

020420011202010479

# HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH MENURUT UU NO. 32 TAHUN 2004 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

Oleh:  
Helmanida

---

## Abstrak:

*Negara kesatuan ialah suatu negara yang merdeka dan berdaulat. Hanya ada satu pemerintahan (pusat) di seluruh wilayah negara yang mengatur seluruh daerah. Pembentukan pemerintah daerah bertujuan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat.*

*Kata Kunci: Pemerintah Pusat, Negara, Pemerintah Daerah.*

---

## A. Pendahuluan

Sejak proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia, maka negara Republik Indonesia telah menetapkan bahwa landasan konstitusional negara ini adalah ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, yang memuat aturan-aturan dalam hal-hal yang mencakup pengertian konstitusi (kumpulan norma hukum yang mengatur alokasi fungsi, kekuasaan, serta tugas berbagai lembaga negara, serta yang menentukan hubungan-hubungan diantara lembaga-lembaga negara tersebut dengan rakyat.<sup>1</sup>

Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang berisi, "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik", sejak diberlakukannya UUD 1945 hingga diadakannya amandemen terhadap UUD 1945, pasal ini tidak termasuk pasal yang diamandemen.

Ketentuan ini memberikan pesan bahwa Negara RI dibangun dalam sebuah kerangka negara yang berbentuk kesatuan (unitary), dan bukan berbentuk federasi (serikat). Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan

---

<sup>1</sup>Moch.Machfud M.D, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 71.

bahwa “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”, ayat (2) yang menegaskan, “Kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” tidak dikategorikan sebagai objek perubahan. Dalam Pasal 37 ayat (5) UUD 1945, dinyatakan “Khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan”, jelas mengandung komitmen dan tekad bahwa Negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 tetap berbentuk negara kesatuan selamanya, kecuali jika Majelis Permusyawaratan Rakyat pada suatu saat mengubah lagi ketentuan yang diatur dalam Pasal 37 ayat (5) UUD 1945.<sup>2</sup>

Negara kesatuan ialah suatu negara yang merdeka dan berdaulat. Hanya ada suatu pemerintahan (pusat) diseluruh wilayah negara yang mengatur seluruh daerah. Disebut negara kesatuan apabila kekuasaan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan pemerintah pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam negara, dan tidak ada saingan dari badan legislatif pusat dalam membentuk undang-undang. Adapun kekuasaan pemerintah di daerah bersifat derivatif (langsung) dan sering dalam bentuk otonomi luas.<sup>3</sup>

Dalam negara kesatuan dapat pula berbentuk yaitu ;

1. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, yaitu segala sesuatu dalam negara diatur dan diurus oleh pemerintah pusat, sedangkan daerah-daerah tinggal melaksanakannya.
2. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, yaitu daerah diberi kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tanganya sendiri (otonomi daerah).<sup>4</sup>

Dengan ciri negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang mana memberi kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tanganya sendiri, maka Ketentuan tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut diatur di dalam Pasal 18 UUD 1945. Pasal ini termasuk

---

<sup>2</sup>Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 260.

<sup>3</sup>Moh.Kusnardi dan Bintan R.Saragih, 2007, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, hlm. 207.

<sup>4</sup>Kansil.C.S.T dan Christine ST Kansil, 2008, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara ,Jakarta, hlm. 3.

pasal yang diamandemen. Adapun Pasal 18 hasil Perubahan II UUD 1945 terdiri dari tiga pasal yaitu ; Pasal 18 (ayat 1,2,3,4,5,6,7), Pasal 18 A (ayat 1,2), dan Pasal 18 B (ayat 1,2) dengan judul “bab Pemerintah Daerah”. Mengenai Pasal 18 UUD 1945 hasil amandemen II, Bagir Manan menjelaskan Pasal 18 UUD 1945 mengandung prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan sbb :<sup>5</sup>

1. Prinsip daerah provinsi, daerah kabupaten, kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat 2). Prinsip ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sebelum amandemen, pasal ini tidak menegaskan pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya. Hanya dalam penjelasan disebutkan bahwa “Daerah-daerah itu bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka” Sebagai implementasinya, diadakan satuan pemerintahan dekonsentrasi di daerah (pemerintahan wilayah) dan fungsi-fungsi dekonsentrasi dalam pemerintahan daerah (kepala daerah sekaligus sebagai kepala wilayah). Praktik semacam ini lah yang menimbulkan dualisme kepemimpinan, yang cenderung sentralistik. Pasal 18 amandemen lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis, karena pasal ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah diselenggarakan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Gubernur, Bupati, Walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di daerah, walaupun ini tidak berarti pembentukan satuan pemerintahan dekonsentrasi di daerah menjadi terlarang. Sepanjang diperlukan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, satuan pemerintahan pusat dapat membentuk satuan pemerintahannya di daerah, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan.
2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat 5). Keinginan untuk melaksanakan otonomi seluas-luasnya telah muncul pada saat BPUPKI menyusun rancangan UUD. Hal ini tampak diantaranya

---

<sup>5</sup>Bagir Manan, 2002, *Menyongsong Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, hlm. 5-17.

dari pidato Ratulangi, yaitu “Supaya daerah pemerintahan di beberapa pulau besar diberi hak seluas-luasnya untuk mengurus keperluannya sendiri, tentu dengan persetujuan, bahwa daerah-daerah itu adalah daerah di Indonesia.” Keinginan ini kemudian dituangkan dalam UUDS 1950, Pasal 131 ayat (2). Meskipun secara historis Negara Kesatuan Republik Indonesia menghendaki pelaksanaan otonomi seluas-luasnya, hal ini tidak dimuat dalam UUD 1945 sehingga muncul sistem pemerintahan yang sentralistik. Itulah sebabnya, amandemen Pasal 18 yang menegaskan prinsip otonomi seluas-luasnya sangatlah tepat. Pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Campur tangan pemerintah pusat hanyalah yang benar-benar bertalian dengan upaya menjaga keseimbangan antara prinsip kesatuan (unity) dan perbedaan (diversity).

3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18 A, ayat 1). Prinsip ini mengandung pengertian bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (uniformitas). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah. Otonomi untuk daerah-daerah pertanian dan dapat berbeda dengan daerah-daerah industri, atau antara daerah pantai dan pedalaman, dan sebagainya.
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18 B, ayat 2). Masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat, seperti desa, marga, nagari, gampong dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau keluar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri. Pasal 18 B amandemen mengandung pengakuan dan penghormatan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat sesuai dengan perannya sebagai sub sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia yang maju dan modern. Selain itu, hak-hak tradisional yang meliputi hak ulayat, hak-hak memperoleh manfaat atau kenikmatan dari tanah air, diakui dan dijunjung tinggi.
5. Prinsip mengakui dan menghormati Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18 B, ayat 1). Yang dimaksud dengan “bersifat istimewa” adalah pemerintahan asli atau pemerintahan bumiputra. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah terdapat daerah

istimewa, seperti Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) dan Daerah Khusus, seperti Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta. Dalam Pasal 18 B, perkataan “khusus” memiliki cakupan yang lebih luas, antara lain karena dimungkinkan membentuk pemerintahan daerah dengan otonomi khusus (Aceh, Irian Jaya). Untuk Aceh, otonomi khusus berkaitan dengan pelaksanaan syariat Islam sehingga tidak berbeda dengan status Aceh sebagai daerah istimewa. Setiap daerah menuntut khususan berdasarkan faktor tertentu tanpa kriteria umum yang telah ditentukan dalam undang-undang.

6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat 3). Dengan prinsip ini tidak akan ada lagi pengangkatan anggota DPRD. DPRD harus dipilih secara langsung oleh rakyat. Demikian juga, halnya dengan pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota, yang menurut UU No.32 Tahun 2004 hasil revisi ditentukan secara langsung oleh rakyat (bukan oleh DPRD lagi).
7. Prinsip hubungan Pusat dan Daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18 A ayat 2). Pengaturan hubungan antara pusat dan daerah yang adil dan selaras, dimaksudkan untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang mandiri dan kesejahteraan rakyat daerah yang bersangkutan. Dengan adanya prinsip tersebut, pengaturan semua hal-hal yang ada pada pemerintahan daerah (termasuk masalah kekayaan) akan dibagi sesuai dengan kebutuhan daerah.

