

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Pemerintah

1. Pengertian Pemerintah

Banyak pengertian atau definisi tentang pengertian pemerintahan yang dikemukakan para ahli di dalam berbagai literatur berikut merupakan pengertian pemerintahan. Secara etimologis, pemerintahan berasal dari pemerintah, sedangkan pemerintah berasal dari perkataan perintah. Menurut kata tersebut mempunyai arti sebagai berikut: Perintah adalah perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu, pemerintah adalah kekuasaan memerintah sesuatu negara (daerah-negara) atau badan yang tertinggi yang memerintah sesuatu negara, sedangkan arti dari pemerintahan tersebut adalah perbuatan (cara, hal urusan dan sebagainya) memerintah.²

Pemerintahan secara umum mengandung makna yaitu keseluruhan struktur dan proses-proses, yang di dalamnya tersebut terlibat kebijaksanaan-kebijaksanaan serta keputusan-keputusan yang bersifat mengikat serta atas nama kehidupan bersama.³

Pemerintahan dalam arti luas adalah segala bentuk kegiatan atau *aktifitas* penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh organ-organ negara yang

² Pamudji, 1994, *Perbandingan Pemerintahan*. Jakarta, Bumi Aksara, hlm. 3.

³ Syafiie, 1992, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: PT. Eresco, hlm. 17.

mempunyai otoritas atau kewenangan untuk menjalankan kekuasaan, sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah aktifitas atau kegiatan yang diselenggarakan oleh fungsi eksekutif yang dalam hal ini dilaksanakan oleh presiden sampai dengan level birokrasi yang paling rendah tingkatannya.⁴

Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah Pasal 1 ayat (2) tentang Pemerintahan Daerah, pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

2. Pengertian Pemerintah Daerah

Pemerintahan daerah adalah penyelenggara pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas desentralisasi, pemerintahan daerah kabupaten/kota mempunyai kewenangan untuk melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, dan kesejahteraan pegawai.⁵

Dalam menjalankan urusan pemerintahan, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri

⁴ Handoyo, 2003, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*. Yogyakarta: Andi Offset, hlm. 84.

⁵ Syafie, 2003, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia (SANRI)*, Jakarta, Bumi Aksara, hlm. 129.

urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menggunakan 3 (tiga) asas umum yaitu :

- a. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 ayat (7) UU No.32 tahun 2004);
- b. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu (Pasal 1 ayat (8) UU No.32 Tahun 2004);
- c. Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu (Pasal 1 ayat (9) UU No.32 Tahun 2004).

Dalam tataran yuridis-normatif, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 telah menentukan konsep Indonesia sebagai satu

Negara Kesatuan (*Eenheidstaat*) sehingga di dalamnya tidak dimungkinkan adanya daerah yang bersifat negara (*staat*) juga.

Hal ini berarti pembentukan daerah otonom di Indonesia diletakkan dalam kerangka desentralisasi dengan tiga ciri utama, yaitu:

- a. Tidak dimilikinya kedaulatan yang bersifat semu kepada daerah selayaknya dalam negara bagian pada negara yang berbentuk federal;
- b. Desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atas urusan pemerintahan tertentu yang ditetapkan dalam suatu peraturan perundang-undangan tingkat nasional
- c. Penyerahan urusan tersebut direpresentasikan sebagai bentuk pengakuan pemerintahan pusat pada pemerintah daerah dalam rangka mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan ciri khasnya masing-masing.

3. Sejarah Pemerintah Daerah

Dalam sejarahnya, di Indonesia pernah dikenal istilah Daerah Swatantra, yang sekarang ini dikenal dengan pemerintahan daerah. Pemerintahan umum pusat di daerah pada masa kemerdekaan disebut Pamong praja, masa Belanda disebut *Binnenlandsbestuur*, *bestuurdiants*-pemerintahan pangreh praja. Pemerintahan khusus pusat di daerah dalam

keseharian disebut Jawatan atau dinas pusat di Daerah atau dinas vertikal. Jadi pemerintahan lokal tidak sama dengan pemerintahan daerah. Pemerintahan lokal meliputi pamong praja, jawatan vertical dan pemerintahan daerah.

