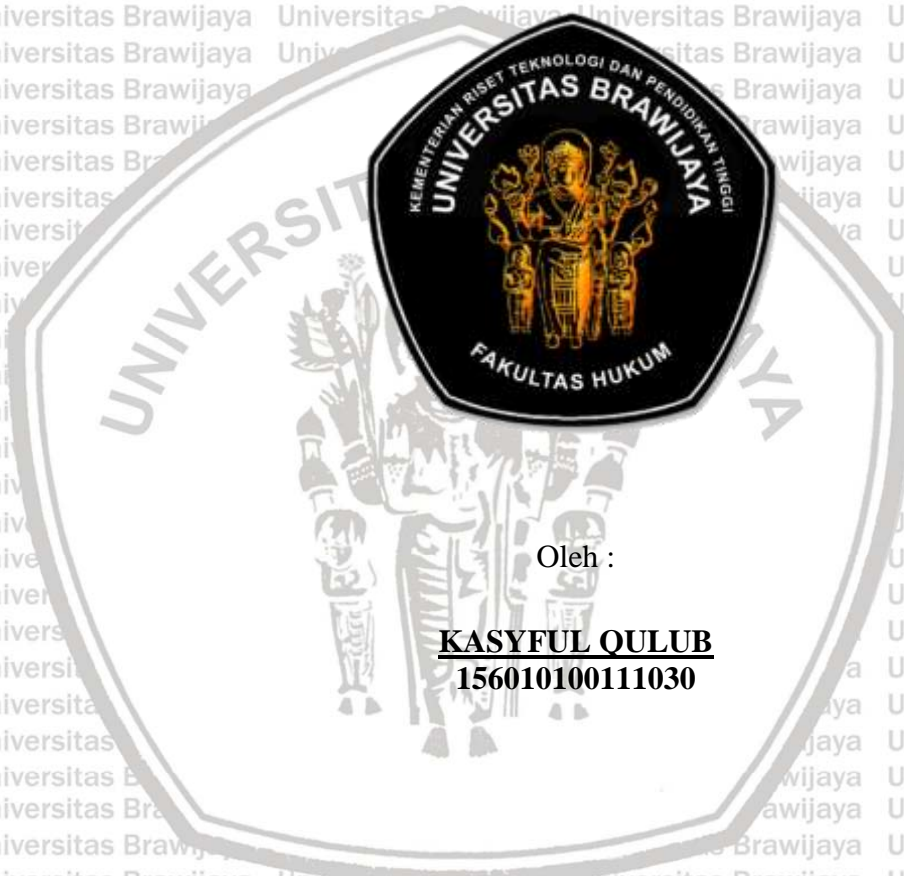


**OTONOMI DAERAH SELUAS-LUASNYA DALAM MENJAGA  
KESEIMBANGAN NEGARA KESATUAN DAN LOCAL  
DEMOCRACY**

TESIS

Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Memperoleh Gelar Magister  
Ilmu Hukum (M.H.)



Oleh :

**KASYFUL QULUB**  
**156010100111030**

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM**  
**UNIVERSITAS BRAWIJAYA MALANG**  
**FAKULTAS HUKUM**  
**MALANG**

2017

## RINGKASAN

KASYFUL QULUB, Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya Malang, 01 Januari 2018, Otonomi Daerah Seluas-luasnya dalam Menjaga Keseimbangan Negara Kesatuan dan *Local Democracy*: Dr. Tunggul Anshari SN. S.H M.Hum. Pembimbing Kedua: Dr. Setyo Widagdo. S.H M.Hum.

Tesis ini merupakan penelitian terhadap Konsep Otonomi Seluas-luasnya didalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menganut pula *Local Democracy*. Dalam pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 baik sebelum ataupun setelah reformasi Indonesia telah menganut Negara Kesatuan bahkan setelah Perubahan UUD NRI Tahun 1945 mengukuhkannya kembali dengan melarang perubahan atas ketentuan tersebut. Selain itu pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 indonesia pun menganut Sistem desentralisasi pada negara kesatuan dengan menekankan pada otonomi seluas-luasnya.

Problematika hukum yang timbul selama ini adalah Penafsiran dan konseptualisasi dari Otonomi seluas-luasnya yang terus berganti sesuai dengan dasar Hukum dibawah UUD yang diberlakukan diberbagai masa. Pasca reformasi yang ditandai sebagai perubahan besar dinegara Indonesia juga berimplikasi di bidang Hukum pemerintahan daerah Khususnya dalam hal Prinsip Otonomi seluas-luasnya. Undang-Undang No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah Merupakan salah satu Undang-Undang yang lahir pada masa tersebut, serta Undang-Undang ini dikategorikan sebagai Undang-Undang yang sangat desentralistis dan memberikan Otonomi seluas-luasnya. Namun setelah Undang-Undang ini dirubah, maka banyak pertentangan secara teoritis mengenai menrapan Otonomi seluas-luasnya didaerah. Otonomi seluas-luasnya tidak dapat dikatakan sebagai suatu bentuk negara di dalam negara seperti layaknya Negara Federal, tetapi harus di artikan sebagai penyerahan wewenang yang sesuai dengan apa yang ada didaerah, sehingga daerah berhak mengatur dan mengurus apa saja urusan yang terdapat didaerah masing-masing.

Berdasarkan problematika tersebut maka rumusan masalah yang diteliti adalah: (1) Apakah dinamika Konsep Otonomi seluas-luasnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan *Local Democracy*. (2) Bagaimana Konsep Otonomi seluas-luasnya dalam menjaga keseimbangan Negara Kesatuan dan *Local Democracy*.

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah yuridis normatif, yaitu Suatu prosedur ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan dari sisi normanya. Penelitian ini menggunakan beberapa pendekatan, yaitu: Pendekatan Perundang-undangan, Pendekatan Sejarah Hukum, dan Pendekatan Konsep. Pendekatan-pendekatan ini digunakan untuk memecahkan masalah yang diteliti dari sudut pandang konsep dan pengaturannya, peraturan perundang-undangan terkait serta kasus yang diangkat.

Tesis ini menunjukkan bahwa Berkaitan dengan Kesesuaian Penafsiran Konsep Otonomi seluas-luasnya yang telah diterapkan dalam Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan memiliki penafsiran yang cukup meyakinkan mengenai otonomi seluas-luasnya, tetapi karena dalam masa transisi dan masih dipandang sebagai pereduksi dari negara kesatuan itu sendiri maka peraturan pelaksana dari Undang-Undang ini masih cenderung ragu dengan otonomi seluas-luasnya yang akan lebih menuju pada negara Federal, hal lain merupakan kondisi DPRD yang diposisikan sebagai Lembaga Legislatif merupakan pertentangan bentuk negara kesatuan itu sendiri. Undang-Undang no 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah meninggalkan prinsip Residual Function atau Prinsip sisa yang pada dasarnya merupakan ciri dari Otonomi seluas-luasnya, selain itu UU ini menggunakan menganut paham pembagian Urusan Pemerintahan dalam Mengganti paham Penyerahan Kewenangan dari Pusat kepada daerah. Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah menafsirkan Otonomi seluas-luasnya yang condong pada otonomi terbatas.

Konsep Otonomi seluas-luasnya dalam menjaga keseimbangan Negara Kesatuan dan *Local Democracy*, penulis memberikan beberapa gambaran antara lain dengan Memposisikan Otonomi seluas-luasnya sebagai suatu keniscayaan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki keberagaman, NKRI dijalankan dengan Nilai dasar Unitaris dan Desentralisasi Teritorial. Dengan demikian Otonomi seluas-luasnya ditafsirkan sebagai berikut: Menganut Paham Penyerahan “Kewenangan”, Lebih menggunakan Sistem *Residual Function*, Kebebasan dan kemandirian daerah dalam mengatur dan mengurus Dan Tidak Serta Merta dibatasi. Perwujudannya dalam Landasan Hukum agar tetap sejalan dengan Otonomi seluas-luasnya dan Negara kesatuan Republik Indonesia, maka

perlu dilakukan perwujudannya dalam beberapa point yakni, Pemaknaan Desentralisasi, Dasar Filosofis, Fungsi Utama Pemerintahan Daerah, Unsur Pemerintahan Daerah, Mekanisme Transfer Kewenangan, Sistem Rumah tangga, Penentuan Urusan Pemerintahan Daerah, Hubungan Kewenangan Pusat Dan Pemerintahan Daerah serta Sistem Pengawasan.

Kata Kunci: *Otonomi Daerah, Negara Kesatuan, Pemerintahan Daerah*



## SUMMARY

KASYFUL QULUB, Master's in Legal Studies, Faculty of Law, Universitas Brawijaya Malang, January 1, 2018, Unlimited Local Autonomy to maintain the Balance of Unitary State and Local Democracy: Dr. Tunggul Anshari SN. S.H M.Hum. Supervisor II: Dr. Setyo Widagdo. SH M.Hum.

This thesis observes the concept of unlimited autonomy in the Unitary State of the Republic of Indonesia that follows local democracy. According to Article 1 Paragraph (1) of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, either prior or post reform, Indonesia has followed Unitary State even after the amendment of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia prohibited the amendment of the provision. In addition, Article 18 of the 1945 Constitution also follows the decentralisation system in a unitary state by emphasising on the unlimited autonomy concept.

The legal problem arising is related to the interpretation and conceptualisation of the unlimited autonomy that keeps changing according to the legal framework under the constitution that applies all time. The post-reform marked by huge change in Indonesia has also affected the law of local government especially related to the principle of unlimited autonomy. Act Number 22 of 1999 on Local Government is the Act issued at that time, and this Act is known as to follow decentralisation principle and to give unlimited autonomy. After the amendment of this Act, there have been several theoretical conflicts regarding the unlimited implementation of the autonomy in regional areas. Unlike federal state, unlimited autonomy cannot be defined as a form of a state within a state, but it should rather be defined as delegating the authority according to what is going on in the regional areas. Therefore, regions have right to manage and deal with all activities in the regional areas.

The above issues bring to several research problems: (1) is the dynamic of the concept of unlimited autonomy in the Unitary State of the Republic of Indonesia relevant to Local Democracy? (2) How is the concept of unlimited autonomy implemented to maintain the harmony of Unitary State and Local Democracy?

This research employed normative juridical method to find the truth based on the logic of science from the perspective of the norm. The research approaches involved in this research comprise statute, history of law, and concept. All those approaches were

employed to solve the problems observed from the conceptual perspective and the way it is managed, related Acts, and the case dealt with.

The result of the research indicates that, according to the relevance of the interpretation of the concept of unlimited autonomy as enacted in Act Number 22 of 1999 on Government, the interpretation is quite convincing regarding the unlimited autonomy.

However, because it is within the transition and it is still seen as the changer of the unitary state itself, the regulation of this Act still shows doubt toward the concept of unlimited autonomy, tending to lean towards federal state form. Moreover, the condition of Regional House of Representatives (DPRD) positioned as legislative body is a conflict of unitary state itself. Act Number 32 of 2004 on Local Government leaving Function Residual Principle is basically the characteristic of unlimited autonomy. This Act follows the principle of sharing governmental authorities, replacing the principle of delegating central government's authorities to local governments. Act Number 23 of 2014 on Government has interpreted the unlimited autonomy as leaning more to limited autonomy.

Regarding the concept of unlimited autonomy to maintain the harmony between Unitary State and Local Democracy, the author of this research has described unlimited autonomy as to position unlimited autonomy as certainty of the Unitary State of the Republic of Indonesia (NKRI) that holds diversity, NKRI is managed as the basic value of unitary and territorial decentralisation. As a result, the concept of unlimited autonomy can be defined as follows: following the principle of delegating authorities, tending to follow the system of residual function, regional freedom and independence to manage and not to limit. Realising legal framework for the relevance to the unlimited autonomy and NKRI, the following points need to be taken into account: defining decentralisation, basic philosophy, main function of local governments, elements of local governments, mechanism of authority transfer, home affairs, determining activities in local governments, relationship between central government's authority and local government's and supervisory system.

**Keywords:** *local autonomy, unitary state, local governments*



## KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Puji syukur Alhamdulillah senantiasa penulis panjatkan kehadirat Allah s.w.t. karena dengan kekuatan, hidayah dan inayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian ini hingga tahap akhir, yang merupakan salah satu syarat untuk menyelesaikan studi dan memperoleh gelar Magister/Strata Dua (S-2) dalam bidang Ilmu Hukum pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

Tesis yang berjudul “*Otonomi Daerah Seluas-luasnya dalam Menjaga Keseimbangan Negara Kesatuan dan Local Democracy*” ini disusun untuk mengetahui Apakah Otonomi daerah seluas-luasnya yang telah berjalan selama ini dapat menjaga keseimbangan Negara Kesatuan dan *Local Democracy*. Dalam hal demikian Otonomi seluas-luasnya bukan lah sebagai penyakit dalam Negara Kesatuan dan negara Kesatuan Bukanlah pekegang Otonomi di daerah.

Dalam penelitian tesis ini, penulis berusaha untuk dapat menyajikan materi dengan sangat baik, namun mengingat keterbatasan penulis baik dari sisi waktu ataupun pengetahuan dan pengalaman penulis dalam lapangan ilmu hukum yang sangat luas dan selalu berkembang mengikuti perkembangan dalam masyarakat, sehingga tesis ini masih jauh dari sempurna. Oleh karena itu penulis mengharapkan kritik dan saran yang akan penulis pergunakan sebagai bekal untuk penulisan penelitian selanjutnya yang lebih baik ke depan.

Dengan terselesainya penulisan tesis ini, penulispun menyadari bahwa dalam memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas



Brawijaya Malang bukanlah suatu hal yang mudah. Keberhasilan ini tidak terlepas dari peran serta dan dukungan bersama dari berbagai pihak. Oleh sebab itu, melalui kesempatan ini perkenankanlah penulis menyampaikan rasa hormat dan terima kasih banyak kepada:

1. Bapak Prof. Dr. H. Muhammad Bisri, M.S. selaku Rektor Universitas Brawijaya.
2. Bapak Dr. Rachmad Syafa'at, S.H., M.Si selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
3. Bapak Dr. Istislam, S.H., M.Hum selaku Ketua Prodi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
4. Bapak Dr. Tunggul Anshari SN. S.H M.Hum selaku Dosen Pembimbing Utama tesis ini yang banyak sekali meluangkan waktunya untuk berdiskusi dan berdialektika serta memberi banyak masukan dan arahan sampai penulis selesai dalam tahap penulisan Tesis ini. Begitu juga diucapkan banyak terima kasih kepada Pembimbing Kedua Dr. Setyo Widagdo. S.H M.Hum. yang selalu memberi masukan dan tidak ada henti-hentinya memotivasi penulis untuk segera menyelesaikan Tesis ini. Semoga beliau berdua diberikan oleh Allah kesehatan dan umur panjang yang barokah, Amin.
5. Segenap dosen pengajar Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang yang telah banyak memberikan ilmu pengetahuan khususnya Program Studi Magister Ilmu hukum konsentrasi Hukum Penyelenggaraan Negara selama menempuh perkuliahan di Fakultas Hukum.

6. Ayahanda Bustanuddin Jamal sebagai sumber inspirasi semangat penulis yang telah banyak memberikan pelajaran tentang arti kehidupan dan perjuangan, terlebih kepada Ibunda Sukmayeti yang tiada henti mendo'akan putra-putrinya disepertiga waktu itu, atau dalam keistiqamahan ibadah yang lain, serta senantiasa mengingatkan/memotivasi penulis, dan hal tersebut membuat penulis ingin segera membahagiakan beliau dengan kesuksesan dan kehidupan mandiri yang matang. Serta Kakakku Taqiyul Mubarak dan adikku Quwatul Mudrikatiz Zakiyah dan Orang yang sampai Penulis ini masih sebagai calon Rizqi Halimatus Sa'diyah yang selalu menumbuhkan harapan baru bagi penulis sekaligus dorongan agar penulis dapat menjadi contoh yang terbaik untuk mereka. Semoga keluarga kami diberikan rahmat dan keberkahan yang melimpah oleh Allah S.W.T dengan keutamaannya yang Maha Luas. Amin..

7. Sahabat dan Teman seperjuangan "Kelas B MIH Angkatan 2015" khususnya dan teman-teman pascasarjana FH UB umumnya yang menjadi tempat mencurahkan kegundahan penulis baik dalam tugas-tugas, tesis ataupun "kegalauan ilmiah" yang lain. Karena perbedaan perspektif dan kedangkalan penulis dalam memahami ilmu hukum yang sangatlah luas sehingga perlu untuk didialektikkan, dan bersama merekalah sedikit-banyaknya permasalahan itu terjawab, tetapi kadangkala tidak, yang hal itu menjadi PR tersendiri bagi kita untuk menuntaskannya kelak. Dimanapun kalian berada nanti semoga apa yang kita telah pelajari

bersama dapat bermanfaat dan tentu kebersamaan dengan kalian tidak akan pernah penulis lupakan !

8. Segenap keluarga besar Himpunan Mahasiswa Islam dan Fakultas Hukum Khususnya Laboratorium Hukum UMM yang menjadi rumah bagi penulis, tempat dimana penulis membentuk karakter keislaman yang kokoh dalam menjalani kehidupan.

Akhir kata penulis mohon maaf dan menyadari bahwa atas kelemahan dan kekurangan dalam penulisan tesis ini, maka kritik dan saran yang membangun sangat penulis harapkan ([kasyfulqulub28@gmail.com](mailto:kasyfulqulub28@gmail.com)). Semoga tesis ini dapat memberikan manfaat bagi semua pihak dan sumbangsih pemikiran dalam tatanan ilmu hukum utamanya Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara serta dapat memperkaya paradigma berfikir bagi seluruh pembaca yang membutuhkan, akademisi maupun praktisi hukum, dan khususnya Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang.

Malang, 01 Januari 2018  
Penulis,

Kasyful Qulub  
NIM: 156010100111030



**DAFTAR ISI**

<b>COVER .....</b>	<b>i</b>
<b>LEMBAR PERSETUJUAN TESIS .....</b>	<b>ii</b>
<b>PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS .....</b>	<b>iii</b>
<b>RINGKASAN .....</b>	<b>iv</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>vi</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>xii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1. Latar Belakang Penelitian .....	1
1.2. Rumusan Masalah .....	14
1.3. Tujuan Penelitian.....	14
1.4. Manfaat Penelitian.....	14
1.5. Orisinalitas Penelitian .....	15
1.6. Kerangka Teoritik .....	17
1. Teori Desentralisasi.....	17
2. Teori Negara Kesatuan.....	20
1.7. Metode Penelitian.....	23
1.8.1. Jenis Penelitian.....	24
1.8.2. Pendekatan Masalah.....	24
1.8.3. Jenis dan Sumber Bahan Hukum .....	25
1.8.4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum .....	26
1.8.5. Teknik Analisis Bahan Hukum .....	27
1.8.6. Sistematika Penulisan.....	27
1.8.7. Desain Penelitian.....	29
<b>BAB II KAJIAN PUSTAKA .....</b>	<b>30</b>
Konsep Otonomi Daerah .....	30
Demokrasi Lokal .....	35
Pemerintahan Daerah .....	38
Konsep Kewenangan .....	41
<b>BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>44</b>

A. Kesesuaian Otonomi Seluas-luasnya Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Dengan Democracy Local .....	44
A.1. Otonomi Seluas-luasnya Dalam Undang-Undang No 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.....	44
A.2. Otonomi Seluas-luasnya Dalam Undang-Undang No 22 Tahun 1999 .....	48
A.2.1. Pengaturan Pendelegasian Wewenang dalam Pemerintahan Daerah .....	57
A.2.2. Sistem Pengawasan dalam Penyelenggaraan Otonomi Seluas-luasnya .....	63
A.3. Otonomi Seluas-luasnya dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentng Pemerintahan Daerah.....	70
A.3.1. Pengaturan Pembagian Urusan Pemerintahan .....	74
A.3.2. Sistem Pengawasan Penyelenggaraan Otonomi Seluas-luasnya dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah .....	84
A.4. Otonomi Seluas-luasnya dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. ....	88
A.4.1. Pengaturan Pembagian Urusan Pemerintahan Dalam Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah .....	91
B. Konsep Otonomi Seluas-luasnya dalam Menjaga Keseimbangan Negara Kesatuan serta Local Democracy. ....	96

#### **BAB IV PENUTUP .....**

A. Kesimpulan .....	105
B. Saran .....	108

#### **DAFTAR PUSTAKA .....**

DAFTAR TABEL

TABEL 1 PERBEDAAN PENGATURAN PRINSIP OTONOMI SELUAS-LUASNYA .....	8
TABEL 2. ORISINALITAS PENELITIAN .....	17
TABEL 3. PENGERTIAN PEMERINTAHAN DAERAH .....	48
TABEL 4. PEMBAGIAN URUSAN DAREAH .....	83
TABEL 5 GAMBARAN PENGATURAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH .....	106



## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1. LATAR BELAKANG MASALAH.

Negara Indonesia semenjak mendeklarasikan menjadi negara Merdeka sudah menganut bentuk negara kesatuan atau dapat disebut pula dengan negara Unitaris. Negara kesatuan ditinjau dari segi susunannya yakni yang bersifat tunggal yang tidak tersusun dari beberapa negara melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara.

Sejarah ketatanegaraan serta ilmu negara mencatat bahwa dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintah yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang dalam bidang pemerintahan negara, kewenangan menetapkan kebijakan pemerintahan serta melaksanakan urusan pemerintahan diseluruh wilayah negaranya.<sup>1</sup> Sejarah mencatat bahwa kekuasaan para penguasa itu pada umumnya bersifat absolut serta masih dilaksanakannya asas sentralisasi serta konsentrasi yang berarti bahwa kekuasaan yang hanya milik pemerintah pusat serta yang berwenang melaksanakan urusan pemerintahan hanyalah pemerintah pusat.