## **B. Pembahasan**

### **1. Azas-azas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam negara kesatuan republik indonesia**

#### **a. Otonomi daerah**

Dalam menjalankan otonomi daerah, UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah (provinsi, kabupaten, dan kota) mengambil tanggung jawab yang lebih besar dalam pelayanan umum masyarakat dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sesuai dengan kepentingan masyarakat setempat, dengan kata lain menerapkan dan menjalankan “otonomi daerahnya”

Otonomi atau autonomy berasal dari bahasa Yunani, auto yang berarti sendiri dan nomous yang berarti hukum atau peraturan. Dengan demikian, otonomi adalah pemerintahan yang mampu menyelenggarakan

pemerintahan, yang dituangkan dalam peraturan sendiri, sesuai dengan aspirasi masyarakatnya.

Oleh karena itu, menurut Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, "Otonomi daerah" adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Adapun "daerah otonom", adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah dapat diartikan sebagai hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Secara prinsipil terdapat dua hal yang tercakup dalam otonomi, yaitu : hak wewenang untuk memamanajemeni daerah, dan tanggung jawab terhadap kegagalan dalam memamanajemeni daerahnya tersebut. Adapun daerah dalam arti *Locale State Government* adalah pemerintah di daerah yang merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah pusat.<sup>6</sup>

Dengan adanya otonomi, daerah diharapkan akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintah pusat diharapkan tidak terlalu aktif mengatur daerah. Pemerintahan daerah diharapkan mampu memainkan peranannya dalam membuka peluang memajukan daerah tanpa intervensi dari pihak lain, yang disertai dengan pertanggung jawaban publik (masyarakat daerah), serta pertanggung jawaban kepada pemerintah pusat, sebagai konsekwensi dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>7</sup>

Prinsip yang terkandung dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa otonomi pada UU No.32 Tahun 2004 menganut prinsip seluas-luasnya agar keinginan masyarakat dapat terpenuhi, tetapi

---

<sup>6</sup>Riant Nugroho Dwidjowijoto, 2000, *Otonomi daerah, Desentralisasi tanpa Revolusi*, Elex Media Komputindo, Jakarta, hlm. 46.

<sup>7</sup>Sarundajang, 2000, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 33.

menurut Ateng Syafrudin harus dibarengi dengan rasa tanggung jawab, yang mana “otonomi menurut Ateng Syafrudin”<sup>8</sup> adalah :

“Otonomi mempunyai makna kebebasan atas kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggung jawabkan” Dalam pemberian tanggung jawab terkandung dua unsur yaitu<sup>9</sup> :

- 1) Pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya,
- 2) Pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri bagaimana menyelesaikan tugas itu.

Pernyataan di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa pemberian otonomi pada suatu daerah berarti daerah tersebut pada hakikatnya dibina agar supaya dapat mandiri. Diberikan suatu kebebasan dalam arti harus bertanggung jawab atas pengaturan dan pengurusan pemerintah daerah yang mana agar supaya pemerintah daerah dapat tumbuh dan berkembang sendiri.

Untuk dapat tumbuh dan berkembang harus adanya kemandirian dalam hal:<sup>10</sup>

1. Melaksanakan urusan yang telah dilimpahkan oleh Pusat kepada Daerah yang bersangkutan;
2. Aparat di Daerah siap melaksanakan urusan tersebut;
3. Keuangan Daerah, dapat membiayai urusan-urusan yang telah dilimpahkan.

Demikianlah ciri dari otonomi daerah dalam Negara Kesatuan (unitarisme), otonomi daerah diberikan oleh pemerintah pusat, sedangkan pemerintah daerah hanya menerima penyerahan dari pemerintah pusat, yang mana harus dilaksanakan dan dipertanggung jawabkan.

---

<sup>8</sup>Ateng Syafrudin, 1985, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung, hlm. 23.

<sup>9</sup>Ateng Syafrudin, *Ibid*, hlm. 24.

<sup>10</sup>Soehino, 1991, *Perkembangan Otonomi Daerah*, BPFE, Yogyakarta, hlm. 112.

## b. Desentralisasi

Sistem penyelenggaraan pemerintahan dalam negara kesatuan dapat di bedakan menjadi dua bentuk, yaitu sebagai berikut:<sup>11</sup>

1. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, yaitu segala sesuatu dalam negara itu langsung dan diurus oleh pemerintah pusat, sedangkan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakannya saja.
2. Negara kesatuan dengan sistem “desentralisasi”, yaitu daerah diberi kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah otonom (swatantra).

Desentralisasi adalah suatu istilah yang luas dan selalu menyangkut persoalan kekuatan (power), biasanya dihubungkan dengan pendelegasian atau penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pejabatnya di daerah atau kepada lembaga-lembaga pemerintah di daerah untuk menjalankan urusan-urusan pemerintahan di daerah.<sup>12</sup>

Dalam *Encyclopedia of the Social Sciences*, desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, baik yang menyangkut bidang legislatif, yudikatif, maupun administratif. Dalam *encyclopedia* tersebut, dikemukakan bahwa desentralisasi adalah kebalikan dari sentralisasi, tetapi jangan dikacaukan dengan pengertian dekonsentrasi, sebab istilah ini secara umum lebih diartikan sebagai pendelegasian dari atasan kepada bawahannya untuk melakukan sesuatu tindakan atas nama atasannya tanpa melepaskan wewenang dan tanggung jawabnya.<sup>13</sup>

Menurut Undang-Undang No.32 tahun 2004 Pasal 1 ayat (7), “desentralisasi” : adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan republik Indonesia.

Dengan demikian, wewenang pemerintahan tersebut adalah wewenang yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat saja, sedangkan pemerintahan daerah hanya melaksanakan wewenang yang diberi oleh pemerintah

---

<sup>11</sup>Riwo Kaho, 1990, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 3.

<sup>12</sup>Riwo Kaho, *Ibid*, hlm. 19.

<sup>13</sup>Sarundajang, *Op.cit*, hlm. 46.



pusat sesuai dengan aspirasi masyarakat daerahnya, walaupun sebenarnya daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tanganya secara luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Tujuan utama desentralisasi yang digulirkan adalah untuk membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik sehingga berkesempatan untuk mempelajari, memahami, merespons berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat darinya. Pada saat yang sama pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. Selain itu dengan desentralisasi kewenangan pemerintah ke daerah, daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreativitas akan terpacu sehingga kapabilitas dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat. Desentralisasi merupakan simbol kepercayaan pemerintah pusat. Apabila sebelumnya tidak bisa berbuat banyak dalam mengatasi berbagai masalah, dalam sistem otonomi, daerah ditantang untuk secara kreatif menemukan solusi atas berbagai masalah yang dihadapi.<sup>14</sup>

### c. Dekonsentrasi

Undang-Undang No.32 tahun 2004 Pasal 1 ayat (8) menjelaskan makna “dekonsentrasi” adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Makna dari pasal tersebut diatas menyatakan bahwa dekonsentrasi merupakan tanggung jawab pemerintah pusat, sedangkan daerah, dalam hal ini provinsi, hanya diberi wewenang karena kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. latar belakang diadakannya sistem dekonsentrasi ialah tidak semua urusan pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemerintah daerah menurut asas desentralisasi. Pertimbangan dan tujuan diselenggarakan asas dekonsentrasi ini antara lain adalah:<sup>15</sup>

1. Meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, pengelolaan pembangunan dan pelayanan terhadap kepentingan umum.

---

<sup>14</sup>Utang Rasidin, SH,MH, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, CV.Pustaka Setia, Bandung, 2010, Hal .48

<sup>15</sup>Dadang Solihin dan Putu Mahyadi, 2002, *Panduan lengkap otonomi Daerah*, ISMEE, Jakarta, hlm..66.

