalam Konteks Otonomi Daerah*, Fakultas Syariah UIN SMH Banten, Tahun 2017, h. 49

Secara Bahasa kata “otonomi” berasal dari bahasa Yunani yakni *autonomi*. Asal katanya *autos* (sendiri) dan *nomos* (keturunan). *Autonomi* dalam hal ini berarti peraturan sendiri dan undang-undang sendiri. Kata *autonomi* kemudian pengertiannya berkembang menjadi “pemerintahan sendiri”.² Pemerintahan sendiri berarti pemerintah yang diatur dan dilaksanakan sendiri oleh masing-masing daerah yang biasa dikenal dengan istilah otonomi daerah.

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal demikian dijelaskan secara jelas di dalam undang-undang bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.³

Sedangkan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴

Pemerintah daerah dengan otonomi adalah proses peralihan dari sistem dekonsentrasi ke sistem desentralisasi. Otonomi adalah penyerahan urusan

² Moh. Rofii Adji Sayketi, *Peran Masyarakat dalam Otonomi Daerah* (Klaten : Cempaka Putih, Tahun 2008), h. 4

³ UU No. 32 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁴ Jazuli Juwaini, *Mengawal Reformasi Mengkokohkan Demokrasi* (Jakarta : Darussalam Publishing, Tahun 2015), h. 97

pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah mencapai efisiensi dan efektivitas dalam pelayanan kepada masyarakat.⁵

Dari pengertian-pengertian di atas maka bisa ditarik kesimpulan bahwa otonomi daerah adalah hak yang diterima oleh pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri yang mana hak tersebut di berikan oleh pemerintahan pusat kepada pemerintah daerah yang sesuai dengan undang-undang.

B. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan

Kekuasaan dalam negara kesatuan terletak pada pemerintahan pusat dan tidak pada pemerintahan daerah, walaupun dalam implementasinya, negara kesatuan bisa berbentuk sentralisasi, yang segala kebijakannya dilakukan secara terpusat ataupun berbentuk desentralisasi, yang segala kebijakannya dalam penyelenggaraan negara (pemerintah) dipencarkan. Strong mengemukakan bahwa negara kesatuan merupakan bentuk suatu negara, dimana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada satu badan legislatif nasional atau pusat.

Kewenangan dalam pelaksanaan pemerintah daerah, meliputi kewenangan membuat perda-perda (*zelfwetgeving*) dan penyelenggaraan pemerintahan (*zelfbestuur*) yang diemban secara demokratis.. Adapun pelimpahan atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah karena hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, melainkan disebabkan oleh hakikat negara

⁵ HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom* (Jakarta : Rajawali Pres, Tahun 2014), h. 76

kesatuan itu sendiri. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atau segenap urusan negara adalah pemerintahan pusat.⁶ Hakekatnya di negara Indonesia secara jelas di sebutkan dalam UUD 1945 Pasal 18 Ayat (2) bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.⁷ Urusan yang ada di pusat dan tidak bisa diurus langsung oleh pemerintah daerah adalah urusan hubungan luar negeri, kebijakan fiskal/moneter dan kebijakan pertahanan negara republik Indonesia kebijakan itulah yang tidak bisa di atur langsung oleh pemerintahan daerah dan satuan-satuan pemerintah daerah berhak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.

Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan Pemerintah. Keinginan untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang baik melalui otonomi daerah memang bukanlah hal yang mudah, masih banyak hal yang perlu diperhatikan untuk dapat menciptakan otonomi daerah yang maksimal demi menciptakan pemerintahan khususnya pemerintahan daerah yang lebih baik.

Untuk lebih jelasnya terkait wewenang pemerintahan daerah berikut adalah asas-asas yang mengatur pemerintahan daerah. Dalam pelaksanaan otonomi dikenal tiga bentuk asas dalam penyelenggaraan pemerintah daerah yaitu :

1. Asas Desentralisasi

⁶ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum* (Bogor : Ghalia Indonesia, Tahun 2007), h.77-78

⁷ Kitab Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Secara umum pengertian dari asas dekonsentrasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem NKRI. Sedangkan di dalam Undang-Undang dijelaskan bahwa desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.⁸ Namun dikalangan pakar ilmu Pemaknaan asas desentralisasi menjadi perdebatan dalam mengkaji dan melihat penerapan asas ini dalam pelaksanaan pemerintah daerah. Perdebatan yang muncul diakibatkan oleh cara pandang dalam mengartikulasikan sisi mana desentralisasi diposisikan dalam pelaksanaan pemerintah daerah. Dari pemaknaan asas desentralisasi masing-masing di antaranya :

