PENGAWASAN PEMERINTAH PUSAT TERHADAP PRODUK HUKUM DAERAH DI KABUPATEN INDRAGIRI HILIR

T E S I S

Oleh :

H. E. HASYIM

No. Mahasiswa : 05912030
Program Studi : ILMU HUKUM
Bidang Kajian Utama : HUKUM TATA NEGARA

PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2007

T E S I S

PENGAWASAN PEMERINTAH PUSAT TERHADAP PRODUK HUKUM DAERAH DI KABUPATEN INDRAGIRI HILIR

Nama : H. E. HASYIM
No. Mahasiswa : 05912030
Bidang Kajian Utama : HUKUM TATA NEGARA

Telah Diperiksa dan Disetujui Oleh Dosen Pembimbing

Pembimbing I **Tanggal Juli 2007**

DR. Ellydar Chaidir, S.H. M. Hum.

Pembimbing II **Tanggal Juli 2007**

Hj. Ni'matul Huda, S.H. M. Hum.

Mengetahui :
Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia

Dr. Ridwan Khairandy, S. H. M. H.

PENGAWASAN PEMERINTAH PUSAT TERHADAP PRODUK HUKUM DAERAH DI KABUPATEN INDRAGIRI HILIR

T E S I S

Oleh :

H. E. HASYIM

No. Mahasiswa : 05912030
Program Studi : ILMU HUKUM
Bidang Kajian Utama : HUKUM TATA NEGARA

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 7 Juli 2007

TIM PENGUJI

DR. Ellydar Chaidir, S.H. M. Hum.
Ketua

Drs. Muntoha, M.Ag.
Anggota I

Sri Hastuti Puspitasari, S.H. M.H.
Anggota II

Mengetahui :
Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia

Dr. Ridwan Khairandy, S. H. M. H.

KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah penulis haturkan kehadirat Allah SWT, karena berkat rahmat dan karunian-Nya penulis dapat menyelesaikan tugas ini dengan segala keterbatasan dan usaha yang sungguh-sungguh. Teriring salawat dan salam penulis sampaikan kepada junjungan alam Nabi Muhammad SAW yang telah membawa umat ke alam Ilmu Pengetahuan.

Tesis ini dengan judul "*Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Produk Hukum Daerah di Kabupaten Indragiri Hilir",* menjelaskan tentang konsep pembinaan dan pengawasan terhadap produk hukum daerah guna mengetahui serta menganalisis pengawasan pemerintah pusat terhadap produk hukum daerah khususnya produk hukum di Kabupaten Indragiri Hilir.

Dalam penyusunan tesis ini penulis sangat merasakan arahan serta bimbingan dari Ibu DR. Hj. Ellydar Chaidir, S.H. M.Hum sebagai Pembimbing I dan Ibu Hj. Ni'matul Huda, S.H. M. Hum selaku pembimbng II. Suasana keakraban dan rasa kekeluargaan serta sikap pengertian yang tulus untuk memahami keadaan penulis serta keikhlasan dalam membimbing sangat penulis rasakan. Pada kesempatan ini penulis menghaturkan terimakasih yang setulus-tulusnya atas segala keikhlasan dan ketulusan dalam membimbing penulis menyelesaikan tesis ini.

Dalam Penulisan tesis ini Penulis menyadari masih terdapat kekurangan, dengan penuh keikhlasan penulis mengharapkan saran dan kritik yang sifatnya membangun demi kesempurnaan tesis ini.

Pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terimakasih kepada semua pihak yang turut serta membantu baik yang bersifat moril, materil, motivasi dan do'a dalam menyelesaikan tesis ini. Ucapan terimakasih tersebut penulis sampaikan kepada :

1. Rektor, Dekan Fakultas Hukum, Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta.
2. Ibu DR. Hj. Ellydar Chaidir, S.H. M.Hum selaku pembimbing I yang penuh perhatian dan kesabaran dalam memberikan pengarahan serta motivasi yang tiada hentinya sehingga tesis ini dapat penulis selesaikan.
3. Ibu Hj. Ni'matul Huda, S.H. M. Hum selaku pembimbing II yang penuh perhatian dan keikhlasan membimbing dan mengarahkan penulis sehingga penulisan tesis ini dapat diselesaikan.
4. Segenap guru besar dan para dosen yang telah berbagi ilmu selama penulis mengikuti program Magister Ilmu Hukum, sehingga penulis mendapatkan curahan ilmu yang bermanfaat serta perluasan wawasan sebagai bekal menjalankan tugas.
5. Bupati Indragiri Hilir Bapak H. Indra Muchlis Adnan, SH, MH, MM, MSc beserta Ibu Hj. Syafni Zuryanti, SH, MH yang telah memberikan motivasi kepada penulis sehingga tesis ini dapat terselesaikan .
6. Istri dan anak-anakku tersayang yang senantiasa mendo'akan dan memberikan motivasi untuk mewujudkan cita-cita.
7. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang turut memberikan dukungan, semoga Allah membalas kebaikan mereka.

Akhirnya kepada Allah, penulis memohon dan meminta untuk senantiasa diberikan rahmat dan hidayah dari Nya, Amin.

Tembilahan, Juli 2007.

Penulis

H. E. HASYIM
NRM. 05912030

“KEKUASAAN”

“Katakanlah : Wahai Tuhan yang memiliki kekuasaan
Engkau berikan kekuasaan kepada orang yang Engkau kehendaiki
Dan Engkau cabut kekuasaan dari orang yang Engkau kehendaki.
Engkau muliakan orang yang Engkau Kehendaki
Dan Engkau hinakan orang yang Engkau kehendaki.
DitanganMu-lah segala kebajikan.
Sesungguhnya Engkau Maha Berkuasa
Atas segala sesuatu”
(Q.S. Ali Imran (3) : 26)

Tesis ini saya persembahkan buat :
Almarhumah Ibunda Tercinta.
Almarhum Ayanda Tercinta
Istri dan Anak-anaku Tersayang

DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN JUDUL …….

HALAMAN PERSETUJUAN ……..

DAFTAR ISI …….

BAB I PENDAHULUAN …….. 1

A. Latar Belakang Masalah …… 1

B. Rumusan Masalah ……. 10

C. Tujuan Penelitian ……... 10

D. Kegunaan Penelitian ……. 10

E. Kerangka Teori …….. 11

F. Metodologi Dalam Penelitian …… 18

BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG OTONOMI DAERAH ……. 20

A. Otonomi Daerah …… 20

B. Desentralisasi, Cakupan dan Elemen ……..... 34

BAB III HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH DI INDONESIA …… 49

A. Pola Umum Hubungan pemerintah Pusat dan Daerah ….. 49

B. Pengawasan ……... 62

BAB IV PENGAWASAN PEMERINTAHAN PUSAT TERHADAP PRODUK HUKUM DAERAH DI KABUPATEN INDRAGIRI HILIR ……... 77

A. Konsep Pembinaan dan Pengawasan Terhadap

Pemerintah Daerah di Indonesia Pada Era Otonomi Daerah Jika Ditinjau Dari Perspektif Yuridis …….. 77

B. Pengawasan Pemerintah Pusat Terhadap Produk Hukum Daerah di Kabupaten Indragiri Hilir ……. 91

BAB V PENUTUP …….. 112

A. Kesimpulan …… 112

B. Saran …….. 114

DAFTAR PUSTAKA …… 115

DAFTAR TABEL

		Halaman
Tabel 4.1	Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2000 ……..	92
Tabel 4.2	Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2001 …….	93
Tabel 4.3	Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2002 …….	96
Tabel 4.4	Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2003……..	98
Tabel 4.5	Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2004 ……..	99
Tabel 4.6	Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2005 ……..	101
Tabel 4.7	Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2006……..	104

PENGAWASAN PEMERINTAHAN PUSAT TERHADAP PRODUK HUKUM DAERAH DI KABUPATEN INDRAGIRI HILIR

HM HASYIM, S.H.

ABSTRAK

Hubungan pusat dan daerah di Indonesia mengalami pasang surut. Beberapa tahun sejak kemerdekaan pola hubungan yang diambil adalah otonomi luas yang memberi keleluasaan pada daerah untuk mengelola diri sendiri dengan menerapkan prinsip desentralisasi melalui kebijakan Otonomi Daerah.

Secara yuridis, ketentuan tentang pembinaan dan pengawasan pemerintah daerah diatur dalam BAB XII UU No. 32/2004, dimana pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah. Cakupan pengawasan meliputi pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah; dan Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Undang-undang juga memberikan wewenang kepada Pemerintah untuk memberikan sanksi. Sanksi diberikan oleh Pemerintah dalam rangka pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Di kabupaten Indragiri Hilir dari tahun 2000 sampai dengan tahun 2006 telah banyak menetapkan peraturan daerah. Peraturan daerah yang ditetapkan tersebut hasilnya disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk diteliti apakah sudah sesuai dengan peraturan perundangan-undangan atau belum. Apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, misalnya bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka Deparemen Dalam Negeri berhak untuk meminta pemerintah daerah yang bersangkutan merubah peraturan daerah yang bertentangan tersebut bahkan membatalkannya..

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis konsep pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah di Indonesia pada era Otonomi Daerah jika ditinjau dari perspektif yuridis dan untuk mengetahui dan menganalisis pengawasan pemerintah pusat terhadap produk hukum daerah di Kabupaten Indragiri Hilir.

Tipe penelitian ini adalah normative. Data penelitian setelah dianalisis dengan menggunakan metode deskriptif kualitatif, diperoleh hasil bahwa konsep pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah di Indonesia pada era Otonomi Daerah jika ditinjau dari perspektif yuridis menurut Pasal 217 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat yang meliputi pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah dan pengawasan pemerintah pusat terhadap produk hukum daerah di Kabupaten Indragiri Hilir mengacu kepada Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Selanjutnya hasil penelitian dari tahun 2000 sampai dengan 2006 terdapat pembatalan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir No. 64 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Kendaraan Angkutan Barang Yang Melakukan Bongkar Muat dan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir No.8 Tahun 2005 tentang Retribusi Izin Pemancar/Transmisi Dan Telekomunikasi.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu aspek politik di Indonesia yang mengalami dinamika dan pasang surut yang cukup alot adalah bentuk negara yang ingin ditegakkan. Sejak awal kemerdekaan, mayoritas suara *founding fathers* lebih menyukai negara kesatuan yang dianggap dapat menjamin tegaknya "bayi" Indonesia. Namun pilihan ini bukanlah tanpa masalah. Permasalahan yang paling sering muncul pada setiap periode pemerintahan adalah pola hubungan pusat dan daerah.

Sebagaimana diketahui, hubungan pusat dan daerah di Indonesia mengalami pasang surut. Beberapa tahun sejak kemerdekaan pola hubungan yang diambil adalah otonomi luas yang memberi keleluasaan pad adaerah untuk mengelola diri sendiri. Pola ini juga diselingi dengan berubahnya NKRI menjadi RIS yang menerapkan bentuk feodalisme. Kemudian ketika Soeharto duduk di singgasananya, pola yang diterapkan adalah bentuk yang sentralistik, dimana pusat mencengkeram daerah dengan sangat kuat. Saat ini, ketika "reformasi" berhasil menumbangkan rezim Soeharto, tuntutan akan perluasan wewenang kembali muncul dari daerah dan hal ini di tindak lanjuti oleh pemerintah pusat dengan menerapkan prinsip desentralisasi melalui kebijakan Otonomi Daerah.

Desentralisasi sebenarnya bukan barang baru. Sistem ini telah diterapkan oleh pemerintah Orde Lama melalui UU No. 1/1957. Desentralisasi Orla dititik beratkan pada pemerintah provinsi. Namun eksperimen politik otoriter yang

memang dibuat dalam suasana kemenangan reformasi yang mengusung bendera demokratisasi dan pemberdayaan rakyat.

Namun demikian, pada pada pelaksanaanya, meski dibuat dalam era yang lebih terbuka dan relatif demokratis, desentralisasi pasca Orba ini masih saja menyisakan berbagai pertanyaan mendasar dan permasalahan baru. Salah satunya yang paling terlihat adalah sikap kepala-kepala daerah yang berlebihan dalam menafsirkan dan menjalankan wewenangnya. Hampir setiap hari kita mendengar dan membaca di media massa eksperimen-eksperimen politik daerah yang dengan sangat antusias mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang tak jarang melampaui batas kewenangan mereka.

Kepala daerah dalam era desentralisasi sering dianalogikan sebagai raja-raja kecil karena besarnya wewenang yang dimiliki. Apalagi mengingat bahwa pada UU No. 22/1999 tidak ada struktur hierarki antara gubernur dengan bupati. Gubernur tidak lagi menjadi atasan bupati dan tidak berhak mengatur dan mengntrol kebijakan seperti waktu lalu. Keadaan menyebabkan banyak para kepala daerah di tingkat kabupaten dan kota yang memiliki peran yang sangat dominan dan signifikan di daerahnya.

Selain itu, posisi kabupaten kota sebagai pelaksana utama desentralisasi dan besarnya wewenang DPRD bukan malah mendekatkan pemeirntah dnegan rakyat, melainkan membuka kesempatan korupsi yang lebih besar. Sehingga tidak jarang ada yang beranekdot, desentralisasi saat ini juga diikuti dengan desentralisasi korupsi.

Pada masa pemerintahan Soekarno telah terjadi penguburan cita-cita desentralisasi yang sebenarnya memiliki komitmen yang cukup kuat dalam memberdayakan daerah. Alih-alih memikirkan bagaimana desentralisasi dapat ditegakkan, pemerintahan Soekarno tampaknya lebih memfokuskan diri pada bagaimana membentuk konsolidasi yang dipaksakan di tingkat elit di Jakarta. Melalui indoktrinasi untuk mengkampanyekan demokrasi terpimpin, sentralisasi kekuasaanpun muncul. Seluruh komponen bangsa dipaksa untuk berada di bawah satu payung, NASAKOM. Sudah tentu, dalam kondisi seperti ini, suara-suara dari daerah tidak akan terdengar.

Kehadiran Jenderal Soeharto dengan Orde Baru yang syarat dengan dominasi tentara/militer dalam kehidupan politik nasional membawa dampak yang sangat luas bagi keberadaan otoritarianisme. Politik hanya menjadi domain dari sekelompok kecil orang yang berada di sekitar pusat kekuasaan di Jakarta. Demokrasi kemudian terpendam oleh otoritarianisme dengan segala macam implikasinya. Sentralisasi kekuasaan mendapat tempat yang sangat kuat dalam pemerintahan Soeharto.[1]

Pasca tumbangnya Soeharto, isu desentralisasi kembali digulirkan, tentunya dengan semangat baru. Mungkin dengan maksud tidak mengulangi "kegagalan" desentralisasi era Orla di atas, desentralisasi pasca Orba, sering disebut Otonomi Daerah dan berkiblat pada UU No. 22/1999 yang kemudian digantikan dengan UU No. 32/2004, menempatkan kabupaten dan kota sebagai pelaksana utama dari desentraliasi. Kebijakan ini diambil dengan asumsi

[1] Syaukani, HR., Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid, ***Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan***, Pustaka pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 124.

pemerintah akan lebih dekat dengan rakyat, rekruitmen politik dan kebijakan ekonomi nasional dan daerah dapat berjalan.

Salah satu penyebab munculnya fenomena yang digambarkan di atas adalah kurangnya pengawasan terhadap pemerintah daerah. Gubernur dan pemerintah pusat pada era otonomi memiliki peran yang sangat kecil dalam melakukan kontrol terhadap bebragai kebijakan daerah. Sebagaimana diketahui, pemerintah daerah memiliki peran yang sangat besar dalam mengurus ekonomi dan politik lokal di daerah masing-masing. Sementara pemerintah pusat hanya berwenang pada bidang-bidang tertentu seperti hubungan luar negeri dan moneter.

Berkaca dari pengalaman tersebut, maka UU No. 32/2004 yang menggantikan UU No. 22/1999, kembali memberikan peran pengawasan dan pembinaan yang cukup besar kepada pemerintah pusat. Undang-undang ini terlihat lebih ketat dibanding dengan undnag-undang sebelumnya, dimana dalam undang-undang ini menegaskan bahwa setiap daerah memiliki hubungan satu sama lain. Penegasan ini sebagai koreksi atas pendiriang UU No. 22/1999 yang menyatakan bahwa pemerintah kabupaten/kota bersifat mandiri dan tidak memiliki hubungan hierarkis dengan pemerintah yang lain. Hal ini menyebabkan Guberner mandul sebab jika ingin berhubungan dnegan pusat, maka kabupaten/kota merasa tidak perlu melalui Gubernur.[2]

Secara yuridis, ketentuan tentang pembinaan dan pengawasan pemerintah daerah diatur dalam BAB XII UU No. 32/2004. Pasal-Pasal 217, berbunyi:

---

[2] Ni'matul Huda, ***Hukum Tata negara Indonesia***, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm. 340

(1) Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi:
   a. koordinasi pemerintahan antarsusunan pemerintahan;
   b. pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan;
   c. pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan;
   d. pendidikan dan pelatihan; dan
   e. perencanaan, penelitian, pengembangan, pematauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan.

(2) Koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan secara berkala pada tingkat nasional, regional, atau provinsi.

(3) Pemberian pedoman dan standar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b mencakup aspek perencanaan, pelaksanaan, tata laksana, pendanaan, kualitas, pengendalian dan pengawasan.

(4) Pemberian bimbingan, supervisi dan konsultasi sebagaimana dimaksud pad ayat (1) huruf c dilaksanakan secara berkala dan/atau sewaktu-waktu, baik secara menyeluruh kepada seluruh daerah maupun kepada daerah tertentu sesuai dengan kebutuhan.

(5) Pendidikan dan pelatihan sebagaimana dimaksud pad aayat (1) huruf d dilaksanakan secara berkala bagi kepala daerah atau wakil kepala daerah, anggota DPRD, perangkat daerah, pegawai negeri sipil daerah, dan kepala desa.

(6) Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e dilaksanakan secara berkala ataupun sewaktu-waktu dengan memperhatikan susunan pemerintahan.

(7) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dan huruf e dapat dilakukan kerja sama dengan perguruan tinggi dan/atau lembaga penelitian.

Selanjutnya, Pasal 218 mengatur tentang cakupan pengawasan tersebut, yang meliputi : Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah; dan Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Undang-undang juga memberikan wewenang kepada Pemerintah untuk memberikan sanksi. Pasal 220 menegaskan bahwa sanksi diberikan oleh Pemerintah dalam rangka engawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sanksi tersebut diberikan kepada pemerintahan daerah, kepala daerah atau wakil kepala daerah, anggota DPRD, pernagkat daerah, PNS daerah, dan kepala desa.

Namun demikian, undang-undang baru tersebut bukannya tanpa masalah. Banyak kendala, terutama aspek yuridis dan politik dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang masih menyisakan berbagai permasalahan. Dari segi yuridis, materi muatan UU tersebut banyak menimbulkan kesimpangsiuran, seperti pemilihan kepala daerah tidak dikategorikan pemilihan umum, wewenang KPUD sebagai penyelenggara pemilihan kepala daerah serta ditunjuknya Mahkamah Agung dan bukannya Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan sengketa. Adapun secara politik, UU tersebut memberikan wewenang yang besar kepada pemerintah pusat sehingga dikhawatirkan akan memunculkan kembali sentralisasi

kekuasaan. Partai politik juga sangat diuntungkan, sebab menjadi satu-satunya pintu bagi siapa saja yang ingin maju mencalonkan diri sebagai kepala daerah.[3]

Terkait dengan masalah pembinaan dan pengawasan di atas, beberapa kalangan bahkan menyebut undang-undang tersebut sebagai arus balik sistem sentralisasi pusat (resentralisasi). Diantara contoh arus balik (resentralisasi) itu antara lain masalah manajemen kepegawaian, pengawasan atas perda (terkait APBD, RT/RW, pajak dan retribusi), perencanaan pembangunan, atau pemberhentian kepala/wakil kepala daerah. Semua itu memaksa para pemimpin local yang kini dipilih rakyat secara langsung untuk selalu memelihara ketaatannya kepada pusat, bukan relasi fungsional dengan DPRD atau hubungan pertanggungjawaban kepada rakyat.[4]

Selain itu, tanpa disadari, bebragai problem tersebut kelak bisa merusak kembali eksperimen progresif pilkada langsung saat ini. Pilkada yang berguna mendekatkan program/materi kampanye kandidat dengan kebutuhan masyarakat, dalam tahap impelementasinya kelak malah sulit mewujud karena mereka tak leluasa menjalanakan programnya tersebut lantara sedikitnya kewenangan yang dimiliki. Ekspektasi rakyat yang melambung tinggi pad aakhirnya berganti kecewa.

Dalam latar seperti itu, Jakarta lalu menjadi tempat bertemunya berbagai kepentingan. Ia menjadi tempat berbisnis dari para pencari proyek, calo baik yang

---

[3] Dahlan Thaib, "**Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung**, **Kajian dari Aspek Yuridis Ketatanegaraan**", *Makalah* disampaikan pada Seminar Otonomi Daerah di Universitas Ahmad Dahlan, 2005.

[4] Robert Endi Jaweng, "**Otonomi Daerah yang Sentralistik**", dalam *Kompas, Senin, 10 Oktober 2005.*

swasta maupun di DPR dan birokrasi/departemeen, atau penjaja jasa konsultasi di kalangan intelektual yang juga memang mengeruk keuntungan dari kondisi tersebut.

Formula dana bagi hasil (DBH), dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK) yangse rba tidak transparan dalam penghitungannya amat rawan menjadi obyek jualan guna memeras para pejabat daerah yang mau memperoleh hak merena atau yang ingin mendapatkan jatah lebih. Bagi para pejabat daerah sendiri (terutama anggota DPRD dan kepda/wakepda), kondisi tersebut mengharuskan mereka untuk rutin mengunjungi Jakarta.[5]

Penyelenggara pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan ketentuan daerah lainnya. Kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan Daerah lain.

Peraturan daerah dibuat oleh DPRD bersama-sama Pemerintah Daerah, artinya prakarsa dapat berasal dari DPRD maupun dari Pemerintah Daerah. Khusus peraturan daerah tentang APBD rancangannya disiapkan oleh Pemerintah Daerah yang telah mencakup keuangan DPRD, untuk dibahas bersama DPRD. Peraturan daerah dan ketentuan daerah lainnya yang bersifat mengatur diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah. Peraturan daerah

[5] *Ibid*.

tertentu yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, perubahan APBD, dan tata ruang, berlakunya setelah melalui tahapan evaluasi oleh Pemerintah. Hal itu ditempuh dengan pertimbangan antara lain untuk melindungi kepentingan umum, menyelaraskan dan menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan Daerah lainnya, terutama peraturan daerah mengenai pajak daerah dan retribusi daerah.

Untuk mewujudkan adanya ketegasan dan konsistensi penyelenggaraan pemerintahan negara yang berdaya guna dan berhasil guna bagi pembangunan nasional dan kesejahteraan masyarakat, maka kewenangan Daerah Otonom perlu dilakukan pembinaan dan pengawasan untuk menghindari agar kewenangan tersebut tidak mengarah kepada kedaulatan, termasuk pengawasan dalam menetapkan Peraturan Daerah (Perda) sekaligus pembatalannya bagi daerah yang bersangkutan.

Di kabupaten Indragiri Hilir dari tahun 2000 sampai dengan tahun 2006 telah banyak menetapkan peraturan daerah. Peraturan daerah yang ditetapkan tersebut hasilnya disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk diteliti apakah sudah sesuai dengan peraturan perundangan-undangan atau belum. Apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, misalnya bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, maka Deparemen Dalam Negeri berhak untuk meminta pemerintah daerah yang bersangkutan merubah peraturan daerah yang bertentangan tersebut bahkan membatalkannya.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana konsep pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah di Indonesia pada era Otonomi Daerah jika ditinjau dari perspektif yuridis?
2. Bagaimana pengawasan pemerintah pusat terhadap produk hukum daerah di Kabupaten Indragiri Hilir?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis konsep pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah di Indonesia pada era Otonomi Daerah jika ditinjau dari perspektif yuridis.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengawasan pemerintah pusat terhadap produk hukum daerah di Kabupaten Indragiri Hilir.

D. Kegunaan Penelitian

1. Sebagai sumbangan pemikiran terhadap perkembangan ilmu hukum khususnya dibidang Hukum Tata Negara.
2. Untuk memperoleh pengetahuan yang lebih mendalam tentang konsep pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah di Indonesia pada era Otonomi Daerah jika ditinjau dari perspektif yuridis.
3. Untuk memperoleh pengetahuan yang lebih mendalam mengenai pengawasan pemerintah pusat terhadap produk hukum daerah di Kabupaten Indragiri Hilir.

E. Kerangka Teori

Dalam kehidupan sehari-hari baik dalam lingkungan masyarakat maupun dilingkungan kerja, istilah pengawasan itu agaknya tidak terlalu sukar untuk dimengerti. Akan tetapi, untuk memberikan suatu definisi atau batasan tentang pengawasan, ternyata tidak begitu gampang untuk memberikan suatu definisi. Demikian pula bagi para ahli manajemen menganggap tidak begitu gampang untuk memberikan definisi tentang pengawasan. Hal ini terbukti dari banyaknya buku tentang manajemen yang juga memuat uraian mengenai pengawasan, tanpa memberikan batasan mengenai pengawasan itu sendiri. Di samping itu banyak pula para ahli manajemen yang telah mencoba mendefinisikan tentang pengawasan. Seluruh definisi yang diberikan bermacam-macam rumusannya, walaupun pada prinsipnya definisi tersebut pada umumnya tidak banyak berbeda. Akan tetapi sebelum mengutarakan atau membahas mengenai definisi pengawasan dari segi tata bahasa. Istilah pengawasan dalam bahasa Indonesia asal katanya adalah "awas", sehingga pengawasan merupakan kegiatan mengawasi saja, dalam arti melihat sesuatu dengan seksama. Tidak ada kegiatan lain di luar itu, kecuali melaporkan hasil kegiatan mengawasi tadi.

Sedangkan istilah pengawasan dalam bahasa Inggris disebut controlling yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah *controlling* lebih luas artinya daripada pengawasan. Akan tetapi dikalangan ahli atau sarjana telah disamakan pengertian *"controlling"* ini dengan pengawasan. Jadi pengawasan adalah termasuk pengendalian. Pengendalian berasal dari kata *"kendali"*, sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki,

kegiatan, yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar. Akan tetapi, ada juga yang tidak setuju akan disamakannya istilah controlling ini dengan pengawasan, karena *controlling* pengertiannya lebih luas daripada pengawasan di mana dikatakan bahwa pengawasan adalah hanya kegiatan mengawasi saja atau hanya melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan saja hasil kegiatan mengawasi tadi, sedangkan *controlling* adalah di samping melakukan pengawasan juga melakukan kegiatan pengendalian, yakni : menggerakkan, memperbaiki dan meluruskan menuju arah yang benar.[6]

Kenyataan dalam praktek sehari-hari bahwa istilah *controlling* itu sama dengan istilah pengawasan dan istilah pengawasan ini pun telah mengandung pengertian luas, yakni tidak hanya sifat melihat sesuatu dengan seksama dan melaporkan hasil, kegiatan mengawasi tadi tetapi juga mengandung pengendalian, dalam arti: menggerakkan, memperbaiki dan meluruskannya sehingga mencapai tujuan yang sesuai dengan apa yang direncanakan.

Sebagai bahan perbandingan, di bawah ini penulis ambil dan ajukan beberapa batasan mengenai pengawasan yang dikemukakan oleh para ahli dibidang manajemen.

Sarwoto[7] memberikan definisi tentang pengawasan sebagai berikut : "Pengawasan adolah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki."

---

[6] Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, 1998, ***Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah***, Rineka Cipta, Jakarta, hal. 18.

[7] Sarwoto, ***Dasar-dasar Organisasi dan Management***, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 93

Dalam definisi Sarwoto ini dinyatakan secara eksplisit subyek yang melaksanakan pengawasan atau memiliki fungsi pengawasan, yaitu manajer sebagai standar atau tolok ukur adalah "rencana yang ditetapkan dan atau yang dikehendaki'". Intisari definisi dari Sarwoto, bahwa kegiatan manajer yang mengusahakan (jadi tidak harus hanya melalui pengamatan saja tetapi dapat pula dengan cara lain). Dalam definisi tersebut secara implisit dapat terlihat tujuan dari pengawasan yaitu "mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana". Jadi seluruh pekerjaan yang dimaksud adalah jenis sedang dalam pelaksanaan dan bukan pekerjaan-pekerjaan yang telah selesai dilaksanakan.

Menyimak definisi tersebut di atas, maka dapatlah dikatakan bahwa definisi tersebut adalah dinamis yang mengandung unsur mengarahkan atau mengendalikan.

Selanjutnya S.P. Siagian[8] memberikan definisi tentang Pengawasan sebagai berikut : "Proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya".

Jika diperhatikan secara cermat dan teliti dalam definisi beliau ini terdapat dua bagian yang satu sama lain kurang begitu serasi pertaliannya. Selanjutnya ciri yang penting dari definisi ini adalah bahwa definisi ini hanya dapat diterapkan bagi pengawasan terhadap pekerjaan-pekerjaan yang sedang

[8] S.P. Siagian, 1990, ***Filsafat Administrasi***, Gunung Agung Jakarta, hlm. 107

berjalan tidak dapat diterapkan untuk pekerjaan-pekerjaan yang sudah selesai dilaksanakan.

Definisi pengawasan lain yang berbeda dengan kedua definisi pengawasan tersebut diberikan oleh Soekarno K[9] sebagai berikut : "Pengawasan adalah suatu proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang harus dikerjakan, agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana"

Dalam definisi pengawasan dari Sarwoto yang menekankan kepada "Kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana", sedangkan definisi pengawasan dari Soekarno K., yang menekankan pengawasan sebagai "Proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan" ini tidak banyak berbeda.

Selanjutnya Manullang[10] memberikan suatu definisi pengawasan, yakni : "Suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula"

Di samping definisi dari Sarjana-sarjana Indonesia tersebut di atas disajikan, diutarakan pula definisi pengawasan dari beberapa Sarjana Barat, yakni: Newman mengatakan ad" "Sesuai dengan rencana" sedangkan George R. Terry mengatakan bahwa pengawasan adalah " Untuk menentukan apa yang telah dicapai, mengadakan evaluasi atasnya, dan, untuk menjamin agar hasilnya sesuai dengan rencana." Kemudian Henry Fayol mengatakan bahwa "Definisi pengawasan yakni pengawasan terdiri dari pengujian apakah segala sesuatu

[9] Soekarno K., 1968, ***Dasar-dasar Management***, Penerbit MISWAR, Jakarta, hlm. 107
[10] M. Manullang, 1977, ***Dasar-dasar Management***, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 136

berlangsung sesuai dengan rencana yang telah ditentukan dengan instruksi yang telah digariskan." Ia bertujuan untuk menunjukkan (menentukan) kelemahan-kelemahan dan kesalahan-kesalahan dengan maksud untuk memperbaikinya dan mencegah terulangnya kembali.

Dari definisi Siagian, Sarwoto dan Soekamo, dapatlah disimpulkan bahwa dalam definisi itu terlihat adanya dua bagian, yaitu : bagian pertama berupa inti atau wujud perbuatan dalam pengawasan, sedangkan bagian kedua yang menggambarkan tujuan yang hendak dicapai oleh pengawasan.

Mengingat beragamnya definisi dari beberapa para ahli manajemen tentang pengawasan tersebut, penulis juga mencoba untuk mengemukakan pendapat tentang definisi pengawasan melalui pendekatan dari beberapa definisi tersebut di atas, adapun definisi yang dimaksudkan adalah sebagai berikut : "Pengawasan adalah setiap usaha dan tindakan dalam rangka untuk mengetahui sejauh mana pelaksanaan tugas yang dilaksanakan menurut ketentuan dan sasaran yang hendak dicapai."

Dalam definisi tersebut juga terdiri dari dua bagian, yaitu bagian :

Pertama : Menggambarkan wujud dari kegiatan pengawasan.

Kedua : Menggambarkan tujuan dan sasaran yang hendak dicapai oleh pengawasan tersebut.

Istilah *ketentuan* dalam definisi tersebut diatas, mengandung arti yaitu sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan ketentuan lain yang berlaku. Kemudian istilah *sasaran yang hendak dicapai* dalam definisi tersebut artinya

sesuai dengan rencana yang sudah ditentukan dan memenuhi prinsip daya guna dan prinsip hasil guna.

Jadi, definisi tersebut di atas memiliki ruang lingkup pengetrapan yang cukup luas. Di mana di samping dapat diterapkan terhadap kegiatan atau pekerjaan yang sedang berjalan, juga terhadap pekerjaan atau kegiatan yang telah selesai:. Dengan demikian jelaslah bahwa dalam kedua hal ini sifat dan arah penyaluran masukan dari pengawasan tersebut berlainan.

Untuk, dapat lebih memberikan gambaran mengenai pengawasan ini, dirasakan perlu mengemukakan maksud dan tujuan daripada pengawasan tersebut. Dalam rangka pelaksanaan pekerjaan dan untuk mencapai tujuan dari pemerintah yang telah direncanakan maka perlu ada pengawasan, karena dengan pengawasan tersebut serta tujuan yang akan dicapai yang dapat dilihat dengan berpedoman rencana *(planning)* yang telah ditetapkan terlebih dahulu oleh pemerintah sendiri. Dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa pada prinsipnya pengawasan itu sangat penting dalam melaksanakan pekerjaan dan tugas pemerintahan, sehingga pengawasan diadakan dengan maksud untuk :[11]

1. Mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak;
2. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan yang baru;

[11] Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, *op. cit.*, hlm. 22-23

3. Mengetahui apakah penggunaan budget yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sasarannya dan sesuai dengan yang telah direncanakan;
4. Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah ditentukan dalam planning atau tidak;
5. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam planning, yaitu standard.

Jadi, pengawasan itu adalah suatu hal yang sangat penting terlebih-lebih dalam negara-negara berkembang, karena dalam negara berkembang pembangunan dilaksanakan sangat pesat sedang tenaga/personil belum siap mental dalam melaksanakan pembangunan tersebut, sehingga mungkin saja terjadi kesalahan-kesalahan, kecurangan-kecurangan dan kelalaian-kelalaian. Dengan demikian perlu dan sangat penting pengawasan itu diadakan untuk dapat mencapai tujuan yang telah direncanakan oleh pemerintah.

Dari uraian tersebut di atas, dapatlah dipahami bahwa untuk adanya tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur sebagai berikut:[12]

1. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas;
2. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alai penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi;
3. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut.

---

[12] Muchsan, 2000, ***Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Neara di Indonesia***, Liberty, Yogyakarta, hlm. 38.

4. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta pencocokan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolok ukurnya.
5. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut baik secara administratif maupun secara yuridis.

F. Metode Penelitian

1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah normative, yakni penelitian yang ditujukan untuk melakukan studi terhadap hukum dalam doktrin yang dianut oleh seseorang.[13] Dalam penelitian ini, hukum lebih dipandang sebagai kaidah perundang-undangan. Oleh karena itu, penelitian hukum doctrinal lebih sering difokuskan pad aperaturan perundang-undangan. Namun demikian, tidak menutup kemungkinan digunakannya bahan hukum yang lain, seperti karya-karya akademik, yang dapat membantu untuk memperkaya pengetahuan tentang hukum yang sedang berlaku (*ius constitutum*) dan seharusnya berlaku (*ius constituendum*).[14]

2. Jenis dan Metode pengumpulan Data Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kepustakaan yang merupakan studi terhadap berbagai bahan seperti literature, buku, makalah perundang-undangan dan berbagai sumber tertulis lainnya. Data dan bahan dikumpulkan dengan terlebih dulu melakukan klasifikasi

[13] Soetandyo Wignjosoebroto,***Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya***, ctk. Pertama, ELSAM dan HuMA, Jakarta, 2002, hlm. 147.

terhadap data-data yang dianggap primer dan sekunder. Adapun data yang termasuk kategori primer adalah buku, artikel, makalah dan lain-lain yang berbicara mengenai demokrasi, pemilihan umum dan otonomi daerah serta perundang-undangan yang terkait pemilihan kepala daerah secara langsung. Sedangkan data-data yang dianggap menunjang dan memiliki hubungan dengan penelitian dimasukkan dalam kategori data sekunder.

3. Analisis Data

   Data yang telah dikumpulkan dari hasil penelitian, baik penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan, akan di analisis secara deskriptif kualitatif, yaitu suatu metode analisis data dengan cara mengelompokkan dan menseleksi data yang diperoleh dari penelitian menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan peraturan perundang-undangan dan teori-teori yang diperoleh dari studi kepustakaan, sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan dalam penelitian ini.

[14] *Ibid.*, hlm. 154-155

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG OTONOMI DAERAH

A. Otonomi Daerah

Pemerintahan pertama-tama diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan jabatan supra struktur lainnya. Jabatan-jabatan ini menunjukkan suatu lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu. Kumpulan wewenang memberikan kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Oleh karena itu jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan eksekutif, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif, dan lain-lain. Pemerintahan yang dikemukakan tersebut dapat dikatakan sebagai pemerintahan dalam arti umum atau dalam arti luas (*government in the broad sense*).[15]

Sedangkan Mahfud MD menyebut sistem pemerintahan negara adalah cara bekerja dan berhubungan ketiga poros kekuasaan (eksekutif, legislatif, dan yudikatif). Dengan demikian yang dimaksud sistem pemerintahan negara adalah sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara. Di dalam studi ilmu negara dan ilmu politik dikenal adanya tiga sistem pemerintahan negara yaitu presidental, parlementer, dan referendum.[16]

Dalam rangka menjalankan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada lingkungan-lingkungan jabatan, harus ada pemangku jabatan yaitu pejabat

---

[15] Bagir Manan, ***Menyongsong Fajar Otonomi Daerah***, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 100-101.
[16] Mahfud MD, ***Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia***, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm. 74.

(*ambtsdrager*). Pemangku jabatan menjalankan pemerintahan, karena itu disebut pemerintahan. Berdasarkan aneka legislatif, pemerintah di bidang yudikatif, dan lain sebagainya. Inilah yang diartikan pemerintah (bukan pemerintahan) dalam arti luas. Pemerintahan juga dapat diartikan dalam arti sempit yaitu pemangku jabatan sebagai pelaksanan kekuasaan eksekutif atau secara lebih sempit, pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara.[17]

Pemerintahan sebagai lingkungan jabatan yang berisi lingkungan pekerjaan tetap, dapat juga disebut pemerintahan dalam arti statis. Selain itu, pemerintahan dapat juga diartikan secara dinamis. Pemerintahan dalam arti dinamis, berisi gerak atau aktivitas berupa tindakan atau proses menjalankan kekuasaan pemeintahan. Pemerintahan dinamis di bidang eksekutif antara lain melakukan tindakan memelihara ketertiban keamanan, menyelenggarakan kesejahteraan umum dan lain-lain. Pemerintahan dinamis di bidang yudikatif melakukan kegiatan memeriksa, memutus perkara dan lain sebagainya. Pemerintahan dinamis di bidang legislatif melakukan kegiatan membuat undang-undang, menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara, melakukan pengawasan, turut serta dalam mengisi jabatan tertentu dan lain-lain.

1. Pemerintahan Daerah Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004

   Pengertian Pemerintahan dan Pemerintah menurut UU Nomor 32 tahun 2004 dikaitkan dengan pengertian Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemeintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut atau berdasarkan desentralisasi. Pemerintahan dalam ketentuan ini juga mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Satu hal yang

[17] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar … Op.Cit.*, hlm. 101.

perlu ditambahkan, bahwa Pemerintahan Daerah memiliki arti khusus yaitu pemerintahan Daerah Otonom yang dilaksanakan menurut atau berdasarkan cara desentralisasi. Penyebutan cara desentralisasi bagi pemerintahan yang otonom adalah berlebihan. Tidak ada otonom tanpa desentralisasi.

Ditinjau dari isi wewenang, pemerintahan Daerah Otonom menyelenggarakan dua aspek otonomi. Pertama, otonomi penuh yaitu semua urusan dan fungsi pemerintahan yang menyangkut baik mengenai isi substansi mau pun tata cara penyelenggaraannya. Urusan ini dalam ungkapan sehari-hari disebut otonomi. Kedua, otonomi tidak penuh. Daerah hanya menguasai tata cara penyelenggaraan, tetapi tidak menguasai isi pemerintahannya. Urusan ini lazim disebut tugas pembantuan (*medebewind*, atau dalam ungkapan lama disebut *zelfbestuur*).[18]

Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Khusus di bidang keagamaan sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh Pemerintah kepada Daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan Daerah dalam menumbuh-kembangkan kehidupan beragama. Sedangkan kewenangan bidang lain meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia,

[18] *Ibid*, hlm. 102.

pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.[19]

Ditinjau dari lingkungan jabatan, pemerintahan Pusat mewakili cakupan wewenang atau kekuasaan yang lebih luas. Pemerintahan Daerah Otonom hanya menyelenggarakan fungsi pemerintahan di bidang eksekutif atau secara lebih tetap administrasi negara dan fungsi pemerintahan di bidang legislatif.

Dengan demikian, kalau dilihat dari kekuasaan pemerintahan Daerah Otonom, maka pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok[20]:

(1) Pemerintahan dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara.

(2) Pemerintahan dalam arti agak luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan Daerah Otonom.

(3) Pemerintahan dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara di bidang eksekutif, legislatif, yudikatif, dan lain sebagainya.

Pengertian pemerintah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, secara normatif (*positiefrechtelijk*) dibedakan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Pemerintah Pusat diartikan sebagai perangkat negara kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden dan Menteri-menteri.

---

[19] Dedy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, ***Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah***, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 10-11.
[20] Bagir Manan, ***Menyongsong Fajar*** *... Op.Ci*, hlm. 103.

Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai Eksekutif Daerah.

Pengertian-pengertian yuridis tersebut menunjukkan satu persamaan. Pemerintah semata-mata diartikan sebagai penyelenggara kekuasaan eksekutif atau administrasi negara. Seperti diutarakan di muka, pemerintahan dalam kaitan dengan pengertian pemerintahan Pusat mengandung arti yang luas baik di bidang penyelenggaraan pemerintahan (eksekutif) mau pun penyelenggaraan negara pada umumnya. Pengertian ini berbeda kalau dilihat dari perspektif hubungan Pusat dengan Daerah. Di sini, pemerintahan pusat hanya dalam arti sempit yaitu penyelenggara kekuasaan eksekutif.[21]

Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan perangkat Daerah lainnya, yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Kepala Daerah, dan Perangkat Daerah.[22]

Kepala Daerah adalah pimpinan eksekutif (*chief executive*) di lingkungan Pemerintah Daerah. Kepala Daerah Provinsi adalah Gubernur. Kepala Daerah Kabupaten adalah Bupati. Kepala Daerah Kota adalah Walikota. Kepala Daerah bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (lihat uraian terdahulu). Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menghapus sebutan Kepala Daerah Tingkat I dan Tingkat II. Hal ini sejalan dengan penghapusan sebutan Daerah Tingkat I dan Tingkat II, dilukiskan sebagai adanya hubungan berjenjang (hirarkis). Di lihat dari

[21] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar ... Op.Cit.*, hlm. 104.
[22] Dedy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 13.

asalnya, pandangan ini tidak benar. Sebutan tingkat I dan tingkat II dimaksudkan sebagai lapisan (*tier*) tidak perlu bersifat hirarkis.[23]

Begitu strategisnya kedudukan dan peran Kepala Daerah dalam sistem pemerintahan, sehingga seorang Kepala Daerah harus menerapkan pola kegiatan yang dinamik, aktif serta komunikatif, menerapkan pola kekuasaan yang tepat mau pun pola perilaku kepemimpinan yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan yang dipengaruhi oleh latar belakang individual masing-masing Kepala Daerah. Dengan kepemimpinan yang efektif, Kepala Daerah diharapkan dapat menerapkan dan menyesuaikan dengan paradigma baru Otonomi Daerah, di tengah-tengah lingkungan strategis yang terus berubah seperti *reinventing government,* akuntabilitas, serta *good governance*.[24]

Sejalan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah, peranan Kepala Daerah diharapkan mampu memahami perubahan yang terjadi secara cepat dan tepat dalam perspektif nasional maupun internasional. Keberhasilan untuk menyesuaikan perubahan akan sangat ditentukan oleh Kepala Daerah sejauh mana dapat mengembangkan visi dan misi organisasi. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan

---

[23] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 129.
[24] J. Kaloh, *Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 15.

Daerah serta antar Daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.[25]

Paradigma baru Otonomi Daerah harus diterjemahkan oleh Kepala Daerah sebagai upaya untuk mengatur kewenangan pemerintahan sehingga serasi dan fokus pada tuntutan kebutuhan masyarakat, karena Otonomi Daerah bukanlah tujuan, melainkan suatu instrumen untuk mencapai tujuan. Instrumen tersebut harus digunakan secara arif oleh Kepala Daerah tanpa harus menimbulkan konflik antara Pusat dan Daerah, atau antar Provinsi dan Kabupaten/Kota, karena jika demikian makna Otonomi Daerah menjadi kabur.

Dalam kondisi yang sedemikian ini setiap Kepala Daerah harus waspada terhadap munculnya hubungan antar-tingkat pemerintahan yang bergerak dalam saling ketidakpercayaan, atau suasana kurang harmonis seperti munculnya egoisme masing-masing tanpa menyadari bahwa fungsi pemerintahannya hanya meliputi tiga hal yaitu pelayanan kepada masyarakat *(services);* membuatkan pedoman/arah atau ketentuan kepada masyarakat *(regulation);* dan pemberdayaan *(empowerment).* Kemungkinan lain adalah Kepala Daerah hanya menuntut kewenangan yang menjadi miliknya, tanpa menyadari bahwa kewenangan tersebut harus diartikan sebagai membesarnya pula tanggung jawab Kepala Daerah dan seluruh rakyat di Daerah untuk menciptakan keadilan, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat demi terciptanya tingkat kesejahteraan masyarakat yang lebih baik.[26]

---

[25] Dedy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin***, Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah***, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 61.

[26] J. Kaloh, ***Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah***, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 16-17.

Posisi kebijakan otonomi daerah sebagai seluruh proyek pengambilan harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Di masa lalu, banyak masalah terjadi di daerah yang tidak tertangani secara baik karena keterbatasan kewenangan pemerintah daerah di bidang itu. Ini berkenaan antara lain dengan konflik pertanahan investasi, kerusakan lingkungan, alokasi anggaran dari dana subsidi pemerintah pusat, penetapan prioritas pembangunan, penyusunan organisasi pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah, pengangkatan dalam jabatan struktural, perubahan batas wilayah administrasi, pembentukan kecamatan, kelurahan dan desa, serta pemilihan kepala daerah. Sekarang, pemerintah dan masyarakat di daerah dipersilahkan mengurus rumah tangganya sendiri secara bertanggung jawab. Pemerintah Pusat tidak lagi mempatronasi, apalagi mendominasi mereka. Peran pemerintah pusat dalam konteks desentralisasi ini adalah melakukan supervisi, memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah.[27]

Otonomi Daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi Rakyat Daerah dan bukan otonomi daerah dalam pengertian suatu wilayah/teritorial tertentu di tingkat lokal. Kalau pun implementasi Otonomi Daerah diarahkan sebagai membesarnya kewenangan Daerah, kewenangan itu harus dikelola secara adil, jujur dan demokratis. Dalam hubungan itu, Kepala Daerah harus mampu mengelola kewenangan yang diterima secara efektif dan efisien demi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat Daerah. Cara pandang yang

[27] Syaukani, dkk, ***Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan***, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 172-173.

demikian inilah yang tepat untuk menjelaskan hubungan antara Kepala Daerah dan Otonomi Daerah.[28]

Bupati, Walikota semata-mata sebagai unsur (pejabat) Otonomi, karena tidak ada lagi dekonsentrasi dalam lingkungan pemerintahan Kabupaten dan Kota. Gubernur masih mempunyai fungsi rangkap yaitu sebagai Wakil Pusat (dekonsentrasi) di samping sebagai Kepala Daerah (Otonom). Sebenarnya, tidak ada keperluan memberikan fungsi rangkap pada Gubernur. Pengalaman selama ini menunjukkan, Gubernur, Bupati, Walikota yang menjalankan fungsi rangkap lebih menonjolkan diri sebagai Wakil Pusat (dekonsentrasi) dari pada sebagai pimpinan Daerah Otonom.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara bersamaan (sebagai pasangan) oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang telah ditetapkan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dikonsultasikan dengan Presiden. Konsultasi ini merupakan konsekuensi Gubernur dan Wakil Gubernur sebagai Wakil Pusat di Daerah.

Kepala Daerah mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan. Ketentuan ini terutama bertalian dengan kedudukan dan hubungan keperdataan yang dilakukan Daerah. Daerah adalah subjek hukum (*publiek rechtspersoon*) yang dapat melakukan atau terkena perikatan keperdataan. Dalam tindakan yang bersifat publik, tanggung-jawab ada pada alat perlengkapan daerah yaitu pejabat yang bertindak atau yang membuat keputusan.

---

[28] J. Kaloh, ***Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah***, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 17.

Kepala Daerah mempunyai masa jabatan lima tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan. Dengan pekataan lain, seseorang dapat menjadi kepala daerah paling lama dua kali masa jabatan berturut-turut.

Pada akhir masa jabatannya, Kepala Daerah menyampaikan pertanggung jawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Apabila pertanggungjawaban ditolak, Kepala Daerah bersangkutan tidak dapat dicalonkan kembali.

Ketentuan-ketentuan mengenai Kepala Daerah pada umumnya berlaku terhadap Wakil Kepala Daerah, kecuali pertanggungjawaban. Wakil Kepala Daerah bertanggungjawab kepada Kepala Daerah, tidak kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Semestinya Wakil Kepala Daerah juga bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Wakil Kepala Daerah dapat melakukan kesalahan-kesalahan seperti yang dilakukan Kepala Daerah.

Setiap Daerah hanya mempunyai satu Wakil Kepala Daerah. Wakil Kepala Daerah menggantikan Kepala Daerah sampai habis jabatannya. Kalau berhalangan tetap, jabatan Wakil Kepala Daerah tidak diisi. Ketentuan ini dapat menunjukkan bahwa jabatan Wakil Kepala Daerah tidak penting, selama ada Kepala Daerah. Apabila Kepala Daerah berhalangan tetap, dan tidak ada Wakil Kepala Daerah, Sekretaris Daerah untuk sementara menjalankan tugas-tugas Kepala Daerah. Dalam hal Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berhalangan tetap secara serentak, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam waktu paling lambat tiga bulan telah menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Selain Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, Pemerintah Daerah dilengkapi dengan Dinas-Dinas, Kecamatan, dan Kelurahan. Kecamatan yang semula merupakan organ dekonsentrasi, sekarang menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi organ otonomi dalam lingkungan Kabupaten atau Kota. Mengenai Kelurahan merupakan satuan pemerintahan di bawah Kecamatan. Kelurahan menerima pelimpahan sebagian wewenang Kecamatan. Lurah sebagai Kepala Kelurahan diangkat Bupati atau Walikota atas usul Camat dan bertanggungjawab kepada Camat. Dengan demikian, Kelurahan bukan kesatuan otonom seperti Desa. Kelurahan adalah pelaksana wewenang Kecamatan.

2. Otonomi Daerah

Adanya pemusatan kekuasaan, wewenang dan tanggung jawab pada Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia selama lebih dari 30 (tiga puluh) tahun tidak hanya berdampak negatif di bidang politik, namun juga di bidang ekonomi dan moneter antara lain terjadinya praktek penyelenggara negara yang lebih menguntungkan kelompok tertentu dan memberi peluang terhadap tumbuhnya korupsi, kolusi dan nepotisme. Tindak pidana korupsi, kolusi dan nepotisme tidak hanya dilakukan oleh penyelenggara negara, antar penyelenggara negara, melainkan juga penyelenggara negara, dengan pihak lain seperti keluarga, kroni dan para

pengusaha, sehingga merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta membahayakan eksistensi negara.[29]

Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi sebagai subsistem negara kesatuan. Pemikiran mengenai otonomi sebagai alternatif dari pilihan bentuk negara federal telah diletakkan sejak masa pergerakan kemerdekaan. Pada saat menyusun UUD 1945, otonomi termasuk salah satu pokok yang dibicarakan dan kemudian dimuat dalam Undang-Undang Dasar.[30]

Tidak banyak yang menyadari bahwa salah satu fungsi yang menonjol dari desentralisasi atau otonomi daerah adalah fungsi pendidikan politik. Dengan dibentuknya pemerintahan di daerah maka sejumlah lembaga demokrasi akan terbentuk pula, terutama partai-partai politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan, media massa lokal, dan lembaga perwakilan rakyat. Lembaga-lembaga tersebut akan memainkan peranan yang strategis dalam rangka pendidikan politik warga masyarakat, tentu saja, menanamkan nilai-nilai dan norma-norma yang berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. Nilai-nilai tersebut mencakup nilai yang bersifat kognitif, afektif, ataupun evaluatif. Ketiga nilai tersebut menyangkut pemahaman, dan kecintaan serta penghormatan terhadap kehidupan bernegara, yang kemudian

---

[29] Dedy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, ***Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah***, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 303.

[30] Bagir Manan, ***Menyongsong Fajar Otonomi Daerah***, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 21.

diikuti oleh kehendak untuk ikut mengambil bagian dalam proses penyelenggaraan negara atau proses politik.[31]

Dikatakan oleh Mariun bahwa dengan melaksanakan desentralisasi maka pemerintahan akan menjadi lebih demokratis. Hal ini disebabkan karena dalam negara yang menganut faham demokrasi, seharusnya diberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyatnya untuk ikut serta dalam pemerintahan. Semboyan demokrasi ialah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*government of the people, by the people and for the people)*. Kalau semboyan ini benar-benar hendak direalisasi, maka tidaklah cukup dengan melaksanakannya pada tingkat nasional atau pusat saja, tetapi juga pada tingkat daerah. Hal ini berhubungan langsung dengan kenyataan bahwa di dalam wilayah negara itu terdapat masyarakat-masyarakat setempat yang masing-masing diliputi oleh keadaan khusus setempat, sehingga masing-masing masyarakat mempunyai kebutuhan/kepentingan khusus yang berbeda-beda dari daerah ke daerah.[32]

Dari uraian di atas dapat dilihat adanya hubungan yang sangat erat antara efektivitas pemerintahan dengan pelaksanaan demokrasi di atau dari bawah. Tegasnya, pelaksanaan faham demokrasi dapat menambah efektivitas pemerintahan. Hal ini disebabkan karena[33]:

---

[31] Syaukani, dkk, ***Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan***, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm.274-275

[32] Mariun dalam Josef Riwu Kaho, ***Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mmepengaruhi Penyelenggaraannya***, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002,hlm. 11.

[33] Josef Riwu Kaho, ***Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mmepengaruhi Penyelenggaraannya,*** PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002,hlm. 12.

a. Pemerintahan dilakukan oleh rakyat daerah itu sendiri; jadi dalam prinsipnya, yang menentukan politik daerah itu adalah rakyat daerah itu. Maka dapatlah diharapkan bahwa politik itu akan sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat daerah itu (jadi juga memenuhi semboyan "pemerintahan untuk rakyat").
b. Dalam prakteknya, para penguasa pemerintahan daerah adalah putra-putra daerah itu sendiri, setidak-tidaknya orang-orang yang sudah cukup lama menjadi penduduk daerah itu, yang sudah tentu dapat diharapkan lebih mengetahui keadaan-keadaan daerah daripada "orang luar". Akibatnya, para penguasa daerah diharapkan mengetahui pula cara pemerintahan yang lebih tepat bagi daerahnya.

Selain itu, penguasa yang dianggap penting adalah penguasa hasil pemilihan oleh rakyat daerah itu. Bahwa penguasa itu terpilih merupakan bukti kepercayaan rakyat kepada penguasa terpilih, dan kepercayaan kepada pemerintah akan menimbulkan kewibawaan, yang merupakan salah satu syarat bagi kelancaran jalannya pemerintahan. Selanjutnya, karena pemerintah daerah terdiri dari putra-putra daerah, maka dapatlah diharapkan akan bekerja dengan penuh semangat, keikhlasan, dan rasa tanggung jawab yang tebal. Hal ini mempunyai pengaruh yang baik atas kelancaran pemerintahan.[34]

Dengan demokrasi yang dikembangkan dari bawah maka akan tercipta mekanisme pola hubungan yang seimbang antara pemerintah pusat dengan daerah, karena masyarakat di daerah akan memiliki peluang untuk menyampaikan aspirasi yang dimilik, baik yang menyangkut rekrutmen

ataupun perencanaan pembangunan di daerah, dan masyarakat di daerah akan mampu memberikan kontrol terhadap pemerintahan nasional. Dengan demikian, akan terbentuk sebuah pemerintahan yang sehat daan seimbang, yang akan membawa pada kehidupan masyarakat yang lebih baik di masa-masa yang akan datang. Hal itu dapat terjadi karena demokrasi tidak hanya terbatas menjadi domainnya orang-orang di Jakarta. Masyarakat di daerah berhak dan harus mampu menyatakan dengan tegas dan jelas bahwa tidak semua yang ditentukan dari Jakarta itu benar dan sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah.[35]

B. Desentralisasi, Cakupan Dan Elemen

1. Selama beberapa dekade terakhir terdapat minat yang terus meningkat terhadap desentralisasi di berbagai pemerintahan dunia ketiga. Banyak negara bahkan telah melakukan perubahan struktur organisasi pemerintahan ke arah desentralisasi. Minat terhadap desentralisasi ini juga senada dengan kepentingan yang semakin besar dari berbagai badan pembangunan internasional.[36]

   Kini desentralisasi telah tampil universal dan diakomodasi dalam berbagai pandangan yang berbeda. Untuk memahami keberadaan dan arti penting *local government* sebagai konsekuensi desentralisasi ini

---

[34] Josef Riwu Kaho, ***Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mmepengaruhi Penyelenggaraannya***, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002,hlm. 11.

[35] Syaukani, dkk, ***Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan***, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 275.

[36] Conyers,D, ***Decentralization : the latest fashion in development administration? Public Administration and Development***, 1983, hlm. 97

maka sebaiknya perlu disimak perkembangan teoritis dari berbagai perspektif yang ada dalam memandang *local government* sebagaimana dipaparkan oleh Smith[37]. Terdapat tiga perspektif dalam melihat desentralisasi, yakni liberal *democracy, economic interpretation,* dan *marxist interpretation.*

Dalam pandangan demokrasi liberal, *local government* membawa dua manfaat pokok.[38] *Pertama*, ia memberikan kontribusi positif bagi perkembangan demokrasi nasional karena *local* government itu mampu menjadi sarana bagi pendidikan politik rakyat, dan memberikan pelatihan bagi kepemimpinan politik, serta mendukung penciptaan stabilitas politik. Lebih jelas lagi, Hoessein menambahkan bahwa dalam konsep otonomi terkandung kebebasan untuk berprakarsa untuk mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat yang memiliki status demikian tanpa kontrol langsung oleh Pemerintah Pusat. Oleh karena itu kaitannya dengan demokrasi sangat erat.

Kedua, *local government* mampu memberikan manfaat bagi masyarakat setempat *(locality).* Sebagaimana diingatkan oleh Hoessein bahwa local government dan *local autonomy* tidak dicerna sebagai daerah atau pemerintah daerah tetapi merupakan masyarakat setempat. Sehingga urusan dan kepentingan yang menjadi perhatian keduanya bersifat lokalitas karena basis politiknya adalah lokalitas tersebut bukan bangsa. Makna lokalitas ini juga tercermin dalam

---

[37] Smith, B.C***, Decentralization : The Territorial Dimension of the State,*** 1985, London, hlm. 18-45.

[38] B. Hoessein dalam "**Hubungan penyelenggaraan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah" dalam *Bisnis&Birokrasi***, No. l.Vol. Juli 2000.

berbagai istilah di berbagai negara yang merujuk pada maksud yang sama. *Commune* di Perancis, *Gemeinde* di Jerman, *Gementee* di Belanda, dan *Municipio* di Spanyol yang kemudian menyerupai *Municipality* di Amerika Serikat[39] Manfaat bagi masyarakat setempat ini adalah adanya *political equality, accountability,* dan *responsiveness.*

Sementara itu, dalam pandangan yang senada Antoft & Novack juga mengungkapkan manfaat dari *local government* ini dalam beberapa hal, yakni: a*ccountability, accessibility, responsiveness, opportunity for experimentation, public choice, spread of power, dan democratic values.*[40]

Dalam interpretasi ekonomi, desentralisasi merupakan medium penting dalam meningkatkan kesejahteraan pribadi melalui pilihan publik. Menurut perspektif ini, individu-individu diasumsikan akan memilih tempat tinggalnya dengan membandingkan berbagai paket pelayanan dan pajak yang ditawarkan oleh berbagai kota yang berbeda. Individu yang rasional akan memilih tempat tinggal yang akan memberikan pilihan paket yang terbaik. Manfaat yang bisa dipetik dari *local government* dalam perspektif ini meliputi: *pertama*, adanya daya tanggap publik terhadap preferensi individual *(public responsiveness to individual preferences).* Barang dan pelayanan publik yang ditawarkan oleh pemerintah daerah, tidak seperti swasta, akan dinikmati oleh seluruh penduduk yang relevan, sehingga konsumsi oleh satu penduduk

---

[39] Norton.A, ***International Handbook of local and rewgional government : comparative analysis of advances democracies***, 1997, hlm. 23-24.
[40] Antoft, K. & Novack, J. 1998. ***Grassroots Democracy Local Government in the Maritimes.*** **Nova Scotia : Dalhousie University**, hlm. 155-159.

tidak akan mengurangi jatah penduduk yang lain. Pemerintah daerah juga akan menjamin keterjangkauan biaya penyediaan barang dan pelayanan publik, yang apabila diberikan oleh swasta akan menjadi tidak efektif. Selain itu, *local government* juga memberikan cara agar preferensi penduduk dapat dikomunikasikan melalui pemilihan dan prosedur politik lainnya.

Kedua, *local government* memiliki kemampuan untuk memenuhi permintaan akan barang-barang publik *(the demand for public goods). 'Demand'* dalam preferensi pasar swasta lebih mudah diketahui melalui kemauan untuk membayar, akan tetapi dalam politik, ia sulit diidentifikasi karena relasi yang rumit antara barang, harga,pajak, pemilihan dan preferensi politik, partisipasi, dan kepemimpinan. Desentralisasi mampu mengurangi persoalan ini dengan meningkatkan jumlah unit-unit pemerintahan dan derajat spesialisasi fungsinya sehingga meningkatkan kemampuan pemerintah dalam memenuhi permintaan publik.

Ketiga, desentralisasi mampu memberikan kepuasan yang lebih baik dalam menyediakan penawaran barang-barang *publik (the supply of public goods)*. Terdapat banyak persoalan jika penyediaan pelayanan dan barang publik diselenggarakan tersentralisasi. Semakin besar organisasinya maka semakin besar pula kecenderungannya untuk memberikan pelayanan. Semakin monopolistik pemerintah maka semakin kecil insentif dan inovatifnya. Berdasar pada teori, yurisdiksi terfragmentasi akan lebih memberikan kepuasan kepada konsumen daripada kewenangan yang terkonsolidasi. Desentralisasi akan

memberikan peluang antar yurisdiksi yang berbeda untuk bersaing dalam memberikan kepuasan kepada publik atas penyediaan barang dan layanannya. Interpretasi Marxist tampaknya masih cenderung melihat negara sebagai satu kesatuan dan tidak perlu dipisah-pisah antar wilayah geografis. Terdapat beberapa penjelasan yang melandasi ketidak berpihakan pandangan ini terhadap desentralisasi. *Pertama*, pandangan ini melihat bahwa pembagian wilayah dalam konteks desentralisasi hanya akan menciptakan kondisi terjadinya akumulasi modal sehingga memunculkan kembali kaum kapitalis. *Kedua*, desentralisasi juga akan mempengaruhi konsumsi kolektif sehingga akan dipolitisasi. Konsumsi kolektif dimaksudkan untuk memberikan pelayanan atas dasar kepentingan semua kelas. Desentralisasi hanya akan menghasilkan ketidak-adilan baru dalam konsumsi kolektif antar wilayah.

Ketiga, meskipun demokrasi pada dasarnya akan menempatkan mayoritas dalam pemerintahan daerah (yang berarti seharusnya kelas pekerja yang mendominasi, tetapi ada banyak cara yang bisa dilakukan oleh kaum kapitalis untuk menghalang-halangi munculnya kelas pekerja dalam pemerintahan. Lembaga-lembaga perwakilan dalam pemerintahan daerah tetap merupakan simbol demokrasi liberal dan tetap akan dikuasai oleh kaum kapitalis.

Keempat, dalam kaitannya dengan hubungan antar pemerintahan, maka Pemerintah daerah hanya menjadi kepanjangan aparat pemerintah pusat untuk menjaga kepentingan monopoli kapital. Dalam bidang perencanaan, desentralisasi juga tidak akan pernah

menguntungkan daerah-daerah pinggiran dan membiarkannya dengan melindungi daerah kapitalis. Desentralisasi juga menghindarkan redistribusi keuangan dan pajak dari daerah kaya ke daerah miskin. Desentralisasi hanya akan menghilangkan tanggung jawab kaum borjuis terhadap daerah-daerah yang tertekan.

Kelima, terdapat berbagai rintangan mengenai bagaimana demokrasi lokal akan berjalan dalam suasana desentralisasi. Rintangan ini mencakup aspek ekologis, politik, dan ekonomi yang menyebabkan demokrasi di tingkat lokal hanya akan mengalami kegagalan. Menurut pandangan Marxist semua ini hanya akan dapat ditanggulangi oleh sentralisasi yang bertujuan untuk redistnbusi dan keadilan.

2. Cakupan Desentralisasi

Semula dalam kepustakaan Amerika Serikat, Harold F. Alderfer mengungkapkan bahwa terdapat dua prinsip umum dalam membedakan bagaimana pemerintah pusat mengalokasikan kekuasaannya ke bawah. *Pertama*, dalam bentuk *deconcentration* yang semata-mata menyusun unit administrasi atau *field stations,* baik itu tunggal ataupun ada dalam hirarki, baik itu terpisah maupun tergabung, dengan perintah mengenai apa yang seharusnya mereka kerjakan atau bagaimana mengerjakannya. Tidak ada kebijakan yang dibuat di tingkat lokal serta tidak ada keputusan fundamental yang diambil. Badan-badan pusat memiliki semua kekuasaan dalam dirinya, sementara pejabat lokal merupakan bawahan sepenuhnya dan mereka hanya menjalankan perintah. *Kedua*, dalam bentuk *decentralization* dimana unit-unit lokal ditetapkan dengan kekuasaan tertentu atas bidang tugas

tertentu. Mereka dapat menjalankan penilaian, inisiatif dan pemerintahannya sendiri.[41] Selain itu dalam khazanah Inggris, desentralisasi dapat dimengerti dalam dua jenis yang berbeda yang mendasarkan pada berbagai literatur berbahasa Inggris, yakni *devolution* yang menunjuk pada kewenangan politik yang ditetapkan secara legal dan dipilih secara lokal; dan *deconcentration* yang menunjuk pada kewenangan administratif yang diberikan pada perwakilan badan-badan pemerintah pusat.[42] Bagaimana membagi jenis desentralisasi ini dan untuk menentukan suatu negara berdasar pada jenis yang mana tampaknya didasarkan pada beberapa pertimbangan aktivitas fungsional dari kewenangan yang ditransfer, jenis kewenangan atau kekuasaan yang ditransfer pada setiap aktivitas fungsional, tingkatan atau area kewenangan yang ditransfer, kewenangan atas individu, organisasi, atau badan yang ditransfer pada setiap tingkatan, dan kewenangan ditransfer dengan cara legal ataukah administratif. Tampaknya apa yang dimaksud *decentralization* menurut Alderfer menyerupai dengan apa yang disebut sebagai *devolution*[43]. Sementara istilah *deconcentration* yang mereka berdua pergunakan juga menunjuk pada kondisi yang sama.

Selanjutnya Rondinelli dan kawan-kawan lebih luas lagi dalam mengungkapkan jenis desentralisasi yakni: *deconcentration* (penyerahan

---

[41] Alderfer, H.F. 1964**.** ***Local government in developmg countries***. New york : Mc.Graw Hill, hlm. 176.

[42] Conyers, D. 1983. "**Decentralization : the latest fashion in development administration ?." P*ublic Adminstration and Development*,** Vol. 3, hlm. 102.

[43] Conyers, D. 1986. "**Decentralization : the latest fashion in development administration ?." P*ublic Adminstration and Development,*** Vol. 3, hlm. 89.

sejumlah kewenangan atau tanggung jawab administrasi kepada tingkatan yang lebih rendah dalam kementerian atau badan pemerintah), *delegation* (perpindahan tanggung jawab fungsi-fungsi tertentu kepada organisasi di luar struktur birokrasi reguler dan hanya secara tidak langsung dikontrol oleh pemerintah pusat), *devolution* (pembentukan dan penguatan unit-unit pemerintahan sub-nasional dengan aktivitas yang secara substansial berada di luar kontrol pemerintah pusat), dan *privatization* (memberikan semua tanggung jawab atas fungsi-fungsi kepada organisasi non pemerintah atau perusahaan swasta yang independen dari pemerintah)[44].

Rondinelli, McCullough,& Johnson sendiri bahkan mengungkapkan bahwa bentuk desentralisasi ada lima macam, yakni *privatization, deregulation of private service provision, devolution to local* government, *delegation to public enterprtses or publiclyregulated private enterprises*, dan *deconcentration of central government bureaucracy.*[45]

Pengertian desentralisasi tersebut menyerupai jenis desentralisasi yang diungkapkan oleh Cohen & Peterson yang terbagi dalam deconcentration, *devolution*, dan *delegation* (yang mencakup pula *privatization)*. Jika semula privatisasi berdiri sendiri, kini Cohen dan Peterson justru memasukkannya sebagai bagian dari delegasi. Pembedaan ini didasarkan pada enam pendekatan, yakni: pembedaan

---

[44] Meenakshisundaram,S.S., 1999. Decentralization in Developing Countries, dalam Jha, S.N. & Mathur P.C. ***Decentralization and Local Politics***,New Delhi : Sage Publication, hlm. 55-56.
[45] Rondinelli, D. A. McCullough, J. S., & Johnson, R.W. 1.989. Analysing decentralization policies in developing countries: a political- economy framework dalam Development and

berdasar asal mula sejarah, berdasarkan hirarki dan fungsi, berdasarkan masalah yang diatasi dan nilai dari para investigatornya, berdasar pola struktur dan fungsi administrasi, berdasar pada pengalaman negara tertentu, dan yang terakhir berdasar pada berbagai tujuan politik, spasial, pasar, dan administrasi Hoessein mengungkapkan bahwa *devolution* dalam khazanah Inggris tersebut merupakan padanan kata *political decentralization* dalam pustaka Amerika Serikat dan *staatskundige decentralisatie* dalam pustaka Belanda[46].

Sementara *deconcentration* dalam khazanah Inggris merupakan padanan dari *administrattve decentralization* dalam pustaka Amerika Serikat dan *ambtelyke* atau *administratieve decentralisatie* dalam khazanah Belanda. Dari perspektif pemerintahan Indonesia, *devolution* merupakan padanan dari *desentralisasi, deconcentration* merupakan padanan dari dekonsentrasi, dan *delegation* adalah padanan dari desentralisasi fungsional.

Selain itu, dalam perkembangan sejarah pemerintahan daerah di Indonesia, mulai dari masa Hindia Belanda sampai Indonesia modern telah dikenal pula beberapa jenis desentralisasi dalam arti luas. Selain desentralisasi dalam arti sempit *(devolution, political decentralization)* dan dekonsentrasi yang telah banyak diulas di atas, dikenal pula jenis *mede bewind* dan *vrij bestuur*[47].

Mede bewind biasanya diartikan sebagai tugas pembantuan yang berarti hak menjalankan peraturan-peraturan dari pemerintah pusat

---

Change, Vol. 20, No. 1, January.

[46] Hoessein, B., Hubungan penyelenggaraan Pemerintahan Pusat Dengan pemerintahan Daerah, dalam *Bisnis & Birokrasi*, Vol. 1, Juli.

atau daerah tingkat atasan berdasarkan perintah pihak atasan itu[48]. Rohdewohld mengungkapkan makna yang hampir sama tentang *mede bewind* namun dengan bahasa yang berbeda sebagai fungsi tertentu yang berada di bawah *yurisdiksi* pemerintah pusat yang dijalankan oleh unit administrasi pemerintah daerah otonom atas perintah pemerintah pusat. Pemerintah pusat tetap mempertahankan *yurisdiksinya* dalam hal perencanaan dan pendanaannya[49].

Vrij bestuur dapat diartikan kalau ada keragu-raguan tentang siapa yang berwenang terhadap suatu masalah maka daerah terdekatlah yang mengambil wewenang itu[50]. Dasar pemikiran timbulnya *vrij bestuur* ini adalah karena kewenangan dapat dirinci satu per satu, tetapi tidak ada satu pun undang-undang yang mampu memprediksi masalah-masalah kemasyarakatan yang berkembang sangat dinamis sehingga bila ada kevakuman kewenangan penanganan masalah tertentu maka dengan azas *vrij bestuur* ini diharapkan ada kepastian jalan keluarnya segera.

3. Elemen Desentralisasi

Desentralisasi dalam arti sempit *(devolution)* akan berkaitan dengan dua hal[51]. *Pertama*, adanya subdivisi teritori dari suatu negara yang mempunyai ukuran otonomi. Subdivisi teritori ini memiliki *self governing* melalui lembaga politik yang memiliki akar dalam wilayah sesuai dengan batas yurisdiksinya. Wilayah ini tidak diadministrasikan

---

[47] Sinjal, D., 2001, Tali kendali di leher 368 Kabupaten Dalam Tempo, 28 Oktober.
[48] The Liang Gie, 1965, **Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia**, Jakarta, Gunung Agung, hlm. 122.
[49] Rohdewohld, R., 1995, **Public Administration in Indonesia**, Melbourne : Montech Pty.Ud, Hlm.
[50] Sinjal, D., 2001, Tali kendali di leher 368 Kabupaten Dalam Tempo, 28 Oktober.
[51] Smith, B.C., 1985, **Decentralization : The Territorial Dimension of The State**, London : George Allen & Unwin, Hlm. 18.

oleh agen-agen pemerintah diatasnya tetapi diatur oleh lembaga yang dibentuk secara politik di wilayah tersebut. *Kedua*, lembaga-lembaga tersebut akan direkrut secara demokratis. Berbagai keputusan akan diambil berdasarkan prosedur demokratis. Smith juga mengungkapkan bahwa desentralisasi mencakup beberapa elemen, yakni: *pertama*, desentralisasi memerlukan pembatasan area, yang bisa didasarkan pada tiga hal, yaitu pola spasial kehidupan sosial dan ekonomi, rasa identitas politik, dan efisiensi pelayanan publik yang bisa dilaksanakan. *Kedua*, desentralisasi meliputi pula pendelegasian wewenang, baik itu kewenangan politik maupun kewenangan birokratik[52].

Senada dengan hal tersebut, Hoessein mengungkapkan bahwa desentralisasi mencakup dua elemen pokok. Pertama, pembentukan daerah otonom, dan kedua, penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah otonom tersebut. Dari kedua elemen pokok tersebut lalu lahirlah apa yang disebut sebagai *local government,* yang didefinisikan oleh United Nations sebagai: "*political subdivision of a nation (or in federal system state) which is constituted by law and has substansial control of local affairs, including the power to impose taxes or exproact labor for prescribed purposes The governing body of such an entity is elected or otherwise locally selected"*[53].

Dari definisi di atas secara tersirat sebenamya ada perbedaan *local government* antara negara dengan sistem federal dan kesatuan.

---

[52] Smith, B.C., 1985, **Decentralization : The Territorial Dimension of The State**, London : George Allen & Unwin, Hlm. 8-12.

[53] Alderfer, H.F., 1964. **Local Government in Development Countries**, New York : Mc. Graw Hill, Hlm. 178

Seperti yang dicontohkan oleh Hoessein tentang Indonesia sebagai negara kesatuan *(eenheidstaat)* tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *"staat"* juga. Hal ini berarti daerah otonom yang dibentuk tidak akan memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan seperti negara bagian dalam sistem federalisme. Dengan mengutip pendapatnya Kranenburg, Hoessein mengungkapkan bahwa daerah otonom tidak akan memiliki *"pouvoir constituant"*. Prinsipnya dalam negara kesatuan menurut Hans Antlov adalah *"the powers held by local and regional organs have been received from above, and can be withdrawnthrough new legislation, without any need for consent from the communes or provinces concerned"*[54].

Selanjutnya, diungkapkan pula bahwa dalam negara federal, kewenangan pemerintah federal justru berasal dari negara bagiah yang dirumuskan di dalam konstitusi federal. Kewenangan daerah otonom juga berasal dari negara bagian bukan dari pemerintah federal dan dirumuskan dalam undang-undang negara bagian.

Hubungan antara negara bagian dengan pemerintah federal bersifat koordinasi dan independen. Hubungan antara daerah otonom dengan pemerintah pusat untuk negara kesatuan sama dengan hubungan antara daerah otonom dengan negara bagian dalum sistem federal yakni bersifat subordinasi dan dependen. Berikutnya Hoessein mengungkapkan bahwa *local government* ini merupakan sebuah konsep yang dapat mengandung tiga arti. *Pertama*, ia berarti pemerintah lokal

[54] B. Hoessein, 1999, Pergeseran Paradigma Otonomi Daerah Dalam Rangka Reformasi Administrasi Publik di Indonesia, Makalah dalam Seminar Reformasi Hubungan Pusat_Daerah

yang kerap kali dipertukarkan dengan *local authority* yang mengacu pada organ, yakni *council* dan *mayor* dimana rekrutmen pejabatnya didasarkan pada pemilihan[55]. Berkaitan dengan organ ini, terdapat beberapa jenis yakni: *strong mayor council form*, *council-manager form*, dan *weak mayor-council form*, serta *commission form*.

Kedua, ia mengacu pada pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintah lokal. Arti kedua ini, lebih mengacu pada fungsi. Dalam menentukan fungsi yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, terdapat dua prinsip yang lazim dipergunakan *The ultra vires doctrine* menunjukkan bahwa pemerintah daerah dapat bertindak pada hal-hal tertentu atau memberikan pelayanan tertentu saja. Fungsi atau urusan pemerintahan bagi pemerintah daerah dirinci sedangkan fungsi pemerintahan yang tersisa menjadi kompetensi pemerintah pusat. Prinsip *general competence* atau *open end arrangement* merupakan kebalikan dari prinsip sebelumnya tersebut. Pemerintah daerah harus melakukan apa saja yang dipandang perlu dalam memenuhi kebutuhan daerahnya sebagaimana yang ditentukan oleh para pengambil keputusan di daerah itu. Pemerintah pusat telah mempunyai urusan atau fungsi yang terinci, sementara sisanya merupakan fungsi atau urusan yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.[56]

Ketiga, ia bermakna daerah otonom: menjelaskan bahwa pembentukan daerah otonom yang secara simultan merupakan kelahiran

---

Menuju Indonesia Baru : Beberapa Masukan Kritis Untuk Pembahasan RUU Otonomi Daerah dan Proses Transisi Implementasinya yang diselenggarakan ASPRODIA-UI, Jakarta, 27 Maret

[55]. B, Hoessein, 2001, Otonomi Tak Sekali Jadi, tempo, 28 Oktober.

[56]. Smith, B.C., 1985, **Decentralization : The Territorial Dimension of The State**, London : George Allen & Unwin, Hlm. 87.

status otonomi berdasarkan atas aspirasi dan kondisi obyektif dari masyarakat yang berada di wilayah tertentu sebagai bagian dari bangsa dan wilayah nasional. Masyarakat yang menuntut otonomi melalui desentralisasi menjelma menjadi daerah otonom sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat[57].

Hal yang paling krusial berkenaan dengan daerah otonom ini adalah persoalan penentuan batas dan besaran daerah otonom. Norton mengungkapkan bahwa penataan batas ini berkaitan dengan efisiensi ekonomi dan efektivitas demokrasi. Kombinasi diantara keduanya mempunyai arti penting untuk menciptakan stabilitas dan *fleksibility& responstveness*[58].

Pertimbangan efisiensi ekonomi yang menjadi dasar bagi penentuan batas daerah meliputi: biaya perjalanan dan komunikasi rendah; sejauh mana pemerintah daerah mampu memenuhi kebutuhan finansial, tanah, dan sumber daya lainnya dari dalam daerahnya sendiri sehingga meminimalkan ketergantungan ekonomi, minimalisasi biaya yang berasal dari akibat aktivitas dalam suatu daerah yang ber-*spill over* dan menyebabkan biaya lainnya; fasilitasi kolaborasi dan koordinasi diantara pelayanan yang diberikan; menyesuaikan wilayah dengan

---

[57] Hoessein, B., 2001, Prospek resolusi Kebijakan dan implementasi otonomi Daerah dari Sudut pandang hukum Tata Negara, Makalah Dalam Seminar dan Lokakarya Nasional Strategi resolusi Kebijakan dan Impelentasi Otonomi Daerah Dalam Kerangka Good Government yang diselenggarakan Pusat Kajian Kinerja Otonomi. Daerah Lembaga Administrasi Negara, Jakarta : 30 Oktober.

[58] Norton, A. Reprinted, 1997**, International Handbook of Local and Regional Government : Comparative Analysis of Advanced Democrcies**, Cheltenham, Edwar Elgar, Hlm. 46-47.

badan swasta, sukarela, dan publik beserta kepentingan terkait untuk memfasilitasi kerja sama dan koordinasi guna kepentingan bersama dan interdependensi.

Pertimbangan efektivitas demokrasi tumpang tindih dengan efisiensi ekonomi, namun penetapan batas diharapkan mampu menjamin: apa yang diinginkan oleh para pemilih; keterwakilan yang adil bagi kaum minoritas; mudahnya aksesibilitas penduduk dalam memilih anggota dan staf pemerintah; pemahaman publik terhadap sistem dan tujuannya; rentang kekuasaan dan tanggung jawab yang mendukung pemerintah daerah untuk merespons kebutuhan penduduk setempat baik pada masa kini dan mendatang, serta memberikan pilihan-pilihan dalam penyediaan komoditas publik. Selain didasarkan pada faktor di atas, penentuan *local boundaries* dapat pula didasarkan pada *catchment area* sebagaimana disampaikan oleh Hoessein, yakni luas wilayah yang optimal bagi pelayanan, pembangunan, penarikan sumber daya, partisipasi dan kontrol baik masyarakat maupun birokrasi. Arti periting *catchment area* ini berkaitan dengan dibutuhkannya penentuan batas yang akurat dengan berorientasi pada administrasi yang berkualitas untuk menghadapi perubahan masyarakat dan kompleksitas layanan yang dibutuhkannya. Harapannya adalah pemberian layanan kepada masyarakat dapat berjalan optimal[59].

Kegagalan dalam mencapai *catchment area* ini akan diikuti adanya discatchment *area*. Kondisi ini dapat memiliki implikasi negatif berupa kerusakan lingkungan, kriminalitas, ketidak-puasan publik terhadap pelayanan birokrasi dan lambannya birokrasi.

[59] Irfan, 2000, Beberapa Basis Pengembangan Wilayah : telaah awal kea rah pencarian model, dalam Bisnis & Birokrasi, Vol. I, Juli.

BAB III

HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH DI INDONESIA

A. Pola Umum Hubungan Pemerintah Pusat Dan Daerah

Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah persoalan yang berkaiatan dengan penyelenggaraan otonomi sebagai subsistem negara kesatuan. Pemikiran mengenai otonomi sebagai alternatif dari pilihan bentuk negara federal telah diletakkan sejak masa pergerakan kemerdekaan. Pada saat menyusun UUD 1945, otonomi termasuk salah satu pokok yang dibicarakan dan kemudian dimuat dalam Undang-Undang Dasar.

Demikian pula selanjutnya, dalam pengertian Undang-Undang Dasar, seperti dalam UUDS 1950, otonomi tetap tercantum bahkan lebih dijelaskan. Pada masa Republik Indonesia Serikat, prinsip-prinsip otonomi tetap dijalankan pada negara-negara bagian atau daerah bagian. Bahkan undang-undang pertama yang dibetuk masa Indonesia merdeka yaitu UU No. 1 Tahun 1945 mengatur mengenai otonomi. Berdasarkan kenyataan-kenyataan itu tidaklah berlebihan apabila otonomi dapat dipandang sebagai salah satu sendi penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam perumahan Indonesia merdeka.[60]

Mengingat kenyataan wilayah negara dan kemajemukan yang sudah dikemukakan di muka dan hasrat untuk memberikan kesempatan seluas-luasnya

[60] Bagir Manan, ***Menyongsong Fajar*** *... Op.Cit.*, hlm. 21

kepada daerah-daerah dan berbagai kesatuan masyarakat hukum untuk berkembang secara mandiri, maka dalam perumahan negara kesatuan Indonesia merdeka, perlu dibangun sendi penyelenggaraan pemerintahan baru yang lebih sesuai yaitu desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi.

Otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (staatsrechtelijk), bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrectelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara.

Paling tidak, ada dua arahan dasar susunan ketatanegaraan dalam perumahan Indonesia merdeka yaitu demokrasi dan penyelenggaraan negara berdasarkan atas hukum. Meskipun di masa modern ini termasuk Indonesia yang luas dengan penduduk yang banyak-tidak lagi mungkin menjalankan pemerintahan langsung oleh semua warga, tetapi usaha atau penciptaan mekanisme untuk mengikutsertakan sebanyak-banyaknya rakyat harus tetap dipertahankan.

Sistem pemerintahan otonomi yang diselenggarakan atas dasar permusyawaratan rakyat daerah bersangkutan melalui wakil-wakil mereka memungkinkan perluasan partisipasi demokrasi rakyat. Satuan-satuan pemerintahan otonomi yang mandiri dan demokratis juga akan lebih mendekatkan pemerintahan pemerintahan kepada rakyat sehingga bebragai kepentingan rakyat yang berbeda-beda dapat dilayani secara wajar. Hal ini berkaiatan dengan pengertian-pengertian materiil dari demokrasi maupun paham negara berdasarkan

atas hukum. Baik dari sudut paham materiil dari demokrasi maupun negara kesejahteraan, fungsi utama pemerintahan bukan sekedar pemberi ketertiban dan keamanan, melainkan sebagai penyelenggara kesejahteraan umum dan keadilan sosial. Hal ini merupakan sesuatu yang sangat nyata dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia baik yang tercantum dalam dasar negara Pancasila, Pembukaan UUD 1945 maupun Batang Tubuh UUD 1945. Dengan demikian, kewajiban negara atau pemerintah untuk mewujudkan kesejahteraan umum dan keadilan sosial serta hak-hak rakyat memperoleh segala bentuk kesejahteraan dan keadilan, bukan sekedar akibat pertumbuhan pahan atau teori-teori kenegaraan baru, melainkan sebagai suatu ketentuan hukum yang dimuat dalam Undang-Undang Dasar. Sebagai suatu ketentuan hukum, sebagai fungsi pemerintahan hal itu harus tercermin dalam organisasi pemerintahan yang memungkinkan pencapaiannya.

Fungsi kesejahteraan harus diusahana dilekatkan pada satuan-satuan pemerintahan yang lebih dekat pada pusat-pusat kesejahteraan. Otonomilah sebagai ujung tombak usaha mewujudkan kesejahteraan tersebut. Mengingat fungsi kesejahteraan akan menghadapkan pemerintahan pada kenyataan konkret yang berbeda-beda antara daerah satu dengan daerah lain serta berkembang mengikuti dinamika kebutuhan masayrakat setempat, maka dalam otonomi harus tersedia ruang gerak yang cukup untuk melakukan kebebasan menjalankan pemerintahan. Untuk memungkinkan penyelenggaraan kebebasan tersebut dan sekaligus mencerminkan otonomi sebagai satuan demokratis, maka otonomi senantiasa memerlukan kemandirian atau keleluasaan. Bahkan tidak berlebihan

apabila dikatakan hakekat otonomi adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka.

Untuk mewujudkan kemandirian atau keleluasaan, otonomi berkaitan erat dengan pola hubungan antara pusat dan daerah yang meliputi berbagai segi yaitu hubungan kewenangan, hubungan pengawasan, hubungan keuangan dan lain sebagainya.

Sejak tahun 1945 telah ditetapkan berbagai undang-undang tentang otonomi, tetapi perdebatan mengenai otonomi tetap berjalan bahkan kadang-kadang bernuansa emosional seperti ancaman akan keluar dari negara kesatuan, mendirikan negara sendiri dan lain sebagainya.

Dilihat dari berbagai undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang mengatur otonomi, dapat dibedakan dua kategori utama politik otonomi yang dijalankan atau pernah dijalankan atau ke arah desentralisasi atau ke arah sentralisasi. Politik pemerintahan daerah yang dimuat dalam UU No. 22 Tahun 1948 mencerminkan prinsip-prinsip Pasal 18 UUD 1945. Sedangkan UU no. 1 Tahun 1957 mencerminkan dasar politik otonomi menurut UUDS 1950 yang menghendaki pemberian otonomi luas kepada daerah UU No. 1 Tahun 1957, - tetapi di pihak lain memuat berbagai politik sentralisasi sejalan dengan menguatnya kecenderungan sentralisasi menuju konsentrasi kekuasaan di satu tangan setelah Dekrit kembali ke UUD 1945 (5 Juli 1959).

Pemancaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam satuan-satuan teritorial yang lebih kecil dapat diwujudkan dalam bentuk-bentuk dekonsentrasi teritorial, satuan otonomi teritorial, atau federal. Selain bentuk-

bentuk utama di atas, ada beberapa cara yang lebih longgar seperti konfederasi, atau uni. Tetapi dua bentuk terakhir ini tidak dapat disebut sebagai suatu pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan karena tidak diikuti dengan pembagian kekuasaan atau wewenang. Masing-masing tetap secara penuh menjalankan kekuasaan sebagai negara.

Dari bentuk-bentuk utama pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan diatas, akan dijumpai paling kurang tiga bentuk hubungan antara pusat dan daerah. *Pertama;* hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial. *Kedua;* hubungan pusat dan daerah menurut dasar otonomi teritorial. *Ketiga;* hubungan pusat dan daerah menurut dasar federal.[61]

Selain perbedaan, ada persamaan persoalan hubungan-hubungan pusat dan daerah dalam ketiga bentuk tersebut, terutama hubungan pusat dan daerah menurut dasar otonomi teritorial dan hubungan pusat dan daerah menurut dasar federal. Perbedaannya, dasar hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial, bukan merupakan hubungan antara dua subjek hukum (*publiek rechtspersoon*) yang masing-masing mandiri.

Satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi tidak mempunyai wewenang mandiri. Satuan teritorial dekonsentrasi merupakan satu kesatuan wewenang dengan departemen atau kementrian yang bersangkutan. Sifat wewenang satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi adalah delegasi atau mandat. Tidak ada wewenang yang berdasarkan atribut. Urusan pemerintahan yang dilakukan satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi adalah urusan pusat

[61] *Ibid*, hlm. 32-33.

di daerah. Persamaannya, baik dekonsentrasi maupun otonomi, sama-sama hanya menyelenggarakan pemerintahan di bidang administrasi negara. Baik dekonsentrasi maupun otonomi sama-sama bersifat *administratiefrechtelijk,* bukan *staatsrechtelijk.* Mengenai hubungan satuan federal dengan negara bagian sangat beraneka ragam. Tergantung sistem federal yang dijalankan. Tetapi ada satu persamaan dasar pada semua negara federal. Hubungan antara satuan federal dengan negara bagian merupakan hubungan kenegaraan. Tidak hanya mengenai fungsi penyelenggataan administrasi negara. Hubungan itu meliputi juga di bidang kekuasaan kehakiman dan pembentukan undang-undang. Ada pula sistem federal yang menyediakan hal-hal yang terbuka dan dapat diselenggarakan federal atau negara bagian (*concurrent power*).

Di Amerika Serikat, meskipun secara konstitusional *residual powers* ada pada negara bagian, ternyata tidak dapat mencegah makin menguatnya kekuasaan federal. Terjadi *semacam sentralisasi ke arah kekuasaan federal dengan cara menafsirkan ketentuan-ketentuan dalam UUD*. Tidak dapat dihindari, proses sentralisasi ini menimbulkan berbagai *spanning* antara kekuasaan federal dan negara bagian seperti dijumpai dalam berbagai kasus yang kemudian diputus Mahkamah Agung. prses sentralisasi terjadi bukan terutama karena penyelenggaraan keamanan dan ketertiban, melainkan akibat perkembangan fungsi pemerintahan di bidang kesejahteraan umum, kewenangan mengadili dan lain-lain. Kecenderungan mengutkan kekuasaan fedral atau negara bagian ini

dalam hal tertentu menjadi ciri suatu periode pemerintahan Amerika Serikat dari masa ke masa.[62]

Otonomi teritorial merupakan konsep dalam negara kesatuan. Satuan otonomi teritorial merupakan suatu satuan mandiri dalam lingkungan negara kesatuan yang berhak melakukan tindakan hukum sebagai subjek hukum untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintahan (administrasi negara) yang menjadi urusan rumah tangganya. Jadi, hubungan pusat dan daerah atas dasar otonomi teritorial memiliki kesamaan dengan hubungan pusat dan daerah atas dasar federal yaitu hubungan antara dua subjek hukum yang masing-masing berdiri sendiri.

Perbedaannya, dalam otonomi teritorial, pada dasarnya seluruh fungsi kenegaraan dan pemerintahan ada dalam lingkungan pemerintahan pusat yang kemudian dipencarkan kepada satuan-satuan otonomi. pemencaran ini dapat dilakukan dengan beberapa cara. *Pertama;* undang-undang menetapkan secara secara tegas berbagai fungsi pemerintahan (administrasi negara) sebagai urusan rumah tangga daerah. Cara-cara ini mirip dengan cara-cara dalam sistem federal yang merinci kekuasaan negara bagian. *Kedua;* pusat dari waktu ke waktu menyerahkan berbagai urusan baru kepada satuan otonomi. *Ketiga;* pusat mengakui urusan-urusan pemeirntahan tertentu yang "*diciptakan*" atau yang kemudian diatur dan diurus pusat maupun atas dasar semacam *concurrent power*. *Keempat;* membiarkan suatu urusan yang secara tradisional atau sejak semula *dikenali* sebagai fungsi pemerintahan yang diatur dan diurus satuan otonomi.

---

[62] *Ibid*, hlm. 34.

Cara-cara penentuan urusan rumah tangga satuan otonomi ini akan menentukan suatu otonomi bersifat luas atau terbatas. Perbedaan lain, hubungan antara kekuasaan federal dengan negara bagian bersifat ketatanegaraan. Sedangkan hubungan pusat dan daerah di bidang otonomi bersifat administrasi negara.

Persoalan hubungan pusat dan daerah dalam negara kesatuan dengan satuan otonomi lebih luas dari sekedar praktik memusat (*centrifetal*) akibat perkembangan-perkembangan seperti dikemukakan di atas. Selain bertalian dengan cara-cara penentuan urusan rumah tangga daerah, persoalan hubungan pusat dan daerah bersumber pula pada hubungan keuangan, hubungan pengawasan, dan cara menyusun dan menyelenggarakan organisasi pemerintahan di daerah.

1. Hubungan Kewenangan[63]

   Hubungan kewenangan, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila: *Pertama;* urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. *Kedua;* apabila sistem superisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. *Ketiga;*

[63] *Ibid*, hlm. 37-38.

sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Otonomi luas biasa bertolak dari prinsip: semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumahntangga daerah, keculai yang ditentukan sebagai urusan pusat.[64] Dalam negara modern, lebih-lebih apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya. Segala aspek kehidupan bermasyarakat, terutama yang berkaitan dengan pelayanan urusan dan kepentingan umum, baik di bidang politik, ekonomi, sosial, maupun budaya mungkin dan dapat menjadi urusan pemerintahan. Selain sangat luas, urusan pemerintahan dapat senantiasa meluas sejalan dengan meluasnya tugas negara dan atau pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Sejalan dengan prinsip residual di atas, maka dengan sendirinya urusan rumah tangga daerah menjadi sangat luas dan setiap saat mungkin meluas.

Prinsip urusan rumah tangga daerah di atas, beserta kecenderungannya yang makin meluas akibat perkembangan fungsi pelayanan, dapat dikatakan berkembang secara terbalik dengan pembagian urusan pemerintahan dalam negara federal. Telah dikemukakan, prinsip *residual powers* pada negara bagian dalam sistem federal mengalami berbagai modifikasi. *Pertama;* ada negara-negara federal yang sejak semula menentukan secara kategoris urusan pemerintahan negara bagian. Urusan

[64] UU No. 22 Tahun 1999, Pasal 7 ayat (1)

yang selebihnya atau residu menjadi urusan federal. *Kedua;* terjadi proses sentralisasi pada negara federal yang semula menetapkan segala sendi urusan pemerintahan pada negara bagian bergeser menjadi urusan federal.

Perbedaan kecenderungan atau perbedaan perjalanan arah antara otonomi dan federal di atas, menjadi suatu titik temu persamaan antara sistem negara kesatuan berotonomi dengan sistem negara federal. Dengan demikian dapat disimpulkan, sepanjang otonomi dapat dijalankan secara wajar dan luas, maka perbedaan antara negara kesatuan yang berotonomi dengan negara federal menjadi suatu perbedaan gradual belaka.

Luasnya urusan pemerintahan setiap saat dapat bertambah-dapat menjadi sumber masalah bagi otonomi. Beban daerah menjadi begitu berat, sehingga ada kemungkinan tidak mampu menjalankannya. Hal ini akan mendorong kembali menguatnya proses sentralisasi seperti nampak pada beberapa negara federal.

2. Hubungan Pengawasan[65]

Sistem pengawasan juga menentukan kemandirian satuan otonomi. Untuk menghindari agar pengawasan tidak melemahkan otonomi, maka sistem pengawasan ditentukan secara spesifik baik lingkup maupun tata cara pelaksanaannya. Karena itu hal-hal seperti memberlakukan prinsip "pengawasan umum" pada satuan otonomi dapat mempengaruhi dan membatasi kemandirian daerah. Makin banyak dan intensif pengawasan makin tebatas otonomi.

[65] *Ibid*, hlm. 39.

Sebaliknya, tidak boleh ada sistem otonomi berotonomi yang sama sekali meniadakan pengawasan. Kebebasan berotonomi dan pengawasan merupakan dua sisi dari satu lembaran dalam berotonomi untuk menjaga keseimbangan bandul antara kecenderungan desentralisasi dan sentralisasi yang dapat berayun berlebihan.

3. Hubungan Keuangan[66]

Hubungan keuangan pusat dan daerah di manapun di pandang sangat menentukan kemandirian otonomi. Tetapi yang umum dipersoalkan adalah "minimnya" jumlah uang yang "dimiliki" daerah dibandingkan dengan yang "dimiliki" pusat. Berdasarkan premis ini, maka inti hubungan keuangan pusat dan daerah adalah "perimbangan keuangan". Perimbangan tidak lain adalah memperbesar pendapatan asli daerah sehingga lumbung keuangan daerah dapat berisi lebih banyak.

Banyaknya kantor-kantor pusat di daerah sangat mempengaruhi kemandirian otonomi. Pembentukan kantor pusat di daerah (KANWIL dan KANDEP) berkembang pesat selama UU No. 5 Tahun 1974 berlaku. Kantor-kantor ini menimbulkan dualisme pemerintahan menjadi tidak efisien karena banyaknya koordinasi yang harus dilakukan. Apalagi diadakan pula urusan pusat dalam lingkungan satuan pemerintahan otonomi, seperti direktorat sosial politik di propinsi, kabupaten, dan kota. Kepala daerah merangkap sebagai kepala wilayah. Untuk menjamin kemadirian daerah, kantor-kantor pusat di daerah harus ditiadakan atau dikurangi sampai yang sangat

[66] *Ibid*, hlm. 40-42.

diperlukan. Urusan pusat yang memerlukan pelaksanaan di daerah dapat diserahkan pelaksanaannya kepada satuan pemerintahan otonomi melalui tugas pembantuan (*medebewind, coadministration).* Dalam rangka UU No. 22 tahun 1999, penghapusan KANWIL dan KANDEP merupakan suatu kemestian, karena semua fungsinya menjadi urusan rumah tangga daerah, Tetapi tidak berarti setiap KANWIL atau KANDEP akan menjadi dinas daerah. Pada tingkat propinsi, pada dasarnya KANWIL mesti dibubarkan mengingat berbagai urusan tersebut menjadi urusan kabupaten atau kota, bukan urusan propinsi. Di tingkat kabupaten atau kota, mungkin dibentuk dinasbaru, digabung atau dihapus. Semuanya diukur dari efisiensdi dan produktifitas organisasi agar fungsi pelayanan terhadap masyarakat dapat terlaksana dengan baik.

Hubungan antara pusat dan daerah dalam sistem otonomi yang bagaimanapun luasnya bukanlah patokan statis tetapi patokan dinamik. Bandul-bandul hubungan itu harus selalu berayun antara "memusat" dan "mendaerah", dalam keseimbangan yang mampu mengemban tuntutan yang senantiasa berkembang baik pada sektor kemasyarakatan, kebangsaan, maupun kenegaraan. Yang perlu dijaga, agar ayunan bandul tersebut tidak mengorbankan secara berlebihan arah yang lain. Hal ini perlu diperingatkan. Jangan sampai terlena dari ekstrim yang satu ke ekstrim yang lain.

Perlu pula disadari, potensi daerah berbeda-beda. Ada daerah yang memiliki *financial resources* yang cukup bahkan banyak, tetapi kurang pada unsur lain seperti *human resourcers* (jumlah dan atau mutu). Ada pula daerah

yang dalam keadaan sebaliknya, memiliki *human resources* yang memadai tetapi kurang pada *financial resources*. Bahkan mungkin ada daerah yang memiliki dengan cukup kedua sumber tersebut atau kurang untuk kedua-duanya. Apabila tidak diatur secara nasional, dapat terjadi ketidakseimbangan antar daerah. Kalau ini benar-benar terjadi, maka secara kebangsaan akan mengganggu tujuan nasional karena akan terjadi ketidakseimbangan antar daerah dan ini sama halnya dengan yangs elama ini dialami yaitu ketidakseimbangan antara pusat dan daerah. Kedua, corak ketidakseimbangan ini (pusat daerah atau antar daerah), akan menjadi hambatan mencapai secara bersama tujuan dan cita-cita nasional berbangsa dan bernegara.

Jadi persoalan yang dihadapi bukanlah hanya hubungan antara pusat dan daerah tetapi juga hubungan antar daerah, karena itu dalam melaksanakan Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Perimbangan Keuangan yang baru, tidak cukup hanya mengatur hubungan antara pusat dan daerah, tetapi juga hubungan antar daerah. Harus ada mekanisme, baik atas dasar national *public policy* maupun mekanisme antar daerah, yang memungkinkan aliran-aliran resources antar daerah yang memberi manfaat sebesar-besarnya pada semua daerah. Dengan demikian kesejahteraan dan kemakmuran akan merata pada seluruh rakyat Indonesia.

B. Pengawasan

1. Pengertian Pengawasan

Bagi orang awam, makna pengawasan itu agaknya tidak terlalu sulit untuk dipahami. Akan tetapi untuk memberikan batasan atau definisi mengenai pengawasan ternyata tidak begitu mudah. Demikian pula bagi para ahli, khususnya ahli manajemen yang tidak begitu mudah untuk memberikan batasan tentang pengawasan. Ini terbukti dari banyaknya definisi diberikan oleh para ahli tersebut dan ternyata rumusannya bermacam-macam. Meskipun demikian yang menjadi inti pokok pengertiannya pada umumnya tidaklah banyak berbeda. Untuk lebih jelasnya di bawah ini akan disajikan definisi tentang pengawasan yang diberikan para ahli tersebut:

a. Sujamto

Pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai sasaran dan obyek yang diperiksa.[67]

b. Siagian

Pengawasan adalah proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.[68]

---

[67] Sujamto, ***Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan***, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1985, hal. 20.

c. Soekarno K

Pengawasan adalah suatu proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana.[69]

d. Sarwoto

Pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki.[70]

e. M. Manullang

Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.[71]

Demikian beberapa contoh tentang pengertian atau definisi pengawasaan yang diberikan oleh para ahli, yang apabila diperhatikan ternyata pengertiannya memiliki perbedaan satu sama lain. Meski demikian perbedaan itu tidaklah mengenai bagian awal atau pertamanya saja, yakni yang menjelaskan tentang inti atau wujud perbuatan dalam pengawasan dimana seperti telah disebutkan di atas Siagian menekankan pada proses pengamatan, Soekarni menekankan pada proses yang menentukan. Adapun bagian akhirnya, yakni yang menggambarkan tujuan pengawasan tidak menunjukkan perbedaan yang mendasar.

---

[68] *Ibid*, hal. 15
[69] *Ibid*, hal. 17
[70] Sarwoto, ***Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen***, Ghalia Indonesi, Jakarta,1981, hal. 93.
[71] M. Manullang, ***Dasar-dasar Manajemen***, Ghalia Indonesi, Jakarta, 1977, hal 136.

Dalam bahasa Indonesia kata dasar dari pengawasan adalah awas, yang kurang lebihnnya berarti sebagai segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.

Jadi produk langsung dari usaha atau kegiatan dalam pengawasan adalah berupa pengetahuan tentang kenyataan atau fakta yang sebenarnya mengenai pelaksanaan pekerjaan atau tugas yang diawasi itu, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Kenyataan atau fakta yang sebenarnya ini merupakan bahan bagi pimpinan atau manajer untuk menentukan kebijaksanaan atau tindakan kolektif.

Dari segi manajemen, pengawasan merupakan salah satu dari rangkaian proses manajemen atau salah satu dari sejumlah fungsi manajemen. Pada umumnya dalam pembagian tentang fungsi-fungsi manajemen, pengawasan ditempatkan pada bagian atau posisi terakhir, misalnya dalam pembagian fungsi-fungsi manajemen dari G.R. Terry, fungsi pengawasan ditempatkan setelah fungsi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pemberian motivasi (*motivating*).

Ditempatkannya fungsi pengawasan dalam posisi terakhir dalam fungsi-fungsi manajemen bukanlah berarti pengawasan hanya dapat dilakukan pada saat pekerjaan telah selesai dilaksanakan. Pengawasan dapat pula diterapkan baik pada tahap perencanaan maupun pada tahap pelaksanaan. Hal ini juga dikemukakan Dann Sugandha yang mengatakan bahwa “kegiatan pengawasan dapat dilakukan pada saat

sebelum kegiatan dilakukan, pada saat kegiatan sedang berproses dan pada saat kegiatan telah selesai"[72].

Pengawasan yang dilakukan sebelum kegiatan dimaksudkan untuk menjamin telah disiapkan segala sesuatu sesuai dengan persyaratan agar kelak tidak terjadi penyimpangan. Sedangkan kegiatan pengawasan yang dilakukan pada saat pelaksanaan berguna untuk menjamin tertandainya penyimpangan-penyimpangan yang akan terjadi sehingga dapat dicegah atau dikurangi seminim mungkin dan pengawasan yang dilakukan setelah kegiatan selesai lebih tertuju pada pemberian dasar untuk menilai hasil kerja, di samping melakukan tindakan korektif bila terjadi kesalahan.

Sebagai salah satu fungsi dari manajemen pengawasan tidak dapat dihilangkan dalam setiap organisasi yang bagaimanapun juga sifatnya. Dalam suatu organisasi, fungsi pengawasan merupakan unsur yang esensial untuk menjamin tercapainya tujuan dan maksud yang telah ditetapkan. Oleh karena itu pengawasan haruslah dilakukan secara terus menerus dan menyeluruh. Lemahnya pengawasan berarti mendekatnya kepada pelaksanaan kerja yang tidak sempurna, sehingga menjauhkannya dari tujuan yang hendak dicapai dan semakin ada peluang untuk menyalahgunakan kekuasaan. Sebaliknya kuatnya pengawasan berarti pelaksanaan kerja menjadi semakin sempurna sehingga tujuan dapat diraih dan penyalahgunaan kekuasaan dapat dihindarkan, yang pada akhirnya kelanjutan pertumbuhan serta keselamatan organisasi dapat terus dipertahankan.

---

[72] Dann Sugandha, ***Pengantar Administrasi Negara***, Intermedia, Jakarta, 1989, hal. 263.

Seperti diketahui, negara adalah suatu organisasi yang memerlukan manajemen yang baik. Oleh karena itu demi melaksanakan manajemen yang baik, organisasi pemerintah harus melaksanakan fungsi pengawasan. Pentingnya pengawasan di dalam organisasi pemerintahan ini juga disebutkan dalam penjelasan umum Undang-undang No. 32 Tahun 2004 bahwa dalam setiap organisasi, terutama dalam organisasi pemerintahan, fungsi pengawasan adalah sangat penting, karena pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin adanya keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintahan oleh Daerah dan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahaan secara berdaya guna dan berhasil guna.

Dalam organisasi yang berskala kecil, biasanya fungsi pengawasan dijalankan sendiri-sendiri oleh pimpinan organisasi yang bersangkutan. Namun lain halnya dengan organisasi pemerintahan yang merupakan organisasi yang berskala besar. Tugas negara atau Pemerintah sangat luas dan kompleks, sehingga tidak cukup pengawasan terhadap pelaksanaan tugas tersebutr hanya dilakukan sendiri oleh pimpinan organisasi yang bersangkutan. Jadi disamping pimpinan organisasi yang bersangkutan, masih ada lembaga yang membantu pimpinan dalam menjalankan fungsi pengawasan dalam lingkungan organisasi yang menjadi tanggung jawabnnya, yang disebut dengan aparat pengawasan fungsional.

Di dalam pasal 4 ayat (4) Instruksi Presiden No. 15 Tahun 1983 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan, yang disebutkan dengan tegas mengenai aparat pengawasan fungsional yaitu:

a. Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP)

b. Inspektorat Jenderal Departemen, Aparat Pengawasan Lembaga Pemerintah Non Departemen/ Instansi Pemerintah lainnya.

c. Inspektorat Wilayah Propinsi

d. Inspektorat Wilayah Kabupaten/ Kotamadya

Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) diadakan untuk membantu Presiden dalam menjalankan pengawasan umum atas penguasaan dan pengurusan keuangan serta pengawasan pembangunan yang menjadi tanggung jawab Presiden. Hal ini dapat disimpulkan dari rumusan tugas pokok BPKP yang tercantum dalam pasal 2 Keputusan Presiden No. 31 Tahun 1983 tentang BPKP, yang berbunyi bahwa BPKP mempunyai tugas pokok:

a. Mempersiapkan perumusan kebijaksanaan pengawasan keuangan dan pengawasan pembangunan;
b. Menyelenggarakan pengawasan umum atas penguasaan dan pengurusan keuangan;
c. Menyelenggarakan pengawasan pembangunan.

Sejalan dengan BPKP, ditingkat Departemen diadakan inspektorat Jenderal untuk membantu Menteri yang bersangkutan dalam menyelenggarakan pengawasan umum atas segala aspek pelaksanaan tugas yang menjadi tanggung jawab Menteri.

Mengenai kedudukan, tugas pokok dan fungsi Inspektorat Jenderal diatur dalam Keputusan Presiden No. 44 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Organisasi Departemen.

Kedudukan Inspektorat Jenderal diatur dalam Pasal 17 yang terdiri dari 2 ayat sebagai berikut:

a. Inspektorat Jenderal Departemen, yang selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disebut Inspektorat Jenderal, adalah unsur pengawasan dalam Departemen yang berada langsung dibawah Menteri.
b. Inspektorat Jenderal dipimpin oleh Inspektur Jenderal.

Tugas pokok Inspektorat Jenderal diatur dalam pasal 18 yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut: Tugas pokok Inspektorat Jenderal adalah melakukan pengawasan dalam lingkungan departemen terhadap pelaksanaan tugas semua Departemen, agar dapat berjalan sesuai dengan rencana dan peraturan yang berlaku, baik tugas yang bersifat rutin maupun tugas pembangunan.

Untuk menjalankan tugas pokok tersebut ditentukan adanya berbagai fungsi yang harus diselenggarakan oleh Inspektorat Jenderal, yakni yang secara eksplisit disebutkan dalam pasal 19 yang berbunyi sebagai berikut:

Inspektorat Jenderal menyelenggarakan fungsi:

a. Pemeriksaan terhadap setiap unsur/instansi di lingkungan Departemen yang dipandang perlu yang meliputi bidang administrasi umum, administrasi keuangan, hasil-hasil fisik dari pelaksanaan proyek-proyek pembangunan dan lain-lain;
b. Pengujian serta penilaian atas hasil laporan berkala atau sewaktu-waktu dari setiap unsur/instansi di lingkungan Departemen atas petunjuk Menteri;
c. Pengusutan mengenai kebenaran laporan atau pengaduan tentang hambatan, penyimpangan atau penyalahgunaan dibidang

administrasi atau keuangan, yang dilakukan oleh unsur/instansi dilingkungan departemen.

Selain aparat pengawasan fungsional yang telah disebutkan diatas, ditingkat propinsi juga terdapat Inspektorat Wilayah Propinsi atau disingkat ITWILPROP.

Dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 219 Tahun 1979 Pasal 1 ayat (1) disebutkan bahwa Inspektorat Wilayah Propinsi adalah perangkat pengawasan umum yang langsung berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dalam kedudukannya selaku Kepala Wilayah Propinsi.

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas dapat diketahui bahwa Inspektorat Wilayah Propinsi merupakan aparat pengawasan fungsional yang membantu Gubernur Kepala Daerah Tingkat I dalam kedudukannya selaku Kepala Wilayah atau Wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Jadi Inspektorat Wilayah Propinsi bukan merupakan aparat Daerah Otonomi dan bukan pula merupakan sub organisasi Inspektorat Jenderal Departemen Dalam Negeri.

Aparat pengawasan fungional yang paling rendah tingkatannya adalah Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kotamadya.

Pada dasarnya kedudukan Inspektorat Wilayah Kabupaten/ Kotamadya terhadap Bupati/Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II adalah sama dengan kedudukan Inspektorat Wilayah Propinsi terhadap Gubernur Kepala Daerah tingkat I. Di dalam Pasal 1 ayat (1) Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 220 Tahun 1979 tentang Organisasi dan Tata kerja Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kotamadya disebutkan bahwa Inspektorat Wilayah Kabupaten/Kotamadya adalah perangkat

pengawasan umum yang diperbantukan kepada Bupati/Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II dalam kedudukannya sebagai Kepala Wilayah Kabupaten/Kotamadya, yang taktis operasional langsung berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikotamadya Kepala Daerah Tingkat II dan teknis administratif bertanggung jawab kepada Kepala Inspektorat Wilayah Propinsi.

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa baik Inspektorat Wilayah Propinsi maupun Inspektorat Wilayah Kabupaten/ Kotamadya adalah sama-sama aparat pengawasan fungsional yang membantu Kepala Wilayah, tetapi saluran tanggunh jawabnya masing-masing agak sedikit berbeda. Inspektorat Wilayah Propinsi sepenuhnya bertanggung jawab kepada Gubernur selaku Kepala Daerah Propinsi, sedangkan inspektorat Wilayah Kabupaten/Kotamadya secara taktis operasional bertanggung jawab kepada Bupati/Walikotamadya selaku Kepala Daerah Kabupaten/Kotamadya dan secara teknis administrative bertanggung jawab kepada Kepala Wilayah propinsi.

Selain aparat pengawasan fungsional yang telah disebutkan dimuka, masih ada aparat pengawasan fungsional lainnya yang tidak disebutkan dalam Instruktur Presiden No. 15 Tahun 1983, yakni Badan Pemeriksa Keuangan atau disingkat BPK. Meskipun BPK tidak disebutkan dalam instruksi tersebut, tidak berarti BPK bukan merupakan aparat pengawasan fungsional. BPK juga merupakan aparat/instansi/ lembaga yang mempunyai tugas pokok menyelenggarakan pengawasan. Badan Pemeriksa Keuangan tidak disebut dalam instruksi karena BPK merupakan perangkat pengawasan ekstern terhadap pemerintah. Badan Pemeriksa Keuangan tidak mempertanggungjawabkan pelaksanaan

tugasnya kapada Presiden, tetapi kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, sedangkan aparat pengawasan fungsional yang disebut didalam Instruksi Presiden No. 15 tahun 1983 merupakan aparat pengawasan intern Pemerintah yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.

Dimuka telah disebutkan bahwa pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen. Setiap manajer atau pimpinan organisasi tidak boleh mengabaikan fungsi pengawasan ini kalau mereka menginginkan tugas yang menjadi tanggung jawabnya berhasil dengan baik. Dengan perkataan lain bagi manajer atau pimpinan organisasi fungsi pengawasan ini merupakan salah satu fungsi manajemen yang harus dijalankan. Namun lain halnya dengan aparat pengawasan fungsional seperti Badan Pemeriksa Keuangan, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Inspektorat Jenderal Departemen, Inspektorat Wilayah Propinsi atau Inspektorat Wilayah Kabupaten/ Kotamadya.

Menurut Sujamto “bagi aparat pengawasan fungsional, pengawasan itu bukan sekedar fungsi manajemen akan tetapi merupakan tugas pokok”. Sebagai contoh misalnya Inspektorat Wilayah Propinsi. Tugas pokok Inspektorat Wilayah Propinsi adalah pengawasan yakni membantu Gubernur Kepala Daerah dalam menyelenggarakan fungsi pengawasan, tetapi hal ini tidaklah berarti didalam organisasi Inspektorat Wilayah Propinsi tidak ada fungsi pengawasan.Di dalam organisasi Inspektorat Wilayah Propinsi sebagai manajernya, terdapat pula fungsi-fungsi manajemen seperti halnya dalam organisasi lain.

Disamping aparat pengawasan fungsional yang mempunyai dua jenis pengawasan. Yang dimaksud pimpinan organisasi adalah Menteri Dalam Negeri dan Kepala Wilayah.

Pada umumnya pimpinan organisasi hanya mempunyai satu jenis pengawasan yakni yang berupa pengawasan sebagai fungsi manajemen. Namun lain halnya dengan Menteri Dalam Negeri dan Kepala Wilayah. Pimpinan organisasi ini disamping harus menjalankan pengawasan sebagai fungsi manajemen, juga harus menjalankan tugas yang diberikan oleh Undang-undang No. 22 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yakni tugas untuk melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan Daerah.

2. Macam-macam Pengawasan

a. Pengawasan Preventif

> Secara umum pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum pelaksanaan. Ini berarti pengawasan terhadap segala sesuatu yang masih bersifat rencana. Bohari memberikan pengertian pengawasan preventif, yaitu pengawasan yang menekankan pada pencegahan jangan sampai ada kesalahan di kemudian hari.[73]

Di dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 pengawasan preventif mempunyai pengertian teknis yang pada hakekatnya juga tidak menyimpang dari pengertian umumnya tersebut.

Penjelasan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa pengawasan preventif mengandung prinsip

[73] Bohari, ***Pengawasan Keuangan Negara***, Rajawali Press, Jakarta, 1992, hal. 5.

bahwa Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala daerah mengenai pokok-pokok tertentu baru berlaku sesudah ada pengesahan pejabat yang berwenang.

Jadi sesuai dengan sifatnya, pengawasan preventif dilakukan sesudah Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, tetapi sebelum mendapat mengesahan pejabat yang berwenang. Setelah mendapat pengesahan, maka untuk dapat berlaku Peraturan Daerah harus diundangkan terlebih dahulu menurut cara yang sah. Dengan perkataan lain, Peraturan Daerah yang dikenakan pengawasan preventif hanya dapat mulai berlaku apabila Peraturan Daerah tersebut telah mendapat pengesahan pejabat yang berwenang dan diundangkan menurut cara yang sah. Sebagaimana diketahui, suatu Peraturan Daerah tidak mungkin dapat mulai berlaku apabila Peraturan Daerah itu belum diundangkan menurut cara yang sah. Tidak semua Peraturan Daerah dikenakan pengawasan preventif. Hanya Peraturan Daerah yang memuat materi-materi tertentu sajalah yang dikenakan pengawasan preventif.

Menurut Irawan Soejito:

> Yang diletakkan dibawah pengawasan preventif itu pada umumnya materi-materi yang dianggap penting, yang menyangkut kepentingan-kepentingan besar terutama bagi daerah dan penduduknya, sehingga dengan meletakkan dibawah pengawasan preventif itu diharapkan sudah ditutup sebelumnya, kemungkinan

timbulnya kerugian atau hal-hal yang tidak diinginkan bagi Daerah tersebut[74].

Pada pokoknya Peraturan Daerah untuk berlakunya memerlukan pengesahan adalah yang:

1) Menetapkan ketentuan-ketentuan yang mengikat rakyat, ketentuan-ketentuan yang mengandung perintah, larangan, keharusan untuk berbuat sesuatu atau tidak berbuat sesuatu atau lain-lain yang ditujukan langsung kepada rakyat;
2) Mengadakan ancaman pidana berupa denda atau kurungan atas pelanggaran ketentuan tertentu yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah;
3) Memberikan beban kepada rakyat, misalnya pajak atau retrubusi Daerah;
4) Menentukan segala sesuatu yang perlu diketahui oleh umum, karena menyangkut kepentingan rakyat, misalnya mengadakan hutang piutang, menanggung pinjaman, mengadakan Perusahaan Daerah, menetapkan dan mengubah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, mengatur gaji karyawan dan lain-lain.

b. Pengawasan Represif

Pengawasan represif mempunyai pengertian secara umum sebagai pengawasan yang dilakukan setelah pekerjaan atau kegiatan

[74] Irawan Soejito, ***Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah***, Bina Aksara, Jakarta, 1983, hal. 12.

dilaksanakan. Jadi pengawasan represif ini merupakan kebalikan dari pengawasan preventif.

Sedangkan Bohari memberikan batasan mengenai pengawasan represif yaitu pengawasan yang dilakukan guna memperbaiki yang telah terjadi, sehingga dikemudian hari jangan sampai terulang lagi.[75]

Di dalam penjelasan umum Undang-undang 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa:

1) Pengawasan Represif dilakukan terhadap semua Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah.
2) Pengawasan Represif berwujud penangguhan atau pembatalan Peraturan Daerah atau Keputusan Kepala Daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

c. Pengawasan Umum

Di samping pengawasan preventif dan pengawasan represif, di dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 diatur pula tentang pengawasan umum atas jalannya pemerintahan daerah.

Menurut penjelasan umum Undang-undang No. 32 Tahun 2004, Pengawasan Umum adalah suatu jenis pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah terhadap segala kegiatan pemerintahan

[75] *Ibid*, hal. 5.

daerah untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan baik. Pengawasan Umum terhadap pemerintahan daerah dikoordinasi oleh Menteri Dalam Negeri.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG OTONOMI DAERAH

A. Otonomi Daerah

Pemerintahan pertama-tama diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan jabatan supra struktur lainnya. Jabatan-jabatan ini menunjukkan suatu lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu. Kumpulan wewenang memberikan kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Oleh karena itu jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan eksekutif, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif, dan lain-lain. Pemerintahan yang dikemukakan tersebut dapat dikatakan sebagai pemerintahan dalam arti umum atau dalam arti luas (*government in the broad sense*).[15]

Sedangkan Mahfud MD menyebut sistem pemerintahan negara adalah cara bekerja dan berhubungan ketiga poros kekuasaan (eksekutif, legislatif, dan yudikatif). Dengan demikian yang dimaksud sistem pemerintahan negara adalah sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara. Di dalam studi ilmu negara dan ilmu politik dikenal adanya tiga sistem pemerintahan negara yaitu presidental, parlementer, dan referendum.[16]

Dalam rangka menjalankan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada lingkungan-lingkungan jabatan, harus ada pemangku jabatan yaitu pejabat

---

[15] Bagir Manan, ***Menyongsong Fajar Otonomi Daerah***, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 100-101.
[16] Mahfud MD, ***Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia***, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm. 74.

(*ambtsdrager*). Pemangku jabatan menjalankan pemerintahan, karena itu disebut pemerintahan. Berdasarkan aneka legislatif, pemerintah di bidang yudikatif, dan lain sebagainya. Inilah yang diartikan pemerintah (bukan pemerintahan) dalam arti luas. Pemerintahan juga dapat diartikan dalam arti sempit yaitu pemangku jabatan sebagai pelaksanan kekuasaan eksekutif atau secara lebih sempit, pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara.[17]

Pemerintahan sebagai lingkungan jabatan yang berisi lingkungan pekerjaan tetap, dapat juga disebut pemerintahan dalam arti statis. Selain itu, pemerintahan dapat juga diartikan secara dinamis. Pemerintahan dalam arti dinamis, berisi gerak atau aktivitas berupa tindakan atau proses menjalankan kekuasaan pemeintahan. Pemerintahan dinamis di bidang eksekutif antara lain melakukan tindakan memelihara ketertiban keamanan, menyelenggarakan kesejahteraan umum dan lain-lain. Pemerintahan dinamis di bidang yudikatif melakukan kegiatan memeriksa, memutus perkara dan lain sebagainya. Pemerintahan dinamis di bidang legislatif melakukan kegiatan membuat undang-undang, menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara, melakukan pengawasan, turut serta dalam mengisi jabatan tertentu dan lain-lain.

1. Pemerintahan Daerah Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004

   Pengertian Pemerintahan dan Pemerintah menurut UU Nomor 32 tahun 2004 dikaitkan dengan pengertian Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemeintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut atau berdasarkan desentralisasi. Pemerintahan dalam ketentuan ini juga mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Satu hal yang

[17] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar … Op.Cit.*, hlm. 101.

perlu ditambahkan, bahwa Pemerintahan Daerah memiliki arti khusus yaitu pemerintahan Daerah Otonom yang dilaksanakan menurut atau berdasarkan cara desentralisasi. Penyebutan cara desentralisasi bagi pemerintahan yang otonom adalah berlebihan. Tidak ada otonom tanpa desentralisasi.

Ditinjau dari isi wewenang, pemerintahan Daerah Otonom menyelenggarakan dua aspek otonomi. Pertama, otonomi penuh yaitu semua urusan dan fungsi pemerintahan yang menyangkut baik mengenai isi substansi mau pun tata cara penyelenggaraannya. Urusan ini dalam ungkapan sehari-hari disebut otonomi. Kedua, otonomi tidak penuh. Daerah hanya menguasai tata cara penyelenggaraan, tetapi tidak menguasai isi pemerintahannya. Urusan ini lazim disebut tugas pembantuan (*medebewind*, atau dalam ungkapan lama disebut *zelfbestuur*).[18]

Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Khusus di bidang keagamaan sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh Pemerintah kepada Daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan Daerah dalam menumbuh-kembangkan kehidupan beragama. Sedangkan kewenangan bidang lain meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia,

[18] *Ibid*, hlm. 102.

pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.[19]

Ditinjau dari lingkungan jabatan, pemerintahan Pusat mewakili cakupan wewenang atau kekuasaan yang lebih luas. Pemerintahan Daerah Otonom hanya menyelenggarakan fungsi pemerintahan di bidang eksekutif atau secara lebih tetap administrasi negara dan fungsi pemerintahan di bidang legislatif.

Dengan demikian, kalau dilihat dari kekuasaan pemerintahan Daerah Otonom, maka pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok[20]:

(1) Pemerintahan dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara.

(2) Pemerintahan dalam arti agak luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan Daerah Otonom.

(3) Pemerintahan dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara di bidang eksekutif, legislatif, yudikatif, dan lain sebagainya.

Pengertian pemerintah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, secara normatif (*positiefrechtelijk*) dibedakan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Pemerintah Pusat diartikan sebagai perangkat negara kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden dan Menteri-menteri.

---

[19] Dedy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, ***Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah***, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 10-11.
[20] Bagir Manan, ***Menyongsong Fajar*** *... Op.Ci*, hlm. 103.

Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai Eksekutif Daerah.

Pengertian-pengertian yuridis tersebut menunjukkan satu persamaan. Pemerintah semata-mata diartikan sebagai penyelenggara kekuasaan eksekutif atau administrasi negara. Seperti diutarakan di muka, pemerintahan dalam kaitan dengan pengertian pemerintahan Pusat mengandung arti yang luas baik di bidang penyelenggaraan pemerintahan (eksekutif) mau pun penyelenggaraan negara pada umumnya. Pengertian ini berbeda kalau dilihat dari perspektif hubungan Pusat dengan Daerah. Di sini, pemerintahan pusat hanya dalam arti sempit yaitu penyelenggara kekuasaan eksekutif.[21]

Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan perangkat Daerah lainnya, yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Kepala Daerah, dan Perangkat Daerah.[22]

Kepala Daerah adalah pimpinan eksekutif (*chief executive*) di lingkungan Pemerintah Daerah. Kepala Daerah Provinsi adalah Gubernur. Kepala Daerah Kabupaten adalah Bupati. Kepala Daerah Kota adalah Walikota. Kepala Daerah bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (lihat uraian terdahulu). Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menghapus sebutan Kepala Daerah Tingkat I dan Tingkat II. Hal ini sejalan dengan penghapusan sebutan Daerah Tingkat I dan Tingkat II, dilukiskan sebagai adanya hubungan berjenjang (hirarkis). Di lihat dari

[21] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar ... Op.Cit.*, hlm. 104.
[22] Dedy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 13.

asalnya, pandangan ini tidak benar. Sebutan tingkat I dan tingkat II dimaksudkan sebagai lapisan (*tier*) tidak perlu bersifat hirarkis.[23]

Begitu strategisnya kedudukan dan peran Kepala Daerah dalam sistem pemerintahan, sehingga seorang Kepala Daerah harus menerapkan pola kegiatan yang dinamik, aktif serta komunikatif, menerapkan pola kekuasaan yang tepat mau pun pola perilaku kepemimpinan yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan yang dipengaruhi oleh latar belakang individual masing-masing Kepala Daerah. Dengan kepemimpinan yang efektif, Kepala Daerah diharapkan dapat menerapkan dan menyesuaikan dengan paradigma baru Otonomi Daerah, di tengah-tengah lingkungan strategis yang terus berubah seperti *reinventing government,* akuntabilitas, serta *good governance*.[24]

Sejalan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah, peranan Kepala Daerah diharapkan mampu memahami perubahan yang terjadi secara cepat dan tepat dalam perspektif nasional maupun internasional. Keberhasilan untuk menyesuaikan perubahan akan sangat ditentukan oleh Kepala Daerah sejauh mana dapat mengembangkan visi dan misi organisasi. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan

---

[23] Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 129.
[24] J. Kaloh, *Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 15.

Daerah serta antar Daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.[25]

Paradigma baru Otonomi Daerah harus diterjemahkan oleh Kepala Daerah sebagai upaya untuk mengatur kewenangan pemerintahan sehingga serasi dan fokus pada tuntutan kebutuhan masyarakat, karena Otonomi Daerah bukanlah tujuan, melainkan suatu instrumen untuk mencapai tujuan. Instrumen tersebut harus digunakan secara arif oleh Kepala Daerah tanpa harus menimbulkan konflik antara Pusat dan Daerah, atau antar Provinsi dan Kabupaten/Kota, karena jika demikian makna Otonomi Daerah menjadi kabur.

Dalam kondisi yang sedemikian ini setiap Kepala Daerah harus waspada terhadap munculnya hubungan antar-tingkat pemerintahan yang bergerak dalam saling ketidakpercayaan, atau suasana kurang harmonis seperti munculnya egoisme masing-masing tanpa menyadari bahwa fungsi pemerintahannya hanya meliputi tiga hal yaitu pelayanan kepada masyarakat *(services);* membuatkan pedoman/arah atau ketentuan kepada masyarakat *(regulation);* dan pemberdayaan *(empowerment).* Kemungkinan lain adalah Kepala Daerah hanya menuntut kewenangan yang menjadi miliknya, tanpa menyadari bahwa kewenangan tersebut harus diartikan sebagai membesarnya pula tanggung jawab Kepala Daerah dan seluruh rakyat di Daerah untuk menciptakan keadilan, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat demi terciptanya tingkat kesejahteraan masyarakat yang lebih baik.[26]

---

[25] Dedy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin***, Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah***, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 61.

[26] J. Kaloh, ***Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah***, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 16-17.

Posisi kebijakan otonomi daerah sebagai seluruh proyek pengambilan harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Di masa lalu, banyak masalah terjadi di daerah yang tidak tertangani secara baik karena keterbatasan kewenangan pemerintah daerah di bidang itu. Ini berkenaan antara lain dengan konflik pertanahan investasi, kerusakan lingkungan, alokasi anggaran dari dana subsidi pemerintah pusat, penetapan prioritas pembangunan, penyusunan organisasi pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah, pengangkatan dalam jabatan struktural, perubahan batas wilayah administrasi, pembentukan kecamatan, kelurahan dan desa, serta pemilihan kepala daerah. Sekarang, pemerintah dan masyarakat di daerah dipersilahkan mengurus rumah tangganya sendiri secara bertanggung jawab. Pemerintah Pusat tidak lagi mempatronasi, apalagi mendominasi mereka. Peran pemerintah pusat dalam konteks desentralisasi ini adalah melakukan supervisi, memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah.[27]

Otonomi Daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi Rakyat Daerah dan bukan otonomi daerah dalam pengertian suatu wilayah/teritorial tertentu di tingkat lokal. Kalau pun implementasi Otonomi Daerah diarahkan sebagai membesarnya kewenangan Daerah, kewenangan itu harus dikelola secara adil, jujur dan demokratis. Dalam hubungan itu, Kepala Daerah harus mampu mengelola kewenangan yang diterima secara efektif dan efisien demi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat Daerah. Cara pandang yang

[27] Syaukani, dkk, ***Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan***, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 172-173.

demikian inilah yang tepat untuk menjelaskan hubungan antara Kepala Daerah dan Otonomi Daerah.[28]

Bupati, Walikota semata-mata sebagai unsur (pejabat) Otonomi, karena tidak ada lagi dekonsentrasi dalam lingkungan pemerintahan Kabupaten dan Kota. Gubernur masih mempunyai fungsi rangkap yaitu sebagai Wakil Pusat (dekonsentrasi) di samping sebagai Kepala Daerah (Otonom). Sebenarnya, tidak ada keperluan memberikan fungsi rangkap pada Gubernur. Pengalaman selama ini menunjukkan, Gubernur, Bupati, Walikota yang menjalankan fungsi rangkap lebih menonjolkan diri sebagai Wakil Pusat (dekonsentrasi) dari pada sebagai pimpinan Daerah Otonom.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara bersamaan (sebagai pasangan) oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang telah ditetapkan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dikonsultasikan dengan Presiden. Konsultasi ini merupakan konsekuensi Gubernur dan Wakil Gubernur sebagai Wakil Pusat di Daerah.

Kepala Daerah mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan. Ketentuan ini terutama bertalian dengan kedudukan dan hubungan keperdataan yang dilakukan Daerah. Daerah adalah subjek hukum (*publiek rechtspersoon*) yang dapat melakukan atau terkena perikatan keperdataan. Dalam tindakan yang bersifat publik, tanggung-jawab ada pada alat perlengkapan daerah yaitu pejabat yang bertindak atau yang membuat keputusan.

---

[28] J. Kaloh, ***Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah***, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm. 17.

Kepala Daerah mempunyai masa jabatan lima tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan. Dengan pekataan lain, seseorang dapat menjadi kepala daerah paling lama dua kali masa jabatan berturut-turut.

Pada akhir masa jabatannya, Kepala Daerah menyampaikan pertanggung jawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Apabila pertanggungjawaban ditolak, Kepala Daerah bersangkutan tidak dapat dicalonkan kembali.

Ketentuan-ketentuan mengenai Kepala Daerah pada umumnya berlaku terhadap Wakil Kepala Daerah, kecuali pertanggungjawaban. Wakil Kepala Daerah bertanggungjawab kepada Kepala Daerah, tidak kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Semestinya Wakil Kepala Daerah juga bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Wakil Kepala Daerah dapat melakukan kesalahan-kesalahan seperti yang dilakukan Kepala Daerah.

Setiap Daerah hanya mempunyai satu Wakil Kepala Daerah. Wakil Kepala Daerah menggantikan Kepala Daerah sampai habis jabatannya. Kalau berhalangan tetap, jabatan Wakil Kepala Daerah tidak diisi. Ketentuan ini dapat menunjukkan bahwa jabatan Wakil Kepala Daerah tidak penting, selama ada Kepala Daerah. Apabila Kepala Daerah berhalangan tetap, dan tidak ada Wakil Kepala Daerah, Sekretaris Daerah untuk sementara menjalankan tugas-tugas Kepala Daerah. Dalam hal Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berhalangan tetap secara serentak, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam waktu paling lambat tiga bulan telah menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Selain Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, Pemerintah Daerah dilengkapi dengan Dinas-Dinas, Kecamatan, dan Kelurahan. Kecamatan yang semula merupakan organ dekonsentrasi, sekarang menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi organ otonomi dalam lingkungan Kabupaten atau Kota. Mengenai Kelurahan merupakan satuan pemerintahan di bawah Kecamatan. Kelurahan menerima pelimpahan sebagian wewenang Kecamatan. Lurah sebagai Kepala Kelurahan diangkat Bupati atau Walikota atas usul Camat dan bertanggungjawab kepada Camat. Dengan demikian, Kelurahan bukan kesatuan otonom seperti Desa. Kelurahan adalah pelaksana wewenang Kecamatan.

2. Otonomi Daerah

Adanya pemusatan kekuasaan, wewenang dan tanggung jawab pada Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia selama lebih dari 30 (tiga puluh) tahun tidak hanya berdampak negatif di bidang politik, namun juga di bidang ekonomi dan moneter antara lain terjadinya praktek penyelenggara negara yang lebih menguntungkan kelompok tertentu dan memberi peluang terhadap tumbuhnya korupsi, kolusi dan nepotisme. Tindak pidana korupsi, kolusi dan nepotisme tidak hanya dilakukan oleh penyelenggara negara, antar penyelenggara negara, melainkan juga penyelenggara negara, dengan pihak lain seperti keluarga, kroni dan para

pengusaha, sehingga merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta membahayakan eksistensi negara.[29]

Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi sebagai subsistem negara kesatuan. Pemikiran mengenai otonomi sebagai alternatif dari pilihan bentuk negara federal telah diletakkan sejak masa pergerakan kemerdekaan. Pada saat menyusun UUD 1945, otonomi termasuk salah satu pokok yang dibicarakan dan kemudian dimuat dalam Undang-Undang Dasar.[30]

Tidak banyak yang menyadari bahwa salah satu fungsi yang menonjol dari desentralisasi atau otonomi daerah adalah fungsi pendidikan politik. Dengan dibentuknya pemerintahan di daerah maka sejumlah lembaga demokrasi akan terbentuk pula, terutama partai-partai politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan, media massa lokal, dan lembaga perwakilan rakyat. Lembaga-lembaga tersebut akan memainkan peranan yang strategis dalam rangka pendidikan politik warga masyarakat, tentu saja, menanamkan nilai-nilai dan norma-norma yang berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. Nilai-nilai tersebut mencakup nilai yang bersifat kognitif, afektif, ataupun evaluatif. Ketiga nilai tersebut menyangkut pemahaman, dan kecintaan serta penghormatan terhadap kehidupan bernegara, yang kemudian

---

[29] Dedy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, ***Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah***, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 303.

[30] Bagir Manan, ***Menyongsong Fajar Otonomi Daerah***, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 21.

diikuti oleh kehendak untuk ikut mengambil bagian dalam proses penyelenggaraan negara atau proses politik.[31]

Dikatakan oleh Mariun bahwa dengan melaksanakan desentralisasi maka pemerintahan akan menjadi lebih demokratis. Hal ini disebabkan karena dalam negara yang menganut faham demokrasi, seharusnya diberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyatnya untuk ikut serta dalam pemerintahan. Semboyan demokrasi ialah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*government of the people, by the people and for the people)*. Kalau semboyan ini benar-benar hendak direalisasi, maka tidaklah cukup dengan melaksanakannya pada tingkat nasional atau pusat saja, tetapi juga pada tingkat daerah. Hal ini berhubungan langsung dengan kenyataan bahwa di dalam wilayah negara itu terdapat masyarakat-masyarakat setempat yang masing-masing diliputi oleh keadaan khusus setempat, sehingga masing-masing masyarakat mempunyai kebutuhan/kepentingan khusus yang berbeda-beda dari daerah ke daerah.[32]

Dari uraian di atas dapat dilihat adanya hubungan yang sangat erat antara efektivitas pemerintahan dengan pelaksanaan demokrasi di atau dari bawah. Tegasnya, pelaksanaan faham demokrasi dapat menambah efektivitas pemerintahan. Hal ini disebabkan karena[33]:

---

[31] Syaukani, dkk, ***Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan***, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm.274-275

[32] Mariun dalam Josef Riwu Kaho, ***Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mmepengaruhi Penyelenggaraannya***, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002,hlm. 11.

[33] Josef Riwu Kaho, ***Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mmepengaruhi Penyelenggaraannya,*** PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002,hlm. 12.

a. Pemerintahan dilakukan oleh rakyat daerah itu sendiri; jadi dalam prinsipnya, yang menentukan politik daerah itu adalah rakyat daerah itu. Maka dapatlah diharapkan bahwa politik itu akan sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat daerah itu (jadi juga memenuhi semboyan "pemerintahan untuk rakyat").
b. Dalam prakteknya, para penguasa pemerintahan daerah adalah putra-putra daerah itu sendiri, setidak-tidaknya orang-orang yang sudah cukup lama menjadi penduduk daerah itu, yang sudah tentu dapat diharapkan lebih mengetahui keadaan-keadaan daerah daripada "orang luar". Akibatnya, para penguasa daerah diharapkan mengetahui pula cara pemerintahan yang lebih tepat bagi daerahnya.

Selain itu, penguasa yang dianggap penting adalah penguasa hasil pemilihan oleh rakyat daerah itu. Bahwa penguasa itu terpilih merupakan bukti kepercayaan rakyat kepada penguasa terpilih, dan kepercayaan kepada pemerintah akan menimbulkan kewibawaan, yang merupakan salah satu syarat bagi kelancaran jalannya pemerintahan. Selanjutnya, karena pemerintah daerah terdiri dari putra-putra daerah, maka dapatlah diharapkan akan bekerja dengan penuh semangat, keikhlasan, dan rasa tanggung jawab yang tebal. Hal ini mempunyai pengaruh yang baik atas kelancaran pemerintahan.[34]

Dengan demokrasi yang dikembangkan dari bawah maka akan tercipta mekanisme pola hubungan yang seimbang antara pemerintah pusat dengan daerah, karena masyarakat di daerah akan memiliki peluang untuk menyampaikan aspirasi yang dimilik, baik yang menyangkut rekrutmen

ataupun perencanaan pembangunan di daerah, dan masyarakat di daerah akan mampu memberikan kontrol terhadap pemerintahan nasional. Dengan demikian, akan terbentuk sebuah pemerintahan yang sehat daan seimbang, yang akan membawa pada kehidupan masyarakat yang lebih baik di masa-masa yang akan datang. Hal itu dapat terjadi karena demokrasi tidak hanya terbatas menjadi domainnya orang-orang di Jakarta. Masyarakat di daerah berhak dan harus mampu menyatakan dengan tegas dan jelas bahwa tidak semua yang ditentukan dari Jakarta itu benar dan sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah.[35]

B. Desentralisasi, Cakupan Dan Elemen

1. Selama beberapa dekade terakhir terdapat minat yang terus meningkat terhadap desentralisasi di berbagai pemerintahan dunia ketiga. Banyak negara bahkan telah melakukan perubahan struktur organisasi pemerintahan ke arah desentralisasi. Minat terhadap desentralisasi ini juga senada dengan kepentingan yang semakin besar dari berbagai badan pembangunan internasional.[36]

   Kini desentralisasi telah tampil universal dan diakomodasi dalam berbagai pandangan yang berbeda. Untuk memahami keberadaan dan arti penting *local government* sebagai konsekuensi desentralisasi ini

---

[34] Josef Riwu Kaho, ***Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mmepengaruhi Penyelenggaraannya***, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002,hlm. 11.

[35] Syaukani, dkk, ***Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan***, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 275.

[36] Conyers,D, ***Decentralization : the latest fashion in development administration? Public Administration and Development***, 1983, hlm. 97

maka sebaiknya perlu disimak perkembangan teoritis dari berbagai perspektif yang ada dalam memandang *local government* sebagaimana dipaparkan oleh Smith[37]. Terdapat tiga perspektif dalam melihat desentralisasi, yakni liberal *democracy, economic interpretation,* dan *marxist interpretation.*

Dalam pandangan demokrasi liberal, *local government* membawa dua manfaat pokok.[38] *Pertama*, ia memberikan kontribusi positif bagi perkembangan demokrasi nasional karena *local* government itu mampu menjadi sarana bagi pendidikan politik rakyat, dan memberikan pelatihan bagi kepemimpinan politik, serta mendukung penciptaan stabilitas politik. Lebih jelas lagi, Hoessein menambahkan bahwa dalam konsep otonomi terkandung kebebasan untuk berprakarsa untuk mengambil keputusan atas dasar aspirasi masyarakat yang memiliki status demikian tanpa kontrol langsung oleh Pemerintah Pusat. Oleh karena itu kaitannya dengan demokrasi sangat erat.

Kedua, *local government* mampu memberikan manfaat bagi masyarakat setempat *(locality).* Sebagaimana diingatkan oleh Hoessein bahwa local government dan *local autonomy* tidak dicerna sebagai daerah atau pemerintah daerah tetapi merupakan masyarakat setempat. Sehingga urusan dan kepentingan yang menjadi perhatian keduanya bersifat lokalitas karena basis politiknya adalah lokalitas tersebut bukan bangsa. Makna lokalitas ini juga tercermin dalam

---

[37] Smith, B.C***, Decentralization : The Territorial Dimension of the State,*** 1985, London, hlm. 18-45.

[38] B. Hoessein dalam "**Hubungan penyelenggaraan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah" dalam *Bisnis&Birokrasi***, No. l.Vol. Juli 2000.

berbagai istilah di berbagai negara yang merujuk pada maksud yang sama. *Commune* di Perancis, *Gemeinde* di Jerman, *Gementee* di Belanda, dan *Municipio* di Spanyol yang kemudian menyerupai *Municipality* di Amerika Serikat[39] Manfaat bagi masyarakat setempat ini adalah adanya *political equality, accountability,* dan *responsiveness.*

Sementara itu, dalam pandangan yang senada Antoft & Novack juga mengungkapkan manfaat dari *local government* ini dalam beberapa hal, yakni: a*ccountability, accessibility, responsiveness, opportunity for experimentation, public choice, spread of power, dan democratic values.*[40]

Dalam interpretasi ekonomi, desentralisasi merupakan medium penting dalam meningkatkan kesejahteraan pribadi melalui pilihan publik. Menurut perspektif ini, individu-individu diasumsikan akan memilih tempat tinggalnya dengan membandingkan berbagai paket pelayanan dan pajak yang ditawarkan oleh berbagai kota yang berbeda. Individu yang rasional akan memilih tempat tinggal yang akan memberikan pilihan paket yang terbaik. Manfaat yang bisa dipetik dari *local government* dalam perspektif ini meliputi: *pertama*, adanya daya tanggap publik terhadap preferensi individual *(public responsiveness to individual preferences).* Barang dan pelayanan publik yang ditawarkan oleh pemerintah daerah, tidak seperti swasta, akan dinikmati oleh seluruh penduduk yang relevan, sehingga konsumsi oleh satu penduduk

---

[39] Norton.A, ***International Handbook of local and rewgional government : comparative analysis of advances democracies***, 1997, hlm. 23-24.
[40] Antoft, K. & Novack, J. 1998. ***Grassroots Democracy Local Government in the Maritimes.*** **Nova Scotia : Dalhousie University**, hlm. 155-159.

tidak akan mengurangi jatah penduduk yang lain. Pemerintah daerah juga akan menjamin keterjangkauan biaya penyediaan barang dan pelayanan publik, yang apabila diberikan oleh swasta akan menjadi tidak efektif. Selain itu, *local government* juga memberikan cara agar preferensi penduduk dapat dikomunikasikan melalui pemilihan dan prosedur politik lainnya.

Kedua, *local government* memiliki kemampuan untuk memenuhi permintaan akan barang-barang publik *(the demand for public goods). 'Demand'* dalam preferensi pasar swasta lebih mudah diketahui melalui kemauan untuk membayar, akan tetapi dalam politik, ia sulit diidentifikasi karena relasi yang rumit antara barang, harga,pajak, pemilihan dan preferensi politik, partisipasi, dan kepemimpinan. Desentralisasi mampu mengurangi persoalan ini dengan meningkatkan jumlah unit-unit pemerintahan dan derajat spesialisasi fungsinya sehingga meningkatkan kemampuan pemerintah dalam memenuhi permintaan publik.

Ketiga, desentralisasi mampu memberikan kepuasan yang lebih baik dalam menyediakan penawaran barang-barang *publik (the supply of public goods)*. Terdapat banyak persoalan jika penyediaan pelayanan dan barang publik diselenggarakan tersentralisasi. Semakin besar organisasinya maka semakin besar pula kecenderungannya untuk memberikan pelayanan. Semakin monopolistik pemerintah maka semakin kecil insentif dan inovatifnya. Berdasar pada teori, yurisdiksi terfragmentasi akan lebih memberikan kepuasan kepada konsumen daripada kewenangan yang terkonsolidasi. Desentralisasi akan

memberikan peluang antar yurisdiksi yang berbeda untuk bersaing dalam memberikan kepuasan kepada publik atas penyediaan barang dan layanannya. Interpretasi Marxist tampaknya masih cenderung melihat negara sebagai satu kesatuan dan tidak perlu dipisah-pisah antar wilayah geografis. Terdapat beberapa penjelasan yang melandasi ketidak berpihakan pandangan ini terhadap desentralisasi. *Pertama*, pandangan ini melihat bahwa pembagian wilayah dalam konteks desentralisasi hanya akan menciptakan kondisi terjadinya akumulasi modal sehingga memunculkan kembali kaum kapitalis. *Kedua*, desentralisasi juga akan mempengaruhi konsumsi kolektif sehingga akan dipolitisasi. Konsumsi kolektif dimaksudkan untuk memberikan pelayanan atas dasar kepentingan semua kelas. Desentralisasi hanya akan menghasilkan ketidak-adilan baru dalam konsumsi kolektif antar wilayah.

Ketiga, meskipun demokrasi pada dasarnya akan menempatkan mayoritas dalam pemerintahan daerah (yang berarti seharusnya kelas pekerja yang mendominasi, tetapi ada banyak cara yang bisa dilakukan oleh kaum kapitalis untuk menghalang-halangi munculnya kelas pekerja dalam pemerintahan. Lembaga-lembaga perwakilan dalam pemerintahan daerah tetap merupakan simbol demokrasi liberal dan tetap akan dikuasai oleh kaum kapitalis.

Keempat, dalam kaitannya dengan hubungan antar pemerintahan, maka Pemerintah daerah hanya menjadi kepanjangan aparat pemerintah pusat untuk menjaga kepentingan monopoli kapital. Dalam bidang perencanaan, desentralisasi juga tidak akan pernah

menguntungkan daerah-daerah pinggiran dan membiarkannya dengan melindungi daerah kapitalis. Desentralisasi juga menghindarkan redistribusi keuangan dan pajak dari daerah kaya ke daerah miskin. Desentralisasi hanya akan menghilangkan tanggung jawab kaum borjuis terhadap daerah-daerah yang tertekan.

Kelima, terdapat berbagai rintangan mengenai bagaimana demokrasi lokal akan berjalan dalam suasana desentralisasi. Rintangan ini mencakup aspek ekologis, politik, dan ekonomi yang menyebabkan demokrasi di tingkat lokal hanya akan mengalami kegagalan. Menurut pandangan Marxist semua ini hanya akan dapat ditanggulangi oleh sentralisasi yang bertujuan untuk redistnbusi dan keadilan.

2. Cakupan Desentralisasi

Semula dalam kepustakaan Amerika Serikat, Harold F. Alderfer mengungkapkan bahwa terdapat dua prinsip umum dalam membedakan bagaimana pemerintah pusat mengalokasikan kekuasaannya ke bawah. *Pertama*, dalam bentuk *deconcentration* yang semata-mata menyusun unit administrasi atau *field stations,* baik itu tunggal ataupun ada dalam hirarki, baik itu terpisah maupun tergabung, dengan perintah mengenai apa yang seharusnya mereka kerjakan atau bagaimana mengerjakannya. Tidak ada kebijakan yang dibuat di tingkat lokal serta tidak ada keputusan fundamental yang diambil. Badan-badan pusat memiliki semua kekuasaan dalam dirinya, sementara pejabat lokal merupakan bawahan sepenuhnya dan mereka hanya menjalankan perintah. *Kedua*, dalam bentuk *decentralization* dimana unit-unit lokal ditetapkan dengan kekuasaan tertentu atas bidang tugas

tertentu. Mereka dapat menjalankan penilaian, inisiatif dan pemerintahannya sendiri.[41] Selain itu dalam khazanah Inggris, desentralisasi dapat dimengerti dalam dua jenis yang berbeda yang mendasarkan pada berbagai literatur berbahasa Inggris, yakni *devolution* yang menunjuk pada kewenangan politik yang ditetapkan secara legal dan dipilih secara lokal; dan *deconcentration* yang menunjuk pada kewenangan administratif yang diberikan pada perwakilan badan-badan pemerintah pusat.[42] Bagaimana membagi jenis desentralisasi ini dan untuk menentukan suatu negara berdasar pada jenis yang mana tampaknya didasarkan pada beberapa pertimbangan aktivitas fungsional dari kewenangan yang ditransfer, jenis kewenangan atau kekuasaan yang ditransfer pada setiap aktivitas fungsional, tingkatan atau area kewenangan yang ditransfer, kewenangan atas individu, organisasi, atau badan yang ditransfer pada setiap tingkatan, dan kewenangan ditransfer dengan cara legal ataukah administratif. Tampaknya apa yang dimaksud *decentralization* menurut Alderfer menyerupai dengan apa yang disebut sebagai *devolution*[43]. Sementara istilah *deconcentration* yang mereka berdua pergunakan juga menunjuk pada kondisi yang sama.

Selanjutnya Rondinelli dan kawan-kawan lebih luas lagi dalam mengungkapkan jenis desentralisasi yakni: *deconcentration* (penyerahan

---

[41] Alderfer, H.F. 1964**.** ***Local government in developmg countries***. New york : Mc.Graw Hill, hlm. 176.

[42] Conyers, D. 1983. "**Decentralization : the latest fashion in development administration ?." P*ublic Adminstration and Development*,** Vol. 3, hlm. 102.

[43] Conyers, D. 1986. "**Decentralization : the latest fashion in development administration ?." P*ublic Adminstration and Development,*** Vol. 3, hlm. 89.

sejumlah kewenangan atau tanggung jawab administrasi kepada tingkatan yang lebih rendah dalam kementerian atau badan pemerintah), *delegation* (perpindahan tanggung jawab fungsi-fungsi tertentu kepada organisasi di luar struktur birokrasi reguler dan hanya secara tidak langsung dikontrol oleh pemerintah pusat), *devolution* (pembentukan dan penguatan unit-unit pemerintahan sub-nasional dengan aktivitas yang secara substansial berada di luar kontrol pemerintah pusat), dan *privatization* (memberikan semua tanggung jawab atas fungsi-fungsi kepada organisasi non pemerintah atau perusahaan swasta yang independen dari pemerintah)[44].

Rondinelli, McCullough,& Johnson sendiri bahkan mengungkapkan bahwa bentuk desentralisasi ada lima macam, yakni *privatization, deregulation of private service provision, devolution to local* government, *delegation to public enterprtses or publiclyregulated private enterprises*, dan *deconcentration of central government bureaucracy.*[45]

Pengertian desentralisasi tersebut menyerupai jenis desentralisasi yang diungkapkan oleh Cohen & Peterson yang terbagi dalam deconcentration, *devolution*, dan *delegation* (yang mencakup pula *privatization)*. Jika semula privatisasi berdiri sendiri, kini Cohen dan Peterson justru memasukkannya sebagai bagian dari delegasi. Pembedaan ini didasarkan pada enam pendekatan, yakni: pembedaan

---

[44] Meenakshisundaram,S.S., 1999. Decentralization in Developing Countries, dalam Jha, S.N. & Mathur P.C. ***Decentralization and Local Politics***,New Delhi : Sage Publication, hlm. 55-56.
[45] Rondinelli, D. A. McCullough, J. S., & Johnson, R.W. 1.989. Analysing decentralization policies in developing countries: a political- economy framework dalam Development and

berdasar asal mula sejarah, berdasarkan hirarki dan fungsi, berdasarkan masalah yang diatasi dan nilai dari para investigatornya, berdasar pola struktur dan fungsi administrasi, berdasar pada pengalaman negara tertentu, dan yang terakhir berdasar pada berbagai tujuan politik, spasial, pasar, dan administrasi Hoessein mengungkapkan bahwa *devolution* dalam khazanah Inggris tersebut merupakan padanan kata *political decentralization* dalam pustaka Amerika Serikat dan *staatskundige decentralisatie* dalam pustaka Belanda[46].

Sementara *deconcentration* dalam khazanah Inggris merupakan padanan dari *administrattve decentralization* dalam pustaka Amerika Serikat dan *ambtelyke* atau *administratieve decentralisatie* dalam khazanah Belanda. Dari perspektif pemerintahan Indonesia, *devolution* merupakan padanan dari *desentralisasi, deconcentration* merupakan padanan dari dekonsentrasi, dan *delegation* adalah padanan dari desentralisasi fungsional.

Selain itu, dalam perkembangan sejarah pemerintahan daerah di Indonesia, mulai dari masa Hindia Belanda sampai Indonesia modern telah dikenal pula beberapa jenis desentralisasi dalam arti luas. Selain desentralisasi dalam arti sempit *(devolution, political decentralization)* dan dekonsentrasi yang telah banyak diulas di atas, dikenal pula jenis *mede bewind* dan *vrij bestuur*[47].

Mede bewind biasanya diartikan sebagai tugas pembantuan yang berarti hak menjalankan peraturan-peraturan dari pemerintah pusat

---

Change, Vol. 20, No. 1, January.

[46] Hoessein, B., Hubungan penyelenggaraan Pemerintahan Pusat Dengan pemerintahan Daerah, dalam *Bisnis & Birokrasi*, Vol. 1, Juli.

atau daerah tingkat atasan berdasarkan perintah pihak atasan itu[48]. Rohdewohld mengungkapkan makna yang hampir sama tentang *mede bewind* namun dengan bahasa yang berbeda sebagai fungsi tertentu yang berada di bawah *yurisdiksi* pemerintah pusat yang dijalankan oleh unit administrasi pemerintah daerah otonom atas perintah pemerintah pusat. Pemerintah pusat tetap mempertahankan *yurisdiksinya* dalam hal perencanaan dan pendanaannya[49].

Vrij bestuur dapat diartikan kalau ada keragu-raguan tentang siapa yang berwenang terhadap suatu masalah maka daerah terdekatlah yang mengambil wewenang itu[50]. Dasar pemikiran timbulnya *vrij bestuur* ini adalah karena kewenangan dapat dirinci satu per satu, tetapi tidak ada satu pun undang-undang yang mampu memprediksi masalah-masalah kemasyarakatan yang berkembang sangat dinamis sehingga bila ada kevakuman kewenangan penanganan masalah tertentu maka dengan azas *vrij bestuur* ini diharapkan ada kepastian jalan keluarnya segera.

3. Elemen Desentralisasi

Desentralisasi dalam arti sempit *(devolution)* akan berkaitan dengan dua hal[51]. *Pertama*, adanya subdivisi teritori dari suatu negara yang mempunyai ukuran otonomi. Subdivisi teritori ini memiliki *self governing* melalui lembaga politik yang memiliki akar dalam wilayah sesuai dengan batas yurisdiksinya. Wilayah ini tidak diadministrasikan

---

[47] Sinjal, D., 2001, Tali kendali di leher 368 Kabupaten Dalam Tempo, 28 Oktober.
[48] The Liang Gie, 1965, **Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia**, Jakarta, Gunung Agung, hlm. 122.
[49] Rohdewohld, R., 1995, **Public Administration in Indonesia**, Melbourne : Montech Pty.Ud, Hlm.
[50] Sinjal, D., 2001, Tali kendali di leher 368 Kabupaten Dalam Tempo, 28 Oktober.
[51] Smith, B.C., 1985, **Decentralization : The Territorial Dimension of The State**, London : George Allen & Unwin, Hlm. 18.

oleh agen-agen pemerintah diatasnya tetapi diatur oleh lembaga yang dibentuk secara politik di wilayah tersebut. *Kedua*, lembaga-lembaga tersebut akan direkrut secara demokratis. Berbagai keputusan akan diambil berdasarkan prosedur demokratis. Smith juga mengungkapkan bahwa desentralisasi mencakup beberapa elemen, yakni: *pertama*, desentralisasi memerlukan pembatasan area, yang bisa didasarkan pada tiga hal, yaitu pola spasial kehidupan sosial dan ekonomi, rasa identitas politik, dan efisiensi pelayanan publik yang bisa dilaksanakan. *Kedua*, desentralisasi meliputi pula pendelegasian wewenang, baik itu kewenangan politik maupun kewenangan birokratik[52].

Senada dengan hal tersebut, Hoessein mengungkapkan bahwa desentralisasi mencakup dua elemen pokok. Pertama, pembentukan daerah otonom, dan kedua, penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah otonom tersebut. Dari kedua elemen pokok tersebut lalu lahirlah apa yang disebut sebagai *local government,* yang didefinisikan oleh United Nations sebagai: "*political subdivision of a nation (or in federal system state) which is constituted by law and has substansial control of local affairs, including the power to impose taxes or exproact labor for prescribed purposes The governing body of such an entity is elected or otherwise locally selected"*[53].

Dari definisi di atas secara tersirat sebenamya ada perbedaan *local government* antara negara dengan sistem federal dan kesatuan.

---

[52] Smith, B.C., 1985, **Decentralization : The Territorial Dimension of The State**, London : George Allen & Unwin, Hlm. 8-12.

[53] Alderfer, H.F., 1964. **Local Government in Development Countries**, New York : Mc. Graw Hill, Hlm. 178

Seperti yang dicontohkan oleh Hoessein tentang Indonesia sebagai negara kesatuan *(eenheidstaat)* tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungannya yang bersifat *"staat"* juga. Hal ini berarti daerah otonom yang dibentuk tidak akan memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan seperti negara bagian dalam sistem federalisme. Dengan mengutip pendapatnya Kranenburg, Hoessein mengungkapkan bahwa daerah otonom tidak akan memiliki *"pouvoir constituant"*. Prinsipnya dalam negara kesatuan menurut Hans Antlov adalah *"the powers held by local and regional organs have been received from above, and can be withdrawnthrough new legislation, without any need for consent from the communes or provinces concerned"*[54].

Selanjutnya, diungkapkan pula bahwa dalam negara federal, kewenangan pemerintah federal justru berasal dari negara bagiah yang dirumuskan di dalam konstitusi federal. Kewenangan daerah otonom juga berasal dari negara bagian bukan dari pemerintah federal dan dirumuskan dalam undang-undang negara bagian.

Hubungan antara negara bagian dengan pemerintah federal bersifat koordinasi dan independen. Hubungan antara daerah otonom dengan pemerintah pusat untuk negara kesatuan sama dengan hubungan antara daerah otonom dengan negara bagian dalum sistem federal yakni bersifat subordinasi dan dependen. Berikutnya Hoessein mengungkapkan bahwa *local government* ini merupakan sebuah konsep yang dapat mengandung tiga arti. *Pertama*, ia berarti pemerintah lokal

[54] B. Hoessein, 1999, Pergeseran Paradigma Otonomi Daerah Dalam Rangka Reformasi Administrasi Publik di Indonesia, Makalah dalam Seminar Reformasi Hubungan Pusat_Daerah

yang kerap kali dipertukarkan dengan *local authority* yang mengacu pada organ, yakni *council* dan *mayor* dimana rekrutmen pejabatnya didasarkan pada pemilihan[55]. Berkaitan dengan organ ini, terdapat beberapa jenis yakni: *strong mayor council form*, *council-manager form*, dan *weak mayor-council form*, serta *commission form*.

Kedua, ia mengacu pada pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintah lokal. Arti kedua ini, lebih mengacu pada fungsi. Dalam menentukan fungsi yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, terdapat dua prinsip yang lazim dipergunakan *The ultra vires doctrine* menunjukkan bahwa pemerintah daerah dapat bertindak pada hal-hal tertentu atau memberikan pelayanan tertentu saja. Fungsi atau urusan pemerintahan bagi pemerintah daerah dirinci sedangkan fungsi pemerintahan yang tersisa menjadi kompetensi pemerintah pusat. Prinsip *general competence* atau *open end arrangement* merupakan kebalikan dari prinsip sebelumnya tersebut. Pemerintah daerah harus melakukan apa saja yang dipandang perlu dalam memenuhi kebutuhan daerahnya sebagaimana yang ditentukan oleh para pengambil keputusan di daerah itu. Pemerintah pusat telah mempunyai urusan atau fungsi yang terinci, sementara sisanya merupakan fungsi atau urusan yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.[56]

Ketiga, ia bermakna daerah otonom: menjelaskan bahwa pembentukan daerah otonom yang secara simultan merupakan kelahiran

---

Menuju Indonesia Baru : Beberapa Masukan Kritis Untuk Pembahasan RUU Otonomi Daerah dan Proses Transisi Implementasinya yang diselenggarakan ASPRODIA-UI, Jakarta, 27 Maret

[55]. B, Hoessein, 2001, Otonomi Tak Sekali Jadi, tempo, 28 Oktober.

[56]. Smith, B.C., 1985, **Decentralization : The Territorial Dimension of The State**, London : George Allen & Unwin, Hlm. 87.

status otonomi berdasarkan atas aspirasi dan kondisi obyektif dari masyarakat yang berada di wilayah tertentu sebagai bagian dari bangsa dan wilayah nasional. Masyarakat yang menuntut otonomi melalui desentralisasi menjelma menjadi daerah otonom sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat[57].

Hal yang paling krusial berkenaan dengan daerah otonom ini adalah persoalan penentuan batas dan besaran daerah otonom. Norton mengungkapkan bahwa penataan batas ini berkaitan dengan efisiensi ekonomi dan efektivitas demokrasi. Kombinasi diantara keduanya mempunyai arti penting untuk menciptakan stabilitas dan *fleksibility& responstveness*[58].

Pertimbangan efisiensi ekonomi yang menjadi dasar bagi penentuan batas daerah meliputi: biaya perjalanan dan komunikasi rendah; sejauh mana pemerintah daerah mampu memenuhi kebutuhan finansial, tanah, dan sumber daya lainnya dari dalam daerahnya sendiri sehingga meminimalkan ketergantungan ekonomi, minimalisasi biaya yang berasal dari akibat aktivitas dalam suatu daerah yang ber-*spill over* dan menyebabkan biaya lainnya; fasilitasi kolaborasi dan koordinasi diantara pelayanan yang diberikan; menyesuaikan wilayah dengan

---

[57] Hoessein, B., 2001, Prospek resolusi Kebijakan dan implementasi otonomi Daerah dari Sudut pandang hukum Tata Negara, Makalah Dalam Seminar dan Lokakarya Nasional Strategi resolusi Kebijakan dan Impelentasi Otonomi Daerah Dalam Kerangka Good Government yang diselenggarakan Pusat Kajian Kinerja Otonomi. Daerah Lembaga Administrasi Negara, Jakarta : 30 Oktober.

[58] Norton, A. Reprinted, 1997**, International Handbook of Local and Regional Government : Comparative Analysis of Advanced Democrcies**, Cheltenham, Edwar Elgar, Hlm. 46-47.

badan swasta, sukarela, dan publik beserta kepentingan terkait untuk memfasilitasi kerja sama dan koordinasi guna kepentingan bersama dan interdependensi.

Pertimbangan efektivitas demokrasi tumpang tindih dengan efisiensi ekonomi, namun penetapan batas diharapkan mampu menjamin: apa yang diinginkan oleh para pemilih; keterwakilan yang adil bagi kaum minoritas; mudahnya aksesibilitas penduduk dalam memilih anggota dan staf pemerintah; pemahaman publik terhadap sistem dan tujuannya; rentang kekuasaan dan tanggung jawab yang mendukung pemerintah daerah untuk merespons kebutuhan penduduk setempat baik pada masa kini dan mendatang, serta memberikan pilihan-pilihan dalam penyediaan komoditas publik. Selain didasarkan pada faktor di atas, penentuan *local boundaries* dapat pula didasarkan pada *catchment area* sebagaimana disampaikan oleh Hoessein, yakni luas wilayah yang optimal bagi pelayanan, pembangunan, penarikan sumber daya, partisipasi dan kontrol baik masyarakat maupun birokrasi. Arti periting *catchment area* ini berkaitan dengan dibutuhkannya penentuan batas yang akurat dengan berorientasi pada administrasi yang berkualitas untuk menghadapi perubahan masyarakat dan kompleksitas layanan yang dibutuhkannya. Harapannya adalah pemberian layanan kepada masyarakat dapat berjalan optimal[59].

Kegagalan dalam mencapai *catchment area* ini akan diikuti adanya discatchment *area*. Kondisi ini dapat memiliki implikasi negatif berupa kerusakan lingkungan, kriminalitas, ketidak-puasan publik terhadap pelayanan birokrasi dan lambannya birokrasi.

[59] Irfan, 2000, Beberapa Basis Pengembangan Wilayah : telaah awal kea rah pencarian model, dalam Bisnis & Birokrasi, Vol. I, Juli.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian, baik penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan, dan analisis serta pembahasan yang telah penulis lakukan, berikut disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Konsep pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah daerah di Indonesia pada era Otonomi Daerah jika ditinjau dari perspektif yuridis menurut Pasal 217 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat yang meliputi pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.
2. Pengawasan pemerintah pusat terhadap produk hukum daerah di Kabupaten Indragiri Hilir mengacu kepada Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Dari hasil penelitian dari tahun 2000 sampai dengan 2006 terdapat pembatalan terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir No. 64 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Kendaraan Angkutan Barang Yang Melakukan Bongkar Muat dan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir No.8 Tahun 2005 tentang Retribusi Izin Pemancar/Trasmisi Dan Telekomunikasi.

Alasan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir No. 64 Tahun 2000 tentang Retribusi Izin Kendaraan Angkutan Barang Yang Melakukan Bongkar Muat karena kegiatan membongkar dan memuat barang tidak memerlukan izin dari pemerintah daerah; dalam hal bongkar muat barang yang dilakukan di tepi jalan umum yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah, maka restribusi yang dapat dikenakan dalam bentuk restribusi parkir; dan apabila fasilitas bongkar muat dimiliki/dikuasai oleh pihak swasta maka Pemerintah Daerah tidak berhak memungut retribusi, karena tidak ada jasa yang diberikan oleh Pemerintah Daerah.

Sedangkan alasan pembatalan Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir No.8 Tahun 2005 tentang Retribusi Izin Pemancar/Trasmisi Dan Telekomunikasi karena Pemberian Izin Penyelenggaraan Jasa Telekomunikasi merupakan kewenangan Pusat sebagaimana diatur dalam pasal 11 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi dan Pasal 8 Peraturan Pemerintah; penyelenggaraan jasa telekomunikasi telah dikenakan sangsi berupa Biaya Hak Penyelenggaraan (BHP) oleh Pusat sesuai dengan Pasal 26 Undang-Undang nomor 36 tahun 1999 tentang Telekomunikasi; dan pembangunan tower termasuk obyek Izin Mendirikan Bangunan sesuai dengan pasal 18 Undang-Undang Nomor 34 tahun 2000 dan pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 66 tahun 2001 Tentang Restribusi Daerah.

B. Saran

1. Dalam rangka pengawasan, terutama terhadap peraturan daerah diperlukan Undang-Undang yang mengatur mengenai Pembentukan Peraturan perundang-undangan, sebagai landasan yuridis dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan baik di tingkat pusat maupun daerah, sekaligus mengatur secara lengkap dan terpadu baik mengenai sistem, asas, jenis dan materi muatan Peraturan Perundang-undangan, persiapan, pembahasan dan pengesahan, pengundangan, penyebarluasan, partisipasi masyarakat, dan tata cara pembatalannya.
2. Perlu dikaji lagi mengenai mekasisme pembatalan suatu peraturan daerah oleh Menteri Dalam Negeri dengan memperhatikan tolok ukur pembatalan peraturan daerah yang lebih dapat diukur/dinilai.
3. Pemerintah Daerah dan DPRD dalam menyusun peraturan daerah hendaknya memperhatikan sumber daya yang ada. Khusus untuk DPRD Kabupaten Indragiri Hilir hendaknya lebih proaktif dalam menggunakan hak inisiatifnya sehingga lebih memperhatikan kepentingan publik/ masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

Alderfer, H.F., "***Local Government in Development Countries***",Mc. Graw Hill, New York, 1964.

Antoft, K. & Novack, J., ***Grassroots Democracy Local Government in the Maritimes***. Nova Scotia : Dalhousie University, 1998.

Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, ***Strategi Pemberantasan Korupsi Nasional***, BPKP, Jakarta, 1999.

Bagir Manan, ***Menyongsong Fajar Otonomi Daerah***, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002.

……., ***Teori Dan Politik Konstitusi***, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.

Bohari, ***Pengawasan Keuangan Negara***, Rajawali Press, Jakarta, 1992.

Dann Sugandha, ***Pengantar Administrasi Negara***, Intermedia, Jakarta.

Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, ***Otonomi Penyelenggaeaan Pemerintah Daerah***, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004.

Dedy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, ***Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah***, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004.

Irawan Soejito, ***Pengawasan terhadap Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah***, Bina Aksara, Jakarta, 1983.

J. Kaloh, ***Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Peirilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah***, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.

Josef Riwu Kaho, ***Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya***, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002.

Mahfud MD, ***Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia***, edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta, 2001.

Manullang, M., ***Dasar-dasar Management***, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1977.

Mariam Budiardjo, ***Dasar-Dasar ilmu Politik***, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.

Meenakshisundaram, S.S., *"**Decentralization in Developing Countries**"*, Sage Publications, New Delhi, 1999.

Muchsan, ***Sistem Pengawasan Terhadap Perbuatan Aparat Pemerintah dan Peradilan Tata Usaha Neara di Indonesia***, Liberty, Yogyakarta, 2000.

Ni'matul Huda, ***Hukum Tata Negara Indonesia,*** Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.

Ni'matul Huda, ***Negara Hukum, demokrasi & Judicial Review***, UII Press, Yogyakarta, 2005.

Norton, A., ***International Handbook of Local and Regional Government : comparative analysis of advanced democracies***, 1997.

Rohdewohld, R., ***Public Administration in Indonesia***, Montech Pty. Ud, Melbourne, 1995.

Sarwoto, ***Dasar-dasar Organisasi dan Management***, Ghalia Indonesia, Jakarta.

Siagian, S.P., ***Filsafat Administrasi***, Gunung Agung Jakarta, 1990.

Smith, B.C., **Decentralization : The Territorial Dimension of The State**, London : George Allen & Unwin, 1985.

Soekarno K., ***Dasar-dasar Management***, Penerbit MISWAR, Jakarta, 1968.

Soetandyo Wignjosoebroto, ***Hukum Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya***, ctk. Pertama, ELSAM dan HuMA, Jakarta, 2002.

Subardjo, ***Diktat Metode Penelitian Ilmu Hukum (MPIH)***, Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan, Yogyakarta, 2001.

Sumali, ***Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)***, UMM Press, Malang, 2003.

Syaukani, HR., Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid, ***Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan***, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.

The Liang Gie, ***Pertumbuhan Pemeirntahan Daerah di Negara Republik Indonesia***, Gunung Agung, Jakarta, 1965.

Victor M. Situmorang dan Jusuf Juhir, ***Aspek Hukum Pengawasan Melekat dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah***, Rineka Cipta, Jakarta,1989.

Undang-Undang

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Jurnal :

Irfan, Beberapa Basis pengembangan Wilayah : Telaah awal kearah pencarian model, dalam Bisnis & Birokrasi, Vol. I, Juli, 2000.

Conyers, D., *Decentralization : the latest fashion in development administration? Public Administration and Development,* Val. 3, 97-109, 1983.

Hoessein, B., *Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah dalam Bisnis & Birokrasi*, No. 1, Vol, 2000.

Surat kabar dan Majalah :

Forum Keadilan No. 30, 31 Oktober 1999, Bagir Manan, *"Perubahan UUD 1945"*.

Kompas, Senin, *10 Oktober 2005,* Robert Endi Jaweng, "*Otonomi Daerah yang Sentralistik"*.

Koran Tempo, 28 Oktober 2001, Sinjal, D., *Tali kendali di leher 368 Kabupaten*.

Koran Tempo, 28 Oktober 2001, Hoessein, B.,*Otonomi Tak Sekali Jadi*.

Makalah :

Dahlan Thaib, "Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung, Kajian dari Aspek Yuridis Ketatanegaraan", *Makalah* disampaikan pada Seminar Otonomi Daerah di Universitas Ahmad Dahlan, 2005.

Faisal H. Basri, "Tantangan dan peluang Otonomi Daerah", Makalah disampaikan pada *dialog Nasional Menyongsong Pelaksanaan Otonomi Daerah,* Universitas Brawijaya, Malang, 27-28 Juli 2000.

Hoessein, B., Prospek resolusi Kebijakan dan implementasi otonomi Daerah dari Sudut pandang hukum Tata Negara, Makalah Dalam Seminar dan Lokakarya Nasional Strategi resolusi Kebijakan dan Impelentasi Otonomi Daerah Dalam Kerangka Good Government yang diselenggarakan Pusat Kajian Kinerja Otonomi. Daerah Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2001.

……., Pergeseran Paradigma Otonomi Daerah Dalam Rangka Reformasi Administrasi Publik di Indonesia, Makalah dalam Seminar Reformasi Hubungan Pusat_Daerah Menuju Indonesia Baru : Beberapa Masukan Kritis Untuk Pembahasan RUU Otonomi Daerah dan Proses Transisi Implementasinya yang diselenggarakan ASPRODIA-UI, Jakarta, 1999.

Rifqi S. Assegaf, *"Pengawasan Lembaga Penegak hukum dan Lembaga Peradilan"*, Makalah disampaikan pada seminar dan lokakarya yang diselenggarakan Masyarakat Pemantau Peradilan Indonesia, 2002.

.