Negara-negara modern saat ini memiliki wilayah yang sangat luas serta rakyat yang sangat banyak dan heterogen, yang sangat menyulitkan pemerintah pusat untuk menuju kepada tujuan negara masing-masing. Maka dari itu untuk tetap berjalannya kehidupan berbangsa dan bernegara maka di beberapa negara melaksanakan asas dekonsentrasi dengan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat negara yang ada di daerah Untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintahan kepada pemerintah

<sup>1</sup> Soehino, 2005, *Ilmu Negara*, cetakan kelima, Liberty-Yogyakarta, Hal 224.

pusat didaerah dan asas Desentralisasi dengan Penyerahan wewenang atau urusan pemerintahan dari pemerintah kepada daerah Otonom.<sup>2</sup>

Negara Indonesia dengan dasar Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (disingkat UUD 1945) pada awal kemerdekaannya sudah menggunakan Bentuk negara Kesatuan yang diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945. hasil musyawarah BPUPKI sebelum kemerdekaan Indonesia pun membahas penggunaan istilah negara persatuan maupun negara kesatuan sebagai pengalih bahasa dari *eenheidsstaat*.<sup>3</sup> Istilah negara kesatuan digunakan pula dalam penjelasan Umum UUD sebagai Berikut.<sup>4</sup>

*Dalam pembukaan ini diterima aliran pengertian negara persatuan... istilah negara persatuan disini tidak menunjukkan bentuk negara, melainkan cita-cita hukum dan cita-cita moral. Artinya ialah negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa seluruhnya. Bentuk negara yang paling cocok cocok untuk mewujudkan cita-cita Hukum dan cita-cita moral negara persatuanitu adalah negara kesatuan. Dalam negara kesatuan tidak ada negara dalam negara. Negara dibagi-bagi dalam daerah-daerah, tidak terdiri dari negara-negara bagian.*

Pada prinsipnya indonesia dengan susunan negara kesatuan dan berarti pula bahwa tidak ada daerah yang berada dalam negara Kesatuan Republik Indonesia yang berbentuk negara. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 18 UUD tahun 1945 sebelum amandemen yang berbunyi “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”. kemudian

<sup>2</sup> *Ibid* hal 225.

<sup>3</sup> Ni'matul Huda 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah*, cetakan ketiga, Nusa Media, Bandung.

Hal 42.

<sup>4</sup> Tedjo Sumarto, *Bentuk Negara Dan Implementasinya menurut Undang-Undang Dasar 1945*. Dalam Padmo Wahjono (penghimpun), *masalah ketatanegaraan Indonesia dewasa ini*, ghalia Indonesia, Jakarta, 1984 hlm. 22



ditegaskan pula dalam penjelasan pasal 18 Undang-Undang dasar tahun 1945 dengan menggunakan istilah daerah otonom. Hal tersebut sebagai penegasan bahwa Negara Indonesia yang merupakan Negara Kesatuan Dengan watak asli negara Kesatuan yang bersifat tunggal dan tersusun atas satu negara.

Pengalaman penjajahan Indonesia memberikan pengaruh pada bentuk negara Indonesia, dan para pendiri negara menyadari bahwasannya Indonesia terdiri dari banyak pulau dan banyak wilayah serta memiliki penduduk yang multikultural. Dengan keanekaragaman Indonesia tidaklah mungkin pemerintahannya dijalannya hanya dengan prinsip sentralistik semata. Maka dari itu pasal 18 UUD tahun 1945 diatas menjadikan Indonesia sebagai negara yang menganut prinsip desentralisasi dengan otonomi daerah sebagai perwujudan pelaksanaannya dalam Negara kesatuan Republik Indonesia.

Desentralisasi dengan Otonomi daerah memberikan berbagai kontribusi positif terhadap demokrasi khususnya demokrasi lokal, karena dengan penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia akan lebih mendekatkan pemerintah dengan rakyat. Demokrasi lokal juga memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut terlibat dalam mempengaruhi kebijakan-kebijakan yang bersifat strategis.<sup>5</sup>

Sejarah otonomi daerah di Indonesia mengalami pasang surut, pemerintahan daerah yang berjalan di Indonesia terus mengalami perubahan, perubahan ini dimulai dari tingkatan peraturan dasar Indonesia yakni Undang-Undang dasar sampai ketahapan Undang-Undang. Pengaruh pemerintah pusat memang sangat besar dalam menentukan perjalanan pemerintahan

<sup>5</sup> Arie Sujito, *Gagasan Transformasi Demokrasi Lokal*, Disampaikan pada Konferensi INFID 2013 bertema: "Pembangunan untuk Semua: memperjuangkan kualitas Pemerintah, HAM, dan Inklusi dalam RPJMN 2014-1019, Jakarta 26-27 November 2013. Hal 1

daerah, hal ini pun dapat di lihat dari materi pengaturan pemerintahan daerah dalam Undang-undang yang terus berubah.

Pemerintahan daerah memang menjadi suatu pembahasan yang tidak pernah habis, penulis dalam hal ini memfokuskan pada berbagai undang-undang yang lahir pasca Reformasi, tetapi tidak melepaskan berbagai pengalaman yang terjadi sebelumnya, dimulai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 Tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang ini merupakan sebuah penguatan terhadap desentralisasi yang dipengaruhi oleh pengalaman Negara Kesatuan Republik Indonesia pada masa sebelumnya.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah juga memberikan berbagai perubahan paradigma pemerintahan daerah antara lain:<sup>6</sup>

1. *Local democracy model* yang dianut dengan menekankan nilai-nilai demokrasi dan keberagaman dalam penyelenggaraan pemerintahan lokal
2. Lebih mengutamakan desentralisasi dari dekonsentrasi
3. Hubungan antara daerah tingkat I dan daerah tingkat II yang semula *dependent* dan *Subordinate*, menjadi *independent* dan *coordinate*

<sup>6</sup> Bhenyamin hoessein, *Otonomi daerah dalam negara kesatuan tanggapan terhadap aspirasi kemajemukan masyarakat dari tantangan globalisasi*, jurnal Usahawan No 04 Th XXIX april 2000.

4. Doktrin *generale competence* atau *open and arrangement* yang merinci kompetensi pemerintahan pusat dan provinsi yang dianut dalam distribusi wewenang
5. Terjadinya pergeseran dalam keuangan daerah, dari pengutamaan *specific grant* ke *block grant*

Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk melaksanakan Otonomi daerah. Penyelenggaraan Otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah melalui pemberian wewenang yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Pemberian kewenangan dan pelaksanaan kewenangan yang luas berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah menjadi keharusan dalam menghadapi perkembangan dan pembangunan di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah pun diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-undang ini merupakan undang-undang yang pertama kali dibentuk dengan berlandaskan amanat UUD NRI tahun 1945 pasca amandemen.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang pemerintahan Daerah yang memberikan wewenang luas kepada pemerintahan daerah yakni hanya dengan merinci kewenangan pemerintah Pusat dan memberikan kewenangan seluruh bidang pemerintahan. Hal ni serupa dengan amanat UUD NRI 1945

yang memberikan pemerintahan daerah dalam menjalankan otonomi seluas-luasnya, terkecuali Urusan pemerintah yang oleh Undang-Undang diatur sebagai Urusan Pemerintahan Pusat. Hal ini sesuai sebagai mana Doktrin *General Competence* atau *Open and arrangement* yang telah dibangun dalam undang-undang no 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Konsep Berbeda yang ada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, karena didalamnya tidak hanya mengatur tentang Urusan pemerintahan yang menjadi Kompetensi Pemerintah Pusat.

Namun dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah mengatur Pula Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah. Konsep keleluasaan dengan mengurai urusan pemerintahan yang terdiri dari urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan Pilihan yang digunakan dalam Undang-Undang ini.

Perkembangan pemerintahan daerah tidak berhenti sampai Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. pada tahun 2014 pemerintah dan DPR RI telah mengesahkan Undang-Undang penggantinya yakni Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. walaupun Undang-Undang pengganti ini mendapat perhatian dengan terjadi 2 (dua) kali perubahan dengan perubahan yang terakhir adalah Undang-Undang No 9 tahun 2015 Tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang no 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah memiliki kesamaan dengan Undang-Undang sebelumnya yakni

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dalam hal Urusan pemerintahan. Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah tidak hanya memperinci urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pusat, tetapi mengatur pula urusan-urusan yang menjadi urusan pemerintahan Daerah. Urusan Pemerintahan Konkuren dalam Undang-Undang ini dijadikan dasar dalam pelaksanaan Otonomi daerah saat ini dengan membedakannya dalam urusan pemerintahan Wajib dan Urusan pemerintahan Pilihan.

Potensi dan kemampuan tiap-tiap daerah dalam melaksanakan otonomi daerah diimplementasikan melalui urusan pemerintahan pilihan. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah memberikan berbagai kriteria mana yang menjadi urusan daerah provinsi dengan daerah kabupaten Kota. Berkaitan dengan beberapa Urusan seperti kelautan, kehutanan dan sumber daya mineral dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menjadi urusan pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah Provinsi.

Berdasarkan pemaparan penulis diatas terdapat perbedaan mengenai Konsep Otonomi seluas-luasnya yang berbeda-beda dimulai dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang pemerintahan daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Pada dasarnya otonomi seluas-luasnya tidak hanya berkaitan dengan pelaksanaannya saja, tetapi berkaitan pula dengan pemberian kewenangan kepada pemerintahan daerah secara luas, nyata serta bertanggung jawab.

**TABEL I**  
**PERBEDAAN PENGATURAN PRINSIP OTONOMI SELUAS-LUASNYA**

ASPEK PERBEDAAN	UNDANG-UNDANG NO TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH	UNDANG-UNDANG 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH	UNDANG-UNDANG NO 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH
PENGERTIAN OTONOMI DAERAH	Otonomi daerah dalam Undang-Undang Ini dimaknai sebagai kewenangan Daerah Otonom Untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakasa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.	Dalam Undang-Undang ini otonomi daerah dimaknai sebagai hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.	Pengertian Otonomi Daerah dalam Undang-Undang Ini adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
URUSAN PEMERINTAHAN	Undang-Undang ini menggunakan istilah kewenangan daerah dengan hanya merinci berbagai kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan pusat dan sisanya merupakan urusan pemerintahan daerah	Istilah kewenangan daerah dalam undang-undang ini diganti dengan istilah Urusan pemerintahan. Didalamnya terbagi menjadi urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan pusat serta urusan pemerintahan wajib dan pilihan	Pada undang-undang ini mengklasifikasikannya a kedalam urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum. Dalam melaksanakan berbagai urusan pemerintahannya pusat melakukan berbagai pembinaan dan pengawasan terhadap daerah. Singkatnya terdapat persamaan aturan mengenai urusan pemerintahan Undang-Undang ini dengan Undang-Undang tentang Pemeritahan daerah sebelumnya.
PRINSIP	Otonomi Luas,	Otonomi seluas-	Otonomi seluas-

OTONOMI	Nyata dan bertanggung Jawab	luasnya dan otonomi nyata	luasnya
---------	-----------------------------	---------------------------	---------

Sumber : Bahan Hukum Primer.

Berdasarkan Tabel diatas, antara Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah dan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Pemerintahan Daerah memiliki kesamaan dalam hal pendelegasian kewenangan atau yang disebut dalam peraturan adalah urusan pemerintahan dengan membagi urusan menjadi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan Konkuren dan Urusan pemerintahan wajib dan urusan Pemerintahan Wajib dan pilihan dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah.

Berawal dari Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah sampai Peraturan yang berlaku sekarang yakni Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menerapkan prinsip Otonomi seluas-luasnya tidak dengan menerapkan *Residual Function* atau prinsip sisa yang benar-benar mencerminkan otonomi secara luas. Rumusan pengaturan yang meninggalkan sistem *Residual Function* menjadi *Concurrence Function* yang tidak hanya memperinci urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan pusat, tetapi juga memperinci urusan yang menjadi urusan pemerintahan daerah. Hal ini yang dikatakan oleh bagir manan sebagai kategori otonomi terbatas.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Bagir manan memberikan pemahaman mengenai otonomi terbatas yang memiliki kategori sebagai berikut, *Kesatu* Urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua*, apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan edemikian rupa sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk

Pembagian Urusan Pemerintahan sebagaimana tersebut diatas tidak sesuai dengan bentuk ataupun prinsip otonomi seluas-luasnya karena condong pada bentuk otonomi terbatas. Sedana dengan pendapat dari bagir manan bahwa otonomi yang luas biasa bertolak pada prinsip semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan pemerintahan daerah, terkecuali yang ditentukan sebagai urusan pemerintahan Pusat.<sup>8</sup> Begitupula dengan amanat Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 yang menyatakan bahwa daerah melaksanakan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan-urusan yang telah ditentukan menjadi urusan pemerintahan pusat. Otonomi Luas pun di artikan dalam penjelasan Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan Pemerintahan yang mencakup semua bidang pemerintahan kecuali yang di tentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.

Otonomi seluas-luasnya apabila ditinjau dari beberapa literatur dan peraturan perundang-Undangan yang pernah ada dapat dilihat dari beberapa paremeternya, *Pertama*, Bertolak pada Penyerahan “Kewenangan<sup>9</sup>”, *Kedua*, Lebih menggunakan Sistem *Residual Function*<sup>10</sup>, *Ketiga*, Kebebasan dan

menentukan secara bebeas cara-cara untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah. Dalam Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum FH UII, Hal 87.

<sup>8</sup> *Op.cit* , Bagir Manan.

<sup>9</sup> Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, 2011, *Dekonstruksi Hukum pengawasan Pemerintahan daerah (The Turning Point Of Local Autonomy)*, Universitas Brawijaya Press, Malang, Hal 29.

<sup>10</sup> Abdul Rauf Alauddin Said, *Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-luasnya Menurut UUD 1945*, Jurnal Fiat Justisia (Volume 9No 4, Oktober-Desember 2015), Hal 578



kemandirian daerah dalam mengatur dan mengurus. *Kempat*, Tidak Serta Merta dibatasi<sup>11</sup>.

Permasalahan mengenai Otonomi daerah selalu bermunculan seiring perubahan dan penggantian yang ada. Kristalisasi konsep otonomi seluas-luasnya memberikan efek yang sangat signifikan setelah amandemen undang-undang dasar NRI tahun 1945, negara kesatuan dengan berbagai perbedaan ras, etnis, agama dan kultur telah dipertimbangkan oleh pendiri negara bahwasannya tidaklah mungkin untuk mensentralkannya.

Keberagaman ras, agama, suku dan etnis di Indonesia mendorong pengaturan dan praktik otonomi daerah di Indonesia harus disesuaikan dengan daerah. Perbedaan konsep mengenai otonomi di Indonesia seringkali menjadi perdebatan untuk pengaturan lebih lanjutnya. Hal ini tampak dari materi muatan dari peraturan daerah yang menjadi hak daerah otonom. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah (ditinjau dari segi hubungan keuangan, pertanggung jawaban kepala daerah, pengujian peraturan daerah sampai pemberhentian kepala daerah), dan persoalan mengenai cara mencapai jabatan kepala daerah. Hal ini kadang menjadikan pandangan skeptis atas adanya otonomi daerah dan negara kesatuan "Republik Indonesia", apakah menjadi penguat keberagaman, ciri dan kekhasan daerah apakah menghilangkan hal tersebut.

Keberadaan otonomi khusus di Indonesia dengan memberikan berbagai kekhususan yang berbeda-beda seyogyanya memang memberikan keleluasaan

<sup>11</sup> Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ Dan Lembaga Daerah*. Setara Press Malang, 2012 hlm 34

bagi daerah tersebut untuk menjalankan otonomi seluas-luasnya, namun sebagaimana pertimbangan para pendiri negara diatas bahwasannya bukan hanya satu atau dua daerah sajalah yang memiliki keberagaman dan kekhususan. Kemudian tolak ukur yang berbeda-beda dalam penentuan otonomi khusus juga memberikan dampak daerah lain menginginkan otonomi khusus.

Hal ini menurut penulis beranjak dari pendelegasian kewenangan Kepada Daerah dalam hal urusan Pemerintahan dengan memberikan konsep yang berbeda-beda mengenai Otonomi seluas-luasnya dengan tetap berada dalam Bentuk Negara Kesatuan.

Otonomi daerah saat ini di artikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>12</sup> Dengan konsep Otonomi daerah saat ini pemerintah daerah dalam melaksanakan wewenangnya dapat menetapkan berbagai Kebijakan daerah yang sesuai dengan daerahnya. Penetapan kebijakan inilah yang akan menentukan pelaksanaan *Local Democracy* di Indonesia serta menjadi titik perbedaan antara kekhasan tiap daerah itu sendiri. Tujuan serta cita cita bangsa Indonesia Pun dicapai melalui Otonomi daerah dalam bentuk Negara Kesatuan.

Kemampuan, kekhasan, keberagaman serta ciri khas setiap daerah di Indonesia yang berbeda-beda sangat lah tidak mungkin untuk mengeneralisirnya. Pada dasarnya bukan hanya terdapat pada Undang-Undang

<sup>12</sup> Lihat pasal 1 angka 6 undang-undang no 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah.

mengenai pemerintahan daerah saja yang harus tetap menjaga keberagaman indonesia, namun berbagai peraturan yang mengikat kepada daerah pun menjadi sebuah perhatian dalam perjalanan pemerintahan daerah menuju percepatan kesejahteraan masyarakat.

Mengacu pada latar belakang masalah, disatu sisi menjadi sebuah komitmen indonesia untuk tetap menjaga keutuhan Negara Kesatuan dengan mendesentralisasikan kewenangan yang terlegitimasi kepada pemeritahan daerah. Otonomi seluas-luasnya dijadikan sebagai prinsip berdasarkan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 dalam hal pembagian urusan pemerintahan dengan memperhatikan dan mempertimbangkan keanekaragaman, ciri serta kekhasan daerah, namun berbagai dari Undang-Undang tentang pemerintahan daerah sebagaimana disebut diatas walaupun didasari dengan prinsip Otonomi seluas-luasnya atau otonomi luas tetap menunjukkan berbagai ketidak sesuaian dengan otonomi seluas-luasnya.

Maka berdasarkan latar belakang diatas, penulis tertarik untuk meneliti mengenai **“OTONOMI DAERAH SELUAS-LUASNYA DALAM MENJAGA KESEIMBANGAN NEGARA KESATUAN DAN LOCAL DEMOCRACY”**.

## 1.2. RUMUSAN MASALAH.

1. Apakah dinamika konsep Otonomi daerah seluas-luasnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan *local democracy*?
2. Bagaimana konsep otonomi daerah seluas-luasnya dalam menjaga keseimbangan negara kesatuan serta *Local Democracy*?

## 1.3. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka tujuan penelitian tesis yang hendak dicapai penulis adalah:

1. untuk menganalisa dan memahami secara komprehensif kesesuaian Dinamika konsep Otonomi daerah seluas-luasnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan *local democracy*.
2. Untuk memberikan alternatif gambaran mengenai konsep otonomi daerah Seluas-luasnya dalam menjaga keseimbangan Negara Kesatuan serta *local democracy*.

## 1.4. MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dalam hal teoritis maupun praktis, yakni sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis
  - a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan berkontribusi dalam pengembangan ilmu pengetahuan hukum khususnya dalam hukum tata negara yang berkaitan dengan

Pemerintahan daerah, agar tercipta keselarasan antara negara kesatuan dengan otonomi daerah secara luas.

- b. Penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi bahan rujukan sekaligus koreksi untuk penyempurnaan pengaturan dan pemahaman tentang otonomi daerah secara luas dalam negara kesatuan yang tetap mengutamakan ciri khas daerah dan berorientasi pada *local democracy*.

## 2. Manfaat praktis.

- a. Bagi Pembuat Undang-Undang.

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan rujukan, masukan, wawasan kenegaraan dan referensi dalam mengkonstruksi hukum dibidang pemerintahan daerah agar selalu berada pada komitmen negara kesatuan dan tidak meninggalkan demokrasi di tingkat lokal serta kekhasan daerah yang ada di Indonesia.

- b. Bagi Akademisi

Sebagai bentuk kontribusi positif bagi pengembangan ilmu hukum khususnya hukum tata negara dan menjadi bahan kajian terkait pemerintahan daerah kedepannya.

## 1.5. ORISINALITAS PENELITIAN

Bagian dari karya tulis ilmiah yang sangat penting pula yaitu menelaah mengenai keaslian penelitian itu sendiri, untuk menghindari terjadinya plagiasi dengan karya ilmiah lainnya, orisinalitas juga memberikan gambaran bahwasannya penelitian ini merupakan gambaran mengenai masalah yang belum diteliti.

Penulis melakukan penelusuran dan peninjauan dari permasalahan yang akan diteliti dari berbagai penelitian Hukum terhadap suatu penelitian yang serupa dalam tabel berikut ini:

TABEL II  
ORISINALITAS PENELITIAN

Nama Peneliti dan Identitas Penulis	Judul Penelitian dan Rumusan Masalah	Perbedaan
M Lukman Hakim, Skripsi. 2013 Universitas Islam Negri Sunan Kalijaga Yogyakarta	<b>Judul:</b> Otonomi Daerah Dalam Kerangka NKRI (Komparasi Otonomi daerah Sebelum dan Sesudah Perubahan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 <b>Rumusan Masalah:</b> Bagaimana Otonomi Daerah yang diterapkan dalam sebuah negara kesatuan. Khususnya Negara Kesatuan Republik Indonesia.	Perbedaan penelitiannya terletak pada analisa yang dilakukan hanya pada Undang-Undang Dasar Baik sebelum maupun setelah perubahan dan penelitian ini pun hanya memberikan deskripsi mengenai otonomi daerah yang dianut Indonesia baik sebelum maupun setelah perubahan Undang-Undang Dasar
Frans Reumi. Jurnal Hukum dan Masyarakat. 2015.	<b>Judul:</b> Semangat Otonomi Khusus dan Sistem Federal dalam mempertahankan NKRI. <b>Rumusan Masalah:</b> Bagaimana cerminan Prinsip Sistem Federal dalam Otonomi Daerah Di Indonesia?	Walaupun penelitian ini melakukan penelitian terhadap Otonomi daerah, Tetapi penelitian Ini hanya Mengkaji mengenai Otonomi Khusus saja dengan menyesuaikan dengan prinsip sistem federal, berbeda dengan penelitian

	yang penulis teliti yang lebih condong pada ciri serta kekhasan daerah dalam bingkai negara kesatuan.
--	---

## 1.6. KAJIAN TEORITIK

### 1. Teori Desentralisasi

Secara Etimologis istilah Desentralisasi berasal dari bahasa latin, yaitu *De* berarti Lepas dan *Centrum* yang berarti pusat, dan desentralisasi adalah melepaskan dari pusat.<sup>13</sup> Henry Maddick<sup>14</sup> memberikan Pengertian Desentralisasi yang merupakan pengalihan kekuasaan secara Hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah. Dengan Membedakannya dengan Dekonsentrasi yang dimaknai sebagai pendelegasian kewenangan sebagai fungsi-fungsi khusus dari pemerintah pusat kepada staf yang ada dibawahnya.