- a. Desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan (Hazairin, Kartasapoetra, Koswara, Seligman dan Van der Berg)
- b. Desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan (Logemann dan Litvack)
- c. Desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemecahan dan pemberian kekuasaan dan kewenangan (Duchacek, Maryanov dan Mawhood)
- d. Desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan (Aldelfer).⁹

⁸ UU No. 32 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁹ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum* (Bogor : Ghalia Indonesia, Tahun 2007), h. 79

Dari berbagai macam pandangan tersebut, maka didapati inti dari desentralisasi tersebut yaitu wewenang pemerintahan daerah adalah wewenang yang diserahkan oleh pemerintah pusat. Yang mana pemerintah daerah hanya tinggal melaksanakan wewenang yang diberikan sesuai dengan aspirasi masyarakat daerahnya, walaupun sebenarnya daerah sendiri diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya secara luas, nyata dan tanggung jawab.

2. Asas Dekonsentrasi

Di negara Indonesia yang merupakan negara kesatuan, antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah mempunyai hubungan yang sangat erat. Dalam hubungannya dengan tugas pemerintahan, pemerintah pusat dapat menyerahkan urusan pemerintahnya kepada daerah secara dekonsentrasi dan urusan-urusan pemerintah yang di serahkannya ini tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat.¹⁰

Sebagaimana yang di jelaskan dalam undang-undang bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu dan atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.¹¹ Dengan kata lain dekonsentrasi berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah, kepala wilayah atau instansi vertikal tingkat atas kepada pejabat daerah.

¹⁰ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi* (Bandung : Pustaka Setia, Tahun 2015), h. 78

¹¹ UU No. 32 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

3. Asas Tugas Pembantu (*Medebewind*)

Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.¹²

Menurut Dr. H. Utang Rosidin, S.H., M.H. tugas pembantu adalah tugas-tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintah yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya, dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Urusan yang ditugaskan itu sepenuhnya merupakan wewenang pemerintah atau provinsi.¹³

Tugas pembantuan (*medebewind*) pada hakikatnya adalah pelaksanaan kewenangan pemerintah pusat/pemerintah daerah atasannya, maka sumber pembiayaannya berasal dari level pemerintahan yang menugaskan. Untuk itu, sumber biayanya bisa berasal dari APBN atau APBD pemerintah daerah yang menugaskannya. Kewenangan yang diberikan kepada daerah adalah kewenangan yang bersifat mengurus, sedangkan kewenangan mengaturnya tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat/pemerintah atasannya.¹⁴

¹² UU No. 32 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

¹³ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi* (Bandung : Pustaka Setia, Tahun 2015), h. 80

¹⁴ Muhammad Fahri, *Makalah Hukum Pemda Pemdes Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* (Universitas Mataram : Fakultas Hukum, Tahun 2013), h. 10

Tugas pembantu dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan desa dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada pemerintahan pusat. Penyelenggaraan tugas pembantu itu dibiayai atas beban pengeluaran pembangunan APBN. Pencatatan dan pengelolaan keuangan dalam penyelenggaraan tugas pembantu dilakukan secara terpisah dari APBN. Pemerintahan daerah memberitahukan rencana tugas pembantu kepada DPRD dan pemerintah desa memberitahukannya kepada badan perwakilan desa.¹⁵

Berdasarkan uraian di atas, maka hakikatnya tugas pembantu berfungsi sebagai berikut :

- 1) Membantu menjalankan urusan pemerintahan dalam mengimpelentasikan kebijakan operasional
- 2) Urusan yang di serahkan kepada tugas pembantu adalah urusan yang menjadi wewenang dari instansi yang menugaskan
- 3) Kebijakan, strategi, pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia disediakan oleh institusi yang menugaskannya
- 4) Kegiatan operasional diserahkan sepenuhnya pada institusi yang diberi penugasan sesuai dengan situasi, kondisi, serta kemampuannya
- 5) Institusi yang menerima penugasan diwajibkan melaporkan dan mempertanggungjawabkannya.

¹⁵ HAW. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom* (Jakarta : Rajawali Pres, Tahun 2014), h. 169

C. Visi dan Konsep Dasar Otonomi Daerah

Sebagai sebuah sistem kebijakan, otonomi daerah tentu memiliki visi dan bentuk. Visi menggambarkan wawasan atau cara pandang ke depan. Maksudnya visi tersebut menggambarkan tujuan-tujuan yang hendak dicapai dengan otonomi daerah itu. Sebaliknya, bentuk otonomi daerah menggambarkan bagaimana proses pembagian dan pelimpahan (wewenang) dalam pengelolaan sistem pemerintah itu dilaksanakan.¹⁶

Sebagaimana tujuan utama di bentuknya kebijakan desentralisasi pada tahun 1999 itu adalah, di satu pihak, membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga ia berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat daripadanya. Pada saat yang sama, pemerintah pusat di harapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi kewenangan pemerintah ke daerah, maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreatifitas mereka akan terpacu, sehingga kapabilitasnya dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat. Desentralisasi merupakan simbol adanya *trust* (kepercayaan dari pemerintah pusat kepada daerah. Ini akan sendirinya mengembalikan harga diri pemerintah dan masyarakat daerah.

¹⁶ Moh. Rofii Adji Sayketi, *Peran Masyarakat dalam Otonomi Daerah* (Klaten : Cempaka Putih, Tahun 2008), h. 6

Di masalah lalu, banyak masalah yang terjadi di daerah yang tidak tertangani secara baik karena keterbatasan kewenangan pemerintah daerah di bidang itu. Permasalahan itu antara lain konflik pertanahan, kebakaran hutan, pengelolaan pertambangan, perizinan investasi, kerusakan lingkungan, alokasi anggaran dari dana subsidi pemerintah pusat, penetapan prioritas pembangunan, penyusunan organisasi pemerintahan yang sesuai kebutuhan daerah, pengangkatan jabatan dalam struktural, perubahan batas wilayah administrasi, pembentukan kecamatan, kelurahan dan desa, serta pemilihan kepala daerah. Sekarang dengan berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999, kewenangan itu di desentralisasikan ke daerah. Artinya pemerintah dan masyarakat di daerah dipersilahkan mengurus rumah tangganya sendiri secara bertanggung jawab. Pemerintah pusat tidak lagi mempatronasi, apalagi mendominasi mereka. Peran pemerintah pusat dalam konteks desentralisasi ini adalah melakukan supervisi, memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah. Peran ini tidak ringan tetapi juga tidak membebani daerah secara berlebihan.¹⁷

Oleh karena itu dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kombinasi yang efektif antara visi yang jelas serta kepemimpinan yang kuat dari pemerintahan pusat dengan keleluasaan berprakarsa dan berkreasi dari pemerintahan daerah. Berikut akan dijelaskan visi dan konsep dasar otonomi daerah.

1. Visi Otonomi Daerah

¹⁷ H. Syaekani, dkk., *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan* (Yogyakarta : Pustaka Pelajar, Tahun 2012), Cet. IX , h.172-173

Menurut M. Ryaas Rasyid, visi otonomi daerah dapat dirumuskan menjadi tiga ruang lingkup utama. Tiga ruang lingkup tersebut meliputi visi dibidang Politik, ekonomi dan sosial budaya.

a. Visi di Bidang Politik

Selain merupakan buah dari kebijakan desentralisasi, otonomi daerah juga merupakan bagian dari desentralisasi. Oleh karena itu, dalam kaitannya dengan visi politik, otonomi daerah dipahami sebagai :

- 1) Proses untuk mendorong lahirnya pemerintah daerah yang dipilih secara demokratis
- 2) Memberi kemungkinan berlangsungnya pemerintah yang peka terhadap kepentingan masyarakat luas
- 3) Memelihara tata cara pengambilan keputusan yang taat asa pertanggungjawabatan masyarakat
- 4) Pemberian kesempatan untuk membentuk pemerintahan daerah yang sesuai kebutuhan daerah
- 5) Pengembangan sistem pengelolaan pemerintah yang efektif.

b. Visi di Bidang Ekonomi

Di bidang ekonomi, otonomi daerah antara lain memiliki visi :

- 1) Menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah
- 2) Pengoptimalan pendayaguna potensi ekonomi daerah melalui pengembangan kebijakan regional dan lokal untuk pemerintah daerah

- 3) Mendorong sikap prakarsa yang kreatif bagi pemerintah daerah untuk menunjang perekonomian di daerahnya
- 4) Membawa masyarakat kepada tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi.

c. Visi di Bidang Sosial dan Budaya

Di bidang sosial budaya otonomi daerah mempunyai visi :

- 1) Menciptakan dan memelihara keselarasan sosial
- 2) Memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang kondusif untuk menghadapi dinamika zaman.¹⁸

2. Konsep Dasar Otonomi Daerah

Berdasarkan visi misi di atas, maka konsep dasar otonomi daerah yang kemudian melandasi lahirnya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999, merangkum hal-hal sebagai berikut :

- 1) Penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintah dalam hubungan domestik kepada daerah. Kecuali untuk bidang keuangan dan moneter, politik luar negeri, peradilan, pertahanan, keagamaan serta beberapa bidang kebijakan pemerintah yang bersifat strategis nasional, maka pada dasarnya semua bidang pemerintahan yang lain dapat didesentralisasikan. Dalam konteks ini pemerintahan daerah tetap terbagi atas dua ruang lingkup, bukan tingkatan, yaitu daerah kabupaten dan kota yang di beri status otonom penuh dan provinsi

¹⁸ Moh. Rofii Adji Sayketi, *Peran Masyarakat dalam Otonomi Daerah* (Klaten : Cempaka Putih, Tahun 2008), h. 7-8

yang diberi otonomi terbatas. Otonomi penuh berarti tidak adanya operasi pemerintahan pusat di daerah kabupaten dan kota, kecuali untuk bidang-bidang yang di kecualikan tadi. Otonomi terbatas berarti adanya ruang yang tersedia bagi pemerintah pusat untuk melakukan operasi di daerah provinsi.

- 2) Penguatan peran DPRD dalam pemilihan dan penetapan kepala daerah. Kewenangan DPRD dalam menilai keberhasilan atau kegagalan kepemimpinan kepala daerah harus di tegaskan. Pemberdayaan dan penyalur aspirasi masyarakat harus dilakukan.
- 3) Pembangunan tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur setempat demi menjamin tampilnya kepemimpinan pemerintahan yang berkualitas tinggi dengan tingkat akseptabilitas yang tinggi pula.
- 4) Peningkatan efektifitas fungsi-fungsi pelayanan eksekutif melalui pembenahan organisasi dan institusi yang dimiliki agar lebih sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang telah didesentralisasikan, setara dengan beban tugas yang dipikul, setara dengan kondisi daerah, serta lebih responsif terhadap kebutuhan daerah.
- 5) Peningkatan efisiensi administrasi keuangan daerah serta pengaturan yang jelas atas sumber-sumber pendapatan negara dan daerah, pembagian revenue dari sumber penerimaan yang berkaitan dengan kekayaan alam, pajak dan retribusi, serta tata cara dan syarat untuk pinjaman dan obligasi daerah.

- 6) Perwujudan desentralisasi fiskal melalui pembesaran alokasi subsidi dari pemerintah pusat yang bersifat "block grant" pengaturan pembagian sumber-sumber pendapatan daerah, pemberian keleluasaan kepala daerah untuk menetapkan prioritas pembangunan, serta optimalisasi upaya pemberdayaan masyarakat melalui lembaga-lembaga swadaya pembangunan yang ada.
- 7) Pembinaan dan pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai lokal yang bersifat kondusif terhadap upaya memelihara harmoni sosial dan solidaritas sosial sebagai satu bangsa.¹⁹

D. Hubungan Pemerintahan Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Pasca diterbitkannya undang-undang terkait otonomi daerah banyak sekali imbas-imbis yang berpengaruh terhadap keberjalanan pemerintah baik di pusat maupun di daerah. Misalnya hubungan pemerintah pusat dan daerah merupakan sesuatu yang banyak diperbincangkan karena dalam proses pelaksanaannya sering menimbulkan tarik-menarik kepentingan (*spanning of interest*), antara kedua satuan pemerintah.²⁰

¹⁹ Syamsyudin Haris, *Desentralisasi & Otonomi Daerah : Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintah Daerah* (Jakarta : LIPI Pres, Tahun 2007), h. 10

²⁰ Nayyati, *Skripsi Pengaturan dan Pelaksanaan Perda Nomor 13 Tahun 2014 Tentang Penyelenggaraan Perhubungan, Komunikasi dan Informatika Pasal 29 Ayat (2) Terhadap Ketertiban Trayek Angkutan Umum dalam Konteks Otonomi Daerah*, Fakultas Syariah UIN SMH Banten, Tahun 2017, h. 65

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan karena itu Negara Republik Indonesia tidak mempunyai daerah-daerah di dalam lingkungannya yang bersifat negara pula. Dengan adanya asas desentralisasi di Indonesia maka pemerintah daerah di berikan kewenangan khusus untuk menatur urusan pemerintahannya sendiri selama urusan tersebut tidak bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat.

