

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG HIBAH,

PEMERINTAH DAERAH DAN OTONOMI DAERAH

A. Tinjauan Umum Hibah

1. Pengertian Hibah

Berdasarkan Pasal 1666 Kitab Undang-undang Hukum Perdata Pasal 1 ayat (1) menyebutkan:

Hibah adalah suatu perjanjian dengan mana si penghibah, diwaktu hidupnya, dengan cuma-cuma dan dengan tidak dapat ditarik kembali, menyerahkan sesuatu benda guna keperluan si penerima si penerima hibah yang menerima penyerahan itu.

Menurut pengertian pasal 1666 B.W. yang dinamakan “pemberian” atau Hibah ialah suatu perjanjian di mana pihak yang satu menyanggupi dengan cuma-cuma secara mutlak memberikan suatu benda pada pihak yang lainnya, pihak mana menerima pemberian itu. Sebagai suatu perjanjian, pemberian itu seketika mengikat dan tidak dapat dicabut kembali begitu saja menurut kehendak satu pihak. Jadi berlainan sekali sifatnya dari suatu hibah wasiat atau pemberian dalam suatu testament, yang baru memperoleh kekuatan mutlak, apabila orang yang memberikan benda sudah meninggal, dan sebelumnya ia selalu dapat ditarik kembali.

Hibah adalah Penerimaan Daerah yang berasal dari pemerintah negara asing, badan/lembaga asing, badan/lembaga internasional, Pemerintah, badan/lembaga dalam negeri atau perorangan, baik dalam bentuk devisa, rupiah maupun barang dan atau jasa, termasuk tenaga ahli dan pelatihan yang tidak perlu dibayar

kembali. Hibah yang diberikan kepada daerah adalah sebagai salah satu bentuk hubungan keuangan antara Pemerintah dan Daerah untuk mendukung pelaksanaan kegiatan daerah dan dikelompokkan sebagai salah satu komponen lain-lain pendapatan dalam APBD. Penerimaan ini bersifat tidak mengikat karena tidak harus dibayar kembali oleh daerah.

Hibah adalah setiap penerimaan Pemerintah Pusat dalam bentuk uang, barang, jasa dan/atau surat berharga yang diperoleh dari pemberi hibah yang tidak perlu dibayar kembali, yang berasal dari dalam negeri atau luar negeri. seorang penerima hibah tidak menggunakan dana hibah sesuai dengan apa yang telah ditandatangani dalam perjanjian hibah yang pada akhirnya akan merugikan keuangan Negara. Naskah perjanjian Hibah Pemerintah yang ditandatangani antara Pemerintah selaku pemberi hibah dan penerima hibah merupakan perjanjian sepihak di mana perjanjian tersebut membebankan prestasi hanya pada satu pihak. Sehingga apabila penerima hibah tidak menggunakan dana hibah sesuai dengan tujuan penggunaannya yang tercantum dalam naskah perjanjian hibah, Pemerintah berhak melakukan pemutusan dalam pemberian dana hibah di sinilah konsep kedaulatan (*sovereignty*) itu muncul di mana Pemerintah dalam kedudukannya sebagai badan Hukum Publik menjalankan fungsinya dalam menjaga keuangan negara demi kepentingan umum.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pemberian Hibah Dan Bantuan Sosial Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja

Daerah. Menimbang bahwa dalam rangka tertib administrasi, dan terciptanya harmonisasi, stabilisasi, efektifitas, serta menjamin partisipasi masyarakat guna memperkuat dukungan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam pasal 5 hibah dapat diberikan kepada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah lain, Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah dan Badan, Lembaga, dan organisasi kemasyarakatan yang berbadan hukum Indonesia. Hibah kepada badan dan lembaga sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 diberikan kepada Badan dan Lembaga yang bersifat nirlaba, sukarela dan sosial yang dibentuk berdasarkan peraturan perundangundangan, yang bersifat nirlaba, sukarela dan sosial yang telah memiliki Surat Keterangan Terdaftar yang diterbitkan oleh Menteri Dalam Negeri, Gubernur atau Bupati/Walikota, yang bersifat nirlaba, sukarela bersifat sosial kemasyarakatan berupa kelompok masyarakat/ kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat, dan keberadaannya diakui oleh pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah melalui pengesahan atau penetapan dari pimpinan instansi vertikal atau kepala satuan kerja perangkat daerah terkait sesuai dengan kewenangannya.

2. Dasar Hukum Hibah

- a) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- b) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- c) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah;
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2005 tentang Hibah kepada Daerah;

- e) Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2006 tentang Tatacara Pengadaan Pinjaman dan/ atau Penerimaan Hibah serta penerusan Pinjaman dan/atau Hibah Luar Negeri; dan
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

3. Sumber Hibah

- a) Hibah kepada pemerintah daerah dapat bersumber dari :
 - (1) Pemerintah;
 - (2) Pemerintah daerah lain;
 - (3) Badan/lembaga/organisasi swasta dalam negeri; dan
 - (4) Kelompok masyarakat/perorangan dalam negeri.
- b) Hibah dari Pemerintah dapat bersumber dari:
 - (1) Pendapatan APBN;
 - (2) Pinjaman Luar Negeri; dan/atau
 - (3) Hibah Luar Negeri.
- c) Hibah dari Pinjaman Luar Negeri dan Hibah Luar Negeri dapat bersumber dari pemerintah negara asing, badan/lembaga asing, badan/lembaga internasional dan/atau donor lainnya.