Van der pot dalam bukunya *Hanboek Van Nederlands Staatsrech* membedakan desentralisasi atas desentralisasi Fungsional yang menjelma dalam bentuk badan-badan yang didasari pada tujuan tertentu (*DoelCorporatie*) dan Desentralisasi Teritorial yang menjelma dalam bentuk badan yang didasari pada wilayah (*Gebeidcorporatie*).<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Khairul Muluk, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Bayu Media Publishing Malang, 2005, hal 8

<sup>14</sup> Hendry Maddick, *Democracy, Decentralization and Deavelopment*, Reprinted London, Asia Publishing House, 1966 hal 23

<sup>15</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi berdasarkan UUD 1945*, Disertasi Universitas Padjajaran, 1995, hal 29

Berbeda Dengan Van der Pot salah satu pakar pemerintahan di Indonesia Irawan Soedjito membedakan desentralisasi sendiri menjadi tiga (3) kategori, *Pertama* Desentralisasi Teritorial, *Kedua* Desentralisasi Fungsional dan *Ketiga* Desentralisasi Administratif atau dekonsentrasi, pada dasarnya pendapatnya merupakan pengembangan dari Van der pot dengan memaknai desentralisasi fungsional dan teritorial serupa dengan pendapat Van Der Pot sedangkan Desentralisasi Administratif dimaknai sebagai pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat kepada alat kelengkapan atau organ pemerintah sendiri di daerah, yakni pejabat-pejabat pemerintah pusat yang berada di daerah.<sup>16</sup>

Amrah Muslimin memberi pengertian desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pada badan-badan dan golongan masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri, yang kemudian membedakannya kedalam tiga macam desentralisasi yakni, desentralisasi Politik, Desentralisasi Fungsional dan desentralisasi Kebudayaan.<sup>17</sup> Desentralisasi tidak hanya didefinisikan dalam satu bentuk, tetapi sebagaimana uraian diatas telah banyak para ahli yang mengungkapkan definisi dari desentralisasi, berbagai sudut pandang dan asumsi pada dasarnya memberikan perbedaan pengertian itu sendiri, namun apabila ditinjau maka pada dasarnya memiliki kesamaan adanya pelaksana kewenangan yang tidak terpusat atau tersentral.

Andi Mustani Pide menyebutkan bahwa pada hakikatnya Desentralisasi itu merupakan Penyerahan Kekuasaan atau wewenang

<sup>16</sup> Irawan Soedjito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1981, hal 29

<sup>17</sup> Muslim Amrah, *Ikhtisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1958*, Djambatan, Jakarta.



dalam bidang tertentu secara vertikal dari institusi atau lembaga maupun pejabat yang lebih tinggi kepada bawahannya sehingga yang disertai atau dilimpahi kekuasaan atau wewenang tertentu berhak bertindak atas nama sendiri dalam urusan tertentu.<sup>18</sup> namun menurut penulis pandangan tersebut tidak membedakan antara desentralisasi dengan dekonsentrasi dengan menyamakan antara pelimpahan dan penyerahan itu sendiri, Andi Mustani pide mengkategorikan dekonsentrasi termasuk dalam desentralisasi itu sendiri. Negara kesatuan yang menggunakan Desentralisasi apabila ditinjau dari pendapat ini maka di artikan sebagai penyerahan kekuasaan dari pemerintah pusat sebagai lembaga yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah sebagai badan publik yang ada dibawahnya.

Desentralisasi Menurut Agus Salim Andi Gadjong di bentuk dalam

4 (empat) hal yaitu, sebagai berikut:<sup>19</sup>

1. Sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan dari pusat ke daerah
2. Sebagai i sebagai penyerahan kekuasaan dan kewenangan
3. Sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan
4. Sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan

Benyamin Hoessein dan Syarif Hidayat memberikan enam tujuan

Negara-Negara berkembang dalam menerapkan Kebijakan Desentralisasi, yaitu:<sup>20</sup>

1. Untuk pendidikan Politik.
2. Untuk latihan kepemimpinan politik.
3. Untuk memelihara stabilitas politik.
4. Untuk mencegah konsentrasi kekuasaan di pusat.

<sup>18</sup> Andi Mustani Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Gaya Media Pratama, Jakarta hlm 33-34

<sup>19</sup> Hanif Nurcholis, *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Jakarta: grasindo, 2007, hlm 5

<sup>20</sup> *Ibid*

5. untuk memperkuat akuntabilitas publik.
6. Untuk meningkatkan kepekaan elit terhadap kebutuhan masyarakat.

## 2. Teori Negara Kesatuan

Sebelum mengurai mengenai teori Negara Kesatuan penulis akan memaparkan terlebih dahulu pembedaan bentuk-bentuk negara. Soehino dalam Bukunya membedakan bentuk-bentuk negara ditinjau dari segi susunannya, yakni Sebagai berikut:<sup>21</sup>

- a. Negara yang bersusunan tunggal, yang disebut dengan Negara tunggal dan dapat disebut juga sebagai Negara Unitaris.
- b. Negara yang bersusunan jamak, yang disebut Negara Federasi.

Sama halnya seperti Pembagian diatas beberapa ahli pun mengatakan bahwa bentuk negara dibagi menjadi negara kesatuan dan negara serikat.<sup>22</sup>

Namun Jimly Asshiddiqie membaginya dalam 3(tiga) Jenis, *Pertama* Negara Kesatuan (*Unitary State, Eenheidsstaat*), *Kedua* Negara Serikat (*Federal, Bonds-staat*), *Ketiga* Bentuk Konfederasi (*Confederation, Staten-bond*).<sup>23</sup>

Negara Kesatuan. Soehino memberikan penjelasan mengenai negara kesatuan sebagai berikut.<sup>24</sup>

Negara Kesatuan merupakan negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara didalamnya. Dengan demikian dalam Negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang

<sup>21</sup> Soehino, *Op. Cit* hal 224

<sup>22</sup> Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi dan Federalisme*. Jakarta Graha Ilmu dan Universitas Pancasila Press, 2009, Hal 44.

<sup>23</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op.cit* Hal 211

<sup>24</sup> Soehino, *Op.cit*

pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik pusat maupun di daerah-daerah.

Kekuasaan absolut dengan melaksanakan prinsip sentralisasi dan konsentrasi yang terjadi pada abad XVII maupun abad XVIII sebagai pengalaman masa lalu yang akhirnya lahir dan berkembangnya usaha-usaha untuk membatasi kekuasaan para penguasa negara, berbagai ajaran lahir diantaranya John Locke dengan ajaran Hak Asasi Manusia, Montesquieu dengan ajaran trias politiknya, Rousseau dengan ajaran kedaulatan negaranya serta para ahli lainnya juga mengusahakan adanya pembatasan terhadap kekuasaan para penguasa. Selain itu dengan semakin luasnya wilayah suatu negara, urusan pemerintahan yang semakin kompleks serta banyak dan heterogennya masyarakat yang membutuhkan prinsip lain selain sentralisasi dan konsentrasi, yang dalam perkembangannya odengan menggunakan prinsip desentralisasi yakni dengan melimpahkan wewenangnya pada pejabat-pejabatnya di daerah dan perkembangan lebih lanjutnya dilaksanakannya asas desentralisasi (Penyerahan Urusan Pemerintahan kedaerah otonom).<sup>25</sup>

Negara Kesatuan yang menggunakan prinsip Desentralisasi dapat dilihat dari uraian yang dikemukakan oleh M.Solly Lubis sebagai berikut:<sup>26</sup>

Prinsip pada negara kesatuan bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintahan pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan pada pemerintahan daerah (*Local Government*). Dalam negara kesatuan

<sup>25</sup> *Ibid*, Hal 225

<sup>26</sup> M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintahan daerah*, Bandung Alumni, 1983, hlm 8

terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintahan pusat dan pemerintahan lokal sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*Eenheid*) dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu adalah pemerintahan pusat.

C.F Strong memberikan ciri dari negara kesatuan yakni negara yang kedaulatannya tidak terbagi-bagi, atau dengan kata lain kekuasaan pusatnya tidak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembentuk Undang-Undang selain badan Pembentuk Undang-Undang Pusat.<sup>27</sup> Selain itu menurut C.F Strong ada 2(dua) sifat penting dari negara kesatuan, yaikni:

1. Supremasi parlemen pusat
2. tidak adanya badan-badan berdaulat tambahan.<sup>28</sup>

Namun, pada masa sekarang suatu negara kesatuan sendiri dibedakan dalam dua bentuk<sup>29</sup>,

1. Negara Kesatuan dengan sistem Sentralisasi.
2. Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi.

Sifat dan ciri dari negara kesatuan yang dipaparkan oleh C.F Strong lebih condong pada bentuk negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, tetapi Indonesia sebagai negara kesatuan dengan sistem Desentralisasi yang melahirkan pemerintahan pusat-daerah secara filosofis dikarenakan beberapa hal yakni: *Pertama*, Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sangat luas sehingga sangat tidak mungkin untuk

<sup>27</sup> 4C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, (Bandung: Nusa Media, 2014), hlm. 111.

<sup>28</sup> *Ibid*

<sup>29</sup> Edie Toet Hendratno, *Op.Cit*, Hal 92

melakukan kontrol, pelayanan publik dan lain-lain secara baik dan merata diseluruh wilayah NKRI. *Kedua*, sulitnya untuk mencapai cita-cita kesejahteraan terhadap seluruh rakyat secara demokratis.<sup>30</sup>

Berdasarkan penjelasan diatas pada dasarnya dalam negara kesatuan kuasaan yang sebenarnya tetap berada dalam genggaman pemerintahan pusat dan tidak terbagi-bagi. Dalam negara kesatuan tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada ditangan pemerintahan pusat, akan tetapi seperti Indonesia sebagai salah satu negara yang menganut asas negara kesatuan dengan mendesentralisasikan wewenangnya kepada daerah otonom maka akan menimbulkan hubungan timbal balik serta hubungan kewenangan dan pengawasan, Indonesia dengan konstruksi bernegaranya dalam menuju cita-cita nasional lebih dekat dengan prinsip kebersamaan dengan memperhatikan perbedaan yang khas diantara daerah, dan kebersamaan yang dimaksud bukanlah merupakan suatu keseragaman dengan memberikan daerah untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya.<sup>31</sup>

## 1.7. METODE PENELITIAN

Metode Penelitian memiliki peran penting dalam hal penelitian dan penyusunan karya ilmiah, suatu penelitian akan terlihat jelas dengan metode

<sup>30</sup> Enny Nurbaningsih, Hubungan Pusat dan Daerah, Makalah FH universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. disampaikan pada perkuliahan di fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada pada tanggal 8 Mei 2015.

<sup>31</sup> Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Jakarta Sinar Grafika, 2008, Hal 10.

penelitian yang akan digunakan.<sup>32</sup> Proposal tesis ini terdiri dari beberapa bagian, berawal dari jenis penelitian, Pendekatan Penelitian, Jenis dan sumber Hukum, teknik pengumpulan bahan Hukum sampai Teknik analisa bahan Hukum., yang dijabarkan lebih lanjut sebagai berikut:

### 1. Jenis Penelitian

Berdasarkan jenis penelitian yang ada, maka penulis menggunakan jenis penelitian Hukum Normatif yang dimaknai dengan suatu prosedur Ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi Normanya.<sup>33</sup>

### 2. Pendekatan Masalah

Pendekatan penelitian merupakan cara yang digunakan oleh penulis untuk mendapat kan informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang coba di pecahkan maupun dicari jawabannya. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

- a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*) , digunakan sebagai pijakan dalam menelaah isu hukum yang sedang dihadapi, dan juga dengan menelaah seluruh peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan isu hukum. Tentu juga dalam penelitian ini perlu menelaah dasar ontologis undang-undang tentang pemerintahan daerah, landasan filosofisnya dan *Rasio Legis* Undang-Undang terkait. Tentu saja diperlukan pula ajaran mengenai intepretasi atau penafsiran hukum.

<sup>32</sup> Suratman dan Philips dillah, *Metode Penelitian Hukum*, (Bandung, Alfabeta. 2014) Hlm 106

<sup>33</sup> Johny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, (Malang. Bayumedia, 2012), hlm 57

b. Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*), digunakan untuk menganalisis kerangka berfikir atau kerangka konseptual yang sesuai dengan penelitian ini, maka perlu tentunya untuk mengemukakan teori-teori dan konsep-konsep yang berkaitan dengan Pemisahan kekuasaan, Otonomi daerah, Desentralisasi, teori demokrasi serta teori-teori dan konsep lain yang relevan.

c. Pendekatan Sejarah (*Historical approach*), digunakan Untuk menelaah berbagai latar belakang peraturan perundang-undangan yang pernah menjadi dasar hukum pemerintahan daerah untuk mengungkap pola pikir dalam menentukan otonomi secara luas di Indonesia.

### 3. Jenis dan sumber bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan bahan hukum primer, sekunder dan tersier, yang dijabarkan satu persatu dibawah ini:

a. Bahan Hukum primer yakni bahan Hukum yang mempunyai otoritas atau bersifat otoritatif.<sup>34</sup> Peraturan perundang-undangan yang dijadikan bahan Hukum primer oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Indonesia Tahun 1945
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah
3. Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah
4. Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
5. Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>34</sup> Soerjono soekamto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1995), hlm. 14-15

b. Bahan Hukum Sekunder Yakni bahan Hukum yang memberikan penjelasan mengenai Bahan Hukum primer,<sup>35</sup> antara lain:

1. Buku-Buku Literatur Hukum;
2. Disertasi, Tesis atau laporan Penelitian;
3. Jurnal,
4. Naskah Akademik Undang-Undang

c. Bahan Hukum Tersier Yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan Hukum Primer dan tersier<sup>36</sup>, Yaitu berupa:

1. Kamus Hukum;
2. Black's Law Dictionary;
3. Kamus Besar Bahasa Indonesia; dan
4. Encyclopedia.

#### 4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penulis dalam penelitian ini melakukan pengumpulan bahan hukum dengan cara studi Kepustakaan (*Library Research*). Dengan cara Mengumpulkan dan mencari bahan Hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang relevan dengan Penelitian Ini, yang kemudian menyusun, memetakan serta membaca bahan-bahan tersebut kedalam suatu kerangka metodis yang padu.

Tidak hanya bahan Hukum primer, bahan Hukum sekunder juga dikumpulkan dengan melakukan studi kepustakaan dengan cara penelusuran melalui Internet. Penulis dalam hal ini membaca buku-buku

<sup>35</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta; PT Raja Grafindo Persada, 2002) hlm 116

<sup>36</sup> *Ibid*



yang dijadikan literatur, Jurnal-Jurnal hukum yang relevan, Tesis dan juga disertasi-disertasi Hukum.

## 5. Teknik Analisa Bahan Hukum

Analisis adalah Kegiatan dalam penelitian yang berupa melakukan kajian atau tela'ah terhadap hasil pengolahan bahan Hukum dengan memberikan pemaknaan beserta penafsiran dengan dibantu dengan teori-teori yang telah diuraikan sebelumnya.<sup>37</sup> Untuk menganalisa bahan hukum dalam penelitian ini penulis menggunakan metode Preskriptik Analitif.

## H. SISTEMATIKA PENULISAN

Untuk Memberikan gambaran yang menyeluruh dan mempermudah pemahaman mengenai penulisan hukum ini, maka penulis menggunakan sistematika sebagai berikut:

### BAB I :PENDAHULUAN

Bab Ini penulis memaparkan tentang Latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, Orisinalitas Penelitian, Kerangka Teoritik dan konseptual, Metode penelitian dan sistematika penulisan

### BAB II :KAJIAN PUSTAKA

Dalam Bab ini penulis menguraikan lebih dalam dan sistematis mengenai teori-teori yang berhubungan dengan obyek

<sup>37</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empirism*, Yogyakarta Pustaka Pelajar, 2009 Hal 183.

penelitian. Yaitu lebih banyak menggunakan penjelasan terkait kajian Otonomi Daerah dan Local Democracy serta Teori Desentralisasi dan Teori Negara Kesatuan. dengan adanya kajian pustaka ini maka akan memperluas perspektif penulis dalam menganalisa suatu permasalahan.

### **BAB III : PEMBAHASAN**

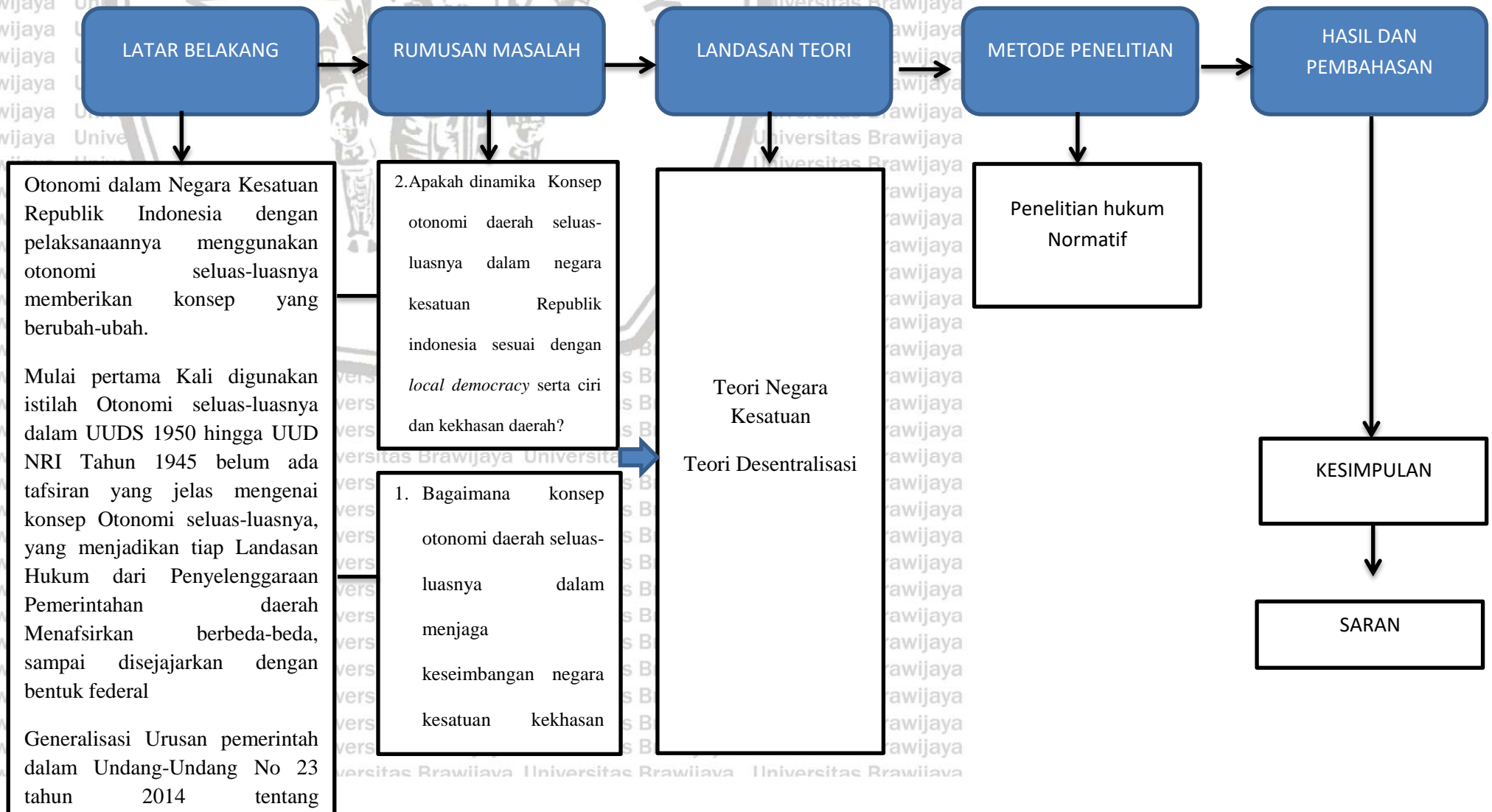
Bab ini penulis menguraikan tentang pembahasan yakni hasil analisis penulis dengan menggunakan pisau analisa yang telah dipaparkan dengan membagi nya kedalam dua susbbab yang masing-masing berkaitan dengan permasalahan, Apakah dinamika otonomi daerah seluas-luasnya dalam negara kesatuan Republik indonesia sesuai dengan local democracy serta ciri dan kekhasan daerah, dan Bagaimana konsep otonomi daerah seluas-luasnya dalam menjaga keseimbangan negara kesatuan serta ciri dan kekhasan daerah.

### **BAB IV : PENUTUP**

Dalam Bab ini penulis menyajikan tentang kesimpulan akhir dari penelitian yang diperoleh dan memuat saran serta rekomendasi yang berkaitan dengan permasalahan sebagaimana telah dipaparkan dari hasil penelitian, guna perbaikan kedepan kearah yang lebih baik.