Hak otonomi yang diberikan kepada daerah berdasarkan pasal 18 Undang-undang Dasar Republik Indonesia jo. Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah adalah sangat berlainan dengan kedaulatan negara (*souvereiniteit*), *souvereiniteit* merupakan suatu atribut dari negara, akan tetapi tidak merupakan atribut dri bagian-bagian negara itu, yang hanya dapat memperoleh hak-haknya dari negara dan justru sebagai bagian dari negara diberikan hak untuk berdiri sendiri (*zelfstanding*) akan tetapi tidak merdeka (*onafhankelyk*) dan tidak lepas dari atau sejajar dengan negara.²¹

Dengan demikian, maka pemerintah pusat mempunyai wewenang atas ketentuan-ketentuan otonomi. Hal demikian itu memang sesuai denganmaksud dari pada desentralisasi dan dekonsentrasi yang pada hakekatnya tidak lebih dari suatu sarana atau cara untuk melakukan pemerintah di daerah dengan sebaik-baiknya.

Dari uraian di atas jelas bahwa dalam upaya meningkatkan pemerintahan daerah maka perlu adanya hubungan yang harmonis antara pemerintah pusat dan

²¹ Irwan Soejito *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah* (Jakarta : Bhineka Cipta, Tahun 1990), h.183

pemerintahan daerah. Untuk itu penulis membagi secara kedalam tiga hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam menyelenggarakan otonomi daerah yaitu sebagai berikut :

1. Hubungan dalam bidang kewenangan

Sejak Negara Republik Indonesia diproklamasikan, para pendiri negara (*the founding father*) berkeinginan bahwa negara Indonesia ini merupakan Negara Kesatuan. Hal ini dapat dilihat dalam konstitusi negara ini yaitu UUD 1945 Pasal 1 ayat (1) yang menyebutkan bahwa :

“Negara Indonesia ialah negara Kesatuan yang berbentuk Republik”

Pasal ini, sejak Konstitusi Indonesia ditetapkan sampai terjadinya amandemen pasal-pasal dalam Konstitusi RI (UUD 1945), ternyata tidak termasuk ke dalam pasal yang diamandemen. Hal ini membuktikan bahwa sejak diproklamasikannya negara ini hingga sekarang, Indonesia tetap berprinsip pada bentuk negaranya sebagai Negara Kesatuan. Bahkan, hasil amandemen UUD 1945 menetapkan bahwa khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat di lakukan perubahan.²²

Ciri yang melekat dari negara kesatuan, yaitu adanya Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang keduanya saling berhubungan erat dan saling menentukan. Sebagai konsekuensi dari negara kesatuan sesuai dengan ciri tersebut penyelenggara pemerintahan di Indonesia terbagi menjadi Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah.

²² Pasal 37 Ayat (5) UUD 1945.

Hubungan dalam bidang kewenangan berkaitan dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintah atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini mencerminkan bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Suatu daerah dapat di golongkan sebagai otonomi luas apabila memenuhi syarat berikut :

- 1) Urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu.
- 2) Apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.
- 3) Sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Dalam penyelenggaraan otonomi luas, urusan pemerintahan yang diselenggarakan kepada daerah jauh lebih banyak apabila di bandingkan dengan urusan pemerintah yang tetap menjadi wewenang pemerintah pusat. Otonomi luas bisa bertolak dari prinsip “semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang di tentukan sebagai urusan pusat sebagai mana diatur dalam undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 10 ayat (2) yaitu :

- 1) Urusan Politik Luar Negeri/Diplomatik
- 2) Uursan Pertahanan

- 3) Urusan Keamanan
- 4) Urusan Yustiti
- 5) Urusan Moneter dan Fiskal Nasional
- 6) Urusan Agama²³

Selain enam urusan pemerintahan tersebut, selebihnya menjadi wewenang pemerintah daerah. Dengan demikian urusan pemerintah daerah tidak terbatas. Daerah diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dianggap mampu dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan memiliki potensi untuk dikembangkan sehingga kesejahteraan masyarakat dapat di tingkatkan dengan mudah.

2. Hubungan dalam bentuk pembinaan dan pengawasan

Penyelenggaraan pemerintah di daerah berdasarkan pada prinsip permusyawaratan yang dilakukan oleh masyarakat daerahnya sehingga prinsip demokrasi harus dikembangkan juga dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Hal ini dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 angka (2) yang menyebutkan bahwa :

“Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara

²³ Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi* (Bandung : Pustaka Setia, Tahun 2015), h. 345

Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”

Pasal ini mengandung pengertian bahwa setiap kebijakan mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah harus berdasarkan aspirasi yang di kehendaki masyarakat, sesuai dengan prinsip otonomi seluas-luasnya sehingga setiap keinginan dari masyarakatnya dapat terpenuhi.

