

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Teori Desentralisasi dan Otonomi dalam Pemerintahan Daerah.

Menurut Soenobo Wirjosoegito, Desentralisasi adalah penyerahan wewenang oleh badan-badan umum yang lebih tinggi kepada badan-badan umum yang lebih rendah untuk secara mandiri dan berdasarkan pertimbangan kepentingannya sendiri mengambil keputusan pengaturan dan pemerintahan, serta struktur wewenang yang terjadi dari itu<sup>1</sup>.

Ni'matul Huda yang mengutip pendapat Joeniarto mendefinisikan desentralisasi sebagai berikut : Desentralisasi dalam memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri<sup>2</sup>.

Selanjutnya DWP. Ruitter seperti dikutip Soenobo mengungkapkan bahwa menurut pendapat umum desentralisasi terjadi dalam 2 (dua) bentuk, yaitu desentralisasi teritorial dan fungsional, yang dijabarkan sebagai berikut:

Desentralisasi teritorial adalah memberi kepada kelompok yang mempunyai batas-batas teritorial suatu organisasi tersendiri, dengan demikian memberi kemungkinan suatu kebijakan sendiri dalam sistem keseluruhan pemerintahan. Sedangkan desentralisasi fungsional adalah memberi kepada suatu kelompok yang terpisah secara fungsional suatu organisasi sendiri, dengan demikian memberi kemungkinan akan suatu kebijakan sendiri dalam rangka sistem pemerintahan<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Soenobo Wirjosoegito, 2004, *Proses & Perencanaan Peraturan Perundangan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm 15.

<sup>2</sup> Ni'matul Huda, S.H., M. Hum, 2005, *Kelembagaan Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm

Berkaitan dengan desentralisasi teritorial dan fungsional, C.W. Van Der Pot dalam bukunya yang berjudul *Handboek van Nederlandse Staatrech*, seperti dikutip oleh Ni'matul Huda berpendapat:

Desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintah tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat (*central government*), melainkan juga oleh kesatuan-kesatuan pemerintah yang lebih rendah yang mandiri (*zelfanding*), bersifat otonomi (teritorial dan fungsional)<sup>7</sup>.

Dengan demikian, sistem desentralisasi mengandung makna pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dengan menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hak yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.

Bukan suatu hal yang sulit untuk mendefinisikan Otonomi Daerah, tetapi efek yang ditimbulkan dari Otonomi Daerah direspon berbeda oleh setiap kalangan, itulah yang menjadi kesulitan ketika berbicara mengenai Otonomi Daerah. Untuk mendefinisikan Otonomi Daerah dapat dilihat dari beberapa definisi yang semuanya mempunyai landasan, baik landasan yuridis, filosofis maupun sosiologis. Adapun mengenai Otonomi Daerah dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 disebutkan hanya pada Pasal 18 ayat (2) dan (6) bahwa;

Pasal 18 ayat (2) "Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan".

Pasal 18 ayat (6) “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”.

Otonomi Daerah bukan suatu cita-cita yang baru dalam konteks kenegaraan di Indonesia, sebelum kemerdekaan Republik Indonesia Hatta dalam pidato pembelaannya di muka pengadilan Den Haag pada awal 1926, memang pernah membela untuk bentuk negara serikat untuk Indonesia yang akan datang. Tetapi menurut Sunario, Hatta bersikap demikian semata-mata untuk menjaga agar jangan sampai kepentingan daerah-daerah di luar Jawa kurang mendapat perhatian.<sup>8</sup>

Oleh karena itu, keinginan untuk menerapkan Otonomi Daerah baru terwujud setelah mengalami pergulatan panjang antara menyerahkan hak otonomi kepada daerah atau kepentingan daerah tetap dibawah kendali dan kontrol pemerintah pusat.

Beberapa produk legislasi yang mengatur mengenai otonomi daerah dan pemerintahan daerah belum ada cukup signifikan untuk berpihak kepada kepentingan masyarakat lokal. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah merupakan produk hukum yang terakhir yang mengatur mengenai otonomi daerah dan pemerintahan daerah, di dalam Undang-Undang tersebut disebutkan bahwa yang dimaksud dengan Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Penyelenggaraan hak otonom tersebut daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti

daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab.

Produk peraturan-peraturan yang pernah dibuat pada masa pemerintahan Orde Lama dan Orde Baru berhasil membangun ketidakpercayaan total massa rakyat sehingga segala sesuatu yang berbau negara, akan dengan cepat mendapat respon negatif dari rakyat. Hal tersebut bukan sesuatu yang membabi-butakan, bukan sikap tanpa dasar, melainkan suatu pandangan dan sikap, yang dibentuk oleh proses politik yang bertujuan untuk mempertahankan kekuasaannya.

Sehingga tidak bisa disalahkan secara total definisi yang mengatakan bahwa konsep otonomi daerah sama dengan otonomi versi negara, dimana konsep otonomi daerah merupakan sebutan yang sepenuhnya dikembangkan oleh negara (penguasa)<sup>9</sup>. Definisi tersebut bukan berarti suatu definisi yang tidak berdasar, melainkan suatu definisi yang berangkat dari suatu analisis dan pengamatan yang tajam. Karena memang ada beberapa indikasi yang melatarbelakangi hal tersebut dimana konsep yang dikembangkan adalah termanifestasi dalam kebijakan, bukan merupakan suatu akumulasi aspirasi dan harapan rakyat.

Secara sederhana, otonomi versi negara dapat dikatakan bahwa kepentingan negara dan elit penguasa adalah memperkuat posisi, dengan cara membangun kepatuhan dan loyalitas massa rakyat pada negara dan mengembangkan stabilitas untuk keperluan gerak kekuasaan yang bermakna diminimalkannya seluruh potensi perlawanan, yang diduga bisa menjadi pemicu "instabilitas politik"<sup>10</sup>.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Kedudukan Komite Nasional Daerah merupakan awal proses pencarian format pemerintahan daerah yang ideal sejak diproklamasikannya kemerdekaan Republik Indonesia, kemudian disusul dengan beberapa peraturan setelahnya, dan pasca reformasi tahun 1998 sudah dua kali mengalami perubahan peraturan yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah yaitu pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, tentunya perubahan-perubahan tersebut bertujuan untuk melakukan perbaikan terhadap kehidupan dan pelayanan masyarakat di daerah dan untuk mewujudkan pemerintahan yang lebih demokratis. Karena ketentuan baru selalu memuat tuntutan aktual masyarakat lokal sebagai *stakeholder* dan kehendak pemerintah pusat sebagai *shareholder*<sup>11</sup>.

Secara konseptual, otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat di seantero Indonesia melalui pemberian kewenangan yang luas kepada daerah dalam mengurus rumah tangganya. Dengan itu, pemerintah daerah lebih dekat menjangkau rakyatnya. Pelayanan dasar yang dibutuhkan masyarakat seperti di bidang pendidikan, kesehatan, perhubungan, dan infrastruktur, dapat diberikan langsung oleh pemerintah daerah tanpa harus melalui mata rantai birokrasi yang panjang dan berbelit di bawah komando pemerintah pusat. Karena memang kelahiran otonomi daerah tidak terlepas dari krisis politik dan ekonomi yang melanda bangsa ini pada masa reformasi sehingga otonomi daerah dianggap sebagian orang sebagai solusi kongkrit atas persoalan kebangsaan tersebut.

Angin euphoria demokrasi yang bertiup kencang seiring dengan pergulatan politik pada masa reformasi yang ditandai dengan amandemen konstitusi dasar Republik Indonesia sampai empat kali dan pergantian presiden sampai empat kali juga tentunya akan mempengaruhi kondisi otonomi daerah yang akan dikembangkan.

Oleh karena itu, Otonomi Daerah adalah suatu hal yang sangat disambut baik oleh pemerintah maupun oleh warga masyarakat. Otonomi Daerah diartikan sebagai kewenangan daerah untuk leluasa dan lebih berhak mengatur dirinya sendiri dengan lebih baik. Harapan besar itu tercermin dari tanggapan sebagian besar masyarakat mengenai otonomi agar pemerintah daerah bersama masyarakat bisa lebih baik membangun daerahnya sesuai potensi, kemampuan dan kebutuhannya<sup>12</sup>.

Tentunya, penyerahan wewenang tersebut kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri akan semakin mendekatkan aparat pemerintah daerah kepada masyarakatnya dan yang lebih penting lagi adalah masyarakat akan semakin mudah dan cepat mendapatkan pelayanan. Meskipun masih terdapat sejumlah daerah yang belum maksimal dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat.

Pemberian hak otonom terhadap daerah-daerah yang mempunyai Kekhususan dan Keistimewaan, seperti Daerah Istimewa Yogyakarta, Daerah Khusus Ibukota, dan Nangroe Aceh Darussalam (NAD). Tentunya akan berbeda dengan daerah-daerah yang lain. Tapi bukan berarti bahwa dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah bersifat diskriminasi. Karena yang membuat berbeda adalah pengakuan pemerintah pusat terhadap daerah khusus dan

---

<sup>12</sup> Ibid xiv

istimewa tersebut, dimana di Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai Sultan Hamengkubuwono X dan Pakualam yang sekaligus merangkap sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur, begitupula di Nangroe Aceh Darussalam diperbolehkannya menerapkan Qanun (Perda Aceh) dan di akomodirnya partai-partai politik lokal.

Dalam Pasal 1 ayat (1) sangat jelas tertera bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Artinya adalah segala bentuk tindakan pemerintah dan yang diperintah (masyarakat) harus sesuai dengan aturan yang berlaku dan mempunyai suatu landasan, itulah salah satu makna filosofi dari Negara hukum. Begitupula dalam konteks Otonomi Daerah, ketika Pemerintah daerah hak otonom untuk mengurus urusan rumahtangganya maka hal tersebut pasti mempunyai suatu landasan yuridis.

Pasal 18 dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Negara Republik Indonesia sangat mengatur mengenai Pemerintah Daerah, di dalam Pasal tersebut ada beberapa ayat yang sangat penting untuk disimak diantaranya adalah sebagai berikut:

Pasal 18 ayat (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".

Pasal 18 ayat (2): "Pemerintah daerah provinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan".

Pasal 18 ayat (5): "Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya,

Pasal 18B ayat (1): “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa yang diatur dengan undang-undang”.

Sebagaimana dengan yang disebutkan dalam Pasal 18 ayat (1) bahwa Pemerintahan Daerah akan diatur dalam Undang-Undang, dari rentan waktu yang cukup lama dan gejolak politik yang saling tarik menarik untuk membicarakan format yang bagus untuk pemerintahan di daerah dan otonomi daerah, dimana kebijakan pengaturan terus mengalami amandemen. Perubahan terjadi sejak tahun 1903 sampai 2005, melalui berbagai bentuk peraturan, diantaranya adalah: *Desentralitatie Wet* (Undang-Undang Desentralisasi) tahun 1903, *Bestuurshervorming* (perubahan pemerintah) tahun 1922, UUD 1945 Pasal 18.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1950 tentang Pemerintahan Daerah-Daerah Indonesia Timur, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemeritahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan terakhir adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pemerintahan daerah bukanlah suatu wacana baru di Indonesia karena sebelum bangsa Indonesia mendeklarasikan diri sebagai negara yang berdaulat dan merdeka, kebijakan peraturan mengenai pemerintahan daerah sudah pernah ada dan masalah negara Indonesia mendeklarasikan diri merdeka, salah satu

*Foending Fathers*, Hatta, kita pernah mengklasifikasikan mengenai daerah besar, daerah tengah, dan daerah kecil. Ini merupakan salah satu indikasi dan atau cikal bakal kelahiran pemerintahan daerah dan pemberian hak otonom hingga saat ini.

Negara besar dengan banyak pulau jelas membutuhkan strategi manajemen pemerintahan yang baik agar penyelenggaraan pemerintahan dapat terwujud berdasarkan cita-cita dan tujuan bangsa. Salah satu strategi manajemen pemerintahan yang dicoba dijalankan oleh bangsa Indonesia adalah dengan memberikan kewenangan yang besar kepada daerah untuk mengatur daerahnya sendiri. Pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri biasa disebut dengan otonomi daerah.

Ide dasar dari pemberian “kebebasan” untuk mengatur daerahnya sendiri dalam koridor otonomi ini dimaksudkan untuk memberikan peluang hidupnya demokrasi dan demokratisasi di daerah. Dalam sebuah artikelnya, Sunyoto Usman menyatakan bahwa demokrasi sebagai sistem politik dalam kaitannya dengan otonomi daerah sedikitnya bertumpu pada dua hal yaitu:<sup>14</sup>

- a. Berkembangnya orientasi segenap institusi di daerah pada upaya memberdayakan masyarakat di daerah.
- b. Berkembangnya mekanisme *check and balance* di antara institusi-institusi di daerah tersebut. Orientasi pada konteks ini adalah arah kepada siapa mereka berpihak ketika menyusun kebijakan dan merancang serta mengimplementasikan program-program pembangunan.

Setiap negara kesatuan (*unity state, eenheidsstaat*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi, dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan (*single centralized government*)

atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerahnya. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi (*centralisatie men deconsentratie*). Menurut Bagir Manan, desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat (*central government*), melainkan juga oleh kesatuan-kesatuan pemerintah yang lebih rendah yang mandiri (*zelfstanding*), bersifat otonomi (teritorial ataupun fungsional).<sup>15</sup>

Pelaksanaan otonomi daerah yang terpenting adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreatifitas, dan peran serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya.<sup>16</sup>

David Osborne-Ted Goebler dalam bukunya yang berjudul *Reinventing Government* menyatakan bahwa dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi menunjukkan:<sup>17</sup>

1. Satuan-satuan desentralisasi (otonomi) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat;
2. Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan lebih efisien;
3. Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif;
4. Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi, dan lebih produktif.

---

<sup>15</sup> Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Cetakan I, Pustaka Pelajar Offset Yogyakarta. 2005. hlm. 85.

Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah memberikan pengertian khusus tentang otonomi daerah. Ketentuan pada Pasal 1 butir 5 Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah menyatakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Otonomi daerah dilaksanakan oleh sebuah daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal 1 butir 6 Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah memberikan definisi tentang daerah otonom. Daerah otonom selanjutnya disebut dengan daerah yang dimaksud dalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 ini, yaitu kesatuan 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.

Jika dijabarkan lebih lanjut, daerah otonom memiliki beberapa pengertian, antara lain:

1. Daerah yang mempunyai kehidupan sendiri yang tidak tergantung pada satuan organisasi lain.
2. Daerah mengemban misi tertentu yaitu dalam rangka meningkatkan keefektifan dan efisiensi penyelenggaraan pemerintah di daerah dimana untuk melaksanakan tugas dan kewajiban itu daerah diberi kewenangan

3. Daerah yang memiliki atribut mempunyai urusan tertentu (urusan rumah tangga daerah) yang diserahkan kepada pemerintah pusat; urusan rumah tangga itu diatur dan diurus atas inisiatif dan kebijakan daerah itu sendiri; memiliki aparat sendiri yang terpisah dari pemerintah pusat; memiliki sumber keuangan sendiri.

Pelaksanaan otonomi di daerah dilakukan dengan sistem desentralisasi dan tugas pembantuan. Berdasarkan Pasal 1 angka 7 Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah disebutkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan makna dekonsentrasi berdasarkan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Otonomi merupakan produk dari pelaksanaan asas desentralisasi. Untuk dapat melaksanakan otonomi di suatu negara terutama di sebuah negara seperti Indonesia, dibutuhkan setidaknya 3 (tiga) kondisi antara lain:<sup>18</sup>

- a. Pengakuan terhadap pluralisme masyarakat yang tercermin dari kerelaan atau keikhlasan pemerintah nasional untuk menyerahkan wewenang pemerintahan;
- b. Membuka kesempatan masyarakat di daerah untuk mengatur diri sendiri melalui *local self-government*, sebab fokus aktifitas pemerintahan adalah untuk menyejahterakan rakyat;

---

<sup>18</sup> Riswandha Imawan, *Catatan Kritis Pelaksanaan Otonomi Tingkat Desa di Bali* dalam Abdul Gaffar Karim ed., *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Cetakan I, Pustaka Pelajar bekerja sama dengan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 2003, hlm. 330.

- c. Penerapan model pembangunan yang sesuai dengan kekhasan daerah.

Dari beberapa pengertian tentang otonomi, otonomi daerah dan daerah otonom di atas dapat dijelaskan sebagai berikut:<sup>19</sup>

- 1) Tujuan yang hendak dicapai dalam pemberian otonomi kepada daerah adalah meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, dimana pelimpahan kewenangan oleh pemerintah pusat kepada daerah mengandung konsekuensi yang berupa hak dan kewajiban bagi rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini daerah benar-benar dituntut agar mandiri dalam arti menunjukkan kemampuannya sehingga secara berangsur-angsur semakin kecil ketergantungannya kepada pemerintah pusat.
- 2) Dalam penyerahan otonomi kepada daerah, harus dilihat kemampuan riil daerah tersebut atau dengan kata lain setiap penambahan urusan kepada daerah (pengembangan otonomi daerah secara horizontal) harus mampu memperhitungkan sumber-sumber pembiayaan atau kemampuan riil daerah.
- 3) Bahwa dalam mengatur dan menyelenggarakan urusan rumah tangga daerah, pada prinsipnya daerah harus mampu membiayai sendiri kebutuhannya dengan mengandalkan kemampuan sendiri atau mengurangi ketergantungan kepada pemerintah pusat.

---

<sup>19</sup> Diambil dari: S. H. Sidiyasa, *Dasar-Dasar Hukum Perundang-undangan, Nilai, dan Sumber Daya*

- 4) Pada dasarnya otonomi daerah adalah urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah untuk diselenggarakan menjadi urusan rumah tangga daerah.
- 5) Bahwa desentralisasi merupakan sistem pemerintahan di mana urusan-urusan pemerintah pusat diserahkan penyelenggaraannya kepada satuan-satuan organisasi pemerintahan di daerah-daerah yang disebut daerah otonom.

Suatu daerah dapat disebut daerah otonomi dan dapat dikatakan mampu dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dengan sebaik-baiknya harus memiliki kriteria atau persyaratan antara lain memiliki sumber keuangan sendiri. Salah satu kriteria atau prasyarat penting untuk mengetahui secara nyata kemampuan dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam bidang keuangan, karena faktor keuangan merupakan faktor penting dalam mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonomi. Berkenaan dengan hal tersebut kepala daerah diberi wewenang untuk menggali dan mengelola sumber-sumber potensi yang ada di wilayahnya dalam rangka peningkatan daerah.

Pengertian desentralisasi itu sendiri adalah mekanisme penyelenggaraan pemerintah yang menyangkut pola hubungan antara pemerintahan nasional dan pemerintahan lokal. Di dalam mekanisme ini pemerintahan nasional atau pemerintahan pusat melimpahkan kewenangan kepada masyarakat setempat atau lokal atau pemerintah daerah untuk diselenggarakan guna meningkatkan kemaslahatan hidup masyarakat.

Pengertian desentralisasi menurut Riswandha Imawan adalah prinsip

wilayah-wilayah itu dibentuk institusi politik dan institusi administrasi untuk melayani kebutuhan orang atau masyarakat di satu tempat.<sup>20</sup> Sejalan dengan pengertian yang diberikan kepada Riswandha Imawan, C. S. T. Kansil dan Christine S. T. Kansil juga memberikan pengertian tentang asas desentralisasi.

Asas desentralisasi menurut C. S. T. Kansil dan Christine S. T. Kansil adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintahan pusat atau dari pemerintah daerah tingkat yang lebih tinggi kepada pemerintah daerah tingkat yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu.<sup>21</sup> Dengan diserahkannya sejumlah urusan pemerintahan ini maka prakarsa, wewenang, dan tanggung jawab mengenai urusan-urusan yang diserahkan sepenuhnya menjadi tanggung jawab daerah itu. Tanggung jawab tersebut meliputi tanggung jawab politik kebijaksanaan, perencanaan, dan pelaksanaannya maupun mengenai segi-segi pembiayaannya.

Terdapat sejumlah alasan mengapa desentralisasi perlu dilaksanakan pada sebuah negara, antara lain:<sup>22</sup>

- 1) Sebagai upaya peningkatan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan.
- 2) Sebagai wahana pendidikan politik masyarakat di daerah.
- 3) Dalam rangka memelihara keutuhan negara kesatuan dan integrasi nasional.
- 4) Untuk mewujudkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dimulai dari daerah.

<sup>20</sup> Riswandha Imawan, *Catatan Kritis Pelaksanaan Otonomi Tingkat Desa di Bali* dalam Abdul Gaffar Karim ed., *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Cetakan I, Pustaka Pelajar bekerja sama dengan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 2003, hlm. 329.

<sup>21</sup> C. S. T. Kansil dan Christine S. T. Kansil, *Op. Cit.*, hlm. 3.

<sup>22</sup> *Asas dan Prinsip Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm.

- 5) Guna memberikan peluang bagi masyarakat untuk membentuk karier dalam bidang politik dan pemerintahan.
- 6) Sebagai wahana yang diperlukan untuk memberikan peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pemerintahan.
- 7) Sebagai sarana yang diperlukan untuk mempercepat pembangunan di daerah.
- 8) Guna mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

Setelah mengetahui beberapa alasan tentang perlunya desentralisasi di atas maka masyarakat daerah semakin antusias untuk lebih memajukan daerahnya masing-masing. Sebagian masyarakat optimis bahwa mereka mampu melaksanakan desentralisasi dan merasa yakin dengan potensi sumber daya manusia (SDM) yang mereka miliki. Hal ini dapat kita perjelas dengan menjelaskan beberapa alasan yang telah diungkapkan di atas yaitu:<sup>23</sup>

#### 1. Efisiensi-efektifitas penyelenggaraan pemerintah

Artinya organisasi negara merupakan sebuah entitas yang sangat kompleks. Pemerintah Negara mengelola berbagai dimensi kehidupan seperti bidang sosial, kesejahteraan masyarakat, ekonomi, keuangan, politik, integrasi sosial, dan pertahanan keamanan dalam negeri. Dalam hal ini dapat kita lihat bahwa Pemerintah Pusat mempunyai kewajiban yaitu memberikan pelayanan dan perlindungan kepada masyarakat, menjaga keutuhan negara-bangsa, serta mempertahankan diri dari kemungkinan serangan dari negara lain. Itu semua

Oleh karena itu, tidaklah mungkin hal ini dilakukan dengan cara sentralistik. Dengan demikian, pembagian tugas serta pemberian kewenangan merupakan hal yang sama sekali tidak mungkin dihindarkan dalam sebuah negara modern. Pemberian kewenangan (*Devolution of Authority*) kepada unit-unit atau satuan pemerintahan yang lebih rendah dan lebih kecil merupakan suatu kebutuhan yang mutlak dan tidak dapat dihindari.

## 2. Pemerintah daerah sebagai persiapan untuk karier politik

Banyak kalangan ilmu politik sepakat bahwa pemerintah daerah merupakan langkah persiapan untuk meneliti karier lanjutan, terutama karier dibidang politik dan pemerintahan ditingkat nasional.

## 3. Stabilitas Politik

Salah satu manfaat dari desentralisasi-otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah penciptaan politik yang stabil dengan alasan yang dapat dipertanggung jawabkan.

## 4. Kesetaraan Politik

Dengan dibentuknya pemerintahan daerah maka kesetaraan politik di antara berbagai komponen masyarakat akan terwujud. Hal ini terjadi karena masyarakat ditingkat lokal mempunyai kesempatan untuk terlibat dalam politik.

## 5. Akuntabilitas Publik

Demokrasi politik akan menciptakan kebebasan bagi warga masyarakat. Artinya, si pemegang jabatan public harus mampu  
 ..... lembaga-lembaga negara untuk pilihan kebijaksanaan dan

politiknya kepada warga masyarakat yang mempercayakan kepadanya jabatan publik tersebut.

Riswandha Imawan menyatakan bahwa untuk mewujudkan prinsip desentralisasi tersebut, maka diperlukan beberapa hal. Setidaknya terdapat 5 (lima) kebutuhan yang harus dipenuhi untuk mewujudkan desentralisasi. Beberapa hal tersebut antara lain:<sup>24</sup>

- a. *Resource*, atau sumber daya baik alam maupun manusia.
- b. *Structure*, jaringan institusi maupun fungsi yang benar-benar dibutuhkan namun tidak kompleks sehingga membingungkan masyarakat yang dilayani.
- c. *Technology*, sarana komunikasi yang sangat membantu mengatasi kendala spasial dalam penyelenggaraan pemerintah.
- d. *Support*, dukungan dari masyarakat baik melalui lembaga formal (misalnya DPRD) maupun informal (misalnya LSM).
- e. *Leadership*, gaya kepemimpinan yang sesuai dengan perkembangan masyarakat (utamanya kecerdasan masyarakat).

## **B. Teori Perundang – Undangan.**

Sendi negara berdasarkan atas hukum termuat dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (3) “*negara Indonesia adalah negara hukum*”, negara berdasarkan atas hukum ditandai oleh beberapa asas, antara lain asas bahwa semua perbuatan atau tindakan pemerintahan atau negara harus didasarkan pada ketentuan hukum tertentu yang sudah ada sebelum perbuatan atau tindakan dilakukan. Campur tangan atas hak

berdasarkan aturan-aturan hukum tertentu. Asas ini lazim disebut dengan asas legalitas (*Legaliteitsbeginsel*).

Dalam setiap negara hukum dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintah harus berdasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu atau mendahului tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan. Dengan demikian setiap perbuatan atau tindakan administrasi harus didasarkan atas aturan atau *rule and procedures (regels)*<sup>25</sup>.

Mengenai tujuan pembentukan peraturan perundang-Undangan T.Koopman berpendapat<sup>26</sup> :

“Fungsi pembentukan peraturan perundang-undangan itu semakin terasa diperlukan kehadirannya karena di dalam negara yang berdasarkan atas hukum modern (*verzorgingsstaat*), tujuan utama pembentukan Undang-Undang bukan lagi menciptakan kodifikasi bagi nilai-nilai dan norma-norma kehidupan yang sudah mengendap dalam masyarakat, melainkan menciptakan kodifikasi atau perubahan dalam kehidupan masyarakat”

Berkaitan dengan hal di atas Bagir Manan yang mengutip pendapat P. J. P. Tak tentang *wet in materiele zin*, melukiskan pengertian perundang-undangan dalam arti material yang esensinya sebagai berikut:

- a. Peraturan perundang-undangan yang berbentuk tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, maka peraturan perundang-undangan

---

<sup>25</sup> Jimmly Asshiddiqie, 2005, *konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sekretariat Jendral dan Kepanitraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm 155.

sebagai kaidah hukum lazim disebut sebagai hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*).

- b. Peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat peraturan yang berlaku mengikat umum (*agemeen*).
- c. Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa peristiwa perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu<sup>27</sup>.

Maria Farida Indrati Soeprapto menyatakan bahwa Istilah perundang-undangan (*legislation, wetgeving* atau *gesetzgebung*) mempunyai 2 (dua) pengertian yang berbeda, yaitu:

- a. Perundang-undangan merupakan proses pembentukan/proses membentuk peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah;
- b. Perundang-undangan adalah segala peraturan negara, yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah<sup>28</sup>.

Soehino, memberikan pengertian istilah perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Pertama, berarti proses atau tata cara pembentukan peraturan-peraturan perundangan negara dari jenis dan tingkat tertinggi yaitu undang-undang sampai yang terendah, yang dihasilkan secara atribusi atau delegasi dari kekuasaan perundang-undangan.

<sup>27</sup> Bagir Manan, 1995, *sistem dan Teknik Pembuatan Peraturan Perundang – Undang Tingkat Daerah*, Universitas Bandung, LPPM, hlm 40.

<sup>28</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, *Perundang-undangan, Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius

- b. Kedua, berarti keseluruhan produk peraturan-peraturan perundangan tersebut<sup>29</sup>.

Sedangkan dalam ilmu hukum (*rechtswetenschap*) membedakan antara Undang-Undang dalam arti materiil (*wet in materiele zin*), dan Undang-Undang dalam arti formal (*wet in formele zin*). Dalam arti materiil, Undang-Undang adalah setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum. Inilah yang dimaksud dengan peraturan perundang-undangan dari uraian ini tidaklah begitu salah kalau orang awam mengatakan bahwa setiap aturan tertulis yang dibuat atau dikeluarkan oleh pejabat yang berwenang adalah Undang-Undang. Hanya Undang-Undang disini dalam arti materiil bukan dalam arti formal.

Dalam arti formal, Undang-Undang adalah keputusan tertulis sebagai hasil kerjasama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislative yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat secara umum. Dilihat dari bentuknya yang tertulis dan sifat mengikat yang mengikat secara umum, maka Undang-Undang adalah salah satu jenis peraturan perundang-undangan. Perbedaannya dengan peraturan perundang-undangan lain terletak pada cara pembentukannya, yaitu kerjasama antara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif.

Jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia menurut Maria Farida Indrati dapat dibedakan menjadi menjadi dua :

1. Peraturan perundang-undangan di tingkat pusat.
  - a. Undang-Undang;

<sup>29</sup> Soehino, 2006, *Hukum Tata Negara; Teknik Perundang-undangan (Setelah Dilakukan Perubahan Pertama Law Perubahan Kedua Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945)*. RPFY, Yogyakarta.

- b. Peraturan Pemerintah (PP);
  - c. Peraturan Presiden (PERPRES);
  - d. Peraturan Menteri (PERMEN);
  - e. Peraturan Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen;
  - f. Peraturan Direktur Jendral Departemen;
  - g. Peraturan Badan Hukum Negara.
2. Peraturan perundang-undangan di tingkat daerah.
- a. Peraturan Daerah Provinsi;
  - b. Peraturan Gubernur/Kepala Daerah Provinsi;
  - c. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota;
  - d. Peraturan Bupati atau Walikota/Kepala Daerah kabupaten/Kota<sup>30</sup>.

Pendapat Maria Farida Indrati mengenai jenis peraturan perundang-undangan di atas berdasarkan pendapatnya pada landasan teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen yang membagi peraturan perundang-undangan dari tingkat yang tertinggi hingga tingkat yang terendah.

Menurut sistem hukum Indonesia, peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) disusun dalam suatu tingkat yang disebut hirarki peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Undang-Undang No. 10 tahun 2004 Pasal 7 ayat (1) hirarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-undang /Peraturan Pengganti Undang-Undang ;
- c. Peraturan Pemerintah;

<sup>30</sup> Maria Farida Indrati, *Op Cit*, hlm 195-203

d. Peraturan Presiden;

e. Peraturan Daerah.

Tata urutan diatas menunjukkan tingkat masing-masing bentuk yang bersangkutan, dimana yang disebut lebih dahulu mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari pada bentuk-bentuk yang tersebut dibelakangnya (dibawahnya). Disamping itu, tata urutan diatas mengandung konsekuensi hukum, bentuk peraturan atau ketetapan yang tingkatnya lebih rendah tidak boleh mengandung materi yang bertentangan dengan materi yang dimuat dalam suatu peraturan yang bentuknya lebih tinggi.

Dalam skripsi ini penulis akan membahas salah satu peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia yaitu Peraturan Daerah, dimana peraturan daerah tersebut nantinya akan menjadi objek penelitian dalam skripsi ini.

### C. Teori Pengawasan.

Berdasarkan pandangan Sujamto, jika berbicara tentang pengawasan, biasanya yang kita maksud adalah salah satu fungsi dasar manajemen yang dalam bahasa Inggris disebut *controlling*. Pengawasan dalam arti luas adalah pengawasan dalam arti *controlling* itu. Setiap manajer atau pimpinan organisasi, mau tidak mau harus melaksanakan fungsi pengawasan tersebut apabila ia ingin tugasnya berhasil dengan baik.

Dalam bahasa Indonesia, fungsi *controlling* itu mempunyai dua padanan, yaitu *pengawasan* dan *pengendalian*. Pengawasan di sini adalah pengawasan dalam arti sempit, yang diberi definisi sebagai: "segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas

atau pekerjaan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Adapun pengendalian itu pengertiannya lebih “*forceful*” daripada pengawasan, yaitu sebagai “segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pelaksanaan tugas atau pekerjaan berjalan sesuai dengan semestinya”.<sup>31</sup>

Jadi, pengawasan segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Dari batasan tersebut, jelaslah bahwa tujuan pengawasan adalah untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang objek yang diawasi, apakah sesuai dengan yang semestinya, yaitu standar yang berlaku bagi pekerjaan yang bersangkutan, disebut menyimpang atau terjadi penyimpangan. Dan pengawasan yang baik harus dapat mengungkapkan sebab-sebab terjadi penyimpangan tersebut, karena itu merupakan bagian dari kenyataan sebenarnya yang dimaksud dalam batasan pengawasan tersebut.

Apabila dikaitkan dengan masalah penyimpangan, tujuan pengawasan adalah untuk mengetahui terjadi atau tidak terjadinya penyimpangan. Kembali pada persoalan pokok, pengawasan dan pengendalian adalah mutlak diperlukan untuk mencegah atau setidaknya mengurangi kemungkinan terjadinya penyimpangan dan kesalahan. Bagi penyelenggara manajemen yang baik dapat dikatakan bahwa pengawasan dan pengendalian adalah merupakan *condition sine qua non*. Pengawasan dan pengendalian diperlukan terus menerus sebagai pangkal terhadap kecenderungan yang menyimpang dari semestinya.

Dengan demikian yang dimaksud dengan produk hukum daerah tentunya tidak lain adalah kaidah-kaidah hukum yang berlaku mengikat di masing-masing

<sup>31</sup> Suianto, 1987. *Aspek-Aspek Pengawasan di Indonesia*. Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 53-66.

wilayah negara dan di bentuk berdasarkan inisiatif masing-masing daerah. Bertitik tolak dari argumentasi tersebut, maka latar belakang keberadaan produk hukum daerah dalam lingkup negara yang desentralistik akan bersumber pada beberapa prinsip yaitu<sup>32</sup>:

- a) Prinsip negara hukum : didalam prinsip negara hukum dikenal adanya pemancaran kekuasaan, yaitu pendelegasian atau pendistribusian kekuasaan secara vertikal. Dengan demikian Desentralisasi yang menimbulkan otonomi daerah dan memunculkan adanya produk hukum daerah pada hakikatnya merupakan implementasi dari pemancaran kekuasaan khususnya di bidang legislsi.
- b) Prinsip demokrasi : dalam negara demokrasi maka Desentralisasi yang menimbulkan otonomi daerah merupakan sarana yang tepat untuk mengimplementasikan prinsip demokrasi dipemerintahan tingkat lokal. Masyarakat merupakan gambarannya dari kehendak daerah melakukan pengaturan dalam memenuhi kebutuhan riil masyarakat suatu daerah.
- c) Prinsip welfare setate : dalam negara kesejahteraan fungsi negara adalah sebagai pelayan masyarakat (*public services*) dalam rangka meningkatkan kesejahteraan umum rakyatnya. Dengan demikian Desentralisasi dan otonomi daerah merupakan prinsip yang paling efektif dipergunakan untuk mendekatkan pelayanan pada masyarakat tersebut. Disinilah letak pentingnya produk hukum daerah guna memberikan landasan bagi pemerintah daerah dalam melaksanakan *public service*.

---

<sup>32</sup> Implikasi produk hukum daerah terhadap pembangunan hukum nasional, diselenggarakan oleh pusat kajian dampak regulasi dan Otonomi daerah (SADAR OTDA) UGM bekerjasama dengan DPRD RI 17 Juli 2009

d) Prinsip ke-bineka-an : dalam negara yang komposisi kehidupan masyarakatnya demikian beragam diberbagai aspek kehidupan yang plural justru akan menimbulkan rasa ketidakadilan. Dengan demikian Desentralisasi dan Otonomi daerah dapat digunakan untuk menampung keanekaragaman masyarakat Indonesia. Dengan demikian melalui bingkai ke-bineka-an inilah keanekaragaman Produk Hukum Daerah yang bernafaskan kearifan lokal sekaligus menjadi pradigma pembangunan hukum nasional.

Di samping itu, salah satu prinsip negara berdasarkan hukum dan negara berkonstitusi adalah adanya pembagian dan pembatasan kekuasaan negara atau pemerintah. Kewenangan yang diberikan kepada daerah yang diberikan untuk mengurus sebagian urusan pemerintahan, sebagian urusan rumahtangganya, merupakan caramembagi kekuasaan dan membatasi kekuasaan pemerintahan tingkat lebih tinggi<sup>33</sup>.

Menurut Muchan, menyebutkan bahwa pengawasan terhadap perbuatan alat administarsi negara dapat dibedakan menjadi 2 (dua) bagian, yaitu<sup>34</sup>.

#### 1. Pengawasan yang Bersifat Preventif.

Dengan diilhami oleh pemikiran Logemman, bahwa Negara adalah organisasi jabatan, sedangkan tugas, wewenang dan hak jabatan dijalankan oleh perseorangan yang disebut aparat pemerintah, maka konklusinya perwujudan pemerintah ini Nampak dari aksi dan iteraksi aparat pemerintah ini. Oleh karenanya tercapai atau tidaknya *the clean*

<sup>33</sup> Wakil rektor III UAJY direktur eksekutif parliamen watch yogyakarta, setaf ahli Anggota DPD-RI, anggota dewan kehormatan perhimpunan advokat Indonesia (PRADI) DIY.

<sup>34</sup> Muchan, 1981, *Prinsip-prinsip Dasar Hukum Administrasi Negara dan Pembangunan Administrasi Negara*

*and strong government*, sangat tergantung dari bersih tidaknya aksi dan interaksi para aparat pemerintah itu sendiri.

Fungsi administrasi negara adalah pemberian pelayanan kepada umum (*public service*). Oleh karenanya kebersihan aparat pemerintah dapat diukur dari dua indicator sebagai berikut:

- a. Frekuensi timbulnya kerugian pada individu sebagai akibat perbuatan (aksi) aparat pemerintah;
- b. Bobot perlindungan hukum yang diberikan oleh pemerintah selaku penguasa kepada pihak individu.

Dalam rangka perwujudan *the clean and strong government*, pemerintah akan selalu berusaha untuk menekankan seminimal mungkin terjadinya perbuatan pemerintahan yang tendensinya merugikan pihak *administrabele*. Usaha yang paling tepat dalam hal ini adalah mengadakan pengawasan yang ketat terhadap perbuatan alat administarsi negara. Penciptaan sikap diri aparat pemerintah dalam bentuk usaha pengawasan secara benar-benar niscaya diharapkan dapat memenuhi rasa keadilan dan kedmaian.

## 2. Pengawasan yang bersifat Represif.

Untuk melaksanakan pengawasan yang bersifat represif terhadap aparat pemerintah, maka diperlukan pemeriksaan dalam peradilan. Biasanya perbuatan pemerintah tidak semata-mata hanya berlandaskan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku saja (landasan yuridis) akan tetapi juga berlandsakan pada faktor-faktor politis dan sosiologis. Oleh karenanya harus dibentuk suatu peradilan yang memeriksa dan menguui perbuatan-perbuatan aparat pemerintah baik

secara yuridis, politis maupun sosiologis. Untuk itu perlu dibentuk peradilan administarsi negara yang mandiri.

Hak control rakyat (pengawasan), dalam hal ini dimaksudkan bahwa rakyat memiliki hak mengawasi kepala negara dan seluruh pejabat dalam semua pekrjaan dan tingkah laku mereka yang menyangkut urusan negara. Masyarakat mendapat hak ini karena hubungannya dengan kepala negara yang sangat erat, yaitu hubungan wakil dengan orang yang diwakilkan. Hak pengawasan ini dimaksudkan untuk meluruskan kepala negara jika ia menyimpang dari jalan yang lurus dalam pemerintahan<sup>35</sup>.

Berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah (PP) Republik Indonesia No. 20 tahun 2001 tentang pembinaan dan pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Ketentuan Umum, Bab I angka 7 dan 8 menyebutkan: Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, pemerintah wajib melakukan pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan daerah merupakan upaya yang dilakukan pemerintah dan atau wakil pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. pengawasan penyelenggaraan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam melaksanakan pembinaan, Gubernur memberikan:

---

<sup>35</sup> Dahlan Thaib, dkk. 1999. *Teori dan Hukum Konstitusi*. Pt Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 52

- a. Penjabaran pedoman terhadap penyelenggaraan Pemerintah Kabupaten dan Kota termasuk pertanggung jawaban laporan dan evaluasi atas akuntabilitas kinerja Bupati dan Walikota;
- b. Bimbingan lebih lanjut terhadap penyusunan prosedur dan tata kerja pelaksanaan Pemerintahan Kabupaten dan Kota;
- c. Pelatihan terhadap sumber daya manusia, aparat Pemerintah Kabupaten dan Kota;
- d. Arahan lebih lanjut yang ditujukan terhadap penyusunan rencana, program, dan kegiatan/proyek yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota dalam Propinsi yang bersangkutan sesuai dengan perodesasinya mengacu kepada kebijakan Pemerintah Kabupaten dan Kota<sup>36</sup>.

Pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan otonomi daerah dimaksudkan untuk mencapai beberapa tujuan, antara lain:

1. Mencapai tingkat kinerja tertentu;
2. Menjamin susunan administarsi yang terbaik dalam operasi unit-unit pemerintahan daerah, baik secara internal maupun hubungannya dengan lembaga-lembaga lain;
3. Untuk memperoleh perpaduan yang maksimum dalam pengelolaan pembangunan daerah dan nasional;
4. Untuk melindungi warga masyarakat dari penyalahgunaan kekuasaan di daerah;
5. Untuk mencapai integritas nasional;

---

<sup>36</sup> Penjelasan Pasal 4 Peraturan Pemerintah No. 20 tahun 2001

6. Pembinaan dan pengawasan tetap dijaga agar tidak membatasi inisiatif dan tanggung jawab daerah, di samping itu hal ini merupakan upaya menyelaraskan nilai efisiensi dan demokrasi.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 79 tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, terdapat tiga jenis pengawasan yaitu:

1. Pasal 20–Pasal 36 : yaitu pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah;
2. Pasal 37–Pasal 42 : yaitu pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, Dan;
3. Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD : dalam hal ini DPRD sesuai fungsinya dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan daerah di dalam wilayah kerja sesuai peraturan perundang–undangan yang berlaku.

Pengawasan terhadap Perda sebagaimana yang dimaksud dalam Peraturan Pemerintah No. 79 than 2005 yang dilakukan terhadap Rancangan Perda dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah sebelum diberlakukan. Khusus terhadap Raperda tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD, Raperda Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Raperda tentang Rencana Tata Ruang disampaikan paling lama 3 hari setelah disetujui bersama oleh DPRD

dan Kepala Daerah untuk dievaluasi adalah Mendagri untuk Raperda

dan Gubernur untuk Raperda Kabupaten/Kota. Evaluasi

6. Pembinaan dan pengawasan tetap dijaga agar tidak membatasi inisiatif dan tanggung jawab daerah, di samping itu hal ini merupakan upaya menyelaraskan nilai efisiensi dan demokrasi.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 79 tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, terdapat tiga jenis pengawasan yaitu:

1. Pasal 20–Pasal 36 : yaitu pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah;
2. Pasal 37–Pasal 42 : yaitu pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, Dan;
3. Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD : dalam hal ini DPRD sesuai fungsinya dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan daerah di dalam wilayah kerja sesuai peraturan perundang–undangan yang berlaku.

Pengawasan terhadap Perda sebagaimana yang dimaksud dalam Peraturan Pemerintah No. 79 than 2005 yang dilakukan terhadap Rancangan Perda dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah sebelum diberlakukan. Khusus terhadap Raperda tentang APBD dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah tentang Penjabaran APBD, Raperda Pajak Daerah, Retribusi Daerah dan Raperda tentang Rencana Tata Ruang disampaikan paling lama 3 hari setelah disetujui bersama oleh DPRD dan Kepala Daerah untuk dievaluasi adalah Mendagri untuk Raperda Provinsi dan Gubernur untuk Raperda Kabupaten/Kota. Evaluasi

terhadap Raperda dan Rancangan Peraturan Kepala Daerah dilakukan paling lambat 15 hari kerja sejak diterimanya rancangan tersebut<sup>37</sup>.

Kepala daerah (Gubernur dan Bupati/Walikota) wajib menindaklanjuti hasil evaluasi terhadap Rancangan Perda atau Rancangan Peraturan Kepala Daerah dalam waktu paling lama 7 hari sejak diterima. Apabila Kepala Daerah (Gubernur atau Bupati/Walikota) tidak menindak lanjuti atau merevisi hasil evaluasi, maka Peraturan Daerah atau Peraturan Kepala Daerah yang telah ditetapkan dapat dibatalkan oleh pejabat yang lebih tinggi, yakni untuk Provinsi dilakukan oleh Mendagri dengan Peraturan Menteri, sedangkan untuk Kabupaten/Kota dibatalkan oleh Gubernur dengan Peraturan Gubernur. Kepala Daerah yang tidak dapat menerima pembatalan Perda atau Peraturan Kepala Daerah oleh Mendagri atau oleh Gubernur untuk Kabupaten/Kota dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lama 15 hari kerja sejak diterimanya pembatalan.

Ketentuan dan model pengawasan seperti yang diatur dalam Undang-Undang No.32 tahun 2004 dan beberapa peraturan pelaksanaannya tersebut di atas, jelas menunjukkan bahwa pola pengawasan *Preventif* yang artinya; Bersifat struktural dan spesifik karena sebelumnya telah ditetapkan keputusan-keputusan mana saja (jenis-jenis keputusan) yang harus disampaikan kepada pemerintahan yang lebih atas untuk memperoleh pengesahan. Pengawasan preventif ini di bedakan menjadi dua yaitu; Pertama; pengawasan dijalankan

<sup>37</sup> Pasal 20 Peraturan Pemerintah No. 70 tahun 2005

sebelum pemerintah tingkat yang lebih rendah mengambil atau menetapkan suatu keputusan. Kedua; pengawasan dilakukan setelah pemerintah tingkat yang lebih rendah mengambil keputusan, tapi sebelum keputusan itu berlaku dan mempunyai akibat hukum.

Pola pengawasan *Represif*<sup>38</sup>; yang artinya; pengawasan dilakukan setelah suatu keputusan mempunyai akibat hukum (*rechtsgevolgen*) baik dalam bidang ekonomi maupun tugas pembantuan. Dalam Undang-Undang 1983, pengawasan represif dilakukan dalam bentuk pembatalan (*vernietiging*) di dalam Undang-Undang Gemeente, selain pembatalan juga diatur mengenai penangguhan (*sechorsing*) demikian juga Undang-Undang provinsi. Terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah masih dianut oleh Undang-Undang No.32 tahun 2004. Hanya saja dalam pengesahan Perda dan Keputusan Kepala Daerah wewenang pengawasan *Preventif* sudah tidak dianut lagi tetapi lebih menekankan pada pengawasan *Represif*.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 Pasal 70 emberikan penegasan tentang pengawasan represif sebagai berikut;

- 1) Perda atau keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan perundang-undangan atau Perda tingkat atasnya ditangguhkan berlakunya atau dibatalkan oleh pejabat yang berwenang.
- 2) Apabila Gubernur Kepala Daerah tidak menjalankan haknya untuk menangguhkan atau membatalkan Perda tingkat II dan

<sup>38</sup> *Lexis*, *11* *Malay Community Development, Finance & Services, Development and Public Services, Chapter 1, Part 1*

atau keputusan Kepala Daerah tingkat II sesuai dengan yang dimaksud pada Ayat 1 Pasal ini, maka penangguhannya atau pembatalannya di lakukan oleh Menteri Dalam Negeri.

- 3) Pembatalan perda dan atau keputusan Kepala Daerah yang dimaksud dalam Ayat-ayat (1) dan (2) Pasal ini, karena bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan Perundang-undangan atau Perda tingkat atasnya, mengakibatkan batalnya dari semua Perda dan atau keputusan Kepala Daerah yang dimaksud, sepanjang masih dapat di batalkan.

Dari pemaparan diatas dapat disimpulkan, bahwa Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 sangat membatasi ruang gerak daerah untuk mengatur dirinya, apakah itu dalam pembentukan Perda dan atau keputusan Kepala Daerah. Dengan keberadaan berbagai macam pengawasan dari pusat kedaerah, sesungguhnya hal itu menampakan ketidak percayaan Pusat terhadap Daerah.

Akan tapi kebijakan otonomi menurut Undang-Undang No.32 Tahun 2004, Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah baik dari segi kebijakan maupun dari aspek implementasi, terjadi kelemahan-kelemahan dari sisi kebijakan. Sehingga memunculkan dampak negatif dalam implementasi otonomi daerah. Akibat dari kelemahan-kelemahan muncullah desakan perlunya revisi terhadap Undang-Undang No.22 Tahun 1999. Desakan tersebut di usulkan dari berbagai pihak termasuk LIPI, usulan LIPI tersebut berbeda dengan pemerintah (Dendagri). Dimana terlibat dari

isi UU No 32 Tahun 2004, dalam melakukan revisi atas UU No. 22 Tahun 1999, dengan perubahan yang mendasar yakni menerapkan kebijakan otonomi daerah dengan melakukan resentralisasi.

Berdasar pemaparan di atas secara umum bahwa UU No.32 Tahun 2004, tentang daerah ber sifat resentralisasi, sehingga tak sedikit kalangan menyebut bahwa UU No. 32 Tahun 2004 sama seperti UU No. 5 Tahun 1974, adanya resentralisasi tersebut terlihat dari berbagai indikator, diantaranya;

- a. Dihilangkannya atau digantinya kata wewenang menjadi urusan, ini merupakan hal yang fundamental sebab kata wewenang dan urusan dua kata yang berbeda secara substansial.
- b. Dalam pembagian kewenangan juga terjadi resentralisasi, pada UU No.22 Tahun 1999, pemda memiliki wewenang pada semua urusan pemerintahan kecuali yang menjadi wewenang pemerintah, pada UU No. 32 Tahun 2004, hal itu tidak terdapat lagi pemerintah daerah jadi terbatas karena wewenang pemda bukan sepenuhnya.
- c. Sentralisasi itu juga terlihat dari posisi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, jika pada UU No.22 Tahun 1999, gubernur hanya sebagai koordinator saja