

SISTEM DESENTRALISASI DALAM PENYELENGGARAN PEMERINTAHAN DAERAH

DECENTRALIZATION SYSTEM IN LOCAL GOVERNMENT IMPLEMENTATION

Roziqin, Syahrizal, Regina Theresia Koyansow

roziqin@uniba-bpn.ac.id, syahrizalbalikpapan@gmail.com,
reginapascasarjana21@gmail.com

Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Balikpapan Jalan Pupuk Raya,
Kelurahan Damai, Balikpapan Selatan

Abstrak

Tujuan penelitian ini adalah menganalisis dan mendeskripsikan bagaimana sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dalam penelitian ini menggunakan penelitian hukum doktrinal yang disebut juga sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain. Hasil yang diperoleh dalam penelitian ini adalah: Sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menganut Sistem Rumah Tangga Materiil (*Materiale huishoudingsleer*), dimana pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab yang rinci antara pusat dan daerah. Urusan pemerintahan yang termasuk ke dalam urusan rumah tangga daerah ditetapkan dengan pasti. Sistem rumah tangga materiil berpangkal tolak ada pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintahan pusat dan daerah. Daerah dianggap memang memiliki ruang lingkup urusan pemerintahan tersendiri yang secara materiil berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh pemerintah pusat. Lebih lanjut sistem ini berangkat dari pemikiran bahwa urusan-urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan satuan pemerintahan.

Kata Kunci: Sistem, Desentralisasi, Pemerintahan Daerah

Abstract

*The purpose of this research is to analyze and describe how the decentralization system works in the administration of regional government. This research uses doctrinal law research which is also known as library research or document study because this research is aimed only at written regulations or other legal materials. The results obtained in this study are: The decentralized system in the administration of regional government adheres to the material household system (*Materiale huishoudingsleer*), where the division of authority, duties, and responsibilities is detailed between the center and the regions. Government affairs that fall into regional household affairs are determined with certainty. The material household system stems from the premise that there are indeed fundamental differences between central and regional government affairs. Regions are considered to have their scope of government affairs which is materially different from governmental affairs regulated and managed by the central government. Furthermore, this system departs from the idea that government affairs can be separated into various governmental unit environments.*

Keyword: System, Decentralization, Local Government.

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah bertujuan untuk mendorong upaya peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Atas dasar pemikiran tersebut, Penyelenggaraan Pemerintah Daerah diberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab, sehingga memberikan peluang kepada Pemerintah Daerah agar leluasa mengatur dan melaksanakan kewenangannya atas prakarsa sendiri dengan kepentingan masyarakat setempat dan potensi setiap daerah.

Kebijakan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan yang selama ini tersentralisasi di Pemerintah Pusat. Proses desentralisasi tersebut, merupakan penyerahan kewenangan dari Pemerintah Pusat dialihkan ke Pemerintah Daerah.¹ Berdasarkan pernyataan menimbang huruf a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan: bahwa untuk keseimbangan kepemimpinan di provinsi, kabupaten/kota diperlukan mekanisme peralihan kepemimpinan daerah di masa jabatannya yang demokratis untuk dapat menjamin pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.

Pelaksanaan Pemerintahan Daerah, berdasarkan Perubahan kedua dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (disingkat UUD NRI Tahun 1945), menyebutkan:

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

¹ H. M. Busrizalti, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Total Media, Yogyakarta, 2013, hlm. 61

Sedangkan berdasarkan Pasal 18A UUD NRI Tahun 1945, menyebutkan:

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

Kompleksitas pengaturan berkaitan dengan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menjadi persoalan setiap perodesasi dari pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Pemerintahan Daerah. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah tidak luput juga menaruh andil terhadap perubahan-perubahan yang terjadi, pada tingkatan dibawahnya, hubungan antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota, serta hubungan antara Pemerintah Kabupaten/Kota dengan Desa. Untuk menemukan formulasi yang tepat guna mengatur persoalan-persoalan dalam pelaksanaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintahan Daerah akan terlaksana secara optimal apabila diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada Pemerintahan Daerah dengan mengacu kepada peraturan perundang-undangan yang mengatur perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Besarnya pembagian keuangan tersebut, disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Pemerintahan Daerah diberi hak untuk mendapatkan sumber keuangan berupa kepastian tersediannya pembiayaan dari Pemerintah Pusat sesuai urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Pemerintahan Daerah.

Pelaksanaan hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah memiliki 4 (empat) dimensi penting untuk dicermati, yaitu:²

- (1) Pembagian kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan tersebut akan sangat mempengaruhi sejauhmana Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah memiliki wewenang untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan, karena wilayah kekuasaan Pemerintah Pusat meliputi Pemerintah Daerah, maka dalam hal ini yang menjadi objek yang menjadi urusan adalah sama, namun kewenangannya yang berbeda.
- (2) Pembagian kewenangan ini membawa berimplikasi kepada hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- (3) Implikasi terhadap hubungan kelembagaan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mengharuskan kehati-hatian mengenai besaran kelembagaan yang diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugas yang menjadi urusan masing-masing.

² Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni, 1982, hlm.5

- (4) Hubungan pengawasan merupakan konsekuensi yang muncul dari kewenangan, agar berjaga keutuhan Negara Kesatuan.

Mencermati perjalanan pelaksanaan desentralisasi di Indonesia, ada berbagai masalah yang menghambat tercapainya tujuan desentralisasi, salah satu masalah desentralisasi yang paling menonjol adalah masalah pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, pada pelaksanaannya Pemerintah Pusat melalui kementerian masih menjalankan sendiri urusan pemerintahan yang semestinya bisa didesentralisasikan. Oleh beberapa pihak hal ini yang disebut dengan otonomi setengah hati, semestinya untuk penguatan desentralisasi, kewenangan Pemerintah Pusat atas Urusan Pemerintahan porsi nya lebih besar pada penetapan kebijakan yang bersifat norma, standar, kriteria dan prosedur, sedangkan kewenangan pelaksanaan urusan Pemerintahan Daerah hanya terbatas pada kewenangan urusan yang bertujuan tertentu.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka dalam penelitian ini rumusan masalah yang diteliti adalah: bagaimana sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

C. Metode Penelitian

Penelitian hukum ini adalah penelitian hukum normatif atau doktrinal. Menurut Terry Hutchinson sebagaimana dikutip oleh Peter Mahmud Marzuki mendefinisikan bahwa: “penelitian hukum doktrinal adalah penelitian yang memberikan penjelasan sistematis antara peraturan menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin memprediksi pembangunan masa depan”. Penelitian hukum normatif yang nama lainnya adalah penelitian hukum doktrinal yang disebut juga sebagai penelitian perpustakaan atau studi dokumen karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain.³ Penelitian ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan konsep (*conceptual approach*), untuk memahami sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

D. Tinjauan Pustaka

1. Konsep Pemerintah Dan Pemerintahan

Istilah pemerintah dan pemerintahan, memiliki arti yang berbeda. Menurut Victor M. Situmorang dan Cormentya mendefinisikan istilah pemerintah berasal dari kata perintah yang berarti menyuruh melakukan sesuatu, sehingga dapatlah dikatakan bahwa:

- (1) Pemerintah adalah kekuasaan tertinggi untuk memerintah dalam suatu negara. Pemerintah adalah nama subjek yang berdiri sendiri, sebagai contoh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- (2) Pemerintahan dilihat dari segi bahasa berasal dari kata pemerintah, merupakan subjek yang mendapat akhiran an. Artinya pemerintah sebagai subjek melakukan tugas/kegiatan. Sedangkan cara melakukan

³. Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Cetakan ke-8 PT. Raja Grafindo Persada, 2004, hlm. 14

tugas/kegiatan itu disebut pemerintahan. Atau dengan kata lain pemerintahan disebut juga perbuatan memerintah. Sedangkan tambahan akhiran an dapat juga diartikan sebagai bentuk jamak atau dapat diartikan lebih dari satu pemerintahan.⁴

Selanjutnya dalam kepustakaan Inggris dijumpai perkataan *government* yang sering diartikan baik sebagai pemerintah maupun pemerintahan, menurut Marium istilah pemerintahan menunjukan kepada pekerjaan atau fungsi. Sedangkan istilah pemerintah menunjukan kepada badan, organ, atau alat perlengkapan yang menjalankan fungsi atau bidang tugas pekerjaan. Dapat dikatakan kalau pemerintahan menunjuk kepada objek, sedangkan istilah pemerintah menunjukan subjek.⁵

Pemerintahan memiliki dua arti, yakni dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas yang disebut *regering* dan *government*, yaitu pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang disertai wewenang mencapai tujuan negara. Arti pemerintahan meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif atau alat-alat kelengkapan negara yang lain yang juga bertindak untuk dan atas nama negara. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit (*bestuurvoering*), yakni mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan. Titik berat pemerintahan dalam arti sempit ini hanya berkaitan dengan kekuasaan yang menjalankan fungsi eksekutif saja.

Menurut Philipus M. Hadjon memberikan pendapatnya mengenai pemerintahan sebagai berikut: Pemerintahan dapat dipahami melalui dua pengertian, di satu pihak dalam arti fungsi pemerintahan (kegiatan memerintah), di lain pihak dalam arti organisasi pemerintahan (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan). Fungsi pemerintahan ini secara keseluruhan terdiri dari berbagai macam tindakan-tindakan pemerintahan, keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, tindakan-tindakan hukum perdata dan tindakan-tindakan nyata. Hanya perundang-undangan dari penguasa politik dan peradilan oleh para hakim tidak termasuk di dalamnya.⁶

2. Konsep Pemerintahan Daerah

Pemerintah atau *Government* dalam Bahasa Indonesia berarti pengarahan dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, negara bagian, atau kota dan sebagainya. Daerah adalah lingkungan pemerintah: wilayah, daerah diartikan sebagai bagian permukaan bumi, lingkungan kerja pemerintah, wilayah, lingkup tempat yang dipakai untuk tujuan khusus, wilayah tempat-tempat sekeliling atau

⁴ Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, *Hukum Administrasi Pemerintahan*, Jakarta, Sinar Grafika, 1995, hlm. 22

⁵ Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta, Laksbang Pressindo, hlm. 41

⁶ Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia Introduction to the Indonesian Administrative Law*, Yogyakarta, University Press, 2005, hlm. 6-8

yang dimaksud dalam lingkungan suatu kota, tempat yang terkena peristiwa sama, bagian permukaan tubuh.⁷

Menurut W.S. Sayre pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah: Sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya, selanjutnya David Apter, pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.⁸

Menurut C.F. Strong yang menyebutkan: Pemerintahan daerah adalah organisasi dimana diletakan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.⁹

Menurut Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan: Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Daerah provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintah daerah. Sedangkan menurut Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan: Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945.

3. Konsep Otonomi Daerah

Stilah otonomi secara etimologi berasal dari Bahasa latin yaitu *autos* yang bearti sendiri, dan *nomos* yang bearti aturan, sehingga otonomi diartikan pengaturan sendiri, mengatur atau memerintah sendiri. Pengertian otonomi dalam makna sempit dapat diartikan sebagai mandiri, sedangkan dalam makna luas diartikan sebagai berdaya. Otonomi dengan demikian bearti kemandirian suatu daerah dalam kaitannya pembuatan dan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri.¹⁰ Dalam kamus populer kata otonom bearti badan (daerah) yang mendapat hak otonomi. Sementara otonomi sendiri mengandung arti mengurus sendiri (rumah tangga) sendiri atau pelaksanaan pemerintahan sendiri.¹¹

Secara terminologi, otonomi bearti perasaan bebas, sering pula digunakan untuk menyebut hak untuk menentukan sendiri dalam kebebasan moral dan pemikiran religius, atau hak memerintah sendiri (*Self Government*) bagian dari suatu kota, negara atau bangsa.¹² Sementara itu dalam otonomi daerah, otonomi yaitu memberikan kewenangan yang

⁷ G. Setya Nugraha R. Maulina F, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Surabaya, 2010, hlm. 145

⁸ Inu Kencana Syaifiie, *pengantar Ilmu pemerintahan*, Jakarta: Refika Aditama, 2010, hlm.11

⁹ Fahmi Amrusi dalam Ni'matul Huda, *Hukum pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusamedia, 2012, hlm.28

¹⁰ Ubaedilah, dkk, *Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, Jakarta: Indonesia Center for Civic Education, 2000, hlm. 170

¹¹ Paus A. Partanto dan M. Dahlan Al Barry, *Kamus Ilmiah Populer*, Surabaya: Arkola, 1994, hlm. 38

¹² Paulo Freire, *Pendidikan Kaum Tertindas*, Cet. 2. Tim Redaksi Jakarta: LP3Es, 1985, hlm. 16

luas, nyata, dan bertanggungjawab kepada daerah secara proposional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah sesuai prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta potensi dan keanekaragaman daerah yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹³

Otonomi daerah adalah hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁴

4. Konsep Desentralisasi

Desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dari pemerintah pusat ke daerah dimana kewenangan yang bersifat otonom diberi kewenangan dapat melaksanakan pemerintahannya sendiri tanpa intervensi dari pusat.¹⁵ Secara etimologi istilah desentralisasi berasal dari bahasa latin yaitu *desentrum* yang bearti terlepas dari pusat, menurut Inu kencana Syafie, desentralisasi adalah perlawanan kata sentalisasi, karena pengguna kata de dimaksudkan sebagai penolakan kata sesudahnya, desentralisasi adalah penyerahan segera urusan, baik pengaturan dalam arti pembuat peraturan perundang-undangan maupun penyelenggaraan itu sendiri, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga pemerintahan daerah tersebut.

Menurut Philipus M. Hadjon mengemukakan: Desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.¹⁶ Sedangkan Bagir Manan mengemukakan: Ditinjau dari sudut penyelenggaraan pemerintahan desentralisasi antara lain bertujuan meringankan beban pekerjaan pusat, dengan desentralisasi berbagai tugas dan pekerjaan dialihkan kepada daerah, dengan demikian dapat lebih memusatkan perhatian pada hal-hal yang bersangkutan dengan kepentingan nasional atau negara secara keseluruhan pusat tidak perlu mempunyai aparat sendiri di daerah kecuali dalam batas-batas yang diperlukan.¹⁷

¹³ Ibid, hlm. 16

¹⁴ S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat dan Daerah* Jakarta: Sinar Harapan, 1999, hlm. 33

¹⁵ Jazim Hamidi, *Optik Hukum Peraturan daerah Bermasalah*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2011, hlm. 17-18

¹⁶ Titik Triwulan, *Pengantar Hukum Tata usaha Negara Indonesia*, Jakarta: Prestasi pustaka, 2010, hlm. 122

¹⁷ Titik Triwulan, *Ibid*, hlm. 122

Menurut Hans Kelsen berpendapat: Desentralisasi berkaitan dengan pengertian negara karena negara itu merupakan tatanan hukum (*legal order*) maka pengertian desentralisasi itu menyangkut berlakunya sistem tatanan hukum dalam suatu negara. Ada kaidah-kaidah hukum yang berlaku sah untuk seluruh wilayah negara yang disebut kaidah sentral (*central norms*) dan ada pula kaidah-kaidah hukum yang berlaku sah dalam bagian-bagian wilayah yang berbeda yang disebut desentral atau kaidah lokal (*desentral or local norms*), jadi apabila berbicara tentang tatanan hukum yang desentralistik, maka hal ini akan dikaitkan dengan lingkungan tempat berlakunya tatanan hukum yang sah tersebut.¹⁸ Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangga sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Dengan adanya desentralisasi maka munculkan otonomi bagi suatu pemerintah daerah. Desentralisasi sebenarnya adalah istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana didefinisikan sebagai penyerahan kewenangan.¹⁹ Desentralisasi terbagi dalam beberapa bentuk kegiatan utama yaitu desentralisasi politik (*devolusi*) dan desentralisasi administrasi (dekonsentrasi). Devolusi menurut Rondinelli adalah: Penyerahan tugas-tugas dan fungsi-fungsi kepada sub nasional dari pemerintah yang mempunyai tingkat otonomi tertentu dalam melaksanakan tugas-tugas dan fungsi-fungsi tersebut. Konsekuensi dari devolusi adalah pemerintah pusat membentuk unit-unit pemerintah di luar pemerintah pusat dengan menyerahkan sebagian fungsi tertentu kepada unit-unit untuk dilaksanakan secara mandiri. Sedangkan dekonsentrasi menurut Rondinelli adalah penyerahan tugas-tugas dan fungsi-fungsi dalam administrasi pemerintah pusat kepada unit-unit di daerah.²⁰

PEMBAHASAN

Indonesia adalah “negara kesatuan” dan “negara hukum”. Ketentuan konstitusional ini memberikan pesan bahwa negara ini dibangun dalam bentuk kesatuan, bukan negara federasi. Oleh karena itu, pemerintahan di Indonesia menganut sistem desentralisasi yang dijalankan atas dasar otonomi seluas-luasnya. Daerah mempunyai kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa lepas dari bingkai negara kesatuan.²¹ Tujuan negara adalah untuk menyelenggarakan masyarakat adil dan makmur.²² Kedaulatan

¹⁸ Titik Triwulan, *Op. Cit*, hlm.14

¹⁹ Syamsuddin Haris, *Desentralisasi dan otonomi daerah*. Jakarta. LIPPI pres, 2007, hlm.52

²⁰ Josef Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. 2007, hlm. 12

²¹ M. Laica Marzuki, *Hakekat Desentralisasi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Jurnal Konstitusi: Majalah Konstitusi, Vol.4 (1), Maret 2007, hlm.3

²² Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta: Liberty, 2005, hlm.148

berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD NRI Tahun 1945.

Wilayah Indonesia terbagi atas daerah-daerah provinsi yang dibagi atas kabupaten/kota. Tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah tidak memiliki kedaulatan secara sendiri-sendiri dan terlepas dari kedaulatan negara kesatuan. Kedudukan pemerintahan daerah merupakan bagian dari sistem hierarki pemerintahan negara kesatuan yang berarti segala organ pemerintahan mulai dari pusat sampai daerah di bawah kendali pemerintah pusat. Keberadaan pemerintah daerah hanya sebagai sub-divisi pemerintahan nasional.²³ Negara Indonesia merupakan Negara Hukum, sesuai dengan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945. Pemerintah yang berdasar atas sistem konstitusi, tidak bersifat absolut. Berdasarkan hal tersebut maka kebijaksanaan pemerintah pusat untuk menyerahkan sebagian urusan-urusannya untuk menjadi kewenangan daerah diserahkan melalui peraturan perundang-undangan.²⁴

Secara teoritis, negara kesatuan menempatkan rakyat sebagai sumber kekuasaan dan kedaulatan negara. Oleh karena itu, rakyat senantiasa konsisten sebagai pihak yang mempercayakan kepentingannya kepada penguasa sebagai penyelenggara negara yang menempatkan persepsi pada diktum kedaulatan di tangan rakyat.²⁵ Kekuasaan yang berada pada satu tangan akan bertentangan dengan prinsip demokrasi, hal ini membuka peluang terjadinya kesewenang-wenang dan memperbesar kemungkinan tindakan korupsi. Lord Acton mengatakan *power tends to corrupt, absolute power corrupts absolutely* yang bermakna kekuasaan cenderung buruk dan pemegang kekuasaan absolut cenderung mudah menyelewengkan kekuasaan secara absolut.²⁶ Menurut Philipus Hadjon berpendapat: Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD 1945, Indonesia adalah “negara kesatuan bila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 18 UUD 1945, yang bersifat sentralistik, kekuasaan negara dibagi kepada daerah, melalui desentralisasi kekuasaan”.²⁷

Paham negara kesatuan memikul beban yang berat dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Mengingat wilayah Indonesia yang merupakan negara kepulauan dan heterogenitas sosial budaya penduduknya sangat tinggi, maka pilihan menggunakan desentralisasi merupakan sebuah keniscayaan. Bagir Manan mengemukakan, Indonesia adalah negara kesatuan yang disertai asas desentralisasi, dengan demikian, secara teoritis persoalan-persoalan pola hubungan antara pusat dan daerah dalam negara kesatuan desentralistik terdapat pula Negara Republik Indonesia.²⁸ Serupa

²³ Hanif Nurcholis, *Teori dan Pratik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, 2005, hlm.60

²⁴ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap daerah*, Yogyakarta: FH UII Press, 2007, hlm.1-2

²⁵ Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain*, Bandung: Nusamedia, 2007, hlm.41

²⁶ Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada Pers, 2010, hlm.215

²⁷ Philipus Hadjon, *Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)*, Surabaya: Jurnal Yudhika, Vol.14 (6), 1990, hlm.5

²⁸ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Jakarta: Rineka Cipta, 2002, hlm.69

dengan C.F. Strong yang mendeskripsikan negara kesatuan adalah “negara yang diorganisasi di bawah satu pemerintahan pusat”. Artinya kekuasaan apapun yang dimiliki oleh berbagai distrik di dalam wilayah yang dikelola sebagai suatu keseluruhan oleh pemerintah pusat harus diselenggarakan menurut kebijakan pemerintah. Agus Salim Andi Gadjong, mengatakan bahwa “ciri yang melekat dalam bentuk negara kesatuan bersifat esensial”.²⁹ Hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan daerah provinsi, kabupaten/kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah. Hal yang dimaksud kekhususan adalah keistimewaan yang terdapat di masing-masing daerah, sedangkan yang dimaksud dengan keragaman daerah adalah keragaman antar daerah yang satu dengan yang lain masing-masing berbeda-beda.

Asas legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus atau dengan kata lain, penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Menurut H.D. Stout wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan publik, sedangkan menurut F.P.C.L. Tonnaer, kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara dengan warga negara.³⁰ Dalam perspektif teori negara kesatuan adalah sub-sistem dari negara kesatuan (*unitary*) fenomena negara kesatuan, segala pengertian dan isi otonomi, selanjutnya, berdasarkan tanda batas tersebut dikembangkan berbagai aturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi. Berdasarkan doktrin, pada suatu negara kesatuan kekuasaan pemerintahan adalah wewenang pemerintah pusat yang kemudian diselenggarakan dengan berdasarkan asas sentralisasi dan asas desentralisasi, namun demikian menurut Muhsan mengakui bahwa kedua sistem tersebut hanyalah terbatas sebagai model atau pola, sebab secara empiris tidak satupun negara yang secara ekstrim pemerintahannya bersifat sentralistis, ataupun sepenuhnya bersifat desentralisasi.³¹

Dianutnya desentralisasi dalam sistem negara kesatuan tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis melainkan kontinum. Pada prinsipnya tidak mungkin menyelenggarakan asas desentralisasi tanpa ada asas sentralisasi dahulu. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi akan melahirkan disintegrasi. Pemerintahan daerah yang diberikan kebebasan dan keleluasaan berparkarsa memerlukan bimbingan dan pengawasan pemerintah pusat, sehingga tidak menjelma menjadi

²⁹ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994, hlm.19

³⁰ Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2003, hlm.70

³¹ Muhsan, *Perspektif Yuridis Dalam Wacana*, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Edisi 5 tahun, 2000, hlm. 108

kedaulatan, istilah otonomi dan daerah otonom adalah pemebentukan pemerintah. Walaupun demikian, hubungan antara Pemerintah Pusat dan daerah adalah hubungan antara organisasi yang bersifat *resiprokal* (saling berbalas).

Pada negara unitaris atau kesatuan, pemerintahan daerah merupakan bentukan Pemerintah Pusat. Kewenangan dan urusan pemerintahan yang ada di lingkup Daerah bersumber dari dan diberikan oleh Pemerintah Pusat. Proses pembentukan struktur pemerintahan dan sumber kewenangan tersebut kemudian melahirkan hubungan subordinatif antara pusat dan daerah. Alur logika tersebut tidak hanya berlaku di daerah yang menerapkan otonomi biasa tetapi juga daerah yang berstatus khusus/istimewa. Otonomi daerah lahir dari adanya desentralisasi atau pendistribusian kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Desentralisasi adalah pendistribusian kewenangan dan urusan pemerintahan dalam suatu organisasi negara. Hal ini menunjukkan bahwa permasalahan utama desentralisasi adalah tentang kewenangan, yang menjadi elemen inti dalam penyelenggaraan pemerintahan, sehingga masalah kewenangan selalu menjadi titik konflik antar daerah maupun dengan pemerintah pusat.

Sesuai dengan Ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota, yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”, maka sistem pemerintahan di Indonesia mengenal adanya pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Untuk mengurus penyelenggaraan pemerintahan secara lebih efektif dan efisien ke seluruh pelosok wilayah negara maka dibentuklah pemerintahan daerah yang menyelenggarakan urusan atau fungsi-fungsi pemerintahan di daerah. Penyerahan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah sesuai dengan kepentingan masyarakatnya disebut dengan desentralisasi. Secara konseptual pokok persoalan dalam desentralisasi adalah perihal kewenangan pemerintahan. Konsep kewenangan, merupakan materi sentral dalam desentralisasi dan merupakan elemen inti dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Berdasarkan pada hal tersebut, dapat dipahami bahwa konsep dasar desentralisasi berkaitan dengan upaya membagi kewenangan pemerintah pusat, yang kemudian didelegasikan atau diserahkan kepada pemerintah daerah. Dengan kata lain, desentralisasi adalah upaya untuk mengubah model pemerintahan yang awalnya bersifat sentralistik menjadi lebih demokratis dengan cara melimpahkan sebagian kewenangannya kepada daerah-daerah. Pendelegasian kewenangan dari pemerintah pusat dapat dilakukan baik melalui dekonsentrasi, delegasi ataupun devolusi. Bentuk atau model pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat ke daerah, dapat dilakukan baik secara simetris maupun asimetris.

Pada negara unitaris atau kesatuan, pemerintahan daerah merupakan bentukan Pemerintah Pusat. Demikian pula, kewenangan dan urusan pemerintahan yang ada di Daerah adalah bersumber dari dan diberikan oleh Pemerintah Pusat. Proses pembentukan struktur pemerintahan dan sumber kewenangan tersebut pada akhirnya akan membentuk hubungan subordinatif

antara pusat dengan daerah. Konsep desentralisasi yang sesuai dengan konteks negara kesatuan adalah bentuk desentralisasi yang selaras atau sinergis antara pemerintah pusat. Otonomi daerah yang terbentuk dalam konteks negara kesatuan, pada dasarnya bukanlah otonomi dalam arti yang seluas-luasnya, akan tetapi otonomi yang kewenangannya terbatas atau dibatasi sebagaimana yang diatur dalam undang-undang. Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami rasionalitas atau alasan-alasan yang mendasari sehingga ketentuan Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945, memberi kesan kurang konsisten. Pada awal kalimatnya menegaskan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, namun kemudian dilanjutkan dengan memberi pengecualian yang menyatakan bahwa: "kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah pusat". Dengan kata lain, pengecualian tersebut merupakan bentuk pembatasan dari makna otonomi seluas-luasnya.

Pembagian kewenangan dalam hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah adalah menyangkut pembagian urusan rumah tangga atau urusan pemerintahan. Menurut Ni'matul Huda, pada hakekatnya urusan pemerintahan terbagi dalam 2 (dua) kelompok, pertama, urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh Pemerintah tanpa asas desentralisasi. Berbagai urusan pemerintahan tersebut secara eksklusif menjadi wewenang pemerintah, baik pemerintah negara kesatuan maupun pemerintah negara federal. Sejumlah urusan pemerintahan tersebut diselenggarakan dengan asas sentralisasi, desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Penyelenggaraan pemerintahan Daerah bertolak dari prinsip bahwa semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Untuk menjalankan hal tersebut maka sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang dijadikan dasar dalam penyelenggaraan Pemerintahan daerah yang dilakukan dengan cara membagi wewenang, tugas, dan tanggung jawab mengatur serta mengurus urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Menyangkut Pembagian kewenangan dalam urusan pemerintahan tersebut secara konseptual dikenal tiga ajaran utama yakni ajaran rumah tangga formal, materiil dan nyata (riil). Di kalangan para sarjana istilah yang diberikan terhadap pembagian urusan antara Pemerintah Pusat dan daerah dalam konteks otonomi ternyata tidak sama. Menurut R. Tresna menyebut dengan istilah "kewenangan mengatur rumah tangga",³² sedangkan Bagir Manan menyebut dengan istilah "sistem rumah tangga daerah, yang didefinisikan sebagai tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan Pemerintah Pusat dan Daerah".³³ Tetapi meskipun istilah yang dipergunakan berbeda, tetap berpijak pada pengertian yang sama. Pelaksanaan Pemerintahan Daerah menggunakan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan (*medebewind*), Desentralisasi merupakan suatu penyerahan urusan-urusan pemerintahan menjadi wewenang dan tanggung-

³² Ni'matul Huda, Op-Cit, hlm. 14

³³ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994, hlm.26

jawab daerah sepenuhnya,³⁴ Dalam perspektif hukum, wewenang sekaligus hak dan kewajiban (*rechten en plishten*). Dalam keitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan yang mengatur sendiri (*selfregelen*) dan mengelola sendiri (*selfbesturren*).³⁵ Sedangkan kewajiban mempunyai 2 (dua) pengertian yakni horizontal dan vertikal. Secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya sedangkan kekuasaan dalam arti vertikal kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintah negara secara keseluruhan.³⁶

Hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini menurut Bagir Manan akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas apabila:³⁷

- (1) Urusan-urusan rumah tangga ditentukan secara katagoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula.
- (2) Apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.
- (3) Sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Menurut Bagir Manan menyebut: istilah sistem rumah tangga daerah, yang didefinisikan sebagai tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Tetapi meskipun istilah yang dipergunakan berbeda, tetap berpijak pada pengertian yang sama bahwa ajaran (formal, materiil, riil) menyangkut tatanan yang berkaitan dengan cara pemebagian wewenang tugas dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Ajaran-ajaran rumah tangga tersebut adalah:

- (1) Sistem Rumah Tangga Formal (*Formale huishoudingsleer*)

Pada sistem rumah tangga formal, pemebagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pusat dan daaerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara rinci. Sistem rumah tangga formal berpangkal tolak dari prinsip bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan pusat dan daerah. Apa saja yang diselenggarakan oleh pusat pada dasarnya dapat pula diselenggarakan oleh daerah. Pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan semata-mata didasarkan pada keyakinan bahwa suatu urusan pemerintahan akan lebih baik dan berhasil

³⁴ BN. Marbun, *DPR Daerah, Pertumbuhan, Masalah, dan masa depannya*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982, hlm. 25

³⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, 2003, hlm. 70-71

³⁶ Ramlan Subekti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia, 2001, hlm.57

³⁷ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum FH UII, 2001, hlm.37

kalau diurus dan diatur oleh suatu pemerintahan tertentu, dan begitu pula sebaliknya.

Satu-satunya pembatasan terhadap daerah adalah bahwa daerah tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh undang-undang dan atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Apabila pihak yang lebih tinggi kemudian mengatur apa yang tadinya telah diatur oleh daerah, maka peraturan daerah yang bersangkutan sejak itu tidak berlaku lagi.³⁸

Ditinjau dari perspektif hubungan antara pusat dan daerah, sepintas lalu sistem rumah tangga formal memberikan peluang kuatnya kecenderungan desentralisasi, kuatnya susunan otonomi. Dalam kenyataannya tidaklah demikian, bahkan sebaliknya yang mungkin terjadi. Sistem rumah tangga formal merupakan sarana yang baik untuk mendukung kecenderungan sentralisasi. Ketidakpastian urusan rumah tangga daerah, tidak ada tradisi otonomi, rendahnya inisiatif daerah akan menjelmakan daerah yang serba menunggu dan tergantung kepada pemerintah pusat. Terlebih lagi apabila keuangan daerah tidak mampu menopang kegiatan dan tergantung pula pada bantuan keuangan dari pusat.³⁹

(2) Sistem Rumah Tangga Materiil (*Materiale huishoudingsleer*)

Dalam sistem rumah tangga materiil ada pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab yang rinci antara pusat dan daerah. Urusan pemerintahan yang termasuk ke dalam urusan rumah tangga daerah ditetapkan dengan pasti. Sistem rumah tangga materiil berpangkal tolak ada pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintahan pusat dan daerah. Daerah dianggap memang memiliki ruang lingkup urusan pemerintahan tersendiri yang secara materiil berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh pusat. Lebih lanjut sistem ini berangkat dari pemikiran bahwa urusan-urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan satuan pemerintahan.⁴⁰

Cara ini kurang begitu fleksibel, karena setiap perubahan tugas dan wewenang daerah baik yang bersifat pengurangan maupun penambahan, harus dilakukan melalui prosedur yang lama dan berbelit-belit. Ini akan menghambat kemajuan bagi daerah yang mempunyai inisiatif/prakarsa, karena mereka harus menunggu penyerahan yang nyata bagi setiap urusan. Kadang-kadang suatu urusan menjadi terbengkalai, tidak diurus oleh Pemerintah Pusat dan tidak pula oleh Pemerintah Daerah.⁴¹

Sistem rumah tangga materiil sebenarnya berpangkal tolak pada dasar pemikiran yang keliru yaitu anggapan bahwa urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah. Memang dalam hal-hal tertentu tampak sifat atau karakter suatu urusan pemerintahan misalnya yang menyangkut kepentingan dan ketertiban seluruh negara seperti urusan pertahanan, keamanan, urusan luar negeri, urusan moneter tertentu. Tetapi cukup banyak urusan pemerintahan yang menampilkan sifat atau karakter ganda. Lebih lanjut dapat pula

³⁸ Bagir Manan, *Op.Cit*, hlm.30

³⁹ R. Tresna *Loc.Cit*, hlm.32-36

⁴⁰ Ni'matul Huda, *Op.Cit*, hlm.87

⁴¹ R. Tresna, dikutip kembali oleh Bagir Manan, *Loc.Cit*, hlm.27-28

diutarakan bahwa dalam setiap urusan pemerintahan mungkin terkandung berbagai dimensi atau bagian-bagian yang perlu diatur secara berbeda.

Dari kenyataan-kenyataan di atas, sangatlah sulit untuk menentukan secara rinci urusan masing-masing satuan pemerintahan. Lebih lanjut sistem rumah tangga materiil tidak memberikan peluang untuk secara cepat menyesuaikan suatu urusan pemerintahan dengan perubahan-perubahan yang terjadi. Suatu urusan pemerintahan yang semula dianggap sebagai sesuatu yang bersifat setempat atau lokal, karena perkembangan dapat berubah menjadi suatu urusan yang bercorak nasional, sehingga perlu diatur dan diurus secara nasional.⁴²

(3) Sistem Rumah Tangga Nyata (*Riil*).

Sistem ini, penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata dan riil, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan masyarakat yang terjadi. Sistem rumah tangga ini lazim pula disebut (sistem) otonomi nyata atau otonomi riil. Disebut nyata karena isi rumah tangga daerah berdasarkan kepada keadaan dan faktor-faktor yang nyata.

Jadi sistem rumah tangga formal mengandung dasar-dasar yang lebih kokoh untuk mewujudkan prinsip dan tujuan rumah tangga dari pada sistem rumah tangga materiil. Dalam konteks pemikiran seperti ini dapatlah dipahami apabila sistem rumah tangga nyata meletakkan dasarnya pada sistem rumah tangga formal yang disertai dengan unsur-unsur sistem rumah tangga materiil, tujuan rumah tangga, khususnya otonomi data diwujudkan secara wajar.

Memang benar rumah tangga nyata mengandung ciri-ciri sistem rumah tangga formal dan rumah tangga materiil. Meskipun demikian, rumah tangga nyata menunjukkan ciri-ciri khas yang membedakannya dari sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga materiil yaitu:

- a. Adanya urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukan suatu daerah otonom, memberikan kepastian mengenai urusan rumah tangga daerah, hal semacam ini tidak mungkin terjadi pada sistem rumah tangga formal.
- b. Di samping urusan-urusan rumah tangga yang ditetapkan secara material, daerah-daerah dalam rumah tangga nyata, dapat mengatur dan mengurus pula semua urusan pemerintahan yang menurut pertimbangan adalah penting bagi daerahnya sepanjang belum diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat atau Daerah.
- c. Otonomi dalam rumah tangga nyata didasarkan pada faktor-faktor nyata suatu daerah, hal ini memungkinkan perbedaan isi dan jenis urusan-urusan rumah tangga daerah sesuai dengan keadaan masing-masing.

(4) Sistem Rumah Tangga Sisa (*Residu*)

Sistem rumah tangga sisa (*residu*), secara umum telah ditentukan lebih dahulu tugas-tugas yang menjadi wewenang Pemerintah Pusat,

⁴² Bagir Manan, *Op.Cit*, hlm. 29

sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga Pemerintahan Daerah. Kebaikan sistem ini terutama terletak pada saat timbulnya keperluan-keperluan baru, Pemerintah Daerah dapat dengan cepat mengambil keputusan dan tindakan yang dipandang perlu, tanpa menunggu perintah dari Pemerintah Pusat. Sebaliknya, sistem ini dapat pula menimbulkan kesulitan mengingat kemampuan daerah yang satu dengan daerah yang lain tidak sama dalam pelbagai lapangan atau bidang. Akibatnya bidang atau tugas yang dirumuskan secara umum ini dapat menjadi terlalu sempit bagi Pemerintah Daerah yang kapasitasnya besar atau sebaliknya terlalu luas bagi daerah yang kemampuannya terbatas.

(5) Sistem Rumah Tangga Nyata, Dinamis, dan Bertanggung-Jawab

Prinsip ini merupakan salah satu variasi dari sistem otonomi riil (nyata). Esensinya otonomi riil (nyata) dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada daerah harus didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri.

Otonomi daerah itu harus merupakan otonomi yang bertanggung-jawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara dan serasi dan tidak bertentangan dengan pengarahan-pengarahan di dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara, serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa, menjamin hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah. Tambah istilah dimanis tidak mengubah pengertian otonomi yang nyata dan bertanggung-jawab, akan tetapi hanyalah suatu penekanan (*stressing*).⁴³

Memperhatikan apa yang diutarakan di atas terkesan bahwa cara-cara yang terkandung dalam sistem rumah tangga formal merupakan prinsip yang lebih diutamakan dari pada cara-cara menurut sistem rumah tangga material. Kalau kesimpulan tersebut benar, lalu mengapa demikian dan apa tujuannya, seperti dikemukakan di atas wewenang yang dirumuskan secara umum pada sistem rumah tangga Formal memberikan landasan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dan kemandirian di dalam rumah tangga. Sementara sistem rumah tangga material, lebih merangsang timbulnya ketidakpuasan daerah dan *spanning* hubungan antara pusat dan daerah. Jadi, sistem rumah tangga formal mengandung dasar-dasar yang lebih kokoh untuk mewujudkan prinsip dan tujuan rumah tangga daripada sistem materiil. Dalam konteks demikian seperti ini dapatlah dipahami apabila sistem tangga nyata meletakkan asasnya dalam sistem rumah tangga formal. Melalui sistem rumah tangga formal yang disertai dengan unsur-unsur sistem rumah tangga material maka otonomi dianggap dapat mewujudkan secara wajar.

PENUTUP

1. Kesimpulan

⁴³ Josef Riwu Kaho, *Loc. Cit*, hlm.19

Sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menganut Sistem Rumah Tangga Materiil (*Materiale huishoudingsleer*), dimana pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab yang rinci antara pusat dan daerah. Urusan pemerintahan yang termasuk ke dalam urusan rumah tangga daerah ditetapkan dengan pasti. Sistem rumah tangga materiil berpangkal tolak ada pemikiran bahwa memang ada perbedaan mendasar antara urusan pemerintahan pusat dan daerah. Daerah dianggap memang memiliki ruang lingkup urusan pemerintahan tersendiri yang secara materiil berbeda dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus oleh pemerintah pusat. Lebih lanjut sistem ini berangkat dari pemikiran bahwa urusan-urusan pemerintahan itu dapat dipilah-pilah dalam berbagai lingkungan satuan pemerintahan.

2. Saran

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah seharusnya diterapkan sistem rumah tangga nyata yang mencerminkan sistem tersendiri yang berbeda dari sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga materiil. Sebagai jalan tengah, sistem rumah tangga nyata diharapkan dapat mengatasi kesulitan atau kelemahan yang terkandung dalam sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga materiil.

DAFTAR PUSTAKA

- Amrah Muslimin, 1982, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni,
- Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan
- , 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum FH UII
- BN. Marbun, 1982, *DPR Daerah, Pertumbuhan, Masalah, dan masa depannya*, Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Eddy Purnama, 2007, *Negara Kedaulatan Rakyat Analisis Terhadap Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-Negara Lain*, Bandung: Nusamedia.
- Fahmi Amrusi dalam Ni'matul Huda, 2010, *Hukum pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusamedia.
- G. Setya Nugraha R. Maulina F, 2010, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Surabaya.
- H. M. Busrizalti, 2013, *Hukum Pemda Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Total Media, Yogyakarta
- Hanif Nurcholis, 2005, *Teori dan Pratik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana Indonesia
- Inu Kencana Syafii, 2010, *pengantar Ilmu pemerintahan*, Jakarta: Refika Aditama.
- J. Kaloh, 2002, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Jakarta: Rineka Cipta, 2002
- Jazim Hamidi, 2011, *Optik Hukum Peraturan daerah Bermasalah*, (Jakarta: Prestasi Pustaka.

- Josef Riwu Kaho, 2007, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Mahfud MD, 2010, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada Pers.
- M. Laica Marzuki, *Hakekat Desentralisasi Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jurnal Konstitusi: Majalah Konstitusi, Vol.4 (1), Maret 2007
- Muhsan, 2000, *Perspektif Yuridis Dalam Wacana*, Jurnal Ilmu Sosial Transformatif, Edisi 5
- Ni'matul Huda, 2007, *Pengawasan Pusat Terhadap daerah*, Yogyakarta: FH UII Press.
- Philipus M. Hadjon, dkk, 2005, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia Introduction to the Indonesian Administrative Law, Yogyakarta, University Press.
- Philipus Hadjon, *Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)*, Surabaya: Jurnal Yudhika, Vol.14 (6), 1990
- Paus A. Partanto dan M. Dahlan Al Barry, 1994, Kamus Ilmiah Populer, Surabaya: Arkola.
- Paulo Freire, 1985, Pendidikan Kaum Tertindas, Cet. 2. Tim Redaksi, Jakarta: LP3Es, 1985.
- Ridwan H.R, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press
- Ramlan Subekti, 2001, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia.
- Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, 2004, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: Cetakan ke-8 PT. Raja Grafindo Persada.
- Sadjijono, Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi, Yogyakarta, Laksbang Pressindo
- S.H. Sarundajang, 1999, Arus Balik Kekuasaan Pusat dan Daerah, Jakarta: Sinar Harapan, 1999.
- Syamsuddin Haris, 2007, *Desentralisasi dan otonomi daerah*. Jakarta. LIPPI pres
- Soehino, *Ilmu Negara, 2005*, Yogyakarta: Liberty
- Titik Triwulan, 2010, *Pengantar Hukum Tata usaha Negara Indonesia*, (Jakarta: Prestasi pustaka.
- Ubaedilah, dkk, 2000, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani, Jakarta: Indonesia Center for Civic Education, 2000.
- Victor M. Situmorang dan Cormentyna Sitanggang, 1995, Hukum Administrasi Pemerintahan, Jakarta, Sinar Grafika.