Pembinaan dan pengawasan sebagaimana diatur dalam Bab XII Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan diatur lebih terperinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilakukan oleh Pemerintah Pusat untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini karena tidak menutup kemungkinan dengan diberikannya kekuasaan dan kewenangan untuk menjalankan roda pemerintahannya (desentralisasi), daerah dengan kewenangannya sendiri menyelenggarakan pemerintahan tanpa memperhatikan kebutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pemerintah Pusat) sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945.

Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh pemerintahan meliputi :

- 1) Koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan
- 2) Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan
- 3) Pemberian bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan

- 4) Pendidikan dan pelatihan
- 5) Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan.²⁴

Kordinasi dilaksanakan secara berkala pada tingkat nasional, regional atau provinsi. Pemberian pedoman dan standar mencakup aspek perencanaan, pelaksanaan, tata laksana, pendanaan, kualitas, pengendalian dan pengawasan. Pemberian bimbingan, supervisi dan konsultasi dilaksanakan secara berkala dan sewaktu-waktu dapat berubah sesuai dengan kebutuhan yang ada di daerah.

Selanjutnya, dalam rangka mewujudkan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, pemerintah pusat melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang diatur dalam Bab XII Pasal 218 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Maksud dari pengawasan ini adalah menjaga pelaksanaan otonomi oleh daerah-daerah agar diselenggarakan dan tidak bertindak melebihi wewenangnya sehingga daerah dengan wewenangnya yang luas, nyata dan bertanggungjawab dalam menyelenggarakan pemerintah yang tanpa memerhatikan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam hal ini jelas maka akan menimbulkan tuntutan-tuntutan yang bersifat memperlemah kesatuan dan persatuan bangsa, bahkan sampai ke tuntutan pemisahan diri dari negara.²⁵ Untuk menghindari tuntutan itu maka perlu

²⁴ Siswanto Sunarno *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia* (Jakarta : Sinar Grafika, Tahun 2006), h. 96

²⁵ Utang Rosidin *Otonomi Daerah dan Desentralisasi* (Bandung : Pustaka Setia, Tahun 2015), h. 351

adanya pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap keberjalanan penyelenggaraan pemerintah daerah yang sesuai dengan undang-undang.

Menurut Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Pasal 1 ayat (4) dijelaskan bahwa :

“Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah adalah proses kegiatan yang ditunjukkan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan”

Fungsi pengawasan ini dalam rangka menjamin terlaksananya kebijaksanaan pemerintah dan rencana pembangunan pada umumnya. Dalam organisasi pemerintahan, pengawasan bertujuan menjamin :

- 1) Keserasian antara penyelenggara tugas pemerintah oleh pemerintah daerah dan pemerintah pusat
- 2) Kelancaran penyelenggaraan pemerintah secara berdaya guna dan berhasil guna.²⁶
3. Hubungan dalam bidang keuangan

Hubungan keuangan antara pemerintahan pusat dan pemerintah daerah sangatlah menentukan kemandirian otonomi. Akan tetapi, yang umum dipersoalkan adalah minimnya jumlah uang yang dimiliki pemerintah daerah dibandingkan dengan yang dimiliki oleh pemerintah pusat. Berdasarkan premis ini, inti hubungan keuangan

²⁶ C.S.T Kansil dan Christine S.T Kansil *Pemerintah Daerah di Indonesia, Hukum Administrasi Daerah* (Jakarta : Sinar Garfika, Tahun 2002), h. 12

pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah perimbangan keuangan. Perimbangan adalah memperbesar pendapatan asli daerah sehingga lumbung keuangan daerah dapat berisi lebih banyak.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Pasal 15 ayat 1

Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam bidang keuangan meliputi :

- 1) Pemberian sumber-sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah
- 2) Pengalokasian dana perimbangan kepada pemerintahan daerah
- 3) Pemberian pinjaman dan/atau hibah kepada pemerintahan daerah

Sementara itu, hubungan dalam bidang keuangan antar pemerintahan daerah meliputi :

- 1) Bagi hasil pajak dan nonpajak antara pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota
- 2) Pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab bersama
- 3) Pembiayaan bersama atas kerja sama antar daerah
- 4) Pinjaman dan/atau hibah antar pemerintahan daerah.