## I. Desain penelitian.

**“OTONOMI DAERAH SELUAS-LUASNYA DALAM MENJAGA KESEIMBANGAN NEGARA KESATUAN DAN LOCAL  
DEMOCRACY”**





## BAB II

### KAJIAN PUSTAKA

#### 1. Konsep Otonomi Daerah

Otonomi daerah Menurut Koesoemahatmadja dan Miftah toha pada dasarnya merupakan sebuah konsep politik, Kemudian Dikaitkan dengan politik atau pemerintahan Koesoemahatmadja dengan didasari perkembangan sejarah ketatanegaraan Indonesia berpendapat bahwasannya otonomi mengandung arti Perundangan dan arti pemerintahan (*Bestuur*).<sup>1</sup>

Syafrudin dengan berdasarkan pendapat Logeman dalam *Het Staats-Recht der Zelfregerende Gemeenschappen* Menyatakan bahwa otonomi bermakna *zelfstandigheid* dalam arti kebebasan atau kemandirian tetapi bukan *onafhankelijkheid* dalam arti kemerdekaan.<sup>2</sup>

Sedangkan S.L.S Danuredjo memaknai Otonomi daerah hanya sebagai Pengundangan Sendiri<sup>3</sup> sedangkan Syarif saleh memberikan arti Otonomi sebagai hak mengatur dan memerintah sendiri, dalam hal ini tentunya atas inisiatif dan kemauan sendiri.<sup>4</sup> berangkat dari pelbagai definisi atau pengertian apabila diimplementasikan dalam pemerintahan daerah maka otonomi daerah memiliki unsur adanya pemerintahan daerah, menyelenggarakan pemerintahannya sendiri dan atas prakarsanya sendiri, kreativitas dan peran serta aktif masyarakat daerah.

Teori yang sampai saat ini populer mengenai gagasan pemisahan kekuasaan Negara (*Separation Of Power*) yang dikembangkan oleh Montesque. apabila teori pemisahan kekuasaan dikaitkan dengan otonomi daerah maka akan muncul suatu mekanisme untuk mengatur kekuasaan negara secara vertikal dalam hubungan atas-bawah.

<sup>1</sup> Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ Dan Lembaga Daerah*. Setara Press Malang, 2012 hlm 34

<sup>2</sup> Ateng Syafrudin (1983), *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bandung: Bina Cipta. Hlm 23

<sup>3</sup> S.L.S Danuredjo, *Otonomi di Indonesia dalam rangka kedaulatan*, Alras Jakarta, 1967, hlm 10.

<sup>4</sup> Syarif Saleh, *Otonomi dan Daerah Otonom*, Endang Jakarta, 1953 hlm 7

Prinsip pelaksanaan otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi daerah seluas-luasnya dalam arti daerah memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus seluruh urusan pemerintahan selain urusan yang telah ditentukan oleh undang-undang menjadi urusan pemerintah pusat.

Tujuan penyelenggaraan Otonomi daerah Menurut Deddy S.B. & Dadang Solihin adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, pemerataan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Dengan demikian pada intinya tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.<sup>5</sup>

dalam konteks Otonomi daerah terdapat berbagai perbedaan terhadap istilah pembagian kewenangan dalam urusan pemerintahan, R. Tresna menyebutkan dengan istilah "Kewenangan mengatur rumah tangga" kemudian Bagir Manan menyebut dengan istilah "sistem rumah tangga daerah" yang diartikan sebagai tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan baik pusat maupun daerah.<sup>6</sup> yang secara konseptual dikenal tiga ajaran utama yakni ajaran rumah tangga formal, materiil dan nyata (riil).

#### **a. Sistem Rumah tangga/Otonomi Materiil (*materiele huishoudingsleer*)**

Sistem rumah tangga Materiil terdapat pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab yang eksplisit atau diperinci dengan tegas antara pusat dan daerah. artinya, otonomi daerah itu hanya meliputi berbagai urusan yang telah ditentukan satu persatu, jadi bersifat definitif. sistem rumah tangga ini berpangkal tolak pada pemikiran bahwa terdapat perbedaan yang asasi

<sup>5</sup> Deddy Supriady Bratakusuma dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Jakarta: P.T. Gramedia Pustaka Utama, 2002. Hlm 32

<sup>6</sup> Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pusataka Sinar Harapan, 1994), hlm. 26.

ataupun mendasar antara urusan pemerintahan pusat dan daerah. daerah dianggap memiliki ruang lingkup urusan pemerintahan sendiri yang secara materiil berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan di urus oleh pusat. sistem rumah tangga materiil pun berangkat dari pemikiran bahwa urusan-urusan pemerintahan itu dapat dipilih-pilih dalam berbagai lingkungan pemerintahan.<sup>7</sup>

### **b. Sistem Rumah Tangga Formil**

Berbeda dengan sistem otonomi materiil sebagai mana telah diuraikan diatas, dalam sistem otonomi formil tidak adanya perbedaan antara urusan-urusan yng diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan oleh daerah-daerah otonom. hal ini berarti apa yang dapat dilakukan oleh pemerintah pusat pada dasarnya dapat dilakukan pula oleh pemerintah daerah. pada sistem ini pembagian wewenang tugas dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan daerah tidak terperinci layaknya sistem otonomi materiil. bila ada pembagian wewenang untuk mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan semata-mata disebabkan oleh berbagai pertimbangan yang rasional dan praktis dan didasari pula pada keyakinan bahwa suatu urusan akan lebih baik dan berhasil apabila diurus dan diatur oleh suatu pemerintahan tertentu dan begitu pula sebaliknya, seperti efisiensi pelayanan publik.<sup>8</sup>

pembatasan terhadap daerah dalam sistem otonomi ini bahwa daerah tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh undang-undang dan atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya. jadi otonomi daerah

<sup>7</sup> Ni'matul Huda, Pengawasan Pusat Terhadap Daerah", (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), hlm 87

<sup>8</sup> Bagir Manan, Op. Cit., hlm. 30.

menurut sistem formiil batasannya bertitik tolak pada pengaturan yang dibuat oleh pemerintah di atasnya (*Ragorde Regeling*).<sup>9</sup>

Namun menurut Bagir Manan terdapat beberapa kendala dalam sistem Otonomi formiil yakni sebagai berikut:<sup>10</sup>

1. Tingkat hasil guna dan daya guna sistem otonomi formiil sangat berguna pada kreativitas dan aktivitas daerah otonom
2. Keterbatasan dalam hal keuangan daerah.
3. Kemungkinan terjadinya persoalan yang bersifat teknis.

### c. Sistem Rumah Tangga Riil

Sistem otonomi riil bercirikan penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah didasari pada faktor-faktor yang nyata dan riil, disesuaikan dengan apa yang menjadi kebutuhan dan kemampuan riil dari daerah maupun pemerintahan pusat serta perkembangan kehidupan masyarakat.<sup>11</sup> sistem otonomi ini juga biasa disebut dengan Otonomi nyata ataupun otonomi riil. nyata karena isi rumah tangga daerah didasarkan pada keadaan dan hal-hal nyata daerah.

Penyeraha urusan pemerintahan kepada daerah dengan didasari pada fakrot yang nyata dan riil membawa konsekwensi bahwa urusan yang selama ini menjadi urusan pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah, dengan memperhatikan kemampuan masyarakat untuk mengatur dan mengurusnya sendiri. Tetapi sebaliknya pun demikian,

<sup>9</sup> *Ibid*

<sup>10</sup> *Ibid*

<sup>11</sup> *Op.Cit.*, Ni'matul Huda, hlm. 17.



urusan yang selama ini menjadi urusan pemerintah daerah sewaktu-waktu dapat ditarik menjadi urusan pemerintahan pusat apabila dipandang perlu.

menurut Bagir Manan sistem otonomi riil memiliki ciri khas yang membedakannya dengan sistem pokok otonomi, yaitu:<sup>12</sup>

1. Menurut Urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukan suatu daerah otonom, memberikan kepastian mengenai rumah tangga daerah. hal semacam ini tidak mungkin terjadi pada sistem otonomi Formiil.
2. Disamping urusan-urusan rumah tangga yang ditetapkan secara "materil" , daerah-daerah otonom dalam sistem rumah tangga riil dapat mengatur pula semua urusan pemerintahan yang menurut pertimbangan merupakan hal yang penting bagi daerahnya sepanjang belum diatur dan diurus oleh pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah di atasnya.
3. Otonomi dalam rumah tangga riil didasarkan pada faktor-faktor nyata suatu daerah. hal ini memungkinkan perbedaan ini dan jenis urusan-urusan ini sesuai dengan keadaan masing-masing.

## 2. Demokrasi Lokal

Sebelum membedah mengenai konsep demokrasi lokal dalam bagian ini penulis akan memulainya dari konsep demokrasi itu sendiri, yang akan dikaitkan dengan demokrasi lokal. Baik demokrasi maupun demokrasi lokal memiliki banyak makna tergantung tempat dan ruang dan tidak ada satupun konsep yang dianggap sebagai perwujudan terbaik dari demokrasi.

Demokrasi itu sendiri pada dasarnya sudah berkembang pada zaman para filsuf-filsuf Yunani berbicara mengenai negara yang kemudian berkembang hingga saat ini. Orientasi dari demokrasi itu sendiri menuju pada penghormatan terhadap hak-hak rakyat dan penjaminan atas kebebasan rakyat itu sendiri, sama halnya dengan perdebatan mengenai sumber dari kedaulatan itu sendiri yang pada dasarnya tujuan dari kedaulatan itu pun harus tepat dan demokrasi sesungguhnya bukan hanya sebagai seperangkat praktik dan prosedur

<sup>12</sup> Bagir Manan, Op. Cit., hlm. 32

yang terbentuk dari perjuangan panjang dengan lika-liku yang sangat panjang, demokrasi itu sendiri sering kali disebut sebagai pelembagaan kebebasan.

Hal ini selaras dengan pengertian demokrasi yang diberikan oleh Hendry B mayo dalam Miriam Budiardjo yang menyebutkan sebagai berikut:<sup>13</sup>

*“A democratic political system is one in which publik policies are made on a majority basis, by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on the principle of political equality and under conditions of political freedom”.* ( bahwa sistem politik yang demokratis ialah dimana kebijaksanaan umum ditentukan atas dasar mayoritas oleh wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh wakil rakyat dalam berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjamin kebebasan politik ).

Demokrasi dalam perjalanannya sering mengalami pasang surut, sebagaimana yang diungkapkan oleh Abdullah Yazid sebagai berikut:<sup>14</sup>

“Pasang surut demokrasi ini ditandai antara lain dengan adanya istilah atau nama demokrasi yang mneunjukkan bentuk pelaksanaan sistem pemerintahan demokrasi disuatu negara dengan tujuan memberikan perlindungan terhadap hak-hak warga negara dalam demokrasi seringkali mengalami pertarungan antara nilai-nilai ideal, nilai instrumental dengan konteks alam, politik, ekonomi, sosial, budaya, keamanan dan agama serta kualitas psikososial para penyelenggara negara”.

Toleransi, kebebasan mengemukakan pendapat, penghormatan atas perbedaan pendapat, pemahaman atas keanekaragaman, keterbukaan dalam berkomunikasi, serta menjunjung tinggi nilai-nilai kemanusiaan sebagai nilai-nilai Demokrasi yang akan menumbuhkan dan memperkuat demokrasi itu sendiri,

Rakyat sebagai pemilik kedaulatan di Indonesia yang pada dasarnya tidak hanya berada pada tataran pusat saja bahkan sampai daerah dengan komitmen desentralisasi dan

<sup>13</sup> Miriam Budiardjo, 1981, Dasar-Dasar Ilmu Politik, PT Gramdia, Jakarta, hlm. 61.

<sup>14</sup> David Held, *Demokrasi dan Tatanan Global, dari Negara Modern hingga pemerintahan Kosmopolitan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2006 Hlm 14

negara kesatuan Indonesia itu sendiri, hingga implementasi kekuasaan dari keputusan rakyat itu sendiri harus berasal dari rakyat.

pada dasarnya demokrasi lokal apabila dikaitkan dengan konsep demokrasi memiliki beberapa pandangan penting dalam memaknainya, *Pertama* Peran serta masyarakat Lokal sebagai fondasi utama dalam gagasan modern, *Kedua* Musyawarah yakni tidak mengartikan demokrasi semata-mata hanya pemilihan Umum saja, karena didalamnya juga adanya unsur-unsur penting seperti dialog, debat dan diskusi yang bermakna yang pangkalnya adalah solusi bagi berbagai masalah sosial yang dihadapi tanpa meninggalkan unsur kekhasan lokal masing-masing, karena setiap masalah berbeda-beda cara mengatasinya menurut tempatnya. *Ketiga* Pendidikan Politik bagi masyarakat lokal.<sup>15</sup>

Hal terpenting adalah di dalam demokrasi tingkat lokal praktik-praktik tradisi yang telah mendarah daging di masyarakat –misalnya peranan pemimpin atau tokoh tradisional – perlu diintegrasikan secara hati-hati ke dalam pelaksanaan pemerintahan yang demokratis.maka dari itu pengaruh-pengaruh kebudayaan terhadap cara berfikir tentang demokrasi sangat penting dalam memahami demokrasi lokal.

Demokrasi lokal seharusnya memenuhi beberapa aspek yaitu:<sup>16</sup>

- a. partisipasi dari masyarakat,
- b. pengelolaan sumber daya akuntabel dan transparan oleh masyarakat,
- c. dimanfaatkan secara responsif untuk kepentingan masyarakat luas.

Kemudian dalam memahami demokrasi lokal ada dua hal yang dapat dicermati, yakni:<sup>17</sup>

<sup>15</sup> Timoty D. sisk at.al, Demokrasi di Tingkat Lokal (Buku Panduan Internasional IDEA mengenai Keterlibatan, Keterwakilan, Pengelolaan konflik dan Kepemerintahan),International Institute For Democracy And Electoral Assistance, 2002, Diterjemahkan dalam bahasa Indonesia Oleh Arif Subiyanto. hlm 15

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*

1. adanya lembaga-lembaga pemerintahan Lokal atau yang disebut saat ini adalah Pemerintahan Daerah.
2. adanya keikutsertaan masyarakat dalam hal pengaturan dan pengurusan urusan daerah.

### 3. Pemerintahan Daerah.

Bermula pada abad ke 11 dan 12 dalam pemerintahan di eropa adanya satuan-satuan wilayah tingkat dasar yang secara alamiah membentuk suatu tuan lembaga pemerintahan. awalnya satuan wilayah tersebut merupakan suatu komunitas swakelola dari sekumpulan penduduk dan diberi nama *municipal* (kota), *county* (kabupaten) dan *commune/gementee* (desa). Hal inilah yang memberikan pemahaman saat ini dengan pemerintahan daerah sebagaimana dikenal.<sup>18</sup>

Hal tersebut pun memiliki kemiripan dengan satuan komunitas penduduk asli indonesia yang biasa disebut desa (jawa), Nagari (sumatra barat), Huta (sumatra utara), Marga (sumatra selatan), Gampong (aceh), Kampung (kalimantan timur) dan lain sebagainya. dengan didasari pada hubungan saling mengenal dan saling membantu dalam ikatan geneologis maupun teritorial, satuan tersebut membentuk kesatuan masyarakat hukum.<sup>19</sup>

Menurut Oppenheim dalam bukunya "Het Nederlandsch Gemente Recht" mengenai ciri-ciri dari pemerintahan daerah, dengan didasari bahwasannya dalam negara kesatuan hanya tidak ada daerah yang bersifat *staat* yang ada hanyalah pemerintahan setempat atau pemerintahan Lokal (*local Government*), yakni sebagai berikut.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Hanif Nurcholih, Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah, Grasindo, Jakarta, 2007, hlm. 1.

<sup>19</sup> *Ibid*

<sup>20</sup> Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah, Sinar Grafika, Jakarta, 1993, hlm. 19.

- i. Adanya lingkungan atau daerah batas yang lebih kecil daripada negara.
- ii. Adanya penduduk dari jumlah yang mencukupi.
- iii. Adanya kepentingan-kepentingan yang pada coraknya sukar dibedakan dari yang diurus oleh negara, akan tetapi yang demikian menyangkut lingkungan itu, sehingga penduduknya bergerak untuk berusaha atas dasar swadaya
- iv. Adanya suatu organisasi yang memadai untuk menyelenggarakan kepentingan-kepentingan itu.
- v. Adanya kemampuan untuk menyediakan biaya yang diperlukan.

Pemerintahan daerah itu sendiri diartikan dengan berbagai istilah apabila merujuk pada undang-undang Setelah reformasi, perbedaan tampak pada Undang-Undang No 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang Pengganitnya yakni Undang-Undang No 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah.

**TABEL III**  
**PENGERTIAN PEMERINTAHAN DAERAH**

<b>Undang-Undang no 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah</b>	<b>Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah</b>	<b>Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah</b>
Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas Desentralisasi.	Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.	Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia	Tahun
1945.	

**Sumber: Bahan Hukum Primer.**

Pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah dalam negara Kesatuan pada dasarnya berkaitan pula dengan hubungan kewenangan antar satuan pemerintahan tersebut. Hubungan kewenangan anantara pemerintahan pusat dan Pemerintahan Daerah dalam bingkai otonomi seluas-luasnya pada dasarnya berkaitan dengan isi rumah tangga yang dalam perspektif hukum pemerintahan daerah biasa disebut dengan istilah urusan rumah tangga daerah.

Clare dan Steward berpendapat dalam buku yang berjudul pengawasan pusat terhadap daerah Oleh Ni'matul Huda tentang Model pemerintahan Pusat dan Daerah dengan membedakannya menjadi tiga, yakni:<sup>21</sup>

- a. *The Relative Authonomy Model*, memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan;
- b. *The Agency Model*, model di mana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karena pada model ini berbagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Pada model ini pendapatan asli daerah bukanlah hal yang penting dalam sistem keuangan daerahnya didominasi oleh bantuan dari pemerintah pusat; dan
- c. *The Interaction Model*, merupakan suatu bentuk model di mana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah

#### **4. Konsep Kewenangan.**

Kekuasaan dan kewenangan sering kali disamakan bahkan dipertukarkan. kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa "ada satu pihak yang

<sup>21</sup> Ni'matul Huda, Pengawasan Pusat Terhadap Daerah, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007), hlm 7

memerintah dan pihak lain yang diperintah".<sup>22</sup> Berdasarkan Hal ini maka dapat terjadi terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan Hukum.

Henc Van Maarseveen menggunakan dua istilah dalam menggunakan konsep kewenangan, yaitu ketika menganalisa Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia sebagai *Document van atribute*, digunakannya istilah kekuasaan (*Power*), sedangkan dalam menganalisis "pendelegasian" istilah wewenang (*Authority*) yang digunakan. Kemudian yang berkaitan dengan kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum yang disebut sebagai *blotemacht* atau disebut dalam bahasa inggris yakni *Neck Power*, dilain sisi Kekuasaan yang berdasarkan pada hukum disebut wewenang.<sup>23</sup>

Suwoto dalam bukunya yang berjudul *Peralihan kekuasaan kajian teoritis dan yuridis terhadap pidato Nawaksara* lebih menggunakan istilah kekuasaan, karena kekuasaan memiliki cakupan yang lebih luas dari wewenang. Yang dikemukakannya sebagai berikut.<sup>24</sup>

“ ..... Selain Kekuasaan Derivatif, secara teoritis kekuasaan presiden juga diperoleh secara atributif melalui beberapa pasal dalam Undang-Undang Dasar NRI 1945.... kekuasaan yang diperoleh secara atributif oleh Presiden berdasarkan UUD NRI tahun 1945 telah cukup kuat bagi presiden menjalankan kekuasaan pemerintahan negara. Kekuasaan pemerintahan negara meliputi kekuasaan eksekutif dan kekuasaan selaku kepala negara. Presiden sebagai kepala Negara dan kepala eksekutif, sebenarnya sudah sah dan secara

<sup>22</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), Hlm. 35- 36

<sup>23</sup> Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia*, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan, (Surabaya: Universitas Airlangga, 1990), Hlm. 30

<sup>24</sup> \_\_\_\_\_, *Peralihan Kekuasaan Kajian teoritis dan Yuridis terhadap pidana Nawaksara*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1997) Hlm. 2

terpilih atau dilantik oleh MPR dan disumpah (bersumpah) dihadapan Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Berdasarkan pendapat dari suwoto diatas, secara teoritis kekuasaan secara sah diperoleh melalui *atribusi* dan *Derivatif*. Kekuasaan yang diperoleh secara atribusi (*atributie van macht*) bersumber pada Undang-Undang Dasar atau Konstitusi dengan asas-asas pembagian kekuasaan, sedangkan kekuasaan derivatif yang terdiri atas delegasi dan mandat bersumber dari pelimpahan kekuasaan.

Disamping itu, Philipus M Hadjon, memakai istilah wewenang yang dapat dipertukarkan dengan istilah kewenangan dengan hanya menganggap dua cara utama untuk memperoleh wewenang pemerintahan, yakni dengan cara atribusi dan delegasi dngan mandat ditempatkan sebagai cara tersendiri, tetapi mandat bukanlah pelimpahan wewenang seperti delegasi.<sup>25</sup>

Mengutip pendapat dari F.A.M Stroink, ia mengemukakan bahwa dalam konsep hukum publik wewenang merupakan suatu konsep inti dalam hukum tata negara (dideskripsikan sebagai kekuasaan Hukum) dan hukum administrasi negara. Dengan demikian wewenang berkaitan dengan kekuasaan.<sup>26</sup> Dari segi komponennya wewenang sebagai knsep hukum publik terdiri dari tiga unsur atau elemen, yaitu sebagai berikut:<sup>27</sup>

1. Pengaruh merujuk pada penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum;
2. Dasar hukum, berkaitan dengan prinsip bahwa setiap wewenang pemerintah yang sah harus dapat ditunjuk dasar hukumnya; dan
3. konformitas hukum, mengandung makna adanya standar wewenang baik standar umum dan standar khusus.

<sup>25</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi negara, Edisi Revisi*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2014), hlm 102.

<sup>26</sup> Philipus M.Hadjon, *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegheid)*, dalam Pro justicia, majalah Hukum Fakultas Hukum Universitas Katholik parahyangan, Bandung, no.1 Tahun XVI, 1998, Hlm 90.

<sup>27</sup> *Op.cit.* Suwoto.



### BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN

#### A. KESESUAIAN OTONOMI SELUAS-LUASNYA DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA DENGAN *LOCAL DEMOCRACY* SERTA CIRI DAN KEKHASAN DAERAH.

##### A.1. Otonomi Seluas-luasnya Dalam Undang-Undang No 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

Bentuk Negara Kesatuan Indonesia yang telah diberlakukan kembali dengan Undang-Undang Dasar Sementara sebagai Komitmen Negara Indonesia sebagaimana awal kemerdekaan. Berawal dari negara kesatuan yang menjadi Negara Federal berdasarkan Konstitusi Republik Indonesia sekirat dan kemudian kembali lagi berbentuk Negara Kesatuan.

Bentuk Negara Kesatuan yang dianut dalam UUDS Tahun 1950 berimplikasi terhadap kedudukan daerah-daerah di Indonesia. Negara Federal yang dianut sebelumnya memang menghendaki Daerah-Daerah di Indonesia Memiliki kedaulatan dan badan-badan Lainnya didalam Negara Indonesia Serikat. Tetapi tidak dengan bentuk Negara kesatuan yang dianut kembali, berdasarkan Pandangan C.F Strong maka daerah-daerah tidaklah memiliki kedaulatan dan tidak memiliki badan-badan yang berdaulat lainnya.<sup>1</sup> Ketentuan mengenai pemerintahan daerah diatur dalam ketentuan pasal 131 UUDS Tahun 1950, dengan membagi daerah besar dan daerah kecil untuk mengurus rumah tangganya sendiri yang diseleranggakan seluas-luasnya.

<sup>1</sup> *Op.cit.* C.F. Strong

Undang-Undang No 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah merupakan Undang-Undang pertama yang mengadopsi istilah Otonomi seluas-luasnya sebagai ketentuan lebih lanjut dari pasal 131 ayat (2) UUDS Tahun 1950. Dasar Negara Kesatuan yang menganut Desentralisasi merupakan dua hal yang di sesuaikan dalam Undang-Undang ini.

Otonomi seluas-lusnya dalam Undang-Undang No 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dimanifestasikan dengan tidak mengatur secara rigid dan tegas urusan yang menjadi urusan Daerah, karena kedinamisan kehidupan masyarakat serta luas dan beragamnya wilayah-wilayah dalam NKRI.

Urusan Pemeritahan Daerah didasari pada Keadaan riil yang nyata-nyata dibutuhkan dengan memperhatikan kemampuan dari masing-masing daerah. Pada prinsipnya Undang-Undang ini menganut prinsip *Residual Function* atau Prinsip sisa sebagaimana dalam ketentuan pasal 131 ayat (2) yang dalam ketentuannya berisi tentang kewenangan pemerintah daerah dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat daerah dalam Mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya masing-masing, kecuali berbagai urusan yang ditentukan menjadi urusan penguasa lain.

Ketentuan tersebut sesuai dengan pendapat Bagir manan Mengenai konsep Otonomi seluas-lusnya. Dari aspek keberagaman dan kekhasan daerah yang berada di Indonnesia maka ketentuan tersebut dapat menghargai berbagai perbedaan kebutuhan dan kemampuan masing-masing daerah. Daerah diberikan kebebasan dalam memilih urusan

rumah tangganya masing-masing walaupun penetapannya berada ditangan pusat dengan Bentuk peraturan pembentukan daerah.

Kewenangan mengatur yang diwujudkan dalam pembentukan peraturan daerah berdasarkan pasal 38 Undang-Undang No 1 Tahun 1957

Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah diberikan sesuai dengan potensi, kemampuan dan bakat daerah-daerah otonom, tetapi batasan agar daerah tetap sejalan dengan NKRI adalah dengan memberikan batasan otonomi secara luas, bahwasannya segala peraturan daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan diatasnya dan ketentuan umum.

Berdasarkan uraian ketentuan dalam Undang-Undang No 1 Tahun 1957 Tentang Pemerintahan daerah diatas, apabila ditinjau dari segi Hubungan kewenanga antara pusat dan daerah maka Undang-Undang ini berdasarkan pandangan Clarke dan Stewart dalam Buku berjudul pengawasan Pusat Terhadap Daerah oleh Ni'matul Huda maka akan condong pada *The reralive authonomy model*. Hal tersebut ditinjau dari segi pemberian kebebasan yang relatif besar kepada daerah dengan tetap menghormarti pemerintah pusat.<sup>2</sup> Eksistensi pusat pun diwujudkan dalam hal pengangguhan dan pembatalan peraturan daerah.<sup>3</sup> Namun ketentuan-ketentuan mengenai hubungan pusat dan daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini dapat menimbulkan tarik menarik kewenangan antar pusat dan daerah, karena batasan urusan daerah hanya

<sup>2</sup> *Op.cit*, Ni'matul Huda, Pengawasan Pusat Terhadap Daerah.

<sup>3</sup> Lihat Ketentuan Pasal 38 Undang-Undang No 1 Tahun 1957 Tentang Pemerintahan Daerah.

apa yang di tentukan menjadi urusan pusat dan apa yang menjadi urusan pusat hanya dijabarkan dan disebut sebagai ketentuan umum.

Sistem Otonomi riil yang dianut dalam undang-Undang No 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah pada dasarnya memang memperhatikan keberagaman daerah, namun ketika sistem tersebut ditinjau dari aspek demokrasi lokal, maka yang diperoleh dari materi pengaturan Undang-Undang ini hanyalah ketentuan-ketentuan mengenai perwakilan-perwakilan dari masyarakat yang menjalankan kewenangan otonomi daerah. Dalam aspek aspirasi dan akses partisipasi untuk masyarakat dalam daerah otonom tertentu tidaklah dianut dalam undang-undang ini.

Berdasarkan Uraian penulis diatas, Undang-Undang no 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah memang mengadopsi Otonomi seluas-luasnya dengan condong pada asas desentralisasi dan tugas pembantuan. Otonomi seluas-luasnya yang dianut memiliki kesesuaian dengan Negara Kesatuan sebagaimana Uraian diatas, walaupun ketentuan dalam Undang-Undang ini dapat menimbulkan saling tarik menarik kewenangan antar pusat dan daerah, tetapi apabila disikapi dan diorientasikan pada perwujudan kesejahteraan rakyat maka permasalahan ini dapat ditanggulangi. Berbeda dengan kesesuaian dengan Negara kesatuan, otonomi seluas-luasnya dalam Undang-undang Ini tidak dapat dikatakan sesuai apabila ditinjau dari aspek *Local Democracy* walaupun secara perwakilan sudah di wujudkan, namun

secara aspirasi dan partisipasi dalam Undang-Undang ini belum diakui, diberikan dan diatur.

## **A.2. Otonomi Seluas-luasnya dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.**

Pasca Reformasi Indonesia, tepatnya pada tanggal 7 mei 1999 telah berlaku suatu aturan Baru bagi penyelenggaraan dan dasar bagi pembagian Urusan pemerintahan antara pusat dan daerah sebagai suatu dasar hukum positif nya, yakni Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah (Termasuk pemerintahan kecamatan) sebagai Pengganti dari Dasar Hukum Penyelenggaraan Pemerintahan daerah sebelumnya yakni Undang-Undang No 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan daerah.

Pasal 18 UUD Tentang pemerintahan daerah Junto pasal 1 ayat 1 UUD (bentuk dan kedaulatan) seebagai dasar pembentukan dari Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang pemerintahan daerah, yang mana telah melahirkan berbagai aturan dibawahnya mengnai pemerintahan daerah dengan berbeagai dasar pertimbangannya masing-masing. Namun dalam Undang-Undang no 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah sebagai buah dari reformasi khususnya reformasi di bidang Hukum

pemerintahan daerah memiliki dasarnya sendiri, yang sebagian besar berbeda dengan Undang-Undang sebelumnya.

Pemahaman bentuk negara kesatuan yang telah dianut Indonesia sebagai komitmen kemerdekaannya semenjak tahun 1945 tidaklah menjadikan negara Indonesia sebagai Negara dengan pemerintahan yang hanya tersentralkan dipusat saja, tetapi juga terbagi menjadi daerah-daerah didalamnya yang tidak berbentuk seperti negara seniri.

Negara Kesatuan di Indonesia sendiri tidaklah mendikotomikan antara asas Desentralisasi yang menjadi pondasi otonomi daerah dengan asas sentralisasi. Karena kedua asas tersebut diatas bukanlah bersifat dikotomis, melainkan Kontinum. Pada Dasarnya tidaklah mungkin untuk menyelenggarakan Desentralisasi tanpa adanya sentralisasi itu sendiri, sebab desentralisasi tanpa sentralisasi akan mengkhadirkan disintegrasi.<sup>4</sup>

Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan daerah Memiliki dasar pertimbangan bahwasannya suatu negara kesatuan seperti Indonesia haruslah memberikan keleluasaan kepada daerah Untuk menyelenggarakan Otonomi daerah. Dasar pertimbangan ini pada dasarnya bertolak belakang dengan ciri dan sifat negara kesatuan itu sendiri yang dipaparkan oleh CF. Strong, yang mana Negara kesatuan itu lebih condong pada sistem sentralisasi.<sup>5</sup>

Namun perkembangan negara kesatuan bukanlah berhenti sampai dengan sistem sentralisasi saja, dalam perkembangannya menurut Edie toet Hendratno Negara kesatuan bukan hanya dengan sistem sentralisasi namun ada pula negara

<sup>4</sup> Abdul Rauf Alauddin Said, *Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintahan Daerah Dalam Otonomi Seluas-luasnya menurut UUD 1945*, Jurnal fiat justicia FH Unila volume 9, yogyakarta, 2015, hlm 582

<sup>5</sup> *Op.cit.* : CF.Strong

kesatuan dengan sistem desentralisasi.<sup>6</sup> Selama daerah yang menjalankan sistem desentralisasi ini tidak bersifat seperti negara dalam sebuah negara kekeluargaan bukanlah sebuah hal yang bertolak belakang dengan negara kesatuan.

Lebih lanjut, hal-hal yang menjadi dasar pertimbangan Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana termaktub dalam Konsideran Menimbang Undang-Undang ini adalah sebagai berikut:

- a. Keleluasaan daerah sebagai sebuah komitmen dari sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945;
- b. Penekanan pada Prinsip-Prinsip Demokrasi, Peran serta Masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah;
- c. Pemberian kewenangan luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah otonom dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional serta Perimbangan Keuangan Pusat dan daerah, yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan beserta potensi dan keanekaragaman daerah, yang tetap dalam kerangka NKRI.

Pokok-pokok Pikiran beserta latar belakang yang menjadi dasar penetapan Undang-undang ini berdasarkan keleluasaan dan otonomi luas nyata dan bertanggung jawab, pada bagian inilah penulis akan menelaah lebih dalam lagi mengenai abstraksi dari konsep Otonomi luas ataupun keleluasaan dari daerah itu sendiri.

<sup>6</sup> *Op.cit* Edie toet Hendratno

Berawal dari Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998, yang memberikan kewenangan yang luas, nyata serta bertanggung jawab kepada daerah sesuai porsinya/proporsional dengan mewujudkannya dalam pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Otonomi Luas merupakan hasil dari perkembangan prinsip penyelenggaraan Pemerintahan daerah berdasarkan pengalaman masa lampau yang menganut prinsip otonomi nyata dan bertanggung jawab. Walaupun pada saat Undang-Undang ini ditetapkan, Undang-Undang Dasar tahun 1945 belum melalui perubahan dengan menambahkan prinsip Otonomi seluas-luasnya dalam perubahannya.

Prinsip Otonomi luas dalam Undang-undang no 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan daerah diartikan sebagai keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal agama, politik luar negeri beserta kewenangan lainnya yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Selain itu otonomi luas mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya dari tahap perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.<sup>7</sup>

Sedangkan Otonomi Nyata diartikan sebagai keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Serta Otonomi yang bertanggung jawab berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekwensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam bentuk tugas dan kewajiban

<sup>7</sup> Lihat penjelasan dalam Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah



yang harus dilaksanakan oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi daerah.

Otonomi Luas, nyata dan bertanggung jawab yang sebagai perbedaan mendasar dari landasan hukum penyelenggaraan pemerintahan Daerah di Indonesia pasca reformasi, meninggalkan keseragaman dan desentralisasi semantik yang ada di Indonesia. Keberadaan Otonomi seluas-luasnya akan lebih tampak dengan mengkaji materi muatan yang ada dalam Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan daerah.

#### **A.2.1. Pengaturan Pendelegasian Wewenang dalam Pemerintahan Daerah.**

Prinsip Otonomi seluas-luasnya atau dalam Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan daerah disebut prinsip Otonomi Luas, nyata dan bertanggung jawab pada bagian ini akan penulis telisik melalui pembagian wewenang atau transfer wewenang kepada pemerintahan daerah.

Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan daerah memberikan paradigma baru dalam hal pembagian wewenang, doktrin *general competence* atau *open and arrangement* dengan merinci kompetensi pemerintahan pusat dan provinsi yang dianut dalam distribusi wewenang.

Penerapan *residual Function* atau prinsip sisa sebagaimana dianut dalam Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang pemerintahan daerah dengan memberikan wewenang yang luas kepada pemerintahan daerah dalam

menentukan dan mengambil kebijakan untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah serta dalam menentukan isi kewenangannya.<sup>8</sup>

Prinsip sisa dalam Undang-undang ini tertera pada pasal 7 yang berbunyi sebagai berikut:

*“Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain.”*<sup>9</sup>

Pasal tersebut hanya memperinci kompetensi pemerintahan pusat dan menyerahkan sisanya kepada pemerintahan daerah, hal ini sesuai dengan prinsip otonomi luas sebagaimana di utarakan oleh bagir manan yang berpendapat bahwasannya otonomi luas itu bertolak pada prinsip semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan pemerintahan daerah, terkecuali urusan yang telah diatur sebagai urusan pemerintahan pusat.<sup>10</sup>

Tidak memperinci urusan apa saja yang menjadi urusan pemerintahan daerah dalam undang-undang ini diakui sebagai komitmennya dalam menerapkan prinsip otonomi Luas dengan disandingkan dengan otonomi nyata dan bertanggung jawab.

Urusan pemerintahan dalam negara kesejahteraan bukanlah sesuatu yang dapat dijumlahkan, sehingga tidak dapat mengukur luas atau sempitnya otonomi daerah dengan sedikit banyaknya urusan yang menjadi urusan rumah tangga daerah itu sendiri.<sup>11</sup> Urusan pemerintah juga bersifat dinamis

<sup>8</sup> Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, 2011, *Dekonstruksi Hukum pengawasan Pemerintahan daerah (The Turning Point Of Local Autonomy)*, Universitas Brawijaya Press, Malang, Hal 29.

<sup>9</sup> Lihat Ketentuan pasal 7 Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, (Lembaran Negara Republik Indonesia No 60 Tahun 1999, Tambahan Lembar Negara Republik Indonesia Nomor 3839)

<sup>10</sup> *Op.cit* , Bagir Manan.

<sup>11</sup> Lukman Hakim, 2012, *Filosofi Kewenangan Organ dan lembaga daerah*, (malang, setara Press) , hlm153.

yang kadang tepat menjadi urusan pemerintahan daerah, tetapi disaat lainpun akan lebih tepat menjadi urusan yang diatur dan diurus oleh pemerintah pusat.

Prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab yang dianut dalam Undang-Undang no 22 Tahun 1999 Tentang pemerintahan daerah pada dasarnya tidak hanya memandang untuk memberikan pemerintah daerah urusan pemerintahan yang banyak, hal ini berkaitan dengan sifat dinamis urusan pemerintahan itu sendiri, namun Undang-Undang ini memberikan keleluasaan daerah berdasarkan prakarsa dan inisiatif sendiri.

Namun, otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab harulah disesuaikan dengan prinsip-prinsip demokrasi yang dalam hal ini dapat disebut demokrasi lokal, dengan menekankan bahwa bukan penyerahan urusan yang terutama, melainkan tanggung jawab. Dengan memberikan pertanggung jawaban kepada masyarakat daerah, dan tanggung jawab hanya bisa dilaksanakan apabila daerah memiliki kebebasan untuk mewujudkan tanggung jawabnya sendiri.<sup>12</sup>

Peran serta masyarakat merupakan hal yang penting lainnya untuk diwujudkan dalam sistem urusan rumah tangga daerah baik dalam penyelenggaraan daerah maupun dalam bidang pengaturan dan pengurusan urusan rumah tangga daerah, hal ini berdasarkan faham kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan atau dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.

<sup>12</sup> Ibid.

Partisipasi masyarakat sebagai satu kesatuan dengan prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab dalam undang-undang No 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah sebagaimana tertuang dalam landasan menimbang undang-undang ini. Demi mewujudkan demokrasi lokal ataupun penyesuaian dengan demokrasi lokal pada dasarnya salah satu aspek pentingnya adalah peran serta atau partisipasi masyarakat daerah dalam menyelenggarakan, mengatur serta mengurus daerah.<sup>13</sup> Serta dalam materi muatan Undang-Undang no 22 Tahun 1999 Tentang pemerintahan daerah terdapat materi yang mengatur tentang partisipasi atau peran serta masyarakat, yang salah satunya ada dalam definisi otonomi daerah yang ada.

Berdasarkan pengertian otonomi daerah diatas penulis akan memaparkan beberapa point yang dapat dicermati dalam hal otonomi seluas-luasnya:

- a. otonomi daerah sebagai dasar kewenangan daerah.
- b. Daerah Otonom berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.
- c. Dasar penentuan isi kewenangannya adalah prakarsa daerah otonom itu sendiri.
- d. Aspirasi masyarakat setempat merupakan hal yang mendasari segala isi kewenangan.
- e. penegasan bahwasannya daerah otonom bukanlah berbentuk negara sendiri, dengan kalimat “apa yang diurus dan diaturnya harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal ini sebagai penegasan komitmen negara kesatuan Republik Indonesia.

<sup>13</sup> *Op.cit*, Timoty D, sisk at.al

Berkaitan dengan ciri dan kekhasan masing-masing daerah otonom, hal ini berkaitan dengan dasar kebhinekaan NKRI itu sendiri yang mana memungkinkan isi dan jenis urusan rumah tangga daerah tidak sama, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing. Perbedaan-perbedaan tersebut apabila ditinjau dari sifat urusan pemerintahan itu sendiri maka tidaklah bersifat statis namun bersifat dinamis.

Potensi dan keanekaragaman daerah menjadi salah satu landasan dalam pengaturan dalam Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah, prinsip otonomi nyata merupakan hal untuk mempertegasnya, tidak lah dapat dibenarkan apabila daerah yang memiliki tingkat keberagaman yang tinggi seperti Indonesia mengatur serta mengurus hal-hal yang sama antara satu daerah dengan daerah lainnya.

Faktor-faktor nyata sebagai penentu isi urusan rumah tangga daerah, bersesuaian dengan dasar kebhinekaan yang memungkinkan perbedaan-perbedaan isi urusan rumah tangga daerah.

Dari berbagai pemaparan penulis diatas apabila dikaitkan dengan ajaran sistem rumah tangga mana yang dapat memenuhi patokan-patokan diatas.

*Pertama*, Sistem rumah tangga formiil memang tidak menentukan secara pasti isi atau macam urusan rumah tangga daerah, isi dan macam urusan rumah tangga daerah berdasarkan prakarsa dan inisiatif daerah. Secara sekilas sistem rumah tangga formiil sesuai dengan patokan kebebasan daerah untuk berprakarsa dan patokan keragaman urusan rumah tangga dan otonomi seluas-luasnya. Namun, hal sistem tersebut tidaklah memberikan patokan

kepada daerah mengenai hal-hal yang menjadi urusan rumah tangganya masing-masing.

Dilain sisi sistem rumah tangga formil juga menafikkan kedudukan negara kesatuan itu sendiri, dengan tidak memberikan tempat bagi pusat untuk mengambil prakarsa untuk mempengaruhi perkembangan isi urusan rumah tangga daerah. Karena tidaklah dibenarkan apabila desentralisasi dengan otonomi seluas-luasnya mengesampingkan prinsip sentersalisasi itu sendiri, sebab keduanya bersifat saling mendukung. Selain itu peran pemerintah pusat dalam mempengaruhi daerah dalam rangka pemerataan keadilan dan kesejahteraan sosial.

*Kedua*, Sistem Rumah tangga Materiil, pada undang-undang No 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah tidaklah menentukan secara pasti mengenai urusan rumah tangga daerah sebagaimana ajaran ini, karena dengan menentukan secara pasti akan bertentangan dengan patokan dan prakarsa atau inisiatif daerah. Selain itu sistem ini tidak memungkinkan untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya. Bahkan menurut bagir manan akan menimbulkan ketidakpuasan daerah dan *Spanning* hubungan antara pusat dan daerah.<sup>14</sup>

Tidaklah berlebihan apabila otonomi nyata sebagai sistem yang memiliki perbedaan dari dua sistem tapi bahkan sebagai jalan tengahnya. Faktor-faktor nyata sebagai penentu isi urusan rumah tangga daerah yang memberikan peluang bagi pelaksanaan otonomi luas untuk daerah Indonesia yang majemuk.

<sup>14</sup> *Op.Cit.*, Bagir Manan, hlm 30

Berdasarkan pemaparan diatas tidaklah berlebihan dengan mengatakan bahwasannya Undang-Undang No 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dengan prinsip otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab memiliki kesesuaian dengan demokrasi lokal dan ciri serta kekhasan daerah.

### A.1.2. Sistem Pengawasan dalam penyelenggaraan Otonomi seluas-luasnya.

Era otonomi daerah luas berdasarkan Undang-Undang no 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah di Indonesia memang memberikan suatu euforia baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Secara mendasar Undang-Undang ini mengubah sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah dari sentralistik menuju desentralisasi utuh bagi kabupaten dan kota.<sup>15</sup>

Namun, desentralisasi Utuh bukan berarti mengesampingkan unsur pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena secara ilmiah pengawasan merupakan unsur penting yang tidak dapat dipisahkan dari era kebebasan berotonomi. Menurut sistem desentralisasi dalam negara Kesatuan merupakan dua hal yang kontinum bukan dua hal yang dikotomis yang harus dihapuskan. Kebebasan dan kemandirian berotonomi dipandang sebagai kendali atas kecendrungan sentralisasi yang berlebihan. Sedangkan pengawasan merupakan kendali terhadap desentralisasi yang berlebihan.<sup>16</sup>

Secara umum ada tiga macam pengawasan yang selama ini dijalankan oleh pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yakni pengawasan umum, pengawasan prefentif dan pengawasan represif. tetapi semenjak Undang-Undang no 22 tahun 1999 Tentang pemerintahan Daerah

<sup>15</sup> Penulis katakan Desentralisasi “utuh” karena otonomi luas hanya diberikan pada daerah kabupaten dan kota saja, sedangkan daerah Provinsi diberikan otonomi terbatas. Lihat pula dalam penjelasan Undang-Undang no 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah

<sup>16</sup> *Op.cit* Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi. Hlm 10

Mulai berlaku, terjadi perubahan yang sangat fundamental terhadap sistem pengawasan. Hal-hal yang dipandang menghambat ataupun mengekang kebebasan daerah dalam menyelenggarakan otonomi seluas-luasnya dihapuskan oleh Undang-Undang ini.

Tidak ada lagi mekanisme pengawasan preventif sebagai pembatasan perda atau keputusan kepala daerah, karena mekanisme ini hanya membuka jalan intervensi pemerintah pusat kepada daerah. Pengawasan preventif ditiadakan karena dalam implementasinya dipandang hal yang meniadakan kebebasan atau kemandirian daerah dalam menyelenggarakan kewenangan mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah<sup>17</sup>.

Sebagai bentuk pemberian kebebasan dan kemandirian daerah, Undang-Undang No 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah menggunakan mekanisme Pembinaan dengan lebih ditekankan pada memfasilitasi daerah dalam upaya pemberdayaan daerah otonom dan Pengawasan yang lebih ditekankan pada pengawasan represif untuk memberikan kebebasan daerah otonom dalam penentuan dan pengambilan keputusan dengan memberikan peran kepada DPRD sebagai badan pengawas terhadap otonomi daerah.

Bentuk pengawasan represif dalam Undang-Undang No 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah diatur dalam ketentuan pasal 113 dan 114. pasal 113 berbunyi sebagai berikut:

*“Dalam rangka pengawasan, Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah disampaikan kepada Pemerintah selambat-lambatnya lima belas hari setelah ditetapkan.”*

<sup>17</sup> Enny Nurbaningsih, 2011, *Berbagai bentuk pengawasan kebijakan daerah dalam era otonomi luas*, Mimbar Hukum volume 23, nomor 1. Hlm 175



Ketentuan tersebut diatas merupakan norma hukum fakultatif yang secara apriori mengikat, sifatnya hanya melengkap, subsidair atau disposif serta tidak memiliki nilai yuridis karena dalam pelaksanaannya tergantung pada kehendak masing-masing daerah<sup>18</sup>.

Pada era pelaksanaan otonomi luas berdasarkan Undang-Undang no 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang hampir tanpa ada proses transisi<sup>19</sup> dengan hanya memberikan ketentuan masa berlaku efektifnya selama dua tahun sejak pengundangnya. Undang-Undang No 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dengan perubahan paradigma dalam hal pengawasan dengan menanggalkan bentuk pengawasan preventif tidak mengatur secara tuntas mengenai mekanisme pengawasan represif, yang kemudian menyerahkan kepada pemerintah untuk membentuk peraturan pelaksanaannya. hal ini memberikan kesulitan bagi pemerintah yang belum mempersiapkan agenda perubahan secara matang, yang terjadi adalah nuansa ketakutan pusat yang tampak dalam rumusan ketentuan pengawasan.

Pada akhirnya ditahun 2001 pemodan mengenai pembinaan dan pengawasan yang dibentuk oleh pemerintah diterbitkan dengan Peraturan Pemerintah No 20 Tahun 2001 Tentang Pembinaan dan Pengawasan sebagai peraturan pelaksana dari pasal 112 Undang-Undang no 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan daerah. seharusnya Untuk peraturan pemerintah yang sudah jelas ketentuan yang akan dirujuk, cukup hanya menyebutkan ketentuan yang akan dirujuk, tetapi PP no 20 Tahun 2001 Tentang

<sup>18</sup> Sudikno Mertokusumo, 1991, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty Yogyakarta, hlm. 72.

<sup>19</sup> Penulis katakana hampir tidak ada proses transisi dengan membandingkan proses pengalihan kewenangan pemerintah pusat di Filipina yang melibatkan 60 provinsi. Proses ini membutuhkan waktu 10 tahun sebelum desentralisasi dapat dijalankan sepenuhnya.

Pembinaan dan Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah, sebagai aturan pelaksana pasal 112, memberikan pokok pikiran dan latar belakang yang justru memberikan suatu isyarat bahwa apabila dalam melaksanakan Undang-Undang no 22 tahun 1999 tidak secara hati-hati maka dapat menjadi sebuah ancaman bagi keutuhan NKRI, yang kemudian isyarat ini dielaborasi lebih lanjut dalam penjelasan PP ini sebagai bentuk keresahan pemerintah pusat terhadap diintegrasikan yang sebenarnya hanya wacana lama.

materi muatan Peraturan pemerintah Ini pun mengatur secara ekstensif ketentuan dalam Undang-Undang yang menjadi acuan dengan menambahkan norma pengawasan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. dengan menambahkan penekanan bahwasannya daerah merupakan subsistem dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. selain pengawasan represif PP ini menambahkan pengawasan fungsional terhadap pelaksanaan kebijakan pemerintahand aerah. pada dasarnya bentuk pengawasan fungsioal yang diatur dalam PP ini midentik dengan pengawasan Umum yang dianut oleh Undang-Undang sebelumnya yang dinilai sangat sentralistik.

Perluasan pengaturan dalam PP ini pun terdapat pada obyek pengawasan represif yang semula diatur dalam Undang-Undang no 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah hanya peraturan daerah dan keputusan kepala daerah, menjadi seluruh kebijakan daerah berupa Perda, Keputusan kepala daerah, keputusan DPRD dan/atau Keputusan Pimpinan DPRD. perluasan obyek pengawasan ini yang kemudian diatur dalam Keputusan Menteri dalam Negeri (Kepmendagri) No 41 Tahun 2001 Tentang Pengawasan Represif kebijakan daerah.

Sebagai perwujudan Dekonsentrasi pelaksanaan pengawasan represif ini dibagi tugas dan tanggung jawabnya kepada Gubernur selaku wakil pemerintah, tetapi ketentuan ini tidak akan berlaku efektif, karena apabila merujuk pada ketentuan pasal 4 ayat (2) Undang-Undang No 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan daerah, yang mana antara daerah Provinsi dan daerah Kabupaten/kota tidak memiliki hubungan hierarki satu sama lain akan

Sebuah formula baru lainnya yang dirumuskan dalam Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang terdapat pada pasal 16 ayat 2 yang berbunyi sebagai berikut:

*“DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah.”*

Berdasarkan ketentuan tersebut harus dipahami bahwa DPRD sebagai penyelenggara pemerintahan daerah dan sebagai badan legislatif daerah.

Ketentuan ini memberikan pemahaman bahwasannya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia terdapat dua badan legislatif yakni badan legislatif pusat dan badan legislatif daerah. keberadaan dua badan legislatif dalam NKRI dapat mengaburkan Makna negara kesatuan, sebagaimana pendapat Kranenburg, hanya terdapat pada negara federal dengan pembedaan dan pembagian badan legislatif menjadi badan legislatif pusat dan badan legislatif daerah (Negara federal dengan negara bagiannya) yang memiliki wewenangnya masing-masing, berbeda dengan negara federal, negara kesatuan wewenang legislatif berada di tangan legislatif pusat karena

wewenang badan legislatif daerah didasarkan atas penentuan badan legislatif pusat dalam bentuk undang-undang.<sup>20</sup>

Berdasarkan pemaparan penulis mengenai pendelegasian kewenangan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam menelisik keberadaan prinsip Otonomi seluas-luasnya sebagai bagian penting dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Manifestasi otonomi seluas-luasnya dalam Undang-Undang no 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang terjelma dalam materi pengaturannya sebagian memiliki komitmen dalam bentuk Negara kesatuan dan bahkan memberikan kewenangan yang nyata-nyata dibutuhkan dan berpotensi didaerah dengan tetap memberikan ruang bagi partisipasi masyarakat lokal. Namun, dalam beberapa ketentuannya masih tidak sejalan dengan prinsip kontinum antar desentralisasi dan sentralisasi atau antara otonomi seluas-luasnya dengan komitmen negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **A.3. Otonomi Seluas-luasnya dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.**

Gelombang reformasi yang sampai pada perubahan mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan ditandai lahirnya Undang-Undang baru tentang Pemerintahan Daerah yaitu Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan daerah dengan memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menyelenggarakan Otonomi daerah. Tetapi Undang-Undang yang baru saja dijadikan landasan yuridis penyelenggaraan pemerintahan daerah diganti pada tahun 2004 dengan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang no 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah diganti dengan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Karena

<sup>20</sup> Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 141

Undang-Undang yang lama sudah tidak lagi sesuai dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi. disamping itu pula karena adanya perubahan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 tepatnya pada perubahan II yang merubah ketentuan dalam BAB VI Tentang pemerintahan Daerah Pasal 18. ketentuan pasal 18 setelah diubah dan ditambah sehingga berbunyi sebagai berikut:<sup>21</sup>

**“BAB VI  
PEMERINTAHAN DAERAH  
Pasal 18**

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- (6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

**Pasal 18A**

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

**Pasal 18B**

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.”

<sup>21</sup> Ketentuan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pasal 18 yang sebelumnya hanya berisi 1 (satu) pasal, setelah amendemen terdapat berbagai penambahan sebagai penegasan Negara Indonesia menganut desentralisasi.

Pasca perubahan terhadap pasal 18 UUD 1945, maka penjelesan yang selama ini dijadikan dasar Hukum bagi pengaturan bagi pemerintahan daerah tidak lagi berlaku. Dengan demikian satu-satunya dasar konstitusional pemerintahan daerah adalah pasal 18, 18A, dan pasal 18B.

Perubahan pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 ini memberikan penjelasan lebih berkaitan dengan pembagian wilayah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah propinsi dan dalam daerah propinsi terdapat daerah kabupaten dan kota. Ketentuan pasal 18 ayat (1) yang menggunakan istilah “dibagi atas” bukan “terdiri atas”, istilah dibagi atas langsung menjelaskan bahwasannya negara Indonesia merupakan negara kesatuan yang kedaulatannya berada ditangan pusat dan daerah-daerah otonom tidaklah berdaulat. Istilah “terdiri atas” lebih condong pada substansi federalisme karena menunjukkan kedaulatan yang berada pada negara-negara bagian.<sup>22</sup>

Meskipun secara historis UUD 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, maka yang terjadi adalah penyempitan otonomi daerah menuju sentralisasi. Maka sangat tepat dengan diamandemennya ketentuan pasal 18 (baru) dengan menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya untuk menghindari pengebirian otonomi daerah menuju sentralisasi. Dengan demikian daerah berhak dalam mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat.

<sup>2222</sup> Ramlan surbakti, “Kesatuan dengan Substansi Federalisme: Alternatif masa depan Pemerintahan Daerah” Jawa Pos, 15 Maret 1999. Lihat pula dalam Ni'matul Huda “ Otonomi Daerah (Filosofi, sejarah Perkembangan Dan Problematika) “, Cetakan III, 2013, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, Hlm 19-20

Hal lainnya yang juga menjadi semangat undang-Undang no 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan undang-Undang yang mengantikannya Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah adalah prinsip kekhususan dan keragaman daerah yang bermakna bahwa otonomi daerah tidak harus diseragamkan sebagaimana Undang-Undang sebelumnya. Bentuk dan isi otonomi daerah di tentukan berdasarkan kekhususan dan keragaman masing-masing daerah otonom.<sup>23</sup>

Berbeda dengan Undang-Undang no 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah yang lebih mengedepankan prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Maka Undang-Undang no 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menekankan pada prinsip efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan memperhatikan percepatan kesejahteraan rakyat, prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Indonesia. Tetapi secara umum, kedua landasan yuridis penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut diatas dilaksanakan dengan wewenang yang luas, nyata dan bertanggung jawab.

Otonomi seluas-luasnya yang dimaknai oleh Undang-Undang no 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak berbeda dengan otonomi luas pada Undang-undang sebelumnya. otonomi seluas-luasnya diartikan sebagai kewenangan daerah yang diberikan untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar urusan pemerintahan yang ditetapkan oleh undang-undang menjadi kewenangan pusat. peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat juga masuk dalam memaknai otonomi seluas-luasnya.

<sup>23</sup> Ibid.

Berdasarkan pemaparan diatas, maka Undang-undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Merupakan landasan Hukum tentang Pemerintahan daerah pertama yang bersumber dari UUD NRI Tahun 1945 pasca perubahan. Hal ini yang dijadikan dasar dalam mengganti Undang-Undang sebelumnya yang masa berlakunya masih sangat sebentar. Dengan tetap berpegang pada prinsip otonomi seluas-luasnya dan prinsip nyata dan bertanggung jawab seperti Undang-undang sebelumnya, maka penulis akan meninjau prinsip tersebut dengan mengkaji sistem pembagian urusan pemerintahan dan sistem pengawasan yang diberlakukan oleh undang-undang ini.

### **A.3.1. Pengaturan Pembagian Urusan Pemerintahan**

Otonomi seluas-luasnya tidak lagi menjadi prinsip bagi daerah Kabupaten dan kota saja, daerah provinsi juga menjalankan otonomi dengan prinsip seluas-luasnya pasca diberlakukannya Undang-undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah. Hal ini berbeda dengan Undang-Undang sebelumnya yang memberikan otonomi luas kepada daerah kabupaten/kota dan otonomi terbatas untuk daerah Provinsi. Sebenarnya dalam UUD NRI Tahun 1945 pun menyatakan demikian, apabila ditafsirkan secara gramatikal maka Daerah Provinsi merupakan daerah otonom yang memiliki pemerintahan daerah. Pasal ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 tidak memberikan batasan hanya daerah kabupaten dan kota sajalah yang diberikan otonomi seluas-luasnya, tetapi Pemerintahan daerahlah yang diberikan Otonomi seluas-luasnya yang berarti daerah Provinsi, daerah kabupaten dan daerah Kota pun menjalankan otonomi seluas-luasnya.



Undang-Undang N0 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah Menerapkan juga prinsip sisa atau *Residual Function* sebagaimana Undang-Undang sebelumnya dengan menentukan urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan pusat. Berdasarkan ketentuan pasal 10 ayat (3) urusan pemerintah yang ditentukan menjadi urusan pemerintah adalah politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama.

Undang-Undang N0 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah menganut faham pembagian urusan pemerintahan berbeda dengan Undang-Undang sebelumnya yang menganut faham pembagian kewenangan. Faham atau konstruksi pengaturan ini tampak sekilas sangat mirip, namun sebenarnya kedua hal ini sangatlah berbeda sebagaimana telah diuraikan penulis di bagian sebelumnya.

ketentuan mengenai pembagian urusan daerah tertuang pada pasal 11 Undang-Undang no 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang pada intinya mengandung ketentuan sebagai berikut:

1. Penempatan Eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan berdasarkan prinsip efisiensi, efektifitas , produktifitas dan akuntabel sebagai kriteria pembagian urusan pemerintahan, terutama dalam membagi mana yang menjadi urusan daerah provinsi dan daerah Kabupaten/Kota.
2. Terjadinya hubungan antar satuan pemerintahan baik pusat maupun antar daerah baik provinsi maupun daerah ataupun hubungan antar daerah. hal ini untuk menciptakan saling keterkaitan, ketergantungan dan sinergitas sebagai satu sistem pemerintahan.

3. pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah menjadi urusan wajib dan urusan pilihan.

Uraian tentang pokok pengaturan pembagian Urusan Pemerintahan, perlu dicermati pada pembagian urusan daerah menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan Pilihan juga dapat dikatakan sebagai komitmen dalam hal keberagaman dan bukan keseragaman daerah di NKRI. Urusan wajib merupakan urusan yang berkaitan dengan Pelayanan dasar, sedangkan Urusan pilihan diartikan sebagai urusan pemerintahan yang secara nyata riil ada dan memiliki potensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Ketentuan lebih lanjut tentang pembagian urusan pemerintahan diatur dalam peraturan pemerintah No 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Urusan wajib dan urusan pilihan dijabarkan dalam ketentuan Bab II bagian kedua tentang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah, namun peraturan ini mengatur secara ekstensif apa yang telah diatur dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dengan Menambahkan urusan sisa. Letak prinsip sisa yang dijabarkan oleh PP ini bukan sisa dari urusan yang ditentukan menjadi urusan pemerintah pusat, tetapi urusan sisa merupakan urusan yang tidak termasuk dalam urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Berdasarkan ketentuan ini terlihat bahwasannya diawal pemerintah menafikkan konsep bahwasannya dalam negara kesatuan urusan pemerintahan tidaklah mungkin

untuk dihitung jumlahnya, karena urusan pemerintahan merupakan hal yang dinamis bukalah hal yang statis, tetapi kemudian kedinamisan urusan ini tetap terelaborasi dalam Urusan yang dinamakan urusan pemerintahan sisa.

Lebih lanjut lagi diuraikan dalam tabel di bawah ini:

**TABEL IV**  
**PEMBAGIAN URUSAN DAERAH**

URUSAN WAJIB	URUSAN PILIHAN	URUSAN SISA
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. pendidikan;</li> <li>2. kesehatan;</li> <li>3. lingkungan hidup;</li> <li>4. pekerjaan umum;</li> <li>5. penataan ruang;</li> <li>6. perencanaan pembangunan;</li> <li>7. perumahan;</li> <li>8. kepemudaan dan olahraga;</li> <li>9. penanaman modal;</li> <li>10. koperasi dan usaha kecil dan menengah;</li> <li>11. kependudukan dan catatan sipil;</li> <li>12. ketenagakerjaan;</li> <li>13. ketahanan pangan;</li> <li>14. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;</li> <li>15. keluarga berencana dan keluarga sejahtera;</li> <li>16. perhubungan;</li> <li>17. komunikasi dan informatika;</li> <li>18. pertanahan;</li> <li>19. ksatuan bangsa dan politik dalam negeri;</li> <li>20. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;</li> <li>22. pemberdayaan masyarakat dan desa;</li> <li>23. sosial;</li> <li>24. kebudayaan;</li> <li>25. statistik;</li> <li>26. Kearsipan; dan</li> <li>27. Perpustakaan</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>a. kelautan dan perikanan;</li> <li>b. pertanian;</li> <li>c. kehutanan;</li> <li>d. energi dan sumber daya mineral;</li> <li>e. pariwisata;</li> <li>f. industri;</li> <li>g. perdagangan; dan</li> <li>h. ketransmigrasian.</li> </ol>	<p>Segala urusan yang tidak tercantum dalam lampiran peraturan Pemerintah No 38 Tahun 2007 yang dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi.</p>

**Sumber : Peraturan Pemerintah No 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.**

Uraian mengenai Pembagian Urusan pemerintahan terutama urusan pilihan yang memang nyata berpotensi di suatu daerah otonom tertentu memilih dan menentukan sendiri urusan pemerintahan pilihan yang benar-benar nyata ada dan berpotensi bagi kemajuan kesejahteraan masyarakatnya.

Otonomi seluas-luasnya dalam Undang-Undang no 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang terjelma dalam pembagian urusan pemerintahan menjadi urusan wajib dan pilihan dan bahkan urusan sisa memang menunjukkan adanya keleluasaan bagi daerah dalam menentukan yang mana menjadi urusannya. UUD NRI Tahun 1945 dan Undang-Undang ini telah menentukan urusan apa yang tidak boleh diserahkan kepada daerah. pada dasarnya merujuk pada Desentralisasi itu sendiri pembagian kewenangan antara pusat dan daerah tidak ditentukan dari sifat urusan, tapi lebih ditunjukkan pada manfaat. apakah suatu urusan lebih bermanfaat apabila diurus oleh pemerintah pusat atau diserahkan pada daerah, bisa juga lebih bermanfaat bagi Daerah Provinsi dan bisa juga lebih bermanfaat pada daerah Kabupaten/kota.<sup>24</sup> pada dasarnya apabila merujuk pada kesejahteraan rakyat, maka Daerah Provinsi memiliki masyarakat yang sama dengan daerah Kabupaten/Kota. berkaitan dengan hal tersebut bagir manan mengemukakan sebagai berikut:<sup>25</sup>

*"Tidak ada jenis urusan pemerintahan yang secara lengkap dan alami adalah urusan pusat dan daerah. suatu urusan pemerintahan setiap saat dapat bergeser dari urusan daerah mejadi urusan pusat bahkan sebaliknya."*

<sup>24</sup> Op. Cit., Bagir Manan, Menyongsong Fajar., hlm. 59.

<sup>25</sup> *Ibid*. : Hlm 55.

Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 Telah meletakkan konsepsi "Negara Kesatuan Republik Indonesia" sebagai Prinsip dasar bernegara dan menganut paham Otonomi seluas-luasnya sebagai bagian dari negara Kesatuan itu sendiri. hal tersebut memposisikan daerah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari negara serta memposisikan negara sebagai organisasi kekuasaan yang menampung kehendak daerah, oleh sebab itu secara normatif maupun empiris antara kepentingan nasional dan kepentingan daerah dalam Konsepsi negara kesatuan dan Otonomi seluas-luasnya akan hidup, tunduk secara profesional.<sup>26</sup>

Posisi daerah berdasarkan Konsepsi tersebut sebagai bagian dari negara yang didata dalam suatu jenjang atau hirarki pemerintahan dari pemerintah, pemerinta daerah provinsi dan pemerintah kabpaten/kota yang masing-masing didasarkan pada suatu tatanan normatif etik, sehingga dalam implementasinya setiap kebijakan yang ditempuh dapat mengokohkan konsepsi negara kesatuan dan tidak saling tarik menarik. Hal tersebut pula yang menjadi perubahan dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, yang sebelumnya antar daerah tidak memiliki hubungan hirarki menjadi adanya hubungan hirarki antar satuan pemerintahan. Tetapi hal ini harus dipahami dalam mengimplementasikan konsep Negara Kesatuan dan Otonomi seluas-luasnya secara bersamaan.

Selanjutnya mengenai *Local Demokrasi* yang termuat dalam berbagai ketentuan dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Perbuahan lainnya yang dianut dalam Undang-Undang ini adalah

<sup>26</sup> Andi Kasmawati, 2012, *Konsepsi negara Kesatuan dan Kenijakan Desentralisasi dalam Perundang-Undangan Pemerintahan daerah*, Jurnal Supremasi, Volume VII Nomor 1, April 2012. Hlm 30.

pemilihan Kepala daerah sebagai salah satu unsur dari pemerintahan daerah secara langsung. jadi antara pemerintah daerah dan DPRD seluruhnya dipilih secara langsung. hal ini sebagai bentuk mengimplementasikan prinsip demokrasi ditingkat lokal.

Demokrasi lokal berdasarkan uraian diatas sebagai jenis pelibatan dan partisipasi masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan daerah.

Kekuasaan pembentukan peraturan daerah dalam hal in berada ditangan orang-orang yang terpilih melalui pemilihan umum. Setiap wakil akan bertarung DPRD untuk kepentingan umum. Disisi lain alat kontrol lain yang lazim digunakan masyarakat adalah demonstrasi atau bentuk-bentuk pengerahan massa lainnya dan juga dapat ditempuh melalui jalur hukum.

Hal tersebut diatas yang di jadikan ketentuan daam Undang-Undang No 32 tahun 2004 Tentang Pemeirntahan daerah. Namun konsepsi tersebut mengabaikan kenyataan posisi tawar menawar antara rakyat dan pemerintah masih tidak seimbang. Pelaksanaan kontrol rakyat melalui pemilihan umum maish kurang berarti . sumber legitimasi wakil rakyat tidak lagi ada pada rakyat, tetapi ada pada partai politik, pemilik modal, kekuatan politik lain yang dominan.<sup>27</sup>

inisiatif dan prakarsa sendiri daerah-daerah Otonom berdasarkan dari aspirasi masyarakat tiap daerah otonom, maka apabila aspirasi beserta partisipasi masyarakat kurang dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam hal ini unsur pengaturannya maka akan melepaskan dasar dari daerah otonom untuk mengatur dan mengurus. Masyarakat memiliki hak dalam

<sup>27</sup> Hamzah Halim dan Kemal, 2009, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (suatu Kajian teoritis dan Praktis disertai Manual)*, Kencana, Jakarta, Hlm 123.

mempengaruhi pengambilan keputusan, serta berbagai penetapan kebijakan, rencana dan program pembangunan. Yang ini senada dengan pendapat M Riawan Thandra dan Kresno Budi sudarsono dalam hal akses partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan atau *Public Participation In decision Making*.<sup>28</sup> Hal tersebut juga sebagai penguatan posisi masyarakat dalam posisi tawar menawar.

Lebih lanjut M Riawan Thandra dan Kresno Budi sudarsono mengenai perwujudan tri akses partisipasi dapat dilihat dalam bentuk:

1. Turut memikirkan dan memperjuangkan Nasib sendiri.
2. Kesadaran Bermasyarakat dan bernegara, tidak hanya menyerahkan nasibnya pada orang lain.
3. Merespon dan bersikap kritis.
4. Penguatan Posisi tawar.
5. Sumber dan dasar Motivasi serta inspirasi yang menjadi kekuatan pelaksanaan tugas dan kewajiban pemerintah.

Sehubungan dengan penjelasan diatas, maka salah satu dasar pemikiran Undang-Undang ini akan nyata dan jelas yakni dalam aspek peran serta masyarakat. beserta masyarakat tidak diposisikan hanya sebagai sekumpulan suara saja dalam era pemilihan langsung dalam Pemerintahan daerah.

Hal lain yang dapat membatasi otonomi seluas-luasnya adalah Kewenangan Pemerintah dalam hal Norma, standar, Prosedur dan Kriteria (NPSK) yang tentunya akan membuat urusan pemerintahan daerah semakin rigid dan terbatas,<sup>29</sup> bukan hanya dari lingkup kewenangannya tapu juga dalam hal tata cara pelaksanaannya. Faham pembagian urusan pemerintahan yang dianut oleh Undang-Undang ini sebenarnya telah mempersempit

<sup>28</sup> W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono, 2009, *Legislative Drafting: Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Penerbit Universitas Atmajaya, Yogyakarta, Hal 43-44.

<sup>29</sup> *Op.cit* Abdul Rauf Alauddin Said. Hlm 597

otonomi seluas-luasnya, apalagi dengan mekanisme penentuan NPSK dalam urusan pemerintahan daerah.

Undang-Undang no 32 Tahun 2004 sendiri tidak menentukan mengenai wewenang pemerintah dalam hal penentuan NPSK, tetapi dalam peraturan pelaksanaannya yakni Peraturan Pemerintah No 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota menentukan bahwasannya Menteri/kepala Lembaga Pemerintah Non departemen menetapkan Norma, standar, Prosedur dan kriteria untuk pelaksanaan urusan wajib dan urusan pilihan. seluruh NPSK yang sifatnya detail dan teknis tersebut disusun dan ditentukan oleh pemerintah secara sepihak tanpa melibatkan pemerintah daerah akan tetapi wajib untuk ditaati dan dipedomani oleh pemerintahan daerah.

### **A.3.2. Sistem Pengawasan penyelenggaraan Otonomi seluas-luasnya Dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.**

Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang diundangkan pada tanggal 15 Oktober 2004 sebagai pengganti Undang-Undang No 22 tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah memiliki suatu kesamaan dalam hal pengawasan yakni tidak digunakannya istilah pengawasan preventif sebagaimana Undang-Undang sebelumnya. Kedua Undang-undang yang lahir setelah reformasi dibangun dengan prinsip otonomi seluas-luasnya menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, sehingga dihindari sedemikian rupa penggunaan istilah ataupun mekanisme yang dapat mengaburkan makna tersebut.



Undang-Undang Ini lebih mengutamakan menggunakan mekanisme pembinaan dan pengawasan sebagaimana Undang-Undang sebelumnya.

Pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam Undang-Undang ini meliputi pengawasan atas pelaksanaan Urusan pemerintahn daerah sampai urusan desa dan pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Sedangkan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang Pelaksanaan pembinaan dan pengawasan dilaksanakan secara berjenjang dibawah oordinasi menteri dalam Negeri, sebagaimana diatur dalam ketentuan pasal 217 meliputi:

1. Koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan.
2. pemberina pedoman dan standar pelaksanaan Urusan Pemerintahan.
3. Pemberian Bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan.
4. Pendidikan dan pelatihan
5. Perencanaan, penelitian dan pengembangan, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan.

Walaupun Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan

Daerah tidak menggunakan istilah pengawasan Preventif dan represif, namun pada dasarnya Undang-Undang ini menggunakan istilah yang berbeda yakni

"evaluasi" sebagai pengawasan preventif dan klarifikasi sebagai pengawasan represif. Evaluasi ditujukan pada kebijakan daerah dengan muatan tertentu

yakni untuk Ranperda APBD, Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang peajbaran APBD, Ranperda Pajak Daerah dan ranperda Rencana tata ruang.

evaluasi dilakukan sebelum Rancangan tersebut ditetapkan untuk diberlakukan, yakni setelah mendapat persetujuan bersama antara kepala

daerah dan DPRD disampaikan kepada pemerintah secara berjenjang, hasil dari evaluasi tersebut dapat berupa kesesuaian rancangan peraturan daerah dengan

kepentingan Umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, pembatalan serta penundaan pemberlakuan suatu rancangan peraturan daerah.

Selain evaluasi digunakan pula istilah klarifikasi (executive review) yang sebenarnya bermakna pengawasan represif. klarifikasi ini ditunjukkan untuk kebijakan daerah diluar muatan yang harus dievaluasi. berdasarkan ketentuan pasal 145 Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah yang berbunyi sebagai berikut:

*“Peraturan daerah disampaikan kepada pemerintah paling lama tujuh hari sejak ditetapkan. pemerintah (dalam hal ini mendagri) melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah untuk melihat apakah perda bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. jika ditemukan adanya pertentangan maka perda tersebut dapat dibatalkan dengan peraturan Presiden.”*

Berdasarkan ketentuan diatas maka bentuk Hukum dalam pembatalan Peraturan Daerah adalah Peraturan Presiden, pada dasarnya hal ini merupakan perbedaan yang terjadi antara Undang-Undang ini dengan Undang-Undang sebelumnya, Undang-Undang sebelumnya menentukan bahwa pembatalan Peraturan Daerah melalui keputusan Pemerintah. Pembatalan Melalui Peraturan presiden pada dasarnya linier dengan Hirarki peraturan perundang-Undangan yang menentukan bahwa Peraturan daerah berada dibawah Peraturan Presiden.

Mekanisme pengawasan preventif yang dianut oleh Undang-Undang ini dapat mematikan unsur kebebasan dalam berinisiatif daerah, walaupun daerah telah berinisiasi dan berprakarsa dengan adanya pengawasan secara preventif maka hal tersebut tidaklah berlaku sebelum mendapat persetujuan

dari pemerintah pusat. Hal tersebut tidak lagi sebagai otonomi luas karena memhatikan prakarsa dan kemandirian daerah itu sendiri, hal ini lebih condong pada otonomi terbatas itu sendiri.

Berdasarkan pemaparan Penulis diatas berdasarkan analisa terhadap Undang-Undang No 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah dengan menganalisa sistem pembagian urusan pemerintahan daerah dan pengawasan yang dianut oleh undang-undang ini, otonomi seluas-luasnya masih memiliki keterbatasan dalam Undang-Undang ini, menjaga bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia memang menjadi suatu hal yang penting tetapi menjalankan otonomi seluas-luasnya dengan memperhatikan aspek keberagaman dan partisipasi masyarakat merupakan hal lain dalam hal menjaga keutuhan antar keduanya.

#### **A.4. Otonomi Seluas-luasnya dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.**

Pasca Reformasi era pemerintahan daerah telah bergulir sedemikian rupa dan melahirkan tiga peraturan perundang-undangan di tingkatan Undang-Undang yakni Undang-Undang No 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah yang kemudian diganti dengan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah yang kemudian diganti juga dengan Undang-Undang no 23 Tahun 2014 Tentang pemerintahan Daerah, Undang-Undang ini juga mendapat banyak perhatian dari banyak kalangan sehingga belum lama berlaku Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dirubah 2 (dua) kali yang terakhir dengan Undang-Undang No 9 tahun 2015 Tntang Perubahan kedua atas UU no 23 thun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah merupakan peraturan lebih lanjut dari pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945

Yang berbunyi sebagai berikut:

*“Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang”*

Uraian tersebut terdapat dalam landasan menimbang Undang-Undang ini, hal ini apabila diartikan secara sempit maka Nomenklatur Undang-Undang ini seharusnya Undang-Undang Tentang susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah bukan Undang-Undang tentang Pemerintahan daerah, karena apabila menggunakan Nomenklatur Pemerintahan daerah maka Undang-Undang ini merupakan pengatur lebih lanjut dari bab VI tentang Pemerintahan Daerah dalam UUD NRI Tahun 1945.

Sama halnya dengan Undang-Undang sebelumnya percepatan perwujudan kesejahteraan rakyat menjadi cita hukum dari Undang ini, namun semenjak reformasi rentetang Undang-Undang yang menjadi landasan Hukum pemerintahan daerah hany Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah saja yang menanggalkan prinsip Otonomi seluas-luasnya dalam pertimbangan atau landasan yang menjadi gambaran dalam undang-undang. Namun, Otonomi seluas-luasnya dalam Undang-Undang ini di muat dalam penjelasan Umum.

Otonomi seluas-luasnya dalam Undang-Undang ini tidak diartikan sebagaimana Undang-Undang sebelumnya yaitu UU no 22 tahun 1999 dan Undang-Undang 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah. Namun sebagai landasan Yuridis dari Undang-Undang no 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah tetap berlandaskan pada pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, hal ini berarti seluruh ketentuan dalam pasal 18 mulai ayat (1) sampai ayat (7), termasuk otonomi seluas-luasnya

sebagai prinsip penyelenggaraan pemerintahand daerah dalam ayat (5) UUD NRI tahun 1945.

Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah menggantikan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan daerah dengan tujuan Untuk memperbaiki berbagai kelemahan dari Undang-Udnang sebelumnya terkait dengan kebijakan desentralisasi dalam negara kesatuan. ketidakjelasan pengaturan dalam berbagai aspek penyelenggaraan daerah dan hubungan antara pemerintah dengan warga dan kelompok madani. Undang-Undang sebelumnya pun belum mampu sepenuhnya menjamin terwujudnya NKRI yang desentralistis dan mampu menjamin hubungan yang harmonis dan sinergik antar tingkatan dan susunan pemerntahan.<sup>30</sup> Dengan demikian undang-undang ini apabila ditelaah melalui naskah akademiknya sebagai sebuah solusi atas ketidakmampuan dan perbaikan dari Undang-Undang sebelumnya. Otonomi seluas-luasnya dalam naskah akademik Undang-Undang ini juga dijadikan sebagai solusi untuk mempercepat terjuwudnya kesejahteraan masyarakat. Selain itu Undang-Undang ini pun mengeluarkan aspek pemilihan kepala daerah menjadi undang-undang tersendiri.

Untuk mengkaji lebih lanjut mengenai keseuaian otonomi seluas-luasnya yang dianut dalam Undang-Undang ini, maka penulis akan memaparkan aspek pembagian urusan pemerintahan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahand daerah.

<sup>30</sup> Naskah Akademik RUU tentang Pemerintahan Daerah, Kementrian Dalam Negeri Republik Indonesia, 2011,

#### **A.4.1. Pengaturan Pembagian Urusan Pemerintahan Dalam Undang-Undang**

##### **No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah**

Pembagian Urusan Pemerintahan merupakan salah satu perubahan krusial yang diatur dalam ketentuan Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Ditinjau dari aspek formil hukumnya perubahan terjadi berkaitan dengan rincian detail bidang Urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintahan pusat, Pemerintahan Daerah Provinsi dan pemerintahand aerah Kabupaten/Kota, semual diatur dalam lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerinta Daerah Propinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota menjadi baigan dari lampiran Undang-Undang ini. selain itu secara materiil (substansi) diantaranya mengenai materi klasifikasi urusan pemerintahan, Pengaturan Kriteria pembagian Urusan Pemerintahan daerah, dan Perubahan lampiran yang berisi detail bidang urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintahan pusat, pemerintahan daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Undang-Undang no 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menganut faham pembagian Urusan Pemerintahan sebagaimana dianut Undang-Undang sebelumnya. Dalam mentransfer kewenangan Undag-Undang ini pun meninggalkan Residual Function atau prinsip sisa dan menggunakan Concurrence Function, dimana selain urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pusat, juga terdapat urusan konkuren yang di bagi secara berimbang antara pusat , pemerontahan daerah Provinsi dan

Pemerintahan Daerah Kabupaten/kota. Berbeda dengan Undang-Undang sebelumnya, Undang-Undang ini lebih memperinci pengaturan mengenai urusan pemerintahan yang menjadi urusan daerah.

istilah desentralisasi yang digunakan Oleh undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang desentralisasi dimaknai sebagai peyerahan urusan Pemerintahan dan bukan penyerahan kewenangan. Ditinjau dari teori desentralisasi itu sendiri menurut Henry Maddick<sup>31</sup> memberikan Pengertian Desentralisasi yang merupakan pengalihan kekuasaan secara Hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun residual yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah. Kekuasaan itu sendiri apabila ditinjau dari segi hukumnya maka dapat disebut sebagai wewenang.

Berdasarkan istilah desentralisasi yang digunakan dalam Undang-undang ini maka akan mempersempit wewenang dari daerah-daerah otonom dalam NKRI, telah diuraikan diatas bahwasannya pembagian urusan itu lebih sempit artinya dari kewenangan atau wewenang itu sendiri, karena urusan Pemerintahan merupakan isi dari wewenang.

Urusan Pemerintahan dalam Ketentuan Undang-undang ini mengklasifikasikan urusan menjadi Urusan pemerintahan Absolut, Urusan Pemerintahan Konkuren dan Urusan Pemerintahan umum. Urusan Pemerintahan Konkuren merupakan urusan yang diseraahkan kepada daerah atau urusan yang diatur dan diurus oleh daerah berdasarkan keberagamannya, namun UU ini tidak menganggap urusan yang telah diatur merupakan sudah lengkap dalam menuju percepatan kesejahteraan rakyat, hal ini dinilai dari

<sup>31</sup> Hendry Maddick, *Democracy, Decentralization and Deavelopment*, Reprinted London, Asia Publishing House, 1966 hal 23

tidak diaturnya lagi Urusan pemerintahan sisa atau yang belum ditentukan tetapi berpotensi dan nyata disuatu daerah. Berdasarkan Klasifikasi Urusan pemerintahan yang dianut dalam Undang-Undang ini, maka dapat dikatakan bahwasannya hal tersebut tidak sesuai dengan ajaran rumah tangga formal yang pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak diatur secara rinci. ajaran rumah tangga formal berpangkal pada prinsip bahwasannya tidak terdapat perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan pusat dan daerah. Apabila ditinjau kembali maka ajaran sistem Rumah yang dianut dalam Undang-Undang ini lebih condong kepada ajaran Rumah tangga Materiil.

Model pembagian dalam Undang-Undang ini yang mengatur sedemikian rupa secara definitif dan rinci maka akan menjadikan hubungan antar pusat dan daerah secara konseptual disebut sebagai *The Agency Model*, dengan pemerintahan daerah tidak memiliki kekuasaan atau kewenangan yang berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintahan pusat. karenanya model ini berbeagai petunjuk rinci dalam peraturan Perundang-Udnangan sebagai mekanisme kontrol yang sangat menonjol.

Tidak hanya dari segi Pembagian urusan Pemerintahan yang mereduksi kebebasan berotonomi, tetapi dari aspek Pemerintah Pusat untuk membentuk pengaturan dalam bentuk norma, standar, Prosedur dan Kriteria (NPSK) yang dijadikan acuan bagi pemerintahan daerah Provinsi dan daerah Kabupaten/kota Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Ketentuan ini diatur dalam pasal 16 Ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang



No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah dengan akibat hukumnya apabila tidak berpedoman dengan NPSK pun diatur dalam pasal selanjutnya yakni pasal 17.

Berdasarkan pemaparan mengenai Otonomi seluas-luasnya dalam Undang-Undang No 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah diatas, walaupun prinsip ini diakui oleh undang-Undang ini namun dalam materi pengaturan Undang-Undang ini lebih menuju pada otonomi terbatas dan bukan otonomi seluas-luasnya. Berikut penulis merangkum pertentangan materi muatan Undang-Undang ini dengan konsep Otonomi seluas-luasnya:

1. faham Urusan pembagian dalam transfer kewenangan pada daerah dengan memaknai desentralisasi sebagai "penyerahan Urusan"
2. Sistem Concurrence Function yang menggantikan Residual Function.
3. Kewenangan pusat dan kewajiban daerah terhadap NPSK yang dibuat oleh pemerintah Pusat.
4. Menganut ajaran Otonomi Materil dengan Hubungan kewenangannya condong pada The Agency Model.

Berdasarkan Uraian Ketiga Undang-Undang Tentang pemerintahan daerah semuanya menganut prinsip otonomi seluas-luasnya dalam bentuk NKRI, tetapi berbagai perbedaan sampai menuju pada pereduksian keberaan Otonomi seluas-luasnya disatu sisi dan ketidak sesuaian dengan komitmen bentuk Negara Kesatuan disisi lainnya. Keberagaman dalam bingkai kebhinekaan yang seharusnya diakui dan diimplementasikan kadang pun tereduksi dengan berbagai Landasan Hukum mengenai pemerintahan daerah.

## **B. KONSEP OTONOMI DAERAH SELUAS-LUASNYA DALAM MENJAGA KESEIMBANGAN NEGARA KESATUAN SERTA *LOCAL DEMOCRACY*.**

Bentuk Negara Kesatuan Merupakan Komitmen Negara Indonesia dalam menajalankan kehidupan berbangsa dan bernegara, bahkan setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945 mengukuhkan bentuk negara Kesatuan yang diatur dalam ketentuan pasal 37 ayat 5 UUD NRI Tahun 1945, walaupun dasar hukum NKRI dapat dirubah tetapi khusus untuk bentuk Negara kesatuan ditegaskan tidak dapat dirubah dengan bentuk lainnya.

Negara Kesatuan di Indonesia menganut faham desentralisasi, dengan mendelegasikan kewenangannya pada pemerintahan daerah dan memberikan kesempatan dan keleluasan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi. Pelaksanaan desentralisasi tersebut dijalankan dan dikembangkan dengan dua nilai dasar, yaitu nilai Unitaris dan Nilai desentralisasi teritorial. Nilai unitaris diwujudkan dalam pandangan Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintahan lain yang bersifat negara, yang artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan NKRI tidak akan terbagi di antara kesatuan pemerintahan. Sementara Nilai dasar Desentralisasi Teritorial diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>32</sup> Kedua nilai dasar tersebut merupakan hal yang saling berbalasa dan bukan saling taring menaring kepentingan antar keduanya.

Bangunan negara kesatuan di Indonesia pada prinsipnya lebih dekat pada kebersamaan untuk mencapai tujuan nasional. Tidak dapat dipungkiri kesatuan bangsa

<sup>32</sup> *Ibid.* Hal 3

yang diwujudkan sekarang ini tidak terlepas dari kebersamaan sehingga tanpa adanya kebersamaan diantara daerah dalam memahami tujuan nasional akan sulit terpenuhinya suatu wujud bangunan Negara Kesatuan.<sup>33</sup>

Kebersamaan ini bukanlah diartikan sebagai keseragaman sebagaimana dianut dalam Undang-Undang No 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Pada prinsipnya semua daerah dalam NKRI mempunyai sifat yang khas dan perbedaan kultur dalam perikehidupan masing-masing. Negara Kesatuan dengan desentralisasi di Indonesia sebagaimana Dianut dalam UUD NRI Tahu 1945 dikonstruksikan dalam bentuk keberagaman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Keberagaman dalam kebijakan Otonomi daerah muncul tidak hanya atas kehendak dari pemerintah pusat, tetapi juga terbentuk dan terlaksana atas kehendak masyarakat daerah itu sendiri.<sup>34</sup>

Pasca Perubahan UUD NRI Tahun 1945 Pemeritahan Daerah Menjalankana Otonomi Secara Luas atau disebut Otonomi seluas-lusnya. Tetapi sebenarnya istilah Otonomi seluas-luasnya bukan merupakan hal baru, Undang-Undang Dasar sementara Tahun 1950 (disingkat UUDS) yang pertama kali mengadopsi Otonomi seluas-luasnya. Pasal 131 ayat (2) UUDS yang berbunyi, "*Kepada daerah-daerah diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri*".

Pada dasarnya Kedua UUD diatas tidak memberikan penjelasan mengenai makan Otonomi seluas-luasnya. tetapi ketika merujuk pada aspek historis otonomi seluas-luasnya berawal dari kondisi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih sentralistik dan semua hal serba memusat. Ketidak jelasan ini selalu memunculkan makna atau tafsir negatif bahwa otonomi seluas-luasnya sebagai ancaman integrasi bangsa dan Mereduksi bentuk negara kesatuan.

<sup>33</sup> *Op.cit.* Hari Sabarno. Hlm 10

<sup>34</sup> *Ibid.*

Otonomi seluas-luasnya sebenarnya sebuah solusi bagi kegagalan tiga dasawarsa Kekuasaan orde baru dalam menerjemahkan Negara kesatuan yang menganut desentralisasi sebagaimana amanat UUD 1945. Negara kesatuan cenderung diidentikkan dengan sentralisasi kekuasaan menanggalkan nilai dasar Desentralisasi Teritorial sebagai nilai dasar dari NKRI. Konsekwesinya daerah tidak memiliki kebebasan dalam mengurus dan mengatur berdasarkan aspirasi rakyat daerah.<sup>35</sup>

Kecendrungan dengan sentralisasi kekuasaan yang terjadi sebelum perubahan UUD NRI Tahun 1945 sebenarnya melahirkan berbagai gagasan selain pemberian keleluasaan pada daerah muncul pula gagasan untuk merubah bentuk negara dari kesatuan menuju Negara Federal. Kondisi kegagalan negara dalam membangun sistem pemerintahan dengan wewenang desentralisasi dengan menyeragamkan tiap-tiap daerah di Indonesia yang sangat beragam ini.<sup>36</sup> Bahkan menurut Alexis de Tocqeville kondisi ini sama artinya dengan tidak memiliki semangat kedaulatan rakyat karena tidak adanya semangat kebebasan.<sup>37</sup>

Menurut Sri Soemantri bentuk Negara federal itu sendiri memiliki beberapa kelemahan mendasar, yaitu memberikan kesempatan kepada semua provinsi sebagai daerah otonom untuk menikmati sumber daya alam yang ada didaerah tanpa memiliki perlindungan undang-undang mengenai perimbangan keuangan dan pemerataan kesejahteraan. Dalam kondisi yang demikian justru akan memunculkan kesenjangan dan kecemburuan yang kaya hasil bumi dengan daerah yang cenderung rendang sumber dayanya. Dengan melihat kondisi indonesia secara obyektif saat ini, maka bentuk negara Federal tidaklah tepat untuk diterapkan.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> *Op.cit*, Ni'matul Huda. Hlm 60

<sup>36</sup> Adnan Buyung Nasution dkk. *Federalisme Untuk Indonesia*, penerbit Kompas, Jakarta, 1995, Hlm 11.

<sup>37</sup> Robert Reinow, *Introduction to Government*, Alfer A Knopf, New York, 1999, hlm 573.

<sup>38</sup> *Op.cit*, Ni'matul Huda. Hlm 63.

Dengan demikian otonomi seluas-luasnya dengan memberika keleluasaan kepada daerah tetapi tetap dala koridor negara kesatuan sebagai pagar dari keleluasaannya merupakan hal yang *Urgen* untuk diterapkan di Indonesia. Otonomi seluas-luasnya apabila tidak dipandang sinis maka akan ditafsikan sebagai penyerahan kewenangan kepada Pemerintah daerah seluas-luasnya. Dengan menerapkan kebebasan dan kemandirian kepada daerah untuk mengurus dan mengatur berbagai kewenangannya. Negara kesatuan dijadikan pembatas dari keleluasaan daerah menuju kedaulatan daerah agar tidak berbentuk negara.

Pengakuan keberagaman daerah merupakan sebuah konkwensi dari kondisi Indonesia yang sangat beragam dengan sifat kekhasannya masing-masing, daerah memiliki kemampuan dan potensinya masing-masing yang tidak memungkinkan untuk diseragamkan.

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai Negara yang memiliki cita-cita kesejahteraan bagi rakyatnya yang dapat diartikan sebagai negara kesejahteraan, urusan Pemerintah dalam negara kesejahteraan bukanlah hal yang dapat dijumlahkan karena sifat dinamisnya dan bukan statis.

Berdasarkan pemaparan diatas maka penulis memberikan alternatif gambaran dalam menafsirkan Otonomi seluas-luasnya sebagai berikut:

- a. Bertolak pada Penyerahan “Kewenangan<sup>39</sup>”;
- b. Lebih menggunakan Sistem *Residual Function*<sup>40</sup>;
- c. Kebebasan dan kemandirian daerah dalam mengatur dan mengurus.
- d. Tidak Serta Merta dibatasi<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> *Op.cit.*, Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, Hal 29.

<sup>40</sup> Abdul Rauf Alauddin Said, *Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-luasnya Menurut UUD 1945*, Jurnal Fiat Justisia (Volume 9No 4, Oktober-Desember 2015), Hal 578

Setelah memberikan alternatif gambaran mengenai Otonomi seluas-luasnya, Penulis akan memaparkan Bentuk pengaturan berdasarkan gambaran Otonomi seluas-luasnya dalam hal Mekanisme Transfer kewenangan, Hubungan Kewenangan Antar Pemerintah Pusat dan Pemerintahan daerah, sistem Pengawasan Pemerintahan daerah sebagai landasan yuridis bagi penyelenggaraan pemerintahan serta tetap menjaga keutuhan NKRI serta tetap menjaga *Local Democracy* yang akan penulis jabarkan dalam tabel dibawah ini.

**TABEL V**

**GAMBARAN PENGATURAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH**

<b>POINT GAMBARAN PENGATURAN</b>	<b>PENJABARAN</b>
<b>Pemaknaan Desentralisasi</b>	Desentralisasi dimaknai sebagai Penyerahan Kekuasaan dalam arti hukum atau disebut wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah (baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota) dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.
<b>Dasar Filosofis</b>	Keberagaman dalam Kesatuan, dengan menerapkan Otonomi seluas-luasnya dan didampingi dengan prinsip Otonomi Nyata sebagai penekanan keberagaman daerah serta Otonomi bertanggung jawab.
<b>Fungsi Utama Pemerintahan Daerah</b>	Sebagai percepatan perwujudan Kesejahteraan Rakyat, penekanan pada

<sup>41</sup> Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ Dan Lembaga Daerah*. (Malang: Setara Press Malang, 2012) hlm 34

	peran serta masyarakat.
Unsur Pemerintahan Daerah	Menggunakan mekanisme <i>Check and Balance</i> antara Kepala daerah dengan DPRD, dengan memosisikan DPRD sebagai Bagian dari pemerintahan daerah dan bukan sebagai badan legislatif .
Mekanisme Transfer Kewenangan	Menganut paham Pengakuan Kewenangan dengan menggunakan prinsip <i>Residual Function</i> atau Prinsip sisa. Menganut doktrin <i>generale competence</i> atau <i>open and arrangement</i> yang merinci kompetensi pemerintahan pusat dan provinsi yang dianut dalam distribusi wewenang. Tidak memperinci secara rigid apa yang harus dilakukan oleh daerah dan meninggalkan wewenang Pusat dalam Menentukan Norma, Prosedur , standar dan kriteria urusan yang dapat diurus dan diatur oleh daerah.
Sistem Rumah tangga	Ajaran sistem Rumah tangga formil dengan disandingkan dengan ajaran Otonomi nyata.
Penentuan Urusan Pemerintahan Daerah	Dalam menentukan urusan yang akan diatur oleh daerah, daerah menentukannya dengan Peraturan daerah dengan

	<p>menganalisis kenyataan yang ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Dengan pemerintah pusat menganalisis juga sebelum di Berlakukan.</p>
<p>Hubungan Kewenangan Pusat Dan Pemerintahan Daerah</p>	<p>The Relative Authonomy odel dengan memberikan kebebasan kepada Pemerintahan daerah tetapi tetap menghormati pemerintah pusat. penekanannya pada pemberian kebebasan dan kemandirian berinisiatif dalam bertindak bagi pemerintahan daerah dalam kerangka kewenangan dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan.</p>
<p>Sistem Pengawasan</p>	<p>Pembinaan dan pengawasan tetapi meninggalkan sistem pengawasan preventif.</p>



Berkaitan dengan Peran serta dan partisipasi masyarakat dalam mengoptimalkan Demokrasi lokal, maka penulis akan memaparkan mengenai 3(tiga) akses yang perlu disediakan bagi masyarakat dalam pemerintahan daerah, yaitu:<sup>42</sup>

1. Akses Terhadap Informasi, yang meliputi:

a. Hak akses informasi pasif

b. Hak akses Informasi pasif

2. Akses Partisipasi dalam Pengambilan Keputusan, Yang meliputi:

a. Hak masyarakat untuk mempengaruhi pengambilan keputusan.

b. Partisipasi dalam penetapan Kebijakan, Rencana dan program pembangunan.

c. Partisipasi dalam Pembentukan Peraturan Daerah.

3. Akses terhadap Keadilan. Dengan menyediakan mekanisme bagi masyarakat untuk menegakkan keadilan secara langsung. sifat dan peran sertanya sebagai berikut:

a. *Openness*

b. *Transparency*

<sup>42</sup> *Op.cit.*, W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono

## BAB IV PENUTUP

### A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil Penelitian Yang telah dipaparkan pada bab sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Berkaitan dengan Kesesuaian Penafsiran Konsep Otonomi seluas-luasnya yang telah diterapkan dalam Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan yang pada dasarnya memiliki penafsiran yang cukup meyakinkan mengenai otonomi seluas-luasnya, tetapi karena dalam masa transisi dan masih dipandang sebagai pereduksi dari negara kesatuan itu sendiri maka peraturan pelaksana dari Undang-Undang ini masih cenderung ragu dengan otonomi seluas-luasnya yang akan lebih menuju pada negara Federal, hal lain merupakan kondisi DPRD yang diposisikan sebagai Lembaga Legislatif merupakan pertentangan bentuk negara kesatuan itu sendiri. Undang-Undang no 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah sebagai pengganti Undang-Undang sebelumnya meninggalkan prinsip Residual Function atau Prinsip sisa yang pada dasarnya merupakan ciri dari Otonomi seluas-luasnya, selain itu UU ini menggunakan menganut faham pembagian Urusan Pemerintahan dalam Mengganti faham Penyerahan Kewenangan dari Pusat kepada daerah. Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan daerah menafsirkan Otonomi seluas-luasnya yang menurut penulis lebih condong pada otonomi terbatas, hal ini didasakan pada beberapa alasan yakni,
  - a) faham Urusan pembagian dalam transfer kewenangan pada daerah dengan memaknai desentralisasi sebagai "penyerahan Urusan"
  - b) Sistem *Concurrence Function* yang menggantikan *Residual Function*.

c) Kewenangan pusat dan kewajiban daerah terhadap NPSK yang dibuat oleh pemerintah Pusat.

d) Menganut ajaran Otonomi Materil dengan Hubungan kewenangannya condong pada *The Agency Model*.

2.. Berkaitan dengan gambaran Konsep Otonomi seluas-luasnya dalam menjaga keseimbangan Negara Kesatuan dan *Local Democracy*, maka penulis memberikan beberapa gambaran antara lain dengan Memposisikan Otonomi seluas-luasnya sebagai suatu keniscayaan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki keberagaman, NKRI dijalankan dengan Nilai dasar Unitaris dan Desentralisasi Teritorial. Dengan demikian Otonomi seluas-luasnya ditafsirkan sebagai berikut:

- a) Menganut Faham Penyerahan “Kewenangan”,
- b) Lebih menggunakan Sistem *Residual Function*,
- c) Kebebasan dan kemandirian daerah dalam mengatur dan mengurus.
- d) Tidak Serta Merta dibatasi.

Perwujudannya dalam Landasan Hukum Tentang Pemerintahan daerah agar tetap sejalan dengan Otonoi seluas-luasnya dan Negara kesatuan Republik Indonesia, maka perlu dilakukan perwujudannya dalam beberapa point yakni, Pemaknaan Desentralisasi, Dasar Filosofis, Fungsi Utama Pemerintahan Daerah, Unsur Pemerintahan Daerah, Mekanisme Transfer Kewenangan, Sistem Rumah tangga, Penentuan Urusan Pemerintahan Daerah, Hubungan Kewenangan Pusat Dan Pemerintahan Daerah serta Sistem Pengawasan.

## B. Saran.

Berdasarkan Pemaparan kesimpulan diatas, maka penulis memberikan saran sebagai berikut:

a. Menjaga Komitmen Bentuk negara Kesatuan Republik Indonesia dengan Desentralisasi

kewenangan kepada Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi seluas-luasnya tanpa

menggunakan penafsiran negatif akan Implikasi dari Otonomi seluas-luasnya yaitu

Mereduksi Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan tetap mengakui berbagai

keberagaman yang ada didaerah.

b. Bagi Pemerintahan Daerah, Untuk Tetap menganggap bahwasannya Otonomi seluas-

luasnya bukan ditafsirkan secara ekstrim sampai Daerah memiliki kedaulatan tersendiri,

berkaitan dengan Partisipasi masyarakat seharusnya tidak ditafsirkan dan di wujudkan

dalam bentuk pemilihan dan perwakilan yang ada tetapi dengan menentukan berbagai

akses partisipasi masyarakat.

c. Bagi Pemerintah pusat, berkaitan dengan Pengaturan diharapkan Untuk merubah

berbagai pengaturan yang masih Memandang Otonomi seluas-luasnya sebagai hal yang

berbahaya bagi integritas Indonesia. Selain itu berkaitan dengan urusan absolut pusat

dalam hal Penegakan hukum harus adanya sinkronisasi penegakan para Penegak Hukum

yang disebar diberbagai daerah dengan Peraturan Daerah yang ada, hal ini sebagai

Eksistensi Peraturan daerah agar tetap memiliki bentuk sanksi yang diputus Hakim dalam

Penerapannya.

## DAFTAR PUSTAKA

Buku

Adnan Buyung Nasution dkk. *Federalisme Untuk Indonesia*, penerbit Kompas, Jakarta, 1995,

Andi Kasmawati, 2012, *Konsepsi negara Kesatuan dan Kenijaksanaan Desentralisasi dalam Perundang-Undangan Pemerintahan daerah*, Jurnal Supremasi, Volume VII Nomor 1, April 2012.

Andi Mustani Pide, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah Memasuki Abad XXI*, Gaya Media Pratama, Jakarta

Ateng Syafrudin (1983), *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bandung: Bina Cipta.

Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pusataka Sinar Harapan, 1994),

\_\_\_\_\_, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum FH UII,

Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta; PT Raja Grafindo Persada, 2002)

C.F. Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern*, (Bandung: Nusa Media, 2014),

David Held, *Demokrasi dan Tatanan Global, dari Negara Modern hingga pemerintahan Kosmopolitan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2006

Deddy Supriady Bratakusuma dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Jakarta: P.T. Gramedia Pustaka Utama, 2002.

Edie Toet Hendratno, *Negara Kesatuan, Desentralisasi dan Federalisme*. Jakarta Graha Ilmu dan Universitas Pancasila Press, 2009,

Hamzah Halim dan Kemal, 2009, *Cara Praktis Menyusun dan Merancang Peraturan Daerah (suatu Kajian teoritis dan Praktis disertai Manual)*, Kencana, Jakarta,

Hanif Nurcholis, *Teori Dan Praktik Pemerintahan Dan Otonomi Daerah*, Jakarta: grasindo, 2007.

Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Jakarta Sinar Grafika, 2008,

Hendry Maddick, *Democracy, Decentralization and Deavelopment*, Reprinted London, Asia Publishing House, 1966

Irawan Soedjito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1981,

Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, 2011, *Dekonstruksi Hukum pengawasan Pemerintahan daerah (The Turning Point Of Local Autonomy)*, Universitas Brawijaya Press, Malang,

Johny Ibrahim, *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, (Malang. Bayumedia, 2012),

Khairul Muluk, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Bayu Media Publishing Malang, 2005,

Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ Dan Lembaga Daerah*. Setara Press- Malang, 2012

M. Solly Lubis, *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintahan daerah*, Bandung Alumni, 1983,

Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998),

Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empirism*, Yogyakarta Pustaka Pelajar, 2009

Muslim Amrah, *Ikhtisar Perkembangan Otonomi Daerah 1903-1958*, Djambatan, Jakarta.

Ni'matul Huda “ *Otonomi Daerah (Filosofi, sejarah Perkembangan Dan Problematika)* “, Cetakan III, 2013, Yogyakarta, Pustaka Pelajar,

\_\_\_\_\_ 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah*, cetakan ketiga, Nusa Media, Bandung.

\_\_\_\_\_, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah*”, (Yogyakarta: FH UII Press, 2007),

Padmo Wahjono (penghimpun), *masalah ketatanegaraan Indonesia dewasa ini*, ghalia Indonesia, Jakarta, 1984

Ridwan HR, *Hukum Administrasi negara, Edisi Revisi*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2014),

Robert Reinow, *Introduction to Governmont*, Alfer A Knopf, New York, 1999,

S.L.S Danuredjo, *Otonomi di Indonesia dalam rangka kedaulatan*, Alras Jakarta, 1967,

Soehino, 2005, *Ilmu Negara*, cetakan kelima, Liberty-Yogyakarta.

Soerjono soekamto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 1995),

Sudikno Mertokusumo, 1991, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty Yogyakarta,

Suratman dan Philips dillah, *Metode Penelitian Hukum*, (Bandung, Alfabeta. 2014)

Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia*, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan, (Surabaya: Universitas Airlangga, 1990),

\_\_\_\_\_, *Peralihan Kekuasaan Kajian teoritis dan Yuridis terhadap pidana Nawaksara*, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1997)

Syarif Saleh, *Otonomi dan Daerah Otonom*, Endang Jakarta, 1953

Timoty D. sisk at.al, *Demokrasi di Tingkat Lokal (Buku Panduan Internasional IDEA mengenai Keterlibatan, Keterwakilan, Pengelolaan konflik dan Kepemerintahan)*, International Institute For Democracy And Electoral Assistance, 2002, Diterjemahkan dalam bahasa Indonesia Oleh Arif Subiyanto.

Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1993,

W. Riawan Tjandra dan Kresno Budi Sudarsono, 2009, *Legislative Drafting: Teori dan Teknik Pembuatan Peraturan Daerah*, Penerbit Universitas Atmajaya, Yogyakarta,

### **Jurnal, Paper, Makalah, Laporan Penelitian.**

Abdul Rauf Alauddin Said, *Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat-Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Seluas-luasnya Menurut UUD 1945*, Jurnal Fiat Justisia (Volume 9No 4, Oktober-Desember 2015),

Arie Sujito, *Gagasan Transformasi Demokrasi Lokal*, Disampaikan pada Konfrensi INFID 2013 bertema: "Pembangunan untuk Semua: memperjuangkan kualitas Pemerintah, HAM, dan Inklusi dalam RPJMN 2014-2019", Jakarta 26-27 November 2013.

Bhenyamin hoessein, *Otonomi daerah dalam negara kesatuan tanggapan terhadap aspirasi kemajemukan masyarakat dari tantangan globalisasi*, jurnal Usahawan No 04 Th XXIX april 2000.

Enny Nurbaningsih, *Hubungan Pusat dan Daerah*, Makalah FH universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. disampaikan pada perkuliahan di fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada pada tanggal 8 Mei 2015.

Naskah Akademik RUU tentang Pemerintahan Daerah, Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia, 2011,

Philiphus M.Hadjon, *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuurbevoegheid)*, dalam Pro justicia, majalah Hukum Fakultas Hukum Universitas Katholik parahyangan, Bandung, no.1 Tahun XVI, 1998,

Ramlan surbakti, *"Kesatuan dengan Substansi Federalisme: Alternatif masa depan Pemerintahan Daerah"* Jawa Pos, 15 Maret 1999.

### **Peraturan Perundang-Undangan.**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah No 20 Tahun 2001 Tentang Pembinaan dan Pengawasan

peraturan pemerintah No 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota

