

BAB II

TINJAUAN UMUM

A. Tinjauan Umum Tentang Pemerintah Daerah Di Indonesia

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak terlepas dari penyelenggaraan pemerintahan pusat, karena pemerintahan daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan Negara. Secara umum pelaksanaan pemerintahan daerah terbagi 2 (dua), yaitu *Local Self Government* dan *Local State Government*.¹

Pertama, *Local Self Government*. Pemerintah daerah dalam bentuk *Local Self Government* berwenang mengatur dan mengurus pemerintahan sendiri. Pemerintahan daerah dalam bentuk *Local Self Government* ini diperlukan oleh sistem pemerintahan negara untuk menyelenggarakan berbagai urusan pemerintahan yang sesuai dengan kondisi daerah artinya dalam hal-hal tertentu penyelenggaraan pemerintahan negara di daerah akan lebih efisien dan efektif jika diserahkan kepada pemerintahan daerah tertentu. Hal ini dikarenakan Pemerintah daerah lebih memahami kebutuhan daerah dan masyarakat daerah, demikian juga untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah-daerah khusus tertentu, perlu dibentuk pemerintahan yang mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang ada di daerah tersebut. Walaupun pemerintahan daerah dalam bentuk *Local Self Government* memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya akan tetapi kedudukannya tetap merupakan

¹ Aries Djaenuri, *Konsep-Konsep Dasar Pemerintahan Daerah*, PEM4214/MODUL 1, Hlm 9

subsistem dari sistem pemerintahan Negara. Bentuk pemerintahan daerah *Local Self Government* merupakan konsekuensi dari dianutnya asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.²

Local state government adalah unit organisasi pemerintahan wilayah, unit organisasi pemerintahan di daerah yang dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi. Pemerintahan wilayah atau pemerintahan administratif dibentuk untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintah pusat di daerah. Tidak semua urusan pemerintah pusat itu dapat ditangani secara langsung oleh pemerintah pusat secara efisien dan efektif. Untuk itu, dibentuklah pemerintahan wilayah yang tujuannya untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu yang menjadi kewenangan pemerintah pusat di daerah. *Local state government* atau pemerintahan wilayah bertugas hanya untuk menyelenggarakan instruksi-instruksi, arahan, petunjuk-petunjuk dan kebijakan-kebijakan pemerintah pusat. Pemerintahan wilayah itu diperlukan untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintah pusat di wilayah negara yang sangat luas dengan kondisi komunikasi yang tidak lancar serta mengakibatkan sulitnya komunikasi langsung antara pemerintah dengan masyarakat. Sebagai konsekuensinya tugas pemerintahan wilayah hanya sebatas pada pelaksanaan tugas yang diberikan oleh pemerintah pusat.³

Dalam perjalanannya sejarah Pemerintahan Daerah Indonesia telah mengalami beberapa perubahan mendasar seiring dengan pergeseran kekuasaan

² *Ibid.*, Hlm 10

³ *Ibid.*, Hlm 11

politik dan amandemen terhadap konstitusi. Penyelenggaraan Pemerintahan daerah mengalami pasang surut Indonesia sebelum reformasi pemerintahan daerahnya sentralisasi kemudian berubah menjadi desentralisasi dan kembali lagi menjadi sentralisasi (Resentralisasi), berikut gambaran umum Pemerintahan Daerah di Indonesia sejak kemerdekaan yang dibedakan masa sebelum dan setelah reformasi.

I. PRA REFORMASI

Landasan konstitusional tentang pemerintahan daerah masih mengacu pada Pasal 18 UUD 1945, yang dinyatakan sebagai berikut : ”Pembagian daerah Indonesia atas dasar daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa”.

Selanjutnya dalam penjelasan angka I dari Pasal 18 menyatakan bahwa “Oleh karena Indonesia itu suatu ”eenheids staat”, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat staat juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi, dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek dan locale rechtsge-meenschappen*) atau bersifat administrasi belaka, semua menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena itu di daerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan”. Setelah proklamasi kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945,

pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 1 Tahun 1945. Undang-undang ini adalah Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang pertama dibuat dalam situasi pergolakan kemerdekaan transisional, sehingga tampak sebagai produk hukum eksperimental.⁴ Pengaruh dari pemerintahan Hindia Belanda masih kuat, sehingga dominasi pamong praja masih kuat. Sekalipun beberapa daerah telah mempunyai DPRD tetapi tidak optimal melaksanakan tugas.

Menurut Solly Lubis bahwa kebijakan penyelenggaraan pemerintahan dan politik lokal yang dikeluarkan oleh UU No. 1 Tahun 1945, merupakan momentum penting dalam pengaturan masalah pemerintah daerah sehingga banyak ahli hukum dan politik mengatakan bahwa UU No. 1 Tahun 1945 merupakan aturan desentralisasi pertama di Indonesia. Karena kebijakan dan kelembagaan penyelenggara pemerintah dan politik lokal dalam UU tersebut pertama kali diatur kedudukan (Komite Nasional Daerah) KND dan BPRD yang menjalankan tugas legislatif sebagai aparatur pemerintahan daerah dan badan eksekutif yang menjalankan tugas pemerintahan sehari-hari.⁵

Tujuan desentralisasi pada masa berlakunya tiga UU, yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, diwarnai dengan upaya merealisasikan

⁴ Mahfud M.D, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*. Gama Media : Yogyakarta, 1999, Hlm 21

⁵ Solly Lubis, *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-undangan Pemerintahan Daerah*. Alumni : Bandung, 1983, Hlm 24

prinsip demokrasi dalam praktek otonomi daerah yang lebih luas dari pada otonomi waktu pemerintahan Hindia Belanda.

Namun pemberlakuan Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 Dengan menggunakan Penpres No. 6 Tahun 1959, mengubah struktur pemerintahan daerah di Indonesia menjadi sentralistik, yaitu mekanisme pengendalian yang ketat dan sentralistik pemerintah Pusat terhadap pemerintah Daerah. Meskipun istilah otonomi yang seluas-luasnya secara formal masih dimuat, tetapi asas ini tidak dijabarkan dan dijelaskan secara operatif dalam Penpres No. 6 tahun 1959.⁶ Kepala Daerah dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh Badan Pemerintah Harian (BPH). Kepala Daerah Tingkat I diangkat dan ditentukan sepenuhnya oleh Presiden, dan Kepala Daerah Tingkat II diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri. Pusat sekaligus bertugas mengawasi jalannya pemerintahan di daerah serta diberi wewenang untuk menanggukkan keputusan-keputusan DPRD.

Selanjutnya pemerintah daerah diatur dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 yang ditetapkan pada tanggal 1 September 1965 tidak dapat berjalan dengan efektif karena adanya peristiwa G 30 S PKI yang segera diikuti dengan pergeseran kekuasaan politik Soekarno (Orde Lama) ke Soeharto (Orde Baru). Dengan diundangkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 Tentang

⁶ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, disertasi doktor dalam Hukum Tata Negara Fak. Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung, 1990, Hlm 219

Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah sebagai pengganti Undang-Undang No. 18 tahun 1965.

Seiring dengan konfigurasi politik Orde baru yang semakin otoriter, produk hukum pemerintah daerah ini pun cenderung berkarakter semakin konservatif/ortodoks. Dalam undang-undang ini istilah otonomi yang nyata dan seluas-luasnya tidak lagi dipergunakan dan diganti dengan otonomi yang nyata dan bertanggungjawab.⁷ Dominasi Pemerintah Pusat terhadap Daerah sangat menonjol. Hal ini dapat dilihat pada cara pengangkatan Kepala Daerah yang memberikan kekuasaan kepada Pemerintah Pusat untuk menentukannya tanpa terikat pada hasil pemilihan yang dilakukan oleh DPRD.⁸

II. PASCA REFORMASI

Reformasi ditandai dengan turunnya Soeharto dari kursi kepresidenan Indonesia, diikuti dengan perubahan konstitusi negara, yaitu amandemen UUD 1945 hingga empat tahapan. Hasil dari perubahan konstitusi tersebut membawa perubahan secara signifikan pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Begitu juga halnya dengan pengaturan tentang Pemerintahan Daerah.⁹

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan landasan konstitusional bagi penyelenggaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Negara Indonesia menganut paham demokrasi dan nomokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, termasuk

⁷ Bagir Manan, *Op.Cit.*, Hlm 253

⁸ Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*. Binacipta : Jakarta, 1985, Hlm 36

⁹ Undang-Undang Dasar 1945

pemerintahan daerah. Berdasarkan Pasal 18 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat adanya pembagian negara kesatuan Republik Indonesia atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Pembagian tersebut diatur lebih lanjut dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah, sehingga secara konseptual dapat dipahami bahwa Undang-Undang Pemerintah Daerah adalah kebijakan hukum yang utama dalam mengatur pembagian kewenangan dan urusan antara Pemerintah Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/ Kota.

Undang-Undang Pemerintah daerah setelah reformasi adalah Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah dengan menyerahkan sebagian besar urusan penyelenggaraan pemerintahan kepada daerah, kecuali hanya untuk urusan yang secara materiil memang tidak mungkin diserahkan kepada daerah, yaitu kewenangan moneter, hubungan luar negeri, pertahanan, keamanan, pengadilan, dan agama.

Undang-Undang No. 22 tahun 1999 ternyata dirasakan terlalu terbuka. Oleh karena itu untuk menata agar pelaksanaan otonomi daerah yang menitikberatkan pada Kabupaten/kota tidak menyimpang dan membahayakan

Negara Kesatuan Republik Indonesia maka diganti dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah ini kewenangan pemerintahan daerah dibatasi dalam bidang politik luar negeri; pertahan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama.¹⁰

Selanjutnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang berlaku sampai saat sekarang ini menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah semakin memperjelas batasan kewenangan Pemerintah Daerah, dimana dikenal dengan otonomi bertingkat (otonomi tingkat provinsi dan otonomi kabupaten/kota).

B. Tinjauan Umum Tentang Filosofi Hubungan Antara Negara Kesatuan Dan Otonomi Daerah

Hubungan antara negara kesatuan dan otonomi daerah tidak bisa dipisahkan dari bahasan hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam suatu negara. Secara garis besar dibagi menjadi 2 (dua) yaitu, hubungan pemerintah negara federal dengan negara bagiannya dan hubungan pemerintah pusat dan daerah dalam negara kesatuan. Untuk lebih memahami hubungan tersebut maka perlu dikaji terlebih dahulu bentuk negara federal dan kesatuan.

Negara Federal adalah negara bersusunan jamak, terdiri atas beberapa negara bagian yang masing-masing tidak berdaulat. Kendati negara-negara bagian boleh memiliki konstitusi sendiri, kepala negara sendiri, parlemen sendiri, dan kabinet

¹⁰ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah

sendiri, yang berdaulat dalam negara serikat adalah gabungan negara-negara bagian yang disebut negara federal. Sehingga dalam praktik ketatanegaraan tidak dijumpai sebutan kepala negara bagian, namun lazimnya disebut gubernur negara bagian. Pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dengan negara bagian ditentukan oleh negara bagian, sehingga kegiatan pemerintah federal adalah hal ikhwal kenegaraan sedangkan selebihnya (*residuary power*).¹¹

Negara kesatuan (*eenheidsstaat*) adalah bentuk suatu negara yang merdeka dan berdaulat, yang di dalam seluruh wilayah negaranya hanya ada satu pemerintahan yang berkuasa (pusat). Negara kesatuan merupakan pemerintahan tunggal dan yang berpusat satu (*monosentris*).

Abu Daud Busroh menyebutkan bahwa :¹²

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

¹¹ Dwi Sudaryanti, *Bentuk Negara Federasi Dan Kesatuan*, diakses pada http://www.academia.edu/7222740/Bentuk_Negara_Federasi_Dan_Negara_Kesatuan_Published Tanggal 1 Januari 2018, Pukul 11.30 Wib

¹² Abu Daud Busroh, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, Hlm 11

Dari defenisi diatas dipahami bahwa istilah penggunaan pemerintah pusat dan daerah lebih cocok digunakan untuk negara berbentuk kesatuan. Karena senyatanya hubungan pemerintah pusat dan daerah lahir disebabkan adanya pembatasan kekuasaan, dan dengan desentralisasi menjadi jembatan keberhasilan negara dalam memerintah, menyejahterakan, dan memakmurkan masyarakat daerah bahkan desa yang notabenenya jauh dari pemerintah pusat.¹³

Dalam model negara kesatuan, asumsi dasarnya berbeda secara diametrik dari negara federal. Bentuk negara kesatuan dideklarasikan oleh pendiri negara saat kemerdekaan dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari satu negara. Tidak ada kesepakatan antara penguasa daerah, apalagi negara-negara, karena diasumsikan bahwa semua wilayah yang termasuk di dalamnya bukanlah bagian-bagian wilayah yang bersifat independen. Dengan dasar itu, maka negara membentuk daerah-daerah atau wilayah-wilayah yang kemudian diberi kekuasaan atau kewenangan oleh pemerintah pusat untuk mengurus berbagai kepentingan masyarakatnya.¹⁴

Model negara federal berangkat dari asumsi dasar bahwa ia dibentuk oleh sejumlah negara atau wilayah yang independen, yang sejak awal memiliki kedaulatan atau semacam kedaulatan pada dirinya masing-masing. Negara-negara atau wilayah-wilayah itu kemudian bersepakat membentuk sebuah federal. Negara dan wilayah

¹³ Muhammad Ali Hapsah dan Wawan Mas'udi, *Paradoks Desentralisasi dan Kesejahteraan: Kalimantan Timur Kaya Tapi Miskin*, Jurnal Desentralisasi Volume 10 Nomor 2. Jakarta: Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah, 2012, Hlm 35

¹⁴ Andi A. Mallarangeng, "Otonomi dan Federalisme" dalam Adnan Buyung Nasution dkk, *Federalisme Untuk Indonesia*, Kompas, Jakarta, 1999, Hlm 18

pendiri federasi itu kemudian berganti status menjadi negara bagian atau wilayah admisnitrasi dengan nama tertentu dalam lingkungan federal.¹⁵

Pada umumnya setiap negara memilih bentuk negara yang sesuai dengan karakter dan filosofi bangsanya, begitu juga dengan Indonesia yang memilih bentuk Negara Kesatuan sebagaimana tercantum dalam konstitusi negara, namun catatan sejarah menunjukkan Indonesia pernah merubah bentuk Negara Kesatuan menjadi Negara Federal selama kurang dari 1 tahun (27 Desember 1949 sampai dengan 17 Agustus 1950). Merubah bentuk negara dari kesatuan menjadi federal dinilai tidak sesuai dengan jati diri bangsa dan tentunya perubahan ini menciderai keinginan para pendiri bangsa (*founding fathers*) sebagai wakil-wakil rakyat Indonesia dari berbagai pulau yang duduk dalam BPUPKI (Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia).¹⁶ Karena dinilai tidak sesuai dengan jati diri dan keinginan bangsa Indonesia maka negara Indonesia kembali mengakui Negara Kesatuan sebagai bentuk negara Indonesia.

Untuk menjalankan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka dibentuklah daerah provinsi, kabupaten/kota sebagaimana yang termuat dalam Pasal 18 (1) UUD NRI 1945 “ 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

¹⁵ *Ibid.*, Hlm 17

¹⁶ *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 Djilid Pertama*, Jakarta: Siguntang, 1971, Hlm 168

diatur dengan undang-undang”. Inilah yang menjadi landasan konstitusional pemerintahan daerah.

C.F Strong menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.¹⁷

Beberapa pendapat yang mengemukakan tentang pemerintahan dan berbagai asas penyelenggaraan pemerintahan seperti yang dikutip Paimin Napitupulu, antara lain yaitu :¹⁸

1. Zamhir Ismie : pemerintahan yang otonom adalah penyelenggaraan pemerintahan yang bertujuan :
 - a. Mendekati asas kerakyatan sedekat mungkin, mengurus urusan yang nyatanya merupakan urusan umum dalam bentuk partisipasi luas dan terorganisir serta control efektif dari masyarakat.
 - b. Melaksanakan sebanyak mungkin unsur efisiensi dalam lapangan pemerintahan untuk membina kesejahteraan masyarakat dalam konsep Negara kesejahteraan.
2. S. Pamudji : pemerintahan adalah perbuatan (cara, hal urusan, dan sebagainya) kekuasaan memerintah sesuatu negara (daerah negara) atau badan tertinggi yang memerintah sesuatu negara (seperti kabinet).

¹⁷ Munir, Sirojul. *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia Konsep, Asas dan Aktualisasinya*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2013, Hlm 34

¹⁸ *Ibid.*, Hlm 36

3. M. Rassyid : pemerintahan sebagai kebutuhan yang mempunyai tujuan utama untuk menjaga suatu sistem ketertiban sehingga masyarakat biasa menjalani kehidupan sewajarnya.
4. Ndraha : pemerintahan sebagai proses pegakuan, perlindungan, dan pemenuhan tuntutan yang diperintah (rakyat) akan jasa publik dan layanan sipil pada saat dibutuhkan.

Dalam menjalankan pemerintahan, kebijakan yang mengatur urusan pemerintah pusat dan daerah selalu berubah-ubah. Hal ini dapat dilihat dari perubahan Undang-Undang Tentang Pemerintahan Daerah dari awal kemerdekaan hingga sekarang Undang-Undang No. 23 Tahun 2014. Untuk mencapai tujuan kesejahteraan rakyat perlu dilakukan pengaturan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah sehingga terjalin kinerja yang baik. Oleh karena itu penyelenggaraan pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan/kekhususan suatu daerah dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁹

Prinsip efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan

¹⁹ *Ibid.*, Hlm 39

tantangan persaingan global dalam kesatuan Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara.

C. Tinjauan Umum Tentang Perbandingan Hubungan Antara Negara Kesatuan Sentralisasi Dan Desentralisasi

Seperti yang telah diulas sebelumnya bahwa negara kesatuan dalam menjalankan pemerintahannya pasti melahirkan model penyelenggaraan pemerintahan sentralistik dan desentralistik. Sentralisasi lebih mengarah pada penyeragaman dibawah kendali pemerintah pusat. Dalam masyarakat yang majemuk (pluralistis), bentuk sentralisasi tentu saja tidak menggambarkan kenyataan yang ada sehingga berpotensi timbulnya ketidakpuasan masyarakat. Bahkan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan cenderung menimbulkan gejolak pemberontakan daerah yang mengarah pada disintegrasi bangsa. Sementara desentralisasi cenderung lebih menampung aspirasi masyarakat dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan. Hasilnya relatif lebih diarahkan pada pemenuhan aspirasi rakyat. Begitu pula halnya Mekanisme Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia yang bervariasi antara desentralisasi dan sentralisasi, kadang kala didominasi oleh sistem sentralisasi, dan kadang kala lebih condong ke arah desentralisasi

Defenisi umum sentralisasi adalah: *“the concentration of administrative power in the hands of a central authority, to which all inferior departments, local branches, etc. are directly responsible”*.²⁰ Maka penyelenggaraan pemerintahan

²⁰ Cummings Stephen, *Centralization and Decentralization: The Neverending Story of Separation and Betrayal*” dalam *Scandinavian Journal of Management*. Vol. 11, No. 2. 1995, Hlm 113

negara kesatuan sentralisasi dapat diartikan bahwa pemerintah pusat merupakan tempat ditemukannya atau bekerjanya kekuasaan negara. Kekuasaan ini bersifat utuh atau tunggal, dan terkonsentrasi di tingkat pusat.

Sedangkan desentralisasi didefinisikan “*the weakening of the central authority and distribution of its functions among the branches or local administrative bodies*”.²¹ secara bahasa, desentralisasi berasal dari bahasa Latin, yaitu *De* yang berarti lepas dan *Centrum* yang artinya pusat. *Decentrum* berarti melepas dari pusat. Dengan demikian, desentralisasi yang berasal dari sentralisasi yang mendapat awal “de” berarti melepas atau menjauh dari pemusatan.

Dalam Glossary World Bank dikemukakan bahwa desentralisasi adalah “*A process of transferring responsibility, authority, and accountability for specific or broad management functions to lower levels within an organization, system, or program*”.²²

Litvack & Seddon yang mengemukakan bahwa desentralisasi adalah : “*transfer of authority and responsibility for public function from central to subordinate or quasi-independent government organization or the private sector*”.²³ Definisi desentralisasi dari Litvack dan Seddon, dipahami dalam konteks hubungan pemerintah yang mewakili negara dengan entitas lainnya meliputi organisasi pemerintah sub-nasional, organisasi pemerintah yang semi-bebas serta sektor swasta.

²¹ *Ibid*, Hlm 116

²² The World Bank, *Independent Evaluation Group. Decentralization in Client Countries –An Evaluation of World Bank Support, 1999-2007*, 2008, Hlm 14

²³ Jennie Litvack, Junaidi Achmad, and Richard Bird, *Rethinking Decentralization in Developing Countries*, The World Bank Washington D.C, USA, 1999, Hlm 2

Menurut Cheema dan Rondinelli, dilihat dari sudut pandang kebijakan dan administrasi, desentralisasi dapat dimaknai sebagai : “transfer perencanaan, pengambilan keputusan, atau otoritas administrative dari pemerintah pusat kepada organisasinya di lapangan, unit-unit administratif lokal, organisasi semi otonom dan organisasi parastatal, pemerintahan lokal, atau organisasi nonpemerintah.”²⁴

Sedangkan dalam konteks negara, dibedakan antara desentralisasi di negara berbentuk federal dengan negara berbentuk kesatuan (*unitaris*).²⁵ Dalam negara berbentuk federal, negara bagian atau provinsi dapat ada lebih dahulu dibanding negara federalnya, sehingga sumber kekuasaan justru berada di negara bagian atau provinsinya. Pemerintah federal tidak boleh mencampuri urusan negara bagian atau provinsi kecuali yang telah ditetapkan dalam konstitusi negara federal. Dengan demikian isi urusan pemerintahan negara bagian lebih luas dibandingkan isi urusan pemerintahan negara federalnya. Urusan pemerintahan yang ditangani oleh pemerintah negara federal adalah urusan moneter, fiskal nasional, politik luar negeri, peradilan tinggi, pertahanan, keamanan nasional, teknologi tinggi. Selebihnya menjadi urusan pemerintahan negara bagian atau provinsi.

Charles E. Merriam, dalam bukunya *A History of American Political Theories* mengemukakan lima tujuan yang ingin dicapai oleh negara kesatuan, yaitu keamanan

²⁴ Cheema, G.S and Rondinelli. G.A (editors) : *Decentralization and Development : Policy Implementation in Develoing Countries*, Beverly Hills, Sage. 1983.

²⁵ S.Schiavo-Campo and P.S.A. Sundaram, *To Serve and To Preserve: Improving Public Administration in A Competitive World*, Asian Development Bank, 2001

ekstern, ketertiban intern, keadilan, kesejahteraan, dan kebebasan. Kelima tujuan tersebut dapat direduksi menjadi kesejahteraan atau kemakmuran bersama.

Ada beberapa alasan perlunya pemerintah pusat mendesentralisasikan kekuasaan kepada pemerintah daerah, yaitu :²⁶

- 1) Segi politik, desentralisasi dimaksudkan untuk mengikutsertakan warga dalam proses kebijakan, baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung politik dan kebijakan nasional melalui pembangunan proses demokrasi di lapisan bawah.
- 2) Segi manajemen pemerintahan, desentralisasi dapat meningkatkan efektivitas, efisiensi, dan akuntabilitas publik terutama dalam penyediaan pelayanan publik.
- 3) Segi kultural, desentralisasi untuk memperhatikan kekhususan, keistimewaan suatu daerah, seperti geografis, kondisi penduduk, perekonomian, kebudayaan, atau latar belakang sejarahnya.
- 4) Segi kepentingan pemerintah pusat, desentralisasi dapat mengatasi kelemahan pemerintah pusat dalam mengawasi program-programnya.
- 5) Segi percepatan pembangunan, desentralisasi dapat meningkatkan persaingan positif antar daerah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sehingga mendorong pemerintah daerah untuk melakukan

²⁶ Samodra Wibawa, *Good Governance dan Otonomi Daerah dalam Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Gadjah Mada University Press : Jogjakarta. 2005, Hlm 50

inovasi dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Konsekuensi logis dari penerapan asas desentralisasi pada daerah adalah melahirkan daerah otonom. Menurut Fisher dalam Kuncoro, transfer antar pemerintah merupakan fenomena umum yang terjadi di semua negara di dunia terlepas dari sistem pemerintahannya, dan bahkan sudah menjadi ciri yang paling menonjol dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Di Indonesia transfer dari pemerintah pusat ke daerah meliputi : dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus. Istilah otonomi secara etimologi berasal dari bahasa/kata latin yaitu "autos" yang berarti "sendiri", dan "nomos" yang berarti "aturan".²⁷

Asas-asas penyelenggaraan pemerintah daerah di Indonesia berdasarkan Undang-Undang No.33 tahun 2004 dibagi menjadi tiga, yaitu : desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Konsekuensi dari pelimpahan sebagian wewenang pemerintahan dari pusat ke daerah otonom, tidak lain adalah penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia (SDM) sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut.

Desentralisasi fiskal adalah suatu proses distribusi anggaran dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah untuk mendukung fungsi atau tugas pemerintahan dan pelayanan publik sesuai dengan banyaknya kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan.

²⁷ *Ibid.*, Hlm 55

Menurut Kusaini desentralisasi fiskal merupakan pelimpahan kewenangan di bidang penerimaan anggaran atau keuangan yang sebelumnya tersentralisasi, baik secara administrasi maupun pemanfaatannya diatur atau dilakukan pemerintah pusat.

Dalam melaksanakan desentralisasi fiskal, prinsip *(rules) money should follow function* merupakan salah satu prinsip yang harus diperhatikan dan dilaksanakan. Artinya, setiap penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintahan membawa konsekuensi pada anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut.

Kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan derivatif dari kebijakan otonomi daerah, melalui pelimpahan sebagian wewenang pemerintahan dari pusat ke daerah. Artinya, semakin banyak wewenang yang dilimpahkan, maka kecenderungan semakin besar biaya yang dibutuhkan oleh daerah.²⁸

Bahl mengemukakan dalam aturan yang kedua belas, bahwa desentralisasi harus memacu adanya persaingan di antara berbagai pemerintah lokal untuk menjadi pemenang *(there must be a champion for fiscal decentralization)*. Hal ini dapat dilihat dari semakin baiknya pelayanan publik. Pemerintah lokal berlomba-lomba untuk memahami benar dan memberikan apa yang terbaik yang dibutuhkan oleh masyarakatnya, perubahan struktur ekonomi masyarakat dengan peran masyarakat yang semakin besar meningkatkan kesejahteraan rakyat, partisipasi rakyat setempat

²⁸ *Ibid.*, Hlm 59

dalam pemerintahan dan Pemberian otonomi daerah melalui desentralisasi fiskal terkandung tiga misi utama, yaitu :²⁹

- a. Menciptakan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya daerah.
- b. Meningkatkan kualitas pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat.
- c. Memberdayakan dan menciptakan ruang bagi masyarakat untuk ikut serta (berpartisipasi) dalam proses pembangunan.

Berdasarkan uraian di atas urgensi dari otonomi daerah dan desentralisasi fiskal dapat dijelaskan dengan beberapa alasan sebagai berikut :

1. Sebagai perwujudan fungsi dan peran negara modern, yang lebih menekankan upaya memajukan kesejahteraan umum (*welfare state*).
2. Hadimya otonomi daerah dapat pula didekati dari perspektif politik. Negara sebagai organisasi, kekuasaan yang didalamnya terdapat lingkungan kekuasaan baik pada tingkat suprastruktur maupun infrastruktur, cenderung menyalahgunakan kekuasaan. Untuk menghindari hal itu, perlu pemencaran kekuasaan (*dispersed of power*).
3. Dari perspektif manajemen pemerintahan negara modern, adanya kewenangan yang diberikan kepada daerah, yaitu berupa keleluasaan dan kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya, merupakan perwujudan dari adanya tuntutan efisiensi dan efektivitas pelayanan kepada masyarakat demi mewujudkan kesejahteraan umum.

²⁹ *Ibid.*, Hlm 61

Desentralisasi fiskal, merupakan salah satu komponen utama dari desentralisasi. Apabila pemerintah daerah melaksanakan fungsinya secara efektif, dan diberikan kebebasan dalam pengambilan keputusan penyediaan pelayanan di sektor publik, maka mereka harus didukung sumber-sumber keuangan yang memaalahi, baik yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) termasuk *surchage of taxes*, bagi hasil pajak dan bukan pajak, pinjaman, maupun subsidi/bantuan dari pemerintah pusat.

Menurut Bahl desentralisasi fiskal hams diikuti oleh kemampuan pemerintah daerah dalam memungut pajak (*taxing power*). Secara teori adanya kemampuan pajak, maka pemerintah daerah akan memiliki sumber dana pembangunan yang besar. Pajak yang dikenakan oleh pemerintah ini secara teori dapat berdampak positif maupun negatif terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Dampak positif pajak (*local tax rate*) dapat dijelaskan dengan kenyataan bahwa *tax revenue* akan digunakan oleh pemerintah untuk membangun berbagai infrastruktur dan membiayai berbagai pengeluaran publik.

Sebaliknya, dampak negatif pajak bagi pertumbuhan ekonomi dapat dijelaskan karena pajak menimbulkan "*deadweight loss of tax*". Ketika pajak dikenakan pada barang, maka pajak akan mengurangi surplus konsumen dan produsen.

Menurut Oates desentralisasi fiskal akan mampu meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat, karena pemerintah sub nasional atau pemerintah daerah akan lebih efisien dalam produksi dan penyediaan barang-barang

publik. Pengambilan keputusan pada level pemerintah lokal akan lebih di dengarkan untuk menganekaragamkan pilihan lokal dan lebih berguna bagi efisiensi alokasi. Oates juga menyatakan bahwa desentralisasi fiskal meningkatkan efisiensi ekonomi yang kemudian berkaitan dengan dinamika pertumbuhan ekonomi. Perbelanjaan infrastruktur dan sektor sosial oleh pemerintah daerah lebih memacu pertumbuhan ekonomi dari pada kebijakan pemerintah pusat. Menurutnya daerah memiliki kelebihan dalam membuat anggaran pembelanjaan sehingga lebih efisien dengan memuaskan kebutuhan masyarakat karena lebih mengetahui keadaannya.³⁰

³⁰ Hadi Sasana, Analisis Dampakdesentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah, *Jurnal Dinamika Pembangunan*, Vol. 3 No. 2, 2006, Hlm1 148