

## BAB II

### POLA HUBUNGAN PEMERINTAH DAN DAERAH DALAM SISTEM KETATANEGARAAN

#### A. Pola Hubungan Pemerintah dan Daerah Pada Negara Kesatuan

Pola hubungan antara Pemerintah dan Daerah dipengaruhi oleh bentuk negara, yakni apakah negara itu berbentuk negara kesatuan, federal atau bentuk lainnya. Pada bab ini, disajikan berbagai teori dan pendapat para ahli tentang bagaimana pola hubungan pemerintah pusat dan daerah pada negara yang berbentuk kesatuan, mengingat bentuk negara kesatuan adalah bentuk negara Indonesia.

Negara kesatuan adalah negara dengan sentralisasi kekuasaan, sebagaimana pendapat Thorsten V. Kalijarvi ialah:<sup>40</sup>

"negara-negara di mana seluruh kekuasaan dipusatkan pada satu atau beberapa organ pusat, tanpa pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah bagian-bagian negara itu. Pemerintah bagian negara itu hanyalah bagian pemerintahan pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil pemerintah pusat untuk menyelenggarakan administrasi setempat".

---

<sup>40</sup> Thorsten V. Kalijarvi dalam Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik*, Binacipta, Bandung, 1974, hal. 179

Jadi kedaulatan pada negara kesatuan, baik kedaulatan ke dalam maupun kedaulatan ke luar, sepenuhnya terletak pada Pemerintah. Walaupun Pemerintah mempunyai wewenang untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah otonomi berdasarkan sistem desentralisasi, namun kekuasaan tertinggi tetap pada pemerintah pusat. Dengan demikian, yang menjadi hakikat negara kesatuan ialah bahwa kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi.

Lebih lanjut, Jimly Assyiddiqie menegaskan bahwa dalam negara kesatuan (*unitary state*) kekuasaan asli itu memang berada di Pemerintah, bukan di Daerah, yang diberikan ke Daerah bukanlah kekuasaan asli (*power*) tanpa atribut tetapi kekuasaan yang sudah dilegalisasikan yang biasa disebut sebagai kewenangan (*authority*).<sup>41</sup> Hal ini berarti bahwa otonomi daerah itu diberikan oleh Pemerintah (*central government*), sedangkan Daerah hanya menerima penyerahan dari Pemerintah.

Merujuk pada hal tersebut bahwa dalam negara kesatuan kewenangan atas urusan pemerintahan berada pada Pemerintah, oleh sebab itu besar kecilnya otonomi yang

---

<sup>41</sup> Jimly Assyiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hal. 282

diserahkan kepada Daerah tergantung dari *political will* Pemerintah. Sementara itu, Sri Soemantri menyatakan bahwa negara kesatuan memegang prinsip pemegang tampuk kekuasaan tertinggi ialah Pemerintah. Kekuasaan tersebut tidak diganggu oleh adanya suatu pelimpahan atau penyerahan kewenangan kepada Daerah. Kewenangan daerah mengacu pada asas pembagian yang tidak meninggalkan suatu kebulatan (*eenheid*) pemegang kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, yaitu tetap di tangan Pemerintah.<sup>42</sup>

Menurut Mawhood, hubungan Pemerintah dengan Daerah adalah:

*decentralized government, as we have defined it, is a semi-dependent organization. It has some freedom to act without referring to the center for approval, but its status is not comparable with that of a sovereign state. The local authority power, and even its existence, flow from a decision of the national legislature and can be cancelled when that legislature so decides.*<sup>43</sup>

Pada dasarnya dalam negara kesatuan yang terdesentralisasi (*gedeentraliseerde eenheidsstaat; decentralized unitary state*) akan selalu terdapat

---

<sup>42</sup> Sri Soemantri M., *prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung, 1987, hal. 65

<sup>43</sup> Philip Mawhood (ed) dalam Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah...*, *Op.cit.* hal. 71

berbagai urusan pemerintahan yang diselenggarakan sepenuhnya oleh Pemerintah secara sentralisasi. Hal tersebut sesuai dengan apa yang dinyatakan oleh Bhenyamin Hoessein bahwa tidak mungkin terdapat suatu urusan pemerintahan pun yang utuh dan sepenuhnya diselenggarakan secara desentralisasi. Konsepsi otonomi apa pun yang dianut tidak akan menjurus ke pemikiran penyelenggaraan pemerintahan yang terdesentralisasi semata-mata.<sup>44</sup>

Sistem negara kesatuan terpola dalam struktur utama tingkatan pemerintahan yang terdiri dari pemerintah dan pemerintah daerah, pemerintah daerah ini terdiri dari pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten dan kota.<sup>45</sup> Dari sisi kedaulatan, dimiliki sepenuhnya oleh pemerintah, demikian juga dari segi kewenangan sepenuhnya milik pemerintah dan kemudian diserahkan atau dilimpahkan kepada daerah.

Prinsip pembagian kekuasaan atau kewenangan pada negara kesatuan adalah:

*pertama*, kekuasaan atau kewenangan pada dasarnya milik pemerintah, daerah diberi hak dan kewajiban mengelola dan menyelenggarakan sebagian kewenangan

---

<sup>44</sup> S.H. Sarundajang, *Birokrasi Dalam Otonomi Daerah, Upaya Mengatasi Kegagalannya*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003 hal. 60

<sup>45</sup> R.M. A.B. Kusuma dalam Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah...*, *Op.cit.*, hal. 62

pemerintahan yang dilimpahkan atau diserahkan. Jadi terjadi proses penyerahan atau pelimpahan kewenangan. *Kedua*, pemerintah pusat dan pemerintah daerah tetap memiliki garis komando dan hubungan hierarkis. Pemerintah sebagai subordinasi pemerintah pusat, namun hubungan yang dilakukan tidak untuk mengintervensi dan mendikte pemerintah daerah. *Ketiga*, kewenangan atau kekuasaan yang dialihkan atau diserahkan kepada daerah dalam kondisi tertentu, dimana daerah tidak mampu menjalankan dengan baik, maka kewenangan yang dilimpahkan dan diserahkan tersebut dapat ditarik kembali pada pemerintah sebagai pemilik kekuasaan atau kewenangan tersebut.<sup>46</sup>

## **B. Desentralisasi dan Otonomi Daerah**

### **1. Pengertian Desentralisasi**

Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin, 'de' berarti lepas dan 'centrum' berarti pusat. Oleh karena itu, dari pengertian asal katanya, desentralisasi berarti melepaskan dari pusat.<sup>47</sup> Dalam *Encyclopedia of the Social Science* disebut bahwa "the proces of decentralization denotes the transference of authority, legislative, judicial or administrative,

---

<sup>46</sup> Shahid Javed Burki dkk dalam *Ibid.*, hal. 72

<sup>47</sup> Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai, Dan Sumber Daya*, Djambatan, Jakarta, 2002, hal. 74

*from higher level of government to a lower.*"<sup>48</sup>

Sementara itu, secara teoritis menurut Bhenyamin Hoessein desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang pemerintahan tertentu kepadanya oleh pemerintah.<sup>49</sup> Menurut Maddick sebagaimana dikutip oleh Bhenyamin Hoessein, desentralisasi adalah *legal conferring of powers to discharge specified or residual functions upon formally constituted local authorities*. Walaupun demikian, wewenang dan fungsi (urusan pemerintahan) yang diserahkan terbatas dalam wewenang dan fungsi pemerintah.<sup>50</sup>

Lebih lanjut, dengan merujuk pandangan Maddick, Bhenyamin Hoessein menegaskan bahwa terdapat dua elemen pengertian pokok, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum untuk menangani bidang-bidang pemerintahan tertentu, baik yang dirinci maupun yang dirumuskan secara umum. Dengan kata lain, desentralisasi mencakup, baik unsur pembentukan daerah

---

<sup>48</sup> S.H.Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002, hal. 46

<sup>49</sup> Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model...*, *Op.cit.*, hal. 23

<sup>50</sup> Bhenyamin Hoessein, *Pengaturan Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat*, Makalah, Loka Karya Nasional yang diselenggarakan oleh MIPI dan APPSI, Jakarta, 2008. Lihat juga *Ibid.*, hal. 88

otonom maupun penyerahan wewenang atau bisa disebut bahwa kekuasaan daerah otonomi diperoleh melalui pembentukan daerah otonom dan penyerahan wewenang (mencakup wewenang untuk menetapkan kebijakan maupun wewenang untuk melaksanakan kebijakan).<sup>51</sup>

Philip Mawhod mengartikan desentralisasi adalah pembagian dari sebagian kekuasaan pemerintah oleh kelompok yang berkuasa di pusat terhadap kelompok-kelompok lain yang masing-masing memiliki otoritas di dalam wilayah tertentu di suatu negara.<sup>52</sup> Sementara itu Irawan Soejito mendefinisikan bahwa desentralisasi memiliki arti sebagai pelimpahan wewenang pemerintahan untuk dilaksanakan.<sup>53</sup> Dari aspek politik, sebagaimana disampaikan oleh Bhenyamin Hoessein, Parson mendefinisikan desentralisasi sebagai *sharing of the governmental power by a central ruling group with other groups, each having authority a specefic area of the*

---

<sup>51</sup> Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model...*, *Op.cit.*, hal. 23 dan 89. Baca juga Bhenyamin Hoessein, *Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah*, Artikel Jurnal Bisnis dan Birokrasi, No. 1/Vol.I, 1999

<sup>52</sup> Philip Mawhod dalam Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hal. 13

<sup>53</sup> Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, Hal. 20

*state*.<sup>54</sup>

Sementara itu menurut Koswara, pengertian desentralisasi pada dasarnya mempunyai makna bahwa melalui proses desentralisasi urusan-urusan pemerintahan yang semula termasuk wewenang dan tanggungjawab pemerintah pusat sebagian diserahkan kepada badan/lembaga pemerintah daerah agar menjadi urusan rumah tangganya sehingga urusan tersebut beralih kepada dan menjadi wewenang dan tanggung jawab pemerintah daerah.<sup>55</sup> Penyerahan urusan pemerintahan hanya dilakukan oleh pemerintah (eksekutif) kepada daerah otonom. Oleh karena itu, tidak terjadi penyerahan wewenang legislasi dari lembaga legislatif dan wewenang yudikasi dari lembaga yudikatif kepada daerah otonom.<sup>56</sup>

Desentralisasi adalah asas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan sentralisasi. Desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal (*local government*), sebagai disana terjadi "... a 'superior'

---

<sup>54</sup> Parson, sebagaimana disampaikan oleh Bhenyamin Hoessein dalam Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah. Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2008, hal.116, yang kurang lebih maksudnya adalah pembagian kekuasaan pemerintahan dari pusat dengan kelompok lain yang masing-masing mempunyai wewenang ke dalam suatu daerah tertentu dari suatu negara.

<sup>55</sup> *Ibid*, hal. 48

<sup>56</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Nusa Media, Bandung, 2009, hal. 15

*government assigns responsibility, authority, or function to 'lower' government unit that is assumed to have some degree of authority".<sup>57</sup>*

Dari sudut leksikografi, desentralisasi adalah pembalikan dari konsentrasi administrasi pada satu pusat dan sekaligus pemberian kekuasaan kepada daerah.<sup>58</sup> Senada dengan hal tersebut, Arif Mulyadi mengartikan desentralisasi sebagai penyerahan tugas atau urusan kepada pemerintah tingkat bawah (*overdracht van taken of bevoegdheid*) yang lazimnya landasannya terdapat pada undang-undang dasar dan penyerahannya dilakukan dengan undang-undang.<sup>59</sup>

Secara terminologis terdapat beberapa pengertian dan definisi yang dapat disarikan sebagai berikut:<sup>60</sup>

1. Pelimpahan wewenang dari pusat kepada satuan-satuan organisasi pemerintah untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok penduduk yang mendiami suatu wilayah.

---

<sup>57</sup> Riswandha Imawan dalam Syamsuddin Haris (ed.), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005, Hal.40

<sup>58</sup> W. Riawan Tjandra, *Dinamika Peran Pemerintah Dalam Perspektif Hukum Administrasi. Analisis Kritis Terhadap Persepektif Penyelenggaraan Pemerintahan*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 2004, hal. 31

<sup>59</sup> H.M. Arief Muljadi, *Landasan dan Prinsip...*, *Op.cit.*, hal. 70

<sup>60</sup> Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah...*, *Op.cit.*, hal. 74

2. Secara administratif diartikan sebagai pemindahan beberapa kekuasaan administratif departemen pemerintah pusat ke daerah dan dikenal dengan nama 'dekonsentrasi'.
3. Secara politik diartikan sebagai pemberian wewenang pembuatan keputusan dan kontrol terhadap sumber-sumber daya kepada pejabat regional dan lokal atau dikenal dengan nama 'devolusi'.
4. Dipahami sebagai delegasi, yang diartikan sebagai pemindahan tanggung jawab manajerial untuk tugas-tugas tertentu kepada organisasi-organisasi yang berada di luar struktur pemerintah pusat, dan hanya secara tidak langsung dikontrol oleh pemerintah pusat.
5. Ditinjau dari jabatan diartikan sebagai pemencaran kekuasaan dari atasan kepada bawahan sehubungan dengan kepegawaian atau jabatan dengan maksud untuk meningkatkan kelancaran kerja. Desentralisasi dalam pengertian ini disebut juga "dekonsentrasi". Dengan kata lain apa yang disebut dekonsentrasi adalah merupakan salah satu jenis desentralisasi. Dekonsentrasi adalah pasti desentralisasi tetapi desentralisasi tidak selalu berarti dekonsentrasi.
6. Ditinjau dari kenegaraan diartikan sebagai penyerahan untuk mengatur daerah dalam lingkungannya sebagai usaha untuk mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara. Desentralisasi ini ada dua macam yaitu, (a) desentralisasi teritorial (*teritorial decentralisatie*) diartikan sebagai penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah

tangganya sendiri (*autonomie*), batas pengaturan termaksud adalah daerah; (b) desentralisasi fungsional (*functionale decentralisatie*) diartikan sebagai pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus fungsi tertentu. Batas pengaturan tersebut adalah jenis fungsi.

7. Penyerahan urusan pemerintah dari pemerintah atau daerah atasnya kepada daerah di bawahnya untuk menjadi urusan rumah tangganya.

Dari beberapa pengertian desentralisasi di atas, dapat ditarik kesimpulan bahwa desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan (wewenang, hak, kewajiban dan tanggungjawab) sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah ke daerah sehingga daerah itu dapat melakukan pengambilan keputusan, perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan dalam masalah-masalah pengelolaan pembangunan.<sup>61</sup> Sementara itu, menurut Jayadi N.K, desentralisasi mengandung empat pengertian: *pertama*, desentralisasi merupakan pembentukan daerah otonom; *kedua*, daerah otonom yang dibentuk disertai wewenang tertentu oleh pemerintah pusat; *ketiga*, desentralisasi juga merupakan pemencaran kekuasaan oleh pemerintah pusat; *keempat*, kekuasaan yang dipencarkan diberikan kepada kelompok-kelompok masyarakat dalam wilayah

---

<sup>61</sup> *Ibid*, hal 76

tertentu.<sup>62</sup>

## 2. Urgensi Desentralisasi

Pada pembahasan desentralisasi, terdapat pertanyaan mendasar, mengapa desentralisasi mempunyai arti penting dan mengapa desentralisasi menjadi sebuah keniscayaan sebagai pilihan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal tersebut dilandasi oleh berbagai pemikiran dan alasan, diantaranya sebagai dinyatakan oleh Bagir Manan bahwa mengingat kenyataan wilayah negara dan kemajemukan bangsa serta hasrat untuk memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada daerah-daerah dan berbagai kesatuan masyarakat hukum untuk berkembang secara mandiri.<sup>63</sup>

Desentralisasi pada dasarnya merupakan solusi kelembagaan atas sistem-sistem yang secara politik atau ekonomi tidak dapat berfungsi dengan baik karena otoritas politik yang terlalu terpusat. Prinsip yang mendukung desentralisasi dikenal sebagai 'kesatuan dalam kebhinekaan' dan, bagi sistem yang mengalami pembaruan demokratis, segi baik dari prinsip ini adalah pengakuan

---

<sup>62</sup> Jayadi Nas Kamaludin dalam Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan...*, *Op.cit.*, hal 13

<sup>63</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, hal. 24

akan adanya kebutuhan untuk menentukan nasib sendiri secara lokal.<sup>64</sup>

Beberapa hal yang menjadi alasan perlunya kebijakan desentralisasi, menurut G.S. Cheema dan Rondinelli sebagai berikut:<sup>65</sup>

- a. Perencanaan pembangunan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat yang bersifat heterogen.
- b. Memotong jalur birokrasi dan konsentrasi kekuasaan, kewenangan, dan sumber daya yang berlebihan di pusat pemerintahan di ibukota negara.
- c. Pemahaman dan sensitivitas terhadap kebutuhan masyarakat daerah akan meningkat. Kontak hubungan yang meningkat antara pejabat dengan masyarakat setempat akan memungkinkan kedua belah pihak untuk memiliki informasi yang lebih baik.
- d. Representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis, keagamaan di dalam

---

<sup>64</sup> Wawan Sobari dkk, *Inovasi Sebagai Referensi, Tiga Tahun Otonomi Daerah dan Otonomi Award*, Jawa Pos Institut of Pro-Otonomi, Surabaya, 2004, Hal. viii

<sup>65</sup> Dennis A Rondinelli and G.Shabbir Cheema dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintah...*, *Op.cit.*, hal 79, baca juga S.H. Sarundajang, *Arus Balik...*, *Op.cit.*, hal. 52

perencanaan pembangunan yang kemudian dapat memperluas kesamaan dalam mengalokasikan sumber daya dan investasi pemerintah.