2. Terpeliharanya komunikasi sosial kemasyarakatan dan sosial budaya dalam sistem administrasi negara.
3. Terpeliharanya keserasian pelaksanaan pembangunan nasional.
4. Terpeliharanya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintahan atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat didaerah, yang meliputi:<sup>16</sup>

1. Pelimpahan wewenang dari aparatur pemerintah yang lebih tinggi tingkatnya ke aparatur lain dalam satu tingkatan pemerintahan disebut dekonsentrasi horizontal.
2. Pelimpahan wewenang dari pemerintah atau dari suatu aparatur pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya ke aparatur lain dalam tingkatan pemerintahan yang lebih rendah, disebut dengan dekonsentrasi vertikal.
3. Dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi, wilayah negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi dalam wilayah-wilayah provinsi dan ibu kota negara. Wilayah provinsi dibagi kedalam wilayah-wilayah kabupaten dan kota. Kemudian, wilayah kabupaten dan kota-kota dibagi dalam wilayah kecamatan. Penerapan asas dekonsentrasi semacam ini disebut dekonsentrasi teritorial.

Suatu hal yang esensial dalam pelaksanaan dekonsentrasi adalah urusan atau wewenang yang dilimpahkan itu sepenuhnya menjadi urusan kewenangan pemerintah pusat, sedangkan yang dilimpahi urusan itu semata-mata sebagai pelaksana saja. Bila disimpulkan bahwa, dekonsentrasi merupakan tanggung jawab pemerintah pusat, sedangkan daerah dalam hal ini provinsi hanya diberi wewenang karena kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

#### **d. Tugas Pembantuan**

Adanya azas tugas pembantuan disini maksudnya tugas untuk membantu atau memperlancar pelaksanaan tugas atau penyelesaian suatu

---

<sup>16</sup>Tjahya Supriatna, 1996, *Sistem administrasi Pemerintahan di Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, hlm. 77.

tugas tertentu. Menurut Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Pasal 1 ayat (9) mengatakan bahwa :

“Tugas pembantuan” adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Menurut “Sadu Wasistiono” hakikat tugas pembantuan adalah sebagai berikut:<sup>17</sup>

1. Tugas pembantuan adalah tugas membantu menjalankan urusan pemerintahan dalam tahap implementasi kebijakan yang bersifat operasional.
2. Urusan pemerintah yang dapat ditugaskan adalah yang menjadi kewenangan dari institusi yang menugaskannya.
3. Kewenangan yang dapat ditugaskan adalah kewenangan yang bersifat atributif, sedangkan kewenangan yang bersifat delegatif tidak ditugaskan pada institusi lain.

Kewenangan ini terdiri dari :

- a. Kewenangan atributif adalah kewenangan yang melekat pada satuan pemerintahan atas dasar peraturan perundang-undangan yang membentuknya.
  - b. Kewenangan delegatif adalah kewenangan yang didelegasikan dari satuan pemerintah yang lebih besar kepada satuan pemerintah yang lebih kecil. Kewenangan delegatif tidak dapat didelegasikan kepada pemerintah lainnya karena bukan kewenangan yang melekat pada satuan pemerintah yang bersangkutan.
4. Urusan pemerintah yang ditugaskan tetap menjadi kewenangan dari institusi yang menugaskannya.
  5. Kebijakan, strategi, pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia disediakan oleh institusi yang menugaskannya.
  6. Kegiatan operasional diserahkan sepenuhnya pada institusi yang diberi penugasan, sesuai dengan situasi, kondisi, serta kemampuannya.
  7. Institusi yang menerima penugasan diwajibkan melaporkan dan

---

<sup>17</sup>Sadu Wasistiono, 2003, *kapita selekta penyelenggaraan pemerintahan Daerah*, Flowsmedia, Bandung, hlm. 72.

mempertanggung jawabkan urusan pemerintahan yang dikerjakannya kepada institusi yang menugaskannya.