Menurut Kaho mendefinisikan *local government* adalah: "Bagian dari pemerintah suatu negara atau bangsa yang berdaulat yang dibentuk secara politis berdasarkan UU yang memiliki lembaga atau badan yang menjalankan pemerintahan yang dipilih masyarakat daerah tersebut, dan dilengkapi dengan kewenangan untuk membuat peraturan, memungut pajak serta memberikan pelayanan kepada warga yang ada didalam wilayah kekuasaannya."⁶

Selanjutnya dalam Bab I ketentuan umum Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan Pemerintah oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁶ Kaho., *Loc Cit.*, hlm 40

B. Tinjauan Umum Tentang Desentralisasi dan Otonomi Daerah

1. Pengertian Desentralisasi

Desentralisasi secara prinsipal di Indonesia dalam bentuk desentralisasi perundangan (*regeling*) dan pemerintahan (*bestuur*). Desentralisasi tersebut diatur dalam pasal 18 UUD Tahun 1945 . Namun demikian, desentralisasi dari sudut asal usul bahasa berasal dari bahasa latin yaitu “*de*” atau lepas dan “*centrum*” atau pusat sehingga desentralisasi berarti melepaskan diri dari pusat. Hal ini berarti bahwa adanya kewenangan dari bagian atau bawahannya untuk melaksanakan sesuatu yang diserahkan dari pusat dengan tetap adanya hubungan pusat dengan bagian atau bawahannya.⁷

Didalam arti ketatanegaraan yang dimaksud desentralisasi itu adalah pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Desentralisasi juga adalah cara atau system untuk mewujudkan asas demokrasi, yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara.

Menurut J.H.A. Logeman desentralisasi dapat dibagi menjadi 2 (dua) macam, yaitu:

- a. Dekonsentrasi (*deconcentratie*) atau “*ambtelijke decentralisatie*” yaitu pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara

⁷ Supriatna, 1996, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Jakarta, Bumi Aksara, hlm 1

Sementara itu Menurut Corolie Bryant dan Louis G. With menegaskan bahwa desentralisasi adalah “Transfer kekuasaan yang dapat dibedakan ke dalam desentralisasi administrasi dan desentralisasi politik”.⁸

Desentralisasi administrasi merupakan pendelegasian wewenang pelaksanaan yang diberikan kepada pejabat pusat ditingkat lokal. Sebaliknya desentralisasi politik adalah pemberian kewenangan dalam membuat keputusan dan pengawasan tertentu terhadap sumber-sumber daya yang diberikan kepada badanbadan pemerintah regional dan lokal, dengan tujuan untuk pemberdayaan lokal.

b. Kelompok Kontinental

Menurut R. Tresna membedakan desentralisasi atas dua bagian, yakni: “*Amtalijke decentralitie*” (desentralisasi jabatan) atau dekonsentrasi dan “*staatskundige decentralitie*” (desentralisasi ketatanegaraan) yang dibagi lagi ke dalam desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional.⁹

Desentralisasi jabatan adalah pemberian atau penyerahan kekuasaan dari atas ke bawah dalam rangka kepegawaian guna kelancaran pekerjaan semata-mata. Sedangkan desentralisasi

⁸ Jimung, 2005, *Politik Local dan Pemerintah Daerah dalam Perspektif Otonomi Daerah*. Yogyakarta, Yayasan Pustaka Nusatama, hlm 29

⁹ *Ibid.*, hlm 3.

ketatanegaraan merupakan pemberian kekuasaan untuk mengatur daerah di dalam lingkungannya guna mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara.

Sebaliknya Menurut Amran Muslimin tidak memasukkan dekonsentrasi sebagai salah satu jenis dari desentralisasi, desentralisasi dibedakan menjadi tiga bagian, yaitu:

- 1) Desentralisasi politik, yakni pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat yang meliputi hak mengatur dan mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu.
- 2) Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak kepada golongan-golongan tertentu untuk mengurus segolongan kepentingan tertentu dalam masyarakat, baik terikat maupun tidak pada suatu daerah tertentu.
- 3) Desentralisasi kebudayaan adalah pemberian hak kepada golongan-golongan minoritas dalam masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaan sendiri, seperti mengatur pendidikan, agama dan sebagainya.

Menurut Ryaas Rasyid mendefinisikan desentralisasi yaitu adanya pelimpahan wewenang dari tingkat atas organisasi kepada tingkat bawahnya secara hirarkhis.¹⁰

Sedangkan Rondinelli dalam Yudoyono menjelaskan bahwa “Desentralisasi dapat dipahami sebagai penyerahan wewenang politik dan perundang-undangan untuk perencanaan, pengambilan keputusan dan manajemen pemerintahan dari pemerintah (pusat) kepada unit-unit sub nasional (daerah/wilayah) administrasi negara atau kepada kelompokkelompok fungsional atau organisasi non pemerintahan/swasta.”¹¹

Selanjutnya berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (7) menyebutkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang Pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Terdapat beberapa alasan mengapa pemerintah perlu melaksanakan desentralisasi kekuasaan kepada pemerintah daerah, mengenai alasan-alasan ini The Liang Gie dalam Kaho menyatakan sebagai berikut.¹²

¹⁰ Yudoyono, 2001, *Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Penda dan Anggota DPRD*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, hlm 20

¹¹ *Ibid.*

¹² Kaho., *Op.cit*

- 1) Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan (*game theory*), desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya dapat menimbulkan tirani;
- 2) Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi;
- 3) Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada daerah;
- 4) Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpukan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan dan latar belakang sejarahnya;
- 5) Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Selanjutnya menurut Mariun dalam Kaho menyebutkan alasan dianutnya desentralisasi adalah:

- 1) Demi tercapainya efektivitas pemerintahan;
- 2) Demi terlaksananya demokrasi di/dari bawah (*grassroots democracy*).

2. Pengertian Otonomi Daerah

1. Istilah Otonomi Daerah

Istilah otonomi atau berasal dari bahasa Yunani (*autos*=sendiri) dan (*nomos*=undang-undang) yang berarti perundangan sendiri (*zelfwetgeving*). Menurut perkembangan sejarah pemerintahan di Indonesia, otonomi selain mengandung arti “perundangan” (*regeling*), mengandung arti pula “pemerintahan” (*bestuur*).¹³

Menurut Priyatmoko dalam Mongid mengartikan otonomi sebagai:

- a. Rakyat atau masyarakat setempat memiliki kesempatan untuk berpartisipasi dan melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan;
- b. Pemerintah atau pemegang kekuasaan politik akan lebih responsif dan akomodatif terhadap tuntutan rakyat, lebih bertanggung jawab dan transparan dalam menjalankan kekuasaannya;
- c. Pemerintah rela berbagi kekuasaan dengan rakyat atau berbagai komponen dalam masyarakat;

¹³ Supriatna, *Op.cit*

- d. Terbuka kesempatan untuk saling belajar dan saling mengoreksi ke arah penyelenggaraan *good and clean governance*;
- e. Rakyat dan aparat pemerintah harus lebih aktif dan kreatif mencari jalan untuk memajukan kehidupan bersama, dan
- f. Penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, serta pengelolaan sumber daya daerah hendaklah menjadi lebih efisien dan efektif.

Menurut Widjaja mengartikan otonomi daerah sebagai berikut:

"Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan." Sedangkan daerah otonom 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.¹⁴

Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam pasal 1 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan

¹⁴ Widjaja, 2002, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, hlm 78

kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan definisi-definisi diatas, bahwa otonomi daerah merupakan hak dan kewajiban daerah-daerah otonom untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan potensi daerah yang dimiliki dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan adanya otonomi daerah tersebut segala urusan daerah menjadi kewenangan penyelenggara pemerintah daerah, dalam hal ini adalah Kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Adanya otonomi daerah tersebut tanggung jawab yang besar selain terletak pada kepala daerah juga terletak pada DPRD selaku lembaga legislatif daerah yang bertugas mewakili aspirasi seluruh masyarakat di daerahnya dan juga sebagai partner kepala daerah dalam hal penetapan segala kebijakan daerah serta sebagai pengawas kepala daerah. Oleh karena itu fungsi legislasi DPRD mempunyai pengaruh yang besar terhadap jalannya pemerintahan suatu daerah otonom sehingga dapat terwujudnya pemerintahan daerah yang baik.

2. Tujuan Otonomi Daerah

Tujuan diberikan otonomi daerah adalah untuk memperlancar pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan di daerah termasuk didalamnya dalam rangka pembangunan nasional.

Menurut Widjaja tujuan otonomi adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat. Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan kepada pemerintah daerah adalah antara lain menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.¹⁵

Lebih lanjut dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa tujuan pemberian otonomi berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan antara pemerintah dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Memberikan otonomi kepada daerah, khususnya Kabupaten/Kota ditempuh dalam rangka mengembalikan harkat dan martabat masyarakat di daerah, memberikan peluang pendidikan politik dalam rangka peningkatan kualitas demokrasi di daerah, peningkatan efisiensi pelayanan publik di daerah, dan pada akhirnya diharapkan pula dapat terciptanya cara pemerintahan yang baik (*good governance*).

¹⁵ *Ibid.*

3. Prinsip-prinsip Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah.

Pada Penjelasan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dijelaskan bahwa selain prinsip otonomi seluas-luasnya juga diterapkan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.

“Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya, adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional”.

Prinsip yang sama tentang pelaksanaan otonomi daerah juga adalah prinsip Otonomi Nyata dan Bertanggung Jawab, yakni dijelaskan sebagai berikut: “Prinsip otonomi yang Nyata berarti pemberian otonomi kepada daerah hendaknya berdasar pertimbangan, perhitungan tindakan, dan kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin bahwa daerah yang

otonomi daerah boleh condong merupakan kewajiban daripada hak. Hal ini berarti bahwa daerah berkewajiban melancarkan jalannya pembangunan dengan sungguh-sungguh dan penuh rasa tanggung jawab sebagai sarana untuk mencapai tujuan nasional dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

4. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Otonomi Daerah

Untuk dapat melaksanakan tugas otonomi dengan sebaik-baiknya ada beberapa faktor dan syarat yang perlu mendapat perhatian. Kaho beranggapan bahwa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah adalah:

- a. Manusia pelaksananya harus baik;
- b. Keuangannya harus cukup dan baik;
- c. Peralatannya harus cukup dan baik;
- d. Organisasi dan manajemennya harus baik.

Faktor pertama yaitu manusia pelaksananya harus baik merupakan factor yang paling esensial dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena manusia merupakan subyek dalam setiap aktivitas pemerintahan.

Manusia yang merupakan pelaku dan penggerak proses mekanisme dalam sistem pemerintahan agar dapat berjalan dengan sebaik-beiknya yakni sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Mekanisme sistem pemerintahan baik daerah maupun pusat akan dapat berjalan dengan baik

dan sesuai dengan tujuan yang dikehendaki apabila manusia sebagai subyek yang menggerakkan baik pula. Pengertian baik disini meliputi:

1. Mentalitasnya/moralitasnya baik dalam arti jujur, mempunyai rasa tanggung jawab yang besar terhadap pekerjaannya dan dapat bersikap sebagai abdi masyarakat;
2. Memiliki kecakapan/kemampuan tinggi untuk melaksanakan tugas-tugasnya.

Faktor kedua adalah keuangan yang baik. Faktor keuangan penting dalam setiap kegiatan pemerintahan, karena setiap kegiatan pemerintahan selalu membutuhkan biaya. Semakin besar jumlah uang yang tersedia maka semakin banyak kemungkinan kegiatan yang dapat dilaksanakan. Selain itu semakin baik pengelolaannya maka semakin berdaya guna pemakaian uang tersebut. Pentingnya pengelolaan keuangan daerah karena pengendalian keuangan mempunyai pengaruh terhadap kebijakan yang ditempuh untuk mewujudkan kemakmuran daerah tersebut dan anggaran yang merupakan alat utama pada pengendalian keuangan daerah harus tepat dalam bentuk dan susunannya dengan memuat rancangan yang didasarkan pada pandangan ke depan yang lebih bijaksana.

Dengan demikian untuk menciptakan pemerintahan daerah yang baik dan dapat melaksanakan otonomi daerah maka faktor keuangan ini mutlak diperlukan.

Faktor ketiga adalah peralatan yang cukup dan baik. Peralatan yang baik (praktis, efisien dan efektif) jelas diperlukan bagi terciptanya suatu pemerintahan yang baik, seperti alat-alat kantor, alat-alat komunikasi, transportasi dan sebagainya. Peralatan yang baik tersebut tergantung pula pada kondisi keuangan yang dimiliki serta kecakapan manusia atau aparat yang menggunakannya.

Faktor keempat adalah organisasi dan manajemen yang baik. Organisasi yang dimaksud adalah organisasi dalam arti struktur yaitu susunan yang terdiri dari satuan-satuan organisasi beserta segenap pejabat, kekuasaan, tugasnya dan hubungannya satu sama lain dalam rangka mencapai tujuan tertentu. Sedangkan yang dimaksud manajemen adalah proses manusia yang menggerakkan tindakan dalam usaha kerjasama sehingga tujuan yang telah ditentukan benar-benar tercapai.

Dengan demikian untuk dapat melaksanakan otonomi daerah dengan baik maka diperlukan organisasi dan manajemen pemerintahan daerah yang baik pula. Manajemen pemerintahan daerah yang baik tergantung pada kepala daerah dalam menggerakkan peralatan seefisien dan seefektif mungkin untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam undang-undang.

Melihat uraian diatas, dapat di katakana bahwa desentralisasi merupakan sarana untuk mencapai tujuan bernegara dalam mewujudkan kesatuan bangsa (*national unity*) yang demokratis. Undang-Undang

Dasar Negara Republik Indonesia 1945 sebagai konstitusi negara selalu menekankan konsepsi negara tersebut sebagai bentuk keseimbangan antara kebutuhan menerapkan desentralisasi di Indonesia.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat UUD 1945 maka kebijakan politik hukum yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintahan daerah yang dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah, dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan dengan penetapan strategi sebagai berikut:

- 1). Peningkatan Pelayanan Pelayanan bidang pemerintahan, kemasyarakatan, dan pembangunan adalah suatu hal yang bersifat esensial guna mendorong atau menunjang dinamika interaksi kehidupan masyarakat.;
- 2). Pemberdayaan dan Peran Serta Masyarakat Konsep pembangunan dalam rangka otonomi daerah bahwa peran serta masyarakat lebih menonjol yang dituntut kreatifitas masyarakat baik pengusaha,

perencana, pengusaha jasa, pengembang, dalam menyusun konsep strategi pembangunan daerah;

- 3). Peningkatan Daya Saing Daerah Peningkatan daya saing daerah guna tercapainya keunggulan lokal dan apabila dipupuk kekuatan secara nasional akan terwujud keunggulan daya saing nasional.

Urusan pemerintah yang telah diserahkan kepada kepala daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, perencanaan dan pelaksanaan.

Untuk lebih memberikan keleluasaan daerah dalam pelaksanaan asas desentralisasi, Daan Suganda berpendapat bahwa:

Urusan-urusan yang tidak diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi merupakan kewenangan dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini sepenuhnya diserahkan ke daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, pelaksanaan, maupun segi-segi pembiayaan, demikian juga perangkat daerah itu sendiri, yaitu terutama dinas-dinas daerah.¹⁶

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah di dasarkan pada 5 (lima) prinsip, yaitu:

¹⁶ Daan Suganda, 1992, *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia, Pemerintahan di Daerah*, Bandung, Sinar Baru, hlm 87.

- a) Pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah harus menunjang perjuangan rakyat, yaitu memperkuat negara kesatuan dan mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya;
- b) Merupakan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab;
- c) Asas desentralisasi dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi dan memberi kemungkinan juga bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan;
- d) Mengutamakan aspek keserasian dan pendemokrasian;
- e) Untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggara pemerintahan di daerah, terutama pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

Tetap berat sekali bagi pemerintah untuk menyelenggarakan seluruh urusan pemerintah di daerah yang masih menjadi wewenang dan tanggung jawab atas dasar dekonsentrasi, mengingat terbatasnya kemampuan perangkat pemerintah daerah di daerah dan juga ditinjau dari segi daya guna dan hasil guna adalah kurang dapat dipertanggungjawabkan apabila semua urusan pemerintahan daerah harus diselenggarakan sendiri oleh perangkat daerah.

Berbagai urusan sulit untuk dapat dilaksanakan dengan baik tanpa ikut sertanya pemerintahan pusat yang bersangkutan, Atas dasar pertimbangan-pertimbangan tersebut maka undang-undang nomor 32 tahun 2004 tentang

pemerintahan daerah yang kini berlaku memberikan kemungkinan dilaksanakannya berbagai urusan pemerintah di daerah menurut asas tugas pembantuan.

C. Tinjauan Umum Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

1. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Menurut Miriam Budiardjo menyebutkan "DPRD adalah lembaga yang *legislate* atau membuat peraturan perundang-undangan yang dibuatnya mencerminkan kebijaksanaan-kebijaksanaan. Dapat dikatakan bahwa DPRD merupakan badan yang membuat keputusan yang menyangkut kepentingan umum."¹⁷

Selanjutnya menurut Fuad dalam jurnal administrasi negara mengartikan DPRD adalah institusi yang menjadi tumpuan untuk memperjuangkan kepentingan masyarakat daerah secara luas.¹⁸ Berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

¹⁷ Miriam Budiardjo, 1995 *Fungsi Legislatif Dalam Sistem Politik Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, hlm 30.

¹⁸ Fuad, A.B.B. 2000, *DPRD Dalam Masa Transisi Menuju Demokrasi*. Jurnal Administrasi Negara Vol I, No.1, hlm 24.

Dari beberapa pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berada di daerah dan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang bertugas membuat peraturan daerah dan menampung aspirasi masyarakat daerah yang diwakilinya.

2. Fungsi DPRD

DPRD sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah memiliki peranan yang penting. Menurut Budiarto dan Ambong peranan DPR atau DPRD yang paling penting adalah:¹⁹

- a. Menentukan *policy* (kebijaksanaan dan membuat undang-undang)
Untuk itu DPR atau DPRD diberi hak inisiatif, hak untuk mengadakan amandemen terhadap rancangan undang-undang atau rancangan peraturan daerah yang disusun oleh pemerintah serta hak budget;
- b. Mengontrol badan eksekutif dalam arti menjaga semua tindakan eksekutif sesuai dengan kebijaksanaan yang telah ditetapkan. Untuk menyelenggarakan tugas ini badan perwakilan rakyat diberi hak-hak kontrol khusus.

Selanjutnya mengenai fungsi DPRD, Sanit mengatakan bahwa aktivitas DPRD bertujuan untuk menjalankan fungsi.²⁰

¹⁹ *Ibid.*, hlm 151.

1. Fungsi Perwakilan, melalui fungsi ini badan legislatif membuat kebijakan atas nama anggota masyarakat yang secara keseluruhan terwakili dalam lembaga tersebut. dalam hal ini DPRD bertindak sebagai pelindung kepentingan dan penyalur masyarakat yang diwakilinya;
2. Fungsi Perundang-undangan, memungkinkan badan legislatif sebagai wakil rakyat menuangkan kepentingan dan aspirasi anggota masyarakat ke dalam kebijaksanaan formal dalam bentuk undangundang;
3. Fungsi pengawasan, dimana lembaga legislatif melindungi kepentingan rakyat, sebab penggunaan kekuasaan yang dilandasi fungsi DPRD dapat mengoreksi semua kegiatan lembaga kenegaraan lainnya melalui pelaksanaan berbagai hak.

Kemudian menurut Max Boboy lembaga perwakilan atau parlemen mempunyai fungsi yaitu:²¹

1. Fungsi perundang-undangan ialah fungsi membuat undang-undang;
2. Fungsi pengawasan ialah fungsi untuk melakukan pengawasan terhadap eksekutif. Aktualisasi fungsi ini, lembaga perwakilan dibeihak seperti hak meminta keterangan (interpelasi), hak

²⁰ Sanit, 1985. *Perwakilan Politik di Indonesia*, Jakarta, CV. Rajawali, hlm 252.

²¹ Baskoro, T. 2005, *Efektifitas Pelaksanaan Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, hlm 31.

mengadakan penyelidikan (angket), hak bertanya, hal mengadakan perubahan (amandemen), hak mengajukan rancangan undang-undang (inisiatif) dan sebagainya;

3. Sarana pendidikan politik, melalui pembicaraan lembaga perwakilan, maka rakyat di didik untuk mengetahui berbagai persoalan yang menyangkut kepentingan umum dan sadar akan tanggung jawabnya sebagai warga negara.

Sedangkan Marbun membagi fungsi DPRD ke dalam 5 (lima) fungsi yaitu:²²

1. Fungsi memilih dan menyeleksi yaitu, Fungsi ini mempunyai peranan yang menentukan tentang masa depan suatu daerah, apabila pelaksanaannya kurang tepat maka akan mendatangkan masalah bagi daerah yang bersangkutan;
2. Fungsi pengendalian dan pengawasan yaitu, Maksud dari pengendalian dan pengawasan adalah DPRD bertanggung jawab melaksanakan salah satu fungsi manajemen pemerintahan daerah yaitu pengendalian dan pengawasan;
3. Fungsi pembuatan undang-undang dan peraturan daerah yaitu, Fungsi ini merupakan fungsi utama DPRD sebagai badan legislatif. Melalui fungsi pembuat undang-undang dapat

²² Marbun, B.N, 1993, *DPRD Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan*. Jakarta, Erlangga, hlm 86

menunjukkan warna dan karakter serta kualitas baik secara materiil maupun secara fungsional dari DPRD;

4. Fungsi debat yaitu, Melalui fungsi debat dan perdebatan yang jitu baik anggota DPRD maupun DPRD dengan pihak eksekutif di refleksikan secara nyata kemampuan, integritas, rasa tanggung jawab, kenasionalan dari setiap anggota DPRD dan DPRD tersebut sebagai suatu lembaga yang hidup dan dinamis;
5. Fungsi representasi yaitu, Maksud dari fungsi representasi adalah bahwa anggota DPRD harus bertindak dan berperilaku sebagai representant (wakil) untuk setiap tindak tanduknya dan seluruh kegiatannya dalam menjalankan tugas sebagai anggota DPRD.

Sedangkan Kaho menyebutkan bahwa DPRD mempunyai dua fungsi, yakni:²³

1. Sebagai partner Kepala Daerah dalam merumuskan kebijaksanaan daerah;
2. Sebagai pengawas atas pelaksanaan kebijaksanaan daerah yang dijalankan oleh Kepala Daerah.

Dalam perkembangannya fungsi-fungsi DPRD mengalami perubahan yang disesuaikan dengan keadaan dan peraturan yang berlaku, berdasarkan

²³ Kaho, 2005, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia (Identifikasi Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah)*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, hlm 78

Pasal 41 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa DPRD memiliki fungsi sebagai berikut:

1. Fungsi legislasi yaitu, Fungsi ini dapat diartikan bahwa antara pemerintah daerah dan DPRD bekerja sama dalam penyusunan Peraturan Daerah (Perda). Dalam Pasal 136 ayat (1) UU No.32 Tahun 2004 disebutkan bahwa "Perda ditetapkan oleh Kepala daerah setelah mendapatkan persetujuan bersama DPRD."
2. Fungsi anggaran (budgeting) yaitu, Berdasarkan fungsi ini, penyusunan anggaran/ APBD harus melibatkan pemerintah daerah dan DPRD. Dalam Pasal 25 huruf d UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa "kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama". Selain itu dalam Pasal 42 ayat (1) huruf b juga disebutkan bahwa "DPRD mempunyai tugas dan wewenang membahas dan mengetahui rancangan Perda tentang APBD bersama Kepala Daerah."
3. Fungsi pengawasan yaitu, Dalam fungsi pengawasan ini, DPRD bertugas mengawasi jalannya pemerintahan daerah, dalam hal ini berkaitan dengan pelaksanaan produk hukum daerah. Dalam Pasal 42 ayat (1) huruf c UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa "DPRD mempunyai tugas dan wewenang untuk

melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan Peraturan Perundang-undangan lainnya, Peraturan Kepala Daerah, APBD, Kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional di daerah.”

Dari ketiga fungsi DPRD yakni fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan, fungsi legislasi atau pembentukan perda merupakan fungsi yang utama karena kedua fungsi lainnya memiliki kaitan yang erat dengan fungsi legislasi. Pelaksanaan fungsi anggaran misalnya, pada dasarnya merupakan pelaksanaan fungsi legislasi, karena bentuk APBD disusun dan diformat perda yang diawali dengan pengajuan RUU tentang APBD.

Demikian pula pada fungsi pengawasan, pada dasarnya pengawasan yang dilakukan adalah pengawasan politis yang mengacu kepada perda. Pengawasan yang dilakukan adalah pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan APBD. Oleh karena itu dalam penelitian ini lebih memfokuskan pada fungsi legislasi.