- e. Meningkatkan kapasitas pemerintah daerah, yang kemudian dapat meningkatkan kemampuan mereka untuk mengambil alih fungsi yang selama ini dijalankan oleh departemen yang ada di pusat.
- f. Meningkatkan efisiensi pemerintahan di pusat.
- g. Melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program.
- h. Meningkatkan pengaruh atau pengawasan atas berbagai aktivitas yang dilakukan oleh elit lokal.
- i. Mewujudkan administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif dan kreatif.
- j. Memberi kesempatan pejabat daerah menetapkan pelayanan dan fasilitas secara efektif.
- k. Memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional.

Sementara itu, The Liang Gie mengemukakan alasan dianutnya desentralisasi adalah sebagai berikut:<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> S.H. Sarundajang, *Arus Balik...*, *Op.cit.*, hal. 53

- a. Dilihat dari sudut politik, dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani.
- b. Mewujudkan demokratisasi, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
- c. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat pengurusannya diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang lebih tepat ditangan pusat tetap diurus oleh pemerintah pusat.
- d. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpahkan pada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan, atau latar belakang sejarahnya.
- e. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Sementara itu, B.C. Smith menjelaskan tentang

kebutuhan desentralisasi merupakan hal yang universal, "the need for some of decentralization appears to universal. Even the smallest states have some kind of local government with some degree of autonomy", atau dengan kata lain bahwa kebutuhan atas bentuk desentralisasi muncul menjadi universal, termasuk negara-negara yang paling kecil memiliki beberapa jenis pemerintahan daerah dengan berbagai tingkatan otonomi.<sup>67</sup>

Hubert J.B Allen, menyatakan bahwa desentralisasi dapat menjadi alat yang efektif dalam meningkatkan pembangunan sosial dan ekonomi. Desentralisasi juga dapat meningkatkan solidaritas nasional dan bukannya disintegrasi atau separasi.<sup>68</sup>

Alasan lain dalam penentuan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah agar kebijakan pemerintahan lebih sesuai dengan kondisi wilayah dan masyarakat setempat. Motivasinya adalah, *pertama*, karena kebhinekaan dalam kehidupan masyarakat. *Kedua*, pengakuan dan penghormatan atas sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berpemerintahan, berbangsa dan bernegara. *Ketiga*,

---

<sup>67</sup> B.C. Smith dalam Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah. Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, Alumni, Bandung, 2008, hal. 23

<sup>68</sup> *Ibid.*, hal 68-69

pendayagunaan pengelolaan potensi daerah. *Keempat*, mendidik dan memberdayakan (*empowering*) masyarakat dalam segala segi kehidupan. *Kelima*, pemerataan kemampuan daerah dengan memperhatikan kondisi setiap daerah yang berbeda-beda, tetapi tetap merupakan satu kesatuan berwawasan nusantara.<sup>69</sup>

Desentralisasi dalam sistem administrasi negara memiliki beberapa manfaat dan fungsi tertentu sebagaimana dirangkum dari pendapat Berkely, Gregor Serta Osborne dan Gaebler, yaitu sebagai pendorong pengambilan keputusan yang lebih tepat dan luas, memperbaiki kualitas pengambilan keputusan, mendorong organisasi lebih fleksibel, inovatif, dan meningkatkan moral serta komitmen kepada produktifitas tinggi.<sup>70</sup>

Selain itu, pemencaran penyelenggaraan kekuasaan negara melalui desentralisasi juga mempunyai tujuan, diantaranya, (a) untuk mengurangi beban pemerintah pusat dan campur tangan tentang masalah-masalah kecil bidang pemerintahan di tingkat lokal, (b) meningkatkan dukungan masyarakat dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan lokal, melatih masyarakat untuk dapat mengatur rumah

---

<sup>69</sup> S.H. Sarundajang, *Birokrasi Dalam...*, *Op.cit.*, hal.67

<sup>70</sup> Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah...*, *Op.cit.*, hal. 76

tangganya sendiri, mempercepat bidang pelayanan umum pemerintahan kepada masyarakat.<sup>71</sup>

Dalam konteks Indonesia, desentralisasi menjadi sangat relevan mengingat negara Indonesia secara geografi terdiri dari ribuan pulau, dengan luas total lebih dari 5 juta kilo meter persegi dengan bentangan jarak yang sangat panjang dari Sabang Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sampai Merauke Provinsi Papua. Ditambah lagi jumlah penduduk yang sangat besar dengan ribuan etnis dan kebhinekaan yang menjadi kekhasan masing-masing daerah. Dengan kondisi tersebut sangat relevan bilamana desentralisasi menjadi pilihan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Untuk itu harus dilakukan kebijakan pembagian tugas yang bisa dimaknai sebagai pembagian urusan pemerintahan.<sup>72</sup>

### **3. Tujuan Desentralisasi**

Salah satu tujuan desentralisasi yang paling universal adalah untuk mendorong terciptanya demokratisasi dalam pemerintahan. Dalam hal ini, demokrasi dan desentralisasi dipandang sebagai suatu

---

<sup>71</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan...*, *Op.cit.*, hal. 12

<sup>72</sup> S.H. Sarundajang, *Birokrasi Dalam...*, *Op.cit.*, hal. 57

strategi untuk menciptakan stabilitas politik dan menciptakan suatu mekanisme institusional dalam membawa kekuatan non pemerintah untuk terlibat dalam proses pemerintahan secara formal.<sup>73</sup>

Penyelenggaraan pemerintahan dengan sistem desentralisasi memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk membangun prakarsa dalam kerangka Otonomi Daerah. Selain itu, disamping bertujuan untuk peningkatan efektifitas pemerintahan di daerah guna kepentingan masyarakat setempat<sup>74</sup>, desentralisasi juga bertujuan untuk mencegah pemusatan kekuasaan dan keuangan dengan mengikutsertakan rakyat untuk bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Desentralisasi pada dasarnya dalam rangka mendekatkan pelayanan pemerintah terhadap masyarakat dan sebagai upaya memotong rantai birokrasi pemerintah.<sup>75</sup> Selain itu, desentralisasi merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum.<sup>76</sup>

Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi adalah,

---

<sup>73</sup> Shahid Javed Burki dalam Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah...*, *Op.cit.*, hal. 86

<sup>74</sup> Owen Podger, dkk, *Beberapa Gagasan...* *Op.cit.*, hal. V

<sup>75</sup> Laode Ida, *Otonomi Daerah Dalam Interaksi Kritis Stakeholder*, Pusat Studi Pengembangan Kawasan, Jakarta, 2002, hal. 6

<sup>76</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar...*, *Op.cit.*

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 diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi kewenangan pemerintahan ke daerah, maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Lebih dari itu, desentralisasi merupakan simbol *trust* dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.<sup>77</sup>

Lebih lanjut, Ryas Rasyid menyebut bahwa terdapat visi yang dirumuskan dalam tiga ruang lingkup interaksi utama: politik, ekonomi, serta sosial dan budaya. Di bidang politik, maka ia harus dipahami sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintah yang responsif terhadap kepentingan masyarakat luas, dan memelihara suatu mekanisme pengambilan keputusan yang

---

<sup>77</sup> M. Ryas Rasyid dalam Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah...*, *Op.cit.*, hal. xii

taat pada asas pertanggungjawaban publik.

Di bidang ekonomi, di satu pihak harus menjamin lancarnya pelaksanaan kebijakan ekonomi nasional di daerah, dan dilain pihak terbukanya peluang bagi pemerintah daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerahnya. Di bidang sosial dan budaya, otonomi daerah harus dikelola sebaik mungkin demi menciptakan dan memelihara harmoni sosial dan pada saat yang sama memelihara nilai-nilai lokal yang dipandang bersifat kondusif terhadap kemampuan masyarakat merespon dinamika kehidupan di sekitarnya.<sup>78</sup>

Tujuan-tujuan yang akan dicapai melalui desentralisasi merupakan nilai-nilai dari komunitas politik yang dapat berupa kesatuan bangsa (*national unity*), pemerintahan demokrasi (*democratic government*), kemandirian sebagai penjelmaan dari otonomi, efisiensi administrasi, dan pembangunan sosial ekonomi.<sup>79</sup> Sementara itu, Riswandha Imawan menyebut bahwa desentralisasi merupakan konsekwensi dari demokratisasi yang mempunyai

---

<sup>78</sup> Ryas Rasyid dalam Syamsuddin Haris (ed.), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah. Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2005, Hal.10

<sup>79</sup> Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model,...*, Op.cit, hal. 91. Baca juga S.H. Sarundajang, *Arus Balik...*, Hal. 56

tujuan membangun *good governance* mulai dari akar rumput.<sup>80</sup>

Sementara itu Moh. Hatta menegaskan bahwa tujuan desentralisasi dengan memberikan otonomi adalah dalam rangka melaksanakan dasar kedaulatan rakyat dan keperluan setempat yang berlainan.<sup>81</sup> Dengan desentralisasi, terjadi pembentukan dan implementasi kebijakan yang tersebar di berbagai jenjang pemerintahan subnasional, hal ini berfungsi untuk menciptakan keanekaragaman dalam penyelenggaraan pemerintahan, sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat. Desentralisasi berfungsi untuk mengakomodasi keanekaragaman masyarakat, sehingga terwujud variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat setempat.<sup>82</sup>

#### **4. Jenis-jenis Desentralisasi**

Desentralisasi dalam sistem ketatanegaraan dibagi menjadi dua macam, yaitu desentralisasi teritorial (*territoriale decentralisatie*), yakni pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah

---

<sup>80</sup> Riswandha Imawan dalam Syamsuddin Haris (ed.), *Desentralisasi dan Otonomi Daerah...*, *Op.cit.*, hal.39

<sup>81</sup> Moh. Hatta dalam Juanda, *Op.cit*, *Hukum Pemerintahan daerah...*, hal. 23

<sup>82</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, *Op.cit.*, hal. 13

masing-masing (*otonom*), dan desentralisasi fungsional (*functionale desentralisatie*), yakni pelimpahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus sesuatu atau beberapa kepentingan tertentu.<sup>83</sup>

Sementara itu, Sarundajang menyebut beberapa bentuk desentralisasi, sebagai berikut:<sup>84</sup>

- a. Sistem pemerintahan daerah yang menyeluruh (*comprehensive local government system*) dalam hal ini pelayan pemerintah di daerah dilaksanakan oleh aparat-aparat yang mempunyai tugas bermacam-macam (*multi purpose local authorities*). Aparat pemerintah daerah melakukan fungsi-fungsi yang diserahkan oleh Pemerintah.
- b. *Partnership System*, yaitu beberapa jenis pelayanan dilaksanakan langsung oleh aparat Pemerintah dan beberapa jenis yang lain dilakukan oleh aparat daerah.
- c. *Dual System*, yaitu aparat Pemerintah melaksanakan pelayanan teknis secara langsung demikian juga aparat daerah. Apa yang dilakukan aparat daerah tidak boleh lebih dari apa yang telah digariskan

---

<sup>83</sup> S.H. Sarundajang, *Birokrasi Dalam...*, *Op.cit.*, hal 61

<sup>84</sup> S.H. Sarundajang, *Arus Balik...*, *Op.cit.*, hal. 55

menjadi urusannya.

d. *Integrated Administrative System*, yaitu aparat Pemerintah melakukan pelayanan teknis secara langsung di bawah pengawasan seorang pejabat koordinator. Aparat daerah hanya mempunyai kewenangan kecil dalam melakukan kegiatan pemerintahan.

Menurut B.C. Smith, desentralisasi dikelompokkan menjadi dua, yaitu *political decentralization*, yaitu suatu proses devolusi kekuasaan kepada unit-unit pemerintahan lokal dengan didasarkan *area approach*; dan *administration decentralization*, yakni dekonsentrasi kewenangan kepada unit-unit regional dengan didasarkan atas *sectoral approach*.<sup>85</sup>

Amrah Muslimin membedakan desentralisasi menjadi tiga, yakni (1) desentralisasi politik adalah penyerahan kewenangan dari Pemerintah, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi daerah; (2) desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat ataupun tidak

---

<sup>85</sup> B.C. Smith dalam W. Riawan Tjandra, *Dinamika...*, *Op.cit.*, hal. 24

pada suatu daerah tertentu, dan (3) desentralisasi kebudayaan (*culturele decentralisatie*) memberikan hak pada pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaannya sendiri.<sup>86</sup>

Desentralisasi dilaksanakan dengan beberapa variasi. Variasi satu, ialah desentralisasi itu diberikan kepada kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam teori desentralisasi modern, variasi tersebut menganut teori organik. Artinya, apa yang sudah dilakukan oleh pemerintah daerah bawahan secara faktual harus diakui sebagai wewenang yang tidak dapat diambil alih oleh pemerintahan yang lebih tinggi.<sup>87</sup>

Variasi kedua, desentralisasi dengan model kontrak atau perjanjian politik. Dalam model ini, ditentukan secara rinci kekuasaan pemerintah yang lebih tinggi atas daerah di bawahnya, Dalam teori desentralisasi modern, sistem yang demikian dikenal dengan desentralisasi formal. Artinya, apa yang menjadi kewenangan daerah pada masing-masing tingkat ditetapkan secara rinci dalam peraturan perundang-undangan.

---

<sup>86</sup> Amrah Muslimin dalam Juanda, *Hukum...*, *Op.cit.*, hal. 118

<sup>87</sup> S.H. Sarundajang, *Birokrasi Dalam...*, *Op.cit.*, hal.63

## 5. Kelebihan dan Kekurangan Desentralisasi

Pilihan terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan di daerah, khususnya terhadap sistem desentralisasi tidak terlepas dari kelebihan dan kekurangannya. Pembahasan terhadap kelebihan dan kekurangan desentralisasi tidak bisa terlepas perbandingannya dengan sentralisasi. Pilihan terhadap desentralisasi menurut Koswara dengan mengutip pendapat pakar administrasi negara, Bintoro Tjokrowardoyo, bahwa setidaknya-tidaknya terdapat tiga hal, yaitu;<sup>88</sup> *Pertama*, sering kali falsafah politik bangsa tertentu tercermin pada tata cara penyelenggaraan pemerintahannya. Negara dengan pandangan sosialis yang tradisional lebih cenderung melaksanakan sentralisasi. *Kedua*, struktur konstitusional dan sistem pemerintahan negara tertentu juga berpengaruh. Di dalam pola yang ideal, negara kesatuan dapat memberikan desentralisasi dan otonomi yang luas.

*Ketiga*, sering kali masalah sentralisasi dan desentralisasi terkait pula dengan tingkat perkembangan bangsa pada negara-negara yang baru merdeka. Pada awal

---

<sup>88</sup> Koswara, *Otonomi Daerah. Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, 2001, hal. 76

kemerdekaan, pembinaan kesatuan bangsa terasa lebih penting. Hal itu kemudian tercermin dalam kebijakan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahannya yang sentralistis. Dalam perkembangan lebih lanjut, ketika pembinaan bangsa sudah lebih matang, keperluan bagi perluasan kegiatan pembangunan seringkali menumbuhkan kebutuhan akan desentralisasi. Demikian pula, faktor-faktor geografis dan kultur masyarakat tertentu mungkin saja membutuhkan bentuk-bentuk administrasi daerah yang istimewa atau khusus yang mendorong ke arah pemberian otonomi daerah yang lebih luas.<sup>89</sup>

Kelebihan asas desentralisasi menurut Tery adalah sebagai berikut:<sup>90</sup>

- a. Struktur organisasi yang didesentralisasikan berbobot pendelegasian wewenang yang memperingan beban manajemen teratas;
- b. Lebih berkembang generalis daripada spesialis dan dengan demikian membuka jalan untuk kedudukan manajer umum;

---

<sup>89</sup> S.H. Sarundajang, *Birokrasi Dalam...*, *Op.cit.*, hal.67

<sup>90</sup> Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994, hal. 40

- c. Efisiensi dapat ditingkatkan sepanjang struktur dapat dipandang sebagai suatu kebulatan demikian rupa sehingga kesulitan dapat dilokalisasi dan dipecahkan dengan mudah;
- d. Resiko yang mencakup kerugian, kepegawaian, dan fasilitas menjadi terbagi.

Menurut J. In vet Veld kelebihan desentralisasi, sebagai berikut:<sup>91</sup>

- a. Desentralisasi meringankan beban pemerintah, karena pemerintah tidak mungkin mengenal seluruh dan segala kepentingan dan kebutuhan daerah setempat.
- b. Dengan desentralisasi dapat dihindarkan adanya beban yang melampau batas dari aparat Pemerintah.
- c. Aparat Daerah akan dapat lebih menonjol karena dalam ruang lingkup yang sempit seseorang dapat lebih mempergunakan pengaruhnya dari pada dalam masyarakat yang luas.
- d. Pada desentralisasi, masyarakat setempat dapat kesempatan ikut serta dalam penyelenggaraan

---

<sup>91</sup> Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, *Hukum Adminstrasi...*, *Op.cit.*, Hal. 42

pemerintah, ia tidak hanya merasa sebagai objek saja.

- e. Desentralisasi meningkatnya turut sertanya masyarakat setempat dalam melakukan kontrol terhadap segala tindakan dan tngkah laku pemerintah, ini dapat menghindarkan pemborosan dan dalam hal tertentu desentralisasi dapat meningkatkan daya guna dan hasil guna.

Sementara itu, beberapa keuntungan dengan menerapkan sistem desentralisasi adalah sebagai berikut:<sup>92</sup>

- a. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan.
- b. Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang tepat, sehingga daerah tidak perlu menunggu instuksi dari pemerintah pusat.
- c. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan.
- d. Dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan (*diferensial*) dan pengkhususan

---

<sup>92</sup> S.H. Sarundajang, *Arus Balik...*, *Op.cit*,. hal. 62

(*spesialisasi*) yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri pada kebutuhan/keperluan khusus daerah.

- e. Dengan adanya desentralisasi teritorial, daerah dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan, yang dapat bermanfaat bagi seluruh negara. Hal-hal yang ternyata baik, dapat diterapkan di seluruh wilayah negara, demikian juga sebaliknya.
- f. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari pemerintah.
- g. Dari segi psikologis, desentralisasi dapat lebih memberikan kewenangan memutuskan yang lebih besar kepada daerah.
- h. Memperbaiki kualitas pelayanan karena lebih dekat dengan masyarakat yang dilayani.

Selain mempunyai kelebihan-kelebihan, desentralisasi juga mempunyai kelemahan sebagaimana pendapat Josef Rimu Kaho, antara lain:<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> S.H. Sarundajang, *Arus Balik...*, *Op.cit*,. hal. 64

- a. Besarnya organ-organ pemerintahan menyebabkan struktur pemerintahan bertambah kompleks, yang mempersulit koordinasi.
- b. Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu.
- c. Khusus mengani desentralisasi teritorial, dapat mendorong timbulnya apa yang disebut dengan daerahisme atau provinsialisme.
- d. Dalam penyelenggaraan desentralisasi, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman/uniformitas dan kesederhanaan.

Secara politik, desentralisasi merupakan langkah menuju demokratisasi. Dengan desentralisasi, pemerintah lebih dekat dengan rakyat, sehingga kehadiran pemerintah lebih dirasakan oleh rakyat dan keterlibatan rakyat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan dan pemerintahan semakin nyata. Secara sosial, desentralisasi akan mendorong masyarakat ke arah swakeloa dengan memfungsikan pranata sosial yang merupakan *social capital*

dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang mereka hadapi.

Dari aspek ekonomi, desentralisasi diyakini dapat mencegah eksploitasi pemerintah terhadap daerah, menumbuhkan inovasi masyarakat dan mendorong motivasi masyarakat untuk lebih produktif. Secara administratif akan mampu meningkatkan kemampuan daerah dalam melakukan perencanaan, pengorganisasian, meningkatkan akuntabilitas atau pertanggungjawaban publik.<sup>94</sup>

## **6. Hubungan Desentralisasi dengan Otonomi Daerah**

Kaitan antara desentralisasi dan otonomi daerah seperti dinyatakan oleh Gerald S. Maryanov,<sup>95</sup>

*Desentralization is the focus of the conflict between those who argue from the top down in term of government organization and the needs for leadership, and those who argue from the bottom-up in term of popular demand and regional agitation. From the former point of view, the problem is decentralization from the latter it is regional autonomy.*

Desentralisasi dan otonomi daerah merupakan dua sisi mata uang. Dilihat dari sisi pemerintah pusat, yang

---

<sup>94</sup> Pheni Chalid, *Otonomi Daerah...*, *Op.cit.*, hal. 5

<sup>95</sup> Bhenyamin Hoessein dalam Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan...*, *Op.cit.*, hal. 52

berlangsung adalah penyelenggaraan desentralisasi dalam organisasi negara Indonesia, sedangkan dilihat dari masyarakat, yang terjadi adalah otonomi daerah. Dalam praktiknya, kedua istilah ini sering ditukarpakaikan.<sup>96</sup>

Desentralisasi dilakukan dengan menyerahkan sebagian kewenangan urusan pemerintahan dari Pemerintah kepada Daerah. Adanya kewenangan yang diserahkan kepada daerah melahirkan daerah otonom. Daerah otonom dibentuk untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang diserahkan oleh Pemerintah yang selanjutnya menjadi urusan rumah tangga daerah otonom.

Dengan demikian dalam pelaksanaan asas desentralisasi, maka daerah diberi suatu otonomi, yaitu hak (wewenang dan kewajiban) mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang telah diserahkan (telah menjadi urusan rumah tangga).<sup>97</sup> Jadi bisa dikatakan bahwa otonomi daerah merupakan esensi pelaksanaan pemerintahan yang desentralisasi atau dengan kata lain otonomi daerah merupakan pengejawantahan desentralisasi eksekutif.

Hubungan antara asas desentralisasi dengan otonomi

---

<sup>96</sup> Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model...*, *Op.cit.*, hal. 25

<sup>97</sup> Bagir Manan dalam B. Hestu Cipto Handoyo, *Otonomi Daerah Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah. Pokok-pokok Pikiran Menuju Reformasi Hukum di Bidang Pemerintahan Daerah*, Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, 1998, hal. 16

daerah adalah adanya otonomi daerah merupakan akibat dari adanya desentralisasi dengan penyerahan atau pelimpahan urusan pemerintahan dari pemerintah kepada daerah tertentu untuk diatur dan diurus sebagai urusan rumah tangga sendiri.<sup>98</sup> Oleh sebab itu antara asas desentralisasi sebagai suatu asas dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan otonomi daerah menunjukkan hubungan sebab-akibat, artinya desentralisasi telah melahirkan otonomi daerah.

Desentralisasi dan otonomi dalam pemaknaannya sangat berbeda, karena makna desentralisasi bersentuhan dengan 'proses', dalam arti pembentukan daerah otonom dan disertai/diikuti penyerahan kewenangan (urusan pemerintahan) dan untuk itu harus dituangkan dalam suatu peraturan perundang-undangan, sedangkan otonomi bersentuhan dengan isi, akibat dan hasil dari proses pembentukan daerah otonom. Pembentukan daerah otonomi berarti pembentukan organisasi penyelenggara otonomi atau pemerintahan daerah.<sup>99</sup>

## **7. Pengertian Otonomi Daerah**

---

<sup>98</sup> *Ibid*, hal. 17

<sup>99</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintah Daerah...*, *Op.cit.*, hal. 112

Secara etimologis, otonomi merupakan padanan kata dari *autonomy* yang berasal dari bahasa Yunani, *auto* berarti sendiri dan *nomous* berarti hukum atau peraturan. Menurut *Encyclopedia of Social Science*, pengertian otonomi secara *orisinil* adalah *the legal self sufficiency of social body and its actual independence*. Jadi terdapat dua ciri hakikat otonomi yakni *legal self sufficiency* dan *actual independence*.<sup>100</sup> Sementara itu, dalam kepustakaan Belanda, otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregering*). Van Vollenhoven membagi otonomi lebih lanjut dalam *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri) dan *selfpolitie* (menindaki sendiri).<sup>101</sup>

Pengertian otonomi menurut Bhenyamin Hoessein adalah wewenang untuk menetapkan dan melaksanakan kebijakan dengan prakarsa sendiri, penyelenggaraan otonomi daerah merupakan padanan pemerintahan daerah.<sup>102</sup> Otonomi, melalui desentralisasi bukan diberikan diberikan kepada pemerintah daerah, bukan kepada DPRD, bukan kepada

---

<sup>100</sup> S.H. Sarundajang, *Arus Balik...*, *Op.cit.*, Hal. 33

<sup>101</sup> Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, edisi revisi, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2002, hal. 5

<sup>102</sup> Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model...*, *Op.cit.*, hal. 25

daerah, tetapi kepada masyarakat setempat.<sup>103</sup> Lebih lanjut, Bhenyamin mengartikan otonomi sebagaimana pengertian demokrasi yaitu pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu negara melalui lembaga-lembaga pemerintahan secara formal berada di luar pemerintah pusat.<sup>104</sup>

Otonomi yang diberikan kepada rakyat merupakan esensi dari otonomi daerah, sebagaimana disampaikan oleh Moh. Hatta bahwa otonomisasi suatu masyarakat, yaitu masyarakat yang berada di dalam teritorial tertentu yang semula tidak mempunyai otonomi menjadi memiliki otonomi. Masyarakat ini menjelma menjadi daerah otonom.<sup>105</sup> Senada dengan hal tersebut, J. Kaloh mendefinisikan otonomi daerah sebagai otonomi bagi rakyat daerah dan bukan otonomi "daerah" dalam pengertian suatu wilayah/teritorial tertentu di tingkat lokal.<sup>106</sup>

Mawhod mendefinisikan otonomi daerah sebagai a *freedom which is assumed by a local government in both making and implementing its own decisions*. Dalam konteks

---

<sup>103</sup> Bhenyamin Hoessein, *Membangun Visi dan Persepsi yang Sama antara Daerah dan Pusat dalam Memantapkan Otonomi Daerah*, Makalah, STIA LAN RI, Jakarta, 2003

<sup>104</sup> Bhenyamin Hoessein, *Berbagai Faktor...*, *Op.cit.*, hal. 18

<sup>105</sup> Bhenyamin dalam S.H. Sarundajang, *Birokrasi Dalam...*, *Op.cit.*, hal. 73

<sup>106</sup> J. Kaloh, *Kepala Daerah...*, *Op.cit.*, hal. 17

Indonesia, otonomi daerah didefinisikan sebagai hak, wewenang, dan tanggung jawab daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri.<sup>107</sup>

Sementara itu, menurut Jimly Assyiddiqie, pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota. Dengan kata lain, jika sebelumnya arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, dengan otonomi daerah maka arus dinamika kekuasaan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.<sup>108</sup>

Sementara itu, Ateng Sjafrudin menegaskan bahwa istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atas kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian yang harus

---

<sup>107</sup> Djoko Sudantoko, *Dilema Otonomi Daerah*, Andi, Yogyakarta, 2003, Hal. 15

<sup>108</sup> Jimly Assyiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme...*, *Op.cit.*, hal. 278

dipertanggungjawabkan.<sup>109</sup> Riawan Tjandra menyebut bahwa otonomi daerah paling tidak harus memenuhi tiga kriteria, yakni *sharing of power, distribution of income* dan *empowering of regional administration*.<sup>110</sup>

Van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishouding* (menjalankan rumah tangga sendiri). Otonomi adalah pemberian hak kepada daerah untuk mengatur sendiri daerah. Daerah mempunyai kebebasan inisiatif dalam penyelenggaraan rumah tangga dan pemerintahan di daerah. Selain itu, bisa dimaknai sebagai kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu, menjadi tanggung jawab satuan pemerintahan yang lebih rendah. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi.<sup>111</sup>

Otonomi daerah di Indonesia, sepanjang sejarahnya, berada dalam tarik ulur dua perspektif. *Pertama*, otonomi sebagai *administrative decentralisation* yaitu konsepsi

---

<sup>109</sup> Ateng Sjaffrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung, 1998, Hal. 23

<sup>110</sup> W. Riawan Tjandra, *Dinamika Peran...*, *Op.cit.*, hal. 23

<sup>111</sup> Van Der Pot dalam Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah...*, *Op. Cit.*, hal. 109

yang melihat otonomi sebagai *the transfer of authority from central to local government*. Ini berarti bahwa otonomi dipahami lebih sebagai pelimpahan wewenang ketimbang penyerahan kekuasaan. Tujuannya sebatas penciptaan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan. Kedua, otonomi sebagai *political decentralisation* ini melangkah lebih jauh. Tak sekedar memahmai otonomi sebagai pelimpahan wewenang melainkan penyerahan kekuasaan, *the devolution of power from central to local government*.<sup>112</sup>

Dengan demikian pengertian otonomi daerah, mencakup tiga pengertian, yakni hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, Wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya.<sup>113</sup>

## 8. Daerah Otonom (Daerah)

Sebagaimana pembahasan sebelumnya terkait dengan desentralisasi, sebagian besar pakar bila disimpulkan mengartikan desentralisasi sebagai penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah kepada daerah. Dengan

---

<sup>112</sup> Wawan Sobari dkk, *Inovasi Sebagai...*, *Op Cit.*, Hal. 1

<sup>113</sup> Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, *Hukum Adminstrasi...*, *Op.cit.*, Hal. 62

terselenggaranya desentralisasi, maka pemerintah pusat melahirkan daerah otonom atau dapat disebut sebagai pemerintah daerah (*local government*). Terjemahan *local government* harus dilihat dari *context* dan *content*. Dilihat dari *context*-nya *local government* dapat diartikan sebagai organ dan dapat sebagai fungsi.

Dilihat dari *context* dan *content*-nya, konsep *local government* dapat mengandung tiga arti. Pertama, *local government* berarti pemerintah lokal. Dalam arti tersebut, penggunaan istilah *local government* kerap saling dipertukarkan dengan istilah *local authority*, arti pertama ini mengacu pada organ. Kedua, *local government* berarti pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintah lokal, arti kedua ini mengacu pada fungsi. Ketiga, *local government* berarti daerah otonom.<sup>114</sup>

Dalam publikasi Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) tahun 1961 sebagaimana dikutip oleh Bhenyamin Hoessein, diutarakan bahwa *local government* adalah:<sup>115</sup>

"... a political subdivision of nation (or: in a federal system, a state) which is constituted by law and has substantial control of local affairs, including the powers to impose taxes or to extract

---

<sup>114</sup> Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model...*, *Op.cit.*, hal. 104

<sup>115</sup> *Ibid.*, Lihat juga S.H. Sarundajang, *Birokrasi Dalam...*, *Op.cit.*, hal. 58

*labor for prescribed purpose. The governing body of such an entity is elected or otherwise locally selected."*

Dengan beberapa penjelasan tersebut di atas, dapat ditegaskan bahwa keberadaan *local government* adalah *subordinat* dan *dependent* terhadap pemerintah dalam negara kesatuan. Daerah Otonom memiliki beberapa pengertian, yang dapat dirangkum sebagai berikut<sup>116</sup>:

- a. Daerah yang mempunyai kehidupan sendiri yang tidak bergantung pada satuan organisasi lain.
- b. Daerah yang mengemban misi tertentu, yaitu dalam rangka meningkatkan keefektifan dan efisiensi penyelenggaraan pemerintah di daerah di mana untuk melaksanakan tugas dan kewajiban itu daerah diberi hak dan wewenang tertentu.
- c. Daerah yang memiliki atribut, mempunyai urusan tertentu (urusan rumah tangga daerah) yang diserahkan oleh pemerintah pusat; urusan rumah tangga itu diatur dan diurus atas inisiatif dan kebijakan daerah itu sendiri; memiliki aparat sendiri yang terpisah dari pemerintah pusat; memiliki sumber keuangan sendiri.

---

<sup>116</sup> Dharma Setyawan Salam, *Op.cit, Otonomi Daerah...*, hal 82

*Local Government* secara konseptual memiliki berbagai dimensi, diantara dimensi hukum bahwa pemerintah daerah sebagai unit badan hukum publik. Dalam kedudukan ini pemerintah daerah di samping sebagai agen dari pemerintah pusat juga mewakili pelaksanaan kepentingan masyarakat. Artinya dalam batas-batas tertentu pemerintah daerah diberi/diserahi urusan-urusan dari pemerintahan negara untuk mengatur dan mengelolanya.<sup>117</sup>

Sementara itu secara konseptual, *local* berarti masyarakat setempat. Desentralisasi sebenarnya otonomisasi suatu masyarakat setempat. Namun sayang, dalam pustaka Indonesia istilah *local* diterjemahkan menjadi daerah. Akibatnya terkesan yang berotonomi adalah daerah dan bukan masyarakat setempat.<sup>118</sup> Pada prakteknya pun, otonomi daerah sebagaimana dimaksud dalam undang-undang pemerintahan daerah pada dasarnya bukanlah dalam rangka otonomi masyarakat daerah secara keseluruhan melainkan hanya sebagai otonomi bagi pemerintah daerahnya saja.<sup>119</sup> Padahal semestinya yang terpenting adalah tercipta pemerintahan yang baik dengan menjadikan

---

<sup>117</sup> Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model..., Op.cit.*, hal. 105. Lihat juga Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, *Paradoksal Konflik dan Otonomi Daerah*, M2 Print, Jakarta, 2002, Hal. 80

<sup>118</sup> *Ibid.*, Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara., hal. 58

<sup>119</sup> Laode Ida, *Otonomi Daerah..., Op.cit.*, hal.7

masyarakat daerah sebagai subjek yang otonom dalam menentukan arah kebijakan daerahnya, sebagai perwujudan dari hakekat demokrasi dalam arti yang sesungguhnya.

Menurut Nasroen, daerah otonom adalah suatu bentuk pergaulan hidup dan oleh sebab itu antara rakyat atau penduduk daerah otonom tidak boleh bertentangan dan merusak bingkai dasar kesatuan dalam negara.<sup>120</sup> Ciri utama daerah otonom menurut Riswandha Imawan adalah adanya lembaga perwakilan daerah dan eksekutif yang berfungsi sebagai lembaga politik lokal.<sup>121</sup> Selain itu, dalam daerah otonom terdapat unsur-unsur sebagai berikut, unsur batas wilayah, unsur pemerintahan dan unsur masyarakat.<sup>122</sup>

Daerah otonom yang terbentuk dalam rangka desentralisasi memiliki berbagai ciri, yakni daerah otonom adalah badan hukum (*rechtspersoon*), sebagai badan hukum maka daerah otonom memiliki kekuasaan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum. Dalam kedudukannya sebagai badan hukum tersebut, daerah otonom dapat menuntut dan dituntut oleh pihak lain. Daerah otonom juga memiliki wewenang yang mengalokasikan sumber-sumber daya yang dimiliki.

---

<sup>120</sup> M.Nasroen dalam Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah...*, *Op.cit.*, hal. 113

<sup>121</sup> Riswandha Imawan, dalam *Desentralisasi dan Otonomi...*, *Op.cit.*, hal. 41

<sup>122</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan...*, *Op.cit.*, hal. 6-7

Ciri multi fungsi inilah yang merupakan salah satu pembeda utama antara daerah otonom dengan lembaga yang terbentuk dalam rangka desentralisasi fungsional.<sup>123</sup>

## 9. Jenis-jenis Otonomi Daerah

Jenis (konsep) otonomi, sesuai dengan kondisi yang pernah diterapkan di berbagai negara di dunia termasuk di Indonesia, yakni<sup>124</sup>:

- a. Otonomi Organik atau rumah tangga organik, otonomi ini mengatakan bahwa rumah tangga adalah keseluruhan urusan yang menentukan mati hidupnya badan otonomi atau daerah otonomi. Dengan kata lain, urusan yang menyangkut kepentingan daerah diibaratkan dengan organ-organ kehidupan yang merupakan suatu sistem yang menentukan mati hidupnya manusia/daerah.
- b. Otonomi formal atau rumah tangga formil (*formele huishoudingsbegrip*), adalah apa yang menjadi urusan otonomi ini tidak dibatasi secara positif. Satu-satunya pembatasan adalah daerah otonom yang

---

<sup>123</sup> *Ibid.*, hal. 52

<sup>124</sup> S.H. Sarundajang, *Birokrasi Dalam...*, *Op.cit.*, hal. 76. Bandingkan dengan pendapat Rochmat Soemitro dalam H.M. Arief Muljadi, *Landasan dan Prinsip...*, *Op.cit.*, hal. 71

bersangkutan tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh perundangan yang lebih tinggi tingkatannya (berdasarkan *Rangorde Regeling*). Dengan demikian, daerah otonom lebih bebas mengatur urusan rumah tangganya, sepanjang tidak memasuki 'area' urusan pemerintah pusat. Otonomi seperti ini merupakan hasil dari pemberian otonomi berdasarkan teori sisa, dimana pemerintah pusat lebih dulu menetapkan urusan-urusan yang dipandanginya lebih banyak diurus pusat, sedangkan sisanya diserahkan kepada pemerintah daerah.

c. Otonomi material atau rumah tangga materiil (*material*), dalam otonomi ini kewenangan daerah otonom itu dibatasi secara positif, yaitu dengan menyebutkan secara limitatif dan terinci atau secara tegas apa saja yang berhak diatur dan diurusnya. Pembagian urusan pemerintahan hanya meliputi tugas-tugas yang ditentukan satu per satu secara tegas, jadi apa yang tidak tercantum di dalam perincian itu tidak termasuk urusan rumah tangga daerah dan tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat. Dalam otonomi material,

ditegaskan bahwa untuk mengetahui apakah suatu urusan menjadi urusan rumahtangga sendiri, harus dilihat pada substansinya. Artinya, apabila suatu urusan pada substansinya dinilai dapat menjadi urusan pemerintah pusat, maka pemerintah lokal yang mengurus rumah tangga sendiri pada hakikatnya tidak akan mampu menyelenggarakan urusan tersebut. Sebaliknya, apabila suatu urusan pada substansinya merupakan urusan rumah tangga sendiri dari suatu daerah, maka pemerintah pusat meskipun dilakukan oleh wakil-wakilnya yang berada di daerah (pemerintah pusat di daerah), tidak akan mampu menyelenggarakannya.

d. Otonomi riil atau rumah tangga riil (*reele huishoudingsbegrip*), merupakan gabungan antara otonomi formal dan otonomi materiil. Dalam otonomi ini, pemerintah daerah diberikan wewenang sebagai wewenang pokok. Pemerintah menunjuk urusan-urusan tertentu sebagai bekal (sebagai urusan pangkal) untuk bekerja yang harus diurus oleh pemerintah daerah yang bersangkutan sejak saat dibentuk daerah tersebut. Kemudian dapat ditambah dengan wewenang

lain secara bertahap, dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Atau dengan kata lain, otonomi riil pada prinsipnya menyatakan bahwa penentuan tugas pengalihan atau penyerahan wewenang urusan tersebut didasarkan pada kebutuhan dan keadaan serta kemampuan daerah yang menyelenggarakannya.

Bentuk otonomi daerah juga dipengaruhi oleh cara penentuan pembagian urusan pemerintahan, yakni otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: *Pertama*, urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan menyebabkan daerah kehilangan kemandirian. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan yang membatasi ruang gerak otonomi daerah.<sup>125</sup>

### **C. Pembagian Urusan Pemerintahan**

Pembagian urusan pemerintahan dilakukan melalui pemberian wewenang untuk menetapkan kebijakan, yang

---

<sup>125</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, *Op.cit.*, hal. 15

merupakan wewenang pengaturan (*regeling*) dan pemberian wewenang melaksanakan kebijakan tersebut atau yang disebut dengan wewenang pengurusan (*bestuur*). Wewenang pengaturan adalah wewenang untuk menciptakan norma hukum tertulis yang berlaku umum. Adapun wewenang pengurusan adalah wewenang untuk melaksanakan dan menerapkan norma hukum umum dan abstrak kepada situasi kongkret.<sup>126</sup>

Pembagian urusan pemerintahan merupakan tindaklanjut dari desentralisasi, hal ini dilakukan dengan penyerahan tugas atau urusan kepada pemerintah tingkat bawah (*overdracht van taken of bevoegdheid*) yang lazimnya landasannya terdapat pada undang-undang dasar dan penyerahannya dilakukan dengan undang-undang.<sup>127</sup>

## 1. Pengertian Urusan Pemerintahan

Urusan pemerintah adalah bidang pemerintahan atau sektor atau bagian lebih kecil dari sektor.<sup>128</sup> Sementara itu Hestu C. Handoyo mengartikan urusan rumah tangga daerah adalah urusan dan/atau kegiatan pemerintahan

---

<sup>126</sup> Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model...*, *Op.cit.*, hal. 151. Lihat juga Mortir Jedawi dalam Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan...*, *Op.cit.*, hal 51

<sup>127</sup> H.M. Arief Muljadi, *Landasan dan Prinsip...*, *Op.cit.*, hal. 70

<sup>128</sup> GTZ-SFDM, *Naskah Akademis: Isu Kewenangan, masukan untuk penyempurnaan UU. No. 22 Tahun 1999*, Jakarta, 2002, hal. 4

tertentu yang dengan peraturan perundang-undangan diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah.<sup>129</sup> Arif Muljadi dengan merangkum pendapat Philipus M. Hadjon memahami urusan pemerintahan sebagai pelaksanaan kekuasaan pemerintahan. Pembagian kekuasaan bukan merupakan pembagian kedaulatan, melainkan hanya pembagian kekuasaan dalam melaksanakan urusan pemerintahan.<sup>130</sup>

Sementara ini belum terdapat rumusan pengertian urusan pemerintahan yang tepat dan permanen. Istilah urusan pemerintahan kerap kali dipergunakan dengan terminologi berbeda-beda, namun pada dasarnya menunjukkan pengertian yang kurang lebih sama. Philip Mawhood menggunakan istilah *function* dan *affairs* untuk menunjukkan istilah urusan pemerintahan, sedangkan B.C. Smith menggunakan istilah *authority* dan *power* untuk menunjukkan istilah urusan pemerintahan.<sup>131</sup>

Menurut Peter A. Watt, istilah urusan dapat disamakan dengan istilah bidang pemerintahan, hal ini selaras dengan pendapat Ferazzi yang memberikan batasan

---

<sup>129</sup> B.Hestu Cipto Handoyo, *Otonomi Daerah...*, *Op.cit.*, hal. 17

<sup>130</sup> H.M. Arief Muljadi, *Landasan dan Prinsip...*, *Op.cit.*, hal. 71

<sup>131</sup> Sodjuangan Situmorang, *Model Pembagian Urusan Pemerintahan Antara pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten, Kota*, Disertasi Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, hal. 29

bahwa urusan cenderung diartikan sebagai bidang pemerintahan atau sektor atau bagian lebih kecil dari bidang atau sektor. Hal ini berbeda dengan kewenangan yang diartikan oleh Ferrazzi sebagai suatu pendekatan yang menambah kerincian dan ketepatan terhadap urusan itu sendiri.<sup>132</sup>

Kewenangan tidak bisa disamakan dengan istilah urusan karena kewenangan dapat diartikan sebagai hak dan kewajiban untuk menjalankan satu atau beberapa fungsi manajemen (pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, pengurusan, dan pengawasan) atas suatu objek tertentu yang ditangani oleh pemerintahan.<sup>133</sup> GTZ mengartikan kewenangan sebagai hak untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen yang meliputi pengaturan (regulasi dan standarisasi), pengurusan (administrasi) dan pengawasan (supervisi) atas suatu urusan pemerintahan tertentu.<sup>134</sup>

Kewenangan adalah kemampuan yuridis dari orang atau badan berdasarkan hukum publik.<sup>135</sup> Senada dengan pengertian tersebut, Nicolai mengartikan kewenangan sebagai kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum

---

<sup>132</sup> Ferrazi dalam Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah...*, *Op.cit.*, hal. 94

<sup>133</sup> *Ibid.*, hal. 93

<sup>134</sup> GTZ-SFDM, *Naskah Akademis....*, *Op.cit.*, hal. 4

<sup>135</sup> F.A.M. Stroink, *Pemahaman Tentang...*, *Op.cit.*, hal. 24

tertentu.<sup>136</sup> H.D. Stout mengartikan kewenangan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.<sup>137</sup>

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat, sedangkan wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).<sup>138</sup>

Namun diberbagai literatur dan bahan pustaka seringkali pengertian urusan pemerintahan disamakan dengan kewenangan, setidaknya penggunaan istilah kewenangan selalu beriringan atau sekurang-kurangnya mempunyai maksud yang sama dengan istilah urusan. Bahkan dalam peraturan perundangan kerap kali digunakan istilah kewenangan yang berimpitan dengan istilah urusan, walaupun sebenarnya mempunyai makna yang berbeda.

## **2. Prinsip-prinsip Pembagian Urusan Pemerintahan**

Menurut Bagir Manan, urusan pemerintahan bersifat

---

<sup>136</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hal. 101

<sup>137</sup> *Ibid*

<sup>138</sup> *Ibid*

terbuka, senantiasa berubah. Urusan yang pada saat tertentu adalah urusan rumah tangga daerah dapat serta merta berubah menjadi urusan rumah tangga yang diatur dan diurus oleh pusat.<sup>139</sup> Pada bagian lain, Bagir Manan juga menyatakan bahwa semua urusan rumah tangga daerah berasal dari penyerahan (*overdragen*) urusan atau sebagian urusan pemerintahan dari pusat atau dari suatu daerah tingkat lebih atas. Dengan kata lain, suatu daerah hanya dapat mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah kalau urusan itu diserahkan kepada daerah yang bersangkutan.<sup>140</sup>

Hal tersebut berarti bahwa setiap urusan pemerintahan yang dapat diatur dan diurus sebagai urusan rumah tangga daerah berasal dari penyerahan dari pemerintah pusat. Senada dengan hal tersebut, perlu disadari bahwa urusan pemerintahan bersifat dinamis. Urusan pemerintahan yang pada suatu saat tidak bisa didesentralisasikan, pada saat lain mungkin dapat didesentralisasikan.<sup>141</sup>

Senada dengan hal tersebut, menurut Dwi Andayani Budisetyowati, penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah dalam rangka desentralisasi di negara kesatuan

---

<sup>139</sup> Bagir Manan dalam B.Hestu Cipto Handoyo, *Otonomi Daerah...*, *Op.cit.*, hal. 13

<sup>140</sup> *Ibid*, Hal. 30

<sup>141</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan...*, *Op.cit.*, hal. 15

berpegang pada prinsip-prinsip tertentu: *Pertama*, distribusi urusan pemerintahan dengan produk hukum di bawah undang-undang dasar dan bersifat hirarkis oleh Pemerintah kepada Daerah. *Kedua*, urusan pemerintahan hanya dalam bidang wewenang pemerintah (eksekutif). *Ketiga*, ada sejumlah urusan pemerintahan yang tidak dapat didesentralisasikan. *Keempat*, urusan pemerintahan yang dapat didesentralisasikan tidak pernah secara utuh 100% diserahkan kepada daerah otonomi.<sup>142</sup>

Oentarto Sindung Mawardi saat menjabat Direktur Jenderal Otonomi Daerah Departemen Dalam Negeri menegaskan bahwa penyelenggaraan desentralisasi menuntut persebaran urusan pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom sebagai badan hukum publik. Urusan pemerintahan yang didistribusikan hanyalah merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi Pemerintah dan tidak mencakup urusan yang menjadi kompetensi Lembaga Negara Tertinggi dan/atau Lembaga Tinggi Negara lainnya.<sup>143</sup>

---

<sup>142</sup> Dwi Andayani Budisetyowati, *Hukum Otonomi Daerah Di Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)*, Roda Inti Media, Jakarta, 2009, hal. 213-214

<sup>143</sup> Oentarto Sindung Mawardi, *Kebijakan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah: Permasalahan Dan Tantangan*, Ceramah Direktur

Lebih lanjut dijelaskan, persebaran urusan pemerintahan ini memiliki dua prinsip pokok , yaitu: (a) selalu terdapat urusan pemerintahan yang secara absolut tidak dapat diserahkan kepada Daerah karena menyangkut kepentingan kelangsungan hidup bangsa dan negara; dan (b) tidak ada urusan pemerintahan yang sepenuhnya dapat diserahkan kepada Daerah. Bagian-bagian urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah hanyalah yang menyangkut kepentingan masyarakat setempat. Ini berarti ada bagian-bagian dari urusan pemerintahan tertentu yang dilaksanakan oleh Kabupaten/Kota, ada bagian-bagian yang diselenggarakan oleh Provinsi dan bahkan ada juga yang diselenggarakan oleh Pemerintah.<sup>144</sup>

### **3. Metode Pembagian Urusan Pemerintah**

Dalam rangka penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah otonomi terdapat dua cara yang dapat dilakukan, yaitu:<sup>145</sup>

- a. Penyerahan secara langsung, yaitu Pemerintah menyerahkan kepada daerah kabupaten/kota urusan-

---

Jenderal Otonomi Daerah Pada Acara Diskusi Kebijakan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Dalam Jangka Panjang, Jakarta, 27 Nopember 2002

<sup>144</sup> *Ibid*

<sup>145</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Otonomi Daerah...*, *Op.cit.*, hal. 4

urusan tertentu untuk diselenggarakannya secara langsung tanpa melalui pemerintah provinsi.

- b. Penyerahan tidak langsung atau penyerahan bertingkat, yaitu Pemerintah menyerahkan urusan-urusan tertentu terlebih dahulu kepada daerah provinsi dan kemudian daerah provinsi menyerahkan urusan-urusan tersebut kepada daerah-daerah kabupaten/kota dalam lingkungannya.

Selain kedua cara tersebut di atas, juga terdapat cara penyerahan urusan pemerintahan yang disebut dengan cara penyerahan tidak penuh. Cara ini dilakukan dengan mempergunakan asas tugas pembantuan (*medebewind*). Sementara itu, Rochmat Soemitro berpendapat bahwa metode pembagian urusan pemerintahan dapat dilakukan berdasarkan isi dan luasnya otonomi atau sesuai jenis otonomi.<sup>146</sup>

Bhenyamin Hoessein dengan merujuk pada pendapat Maddick, cara penyerahan urusan pemerintahan (*wewenang*) yang dianut oleh pemerintah kepada daerah, yang lazim dikenal sebagai metode desentralisasi dikenal dua macam cara,<sup>147</sup> *Pertama*, "*open-end arrangement*" atau cara

---

<sup>146</sup> H.M. Arief Muljadi, *Landasan dan Prinsip...*, *Op.cit.*, hal. 71

<sup>147</sup> Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model...*, *Op.cit.*, hal. 28, baca juga Bhenyamin Hoessein, *Format Dekonsentrasi Dalam*

penyerahan wewenang pemerintahan dengan rumusan umum. Dengan cara ini, maka daerah otonom berwenang melakukan berbagai fungsi sepanjang tidak dilarang oleh peraturan perundang-undangan atau tidak termasuk yurisdiksi pemerintah yang lebih atas. Cara penyerahan urusan pemerintahan ini tanpa didahului atau disertai rincian urusan pemerintahan (wewenang) tertentu oleh pemerintah dan daerah otonom mempunyai "*universal powers*" atau "*inherent competence*". Kedua, cara penyerahan wewenang "*ultra-vires doctrine*" atau dengan rincian. Dengan cara ini, maka daerah otonom hanya berwenang melakukan fungsi-fungsi yang telah ditetapkan dan dirinci terlebih dahulu oleh pemerintah.

#### **4. Kriteria Pembagian Urusan Pemerintahan**

Untuk menentukan urusan-urusan pemerintahan yang dapat menjadi urusan rumah tangga daerah, dikenal terdapat dua kriteria. *Pertama*, kriteria yang menunjuk pada kemampuan, keadaan dan kebutuhan daerah yang dapat

---

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Di Indonesia, Makalah, Loka Karya Nasional Pengaturan Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat yang diselenggarakan oleh MIPI dan APPSI, Jakarta, 28 Maret 2008

disebut sebagai kriteria umum. *Kedua*, kriteria yang menunjuk kepada sifat urusan-urusan pemerintahan dan kemanfaatan urusan pemerintahan, yang dapat disebut sebagai kriteria khusus.<sup>148</sup>

Kriteria umum sebagaimana dimaksud di atas adalah ukuran-ukuran yang dipergunakan untuk menentukan suatu urusan pemerintahan dapat diserahkan kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya sendiri dengan mempertimbangkan kemampuan, keadaan dan kebutuhan daerah. Kriteria khusus adalah ukuran-ukuran yang menunjukan pada sifat dan kemanfaatan suatu urusan pemerintahan yang dapat diserahkan menjadi urusan rumah tangga daerah sebagai urusan rumah tangganya sendiri.

Merujuk pemahaman tersebut di atas, terdapat dua hal pokok mengenai urusan pemerintahan, yakni; *Pertama*, berdasarkan sifatnya, ada urusan pemerintahan yang memang dikategorikan sebagai urusan pusat, serta ada pula yang memang merupakan urusan rumah tangga daerah. *Kedua*, berdasarkan kemanfaatannya ada urusan yang lebih layak diatur sebagai urusan rumah tangga daerah dan ada yang memang tetap menjadi urusan pusat.

---

<sup>148</sup> B.Hestu Cipto Handoyo, *Otonomi Daerah...*, *Op.cit.*, hal. 102

Sementara itu menurut Wolman, kriteria yang dapat digunakan sebagai dasar pembagian urusan, yaitu (1) aspek efisiensi (*efficiency value*), yang meliputi ada atau tidaknya manfaat dari skala ekonomi (*economic scale*), ada atau tidaknya eksternalitas, baik positif maupun negatif, disparitas ekonomi dan kapasitas administrasi, variasi preferensi masyarakat terhadap *public goods*, pemeliharaan stabilitas ekonomi makro serta (2) aspek pengelolaan pemerintahan (*governance value*), yang meliputi kepekaan dan akuntabilitas, kemajemukan sosial budaya dan partisipasi politik.<sup>149</sup>

---

<sup>149</sup> Wolman Dalam Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah...*, *Op.cit.*, hal. 95

**BAB III**  
**DESENTRALISASI DAN OTONOMI DAERAH**  
**DI INDONESIA**

**A. Desentralisasi dan Otonomi Daerah dalam Sejarah Pemerintahan Indonesia**

**1. Desentralisasi dan Otonomi Daerah pada Jaman Hindia Belanda**

Desentralisasi dan otonomi daerah pada jaman Hindia Belanda dapat ditelusuri melalui hukum pemerintahan daerah yang dikeluarkan oleh / dan di jaman Pemerintah Hindia Belanda. Namun, hukum tersebut tidak terhimpun dengan baik dan pengaturannya pada saat itu tidak seragam. Pengaturan untuk wilayah satu dengan yang lainnya berbeda. Pada umumnya dibedakan antara Pulau Jawa dengan luar Jawa.

Sebelum dianut sistem desentralisasi, pada awalnya pemerintahan masa penjajahan Hindia Belanda disusun secara sentralistis atau dengan sistem pemerintahan yang dipusatkan dan dikendalikan pebuh oleh pemerintah pusat. Hal tersebut dapat dilihat pada tahun 1854, *Staten General* (Parlemen Kerajaan Belanda) telah menetapkan

*Regerings Reglement* atau semacam undang-undang dasar bagi Indonesia yang merupakan daerah jajahannya. Dengan sentralisasi tersebut, semua urusan pemerintahan jajahan di Indonesia dipegang oleh Gubernur Jenderal yang berada di pusat pemerintahan, yakni waktu itu di Bogor.

Pada masa penjajahan Belanda, peraturan dasar ketatanegaraan Pemerintah Hindia Belanda mulanya tidak mengatur desentralisasi. *Reglement of het beleid der Regering van Nederlandsch Indie*, yaitu peraturan yang mengatur tentang kebijakan pemerintahan Hindia Belanda (dalam lembaran negara *Staatblad* 1855/2) menyatakan bahwa Pemerintah Belanda adalah suatu *gecentraliseerd geregeerd land* atau dalam bahasa Indonesianya "negara yang menganut sistem sentralisasi".<sup>150</sup>

Sentralisasi pada masa penjajahan Pemerintah Hindia Belanda dilaksanakan dengan asas dekonsentrasi. Asas dekonsentrasi tersebut dilaksanakan dengan amat luas, sebagai konsekuensinya wilayah Hindia Belanda dibagi-bagi dalam wilayah-wilayah administrasi dalam menyelenggarakan pemerintahan umum pusat di daerah. Pemerintahan tersebut sebagai cabang Pemerintah Pusat Hindia Belanda di daerah,

---

<sup>150</sup> S.H. Sarundajang, *Birokrasi Dalam...*, *Op.Cit*, hal 61

sedangkan jawatan-jawatan, sebagai pemerintahan administrasi jenis khusus, pada saat itu belum berkembang.<sup>151</sup>

Pelaksanaan sistem pemerintahan yang sentralistis dalam wilayah yang sangat luas telah mengakibatkan tidak efektifnya penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kerja birokrasi pemerintahan. Hal ini tentu saja sangat memberatkan tugas dan tanggung jawab Pemerintah, yang kemudian menimbulkan keinginan untuk melaksanakan pembagian tugas kepada alat-alat pemerintahan di daerah.<sup>152</sup>

Pada tahun 1903, Pemerintah Hindia Belanda mulai memberlakukan asas desentralisasi, hal ini diikuti dengan pembentukan daerah-daerah otonom meskipun masih sangat terbatas. Kebijakan tersebut dikeluarkan melalui undang-undang tentang desentralisasi yaitu *Decentralisatiewet* 1903 (Wet 23 Juli 1903; Ind.Stb. 1903 No. 329) berlaku untuk Pulau Jawa dan luar Jawa.<sup>153</sup>

Dalam perkembangannya, *Decentralisatiewet* 1903 ternyata kurang memenuhi perkembangan serta kebutuhan

---

<sup>151</sup> Soehino, *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Liberty, Yogyakarta, 2002, hal. 5

<sup>152</sup> *Ibid*

<sup>153</sup> S.H. Sarundajang, *Birokrasi Dalam...*, *Op.cit.*, hal. 62

jaman, maka perlu disempurnakan guna memberikan kemungkinan lebih luas lagi membentuk daerah-daerah otonom. Untuk itu, dikeluarkanlah *Bestuurshervormingswet* 1922 (Wet 6 Februari 1922; Ind. Stb. 1922) memuat ketentuan-ketentuan tentang desentralisasi, *Bestuurshervormingswet* 1922 tersebut memuat pula ketentuan-ketentuan tentang dekonsentrasi.<sup>154</sup>

Berdasarkan *Bestuurshervormingswet* 1922 tersebut kemudian di Pulau Jawa dan Madura dibentuk provinsi yang luas wilayahnya diatur pada *Gewest*, yang diatur lebih lanjut dalam *Provincieordonnantie* (Ind.Stb. 1924 No. 78; perubahan terakhir dengan Ind.Stb. 1940 No. 226, 251). Dalam provinsi dibentuk daerah-daerah otonom *Regentschap* yang luasnya sama dengan daerah administratif kabupaten, yang diatur lebih lanjut dalam *Regentschapsordonnantie* (Ind. Stb. 1924 No. 79; perubahan terakhir dengan Ind. Stb. 1940 No. 226). Di samping itu dibentuk *Staadgemeenten* (kotapraja-kotapraja) seluas kota yang bersangkutan, yang diatur dalam *Staadsgemeentensordonnantie* (Ind. Stb. 1926 No. 365; perubahan terakhir dengan Ind. Stb. 1940 No. 226 dan Ind.

---

<sup>154</sup> *Ibid*

Stb. 1948 No. 195).

Sementara itu, di daerah-daerah luar Jawa dan Madura juga dibentuk daerah-daerah otonom, tetapi pembentukannya masih tetap berdasarkan *Decentralisatiewet* 1903, yaitu:

1. *Groepsgemeenschappen* yang luasnya sama dengan daerah administratif *Gewest*, yang diatur dalam *Groepsgemeenschappenordonnantie* (Ind.Stb. 1937 No. 464 jo Ind. Stb. 1938 No. 130 an 264).
2. *Staatsgemeenten* dengan daerah seluas kota yang bersangkutan, yang pembentukannya diatur lebih lanjut dalam *Staatsgemeenteordonnantie Buitengewesten* (Ind. Stb. 1938 No. 131 dan 271).

Daerah-daerah otonom tersebut dibentuk berdasarkan peraturan-perundangan oleh Pemerintah Hindia Belanda dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi, yang lazim disebut desentralisasi-teritorial. Di samping itu dilaksanakan pula desentralisasi-fungsional, yaitu seperti di daerah-daerah Swapraja Surakarta dan Yogyakarta, berdasarkan *Vorstenlandse waterschapsordonnantie* (Ind. Stb. 1920 No. 722 yang telah beberapa kali diubah, perubahan terakhir dengan Ind. Stb.

1935 No. 451).<sup>155</sup>

Pelaksanaan desentralisasi dilakukan dengan menyerahkan urusan kepada daerah, namun urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah masih sangat terbatas. Sementara itu, Kepala Daerah Otonom provinsi adalah Gubernur, Kepala Daerah Otonom *Regentschap* adalah Bupati, dan Kepala Daerah Otonom *Groepsgemeenschappen* adalah Residen. Gubernur, Bupati dan Residen adalah pejabat-pejabat Kepala Pemerintahan Pangreh Praja. Jadi Kepala Daerah tersebut mempunyai kedudukan yang bersifat dualistis, yaitu sebagai alat pemerintah pusat dan sebagai alat pemerintah daerah otonom.

Jadi sejak tahun 1903 di Hindia Belanda di samping telah dilaksanakan asas dekonsentrasi dilaksanakan pula asas desentralisasi, yang berarti bahwa terdapat wilayah daerah otonom yang berimpit dengan wilayah administrasi. Menurut Leemans hal tersebut dikenal dengan nama *fused model*, sebagaimana dinyatakan Bhenyamin Hoessein adalah salah satu ciri utama dari bentuk pemerintahan daerah yang dibangun dalam masa Hindia Belanda. Bentuk pemerintahan daerah yang dibangun Hindia Belanda pada

---

<sup>155</sup> Ibid, hal. 10

hakikatnya merupakan bentuk pemerintahan yang dibangun oleh Napoleon Bonaparte yang dikenal sebagai *Integrated Prefectoral System* atau 'Sistem Prefektur Terintegrasi'.<sup>156</sup>

Dari perjalanan sejarah penyelenggaraan pemerintahan pada jaman Hindia Belanda, walaupun penyelenggaraan pemerintahan masih cenderung sentralistis, melalui *Decentralisatiewet* 1903 telah menjadi landasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan sistem desentralisasi. Meskipun mengesankan terjadinya kerja perundang-undangan yang *trial and error*, namun hal itu tidaklah mengurangi arti penting bahwa *Decentralisatiewet* 1903 sebagai titik awal perkembangan kebijakan desentralisasi di Indonesia.<sup>157</sup>

---

<sup>156</sup> Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model...*, *Op.cit.*, hal. 60. Lebih lanjut dijelaskan bahwa *integrated prefectoral system* sangat bermanfaat bagi masyarakat yang memiliki derajat konsesus rendah, sering mengalami perpecahan, ataupun tidak kestabilan politik., *ibid.*, hal. 4

<sup>157</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Desentralisasi Dalam Tata Pemerintahan Kolonial Hindia-Belanda. Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial di Indonesia (1900-1940)*, Bayumedia, Malang, 2005, hal. 34

## 2. Desentralisasi dan Otonomi Daerah pada Jaman

### Pendudukan Jepang

Pada masa pendudukan Jepang di Indonesia, pelaksanaan pemerintahan pada prinsipnya masih meneruskan pola pemerintahan Hindia Belanda termasuk asas dekonsentrasi.<sup>158</sup> Terdapat beberapa perubahan di bidang pemerintahan pada masa pendudukan Jepang, diantaranya adalah nama-nama daerah otonom beserta pejabatnya diganti dengan bahasa Jepang, jabatan-jabatan yang semula diduduki oleh orang-orang Belanda digantikan oleh pembesar-pembesar Jepang.<sup>159</sup>

Pada Agustus 1942 *Gunsireikan* (Panglima Besar Balatentara Jepang) menetapkan UU No. 27 Tahun 1942 tentang Perubahan Tata Pemerintahan Daerah, Menurut undang-undang ini pulau Jawa dibagi dalam daerah *Syuu* (sama dengan *residentie* pada masa Hindia Belanda). *Syuu* dibagi dalam *Ken* (sebelumnya disebut *regentschap*) dan *Si* (sebelumnya disebut *Stadsgemeenten*), sedangkan Jakarta diberi status *Toku betasi* yaitu kota yang sangat penting dalam bidang politik, ekonomi, sosial dan kebudayaan yang khusus ditunjuk oleh *Gunseikan* (Pembesar Pemerintah

---

<sup>158</sup> Pheni Chalid, *Otonomi daerah...*, *Op.cit.*, hal. 17

<sup>159</sup> Soehino, *Perkembangan Pemerintahan...*, *Op.cit.* hal 16

Balatentara Jepang, posisinya di bawah *Gunsireikan*).<sup>160</sup>

Dengan diundangkannya UU No. 27 Tahun 1942 tentang Perubahan Tata Pemerintahan Daerah, maka tatanan pemerintahan dikonstruksi kembali ke wujud yang sentralistis dan hierarkis. Dengan suatu manajemen pemerintahan yang mengikuti garis komando dari pusat sampai ke satuan paling bawah. Konstruksi yang sentralistis ini kian lengkap dengan diundangkannya *Osamu Seirei* Nomor 12 dan 13 Tahun 1943 yang menyatakan tidak berlakunya *ordonantie* yang dibentuk pada jaman Hindia Belanda.<sup>161</sup>

Pada masa pendudukan Jepang, asas desentralisasi pada hakikatnya dihapus, hal ini juga dapat dilihat dengan dibubarkannya dewan-dewan pada daerah-daerah otonom. Dengan dibubarkannya dewan pada kotapraja maka merubah status kotapraja dari daerah otonom menjadi daerah administratif. Sentralisasi semata yang dihidupkan kembali oleh Bala Tentara Jepang dilakukan dengan tujuan penguatan posisi kontrol komando pemerintah pusat karena berusaha memenangkan peperangan, hal ini bertahan sampai

---

<sup>160</sup> Dwi Andayani Budisetyowati, *Hukum Otonomi...*, *Op.cit.*, hal. 125

<sup>161</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Desentralisasi Dalam...*, *Op.cit.*, hal. 105

setelah perang Pasifik usai.<sup>162</sup>

### **3. Desentralisasi dan Otonomi Daerah pada Jaman Awal Kemerdekaan Republik Indonesia**

Sebagai tindak lanjut Proklamasi Kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945, pada tanggal 18 Agustus 1945 Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) menetapkan Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang kemudian disebut dengan UUD 1945. Pada UUD tersebut juga ditegaskan pelaksanaan asas desentralisasi dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagaimana dinyatakan pada Pasal 18.<sup>163</sup>

Mengenai ketentuan pasal 18 ini, sebelumnya telah mengemuka gagasan dari Mohammad Hatta tentang perlunya memberikan otonomi dan tugas pembantuan kepada kota, desa atau daerah dalam rangka melaksanakan dasar kedaulatan rakyat dan keperluan setempat yang berlain-lainan daerah.<sup>164</sup>

Pasal 18 UUD 1945 tersebut menghendaki dibentuknya undang-undang yang mengatur tentang pemerintahan daerah.

---

<sup>162</sup> Ibid, hal. 106

<sup>163</sup> Lihat Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dan Penjelasannya

<sup>164</sup> Dikutip oleh Bagir Manan, dalam B. Hestu Cipto Handoyo, *Otonomi Daerah...*, *Op.cit.*, hal. 54

Untuk sementara waktu sebelum undang-undang tersebut dapat dibentuk, PPKI dalam rapat pada tanggal 19 Agustus 1945 menetapkan pembagian daerah Republik Indonesia, yang terdiri dari 8 provinsi yang masing-masing dikepalai oleh seorang Gubernur, dan daerah provinsi dibagi dalam daerah karisidenan yang dikepalai oleh seorang Residen. Gubernur dan Residen dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh Komite Nasional Daerah.

Kedudukan Komite Daerah dipertegas dengan dikeluarkannya UU No. 1 Tahun 1945. Undang-undang ini merupakan undang-undang yang pertama yang dikeluarkan oleh Negara Republik Indonesia, dibuat oleh Presiden dengan persetujuan Badan Pekerja Komite Nasional Pusat. Menurut UU No. 1 Tahun 1945 tersebut ketentuan yang pokok adalah bahwa kedudukan Komite Nasional Daerah sebagai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Walaupun UU No. 1 Tahun 1945 tersebut hanya terdiri dari enam pasal serta sifat pengaturannya masih sangat *summier*, namun dalam meletakkan dasar-dasar guna membentuk pemerintahan daerah sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 18 UUD 1945 sudah mulai menampakkan

kejelasannya.<sup>165</sup>

Menyadari bahwa pengaturan tentang penyelenggaraan pemerintahan di daerah belum sempurna serta masih dibutuhkan adanya peraturan yang lebih lengkap dan lebih sempurna serta yang dapat diberlakukan untuk seluruh wilayah Negara Republik Indonesia, maka dibentuklah UU No. 22 Tahun 1948 yaitu undang-undang pokok tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku sejak tanggal 10 Juli 1948. Prinsip penting yang melatarbelakangi lahirnya undang-undang ini adalah cita-cita menghapuskan perbedaan antara cara pemerintahan di pulau Jawa-Madura dan di luar Jawa-Madura.<sup>166</sup>

Undang-undang ini berdasar pada ketentuan pasal 18 UUD 1945, yang isinya diantaranya adalah mengatur tentang pemerintahan daerah otonom dengan asas desentralisasi. Pemerintah Daerah ialah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Dewan Pemerintahan Daerah (DPD) (termasuk kepala daerah). Kekuasaan pemerintah daerah berada di tangan DPRD, dan DPD bertanggungjawab kepada DPRD. Kepala Daerah bukan merupakan organ, melainkan hanya "embel-

---

<sup>165</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Otonomi Daerah...*, *Op.cit.*, hal. 64

<sup>166</sup> Momon Soetisna Sendjaja dan Sjachran Basah, dalam *ibid*, hal. 66

*embel* (sebutan)" belaka, yang kedudukannya sangat lemah dan tergantung pada DPRD.

Sistem pemerintahan di daerah secara garis besar seperti digambarkan dalam Pasal 1 UU No. 22 Tahun 1948 pada;

Ayat (1) Daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan, ialah: Provinsi, Kabupaten (Kota Besar) dan Desa (Kota Kecil) negeri, marga dan sebagainya yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Ayat (2) Daerah-daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul dan di jaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa dengan undang-undang pembentukan termaksud dalam ayat (3) dapat ditetapkan sebagai Daerah Istimewa yang setingkat dengan provinsi Kabupaten atau Desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Ayat (3) Nama, batas-batas, tingkatan, hak dan kewajiban daerah-daerah tersebut dalam ayat (1) dan (2) ditetapkan dalam undang-undang.

Jadi, menurut ketentuan pasal 1 tersebut, terdapat tiga tingkatan daerah otonom yaitu provinsi, kabupaten (kota besar) dan desa (kota kecil). Sementara itu, karisidenan meskipun mempunyai Dewan Perwakilan Rakyat bukan merupakan daerah otonom.

Selanjutnya, dalam UU No. 22 Tahun 1948 tersebut

juga mengatur tentang asas desentralisasi dan asas *medebewind* (tugas pembantuan), pada undang-undang tersebut tidak mengatur tentang asas dekonsentrasi. Jadi hanya ada dua macam pemerintahan daerah, yaitu pemerintahan daerah yang disandarkan atas hak otonomi dan pemerintahan daerah yang disandarkan pada hak *medebewind*. Hal ini terlihat pada penjelasan umum undang-undang tersebut, Pemerintah Daerah berupa dua macam, ialah Pemerintahan Daerah yang disandarkan pada hak otonomi, dan Pemerintah daerah yang disandarkan pada hak *medebewind*.<sup>167</sup>

Pengaturan mengenai desentralisasi dan *medebewind* pada UU No. 22 Tahun 1948 tersebut belum pernah dapat diimplementasikan sebagaimana mestinya, hal ini disebabkan situasi dan kondisi pada saat itu yang memang

---

<sup>167</sup> Perbedaan hak otonomi dan *medebewind* adalah sebagai berikut: Pada pembentukan Pemerintahan Daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri menurut Undang-Undang Pokok Pemerintahan Daerah ini, maka oleh Pemerintah Pusat ditentukan kewajiban (pekerjaan) mana-mana saja yang dapat diserahkan pada Daerah. Pekerjaan ini ada dua rupa, yaitu: (a) Penyerahan penuh, artinya baik tentang asasnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang caranya menjalankan kewajiban (pekerjaan) yang diserahkan itu, diserahkan semuanya kepada Daerah (hak otonomi) dan (b) Penyerahan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai caranya menjalankan saja, sedangkan prinsip-prinsipnya (asas-asasnya) ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sendiri. Pelaksanaan *medebewind* ini tidak dalam arti yang sempit, yaitu hanya menjalankan perintah dari atas saja, namun Pemerintah Daerah juga berhak mengatur caranya menjalankan menurut pendapatnya sendiri. Jadi masih mempunyai hak otonomi sekalipun hanya mengenai cara menjalankan saja. Tetapi cara menjalankan ini bisa besar artinya bagi tiap-tiap daerah.

tidak memungkinkan penyelenggaraan pemerintahan di daerah sesuai dengan undang-undang tersebut. Keadaan pada waktu itu, terdapat pendudukan Belanda atas wilayah Negara Republik Indonesia sehingga perhatian seluruh bangsa Indonesia ditujukan untuk mempertahankan kemerdekaan.<sup>168</sup>

Namun demikian, secara keseluruhan UU No. 22 Tahun 1948 telah meninggalkan catatan penting diantaranya adalah dalam undang-undang ini telah menjabarkan pengertian otonomi daerah sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang disejajarkan dengan *medebewind*.<sup>169</sup> Bahkan ada sebagian kalangan berpendapat bahwa konstruksi desentralisasi politik dalam UU No. 22 Tahun 1948 dikatakan 'overdosis' atau kebablasan/terlalu maju, tidak sesuai dengan realitas pertumbuhan pemerintahan Indonesia, gara-gara pemikiran liberal yang mempengaruhi perancang undang-undang waktu itu.<sup>170</sup>

---

<sup>168</sup> *Ibid*, hal. 32

<sup>169</sup> B.Hestu Cipto Handoyo, *Otonomi Daerah...*, *Op.cit.*, hal. 70

<sup>170</sup> Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat...*, *Op.cit.*, hal. 60

**4. Desentralisasi dan Otonomi Daerah pada Masa  
Berlakunya Konstitusi Republik Indonesia Serikat  
1949 (27 Desember 1949 - 17 Agustus 1950)**

Proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945 terusik oleh pendudukan Belanda atas wilayah Negara Republik Indonesia. Di beberapa daerah yang telah diduduki oleh Belanda, pihak Belanda mengusahakan terbentuknya negara-negara kecil yang bersifat kedaerahan beserta dengan pemerintahannya. Sejak saat itu wilayah Negara Republik Indonesia berkembanglah dua pemerintahan, yaitu:<sup>171</sup>

- a. Pemerintahan Republik Indonesia yang mempertahankan kedaulatannya baik terhadap pihak Belanda maupun terhadap dunia luar berdasarkan Proklamasi Kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945.
- b. Pemerintah negara-negara kecil yang didirikan oleh atau atas bantuan Belanda.

Usaha Belanda tersebut mendapatkan tantangan dan perlawanan dari bangsa Indonesia, sehingga karena menyadari tidak mungkin mendirikan pemerintahan seperti halnya pada jaman Hindia Belanda dahulu, maka diusahakan

---

<sup>171</sup> Soehino, *Perkembangan Pemerintahan...*, *Op.cit.*, hal. 33

terbentuknya Negara Republik Indonesia Serikat. Harapannya, agar Negara Republik Indonesia hanya menjadi salah satu negara bagian dari Negara Republik Indonesia Serikat.

Setelah melalui proses panjang, baik melalui perundingan maupun melalui agresi militer, pada tanggal 14 Desember 1949 disahkan Piagam Penandatanganan Konstitusi Republik Indonesia Serikat. Sejak saat itu, berdirilah Negara Republik Indonesia Serikat (RIS) yang meliputi seluruh wilayah Indonesia yaitu bekas daerah Hindia Belanda dahulu, dan Negara Republik Indonesia hanya berstatus sebagai negara bagian dari Negara RIS.

Dalam Konstitusi Negara RIS, pengaturan tentang pembagian penyelenggaraan pemerintahan antara RIS dengan daerah-daerah bagian diatur dalam pasal 51 ayat (1) yang menyatakan bahwa: "*penyelenggaraan pemerintahan tentang pokok-pokok yang terdaftar dalam lampiran konstitusi ini dibebankan semata-mata kepada Republik Indonesia Serikat*". Jadi, menurut sistem Konstitusi RIS pengaturan urusan-urusan yang menjadi wewenang Negara RIS dimuat dalam suatu lampiran tersendiri. Namun demikian, dalam lampiran tersebut tidak disebutkan mengenai pengaturan

tentang pemerintahan di daerah.<sup>172</sup>

Konstitusi RIS tidak tidak melahirkan suatu undang-undang tentang pemerintah daerah, oleh karena wilayah RIS tidak terbagi dalam daerah-daerah otonom, melainkan terdiri dari beberapa negara bagian dan satuan-satuan kenegaraan yang tegak sendiri. Dengan demikian, pengaturan tentang pemerintahan di daerah menjadi wewenang negara-negara bagian, yang diatur dalam masing-masing undang-undang dasar negara bagian.

Sampai Negara RIS kembali lagi menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia, hanya terdapat dua negara bagian yang telah mempunyai peraturan-perundangan yang mengatur tentang pemerintahan di daerah, yaitu Negara Republik Indonesia dan Negara Indonesia Timur. Negara-negara bagian lainnya belum mempunyai undang-undang tentang pemerintahan di daerah.

Negara Republik Indonesia (yang saat itu masih menjadi bagian dari Negara RIS) telah memiliki undang-undang dasar yaitu UUD 1945 yang di dalamnya juga terdapat pengaturan tentang pemerintahan daerah khususnya pada pasal 18. Lebih dari itu, Negara Republik Indonesia

---

<sup>172</sup> Ibid, hal. 37

juga telah mempunyai peraturan perundangan pelaksanaannya yaitu UU No. 22 Tahun 1948.

Sementara itu, negara bagian lainnya yaitu Negara Indonesia Timur telah dapat membentuk undang-undang tentang pemerintahan di daerah, yaitu Undang-Undang Negara Indonesia Timur Nomor 44 Tahun 1950 dan berlaku mulai tanggal 15 Juni 1950.

#### **5. Desentralisasi dan Otonomi Daerah Pada Masa berlakunya Undang-Undang Dasar Sementara Republik Indonesia 1950 (17 Agustus 1950 - 5 Juli 1959)**

Berdirinya Negara RIS pada tanggal 27 Desember 1949 menyebabkan semangat perjuangan bangsa Indonesia untuk menentang susunan bentuk negara federal dan kembali kepada bentuk negara kesatuan (*unitaristis*) semakin kuat. Hal ini diawali dengan penggabungan negara-negara bagian kepada negara bagian Republik Indonesia, sehingga pada akhirnya sejak tanggal 19 Mei 1950 Negara RIS hanya terdiri tiga negara bagian saja, yaitu Negara Republik Indonesia, Negara Indonesia Timur dan Negara Sumatera Timur.

Setelah penggabungan tersebut dan menjelang

terbentuknya kembali Negara Kesatuan oleh Pemerintah Republik Indonesia (yang beribukota di Yogyakarta), berdasarkan UU No. 22 Tahun 1948 dibentuk provinsi-provinsi otonom yang berjumlah tujuh provinsi otonom dan satu daerah otonom Kota Jakarta Raya.

Setelah melalui proses panjang antara Pemerintah Negara Indonesia Timur dan Pemerintah Negara Sumatera Timur disatu pihak yang memberikan mandat kepada Pemerintah Republik Indonesia Serikat, dan dipihak lain Pemerintah Republik Indonesia dicapai kata sepakat dengan ditandatanganinya Piagam Persetujuan tanggal 19 Mei 1950 yang berisi tentang persetujuan dalam waktu yang sesingkat-singkatnya bersama-sama melaksanakan Negara Kesatuan berdasarkan Proklamasi 17 Agustus 1945. Perubahan tersebut dilakukan dengan merubah bentuk negara federal menjadi negara kesatuan pada Konstitusi Republik Indonesia Serikat, yang akhirnya menjadi Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) Republik Indonesia Tahun 1950.<sup>173</sup>

Dalam UUDS Republik Indonesia 1950, pengaturan tentang pemerintahan di daerah dimuat dalam pasal 131, pasal 132 dan pasal 133. Pada pasal 131 ayat (1) UUDS

---

<sup>173</sup> *Ibid*, hal. 43

1950 menurut Soepomo memuat dekonsentrasi dan dasar desentralisasi dalam urusan negara.<sup>174</sup> Disamping itu, memerintahkan dibentuknya undang-undang yang mengatur tentang pembagian daerah Indonesia menjadi daerah-daerah otonom beserta bentuk susunan pemerintahannya. Lebih lanjut pada pasal 131 ayat (2) dengan tegas menyebutkan bahwa kepada daerah-daerah diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

UUUDS 1950 menghendaki dibentuknya undang-undang yang mengatur lebih lanjut tentang pemerintahan di daerah. Namun demikian, peraturan yang dimaksud tersebut tidak terbentuk hingga tahun 1957. Oleh karena itu, pengaturan dan penyelenggaraan pemerintahan di daerah masih tetap berlaku peraturan perundangan yang ada pada tanggal 17 Agustus 1950 (tanggal terbentuknya kembali negara kesatuan).

Pada tahun 1957, undang-undang pemerintahan di daerah sebagaimana dikehendaki oleh Undang-Undang Dasar Sementara 1950 baru dapat dibentuk, yaitu UU No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Undang-

---

<sup>174</sup> Soepomo, dalam Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model...*, *Op.cit.*, hal. 111

undang ini diberlakukan untuk seluruh wilayah Negara Republik Indonesia, sehingga terdapat keseragaman tentang pengaturan pemerintahan daerah, terutama pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

UU No. 1 Tahun 1957 hanya mengatur tentang pelaksanaan asas desentralisasi dan asas tugas pembantuan sesuai maksud UUDS 1950 (Pasal 131). Pelaksanaan asas dekonsentrasi tidak diatur dalam undang-undang tersebut. Undang-undang ini mempunyai karakteristik yang menonjol, antara lain otonomi yang luas kepada Daerah. Melalui undang-undang ini diperkenalkan konsepsi tentang sistem otonomi yang riil, yaitu suatu sistem penyelenggaraan desentralisasi yang berdasarkan faktor-faktor yang nyata, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah setempat.<sup>175</sup>

Merujuk pada ketentuan pasal 131 ayat (1) UUDS 1950 yang berbunyi "*daerah besar dan kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (autonom)*", maka pada UU No. 1 Tahun 1957 dipergunakan istilah "Daerah Swatantra" yang mempunyai arti sama dengan daerah otonom.

---

<sup>175</sup> Syaukani dkk, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007, hal. 86

Pemerintahnya disebut dengan Pemerintah Daerah Swatantra, sedangkan daerah swapraja yang ditetapkan sebagai daerah istimewa disebut 'daerah istimewa',<sup>176</sup> dan sebutan 'kotapraja' untuk daerah kota yang mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>177</sup>

Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi, UU No. 1 Tahun 1957 dalam pasal 2 menentukan:

Ayat (1): Wilayah Republik Indonesia dibagi dalam daerah besar dan kecil, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri, dan yang merupakan sebanyak-banyaknya tiga (3) tingkat yang derajadnya dari atas ke bawah adalah sebagai berikut:

- a. Daerah tingkat ke I, termasuk Kotapraja Jakarta Raya
- b. Daerah tingkat ke II, termasuk Kotapraja, dan
- c. Daerah tingkat ke III

Ayat (2): Daerah Swapraja menurut pentingnya dan perkembangan masyarakat dewasa ini, dapat ditetapkan sebagai Daerah istimewa tingkat ke I, II, atau III atau Daerah Swatantra tingkat ke I, II atau III, yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri.

---

<sup>176</sup> Daerah Istimewa adalah daerah yang mempunyai hal asal-usul dan di jaman pemerintahan Republik Indonesia mempunyai pemerintahan yang bersifat istimewa (*zelfbesturende landschappen*). Keistimewaannya adalah bahwa kepala/wakil kepala daerah istimewa diangkat oleh Presiden Republik Indonesia dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di jaman sebelum Republik Indonesia dan yang masih menguasai daerahnya.

<sup>177</sup> Soehino, *Perkembangan Pemerintahan...*, *Op.cit.*, hal. 50

Sementara itu, sesuai pasal 5 dan 6, alat kelengkapan Daerah yang bertugas dan berkewajiban untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah adalah DPRD dan DPD. Alat kelengkapan Daerah ini juga dapat disertai tugas untuk membantu dalam menjalankan peraturan-peraturan oleh instansi yang lebih tinggi, dalam rangka pelaksanaan asas *medebewind*.<sup>178</sup>

Melalui UU No. 1 Tahun 1957 ini pelaksanaan pemerintahan daerah yang bersifat otonom mulai lebih baik dan peranannya kelihatan di dalam masyarakat. Namun demikian, pelaksanaan pemerintahan di daerah masih terdapat "dualisme" pimpinan pemerintahan di daerah, yaitu di satu pihak Pemerintah Daerah Otonom yang disebut dengan Pemerintah Daerah Swatantra dan di pihak lain masih terdapat pemerintahan administratif yang bertugas melaksanakan pemerintahan umum pusat yang terdapat di daerah, yaitu pemerintahan Pamong Praja yang dipimpin oleh Kepala Pemerintahan Pamong Praja.<sup>179</sup>

Pemerintah Daerah Swatantra (otonom) bertugas mengurus urusan-urusan yang telah diserahkan kepada daerah swatantra menjadi urusan rumah tangga sendiri.

---

<sup>178</sup> B. Hestu Cipto Handoyo, *Otonomi Daerah...*, *Op.cit.*, hal. 76

<sup>179</sup> Soehino, *Perkembangan Pemerintahan...*, *Op.cit.*, hal. 59

Pemerintah pamong praja bertugas melaksanakan urusan-urusan pusat yang ada di daerah di bidang pemerintahan umum, sedangkan urusan-urusan khusus dilaksanakan oleh jawatan-jawatan pusat yang ada di daerah.

Selanjutnya, pada tahun 1959 pelaksanaan tugas-tugas pemerintah pusat dalam bidang pemerintahan umum yang ada di daerah, yang sebelumnya dilaksanakan oleh pemerintahan pamong praja melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1959, diserahkan kepada pemerintah daerah swatantra untuk dijadikan urusan rumah tangganya sendiri.

UU No. 6 Tahun 1959 tersebut disahkan pada tanggal 24 Maret 1959 dan diundangkan pada tanggal 25 Maret 1959. Namun demikian, terdapat ketentuan pada pasal 15 bahwa *"undang-undang ini mulai berlaku pada hari yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah secara daerah demi daerah atau secara lain"*. Ketentuan ini dilandasi bahwa untuk melaksanakan UU No. 6 Tahun 1959 tersebut diperlukan persiapan-persiapan yang memakan waktu lama.

Pada perkembangannya, belum lagi Peraturan Pemerintah (PP) yang menyatakan UU No. 6 Tahun 1959 tersebut diberlakukan ternyata sistem pemerintahan negara telah mengalami perubahan dengan dikeluarkannya Dekrit

Presiden tanggal 5 Juli 1959 yang berisi antara lain menetapkan berlakunya lagi UUD 1945 dan tidak berlakunya lagi UUDS 1950. Dengan perubahan tersebut, maka pelaksanaan UU No. 6 Tahun 1959 mengalami kesulitan untuk diimplementasikan.

## **6. Desentralisasi dan Otonomi Daerah Pada Masa Pasca**

### **Dekret Presiden 5 Juli 1959**

Sejak tanggal 5 Juli 1959, melalui Dekrit Presiden yang dikenal dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959, UUD 1945 diberlakukan kembali. Berdasarkan ketentuan pasal II Aturan Peralihan UUD 1945, "*segala Badan Negara dan Peraturan yang ada masih langsung berlaku, selama belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar itu*". Jadi, berdasar ketentuan ini, UU No. 1 Tahun 1957 yang mengatur tentang pemerintahan daerah masih tetap berlaku. Walaupun tidak dicabut, UU No. 1 Tahun 1957 tidak dilaksanakan, yang dilaksanakan adalah Penetapan Presiden Nomor (Penpres No.) 6 Tahun 1959.<sup>180</sup>

Penpres No. 6 Tahun 1959 (Disempurnakan) mengatur daerah Otonom dalam menyelenggarakan urusan rumah

---

<sup>180</sup> Victor M. Situmorang dan Cormentyna Sitanggang, *Hukum Administrasi...*, *Op.cit.*, hal. 75

tanggungnya pada prinsipnya mempunyai dua tugas, yaitu tugas eksekutif dan tugas legislatif yang diatur dalam Penpres No. 5 Tahun 1960 (Disempurnakan). Pada Penpres No. 6 Tahun 1959 (Disempurnakan) dan Penpres No. 5 Tahun 1960 terdapat perubahan sebutan nama daerah, bila dalam UU No. 1 Tahun 1957 disebut 'Daerah Swatantra', maka dalam Penetapan Presiden tersebut disebut 'Daerah', sedangkan pemerintahnya disebut 'Pemerintah Daerah'.<sup>181</sup>

Penetapan Presiden tersebut juga menghapuskan "dualisme" dalam pimpinan pemerintahan di daerah. Sebelumnya, terdapat Pamong Praja untuk melaksanakan bidang pekerjaan pemerintahan umum pusat di daerah dan Pemerintah Daerah untuk melaksanakan bidang otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya, pimpinan dalam dua bidang tugas ini diletakan pada seorang Kepala Daerah. Jadi, Kepala Daerah mempunyai dua fungsi sesuai yang ditegaskan dalam pasal 14.

Penyatuan pimpinan sebagaimana tersebut di atas melalui 2 Penetapan Presiden hanya berlaku pada tingkat-tingkat pemerintahan pamong praja di mana telah dibentuk daerah otonom, sedangkan pada tingkat-tingkat

---

<sup>181</sup> Soehino, *Perkembangan Pemerintahan...*, *Op.cit.*, hal. 66

pemerintahan pamong praja di mana belum dibentuk daerah otonom maka pemerintahan pamong praja masih berjalan terus seperti semula.

Pada masa tersebut terdapat 5 tingkat pemerintahan pamong praja, yaitu tingkat provinsi, karesidenan, kabupaten, kawedanan dan kecamatan. Tidak pada semua tingkat pemerintahan pamong praja tersebut dibentuk daerah otonom, hanya pada tingkat-tingkat tertentu saja. Di Jawa hanya pada tingkat provinsi dibentuk daerah otonom tingkat I dan pada tingkat kabupaten dibentuk daerah otonom tingkat II.

Berbeda dengan di luar Jawa, tidak sesuai dengan apa yang terdapat pada UU No. 1 Tahun 1957, yaitu dengan dibentuknya daerah otonom tingkat I pada tingkat Karesidenan dan daerah otonom tingkat II pada tingkat Kawedanan di beberapa daerah. Hal ini disebabkan, baik Penpres No. 6 Tahun 1959 (Disempurnakan) maupun Penpres No. 5 Tahun 1960 (Disempurnakan) tidak mengatur tentang tingkat-tingkat pemerintahan pamong praja yang belum atau tidak dibentuk daerah otonom, sehingga pemerintahan pamong praja pada tingkat-tingkat tersebut masih tetap

ada.<sup>182</sup>

UU No. 6 Tahun 1959 dikeluarkan dalam rangka untuk mewujudkan dasar pikiran akan dilaksanakan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Hal ini juga telah ditegaskan pada UUDS 1950 (Pasal 131 ayat (2)) yang kemudian dilaksanakan dengan UU No. 1 Tahun 1957, termasuk juga telah dicantumkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) Nomor II/MPRS/1960. Maka sesuai dengan ketentuan pada undang-undang tersebut akan diserahkan semua tugas-tugas pemerintah pusat dalam bidang pemerintahan umum yang sebelumnya menjadi tugas pemerintah pamong praja.

Penyerahan tugas-tugas pemerintah pusat dalam bidang pemerintahan umum kepada pemerintah daerah dilakukan dengan rincian garis besarnya saja. Hal ini disebabkan karena luas dan kompleknya bidang tugas tersebut sehingga mengalami kesulitan dalam merumuskannya. Dalam UU No. 6 Tahun 1959 dan PP No. 50 Tahun 1963, pada pasal 2 mengatur tentang perincian menurut sifatnya yaitu tugas yang bersifat mengatur dan tugas yang tidak bersifat mengatur. Tata cara penyerahan tugas-tugas tersebut

---

<sup>182</sup> *Ibid*, hal. 68

menurut UU No. 6 Tahun 1959 disesuaikan dengan sistem dan susunan pemerintah daerah menurut UU No. 1 Tahun 1957.

Perkembangan selanjutnya, sampai pada akhir tahun 1965 pengaturan tentang pemerintahan di daerah masih terdapat kesimpangsiuran. Hal ini disebabkan oleh banyaknya peraturan tentang hal tersebut serta sejak berlakunya kembali UUD 1945 pada tanggal 5 Juli 1959 keadaan ketatanegaraan mengalami banyak perkembangan dan perubahan. Menyadari hal tersebut, pada tahun 1965 dikeluarkan UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, yang mulai berlaku pada tanggal 1 September 1965.

Dengan dikeluarkannya UU No. 18 tahun 1965 ini, maka UU No. 1 Tahun 1957, Penpres No. 6 Tahun 1969 (Disempurnakan), Penpres No. 2 Tahun 1960, dan Penpres No. 5 tahun 1960 (Disempurnakan) *juncto* Penpres No. 7 Tahun 1965 dinyatakan dicabut. Jadi, sejak dikeluarkannya UU No. 18 Tahun 1965 hanya terdapat satu undang-undang saja yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Secara keseluruhan undang-undang ini tidak membawa perubahan yang fundamental dari Penpres No. 6 Tahun 1959, bahkan sejumlah ide yang menyangkut penyelenggaraan pemerintahan

daerah yang telah diatur oleh berbagai undang-undang sebelumnya masih diteruskan oleh undang-undang yang baru ini.<sup>183</sup>

UU No. 18 Tahun 1965 hanya mengatur pemerintahan di daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, atau tegasnya hanya menganut asas desentralisasi. Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi tersebut wilayah Negara Republik Indonesia dibagi dalam daerah-daerah. Istilah daerah dalam UU No. 18 Tahun 1965 dipergunakan sebagai istilah teknis untuk menyebut daerah besar dan kecil sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 UUD 1945 yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (daerah otonom).

UU No. 18 Tahun 1965 yang mulai berlaku tanggal 1 September 1965 pada perjalanannya belum pernah dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Hal ini disebabkan, antara lain oleh adanya peristiwa G 30 S/PKI yang berakibat cukup besar bagi perjalanan sejarah bangsa Indonesia. Oleh karena itu, MPRS menugaskan kepada Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR GR) untuk memberikan otonomi seluas-

---

<sup>183</sup> Syaukani dkk, *Otonomi Daerah...*, *Op.cit.*, hal. 112

luasnya kepada daerah-daerah, dengan Ketetapannya Nomor XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah.

Dalam kaitan ini Pemerintah dan DPR GR dituntut untuk memberikan otonomi yang seluas-luasnya, dalam arti segala urusan pemerintahan yang bersifat nasional ditentukan dan diatur dalam undang-undang, sedangkan sisanya sebagai *reserve of powers* diserahkan sepenuhnya kepada daerah otonom berikut perangkat dan keuangannya.<sup>184</sup>

Namun demikian, ketentuan yang terdapat pada Ketetapan MPRS tersebut dianggap tidak sesuai dengan jiwa dan semangat UUD 1945 khususnya pasal 18, karena UUD 1945 tidak menentukan pengutamaan salah satu asas, baik asas desentralisasi maupun asas dekonsentrasi. Oleh karena itu, melalui Ketetapan MPR Nomor V/MPR/1973, Ketetapan MPRS Nomor XXI/MPRS/1966 dinyatakan tidak berlaku lagi.<sup>185</sup>

Selanjutnya pada tahun 1969, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 dicabut dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Berbagai Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti

---

<sup>184</sup> Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model...*, *Op.cit.*, hal. 2

<sup>185</sup> Soehino, *Perkembangan Pemerintahan...*, *Op.cit.*, hal. 92

Undang-Undang. Implikasi dari pencabutan ini adalah timbulnya kesulitan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di daerah karena tidak segera ada undang-undang yang menggantikannya.

## **7. Desentralisasi dan Otonomi Daerah Pada Masa Orde Baru**

Pergantian pimpinan nasional yang bisa disebut sebagai masa transisi beralihnya orde lama menjadi orde baru dilalui dengan proses politik di MPRS. Proses tersebut dimulai dengan dikeluarkannya Ketetapan MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 tentang Pencabutan Kekuasaan Pemerintahan Negara dari Presiden Soekarno. Ketetapan tersebut antara lain berisi pemberhentian Presiden Soekarno sebagai Presiden Republik Indonesia dan mengangkat Jenderal Soeharto sebagai Pengemban Ketetapan MPRS Nomor IX/MPRS/1966 sebagai Pejabat Presiden berdasarkan Pasal 8 UUD 1945.

Selanjutnya, dengan pertimbangan untuk stabilitas politik, ekonomi, pertahanan dan keamanan serta untuk terciptanya pimpinan nasional yang kuat, MPRS melalui Ketetapan Nomor XLIV/MPRS/1968 mengangkat Jenderal Soeharto sebagai Presiden Republik Indonesia hingga

dipilihnya Presiden oleh Majelis Pemusyawaratan Rakyat hasil Pemilihan Umum.

Kebijakan terkait dengan hubungan antara Pemerintah dan Daerah serta otonomi daerah pada masa orde baru diawali dengan ketentuan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) yang ditetapkan oleh MPR melalui Ketetapan Nomor IV/MPR/1973, sebagai berikut:<sup>186</sup>

"Dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara, dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan Bangsa maka hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah, dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi".

Ketetapan MPR tersebut merupakan prinsip-prinsip pokok pelaksanaan otonomi daerah yang menjadi dasar dan rujukan kebijakan selanjutnya. Hal ini berbeda dengan prinsip-prinsip pokok yang telah digariskan sebelumnya melalui Ketetapan MPRS Nomor XXI/MPRS/1966 tentang Pemberian Otonomi Seluas-lusnya kepada Daerah. Oleh karena itu, Ketetapan MPR Nomor XXI/MPRS/1966 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi melalui Ketetapan MPR Nomor

---

<sup>186</sup> Dalam Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model...*, *Op.cit.*, hal. 3

V/MPR/1973 tentang Peninjauan Produk-produk yang Berupa Ketetapan-Ketetapan MPRS RI.

Sebagai tindak lanjut pengaturan tentang pemerintahan di daerah, pada tahun 1974 dikeluarkan UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Dalam undang-undang ini tidak hanya mengatur tentang pemerintahan daerah, namun juga mengatur tentang pelaksanaan tugas pemerintah pusat yang ada di daerah, serta di dalam undang-undang ini juga mengatur tentang penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan di daerah.

Lahirnya UU No. 5 Tahun 1974 ini juga menandai tidak berlakunya peraturan-perundangan sebelumnya terkait dengan pemerintahan di daerah, yaitu UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah serta memberikan penegasan tentang tidak berlakunya segala ketentuan yang bertentangan dan/atau tidak sesuai dengan UU No. 5 tahun 1974 tersebut.

Dalam UU No. 5 Tahun 1974 memunculkan kembali adanya dua macam pemerintahan, yaitu pemerintahan daerah yang bersifat otonomi, dan pemerintahan di daerah yang

bersifat administratif. Pemerintahan daerah yang bersifat otonom merupakan konsekuensi dilaksanakannya asas desentralisasi yaitu penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah atau daerah otonom tingkat di atasnya kepada daerah otonom untuk menjadi urusan rumah tangganya.

UU No. 5 Tahun 1974 menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab yang sebelumnya dengan prinsip otonomi seluas-luasnya. Digantinya prinsip ini dilandasi oleh pemikiran bahwa prinsip tersebut cenderung ke arah pemikiran yang berpotensi membahayakan Negara Kesatuan serta sudah dianggap tidak sesuai lagi dengan apa yang tercantum dalam Garis-garis Besar Haluan Negara.<sup>187</sup>

Dengan prinsip tersebut, dalam penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah meskipun secara formal sudah diserahkan untuk menjadi urusan daerah, namun penyerahan yang sesungguhnya secara nyata baru dilaksanakan apabila daerah otonom yang bersangkutan telah menyatakan bersedia dan mampu untuk menerima urusan tersebut. Prinsip tersebut juga mengandung arti bahwa urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah didasarkan kepada hasil

---

<sup>187</sup> Penjelasan Umum huruf e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah

guna dan daya guna penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut.

Sementara itu, pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab ini meletakkan asas dekonsentrasi bukan sekedar pelengkap atau komplemen terhadap asas desentralisasi, tetapi sama penting dan dilaksanakan secara bersama-sama dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Hal lain dari yang penting dari prinsip ini adalah meletakkan titik berat otonomi daerah pada Daerah Otonom Tingkat II yaitu Kabupaten dan Kota.

Pelaksanaan asas dekonsentrasi menempatkan adanya instansi-instansi vertikal (pusat) yang ada di daerah dan menempatkan fungsi kepala daerah dalam kedudukannya sebagai alat atau kepanjangan pemerintah pusat yang ada di daerah. Selain itu, dalam UU No. 5 Tahun 1974 disamping dikenal pemerintahan daerah yang bersifat otonomi juga dikenal dengan pemerintahan di daerah yang bersifat administratif. Pemerintahan di daerah yang bersifat administratif ini merupakan konsekuensi dilaksanakannya asas dekonsentrasi, yaitu asas pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada Pejabat-

pejabat di daerah. Dekonsentrasi yang diberikan kepada daerah lebih merupakan alat pembungkus dari kehendak untuk melakukan sentralisasi ketimbang desentralisasi yang selalu identik dengan demokratisasi pemerintahan.<sup>188</sup>

## **8. Desentralisasi dan Otonomi Daerah Pada Masa Reformasi**

Reformasi tahun 1998 merupakan salah satu tonggak sejarah perjalanan bangsa Indonesia, banyak terjadi perubahan kehidupan sosial dan politik termasuk perubahan penting dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perubahan penting dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa reformasi diawali pada tanggal 7 Mei 1999 dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Lahirnya undang-undang ini merupakan sejarah penting bagi desentralisasi di Indonesia.

UU No. 22 Tahun 1999, mengandung empat pokok pikiran, yaitu:<sup>189</sup> (1) sistem ketatanegaraan Indonesia wajib menjalankan prinsip pembagian kewenangan berdasarkan asas dekonsentrasi dan desentralisasi dalam kerangka NKRI; (2) daerah yang dibentuk berdasarkan asas

---

<sup>188</sup> Syauckani dkk, *Otonomi Daerah...*, *Op.cit.*, hal. 151

<sup>189</sup> Penjelasan Umum huruf i Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

desentralisasi dan dekonsentrasi adalah daerah provinsi, sedangkan daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi adalah daerah kabupaten dan daerah kota. Daerah yang dibentuk dengan asas desentralisasi berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat; (3) pembagian daerah di luar daerah provinsi dibagi habis ke dalam daerah otonom; (4) kecamatan yang sebelumnya sebagai wilayah administrasi dalam rangka dekonsentrasi, menurut undang-undang ini kedudukannya diubah menjadi perangkat daerah kabupaten atau daerah kota.

Pemberlakuan UU No. 22 Tahun 1999 telah merubah paradigma otonomi daerah yang telah berlaku sesuai pelaksanaan otonomi daerah. UU No. 5 Tahun 1974 dengan menggunakan paradigma "*The Structural Efficiency Model*" telah bergeser dengan cenderung menggunakan paradigma "*The Local Democracy Model*" dengan format otonomi "*Split Model*" yaitu menjadikan daerah otonom kota sebagai daerah otonomi murni, dan tidak merangkap sebagai daerah administrasi. Asas dekonsentrasi tidak dipergunakan lagi di daerah kabupaten dan daerah kota.<sup>190</sup>

---

<sup>190</sup> Sedarmayanti, *Good Governance Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2003, Hal. 39

Selain terjadi perubahan paradigma juga terjadi perubahan pada penyebutan atau simbolisasi pada nama daerah otonom. Istilah tingkatan daerah otonomi yang sebelumnya disebut dengan Daerah Tingkat I untuk provinsi dan Daerah Tingkat II untuk kabupaten dan kota dihapuskan, dan diganti dengan istilah atau cukup disebut dengan Provinsi, Kabupaten dan Kota. Perubahan ini didasari semangat untuk menghindari citra bahwa tingkatan lebih tinggi (Daerah Tingkat I) secara hirarkis<sup>191</sup> lebih berkuasa dari pada tingkatan lebih rendah (Daerah Tingkat II). Hal tersebut karena dua-duanya (provinsi dan kabupaten/kota) merupakan badan hukum yang terpisah dan sejajar yang mempunyai kewenangan berbeda.

Sejalan dengan hal tersebut, sebutan provinsi dipakai untuk daerah besar, baik berstatus sebagai daerah otonom maupun sebagai daerah administrasi dalam rangka dekonsentrasi. Kabupaten dan kota sebagai daerah kecil semata-mata merupakan daerah otonom. Konsekuensinya

---

<sup>191</sup> Yang dimaksud dengan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain adalah bahwa Daerah Provinsi tidak membawahkan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, tetapi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan terdapat hubungan koordinasi, kerja sama, dan/atau kemitraan dengan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dalam kedudukan masing-masing sebagai Daerah Otonom. Sementara itu, dalam kedudukan sebagai Wilayah Administrasi, Gubernur selaku wakil Pemerintah melakukan hubungan pembinaan dan pengawasan terhadap Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. (Penjelasan Pasal 4 ayat (2) Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah)

gubernur tetap berperan ganda, sedangkan bupati dan walikota hanya merupakan perangkat daerah otonom, sehingga hubungannya dengan provinsi tidak bersifat hirarkis, dalam arti daerah kecil tidak disubordinasi oleh daerah besar.<sup>192</sup>

Hubungan kewenangan Pemerintah dan Pemerintahan Daerah menurut UU No. 22 Tahun 1999, sebagai berikut:<sup>193</sup>

1. Tidak ada hubungan hierarki antara daerah Provinsi dengan daerah Kabupaten/kota, tetapi terdapat hubungan koordinasi, kerjasama, pembinaan dan pengawasan.
2. Tidak ada prinsip monopoli dalam kewenangan administratif (kewenangan bersifat *sharing* antara pusat-provinsi-kabupaten/kota)
3. Kewenangan tidak selalu identik dengan pembentukan dinas.
4. Penyelenggaraan kewenangan tidak selalu harus oleh pemerintah (dapat ditempuh model kemitraan, swastanisasi, dan lain-lain).

Pada UU No. 22 Tahun 1999 penyerahan kewenangan kepada provinsi menggunakan *ultra vires doctrine*, hal ini

---

<sup>192</sup> Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model,...*, Op.cit, hal. 96

<sup>193</sup> Sedarmayanti, *Good Governance Dalam...*, Op.cit., hal. 43

dapat terlihat bahwa kewenangan provinsi hanya dalam bidang pemerintah yang bersifat lintas kabupaten/kota. Penyerahan kewenangan kepada kabupaten dan kota dengan menggunakan *open end arrangement*, hal ini dapat dilihat dari penyebutan tentang kompetensi pemerintah pusat yang meliputi bidang pertahanan dan keamanan, moneter, politik luar negeri, peradilan, dan agama serta bidang tertentu yang bercirikan kepentingan nasional.<sup>194</sup> Dengan kata lain, semua urusan kecuali yang jelas dan tegas sesuai peraturan perundangan merupakan milik pemerintah dapat dilaksanakan oleh daerah.

Sementara itu, banyak kalangan yang berpendapat bahwa metode *open end arrangement* yang menyebut jelas (ditentukan batas-batasnya) kewenangan pemerintah pusat dalam bidang tertentu, sementara kewenangan yang lain menjadi milik daerah otonom akan mengantarkan Indonesia dari bentuk sebuah negara kesatuan menjadi negara federal. Bahkan bisa disebut dengan "*federal arrangement*" atau setidaknya mengandung semangat federalis.<sup>195</sup>

Namun hal itu ditepis oleh Bhenyamin Hoessein, yang menyebut bahwa *open end arrangement* tidak perlu

---

<sup>194</sup> Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model...*, *Op.cit*, hal. 99

<sup>195</sup> Dwi Andayani Budisetyowati, *Hukum Otonomi...*, *Op.cit.*, hal. 12

ditafsirkan demikian, oleh karena pembagian kewenangan dimaksud tidak dirumuskan dalam konstitusi, sesuai pendapat Linz Dahl menegaskan,<sup>196</sup>

*By federalism we intend to mean the system in which some matters are exclusively within the competence of certain local units - cantons, state and provinces and are constitutionally beyond the scope of the authority of the national government, and where certain other matters are constitutionally outside the scope of the authority of smaller units.*

Pada perkembangannya, dari evaluasi atas pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 dirasa perlu dilakukan revisi atas undang-undang tersebut. Alasan yang mendasar revisi menurut Sadu Wasistiono adalah:<sup>197</sup> (1) alasan hukum, adanya amandemen kedua Undang-Undang Dasar 1945, khususnya terhadap Pasal 18 yang mengatur tentang pemerintahan daerah, yang efektif berlaku mulai tanggal 18 Agustus 2000; (2) alasan administratif, adanya keadaan yang menyebabkan terlampau luasnya rentang kendali antara Pemerintah Pusat terhadap Kabupaten/Kota; dan (3) alasan empiris, adanya kejadian yang menyebabkan timbulnya masalah aktual yang dapat mengganggu kegiatan berbangsa dan berpemerintahan dengan berbagai problematika otonomi

---

<sup>196</sup> Bhenyamin Hoessein, *Perubahan Model, ..., Op.cit*, hal. 100

<sup>197</sup> Sadu Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Edisi II, STPDN, Fokus Media, Bandung, 2003, hal. 5-6

daerah.

Alasan konstitusional yang mendasari perubahan UU No. 22 Tahun 1999, sebagaimana terdapat pada penjelasan umum UU No. 32 Tahun 2004 dengan dasar pemikiran sebagai berikut:

"Perubahan Undang-undang No. 22 Tahun 1999, disamping karena adanya perubahan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, juga memperhatikan beberapa Ketetapan MPR dan Keputusan MPR, seperti; Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah; dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor VI/MPR/2002 tentang Rekomendasi Atas Laporan Pelaksanaan Putusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia oleh Presiden, DPA, DPR, BPK, dan MA pada sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tahun 2002 dan Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor 5/MPR/2003 tentang Penugasan Kepada MPR-RI Untuk Menyampaikan Saran Atas Laporan Pelaksanaan Keputusan MPRI-RI oleh Presiden, DPR, BPK, dan MA pada Sidang Tahunan MPR-RI Tahun 2003."

MPR dalam kurun waktu tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 telah melakukan perubahan (amandemen) terhadap UUD 1945. Perubahan tersebut, diantaranya mencakup pengaturan tentang pemerintahan daerah sebagaimana terdapat pada pasal 18, yang sebelumnya hanya terdiri dari satu pasal,

setelah amandemen ke II pada tanggal 18 Agustus 2000 bertambah dua pasal yaitu, pasal 18A dan pasal 18B.

Amanademen UUD 1945 tidak hanya menambah pasal terkait pengaturan tentang pemerintahan daerah, namun secara substansi terdapat perubahan-perubahan dan penambahan pengaturan yang berhubungan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tentunya perubahan pada Undang-Undang Dasar 1945 sebagai dasar hukum tertinggi dalam ketatanegaraan Republik Indonesia harus diikuti oleh perubahan pada peraturan perundangan di bawahnya.

Sementara itu, evaluasi yuridis yang dilakukan oleh Bhenyamin Hoessein juga secara tegas menggambarkan betapa lemahnya UU No. 22 Tahun 1999. Dalam Bab I Pasal 1 saja telah dapat diidentifikasi kelemahannya, diantaranya pada rumusan huruf a,b,c,h dan I, yang menggambarkan inkonsistensi konseptual undang-undang tersebut. Akibat inkonsistensi ini, banyak pasal-pasal berikutnya yang juga mengandung pengaturan yang makin tidak tepat azas, dapat diperkirakan bahwa evaluasi yuridis yang lebih

lengkap lagi akan dapat menunjukkan betapa simpangsiurnya undang-undang ini.<sup>198</sup>

Selain itu, perlunya ditingkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antarsusunan pemerintahan dan antarpemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. Maka pada tanggal 15 Oktober 2004 telah disahkan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Prinsip otonomi daerah pada undang-undang ini menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

---

<sup>198</sup> Bhenyamin Hoessein, *Evaluasi Yuridis UU 22/1999*, dalam Sudarsono Hardjosoekarto (Mantan Dirjen Otda Depdagri), *Hubungan Pusat Dan Daerah Dalam Kerangka Kebijakan Desentralisasi, Dan Otonomi Daerah*, Materi Ceramah, Jakarta, 2004

Secara umum, UU No. 32 Tahun 2004 mengandung gejala resentralisasi dari kewenangan yang telah diberikan oleh UU No. 22 Tahun 1999. Hal ini nampak dari: (a) Dihilangkannya atau digantinya kata kewenangan menjadi urusan. Kata kewenangan dan urusan adalah dua hal yang berbeda secara substansial. (b) Dalam pembagian kewenangan, jika dalam UU No. 22 Tahun 1999 pemerintah daerah memiliki kewenangan bagi semua urusan pemerintahan kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah, pada UU No. 32 Tahun 2004 kewenangan pemerintah daerah merupakan urusan pemerintahan yang bukan sepenuhnya, tapi dibagi dalam kewenangan Pemerintah, dibagi lagi dengan kewenangan urusan pemerintahan provinsi, dan pemerintahan kabupaten/kota.<sup>199</sup>

---

<sup>199</sup> [www.parlemen.net](http://www.parlemen.net), Naskah akademik Revisi Undang-Undang 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Bab II