

### **BAB III**

#### **TINJAUAN UMUM UUD NO.11 TAHUN 2006**

##### **A. Landasan Konstitusional Otonomi Khusus**

Terdapat rumusan tentang pengertian perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yang penting adalah bagaimana hal itu dilaksanakan. Dari aspek hukum tata negara Indonesia, yang perlu mendapat perhatian adalah bahwa Indonesia, merupakan negara kesatuan. Ini berarti bahwa pembagian sumber-sumber penerimaan harus *selalu berada dalam kerangka negara kesatuan*. Dari provinsi-provinsi yang ada di Indonesia sekarang ini, empat provinsi yang termasuk kaya akan sumber alamnya. Keempat provinsi itu adalah sebagai berikut:

1. Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam,
2. Provinsi Riau,
3. Provinsi Kalimantan Timur,
4. Provinsi Papua

Dengan demikian, kalau ada provinsi yang kaya akan sumber daya alam, maka ada pula provinsi yang kurang atau miskin akan sumber daya alam. Hal ini juga terjadi pada kabupaten dan kota. Itulah sebabnya, dalam pengertian tentang perimbangan antara pemerintah pusat dan daerah terdapat perkataan proposional, demokratis, adil, dan transfaran dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah. Maksudnya adalah agar tinjau dari aspek hukum terdapatkepastian tentang dasar-dasar pembiayaan pemerintahan daerah. Untuk itu di perlukan pula sumber-sumber penerimaan daerah. Dalam melaksanakan otonominya, sumber-sumber penerimaan daerah adalah sebagai berikut:

1. Pendapat Asli Daerah (PAD)
2. Dana perimbangan
3. Pinjaman daerah
4. Lain-lain penerimaan yang sah

Dalam UU No.25 tahun 1999 diatur dengan jelas PAD, dana perimbangan, tata cara pinjaman daerah dilakukan, serta lain-lain penerimaan yang sah, dalam penjelasan dikatakan antara lain hibah, dana darurat dan penerimaan lainnya, sesuai dengan peraturan perundnag-undangan yang berlaku.<sup>1</sup>

Sejak proklamasi kemerdekaannya, Negara Republik Indonesia telah menetapkan bahwa landasan konstitusional negara ini adalah ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam Undang-undang Dasar tahun 1945, yang memuat aturan-aturan dalam hal-hal yang mencakup pengertian konstitusi (kumpulan norma hukum yang mengatur alokasi fungsi, kekuasaan, serta tugas berbagai lembaga negara, serta yang menentukan hubungan-hubungan diantara lembaga-lembaga negara tersebut dengan rakyat.

Pada masa pemerintahan orde baru, UUD 1945 sebagai konstitusi Negara Republik Indonesia bersifat *rigid*, sehingga pasal-pasal yang terdapat dalam UUD 1945 tidak bisa diubah (amandemen). Tujuannya adalah melanggengkan kekuasaan pemerintahan orde baru agar mampu menguasai dan terus menjalankan roda pemerintahannya sesuai dengan apa yang mereka inginkan. Pemerintahan pada masa ini menerapkan *desakralisasi* UUD 1945, sehingga tidak ada seorangpun dari anggota MPR, lembaga yang berhak mengubah UUD 1945. Bahkan, presiden Soeharto ketika itu apabila perlu memecuk anggota MPR dengan maksud agar sidang untuk mengubah UUD 1945 tidak mencapai kourum dua pertiga.

Ketika arus reformasi mulai bergulir sekitar tahun 1998, muncul keinginan rakyat, terutama dari para akademisi dan tokoh negara yang menghendaki perubahan konstitusi Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945). Dengan demikian, UUD 1945 yang pada awalnya (masa pemerintahan orde baru) dianggap sebagai konstitusi yang *rigid*, mulai bergeser sebagai konstitusi yang fleksibel. Pada saat sidang umum MPR 1999, yaitu “diklaim” sebagai pemilu yang paling demokratis dalam ketata negaraan Negara Republik Indonesia, Majelis Permusyawaratan Rakyat dibawah pimpinan oleh Prof. Dr.

---

<sup>1</sup> Sri Soemantri, *Otonomi Daerah*, h.65-66

H. Amien Rais, mulai mengamandemen pasal-pasal yang dianggap tidak sesuai lagi dengan kehidupan demokratisi Ketata Negara Republik Indonesia. Pada periode tersebut (1999-2004), MPR berhasil mengadakan perubahan-perubahan (amandemen) UUD 1945 sebanyak 4 kali perubahan, yaitu perubahan I (19 oktober 1999), perubahan II (18 agustus 2000), perubahan III (10 november 2001), dan perubahan IV (10 agustus 2002).<sup>2</sup> Setelah terjadinya amandemen terhadap pasal 18 UUD 1945, pengaturan yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah semakin bertambah. Pasal 18 hasil amandemen II UUD 1945 mengandung prinsip-prinsip dan ketentuan berikut:

1. *Prinsip daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan* (pasal 18 ayat 2). Prinsip ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonomi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebelum amandemen, pasal ini tidak menegaskan pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya. Hanya dalam penjelasan disebutkan bahwa “daerah-daerah itu bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka. “sebagai implemantasinya, diadakan satuan pemerintahan dekonsentrasi di daerah (pemerintahan wilayah) dan fungsi-fungsi dekonsentrasi dalam pemerintahan daerah (kepala daerah sekaligus sebagai kepala wilayah).

Pasal 18 amandemen lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis, karena pasal ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah diselenggarakan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Gubernur, Bupati, Walikota, semata-mata sebagai penyelenggara

---

<sup>2</sup> Utang Rosidin, *Otonomi Daerah Dan Desentralisasi*, (Bandung: Pustaka Setia 2010) h.31-32

otonomi di daerah, walaupun ini tidak berarti pembentukan suatu pemerintahan dekonsentrasi di daerah menjadi terlarang. Sepanjang di perlukan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, suatu pemerintahan pusat dapat membentuk satuan pemerintahannya di daerah, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.

2. *Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya* (pasal 18 ayat 5). Keinginan untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya telah muncul pada saat BPUPKI menyusun rancangan UUD. Hal ini tampak diantaranya dari pidato Ratulangi yaitu “supaya daerah pemerintahan di beberapa pulau besar diberi hak seluas-luasnya untuk mengurus keperluannya sendiri, tentu dengan persetujuan, bahwa daerah-daerah itu adalah daerah di Indonesia.” Keinginan ini kemudian dituangkan dalam UUDS 1950, pasal 131 ayat (2).

Meskipun secara historis Negara Kesatuan Republik Indonesia menghendaki pelaksanaan otonomi seluas-luasnya, hal ini tidak dimuat dalam UUD 1945 sehingga muncul sistem pemerintahan yang sentralistik. Itulah sebabnya, amandemen pasal 18 yang menegaskan prinsip otonomi seluas-luasnya sangatlah tepat. Pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Campur tangan pemerintah pusat hanyalah yang benar-benar bertalian dengan upaya menjaga keseimbangan antara prinsip kesatuan (*unity*) dan perbedaan (*deiversity*)

3. *Prinsip kekhususan dan keragaman daerah* (pasal 18 A, ayat 1). Prinsip ini mengandung pengertian bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak haryus seragam (*uniformitas*). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah. Otonomi untuk daerah-daerah pertanian dapat berbeda dengan daerah-daerah industry, atau antaradaerah pantai dan pedalaman, dan sebagainya.
4. *prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya* (pasal 18B, ayat 2). Masyarakat hukum

adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat isitiadat, seperti desa, marga, nagari, gampong, dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat berundak kedalam atau keluar sebagai sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum ) yang mandiri dan memrintah diri mereka sendiri.

pasal 18B amandemen mengandung pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat sesuai sengan perannya sebagai subsistem Negara Kesatuan Republik Indonesia yang maju dan moderen. Selain itu, hak-hak tradisional yang meliputi hak ulayat, hak-hak memperoleh manfaat atau kenikmatan dari tanah air, diakui dan dijunjung tinggi.

5. *Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa* (pasal 18B ayat 1). Yang dimaksud dengan “bersifat istimewa” adalah pemerintahan asli atau pemerintahan daerah bumiputra. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah terdapat daerah istimewa, seperti Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Daerah Khusus, seperti Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI) Jakarta. Dalam pasal 18B, perkataan “khusus” memiliki cakupan yang lebih luas, antara lain karena dimungkinkan membentuk pemerintahan daerah dengan otonomi khusus (Aceh, Irian jaya). Untuk Aceh, otonomi khusus berkaitan dengan pelaksanaan syariat Islam sehingga tidak berbeda dengan status Aceh sebagai daerah istimewa. Setiap daerah dapat menuntut kekhususan berdasarkan faktor tertentu tanpa kriteria umum yang telah ditentukan dalam undang-undang.
6. *Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum* (pasal 18 ayat 3). Dengan prinsip ini, tidak aka nada lagi pengangkatan anggota DPRD. DPRD harus dipilih secara langsung olrh rakyat. Demikian juga, halnya dengan pemilihan gubernur, bupati,

walikota, yang menurut undang-undang nomor 32 tahun 2004 hasil revisi ditentukan secara langsung oleh rakyat (bukan oleh DPRD lagi).

7. *Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil* (pasal 18A ayat 2). Pengaturan hubungan antara pusat dan daerah yang adil dan selaras, dimaksudkan untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang bersangkutan. Dengan adanya prinsip tersebut, pengaturan semua hal-hal yang ada pada pemerintahan daerah (termasuk masalah kekayaan) akan dibagi sesuai dengan kebutuhan daerah.<sup>3</sup>

Dalam kaitannya dengan dasar hukum bagi pemerintah daerah yang bersifat khusus terdiri dari tiga prinsi yang dianggap berkaitan dengan pemerintah daerah yang bersifat khusus, khususnya daerah provinsi Aceh. Ketiga prinsip itu yaitu pertama, prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Kedua, prsinsip kekhususan dan keragaman daerah. Ketiga, prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus.

Pembahasan mengenai bentuk otonomi daerah maka tidak akan lepas dari kerangka negara kesatuan. Sebuah negara kesatuan adalah sebuah bentuk negara yang didalamnya tersusun oleh negaranegara bagian, melainkan hanya terdapat daerah-daerah atau satuan pemerintahan yang lebih rendah kekuasaanya daripada pemerintah pusat yang disertai atau diberikan kewenangan untuk mengatur suatu urusan pemerintahan tertentu.

Dalam sebuah negara kesatuan, tidak terdapat negara dalam negara. Seberapapun luasnya otonomi yang terdapat dalam sebuah negara kesatuan, tidak menjadikan daerah tersebut sebagai sebuah negara bagian. Formasi negara kesatuan dideklarasikan saat kemerdekaan oleh para pendiri negara dengan mengklaim seluruh wilayah sebagai bagian dari satu negara. Tidak ada kesepakatan para penguasa apalagi negara-negara, karena diasumsikan bahwa semua wilayah yang bersifat independen. Dengan dasar itu, maka

---

<sup>3</sup> Utang Rasidin, *otonomi daerah dan desentralisasi*, (Bandung, pustaka setia, 2010), h.33-37

negara membentuk daerah-daerah atau wilayah-wilayah yang kemudian diberi kekuasaan atau kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengurus berbagai kepentingan masyarakatnya, ini diasumsikan bahwa negaralah yang menjadi sumber kekuasaannya.

Kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara tetaplah dipegang oleh pemerintah pusat. Pemerintah pusat (DPR bersama presiden) menetapkan kewenangan apa saja yang dapat menjadi urusan rumah tangga pemerintah daerah berdasarkan undang-undang. Jika suatu kewenangan ditetapkan oleh undang-undang sebagai kewenangan pemerintah pusat, maka pemerintah daerah tidak dapat mengurus urusan yang merupakan kewenangan pemerintah pusat tersebut.

Dalam bentuk negara federal, dikarenakan kewenangan (kedaulatan) asli berasal dari negara-negara bagian, maka sebelum diberlakukannya suatu peraturan pemerintah federal, pemerintah negara bagian haruslah melakukan tindakan hukum terlebih dahulu apakah peraturan tersebut akan mengikat bagi negara bagian itu atau tidak. Berbeda halnya dengan bentuk negara federal, dalam konsep negara kesatuan tidaklah demikian halnya. Karena kedaulatan atau kekuasaan tertinggi berada pada pemerintah pusat, maka pemerintah daerah harus tunduk pada keputusan-keputusan yang dibuat oleh pemerintah pusat tersebut. Akan tetapi, keputusan-keputusan yang dibuat oleh pemerintah pusat tersebut harus tetap mengacu dan tidak boleh bertentangan dengan konstitusi sebagai hukum dasar.<sup>4</sup>

## **B. Konsep otonomi daerah**

Untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam konteks hubungan pusat-daerah dalam literature hukum dan pemerintahan daerah dikenal adanya 3 (tiga) asas yaitu dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan (*medebewind*). Pasal 18 ayat (2) UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945 hanya menegasakan pemerintahan daerah provinsi,

---

<sup>4</sup> Rusdianto sesung, *hukum otonomi daerah*, (bandung : refika aditama, 2013), h. 47-50

daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Penegasan penerapan asas dekonsentrasi baru diatur dan dinyatakan dalam pasal 20 ayat 2 UU no.32 tahun 2004 “*dalam penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan*”.

Terlepas dari pembicaraan apakah desentralisasi dan dekonsentrasi merupakan asas atau tidak, di bawah ini akan di kemukakan pengertian desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan yang diberikan oleh undang-undang nomor 32 tahun 2004, yaitu :

- a. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah 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 pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi menjadi urusan dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan 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.
- b. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil 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 pemerintah dapat diserahkan kepada daerah berdasarkan asas desentralisasi. Sehingga penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pusat dilaksanakan oleh perangkat pemerintah pusat di daerah berdasarkan asas dekonsentrasi. Urusan-urusan dekonsentrasi tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat, baik mengenai perencanaan, kebijakan, pelaksanaan maupun pembiayaan. Unsur



pelaksanaan dari urusan dekonsentrasi ini adalah instansi vertical yang dikoordinasikan oleh kepala daerah (gubernur) dalam kedudukannya selaku perangkat pemerintah 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 meletakkan otonomi penuh dan luas kepada daerah kabupaten dan daerah kota.

- c. Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah 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 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.<sup>5</sup>

Komponen utama pengertian otonomi, yaitu komponen wewenang dan menetapkan dan melaksanakan kebijakan sebagai komponen yang mengacu pada konsep pemerintahan yang diperoleh dari pemerintahan pusat melalui desentralisasi wewenang, dan wewenang tersebut merupakan wewenang formal dan komponen kemandirian daerah tersebut dari sisi pendapatan yang dihasilkan baik dari pendapatan asli daerahnya (PAD) yang relative besar dibandingkan bentuk dana alokasi umum (DAK) serta dana yang lain.

Dalam UU No.22 dan UU No.32/2004 disebutkan bahwa prinsip otonomi yang dianut adalah ;

1. Otonomi luas

---

<sup>5</sup> Entol Zaenal Muttaqin, *pokok-pokok hukum ketatanegaraan*, (serang, lembaga penelitian dan pengabdian kepada masyarakat 2014) h. 156-161

Adalah keluasan daerah untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal dan agama. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan. Selain itu terdapat kewenangan bidang lainnya yang meliputi :

- a. Kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengadilannya pembangunan nasional secara makro.
- b. Dana perimbangan keuangan.
- c. Sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara
- d. Pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia
- e. Pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi yang strategis.
- f. Konservasi dan standarisasi nasional.

## 2. Otonomi Nyata

Otonomi nyata adalah keluasan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah yang berpotensi dengan khas. Bidang yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan kota, meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan, dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industry dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertahanan, koperasi dan tenaga kerja.

Sementara itu, otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan tujuan utama dari tujuan nasional.

## 3. Otonomi yang bertanggung jawab

Adalah perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai pemberian otonomi daerah, sementara itu, otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan tinjauan utama dari tujuan nasional.

Yang berupa :

- a. Peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik.<sup>6</sup>
- b. Pengembangan hidup demokrasi.
- c. Keadilan dan pemerataan pembangunan.
- d. Pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dalam rangka menuju NKRI.
- e. Keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya.

Artinya mampu membangun kerjasama antara daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antara daerah, hal yang tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya negara republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Konsep otonomi daerah menurut Undang-undang nomor 22 tahun 1999, sebagai berikut :

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah.

---

<sup>6</sup> [www.compasiana.com/amp/simonmanalu/konsep-otonomi -daerah-good-governance-dan-reinventing-government-dalam-pembangunan-daerah](http://www.compasiana.com/amp/simonmanalu/konsep-otonomi-daerah-good-governance-dan-reinventing-government-dalam-pembangunan-daerah), diakses pada tanggal 30 september 2020 pukul 11:11 wib

2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.
3. Pelaksanaan otonomi yang luas dan utuh diletakkan pada kabupaten dan kota, sedangkan otonomi daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara, sehingga tetap terjalin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antara daerah.
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom dan karenanya dalam kabupaten dan kota tidak ada lagi wilayah administrasi.
6. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi legislatif daerah, baik sebagai legislasi, pengawasan, maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.
7. Pelaksanaan asas dekonstruksi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi.<sup>7</sup>

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 pasal 1 angka 5 definisi otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan-peraturan perundang-undangan.

Jika di lihat dari semangat undang-undang tersebut maka tujuan otonomi daerah adalah :

1. Meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat di daerah agar semakin baik
2. Memberi kesempatan daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri
3. Meringankan beban pemerintah pusat
4. Memberdayakan dan mengembangkan potensi sumber daya alam dan masyarakat daerah

---

<sup>7</sup> Undang-undang nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah

5. Mengembangkan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan di daerah
6. Memelihara hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah maupun antardaerah untuk menjaga keutuhan NKRI
7. Meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan
8. Mewujudkan kemandirian daerah dalam pembangunan.

Dengan kata lain pemerintah ingin melaksanakan pasal 18 UUD 1945 yaitu dengan melaksanakan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Untuk itu, pemberlakuan otonomi daerah memberikan ruang (kewenangan) pemerintah daerah untuk merencanakan dan melaksanakan kebijakan dan program yang sesuai dengan potensi daerahnya masing-masing.

Pengelolaan sumber daya yang dilakukan dengan hati-hati dan bertanggung jawab oleh pemerintah serta melibatkan masyarakat setempat sangat berpotensi mengurangi kesenjangan yang semakin melebar disegala bidang.<sup>8</sup>

### C. Tujuan di bentuknya otonomi daerah

Tujuan dari otonomi daerah menurut undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah pasal 2 ayat 3 menyebutkan bahwa tujuan otonomi daerah *ialah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya. Kecuali urusan pemerintahan yang memang menjadi urusan pemerintah, dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.* Berikut penjelasannya :

- a. **Meningkatkan pelayanan umum.** Dengan adanya otonomi Daerah diharapkan adanya peningkatan pelayanan umum secara maksimal dari lembaga pemerintah di masing-masing Daerah. Dengan pelayanan yang maksimal tersebut diharapkan masyarakat dapat merasakan secara langsung manfaat dari otonomi Daerah.

---

<sup>8</sup><https://brainly.co.id/tugas/>, diakses pada , 30 september 2020, pukul 09:59 wib

- b. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat.** Setelah pelayanan yang maksimal dan memadai, diharapkan kesejahteraan masyarakat pada suatu daerah otonom bisa lebih baik dan meningkat. Tingkat kesejahteraan masyarakat tersebut menunjukkan bagaimana daerah otonom bisa menggunakan hak dan wewenangnya secara tepat, bijak dan sesuai dengan yang diharapkan.
- c. Meningkatkan daya saing daerah.** Dengan menerapkan otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan daya saing daerah dan harus memperhatikan bentuk keanekaragaman suatu daerah serta kekhususan atau keistimewaan daerah tertentu secara tetap mengacupada semboyan negara kita “Bhineka tunggal ika” walaupun berdeda-beda namun tetap satu jua.

Tujuan utama dikeluarkannya kebijakan otonomi daerah yaitu membebaskan pemerintah pusat dari berbagai beban dan menangani urusan suatu daerah yang bisa diserahkan kepada pemerintah daerah. Oleh karenanya pemerintah pusat memiliki kesempatan untuk mempelajari, merespon, memahami berbagai kecenderungan global dan menyeluruh serta dapat mengambil manfaat dari padanya. Pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi dalam perumusan kebijakan makro atau luas yang sifatnya umum dan lebih mendasar, juga dengan adanya desentralisasi daerah dapat mengalami proses pemberdayaan yang lebih optimal. Sehingga kemampuan prakarsa dan kreatifitas pemerintah daerah akan terpacu, dan dalam mengatasi masalah yang terjadi di daerahnya semakin kuat. Tujuan lainnya dari kebijakan otonomi daerah antara lain: mengembangkan kehidupan demokrasi, pemerataan, keadilan, mendorong dalam memberdayakan masyarakatnya, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD juga memelihara hubungan baik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> <http://Bkpsdmd.babelprov.go.id/content/otonomi-daerah-esensi-tujuan-dan-manfaatnya-bagi-provinsi-kepulauan-bangka-belitung>. Diakses pada tanggal 01 oktober 2020, pukul 10.35 wib

#### **D. Sejarah otonomi daerah di Indonesia**

##### a. Sejarah otonomi daerah masa Kolonial

Perjalanan sejarah otonomi daerah di Indonesia selalu ditandai dengan lahirnya suatu produk perundang-undangan yang menggantikan produk sebelumnya. Perubahan tersebut pada satu sisi menandai dinamika orientasi pembangunan daerah di Indonesia dari masa ke masa. Akan tetapi, disisi lain hal ini bisa pula dipahami sebagai bagian dari “eksperimentasi politik” penguasa dalam menjelaskan kekuasaannya. Periode otonomi daerah Indonesia pasca UU No.22 tahun 1948 diisi dengan munculnya beberapa UU tentang pemerintahan daerah, yaitu UU No. 1 tahun 1957 (sebagai pengaturan tunggal pertama yang berlaku seragam untuk seluruh Indonesia), UU No. 18 tahun 1965 (yang mengatur sistem otonomi yang seluas-luasnya), dan UU No. 5 tahun 1974.

Undang-undang yang disebut terakhir mengatur pokok-pokok penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi tugas pemerintah pusat di daerah. Prinsip yang dipakai dalam pemberian otonomi kepada daerah bukan lagi “otonomi yang real dan seluas-luasnya,” tetapi “otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.” Alasannya, pandangan otonomi daerah yang seluas-luasnya dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahayakan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah sesuai dengan prinsip-prinsip yang digariskan dalam GBHN yang berorientasi pada pembangunan dalam arti luas. Umur paling panjang, yaitu 25 tahun, dan baru diganti dengan undang-undang nomor 2 tahun 1999 dan undang-undang nomor 25 tahun 1999 setelah tuntutan reformasi bergulir.<sup>10</sup>

Kehadiran undang-undang nomor 22 tahun 1999 tidak terlepas dari perkembangan situasi yang terjadi pada masa itu, dimana rezim otoriter orde baru lengser dan semua pihak berkehendak untuk melakukan reformasi disemua aspek kehidupan berbangsa dan bernegara. Berdasarkan kehendak reformasi itu, sidang

---

<sup>10</sup> A. Ubaidillah dan Abdul Rojak, *pancasila, demokrasi, HAM, dan masyarakat madani*, (Jakarta, prenada media grup, 2015) h.180-181

istimewa MPR tahun 1998 yang lalu menetapkan ketetapan MPR nomor 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. Satu hal yang paling menonjol dari pergantian undang-undang nomor 5 tahun 1974 dengan undang-undang nomor 22 tahun 1999 adalah adanya perubahan mendasar pada format otonomi daerah dan substansi desentralisasi. Perubahan tersebut dapat diamati dari kandungan materi yang tertuang dalam rumusan pasal demi pasal pada undang-undang tersebut. Beberapa butir yang terkandung dalam kedua undang-undang tersebut (UU No.22 tahun 1999 dan no.25 tahun 1999) secara teoritis akan menghasilkan suatu kesimpulan bahwa desentralisasi dalam undang-undang nomor 5 tahun 1974 lebih cenderung pada corak dekonsentrasi. Sedangkan desentralisasi dalam undang-undang nomor 22 tahun 1999 lebih cenderung pada corak devolusi. Hal ini akan lebih nyata jika dikaitkan dengan kedudukan kepala daerah. Berdasarkan undang-undang nomor 5 tahun 1974, kepala daerah adalah seklaigus kepala wilayah yang merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di daerah, kenyataan menunjukkan peran sebagai kepala wilayah yang melaksanakan tugas-tugas dekonsentrasi lebih dominan dibanding sebagai kepala daerah, hal ini diungkapkan karena kepala daerah bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri dalam negeri, dan bukan pada DPRD sebagai representasi dari rakyat di daerah yang memilihnya.<sup>11</sup>

Pada tahun 1922 pemerintah kolonial mengeluarkan sebuah undang-undang baru *Wet op de Bestuurshervormin*. dengan ketentuan ini, di bentuk sejumlah *provincie*, *regentschap*, *stadsgemeente*, dan *greopmeneenschap* yang semuanya menggantikan *localeresort*. Pembentukan sejumlah daerah dilakukan dengan *ordonantie*, seperti *ordonantie* pembentukan *provincie jawa Madura*, *provincie west java*, regentschat Batavia, sedangkan pulau-pulau diluar jawa dan Madura dibentuk melalui *Groepsmeenschaps ordonantie*. Pemerintahan sehari-

---

<sup>11</sup> Sani Safitri, "sejarah perkembangan otonomi daerah di Indonesia", jurnal crikseta, volume 5, nomor 9, (februari 2016), h.81



hari di daerah dijalankan oleh *gouverneur* untuk di *provincie*, *regent* di *regentsechat*, dan *burgermeester* di *gemeente*.

Dengan demikian, dalam masa pemerintahan kolonial, warga masyarakat berhadapan dengan dua administrasi pemerintahan. Pertama, pemerintahan kolonial yang di pimpin oleh seorang gubernur jendral yang merupakan wakil dari pemerintahan Kerajaan Belanda. Di bawah gubernur jendral terdapat sejumlah residen yang menjalani roda pemerintahan *provincie*, kemudian *controlier* dan *assistant controlier*. Adapun administrasi pemerintahan asli dibawah pemerintahan kerajaan, kemudian terdapat sejumlah wedana dan asisten wedana. Satu hal yang sangat menonjol yang merupakan warisan pemerintah kolonial adalah kecenderungan sentralisasi kekuasaan pada pusat pemerintahan dan pola penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bertingkat. Hal ini masih sangat kuat di praktikan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dari waktu ke waktu.<sup>12</sup>

b. Sejarah otonomi daerah pada masa orde lama

Dilahirkan dua undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah, yang pertama yaitu undang-undang nomor 1 tahun 1945 tentang kedudukan peraturan mengenai komite nasional. daerah undang-undang ini sangat singkat, yang hanya memuat 6 pasal yang ditetapkan ada tanggal 23 november 1945. Undang-undang nomor 1 tahun 1945 mengatur pembentukan KND (komite nasional daerah), sebagaimana kita ketahui bahwa pada masa awal kemerdekaan setelah proklamasi, bangsa Indonesia belum memiliki perangkat kenegaraan yang memadai, sehingga diaturlah bahwa pada masa awal kemerdekaan KNIP (komite nasional Indonesai pusat) menyelenggarakan semua tugas-tugas lembaga kenegaraan, sampai terbentuknya lembaga negara seperti yang dimaksud dalam undang-undang 1945.

Dengan demikian pelaksanaan pemerintahan daerah dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah pada orde lama, agak sukar untuk mengadakan

---

<sup>12</sup> Utang Rosidin, *otonomi daerah dan desentralisasi*, (bandung, civi pustaka setia, 2010) h. 56-57

penilaian secara umum, akan tetapi melihat beberapa muatan undang-undang yang pernah berlaku, maka dapat disimpulkan bahwa pada masa orde lama utamanya pada saat undang-undang nomor 1 tahun 1945, dan UU No.22 tahun 1948, dan UU No.1 tahun 1957 daerah-daerah masih diberi keleluasaan yang besar untuk berotonomi, akan tetapi pasca dekrit presiden 5 juli tahun 1959 pemerintahan daerah telah bernuansa sangat sentralisasi.<sup>13</sup>

Sejarah lahirnya otonomi daerah muncul ketika Indonesia merdeka pada 17 agustus 1945 dimana pada 23 november 1945 diundangkan undang-undang nomor 1 tahun 1945 tentang peraturan mengenai kedudukan komite nasional daerah. Komite nasional daerah ini dibentuk dengan pertimbangan bahwa sebelum diadakannya pemilihan umum perlu diadakan aturan untuk menetapkan kedudukan komite nasional daerah.

Komite nasional daerah, diadakan di kepresidenan, dikota berotonomi, kabupaten, dan lain-lain daerah kecuali di daerah Surakarta dan Yogyakarta yang dianggap perlu oleh menteri dalam negeri. Komite nasional daerah menjadi badan perwakilan rakyat daerah, yang bersama-sama dipimpin oleh kepala daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih luas daripadanya. Kemudian komite nasional daerah dipilih oleh beberapa orang, sebanyak-banyaknya lima orang sebagai badan eksekutif, bersama-sama dengan dan dibikin oleh kepala daerah menjalankan pemerintahan sehari-hari dalam daerah itu.

Undang-undang nomor 1 tahun 1945 tentang peraturan mengenai kedudukan komite nasional daerah terdiri dari 6 pasal dan tanpa penjelasan. Inti dari kebijakan tersebut yaitu pengaturan mengenai kedudukan komite nasional daerah yang dalam hal ini sebagai badan perwakilan daerah.<sup>14</sup>

#### c. Sejarah otonomi daerah pada masa orde baru

Pada era ini secara tegas menyebutkan ada dua tingkat daerah otonom, yaitu daerah tingkat satu dan daerah tingkat dua. Selama orde baru berlangsung,

---

<sup>13</sup> Andi Sagala, *model otonomi daerah pada masa orde lama orde baru dan reformasi di negara kesatuan republik Indonesia*, volume III, nomor 2, oktober 2016, h.5-6

<sup>14</sup> Abdul Manan, *dinamika politik hukum di Indonesia* (Jakarta, kencana, 2018) h. 78-79

pemerintah pusat memperketat pengawasan atas pemerintah daerah sebagai perwujudan dari pelaksanaan tanggung jawab pemerintah pusat.

Dalam era tersebut dikenal tiga jenis pengawasan, yaitu pengawasan preventif, pengawasan represif, dan pengawasan umum.<sup>15</sup>

1. Pengawasan preventif

Pengawasan ini pengawasan yang dilaksanakan sebelum pelaksanaan, yaitu pngawasan yang dilakukan terhadap sesuatu yang sifatnya rencana

2. Pengawasan represif

Adalah pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan atau kegiatan dilaksanakan. Dapat juga di artikan bahwa pengawasan represif sebagai salah satu bentuk dari pengawasan atas jalannya pemerintahan.

3. Pengawasan umum

Adalah jenis pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap segala kegiatan pemerintah daerah untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan baik. Pengawasan umum di lakukan oleh MENDAGRI terhadap pemerintahan daerah.<sup>16</sup>

d. Sejarah otonomi daerah pada masa reformasi

Majelis permusyawaratan rakyat melalui Tap.MPR nomor XV/MPR/1998 mengamanatkan kepada presiden untuk menyelenggarakan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Dimaksud dengan kewenangan otonomi yang luas ialahkekuasaan daerah untuk menyelesaikan pemerintahan, kecuali dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fisik, agama, serta kewenangan lainnya yang ditetapkan dengan peraturan pemerintahan. Disamping itu, kekuasaan otonomi mencakup pula ketentuan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari pelaksanaan hingga evaluasi.

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan yang berupa

---

<sup>15</sup> <https://www.kompas.com/sekala/read/2020/02/06/134500469/sejarah-otonomi-daerah-di-indonesia>, diakses pada tanggal 06 oktober 2020, pukul 11:09 wib

<sup>16</sup> <https://inspektorat.daerah.bulelengkab.go.id/artikel/jenis-jenis-pengawasan-76>, diakses pada tanggal 06 oktober 2020, pukul 11:23 wib

pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan, dan pengawasan. Disamping itu, diberikan pula standar, arahan, bimbingan, pelatihan, supervise, pengendalian, koordinasi, pemantauan, dan evaluasi.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Abdul Manan, *dinamika politik hukum di Indonesia* (Jakarta, kencana, 2018) h.81-82