Tugas pembantuan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan desa dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada pemerintah pusat. Penyelenggaraan tugas pembantuan itu dibiayai atas beban pengeluaran pembangunan APBN. Pencatatan dan pengelolaan keuangan dalam penyelenggaraan tugas pembantuan dilakukan secara terpisah dari APBN. Pemerintah daerah memberitahukan rencana tugas pembantuan kepada DPRD dan pemerintah desa memberitahukannya kepada Badan Perwakilan Desa. Pencatatan dan pengelolaan keuangan diperlakukan sebagai anggaran tugas pembantuan. Pemberitahuan kepada DPRD dan Badan Perwakilan Desa dapat mengetahui kegiatan tugas pembantuan sejak perencanaan sampai dengan pelaksanaan sehingga terjadi sinergi dan koordinasi.<sup>18</sup>

Bila ditarik kesimpulan dari tugas pembantuan adalah menjalankan urusan pemerintahan yang bersifat operasional yang mana ditugas bantukan itu adalah yang menjadi kewenangan institusi yang menugaskan baik urusan maupun sumber daya manusianya. Dan wajib melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada pemerintah pusat.

## **2 Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah Menurut Uu No.32 Tahun 2004**

### **a. Hubungan Dalam Bidang Keuangan**

Menurut Utang Rosidin hubungan keuangan antara Pusat dan Daerah sangat menentukan kemandirian otonomi. Akan tetapi, yang umum dipersoalkan adalah terbatasnya jumlah uang yang dimiliki pusat. Berdasarkan premis ini, inti hubungan keuangan pusat dan daerah adalah perimbangan keuangan. Perimbangan adalah memperbesar pendapatan asli daerah sehingga lumbung keuangan daerah dapat berisi lebih banyak.<sup>19</sup>

Menurut Utang Rosidin ada berbagai kenyataan mengenai hubungan keuangan antara pusat dan daerah yaitu :

---

<sup>18</sup>Utang Rasidin, *Op.cit.* hlm. 156.

<sup>19</sup>Utang Rasidin, *Ibid.* Hlm. 168-169.

- a. Meskipun pendapatan asli tidak banyak, tidak selalu berarti lumbung keuangan daerah tidak berisi banyak. Akan tetapi, tidak bersumber dari pendapatan sendiri, tetapi dari uang yang diserahkan pusat kepada daerah seperti subsidi dan lainnya. Tidak berarti pula lumbung keuangan daerah yang terbatas itu menyebabkan rakyatnya tidak menikmati kesejahteraan karena usaha kesejahteraan ikut diselenggarakan pusat.
- b. Meskipun ada skema hukum perimbangan keuangan dalam kenyataan, perimbangan keuangan pusat dan daerah hanya merupakan ilusi karena dalam keadaan apapun, keuangan pusat akan selalu lebih kuat dari keuangan daerah.
- c. Meskipun sumber lumbung keuangan daerah diperbesar, tidak akan ada daerah yang benar-benar mampu membelanjakan secara penuh rumah tangganya sendiri.

Menurut Pasal 15 Undang-Undang No.32 Tahun 2004, hubungan bidang keuangan antara pemerintah pusat dan daerah meliputi yaitu :

1. Pemberian sumber-sumber keuangan, untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah;
2. Pengalokasian dana perimbangan kepada pemerintah daerah;
3. Pemberian pinjaman dan/ atau hibah kepada pemerintah daerah.

Bila disimpulkan dari Pasal 15 ayat (1) ada kata-kata “pemberian” artinya keuangan daerah bukan bersumber dari pendapatan sendiri akan tetapi uang yang diserahkan dari pusat kedaerah berasal dari subsidi. Kemudian uang yang diserahkan itu untuk “menyelenggarakan urusan pemerintahan” dari kalimat-kalimat ini maka tidak akan pernah ada daerah yang benar-benar mandiri.

Dana yang digunakan untuk pembangunan daerah berasal dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, dan swadaya masyarakat. Dana yang didapat dari pemerintah pusat sebagian berasal dari bantuan luar negeri. Alokasi dana dari pusat yang diberikan sebagai sumber pendapatan daerah dapat berupa subsidi, bagian pendapatan dari pusat, pinjaman, investasi pemerintah pusat di daerah, pajak ikutan, retribusi, laba perusahaan daerah, dan sebagainya.

