

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 1. Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia

##### a. Pengertian Pemerintahan

Istilah sistem pemerintahan berasal dari gabungan dua kata “sistem” dan “pemerintahan”. Sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan menimbulkan suatu ketergantungan antar bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu<sup>7</sup>

Dalam Negara Kesatuan bagian-bagian negara itu lazim disebut dengan daerah, sedangkan istilah daerah merupakan istilah teknis bagi penyebutan suatu bagian tutorial yang berpemerintahan sendiri dalam rangka negara kesatuan yang dimaksud. Untuk dapat lebih memahami istilah atau pengertian tersebut dapat ditambahkan, bahwa dengan kata daerah (*gibiedsdeel*) dimaksudkan lingkungan yang di jelmakan dengan berbagai suatu kesatuan lingkungan yang disebut “Wilayah” (*gabied*). Dengan kata lain, istilah “Daerah” bermakna “bagian” atau unsur dari suatu lingkungan yang lebih besar sebagai suatu kesatuan.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, cet.ke-5, pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1983, hlm 171.

<sup>8</sup> J. Wajong, *Asas Dan Tujuan Pemerintah Daerah*, Jambatan, Jakarta, 1975, hlm24

Dalam Ilmu Negara umum (*aglemeine staatslehre*) yang dimaksud dengan sistem pemerintahan ialah hukum ketatanegaraan, baik yang berbentuk monarki maupun Republik, yaitu mengenai hubungan antar pemerintah dan badan yang mewakili rakyat. Ditambahkan Mahfud MD, sistem pemerintahan dipahami sebagai sebuah sistem hubungan tata kerja Lembaga-lembaga negara<sup>9</sup> senada dengan pendapat ahli tersebut, Jimly Asshiddiqie<sup>10</sup> mengemukakan sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad* yaitu penyelenggara pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungan dengan fungsi legislatif.

Ditinjau dari aspek pembagian kekuasaannya, organisasi pemerintah dapat dibagi dua yaitu: pembagian kekuasaan secara horizontal didasarkan atas sifat tugas yang berbeda-beda jenisnya yang menimbulkan berbagai macam Lembaga di dalam suatu negara dan pembagian kekuasaan secara vertikal menurut tingkat pemerintahan, melahirkan hubungan antara pusat dan daerah dalam sistem desentralisasi dan dekonsentrasi<sup>11</sup>

## **b. Pemerintahan Daerah Di Indonesia**

Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan yang menjadi kewenangan otonomi daerah. Dewan perwakilan rakyat daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur

---

<sup>9</sup> Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislative: Menguatnya Model Legislatif Parlemter Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hlm 23

<sup>10</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Buana Ilmu, Jakarta, 2007, hlm.311

<sup>11</sup> Moh.kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *loc.cit.*,

penyelenggara pemerintah daerah. Urusan pemerintah daerah adalah kekuasaan pemerintah daerah yang menjadi kewenangan presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara pemerintah daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan mensejahterakan masyarakat.

Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18, tentang pemerintah daerah adalah sebagai berikut:

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi kabupaten kota itu mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan Undang-undang
2. Pemerintah daerah provinsi, daerah, kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan
3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten memiliki dewan perwakilan rakyat daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum
4. Gubernur, Bupati, Wali kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dan dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat
6. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

7. Susunan dan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Selanjutnya Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 154 tentang pemerintahan Daerah, Tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/kota sebagai berikut:

1. Membentuk perda kabupaten/kota Bersama bupati/wali kota
2. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda APBD kabupaten/kota
4. Memilih bupati/wali kota
5. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada pemerintah pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota
8. Meminta laporan keterangan pertanggung jawaban bupati/wali kota dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah kabupaten /kota
9. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah

10. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya DPRD adalah Lembaga perwakilan rakyat daerah dan merupakan salah satu unsur penyelenggara pemerintah daerah di samping pemerintah daerah, ada tiga fungsi utama dari DPRD yaitu:

1. Fungsi pembentukan perda kabupaten/kota
2. Fungsi anggaran yaitu menetapkan anggaran dan
3. Fungsi pengawasan yaitu melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerinatahan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 154 tentang pemerintahan Daerah, Tugas dan wewenang DPRD Kabupaten/kota sebagai berikut:

1. Membentuk perda kabupaten/kota Bersama bupati/wali kota
2. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda APBD kabupaten/kota
4. Memilih bupati/wali kota
5. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada pemerintah pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah

7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota
8. Meminta laporan keterangan pertanggung jawaban bupati/wali kota dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah kabupaten /kota
9. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah
10. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak dan kewajiban DPRD ditetapkan dalam peraturan tata tertib DPRD berdasarkan ketentuan peraturan-peraturan perundang-undangan. DPRD sebagai Lembaga perwakilan Rakyat di daerah adalah unsur pemerintah daerah sebagai wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila. Sebagai unsur pemerintahan daerah, dalam melaksanakan tugas dan fungsinya DPRD berpegang kepada prinsip-prinsip otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. DPRD sebagai legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah, yang dimaksud dengan sejajar dan menjadi mitra adalah bahwa DPRD dan pemerintah daerah memiliki tanggung jawab yang sama dalam mewujudkan pemerintah daerah yang efisiensi, efektif dalam

rangka memberikan pelayanan sebaik-baiknya kepada masyarakat demi terjaminnya produktivitas dan kesejahteraan di daerah<sup>12</sup>

Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan pemerintah daerah lainnya. Hubungan ini meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya secara adil dan selaras.

Hubungan-hubungan ini akan menimbulkan administrasi dan kewilayahan antar sesama pemerintah. Hubungan administrasi adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan pemerintah daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan administrasi negara.

Sementara itu, hubungan kewilayahan adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi dibentuk dan di susunya daerah otonomi yang diselenggarakan dalam wilayah Negara kesatuan Republik Indonesia sehingga wilayah daerah merupakan satu kesatuan wilayah negara yang bulat. Hal ini berarti penerapan luasnya otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah. Pelaksanaan otonomi tersebut tetaplah dalam kerangka Negara kesatuan Republik Indonesia<sup>13</sup>

Sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah Daerah, pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintah yang menjadi urusan

---

<sup>12</sup> Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Perencanaan Pembangunan Daerah*, Jakarta PT Gramedia Pustaka Utama, 2004, hlm 232

<sup>13</sup> Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta PT Raja Grafindo Persada 2005, hlm 8

pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Penyelenggara desentralisasi masyarakat pembagain urusan pemerintah antara pemerintah dengan pemerintah daerah. Urusan pemerintah terdiri dari urusan pemerintah yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah dan urusan pemerintah yang di kelola secara Bersama antar tingkatan dan susunan pemerintah atau konkuren.

Urusan pemerintah dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan moneter dan fiscal nasional, yustisi, dan agama. Urusan pemerintah yang yang dapat di kelola secara bersama antar tingkatan dan susuan pemerintah atau konkuren adalah urusan-urusan pemerintah selain urusan pemerintah yang sepenuhnya menjadi urusan pemerintah. Dengan demikian dalam setiap bidang urusan pemerintahan yang bersifat konkuren senantiasa terdapat bagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota.

Untuk mewujudkan pembagian urusan pemerintahan yang bersifat konkuren tersebut secara proposional antar pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota maka ditetapkan kriteria pembagian urusan pemerintah yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi. Penggunaan ketiga kriteria tersebut diterapkan secara kumulatif sebagai satu kesatuan dengan mempertimbangan keserasian dan keadilan hubungan antar tingkatan dan susunan pemerintahan.

Kewenangan dalam pelaksanaan pemerintah daerah, meliputi kewenangan membuat perda (*zelfwetgeving*) dan penyelenggaraan pemerintahan (*zelfbestuur*) yang di emban secara demokratis. Pelimpahan atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonomi bukanlah karena hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, melainkan disebabkan oleh hakikat Negara kesatuan itu sendiri.

Prinsip pada Negara Kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara adalah pemerintah pusat (*central government*) tanpa adanya gangguan oleh suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah (*local government*). Pengaturan pelaksanaan kekuasaan negara mempunyai dua bentuk yaitu dipusatkan atau dipencarkan maka terjadi pula sebaliknya, jika kekuasaan negara dipencarkan maka terjadi desentralisasi. Dalam berbagi perkembangan pemerintah, dijumpai arus balik yang kuat ke sentralistik, yang di sebabkan faktor-faktor tertentu<sup>14</sup>

Dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 Pasal 58 tentang pemerintah daerah, dijelaskan bahwa penyelenggara pemerintah harus berpedoman kepada asas umum penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

1. Asas kepastian hukum;
2. Asas tertib penyelenggara negara;
3. Asas kepentingan umum;
4. Asas keterbukaan;

---

<sup>14</sup> Agus Salim , Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, hlm27.

5. Asas proporsionalitas;
6. Asas akuntabilitas
7. Asas efisiensi;
8. Asas efektifitas; dan
9. Asas keadilan.

Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, ada beberapa hak pemerintah dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan, terutama dalam penyelenggaraan otonomi, daerah dibekali hak dan kewajiban tertentu. Hak dan kewajiban tersebut diwujudkan dalam rencana kerja pemerintah daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapat, belanja dan pembiayaan daerah yang di kelola dalam sistem pengelola keuangan daerah.

1. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahnya
2. Memilih pemimpin daerah
3. Mengelola aparatur daerah
4. Mengelola kekayaan daerah
5. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah
6. Mendapatkan bagi hasil dari pengelola sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah
7. Mendapatkan sumber pendapatan lain yang sah dan

8. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan termasuk hak keuangan meliputi gaji pokok, tunjangan jabatan dan tunjangan lain serta hak protokoler.

Dari beberapa hak-hak di atas, menurut Pasal 67 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 daerah juga dibebani beberapa kewajiban yaitu:

1. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
2. Menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan
3. Mengembangkan kehidupan demokrasi
4. Menjaga etika norma dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah
5. Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik
6. Melaksanakan program strategi nasional dan
7. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah.

## **1. Otonomi Daerah Di Indonesia**

### **a. Pengertian Otonomi**

daerah Otonomi adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-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. berdasarkan rumusan tersebut, dalam daerah Otonomi terdapat unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Unsur batas wilayah, sebagai kesatuan masyarakat sadar hukum, batas suatu wilayah adalah sangat menentukan untuk kepastian hukum, bagi pemerintah dan masyarakat dalam melakukan interaksi hukum, misalnya penetapan kewajiban tertentu sebagai warga masyarakat serta pemenuhan hak-hak masyarakat terhadap fungsi pelayanan umum pemerintahan dan peningkatan kesejahteraan secara luas kepada masyarakat setempat. Di sisi lain, batas wilayah ini sangat penting apabila ada sengketa hukum yang menyangkut wilayah perbatasan antar daerah. Dengan perkataan lain, batas-batas yang jelas sehingga dapat dibedakan antara daerah yang satu dengan daerah lainnya.
- b. Unsur pemerintahan, eksistensi pemerintahan di daerah, didasarkan atas legitimasi undang-undang yang memberikan kewenangan kepada pemerintahan daerah, untuk menjalankan urusan pemerintahan yang berwenang mengatur berdasarkan kreativitasnya sendiri. Elemen pemerintahan daerah adalah meliputi pemerintah daerah dan Lembaga DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah
- c. Unsur masyarakat, masyarakat sebagai elemen pemerintahan merupakan kesatuan masyarakat hukum, baik *gemeinschaft* maupun *gesellschaft* jelas mempunyai tradisi, kebiasaan dan adat istiadat yang turut mewarnai sistim pemerintahan daerah, mulai dari cara berpikir, bertindak dan kebiasaan tertentu dalam masyarakat

Otonomi dapat mengandung beberapa pengertian sebagai berikut:

- a. Otonomi adalah suatu kondisi atau ciri untuk “tidak” dikontrol oleh pihak lain maupun kekuatan luar
- b. Otonomi adalah bentuk “pemerintahan sendiri” (*self government*), yaitu hak untuk memerintah atau menentukan nasib sendiri.
- c. Pemerintah sendiri yang dihormati, diakui dan dijamin tidak adanya kontrol oleh pihak lain terhadap fungsi daerah (*local or internal affair*) atau terhadap minoritas suatu bangsa
- d. Pemerintahan otonomi memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memnuhi kesejahteraan hidup maupun dalam mencapai tujuan hidup secara adil<sup>15</sup>

Sesuai dengan amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintahan daerah berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Negara kesatuan Republik Indonesia sebagai Negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Pemberian otonomi kepala daerah yang terdiri dari daerah provinsi dan kabupaten dan kota yaitu daerah yang diberikan kewenangan secara terbatas dan

---

<sup>15</sup> Mhd. Shiddiq, *Perkembangan Pemikiran Dalam Ilmu Hukum*, Pradanya Paramita, Jakarta, 2003, hlm168

meliputi kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan kota. Melalui otonomi diharapkan daerah akan mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintahan pusat diharapkan mampu memainkan perannya dalam membuka peluang memajukan daerah dengan melakukan identifikasi potensi sumber-sumber pendapatannya dan mampu menetapkan belanja daerah secara wajar, efisiensi, efektif termasuk kemampuan perangkat daerah secara meningkatkan kinerja mempertanggung jawabkan kepada pemerintah atasannya maupun kepada masyarakat<sup>16</sup>. Dan menurut Menurut Sri Soematri, adanya pelimpahan dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah otonom, hal itu bukanlah karena di tetapkan dalam konstitusinya, melainkan karena masalah itu merupakan hakikat daripada negara kesatuan<sup>17</sup>

Pengertian Otonomi daerah menurut undang-undang No 23 tahun 2014 yaitu Otonomi adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia. serta pengertian asas otonomi adalah prinsip dasar penyelenggara pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah.

Otonomi yang bertanggung jawab yang di maksud berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan

---

<sup>16</sup> HAW Widjaja, *Penyelenggara Otonomi Di Indonesia*, Jakarta Grafindo Persada, 2013, hlm 7

<sup>17</sup> Sri Soematri M., *Pengantar perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, 1981, hlm 52

kepala daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan anatar daerah dalam menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dari pengertian tersebut diatas maka tampak bahwa daerah diberi hak otonomi oleh pemerintah pusat untuk mengatur dan mengurus kepentingan sendiri<sup>18</sup>

Otonomi daerah adalah upaya mewujudkan demokratisasi dimana aspirasi rakyat dalam hal ini kepentingan yang terdapat di tiap daerah dapat terakomodasi dengan baik. Otonomi daerah memungkinkan “kearifan local” masing-masing daerah dapat berjalan sebagaimana mestinya sesuai prakarsa dan inisiatif masyarakat di daerah. Aspek pembatasan kekuasaan pun akan berjalan dengan maksimal sehingga tidak terjadi kesewang-wenangan oleh pemerintah pusat. Sebagaimana umum diketahui bahwa dalam rangka demokrasi dan pembatasan kekuasaan, dikenal adanya prinsip pemisahan kekuasaan (*Separation*

---

<sup>18</sup> [Kabo.es.blg.com/2012/06/16](http://Kabo.es.blg.com/2012/06/16). *Pelaksanaan otonomi daerah dan permasalahan*, “pelaksanaan Otonomi Daerah” diakses pada kamis tanggal 30 Januari 2013 pukul 17 WIB

*of power*). Teori yang paling populer mengenai soal ini adalah gagasan pemisahan kekuasaan negara (*Separation of Power*) yang berkembang oleh sarjana perancis bernama Montesqueieu. Menurutnya, kekuasaan negara haruslah dipisah-pisah ke dalam fungsi-fungsi legislative, eksekutif dan yudikatif<sup>19</sup>

Dari sekian banyaknya tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk mensejahterakan rakyat. Yang salah satunya terkandung dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yaitu mewujudkan kesejahteraan umum. Untuk mencapai kesejahteraan dengan keadaan masyarakat Indonesia yang plural, bukanlah sesuatu yang mudah untuk dicapai, maka diperlukan instrument yang cukup ampuh dan yang pastinya tetap mencapai tujuan dari negara Indonesia.

Dalam hal ini tentunya daerah-daerah yang lebih mengetahui dengan pasti apa yang menjadi kebutuhan dari masyarakat untuk tercapainya suatu kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu pemberian otonomi khusus pada daerah khusus adalah suatu kebijakan pemerintah pusat agar pemerintah daerah lebih leluasa untuk mencapai kesejahteraan di daerah khusus. Diberikannya otonomi khusus kepada daerah-daerah tersebut merupakan suatu bentuk nyata daripada janji negara untuk memberikan pengakuan dan sekaligus penghormatan kepada satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus.

---

<sup>19</sup> M. Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Total Media, Yogyakarta, 2013, hlm 7

Secara filosofis, penyelenggara otonomi daerah adalah bentuk pengakuan pemerintah pusat terhadap kemandirian masyarakat dan pemerintah kabupaten dan kota. Karena itu, sasaran akhir penyelenggaraan otonomi daerah adalah pemberdayaan masyarakat dan pemerintah daerah serta mendekatkan pelayanan pemerintah kepada masyarakat<sup>20</sup>

Pelaksanaan otonomi daerah kelihatannya memang sederhana. Namun sebenarnya mengandung pengertian yang cukup rumit, karena di dalamnya tersimpul makna pendemokrasian dalam arti pendewasaan politik rakyat daerah, memberdayakan masyarakat, dan sekaligus bermakna mensejahterakan rakyat berkeadilan.

R.D.H. Koesomahatmadja berpendapat bahwa dengan diberikannya “Hak dan Kekuasaan” perundangan dan pemerintahan kepada daerah otonomo seperti Provinsi dan Kabupaten/kota, maka Daerah tersebut dengan inisiatifnya sendiri dapat mengurus rumah tangga daerahnya. Untuk mengurus rumah tangga daerah tersebut dapat dilakukan dengan dua acara yaitu, pertama, membuat produk-produk hukum daerah yang tidak bertentangan dengan Undang-undang Dasar maupun Perundang-undangan lainnya. Kedua, menyelenggarakan kepentingan-kepentingan umum

---

<sup>20</sup> Bambang Yudhoyono, *Otonomi Daerah (Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD)*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1990, hlm 7

Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, pada penyelenggara otonomi luas, urusan pemerintah yang diserahkan kepada kepala daerah, jauh lebih banyak dibandingkan dengan urusan pemerintahan yang tetap menjadi wewenang pemerintah pusat, ada 6 urusan pemerintah yang sepenuhnya menjadi urusannya.

- a. Politik luar negeri
- b. Pertahanan
- c. Keamanan
- d. Yustisi
- e. Moneter dan fiscal nasional; dan
- f. Agama

**b. Asas-asas Penyelenggara Otonomi Daerah**

Ada tiga asas penyelenggara otonomi daerah yaitu Desentralisasi, Dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dari kalangan ahli hukum Indonesia, desentralisasi didefinisikan secara beragam. Menurut RDH Koesoemahatmadja, secara harfiah kata desentralisasi berasal dari dua penggalangan kata Bahasa latin yakni: *de* berarti lepas, *centrum* berarti pusat. Makna harfiah dari desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat. Dalam makna ketatanegaraan, desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah. Desentralisasi merupakan *staatkundige decentralisatie* (desentralisasi ketatanegaraan), atau lebih sering disebut

dengan desentralisasi politik, bukan *ambtelijke decentralisatie* seperti halnya dengan dekonsentrasi.<sup>21</sup> Dekonsentrasi merupakan *ambtelijk decentralisatie*, disebut pula *delegatie van bevoegheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara pusat kepada instansi bawahan untuk melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggara pemerintah. Pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangannya, instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat. Suatu *delegatie van bevoegheid* bersifat instruktif, rakyat tidak dilibatkan. Lebih tepat hubungan dekonsentrasi dinamakan *mandaat van bevoegheid*. Serta menurut R. Tresna, suatu pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*) dalam *staatskundige decentralisatie* berakibat beralihnya kewenangan pemerintahan pusat secara tetap. Pemerintahan pusat kehilangan kewenangan yang di limpahkan, beralih kepada pemerintah daerah<sup>22</sup>

Berikut Asas-asas penyelenggara otonomi daerah dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 pada Pasal 1. yaitu:

1. Asas Desentralisasi penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintahan pusat kepada daerah otonomi berdasarkan asas otonomi

---

<sup>21</sup> RDH. Koesoemahatmadja, Pengantar Kearah Sistem Pemerintah Daerah Di Indonesia, Binacipta, Bandung, 1979. Dikutip kembali oleh M. Laiza Marzuki dalam Berjalan-Jalan Di Ranah Hukum, buku kesatu RI, edisi revisi Cetakan kedua, Sekretariat Jenderal & kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm 151

<sup>22</sup> M. Laiza Marzuki, *ibid*, hlm 160

2. Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai tanggung jawab urusan pemerintahan umum.
3. Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonomi untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Desentralisasi adalah strategi mendemokratisasi sistem politik dan menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang merupakan isu yang selalu ada dalam praktek administrasi publik. Desentralisasi memperkenankan level kekuasaan yang lebih rendah atau dibawa untuk menentukan sejumlah isu yang langsung mereka perhatikan. Desentralisasi biasanya menyerahkan secara sistimatis dan rasional pembagian kekuasaan, kewenangan dan tanggung jawab dari pusat kepada pinggiran, dari level atas pada level bawah, atau dari pemerintah pusat kepada pemerintah lokal. (daerah)<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Raul P. De Guzman & Mila A. Referma, *Decentralization Towards Democracy And Development*, Eropa Secretariat, 1993, hlm 3

Menurut Hans Kelsen, yang disebut otonomi daerah adalah suatu perpaduan dari ide-ide desentralisasi dengan ide-ide demokrasi organ-organ pembuat norma di pilih oleh para subyek dari norma-norma ini. Sebuah contoh dari satuan daerah adalah kotapraja atau kotamadya dan wali kota. Ini sebuah pemerintahan daerah yang otonomo dan desentralisasi. Desentralisasi menunjuk hanya kepada masalah-masalah tertentu menyangkut kepentingan khusus daerah dan ruang lingkup wewenang kotapraja atau kotamadya dibatasi kepada tingkatan norma-norma khusus. Tetapi kadang-kadang Lembaga administrative terpilih, yakni dewan kotapraja/kotapraja, berkompeten untuk membuat norma-norma umum, yang disebut Undang-undang otonom. Tetapi undang-undang ini harus ada dalam kerangka undang-undang pusat yang dibuat oleh organ legislative negara.

Dalam sistem pemerintah lokal, di samping dekonsentrasi dan desentralisasi, diselenggarakan pula tugas pembantuan (*medebewind*) *co-administration; co government*) oleh pemerintah kepada daerah otonom. Berdasar asas ini, pemerintah menetapkan kebijakan makro beserta implementasinya.

Menurut Koesoemahatmadja, *maebewind* atau *zelfbestuur* sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah/pemerintah daerah yang tingkatnya lebih atas untuk minta bantuan kepada pemerintah daerah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah agar

menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga (daerah yang tingkatnya lebih atas tersebut)<sup>24</sup>

Tujuan diberikannya tugas pembantuan adalah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan serta serta pelayanan umum kepada masyarakat. Selain itu, pemberian tugas pembantuan juga bertujuan untuk memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu pengembangan pembangunan daerah dan desa sesuai dengan potensi dan karakteristiknya. Tidak semua kewenangan dapat dilaksanakan melalui asas desentralisasi maupun asas dekonsentrasi. Sementara itu di sadari atau tidak, desa dan daerah kabupaten/kota sebagai organisasi pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakatnya akan menjadi ukuran atau parameter bagi masyarakat dalam menilai kinerja pemerintahan secara keseluruhan. Dengan kata lain baik buruknya kinerja pemerintahan daerah dalam berbagai segi akan mengimbas pada citra masyarakat tentang pemerintah pusat. Pemerintah sebagai penanggungjawab kemajuan wilayah dan kesejahteraan rakyat untuk memberikan tugas pembantuan kepada daerah dan desa.<sup>25</sup>

Namun demikian, dari beberapa studi di berbagai negara, tidak semua kebijakan desentralisasi membuahkan hasil seperti yang diharapkan kebijakan

---

<sup>24</sup> Sadu Wasistiono, dkk., *Memahami Asas Tugas Pembantuan*, Fokusmedia Bandung, 2006, hlm 6

<sup>25</sup> *Ibid.*, hlm 2

desentralisasi dalam bentuk pemberian otonomi khusus tidak berhasil menyelesaikan konflik dan menciptakan stabilitas politik dan perdamaian. Hal ini dapat dipahami karena menurut Bracati, desentralisasi itu sendiri memiliki sisi negative dan positif<sup>26</sup> sisi negatifnya, desentralisasi dapat saja gagal mengatasi konflik di daerah. Dalam kasus-kasus tertentu malah dapat meningkatkan konflik dan upaya memisahkan diri dari pusat. (*conflict agent*). Kegagalan itu boleh jadi disebabkan karena tidak adanya rasa persatuan (*sense of unity*) dan komitmen yang dimiliki oleh daerah terhadap pusat. Disamping itu desentralisasi juga dapat berdampak negative karena ia memperparah konflik dan mendorong separatisme akibat menguatnya identitas etnik yang berbasis kedaerahan.

Dari pandangan Bracati di atas, jelaslah bahwa desentralisasi memiliki baik sisi positif maupun negatif. Dengan mempertimbangkan adanya kedua sisi tersebut maka penerapan desentralisasi harus melihat waktu dan konteksnya.<sup>27</sup>

### **c. Otonomi Khusus di Indonesia**

Di Indonesia ada beberapa daerah yang menyandang status otonomi khusus yaitu:

---

<sup>26</sup> Dawn Bracati, *Peace by Design, Managing Intrastate Conflict Through Decentralization*, Oxford University Press, 2009, hlm 8-9. Dikutip kembali oleh Desentralisasi, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2013, hlm 95

<sup>27</sup> *ibid*

- a. Aceh merupakan daerah otonomi khusus, dan telah di atur dalam Undang-undang No. 44 Tahun 1999. Sedangkan pemerinatahan, diatur dalam Undang-undang No. 11 Tahun 2006 (sebelumnya diatur dalam Undang-undang No. 18 tahun 2001) terdapat dua (2) sebutan daerah Istimewa dan daerah Khusus, maka dapat disebut sebagai provinsi daerah Istimewa Aceh
- b. Provinsi Papua. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008. Tentang otonomi khusus bagi provinsi papua
- c. Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta berdasarkan Undang-Undang Nomor 29 tahun 2007 tentang Pemerintah Provinsi Daerah khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota
- d. Daerah Istimewa Yogyakarta berdasarkan pada Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Yogyakarta