4. Hal-hal Dalam Perjanjian Hibah

a) Obyek

Menurut ketentuan yang terdapat dalam pasal 1667 KHUPerdata yang berbunyi: “Hibah hanyalah dapat mengenai benda-benda yang sudah ada. Jika hibah itu meliputi benda-benda yang baru akan ada di kemudian hari, maka sekedar mengenai itu hibahnya batal” Dari ketentuan yang terdapat dalam pasal diatas, maka dapat diketahui bahwa perjanjian hibah adalah benda yang sudah ada, baik berupa benda bergerak maupun benda tidak bergerak.

b) Larangan

Hal-hal yang tidak boleh dilakukan dalam penghibahan adalah sebagai berikut:

- (1) Kitab Undang-undang Hukum Perdata pasal 1668 menyebutkan Si penghibah tidak boleh memperjanjikan bahwa ia tetap berkuasa untuk menjual atau memberikan kepada orang lain suatu benda yang termasuk dalam hibah, hibah semacam itu, sekedar mengenai benda tersebut, dianggap sebagai batal.
- (2) Kitab Undang-undang Hukum Perdata pasal 1670 menyebutkan suatu hibah adalah batal, jika dibuat dengan syarat bahwa si penerima hibah akan melunasi utang-utang atau beban-beban lain, selain yang dinyatakan dengan tegas didalam akta hibah sendiri atau di dalam suatu daftar yang ditempelkan padanya.
- (3) Dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata pasal 1678 menyebutkan “ Dilarang adalah penghibahan antara suami istri selama perkawinan”.

- (4) Berdasarkan KUHPerdota pasal 1684, Penghibahan-penghibahan yang diberikan kepada seorang perempuan bersuami, tidak dapat diterima selain menurut ketentuan-ketentuan dari Bab ke V buku ke I KUHPerdota.

5. Hibah Pemerintah

Hibah Pemerintah merupakan perbuatan hukum yang dilakukan oleh Pemerintah selaku subjek hukum (hukum publik), istilah Hibah Pemerintah berasal dari kata “Hibah” yang dalam pengertiannya terdapat pada Pasal 1666 KUH Perdata dan kata “Pemerintah” yang dalam pengertiannya terdapat pada Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Jika kita lihat dari asal kata “Hibah Pemerintah” terdapat kompilasi antara hukum privat dan hukum publik, di mana dalam perkembangannya hibah tidak hanya dilakukan oleh orang atau badan hukum (Hukum Privat) akan tetapi juga dilakukan oleh Pemerintah selaku subjek hukum (Hukum Publik). Adanya unsur hukum publik inilah yang menyebabkan aturan dan prinsip hukum dalam kontrak privat tidak sepenuhnya berlaku bagi kontrak yang dibuat oleh Pemerintah.¹

Hibah Pemerintah adalah Pemberian dari Pemerintah kepada Pemerintah lainnya atau Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, Badan, Lembaga, dan Organisasi kemasyarakatan yang berbadan hukum Indonesia, dalam bentuk uang/barang atau jasa yang dilakukan dengan suatu perjanjian sepihak yang membebankan prestasi hanya pada satu pihak yang secara spesifik telah ditetapkan peruntukannya bersifat tidak wajib dan tidak mengikat serta tidak secara terus

¹ Yohanes Sogar Simamora, *Hukum Kontrak: Kontrak Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah di Indonesia*, Kantor Hukum WINS & Partners bekerjasama dengan Laksbang Justitia Surabaya, Surabaya, 2013, hlm. 41.

menerus. Pemerintah mempunyai peran ganda (*double role*).² Di mana Pemerintah dalam melakukan perbuatan hibah berkedudukan sebagai hukum privat sesuai dengan yang terkandung dalam buku ketiga KUH Perdata tentang perikatan, dan kedudukannya sebagai badan Hukum Publik yang menjalankan fungsinya sebagai pelayanan publik yang terikat pada ketentuan konstitusi dan Undang-Undang.

Hibah Pemerintah yang selanjutnya disingkat Hibah adalah setiap penerimaan negara dalam bentuk devisa, devisa yang dirupiahkan, rupiah, barang, Jasa dan/ atau surat berharga yang diperoleh dari pemberi hibah yang tidak perlu dibayar kembali, yang berasal dari dalam negeri atau luar negeri. Pemerintah perlu menjaga prinsip-prinsip penerimaan hibah yaitu Transparan, Akuntabel, Efektif dan Efisien, serta Kehati-hatian. Terutama kaitannya dengan penerapan kode etik organisasi dan analisa benturan kepentingan. Dalam menerima hibah luar negeri perlu juga memperhatikan prinsip berikut yaitu tidak disertai ikatan politik, tidak memiliki muatan yang dapat mengganggu stabilitas keamanan Negara, serta hibah digunakan untuk mendukung program pembangunan nasional/penanggulangan bencana alam dan bantuan kemanusiaan.

Berdasarkan Pasal 49 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2011 Penerimaan Hibah menurut sumbernya berasal dari Dalam Negeri dan Luar Negeri. Sampai dengan semester I Tahun 2023 hibah berasal dari Luar Negeri 74 persen dan hibah dari Dalam Negeri 26 persen. Dalam beberapa peraturan salah satunya Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Hibah Daerah terdapat larangan Pemda untuk menerima hibah secara langsung dari donor luar negeri.

² *Ibid*, hlm 73.

6. Sumber Hibah

Hibah Pemerintah dapat bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang selanjutnya disebut APBN dan/atau Hibah Pemerintah yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah selanjutnya disebut APBD, yang keduanya mempunyai tujuan yang sama yaitu untuk mengurangi pengangguran serta meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian demi terwujudnya kesejahteraan warga Negara. Hibah melibatkan lebih dari satu subjek hukum di mana subjek hukum tersebut harus cakap melakukan perbuatan hukum. Berdasarkan pada Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Hibah Daerah para pihak dalam Hibah Pemerintah yang bersumber dari APBN adalah Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Di samping itu, apabila terdapat hibah dari luar negeri yang diperuntukan untuk Pemerintah Daerah yang ditunjuk langsung oleh pemberi hibah luar negeri tersebut, maka mekanismenya dilakukan melalui Pemerintah Pusat yang akan dituangkan dalam APBN. Sedangkan dalam Pasal 5 Permendagri Nomor 14 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2011 tentang Pedoman Pemberian Hibah dan Bantuan Sosial yang bersumber dari APBD, yang dapat menjadi para pihak dalam Hibah Pemerintah adalah Pemerintah, Pemerintah Daerah lainnya, Badan Usaha Milik Negara atau Badan Usaha Milik Daerah; dan/atau Badan, Lembaga, dan organisasi kemasyarakatan yang berbadan hukum Indonesia.

Pemerintah Pusat memberikan alokasi dana kepada Pemerintah Daerah melalui Hibah Pemerintah yang telah ditetapkan dalam APBN sebagai anggaran

belanja tahunan Negara untuk perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan hubungan pengelolaan keuangan, begitu juga antara Pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, serta badan pengelola dana masyarakat. Pemberian hibah oleh Pemerintah bertujuan untuk mengurangi pengangguran serta meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian. Naskah perjanjian Hibah Pemerintah yang ditandatangani antara Pemerintah selaku pemberi hibah dan penerima hibah merupakan perjanjian sepihak di mana perjanjian tersebut membebankan prestasi hanya pada satu pihak. Sehingga apabila penerima hibah tidak menggunakan dana hibah sesuai dengan tujuan penggunaannya yang tercantum dalam naskah perjanjian hibah, Pemerintah berhak melakukan pemutusan dalam pemberian dana hibah di sinilah konsep kedaulatan (*sovereignty*) itu muncul di mana Pemerintah dalam kedudukannya sebagai badan Hukum Publik menjalankan fungsinya dalam menjaga keuangan negara demi kepentingan umum.

B. Tinjauan Tentang Pemerintah Daerah

1. Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintah daerah merupakan pengelola kekuasaan Negara yang berada di wilayah daerah, baik itu di Provinsi maupun Kota atau Kabupaten. Segala urusan terkait penyelenggaraan urusan pemerintahan dilakukan oleh pemerintah daerah serta Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Keberadaan pemerintah daerah ini diatur dalam UUD 1945 pasal 18 Ayat (1). Semakin dipertegas dengan adanya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Sama halnya dengan pemerintah pusat, proses penyelenggaraan pemerintahan daerah juga berjalan

secara dinamis berlandaskan system dan prinsip Negara Indonesia. Berpegang teguh pada UUD 1945, terlihat dari landasan hukum, susunan pemerintahan serta kewenangan pemerintah daerahnya.

Ada 10 landasan hukum yang mengatur tentang pemerintahan daerah, seperti halnya: Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah; Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948; Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957; Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959; Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965; Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974; Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999; Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004; Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004; Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

2. Dasar Pemerintah Daerah

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, sebelum diamandemen menyatakan sebagai berikut. “Pembagian Daerah Indonesia atas Daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”.

Mengacu pada pasal di atas, terlihat bahwa pasal tersebut tidak memberikan ketegasan mengenai pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan yang otonom. Baru di dalam penjelasannya dikemukakan bahwa daerah-daerah itu bersifat otonom atau bersifat daerah administrasi belaka. Hal ini berbeda dengan

bunyi Pasal 18 UUD Tahun 1945 berdasarkan perubahan kedua Tahun 2000 sebagai berikut:

- 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 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.

3. Konsep Pemerintah Daerah

Konsep pemerintah daerah berasal dari terjemahan konsep *local government* yang pada intinya mengandung tiga pengertian, yaitu: pertama berarti pemerintah lokal, kedua berarti pemerintahan lokal, dan ketiga berarti wilayah lokal. Pemerintah lokal pada pengertian pertama, menunjuk pada organisasi/badan/lembaga yang berfungsi menyelenggarakan pemerintahan daerah. Dalam konteks ini, pemerintah lokal atau pemerintah daerah merujuk pada organisasi yang memimpin pelaksanaan kegiatan pemerintahan daerah, dalam artian ini di Indonesia menunjuk pada Kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kedua lembaga ini yang menggerakkan kegiatan pemerintahan daerah sehari-hari. Oleh karena itu, kedua lembaga ini dimaknai dengan Pemerintah daerah (*local government* atau *local authority*).

Pemerintahan lokal pada pengertian kedua, menunjuk pada kegiatan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah melakukan kegiatan-kegiatan pengaturan. Kegiatan ini merupakan fungsi penting yang pada hakikatnya merupakan fungsi untuk pembuatan kebijakan pemerintah daerah yang dijadikan dasar atau arah dalam menyelenggarakan pemerintahan. Hal tersebut sama dengan fungsi pemerintah pusat yang meliputi fungsi legislatif, fungsi eksekutif dan fungsi yudikatif. Pemerintahan daerah (*local government*) pada dasarnya hanya melaksanakan fungsi legislatif dan fungsi eksekutif sedangkan fungsi yudikatif tetap ditangani pemerintah pusat. Fungsi legislatif yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah hakikatnya merupakan fungsi pembuatan kebijakan

pemerintahan daerah. Jadi, bukan fungsi legislatif seperti halnya fungsi parlemen di mana dalam konteks Indonesia fungsi ini dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Sementara itu, fungsi yudikatif dipegang oleh badan-badan peradilan (Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi, Pengadilan Negeri dan Pengadilan lainnya). Istilah yang lazim digunakan pada *local government* adalah fungsi pembuatan kebijakan (*policy making function*) dan fungsi pelaksanaan kebijakan (*policy executing function*). Fungsi pembentukan kebijakan dilakukan oleh pejabat yang dipilih melalui pemilu, sedangkan fungsi pelaksanaan kebijakan dilakukan oleh pejabat yang diangkat/birokrat lokal.

Pemerintahan lokal pada pengertian ketiga, menunjuk pada wilayah pemerintahan atau daerah otonom. Dalam konteks Indonesia, daerah otonom adalah daerah yang memiliki hak untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang telah diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Hak mengatur ini diwujudkan dengan pembuatan peraturan daerah yang pada intinya merupakan kebijakan umum pemerintahan daerah sedang hak untuk mengurus rumah tangga daerah diwujudkan dalam implementasi peraturan daerah tersebut berupa kegiatan-kegiatan yang berkenaan dengan pelaksanaan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan masyarakat.

4. Kedudukan Pemerintah Daerah

Tidak semua urusan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Pasal 18 UUD Tahun 1945 tentang pemerintah daerah telah menjelaskan kedudukan pemerintah daerah dalam pembangunan dan pemerintahan negara. Pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri

urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan. Otonomi yang dilakukan pemerintah daerah bersifat seluas-luasnya, kecuali urusan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan wewenangnya dalam mengurus rumah tangga daerah.

Pembangunan negara dilakukan berkesinambungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Maka, antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah haruslah ada komunikasi dan hubungan dalam menjalankan urusan pemerintahannya. Komunikasi dilakukan untuk menghindari penyalahgunaan wewenang. Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dalam UUD Tahun 1945 Bab VI Pasal 18A. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota diatur dengan memerhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Hubungan yang dimaksud adalah hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang diatur secara adil dan selaras. Negara juga mengakui dan menghormati pemerintahan daerah dan satuannya yang bersifat istimewa atau khusus. Negara mengakui pemerintahan daerah yang bersifat adat dan tradisional seperti kesultanan dan kerajaan adat yang memiliki pemerintahan sendiri. Kewenangan yang dimiliki daerah berkaitan dengan demokrasi dan nilai-nilai lokalitas untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, efektif, dan efisien. Pemerintahan daerah diperlukan agar rakyat dapat mengontrol pemerintah dan agar daerah-daerah dengan kekhasannya dapat menentukan nasib sendiri.

5. Fungsi Pemerintah Daerah

Di Indonesia, pemerintah daerah dibagi menjadi tingkat provinsi dan kabupaten atau kota. Di dalamnya, terdapat Gubernur, Bupati, dan Walikota sebagai kepala daerah dan DPRD yang dibantu oleh perangkat daerah. Ketentuan-ketentuan tentang pemerintah daerah adalah: DPRD pada tingkat provinsi, kabupaten, dan kota harus dipilih melalui pemilihan umum. Gubernur, Bupati, dan Walikota pada setiap daerah dipilih secara demokratis melalui pemilihan kepala daerah atau pilkada. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Fungsi pemerintahan daerah dapat diartikan sebagai perangkat daerah yang menjalankan, mengatur, dan menyelenggarakan jalannya pemerintahan.

Fungsi pemerintah daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yaitu: Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

6. Asas Pemerintah Daerah

Asas pemerintahan daerah yang dijadikan dasar untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia pada hakikatnya terdiri dari 3 asas:

- a) Asas desentralisasi.
- b) Asas dekonsentrasi.
- c) Asas tugas pembantuan.

Hal ini dapat dilihat dengan jelas pada beberapa peraturan perundangundangan yang berlaku, antara lain pada Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

a) Asas Desentralisasi

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Pasal 1 disebutkan bahwa Asas Desentralisasi adalah pelimpahan urusan pemerintahan dari Pemerintah atau Daerah Tingkat atasnya kepada Daerah, menjadi urusan rumah tangganya. Sementara itu, menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sementara itu, dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dinyatakan bahwa desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.

b) Asas Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi menurut UU No. 5 tahun 1974 Pasal 1 huruf (f) adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau Kepala Wilayah atau kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah. Menurut Pasal 1 huruf (f) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang dimaksud dekonsentrasi adalah:

- 1) Pelimpahan wewenang dari aparatur pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya kepada aparatur lain dalam satu tingkatan pemerintahan disebut dekonsentrasi horizontal. Contohnya, pendelegasian wewenang dari Presiden kepada para Menteri. Pendelegasian wewenang dari Gubernur kepada BKPMD (Badan Koordinasi Penanaman Modal Daerah) Provinsi, dalam pemberian izin di bidang tertentu.
- 2) Pelimpahan wewenang dari pemerintah atau dari suatu aparatur pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya ke aparatur lain dalam tingkatan pemerintahan yang lebih rendah, disebut dekonsentrasi vertikal. Contohnya, presiden mendelegasikan kewenangannya di bidang penyelenggaraan pemerintahan umum kepada gubernur. Dekonsentrasi vertikal ini secara kental pernah berlaku sewaktu masih mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Berdasar pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, dekonsentrasi diartikan pelimpahan wewenang dari pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal Tingkat Atasnya kepada Pejabat di Daerah. Daerah dimaksud adalah Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Demikian pula pelaksanaan

dekonsentrasi menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

3) Pengertian dekonsentrasi dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah: Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

c) Asas Tugas Pembantuan

Tugas Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggung jawabkannya kepada yang menugaskan. Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Tugas Pembantuan didefinisikan sebagai penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi. Urusan yang ditugaskan masih menjadi wewenang sepenuhnya Pemerintah atau Pemerintah Daerah Provinsi (yang menugaskannya). Pemerintah atau Pemerintah Daerah Provinsi memberi tugas menyusun rencana kegiatan atau kebijaksanaan dan menyediakan

anggarannya, sedang daerah (dalam hal ini kabupaten dan kota) yang ditugasi hanya sekedar melaksanakannya, tetapi dengan suatu kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas itu kepada yang memberi tugas. Urusan-urusan yang pelaksanaannya didasarkan pada asas tugas pembantuan ini, antara lain sebagian urusan haji, urusan bencana alam, lingkungan hidup, olahraga, kepemudaan,

C. Otonomi Daerah di Indonesia

1. Sejarah Otonomi Daerah

Pasang surut jejak sejarah kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah telah dimulai sejak zaman kolonial, bermula di Tahun 1903, pemerintah kolonial Belanda melalui inisiasi Menteri Koloni I.D.F Idenburg mengeluarkan *descentralisatie wet* Tahun 1903. Ini adalah kebijakan otonomi daerah pertama yang diberlakukan di Indonesia meskipun watak kolonial yang memusatkan seluruh kekuasaan di Batavia. Pada tanggal 17 Agustus 1945 Indonesia merdeka pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang menitikberatkan azas dekosentrasi, mengatur pembentukan komite nasional daerah, karesidenan, kabupaten dan kota berotonomi.

Selanjutnya undang-undang tersebut diganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 menyebutkan bahwa Negara Republik Indonesia terdiri dari tiga tingkat daerah yaitu Provinsi, Kabupaten atau kota besar, desa atau kota kecil. Pasca Pemilu Tahun 1955, lahir Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, dimana daerah otonom diganti dengan istilah daerah swatantra dan wilayah Republik Indonesia dibagi menjadi daerah besar dan kecil,

pasca Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, Presiden Soekarno menerbitkan Penpres Nomor 6 Tahun 1959 yang sejalan dengan situasi politik konfrontasi yang dihadapi negara mulai dari trikora sampai dwikora. Pada puncaknya di era demokrasi terpimpin, lahir Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 yang berkarakter desentralistis sekaligus mengaktualisasikan pendekatan daerah otonom biasa (*simetris*) dan daerah otonom khusus (*asimetris*), kebijakan desentralistis era bung Karno dikoreksi oleh orde baru yang ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, selain meneguhkan kebijakan setralistis yang berpusat di Jakarta undang-undang ini berlaku 25 tahun lamanya dari Tahun 1974 sampai dengan Tahun 1999. perubahan konstelasi global pasca perang dingin turut berpengaruh langsung pada dinamika politik nasional yaitu lahirnya gerakan pro demokrasi dan pro desentralisasi di Indonesia. Selanjutnya Presiden Soeharto akhirnya menerbitkan Keppres Nomor 11 Tahun 1996 sebagai upaya persiapan mengurangi derajat sentralisasi pemerintah pusat sekaligus menetapkan Tanggal 25 April Sebagai Hari Otonomi Daerah.

Puncaknya pasca Presiden Soeharto lengser oleh gerakan reformasi maka lahirlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dimana komitmen Presiden B.J. Habibie adalah memberi wewenang penuh kepada pemerintah daerah kecuali urusan politik luar negeri, pertahanan, peradilan, moneter. Selanjutnya undang-undang baru ini disambut penuh semangat dengan implikasi yang luar biasa mulai dari masifnya pembentukan daerah otonomi baru (*dob*) sebanyak 7 Provinsi, 115 Kabupaten dan 26 Kota sekaligus munculnya sifat daerah-sentris dan raja kecil di daerah.

Pada Tahun 2004 di masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarno Putri, ibu Presiden Republik Indonesia melihat adanya kelemahan undang-undang sebelumnya, hal tersebut mengakibatkan timbulnya dorongan perubahan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 hingga lahir dan hadir Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang diarahkan untuk mencari keseimbangan sebagai upaya tetap menjaga kebijakan desentralisasi, baik yang sifatnya simetris maupun asimetris di dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasca pemberlakuan Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut sangat berpengaruh kepada Pilkada secara langsung untuk pertama kalinya juga terjadi di era undang-undang ini, selama kurun waktu pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dari tahun periode 2005 sampai dengan 2014, pembentukan dob berhasil ditekan dimana pemekaran daerah terbentuk 1 Provinsi, 66 Kabupaten dan 8 Kota. Namun berbagai kelemahan dalam satu dekade tersebut mencetuskan upaya untuk memperjelas pengaturan tentang pemerintahan daerah, pilkada dan desa dalam undang-undang tersendiri, upaya ini bermuara pada lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang bertumpu pada efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, mulai dari penegasan urusan pemerintahan hingga inisiasi manajemen daerah transisi sebagai syarat pembentukan dob, sehingga Tahun 2022 daerah otonom berjumlah 34 Provinsi dan 415 Kabupaten dan 93 Kota di Indonesia. Sebagai satu kesatuan negara-bangsa kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, diharapkan akan berjalan terus sebagai komitmen pemerintahan dimasa kepemimpinan Presiden Joko Widodo dalam mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat

Indonesia, dalam rangka pemerataan pembangunan khususnya di wilayah Papua, pemerintah melakukan pemekaran daerah otonom baru yaitu Papua Selatan, Papua Tengah, Papua Pegunungan dan Papua Barat Daya, sehingga jumlah daerah otonom berjumlah 38 Provinsi dan 415 Kabupaten dan 93 Kota di Indonesia.

2. Bentuk dan Sistem Pemerintahan

Bentuk negara merupakan hal yang sangat penting dalam suatu negara. Hal ini didasari bahwa dalam kehidupan ketatanegaraan perlu adanya suatu hubungan yang jelas antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Tujuan akhir dari adanya bentuk negara adalah sebagai landasan dalam mewujudkan tujuan dari negara. Bentuk negara dalam suatu negara menggaris bawahi secara jelas tentang tanggung jawab setiap pemerintahan baik itu pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Dalam kehidupan ketatanegaraan negara-negara di dunia dikenal dua bentuk negara yang sangat dominan dipakai oleh sebuah negara, yaitu bentuk negara kesatuan dan bentuk negara federal.

Dikatakan oleh Ni'matul Huda “negara kesatuan dideklarasikan oleh para pendirinya saat kemerdekaan dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari suatu negara, negara tidak dibentuk berdasarkan kesepakatan, setelah itu baru dibentuk wilayah atau daerah di bawahnya. Kewenangan yang didapat oleh daerah merupakan pelimpahan dari pemerintah pusat untuk diatur sebagian.”³

Dalam beberapa literatur hukum dan penggunaannya sehari-hari, konsep bentuk negara (*staats-vorm*) sering diacampuradukkan dengan konsep bentuk

³ Ni'matul Huda, *Sejarah Ketatanegaraan Indonesia, pilihan atas federasi atau negara kesatuan*, UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 22

pemerintahan (*regerings-vorm*). Hal ini juga tercermin dalam Konstitusi Negara Republik Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 Ayat (1) yang menyebutkan, “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Dari pasal ini *the founding fathers* Indonesia sangat menekankan pentingnya konsepsi negara Kesatuan sebagai definisi hakiki negara Indonesia. Bentuk dari negara kesatuan Indonesia itu ialah republik. Jadi, jelaslah bahwa konsep bentuk negara adalah republik yang merupakan pilihan lain dari kerajaan (*monarki*) yang telah ditolak oleh para anggota BPUPKI mengenai kemungkinan penerapannya untuk Indonesia Modern.⁴

Sehubungan dengan hal tersebut, perlu di jelaskan perbedaan dasar antara pengertian bentuk negara, bentuk pemerintahan, dan sistem pemerintahan. Ketiga istilah tersebut sebaiknya tidak dipertukarkan satu sama lain, sehingga tidak menimbulkan kesalah pahaman dalam praktiknya. Negara jika ditinjau dari segi susunannya akan menimbulkan dua bentuk yaitu:⁵

1. Bentuk Negara Kesatuan

Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya ada satu negara tidak ada negara di dalam negara. Jadi, negara kesatuan itu hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintah pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.⁶

2. Bentuk Negara Federasi

Negara federasi adalah negara yang tersusun dari pada beberapa negara yang semula berdiri sendiri-sendiri dan kemudian negara mengadakan ikatan kerjasama yang efektif, tetapi di samping itu, negara-negara

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 209.

⁵ Ismira, *Konsep Otonomi Daerah dalam Perspektif Hukum Islam, Fakultas Syariah dan Hukum, program Hukum Pidana dan Ketatanegaran*, UIN Alauddin, Makassar, 2017, hlm. 21.

⁶ Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2009, hlm. 64-65

tersebut masih ingin mempunyai wewenang yang dapat diurus sendiri. Jadi di sini tidaklah semua urusan diserahkan kepada pemerintah gabungannya, atau pemerintah federal, tetapi masih ada beberapa urusan tertentu yang tetap diurus sendiri. Biasanya urusan-urusan yang diserahkan oleh pemerintah negara-negara bagian kepada pemerintah federal, adalah urusan-urusan yang menyangkut kepentingan bersama dari pada semua negara-negara bagian tersebut, misalnya urusan keuangan, urusan angkatan bersenjata, urusan pertahanan dan sebagainya.⁷

Perbincangan mengenai bentuk pemerintahan berkaitan dengan pilihan antara:⁸

1. Bentuk kerajaan (*monarki*), yaitu negara yang dikepalai oleh seorang raja dan bersifat turun temurun dan menjabat seumur hidup.
2. Bentuk republik yaitu negara dengan pemerintahan rakyat yang dikepalai oleh seorang presiden sebagai kepala negara yang dipilih oleh rakyat untuk masa jabatan, dan biasanya Presiden dapat dipilih kembali sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan mengenai sistem pemerintahan ada beberapa pilihan antara lain:

1. Sistem Pemerintahan Presidensial.
2. Sistem Pemerintahan Parlementer.
3. Sistem Pemerintahan Campuran.
4. Dan sistem pemerintahan *collegial*.

Maka dari konsep tersebut, bangsa Indonesia sejak kemerdekaan pada tahun 1945 cenderung mengidealkan bentuk negara kesatuan, bentuk pemerintahan republik, dan sistem pemerintahan presidensial.⁹ Bentuk negara Indonesia adalah berbentuk negara kesatuan, pernyataan ini secara tegas menyatakan negara Indonesia adalah negara kesatuan yang tertuang dalam UUD Tahun 1945 Pasal 1 ayat (1) yang

⁷ *Ibid*, hlm. 65

⁸ Ismira, *Op. Cit.* hlm. 22.

⁹ C.S.T. Kansil dan Christine Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2008, hlm. 18.

berpunyi “Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik”. Pasal-pasal dalam UUD Tahun 1945 telah memperkuat prinsip NKRI, di antaranya pada Pasal 1 ayat (1), Pasal 18 ayat (1), Pasal 18B ayat (2), Pasal 25A, dan Pasal 37 ayat (5). Selain itu, wujud negara kesatuan tersebut semakin diperkuat setelah dilakukan perubahan atas UUD 1945. Perubahan tersebut dimulai dari adanya kesepakatan MPR yang salah satunya adalah tidak mengubah Pembukaan UUD 1945 dan tetap mempertahankan NKRI sebagai bentuk final negara bagi bangsa Indonesia.

Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijakan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah.¹⁰ Berbeda dengan negara federasi, lebih lanjut Soehino menjelaskan, negara federasi adalah negara yang bersusunan jamak, maksudnya negara ini tersusun dari beberapa negara yang semula telah berdiri sendiri sebagai negara yang merdeka dan berdaulat, mempunyai Undang-undang Dasar sendiri, tetapi kemudian karena sesuatu kepentingan, dalam kepentingan politik, ekonomi atau kepentingan lainnya. Negara-negara tersebut saling menggabungkan diri untuk membentuk suatu ikatan kerjasama yang efektif. Namun disamping itu, negara-negara saling menggabungkan diri tersebut kemudian disebut negara bagian, masih ingin mempunyai

¹⁰ Soehino, *Ilmu Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 224

urusanurusan pemerintahan yang berwenang dan dapat diatur dan di urus sendiri, di samping urusan-urusan pemerintahan yang akan diatur dan di urus bersama-sama oleh ikatan kerjasamanya tersebut.¹¹

Dalam negara kesatuan dibagi kedalam 2 bentuk, yang pertama negara kesatuan dengan sentralisasi yaitu segala sesuatu urusan negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintahan pusat dan daerah tinggal melaksanakannya, dan yang kedua adalah negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yaitu daerah diberikan kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Indonesia yang merupakan sebuah negara kesatuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya. Dengan menempatkan pemerintah pusat sebagai otoritas tertinggi sedangkan wilayah-wilayah administratif di bawahnya hanya menjalankan kekuasaan yang dipilih oleh pemerintah pusat untuk didelegasikan. Wilayah administratif di dalam negara Indonesia saat ini terbagi menjadi 34 Provinsi.

2. Pengertian Otonomi Daerah

Istilah otonomi secara etimologis otonomi berarti pemerintahan sendiri yang merupakan kesatuan dari dua kata yaitu “*auto*” yang berarti “sendiri”, dan “*nomes*” yang berarti “pemerintahan”. Dalam bahasa Yunani, otonomi berasal dari *autos* yang berarti sendiri dan *nemein* yang berarti kekuatan mengatur sendiri. Dengan demikian, secara maknawi otonomi mengandung makna kemandirian dan kebebasan daerah dalam menentukan langkah-langkah sendiri.¹² Otonomi daerah adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur kepentingan

¹¹ *Ibid*, hlm. 226

¹² Hendra Kariangan, *Politik Hukum dalam Mengelola Keuangan Daerah*, Kencana, Jakarta, 2013, hlm. 75-76

masyarakat setempat menurut prakasa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat,¹³ Dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 mengenai pengertian otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi Daerah sering disamakan dengan kata desentralisasi, karena biarpun secara teori terpisah namun dalam praktiknya keduanya sukar dipisahkan. Desentralisasi pada dasarnya mempersoalkan pembagian kewenangan kepada organ-organ penyelenggara negara, sedangkan otonomi daerah menyangkut hak yang mengikuti. Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mendefinisikan desentralisasi adalah wewenang dari pemerintah pusat yang berada di ibu kota, melalui cara dekonsentrasi antara lain pendelegasian kepada pejabat di bawahnya maupun pendelegasian kepada pemerintah atau perwakilan daerah, sedang otonomi daerah yang merupan salah satu wujud desentralisasi, adapun dalam arti luas, otonomi daerah adalah kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan pengambilan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri.

Pengertian otonomi dalam makna sempit dapat diartikan sebagai mandiri, sedangkan dalam makna yang lebih luas diartikan sebagai berdaya. Otonomi daerah dengan demikian berarti kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri.¹⁴ Menurut pendapat lain, bahwa otonomi daerah adalah kewenangan otonomi daerah untuk mengatur dan

¹³ Haw widjaja, *Penyelenggaraan otonomi di Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 19

¹⁴ Ubedilah, *Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, Indonesia Center for Civic Education, Jakarta, 2000, hlm. 170

mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut pelaksanaannya sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan yang dimaksud dengan daerah otonomi sendiri adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁵ Salah satu aspek penting otonomi daerah adalah pemberdayaan masyarakat, sehingga mereka dapat berpartisipasi dalam proses perencanaan, pelaksanaan, penggerakan, dan pengawasan dalam pengelolaan pemerintah daerah dalam penggunaan sumber daya pengelola dan memberikan pelayanan prima kepada publik.

Pengertian otonomi daerah sendiri adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan pasal 1 ayat (12) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Daerah otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi dapat ditentukan berdasarkan teritorial (otonomi teritorial) ataupun berdasarkan fungsi pemerintahan tertentu (otonomi fungsional) sehingga

¹⁵ Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 76

keduanya lazim disebut desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. Berdasarkan desentralisasi teritorial, negara sebagai suatu kesatuan teritorial dibagi dalam satuan-satuan pemerintahan teritorial yang lebih rendah yang dinamakan daerah otonom. Daerah otonom dibentuk sebagai sub sistem dari negara kesatuan.¹⁶

Beberapa alasan ideal dan filosofis diselenggarakannya desentralisasi pada pemerintahan daerah otonom. Mencegah penumpukan kekuasaan yang pada akhirnya menyebabkan tirani, sebagai tindakan pendemokrasian, melatih rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih dalam menggunakan hak-hak dalam berdemokrasi, mencapai pemerintahan yang efisien, kebijakan yang sesuai dengan daerah setempat, untuk ada perhatian lebih dan khusus dalam menjaga serta mempertahankan kultur, ciri khas suatu daerah, baik itu segi geografis, ekonomi, kebudayaan dan latar belakang sejarah agar kepala daerah dapat secara langsung melakukan pembangunan di daerah tersebut.

3. Asas-asas Pelaksanaan Otonomi Daerah

Berbicara landasan asas dalam pelaksanaan otonomi daerah, akan dijumpai tiga bentuk asas pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang selama ini sering digunakan banyak negara, yakni: asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan.

1. Asas Desentralisasi

Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, kewenangan pemerintah baik di pusat maupun di daerah, dipusatkan dalam tangan pemerintahan pusat. Pejabat-pejabat di daerah hanya melaksanakan kehendak pemerintahan pusat. Dalam sistem

¹⁶ Hendra Kariangan, *Op.Cit*, hlm. 77

desentralisasi, sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan.¹⁷

Dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi itu menunjukkan:¹⁸

- a) Satuan-satuan desentralisasi fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat.
- b) Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan lebih efisien.
- c) Satuan desentralisasi lebih inovatif.
- d) Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.

Menurut R.G. Kartasapoetra,¹⁹ desentralisasi diartikan sebagai penyerahan urusan dari pemerintah pusat kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Penyerahan ini bertujuan untuk mencegah pemusatan kekuasaan, keuangan serta sebagai pendemokratisasian pemerintahan, untuk mengikutsertakan rakyat bertanggung jawab terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Sama halnya yang di ungkapkan E. Koswara,²⁰ menyatakan desentralisasi adalah sebagai proses penyerahan urusan-urusan pemerintahan yang semula termasuk wewenang pemerintah pusat kepada badan atau lembaga Pemerintahan Daerah agar menjadi urusan rumah tangganya sehingga urusan tersebut beralih kepada pemerintah daerah dan menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.

2. Asas Dekonsentrasi

¹⁷ *Ibid*, hlm. 87

¹⁸ Nomensen Sinemo, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, PT Pustaka Mandiri, Jakarta, 2010, hlm. 81

¹⁹ R.G Kartasapoetra, *Sistematika Hukum Tata Negara*, Bina Aksara, Jakarta, 2012, hlm. 87&98

²⁰ E. Koswara, *Otonomi Daerah: untuk demokrasi dan kemandirian rakyat*, Yayasan Parida, Jakarta, 2001, hlm. 17

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan kepada daerah otonom sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah dalam kerangka Negara Kesatuan, dan lembaga yang melimpahkan kewenangan dapat memberikan perintah kepada pejabat yang telah dilimpahi kewenangan itu mengenai pengambilan atau pembuatan keputusan.²¹ Sebab terjadinya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat atau aparatnya untuk melaksanakan wewenang tertentu dilakukan dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintah pusat di daerah, sebab pejabat-pejabat atau aparatnya merupakan wakil pemerintah pusat di daerah yang bersangkutan. Sedangkan menurut Peraturan Perundang-undangan Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

Dekonsentrasi diartikan sebagai penyebaran atau pemabagian kewenangan pemerintahan pusat kepada pemerintah daerah yang tersebar di wilayah-wilayah untuk melaksanakan kebijakan sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Pendelegasian wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan yang tidak dapat menciptakan peraturan dan atau

²¹ Noer Fauzi dan R.Yando Zakaria, *Mensiasati Otonomi Daerah*, Konsorsium pembaruan Agraria bekerjasama dengan INSIST "Press". Yogyakarta, 2000, hlm. 11

membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakan sendiri pula. Mengenai dekonsentrasi, Bagir Manan berpendapat dekonsentrasi sama sekali tidak mengandung arti bahwa dekonsentrasi adalah sesuatu yang tidak perlu atau kurang penting. Dekonsentrasi adalah mekanisme untuk menyenggarakan urusan pusat di daerah.²²

3. Asas Tugas Pembantuan

Tugas pembantuan adalah keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah yang kewenangannya lebih luas dan lebih tinggi di daerah tersebut. Tugas pembantuan adalah salah satu wujud dekonsentrasi, akan tetapi pemerintah tidak membentuk badan sendiri untuk itu, yang tersusun secara vertikal. Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 mengenai Pemerintahan Daerah, tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi. Jadi tugas pembantuan merupakan kewajiban-kewajiban untuk melaksanakan peraturan-peraturan yang ruang lingkup kewenangnya bercirikan tiga hal yaitu:²³

- a. Materi yang dilaksanakan tidak termasuk rumah tangga daerah-daerah otonom untuk melaksanakannya.
- b. Dalam menyelenggarakan pelaksanaan, daerah otonomi mempunyai kelonggaran untuk menyesuaikan segala sesuatu dengan kekhususan daerahnya sepanjang peraturan mengharuskannya memberi kemungkinan untuk itu,

²² Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Kencana, Jakarta, 2013, hlm. 8

²³ Noer Fauzi dan R.Yando Zakaria, *Op. Cit*, hlm.13

- c. Yang dapat disertai urusan tugas pembantuan hanya daerah otonom saja. Walaupun sifat tugas pembantuan hanya bersifat “membantu” dan tidak dalam konteks hubungan “atasan-bawahan”, tetapi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak mempunyai hak untuk menolak. Hubungan ini timbul oleh atau berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya, tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi. Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan, termasuk yang diperintah atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.

Adapun dalam menjalankan pemerintahan secara luas itu pemerintahan berpegang pada dua asas, yaitu asas keahlian atau fungsional dan asas kedaerahan.²⁴

1. Asas keahlian (asas fungsional)
Yang dimaksud dengan asas keahlian adalah suatu asas yang menghendaki tiap urutan kepentingan umum diserahkan kepada para ahli untuk diselenggarakan secara fungsional, dan hal ini terdapat pada susunan pemerintahan pusat, yaitu di departemen-departemen.
2. Asas kedaerahan
Dengan berkembangnya tugas-tugas serta kepentingan-kepentingan yang harus diselenggarakan oleh pemerintah pusat, maka demi kebaikan serta kelancaran jalannya pemerintahan di samping asas di atas juga berpegang pada asas kedaerahan, dimana asas ini di tempuh dengan sistem dekonsentrasi dan desentralisasi.

4. Landasan Konstitusional Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia

Sebagaimana yang telah diketahui bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia itu sudah ditentukan sumber utama dan prinsip dasar yang dianut dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan di daerah Negara kesatuan Republik Indonesia menurut undang-undang dasar 1945. Otonomi daerah yang merupakan salah satu pilar penyelenggaraan demokrasi, formulasi kebijakan orde baru yang mengacu pada prinsip-prinsip *good and clean governance*, aspiratif berkeadilan dan menghargai pluralisme merupakan instrumen penting bagi tuan-

²⁴ Y.W. Sunindhia, *Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2016, hlm. 13.

tujuan nasional untuk memajukan daerah, mensejahterakan masyarakatnya,serta integrasi nasional.²⁵

Pada prinsipnya yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah dari masa reformasi hingga saat ini mengacu pada Undang-undang Nomor 22 dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, Undang-undang Nomor 32 dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 yang kemudian direvisi menjadi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah hak, wewenang, kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.²⁶

Selain peraturan perundang-undangan diatas, terdapat pula peraturan perundang-undangan lainnya sebagai dasar pelaksanaan otonomi daerah, antara lain sebagai berikut;

- a) Undang-undang Dasar Tahun 1945 ayat 18, menyatakan bahwa NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan dibagi natas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunya pemerintahan daerah,yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota mengatur dan mengurus urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

²⁵ Fikhan Harusi, *Otonomi Daerah di Indonesia (study kasus daerah kota madya depok)*, Reika Cipta, Jakarta, 2018, hlm. 50

²⁶ Lihat Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

- b) UUD Tahun 1945 Pasal 18A ayat (1) yang menyatakan “Hubungan wewenang antar pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antar provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah”. Ayat (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”.
- c) UUD Tahun 1945 Pasal 18B, adanya satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa, dan adanya masyarakat adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat.²⁷
- d) Undang-undang Nomor 8 Tahun 2005 tentang Penerapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menjadi Undang-undang.
- e) Ketetapan MPR RI No.VI/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Dari pemaparan diatas dapat dinyatakan bahwa otonomi daerah merupakan kemandirian daerah untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di daerah. Kemandirian disini maksudnya adalah kemampuan daerah untuk mengelola dan mengembangkan potensi, baik sumber daya alam maupun sumber daya manusia. Ini tentunya harus dilakukan secara optimal tanpa bergantung pada daerah lain. Oleh karena itu, pelaksanaan otonomi

²⁷ Lihat Undang-undang Dasar Republik Indonesia 1945

daerah hendaknya mendorong dan memberdayakan masyarakat, meningkatkan peran serta masyarakat, menumbuhkan peran serta masyarakat dan kreatifitas masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPR.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah ada beberapa hal yang harus diperhatikan, yaitu adanya kemampuan dibidang ekonomi yang cukup memadai, adanya sumber daya manusia yang handal, memiliki sumber daya alam yang memadai, adanya dukungan dalam bidang pertahanan dan keamanan daerah. Hal ini perlu diperhatikan karena sejatinya otonomi daerah memberikan kesempatan pada daerah-daerah untuk mengembangkan segala potensi yang dimiliki sebagai kesinambungan pembangunan nasional.²⁸

Otonomi daerah bukan hanya sekedar pelimpahan wewenang yang karenanya justru daerah otonomi menjadi terpuruk akibat kurang siapnya daerah lantaran aspek-aspek yang dibahas diatas kurang diperhatikan. Disamping itu, kurang siapnya mental pemerintah daerah dan masyarakatnya dalam mengemban amanah otonomi daerah yang di idamkan oleh bangsa Indonesia secara keseluruhan akan memunculkan berbagai permasalahan yang justru malah membebani masyarakat di daerah.

²⁸ Fikhan Harusi, *Op.Cit*, hlm. 52