## **b. Hubungan Dalam Bidang Kewenangan**

Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang tidak kalah pentingnya yaitu dalam bidang kewenangan. Dalam hal ini menyangkut urusan penyelenggaraan pemerintahan dalam bidang urusan rumah tangga daerah. Dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 ayat (2), dikatakan disitu bahwa "...prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945" .

Dapat penulis simpulkan dari bunyi Pasal 1 ayat (2) tersebut bahwa undang-undang ini menganut sistem "otonomi luas" dengan demikian urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah jauh lebih banyak bila kita bandingkan dengan urusan yang menjadi urusan pemerintah pusat. Dengan demikian berarti wewenang pemerintah daerah juga akan lebih banyak apabila dibandingkan dengan wewenang pemerintah pusat.

Hal ini dapat kita ketahui dari Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa: "Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Berdasarkan pasal ini dengan kata-kata"...urusan Pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah" ini dapat kita lihat pada Pasal 10 ayat (3) yang mana menjadi urusan Pemerintah adalah sebagai berikut :

1. Politik luar negeri
2. Pertahanan
3. Keamanan
4. Yustisi
5. Moneter dan fiskal nasional; dan
6. Agama

Ditarik kesimpulan dari Pasal 10 ayat (3) bahwa selain keenam urusan tersebut yang merupakan kewenangan pemerintah pusat, maka kewenangan pemerintah daerah "sangat banyak sekali, yang harus dilaksanakan, diselenggarakan, dan menjadi wewenang serta harus dipertanggungjawabkan" untuk kesejahteraan masyarakat.

### c. Hubungan Dalam Bentuk Pembinaan Dan Pengawasan

Seiring dengan pemberlakuan asas-asas penyelenggaraan pemerintahan daerah, Indonesia sebagai negara kesatuan dengan sistem "desentralisasi" yang mana daerah diberi kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri, serta pembentukan pemerintah daerah dengan sistem "dekonsentrasi" yang mana adanya pelimpahan wewenang yang bertujuan untuk mencapai efektifitas dan efisiensi dalam menyelenggarakan dan mengelola pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat dan kepentingan umum, maka sangat memerlukan pembinaan dan pengawasan dari pemerintah pusat.

"Prinsip hubungan pusat dan daerah" dilaksanakan secara selaras dan adil. Pengaturan hubungan antara Pusat dan Daerah yang adil dan selaras, dimaksudkan untuk mewujudkan pemerintah daerah yang mandiri dan mewujudkan kesejahteraan rakyat daerah yang bersangkutan. Dengan adanya "otonomi", daerah diharapkan akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya, untuk itu pemerintah daerah diharapkan mampu memainkan peranannya dalam membuka peluang memajukan daerah tanpa intervensi dari pihak lain, yang disertai dengan pertanggungjawaban publik/masyarakat daerah, serta pertanggung jawaban kepada pemerintah pusat sebagai konsekwensi dari negara kesatuan.

Dengan pernyataan tersebut diatas dapat penulis simpulkan bahwa pemberian otonomi pada suatu daerah berarti daerah tersebut pada hakekatnya perlu mendapatkan pembinaan dan pengawasan dari pemerintah pusat dalam menjalankan aktivitas roda pemerintahan dan menjaga hubungan yang harmonis dengan pemerintah pusat, dan selalu menjaga "keutuhan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia"

Pembinaan dan Pengawasan dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah diatur dalam Bab XII dalam Pasal 217 hingga Pasal 223. Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 217 ayat (1), sbb : "Pembinaan" atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi :

- (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, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan.

Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 217 ayat (2,3,4,5,6,7) maka masalah koordinasi dilaksanakan secara berkala pada tingkat nasional, regional, atau provinsi. Demikian juga dengan pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan mencakup aspek perencanaan, pelaksanaan, tata laksana, pendanaan, kualitas, pengendalian, dan pengawasan. Pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi dilaksanakan secara berkala dan/atau sewaktu-waktu, baik secara menyeluruh kepada seluruh daerah maupun kepada daerah tertentu sesuai dengan kebutuhan. Mengenai pendidikan dan pelatihan juga dilaksanakan secara berkala bagi kepala daerah atau wakil kepala daerah, anggota DPRD, perangkat daerah, pegawai negeri sipil daerah, dan kepala desa. Mengenai masalah perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan dilaksanakan secara berkala ataupun sewaktu-waktu, dan dapat dilakukan kerja sama dengan pihak perguruan tinggi dan/ atau lembaga penelitian, termasuk juga dalam bidang pendidikan dan penelitian.

Terkait mengenai masalah “pengawasan” atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang mana diatur dalam Pasal 218 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mengatakan sbb :

1. Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi :
  - a. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah;
  - b. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah
2. Pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dilaksanakan oleh aparat pengawas intern Pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan.

Pemerintah Pusat melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mana dilakukan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah dan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.



Masalah “pembinaan dan pengawasan” agar dapat berjalan lancar dan optimal maka diperlukan sanksi dan juga penghargaan terhadap jalannya roda pemerintah daerah. Pemerintah ” memberikan penghargaan, juga sanksi” kepada pemerintahan daerah, kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, anggota DPRD, perangkat daerah, PNS daerah, kepala desa, anggota badan permusyawaratan desa dan masyarakat, seperti diatur dalam Pasal 219 dan 220 UU No.32 Th 2004.

Adanya koordinasi dalam pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mana diatur dalam Pasal 222 UU No.32 Tahun 2004, untuk tingkat nasional dikoordinir oleh menteri Dalam Negeri, untuk tingkat kabupaten/kota dikoordinir oleh Gubernur, untuk tingkat desa dikoordinir oleh Bupati/Walikota, sedangkan Bupati/Walikota dapat melimpahkan pengawan dan pembinaan kepada Camat.

Dapat penulis tarik kesimpulan dalam hal “pembinaan dan pengawasan” dalam rangka menjamin terlaksananya kebijaksanaan pemerintah dan rencana pembangunan pada umumnya serta lancarnya roda pemerintahan, maka pemerintah telah sedemikian rapinya mengatur keserasian antara penyelenggaraan tugas pemerintah oleh pemerintah daerah dan pemerintah pusat.

### **C. Penutup**

Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menurut UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah didasarkan pada prinsip menjamin dan menjaga seutuhnya kokohnya Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan tujuan yang luhur untuk mensejahterakan rakyat secara adil, selaras, efektifitas dan efisiensi, serta mewujudkan pemerintah daerah yang mandiri, maju, dan bertanggungjawab dalam mengelola dan menyelenggarakan pembangunan, pelayanan terhadap kepentingan umum dan masyarakat.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Ateng Syafrudin, 1985, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung.
- Bagir Manan, 2002, *Menyongsong Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII, Yogyakarta.
- Dadang Solihin dan Putu Mahyadi, 2002, *Panduan lengkap otonomi Daerah*, ISMEE, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2005, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Kansil.C.S.T dan Christine ST Kansil, 2008, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Moch.Machfud M.D, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta.
- Moh.Kusnardi dan Bintang R.Saragih, 2007, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Riant Nugroho Dwidjowijoto, 2000, *Otonomi daerah, Desentralisasi tanpa Revolusi*, Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Riwo Kaho, 1990, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Sarundajang, 2000, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Sadu Wasistiono, 2003, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Flows media, Bandung.

Soehino, 1991, *Perkembangan Otonomi Daerah*, BPFE, Yogyakarta.

Tjahya Supriatna, 1996, *Sistem administrasi Pemerintahan di Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta.

Utang Rasidin, 2010, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, CV. Pustaka Setia, Bandung.

**Undang- Undang :**

Undang – Undang Dasar 1945 Hasil Amandemen & Proses Amandemen UUD 1945

Undang – Undang Dasar Sementara 1950

Undang – Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah