

## TINJAUAN YURIDIS TENTANG PERSAMAAN DAN PERBEDAAN SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH OTONOM DENGAN SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA BAGIAN

Cecep Cahya Supena<sup>1</sup>, Diwan Pramulya<sup>2</sup>

Universitas Galuh, Ciamis, Indonesia <sup>1,2</sup>

E-mail: cecasbrbg@gmail.com

### ABSTRAK

*Susunan negara di seluruh dunia secara umum dapat dibagi ke dalam 2 jenis, yaitu Negara Unitaris (Kesatuan) dan Negara Federasi (Serikat). Negara Unitaris terdiri dari 2 (dua) sistem, yaitu Negara Unitaris yang menerapkan sistem Sentralisasi dan Negara Unitaris yang menerapkan sistem Desentralisasi. Di Negara Unitaris yang menerapkan sistem sentralisasi, pemerintah pusat adalah sebagai penyelenggara seluruh kegiatan pemerintahan dalam negara, sedangkan keberadaan pemerintah daerah hanya sebagai pelaksana kebijakan-kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pusat. Sedangkan untuk di Negara Unitaris yang menerapkan sistem desentralisasi, kepada setiap daerah diberi hak otonomi, yaitu hak / wewenang bagi pemerintah daerah untuk bisa mengatur dan mengurus daerahnya sendiri menurut prakarsa/inisiatif sendiri. Sekalipun demikian pemerintah daerah tetap harus tunduk dan patuh pada kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Selanjutnya yang dimaksud dengan Negara Federasi (Serikat) ialah negara yang merupakan gabungan dari negara-negara bagian. Negara-negara bagian ini memiliki wewenang mengatur dan mengurus kepentingan negaranya masing-masing, seperti halnya wewenang yang diberikan kepada daerah otonom. Secara sepintas terlihat bahwa antara daerah otonom yang ada pada negara unitaris yang menerapkan sistem desentralisasi dengan negara bagian yang ada pada negara serikat, memiliki beberapa persamaan dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan disamping adanya beberapa perbedaan.*

**Kata Kunci:** Sistem Pemerintahan Daerah Otonom, Negara Bagian.

### ABSTRACT

*The composition of countries around the world can generally be divided into 2 types, namely the Unitary State (Unitary) and the Federated States (United States). The Unitary State consists of 2 (two) systems, namely the Unitary State which implements a Centralized system and the Unitary State which applies a Decentralized system. In a unitary country that implements a centralized system, the central government is the organizer of all government activities within the country, while the existence of the regional government is only the executor of*

*policies made by the central government. Meanwhile, in Unitary Countries that implement a decentralization system, each region is given the right to autonomy, namely the right / authority for regional governments to be able to regulate and manage their own area according to their own initiatives. Even so, local governments must still obey and obey the policies issued by the central government. Furthermore, what is meant by a federated state (United States) is a country which is a combination of states. These states have the authority to regulate and manage the interests of their respective countries, as well as the authority given to autonomous regions. At a glance, it can be seen that between the autonomous regions in a unitary state that implements a decentralized system and the states in the union state, they have several similarities in the administration of a government system, in addition to several differences.*

**Keywords:** *Autonomous Regional Government System, State.*

## PENDAHULUAN

Secara garis besar susunan negara dari negara-negara yang ada di dunia ini adalah terdiri dari 2 (dua) macam, yaitu *Negara Unitaris (Negara Kesatuan)* dan *Negara Federasi (Negara Serikat)*. Di Negara *Unitaris* kekuasaan mengatur seluruh wilayah negara terletak di pemerintah pusat. Oleh karena itu di Negara *Unitaris* hanya pemerintah pusatlah yang mempunyai wewenang tertinggi dalam menyelenggarakan kegiatan pemerintahan. Selanjutnya di Negara *Unitaris* hanya ada satu negara (tidak ada negara dalam negara).

Jika dilihat dari sistem yang diterapkannya, Negara *Unitaris* terdiri dari 2 (dua) macam, yaitu : Negara *Unitaris* dengan Sistem *Sentralisasi*, dan Negara *Unitaris* dengan Sistem *Desentralisasi*.

Dalam Negara *Unitaris* dengan Sistem *Sentralisasi*, Pemerintah Daerah tidak mempunyai kekuasaan untuk mengatur urusan daerahnya sendiri, karena wewenang untuk mengatur

seluruh wilayah negara berada di tangan Pemerintah Pusat. Adapun keuntungan dari sistem *sentralisasi* antara lain adalah terdapatnya kesamaan peraturan/kebijakan di semua lingkungan negara, dan pendapatan anggaran dari setiap daerah dapat disatukan bagi membiayai semua daerah yang ada di dalam lingkungan negara. Sementara kelemahannya antara lain terjadinya penumpukan pekerjaan di tingkat pusat, sehingga akan menghambat kelancaran roda pemerintahan, di samping itu juga keadaan di daerah menjadi kurang begitu diperhatikan oleh pihak pusat.

Sebaliknya di Negara *Unitaris* yang menerapkan Sistem *Desentralisasi*, kepada setiap daerah diberi *hak otonomi*, yaitu adanya pemberian kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan daerahnya menurut gagasannya sendiri. Akan tetapi walaupun demikian pemerintah daerah tetap harus tunduk dan patuh kepada kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pihak pusat.

Dengan kata lain sistem desentralisasi itu adalah suatu sistem dimana adanya penyerahan sebagian kewenangan (pekerjaan) di bidang pemerintahan, pembangunan, serta pelayanan masyarakat dari pihak pusat ke daerah, yang menjadi penyebab daerah berwenang mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri menurut prakarsanya sendiri berdasarkan kehendak masyarakat setempat, walaupun demikian kedudukan daerah itu tetap merupakan bagian wilayah dari suatu Negara Unitaris. Penerapan Sistem desentralisasi ini umumnya berlangsung di negara-negara unitaris yang memiliki wilayah / teritorial yang luas, dimana tidak memungkinkan bagi pemerintah pusat untuk mengatur / menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang efektif, efisien dan akuntabel secara terpusat bagi seluruh wilayah negara.

Selanjutnya yang dimaksud dengan Negara Federasi ialah negara yang tersusun dari negara-negara bagian. Kedaulatan yang dimiliki oleh negara-negara bagian ini hanya bersifat ke dalam lingkungan negara-negara bagian itu, sedangkan yang menyangkut hubungan luar negeri adalah merupakan kedaulatan dari negara federal/pusat. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kewenangan dari negara-negara bagian itu hanya untuk menyelenggarakan urusan yang menyangkut kepentingan internal dari masing-masing negara bagian,

seperti halnya wewenang yang dimiliki oleh daerah otonom.

Bertolak dari pembahasan tersebut di atas, maka secara sepintas terlihat bahwa antara daerah otonom yang ada pada negara unitaris yang menggunakan sistem desentralisasi dengan negara bagian yang ada pada negara federasi, memiliki beberapa persamaan dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan, di samping adanya beberapa perbedaan.

## **KAJIAN PUSTAKA**

### **Pengertian Daerah Otonom**

Mengenai pengertian daerah otonom di Indonesia berikut disampaikan rumusan Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang pada intinya memberikan pengertian bahwa daerah otonom itu merupakan tempat / wilayah berkumpulnya masyarakat yang diatur oleh hukum dengan batas-batas wilayah yang telah ditentukan di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diberi wewenang untuk menyelenggarakan kegiatan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat menurut inisiatif sendiri dan berdasarkan kehendak masyarakat setempat. Dari uraian tersebut, diketahui bahwa yang dimaksud dengan daerah otonom itu merupakan daerah yang memiliki otonomi, yakni daerah yang memiliki sejumlah hak, kewenangan maupun kewajiban untuk mengelola rumah tangganya sendiri sesuai dengan ketentuan yang

tercantum dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Di daerah otonom diperkenankan untuk mempunyai pemerintahan sendiri, kekayaan sendiri dan batas-batas wilayah yang tertentu sehingga di daerah otonom dapat dikembangkan kegiatan pembangunan, pelayanan umum serta peningkatan kesejahteraan masyarakat.

### **Pembagian Daerah Otonom di Indonesia**

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945, Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terdiri dari beberapa daerah provinsi, dan di setiap daerah provinsi ada beberapa daerah kabupaten dan daerah kota. Dengan demikian maka yang merupakan daerah otonom di Indonesia terdiri atas : daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota.

### **Bentuk-Bentuk Pemerintahan Daerah di Indonesia**

Berdasarkan Pasal 18 B ayat (1) UUD 1945, di Indonesia diakui, dihormati serta diatur adanya satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus dan Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat istimewa.

Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau disebut juga *Daerah Otonomi Khusus* adalah daerah otonom yang diberi kekuasaan tambahan mengingat adanya suatu kondisi khusus dalam daerah tersebut, seperti : Daerah Provinsi Nangroe Aceh Darussalam (NAD) yang diberi tambahan kekuasaan untuk dapat menerapkan Sistem Hukum Islam di

daerah itu, mengingat kondisi masyarakat di daerah NAD itu yang sangat taat / patuh dalam menjalankan syariat Islam ( religius ).

Sedangkan Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat istimewa atau disebut dengan *Daerah Istimewa* adalah daerah otonom yang memiliki identitas/karakteristik yang khas dan istimewa, sehingga dapat dibedakan dari daerah-daerah lainnya. Daerah istimewa yang sekarang berjalan adalah di Daerah Provinsi Jogjakarta, yang dianggap istimewa karena di daerah itu adanya kesultanan yang sejak dulu telah menjalankan roda pemerintahan di wilayah tersebut, dan sangat memberikan andil besar dalam mewujudkan serta mempertahankan kemerdekaan Negara Republik Indonesia. Sampai dengan saat ini Pemimpin Pemerintah Daerah Istimewa Jogjakarta adalah seorang Sultan (Raja) yang dipilih secara turun-temurun dari dalam lingkungan keluarga kesultanan itu sendiri.

### **Hubungan Antara Pemerintah Daerah Otonom Dengan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah lainnya.**

Secara garis besar hubungan antara pemerintah daerah otonom dengan pemerintah pusat dan pemerintah daerah lainnya berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 adalah meliputi hubungan *wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya* yang dilaksanakan secara adil dan

selaras, *hubungan struktural* yaitu hubungan menurut tingkat dan jenjang di pemerintahan, maupun *hubungan fungsional* yaitu hubungan menurut fungsi dari masing-masing tingkat pemerintahan.

### **Pengertian Negara Bagian**

Negara bagian adalah wilayah pemerintahan yang ada dalam suatu negara federasi. Negara federasi itu sendiri ialah negara yang terbentuk dari kumpulan negara-negara bagian.

Menurut Zul Afdi Ardian dan Achmad Roestandi (1996 : 38) negara-negara bagian ini tidak memiliki kedaulatan ke luar negara bagian melainkan hanya memiliki kedaulatan ke dalam negara bagian saja, sebab yang memiliki kedaulatan ke luar negara bagian adalah berada pada negara federasinya. Dengan demikian maka negara-negara bagian itu hanya memiliki wewenang untuk mengurus atau mengatur urusan rumah tangganya masing-masing. Sedangkan untuk urusan luar negeri, keuangan, serta pertahanan negara biasanya menjadi kewenangan dari pemerintah federal (pusat). Karena hal ini dianggap menyangkut kepentingan bersama dari semua negara bagian.

Sebagai contoh negara federasi yang tersusun atas negara-negara bagian adalah Republik Indonesia Serikat (RIS) terhitung dari tanggal 27 Desember 1949 s.d. 17 Agustus 1950, yang terdiri dari 19 negara bagian, dengan nama-nama negara bagiannya adalah sebagai berikut :

1. Pasundan

2. Indonesia Timur

3. Jawa Timur

4. Jawa Tengah

5. Madura

6. Sumatera Timur

7. Sumatera Selatan

8. Kalimantan Barat

9. Banjar

10. Bangka

11. Belitung

12. Riau

13. Dayak Besar

14. Kalimantan Tenggara

15. Kalimantan Timur

16. Padang

17. Sabang

18. Kutawaringin.

19. Republik Indonesia

### **Hubungan Antara Pemerintah Negara Bagian Dengan Pemerintah Federal**

Dalam negara federasi, setiap negara bagian dapat bertindak bebas dalam mengurus atau mengatur kepentingan dalam negaranya masing-masing, seperti bisa mempunyai Konstitusi Tertulis (UUD) sendiri, Kepala Negara (Raja/Ratu/Presiden) sendiri, Lembaga Legislatif (DPR) sendiri, dan Kementerian (Kabinet) sendiri. Sedangkan untuk urusan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain, urusan keuangan dalam hal-hal tertentu (misal: Pajak pusat, fiskal, dll.), dan urusan pertahanan negara (angkatan bersenjata) biasanya ditangani oleh pemerintah federal (pemerintah pusat), karena hal itu dianggap menyangkut kepentingan bersama dari semua negara bagian.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa negara bagian itu hampir sama dengan negara yang merdeka dan berdaulat, dan yang membedakannya hanyalah kalau negara bagian kedaulatannya ke dalam negara bagian saja karena kedaulatan ke luar negara bagian ada pada negara serikat itu sendiri. Sedangkan negara merdeka dan berdaulat, memiliki kedaulatannya ke dalam dan ke luar negaranya.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Sistem Pemerintahan Daerah Otonom di Indonesia

#### I. Masa Sebelum Kemerdekaan Indonesia

Pada Masa sebelum kemerdekaan, diawali dengan Pemerintah Belanda di Indonesia menerbitkan "*Desentralisatie Wet 1903 (Undang-Undang Desentralisasi 1903)*," dengan wilayah berlakunya hanya di Pulau Jawa dan Madura saja. Sebelum Undang-Undang ini diterbitkan, daerah-daerah di Indonesia dipimpin secara langsung (terpusat) oleh Gubernur Jenderal yang merupakan Kepala Pemerintahan Belanda di Indonesia. Berdasarkan *Desentralisatie Wet 1903*, Pemerintah Belanda pada waktu itu memberikan kewenangan kepada raja-raja pribumi (para Raja Bangsa Indonesia) untuk memerintah di wilayah kekuasaannya sendiri (yang disebut sebagai *Daerah Swapraja*) dengan syarat harus mau tunduk / patuh dan setia kepada Pemerintah Belanda di Indonesia.

Kepada Raja-Raja pribumi itu diberikan wewenang untuk memerintah di wilayahnya masing-masing dengan berdasarkan pada adat-istiadat dan tradisi-tradisi lainnya sebagai hukum asli di wilayah yang bersangkutan setelah terlebih dahulu mengadakan *kontrak politik* dengan pihak Pemerintah Belanda. Sebelum diterbitkannya *Desentralisatie Wet 1903*, daerah-daerah di Indonesia tidak diberikan otonomi, baru setelah *Desentralisatie Wet 1903* dikeluarkan, kepada pemerintah daerah diberikan otonomi berupa pemberian wewenang untuk mengelola sumber-sumber penghasilan daerah guna dipakai mengelola pemerintahan daerah.

Selanjutnya Pemerintah Belanda juga pernah menerbitkan Undang-Undang tentang Perubahan Susunan Pemerintahan yang diberi nama *Bestuurshervormingswet* (Undang-Undang Perubahan Susunan Pemerintahan) untuk menggantikan *Desentralisatie Wet 1903*. Undang-Undang ini dibuat untuk memperbaharui terhadap sistem pemerintahan daerah yang lama dengan tujuan supaya aktivitas pemerintah daerah dapat lebih produktif.

Selanjutnya pada masa Jepang menduduki Indonesia (dari tahun 1942 s.d. 1945) keberadaan pemerintahan daerah diatur secara militer dengan menerapkan azas dekonsentrasi, yaitu adanya pelimpahan sebagian tugas dan wewenang pemerintah pusat untuk dikerjakan oleh pemerintah di daerah.

## II. Masa Sesudah Kemerdekaan Indonesia

Pada masa sesudah kemerdekaan, Pemerintah Indonesia telah menerbitkan beberapa Peraturan Perundang-Undangan yang mengatur tentang sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Adapun Peraturan Perundang-Undangan dimaksud adalah meliputi :

### 1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945

Undang-Undang yang terbit pada tanggal 23 Nopember 1945 ini adalah merupakan undang-undang tentang pemerintahan daerah yang pertama kali dibuat sesudah Indonesia merdeka, yang dikeluarkan dengan berdasarkan pada ketentuan dalam Pasal 18 UUD 1945.

Berdasarkan undang-undang ini, di setiap daerah (kecuali di tingkat Provinsi) dapat didirikan sebuah badan legislatif daerah yang bernama Komite Nasional Daerah yang keanggotaannya ditentukan oleh pemerintah pusat (bukan dipilih). Anggota Komite tersebut mempunyai wewenang untuk memilih lima orang dari anggotanya untuk menjadi anggota badan eksekutif daerah dengan dipimpin seorang Kepala Daerah guna melaksanakan kegiatan pemerintahan daerah. Pengangkatan Kepala Daerah dilakukan oleh pemerintah pusat yang berasal dari anggota komite tersebut. Kedudukan Kepala Daerah adalah sebagai Kepala Daerah Otonom dan sebagai Pejabat Pemerintah Pusat yang

ditempatkan di daerah yang bersangkutan.

### 2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948

Undang-Undang yang dikeluarkan pada tanggal 10 Juli 1948 ini, adalah untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945. Dalam Undang-Undang ini ditentukan bahwa daerah otonom terdiri dari : Propinsi, Kabupaten atau Kota Besar, dan Desa atau Kota Kecil. Pemegang kekuasaan legislatif di daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang jumlah anggotanya tercantum pada Undang-Undang tentang pembentukan daerah tersebut. Sedangkan kegiatan pemerintahan daerah sehari-hari dijalankan oleh suatu badan / lembaga yang bernama Dewan Pemerintah Daerah (DPD).

Pengangkatan Kepala Daerah dilakukan oleh pemerintah pusat dengan calonnya diajukan oleh DPRD. Kepala Daerah nantinya akan merangkap jabatan sebagai Ketua DPD. Walaupun demikian di dalam Pasal 46 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, kepada pemerintah pusat diberikan kemungkinan untuk mengangkat orang dari kalangan Pamong Praja sebagai Kepala Daerah, tanpa persetujuan dari DPRD terlebih dahulu.

DPD dalam menjalankan pemerintahan daerah bertanggung jawab kepada DPRD baik secara kolektif maupun perorangan. Hal tersebut mencerminkan ciri-ciri

diterapkannya sistem pemerintahan demokrasi parlementer dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa itu. Kepala Daerah menjalankan dwifungsi, yaitu sebagai Ketua DPD, dimana Kepala Daerah bertindak selaku wakil dari daerah yang bersangkutan, dan sebagai wakil pusat, dimana Kepala Daerah mengawasi DPRD dan DPD.

### **3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957**

Penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang ini dititikberatkan lebih jauh lagi ke arah desentralisasi. Hal tersebut sebagai implementasi dari tuntutan yang menginginkan agar pemerintah daerah lebih demokratis lagi.

Sistem pemerintahan daerah yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 memiliki kemiripan dengan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948. Kemiripan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tersebut diantaranya ialah : Pemerintah Daerah terdiri dari DPRD dan DPD, Anggota DPD dipilih dari DPRD dan bertanggung jawab kepada DPRD. Kepala daerah bertindak selaku Ketua DPD, akan tetapi kekuasaan tertinggi ada di DPRD. DPRD membuat kebijakan daerah dan DPD bertugas untuk melaksanakannya. Sedangkan kemiripannya dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 adalah : Kepala Daerah hanya berperan selaku alat daerah dan tidak bertanggung jawab kepada pusat. Kepala Daerah dan DPD

baik secara sendiri-sendiri maupun secara kolektif bertanggung jawab kepada DPRD. Kepala Daerah dipilih oleh DPRD, namun sebelum diangkat harus mendapatkan pengesahan dari Presiden untuk Daerah Swatantra Tingkat I dan Menteri Dalam Negeri untuk Daerah Swatantra Tingkat II dan Daerah Swatantra Tingkat III.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 dianggap telah menyebabkan dualisme struktural, yaitu adanya dua kepemimpinan di daerah, yaitu Kepala Daerah bersama-sama DPD yang bertindak selaku Eksekutif Daerah yang bertanggung jawab kepada DPRD dan pada sisi lain Gubernur, Bupati dan Walikota bertanggung jawab kepada pusat dalam melaksanakan urusan-urusan pusat yang ada di Daerah atas dasar prinsip dekonsentrasi. Inilah alasan utama mengapa Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 dianggap telah menciptakan dualisme struktural yaitu adanya dua kepemimpinan di daerah.

### **4. Penetapan Presiden (Penpres) Nomor 6 Tahun 1959**

Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 yang ditetapkan pada tanggal 16 Nopember 1959 adalah untuk mengatur pemerintahan daerah agar sejalan dengan UUD 1945, sebagai tindak lanjut dari Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dalam Penetapan Presiden tersebut diatur bahwa pemerintah daerah terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD. Kepala Daerah memegang jabatan rangkap yaitu sebagai eksekutif daerah, dan wakil



pusat di daerah. Sebagai eksekutif daerah, Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD, akan tetapi tidak bisa diberhentikan oleh DPRD. Sedangkan sebagai wakil pusat Kepala Daerah bertanggung jawab kepada pemerintah pusat.

Pengangkatan Kepala Daerah Tingkat I (Provinsi) dilakukan oleh Presiden setelah diusulkan oleh DPRD Provinsi, sedangkan pengangkatan Kepala Daerah Tingkat II, dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri setelah diusulkan oleh DPRD Kabupaten. Sebagai eksekutif daerah Kepala Daerah dibantu oleh Badan Pemerintah Harian (BPH) yang anggota-anggotanya dipilih oleh DPRD, namun bebas dari partai politik.

Dengan berlakunya Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 menandai beralihnya kebijaksanaan pemerintah daerah ke arah dekonsentrasi, dimana Kekuasaan Daerah pada dasarnya terletak di tangan Kepala Daerah, sedangkan Pemerintah Pusat mempunyai kontrol yang kuat terhadap Kepala Daerah yang umumnya direkrut dari Pamong Praja.

### **5. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965.**

Terbitnya Undang-Undang ini adalah untuk menggantikan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959. Berdasarkan Undang-Undang ini kedudukan Kepala Daerah tetap ganda, yaitu sebagai Pemimpin Daerah dan sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Walaupun dalam Undang-

Undang ini dianut prinsip desentralisasi dan dekonsentrasi akan tetapi dekonsentrasi dianggap hanya sebagai pelengkap (supplement) saja.

Beberapa perubahan yang cukup mendasar yang terjadi dalam sistem pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang ini diantaranya adalah:

- 1) Kepala Daerah tidak lagi sebagai Ketua DPRD,
- 2) Kepala Daerah diijinkan aktif sebagai anggota atau pengurus partai politik,
- 3) Daerah otonom memiliki tiga tingkatan, yaitu propinsi, kabupaten atau kotamadya dan kecamatan.
- 4) Daerah diberi otonomi yang nyata dan seluas-luasnya, mirip dengan otonomi dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957.

Berdasarkan Undang-Undang ini terjadi perpindahan Sistem Pemerintahan Daerah dari Sistem Sentralisasi ke Sistem Desentralisasi, sehingga Kepala Daerah dan BPH tidak hanya semata-mata memiliki kesetiaan atau loyalitas kepada pemerintah pusat saja, melainkan juga kepada masyarakat di daerahnya masing-masing. Hal itu berakibat pada timbulnya pandangan yang dikotomikan antara pusat dan daerah atau antara sentralisasi/dekonsentrasi dan desentralisasi.

Jika menganalisis perkembangan otonomi daerah sejak kemerdekaan Indonesia pada tahun 1945, sampai dengan terbitnya Undang-Undang ini, terlihat bahwa terjadinya perubahan-

perubahan konsepsi otonomi daerah terutama banyak ditentukan oleh sering terjadinya perubahan politik nasional pada waktu itu, sehingga berakibat pada perubahan penerapan kebijakan pengelolaan Pemerintahan Daerah, antara sistem desentralisasi, sentralisasi maupun dekonsentrasi.

#### **6. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974**

Nomenklatur dari Undang-Undang ini adalah tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Undang-Undang ini berupaya menyeimbangkan antara kebijakan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan dalam pelaksanaan otonomi daerah. Dalam Undang-Undang ini ditentukan ada dua jenis pemerintahan yang dijalankan di daerah, yaitu pemerintahan daerah dan pemerintahan wilayah. Kedua jenis pemerintahan tersebut dilaksanakan oleh satu lembaga dengan dua status yaitu sebagai : Pemerintah Daerah dan Pemerintah Wilayah. dengan berdasarkan pada prinsip otonomi daerah yaitu nyata dan bertanggung jawab.

#### **7. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999**

Dengan berlakunya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah ini banyak terjadi perubahan-perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah jika dibandingkan dengan pada Undang-Undang sebelumnya. Diantara perubahan-perubahan tersebut adalah dalam hal :

#### **1) Kewenangan**

Dengan berlakunya Undang-Undang ini pemberian kewenangan (urusan) kepada Pemerintah Kabupaten/Kota bertambah banyak jika dibandingkan dengan pada saat berlakunya Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah sebelumnya, dimana dari 9 bidang kewenangan bertambah menjadi 11 bidang kewenangan yang diserahkan kepada Daerah Kabupaten/Kota, yang meliputi: Bidang Pekerjaan Umum, Bidang Kesehatan, Bidang Pendidikan dan Kebudayaan, Bidang Pertanian, Bidang Perhubungan, Bidang Industri dan Perdagangan, Bidang Penanaman Modal, Bidang Lingkungan Hidup, Bidang Pertanahan, Bidang Koperasi, serta Bidang Tenaga Kerja. Disamping itu Kabupaten/Kota juga memiliki kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan yang berlaku juga di pelabuhan laut, bandara, otorita, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang ada di wilayahnya, serta memiliki kewenangan di laut dengan batas sejauh 4 mil laut. Adapun yang menjadi kewenangan pusat adalah dalam bidang Hankam, Peradilan, Fiskal dan Moneter, Agama, dan Kebijakan Luar Negeri, Administrasi Negara, Sumber Daya Strategis dan urusan-urusan pemerintahan berskala nasional. Selanjutnya kepada daerah diberikan pula kewenangan untuk

menyusun dan memberlakukan Peraturan Daerah tanpa menunggu pengesahan dari pejabat yang berwenang di pusat.

Adanya pemberian kewenangan yang luas kepada daerah itu adalah mengacu pada prinsip otonomi luas (*General Competence*) yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, sebagai kebalikan dari prinsip otonomi terbatas (*Ultra Vires*).

2) Kelembagaan

Di bidang kelembagaan, daerah diberi keleluasaan untuk menentukan kelembagaan Pemda yang sesuai dengan kebutuhan daerah. Yang termasuk dalam Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan Perangkat Daerah (Bukan dengan DPRD).

3) Personil

Kewenangan membina kepegawaian di daerah adalah berada di tangan Kepala Daerah..

4) Keuangan

Dalam Undang-Undang ini selain mengatur hubungan keuangan antara pusat dan daerah juga dianut konsep perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, tidak seperti Undang-Undang sebelumnya, yang hanya mengatur hubungan keuangan antara pusat dan daerah.

5) Perwakilan

Dalam Undang-Undang ini, peran DPRD di daerah menjadi sangat dominan, seperti wewenang DPRD memilih Kepala Daerah, Kepada

Kepala Daerah bisa meminta pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh Kepala Daerah, pemberhentian Kepala Daerah, serta penetapan Peraturan Daerah.

6) Pelayanan Publik

Pelayanan publik yang diberikan oleh pihak Pemda harus sesuai dengan kebutuhan masyarakat demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

7) Supervisi dan Fasilitasi

Undang-Undang ini telah menghilangkan pengawasan yang bersifat pencegahan terhadap kebijakan daerah. Pengawasan yang diatur dalam Undang-Undang ini adalah pengawasan yang bersifat penindakan yang dilakukan setelah suatu kebijakan atau Peraturan Daerah dikeluarkan. Sedangkan kegiatan fasilitasi lebih ditujukan agar pusat lebih berkonsentrasi dalam meningkatkan kapasitas daerah untuk keperluan pelaksanaan otonomi daerah dan bukan untuk mencampuri kegiatan otonomi daerah. Oleh karena itu otonomi daerah jika dipandang oleh pusat adalah merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan negara.

**8. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004**

Pengaturan kegiatan Pemerintahan Daerah dalam Undang-Undang ini tidak terlalu jauh berbeda dengan substansi Undang-Undang

Nomor 22 Tahun 1999. Hanya ada beberapa perbedaan yang sangat pokok, diantaranya adalah :

- 1). Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berdasarkan Undang-Undang ini tidak lagi dipilih oleh DPRD, melainkan dipilih langsung oleh masyarakat melalui Pemilihan Umum di daerah tersebut.
- 2). Dalam Undang-Undang ini diatur secara rinci mengenai ketentuan-ketentuan tentang tata cara pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- 3). Dalam Undang-Undang ini tidak ada lagi kewajiban bagi Kepala Daerah untuk memberikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD, melainkan hanya sebatas menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, disamping diharuskan memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah pusat dan kepada masyarakat di daerah yang bersangkutan.
- 4). Presiden tanpa melalui usulan DPRD terlebih dahulu dapat memberhentikan atau memberhentikan sementara Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang melakukan tindak pidana.
- 5). Pembinaan manajemen PNS daerah dilakukan oleh pemerintah pusat dari semula dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

## **9. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014**

Substansi dari Undang-Undang ini tidak terlalu jauh berbeda dengan substansi Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang sebelumnya.. Beberapa perbedaan yang cukup signifikan, diantaranya terletak pada :

- 1). Urusan pemerintahan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 hanya meliputi urusan absolut dan urusan konkuren, sedangkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 urusan pemerintahan meliputi urusan absolut, urusan pemerintahan umum dan urusan konkuren.
- 2). Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 susunan perangkat Daerah Provinsi terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, serta Lembaga Teknis Daerah. Sedangkan susunan perangkat Daerah Kabupaten/Kota terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan, dan Kelurahan. Selanjutnya pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 susunan perangkat Daerah Provinsi terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas dan Badan. Sedangkan susunan perangkat Daerah Kabupaten/Kota terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Dinas, Badan, dan Kecamatan.

3). Di dalam Undang- Undang Nomor 23 Tahun 2014, selain adanya perangkat daerah, di Provinsi maupun Kabupaten/Kota juga adanya Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP), sebagai lembaga daerah yang menangani bidang penegakkan hukum atas pelanggaran Peraturan Daerah, juga menangani urusan keamanan dan ketertiban umum dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah otonom.

4). Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mendorong lebih terciptanya daya guna dan hasil guna dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dengan cara peningkatan pelayanan publik maupun peningkatan daya saing daerah, demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat di daerah masing-masing.

Berdasarkan beberapa uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom adalah merupakan implementasi dari asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Negara Indonesia, dimana kepada daerah diberi kekuasaan / wewenang untuk mengelola urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut inisiatif sendiri dengan berdasarkan kepada aspirasi masyarakat. Sungguhpun begitu, daerah otonom tetap memiliki batasan-batasan tertentu, sehingga tidak semua urusan yang berada di

daerahnya merupakan kewenangan pemerintah daerah otonom, sebab ada juga yang merupakan kewenangan pemerintah pusat untuk mengatur urusan di daerah dengan berlandaskan pada asas dekonsentrasi maupun tugas pembantuan.

Adapun lembaga-lembaga daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah otonom adalah Pemerintah Daerah (Kepala Daerah dan Perangkatnya) dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kepala Daerah dan Anggota-Anggota DPRD menduduki jabatannya dengan cara dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan melalui Pemilihan Umum.

Sementara itu untuk keperluan penyelenggaraan pemerintahan daerah, di daerah otonom dapat dibentuk Peraturan Daerah dengan maksud untuk melaksanakan ketentuan undang-undang yang lebih tinggi derajatnya, maupun untuk mengatur hal-hal yang berkenaan dengan kepentingan daerah, atau Peraturan Kepala Daerah yang dibentuk untuk melaksanakan hal-hal yang diatur dalam Peraturan Daerah.

### **Sistem Pemerintahan di Negara Bagian**

Negara-negara bagian adalah wilayah-wilayah yang berada di suatu Negara Federasi yang memiliki wewenang mengurus atau mengatur hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan wilayah negaranya masing-masing, kecuali untuk hal yang berkaitan dengan bidang luar negeri, keuangan dalam hal-hal tertentu

(seperti : Pencetakan uang, Fiskal, dll.), serta angkatan bersenjata (pertahanan), biasanya diserahkan kepada pemerintah federal (pusat). Karena hal itu dianggap menyangkut kepentingan bersama dari semua negara bagian.

Dalam mengurus / mengelola wilayah negaranya masing-masing, tiap-tiap negara bagian diperbolehkan untuk memiliki Konstitusi yang tertulis (Undang-Undang Dasar) dengan berbagai peraturan pelaksanaannya, Pemimpin Negara Bagian, Lembaga Legislatif sendiri, serta Kementerian (kabinet) sendiri.

Sebagai contoh negara serikat antara lain Amerika Serikat dan Malaysia. Indonesia pun pernah berbentuk negara serikat tetapi tidak berlangsung lama yaitu sejak tanggal 27 Desember 1949 sampai dengan tanggal 17 Agustus 1950.

Dari contoh di atas terlihat bahwa negara bagian dapat berada di Negara Serikat yang bentuk negaranya adalah Republik ( Seperti : Amerika Serikat dan RIS (dulu) ) maupun di Negara Serikat yang bentuk negaranya adalah Kerajaan/ Monarkhi (Seperti : Malaysia).

## **Persamaan Dan Perbedaan Sistem Pemerintahan Daerah Otonom Dengan Sistem Pemerintahan Negara Bagian**

### **1. Persamaan**

Baik daerah otonom maupun negara bagian sama-sama merupakan suatu wilayah yang berada dalam suatu negara yang merdeka dan berdaulat penuh. Daerah Otonom yang berada di

Negara Unitaris maupun Negara Bagian yang berada di Negara Federasi sama-sama memiliki wewenang untuk mengelola kepentingan wilayahnya masing-masing dan kepentingan masyarakatnya, menurut inisiatif sendiri berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selanjutnya untuk urusan hubungan diplomatik dengan negara lain (Hubungan Luar Negeri), Kas Negara / Fiskal, pengaturan ketersediaan uang/moneter, serta urusan pertahanan dan keamanan negara (Angkatan Bersenjata), baik di Daerah Otonom maupun Negara Bagian adalah sama-sama ditangani oleh pihak pemerintah pusat / pemerintah federal.

### **2. Perbedaan**

Di masing-masing Negara Bagian diperkenankan untuk memiliki Undang-Undang Dasar sendiri dan berbagai peraturan pelaksanaannya, Kepala Negara serta Kementerian (kabinet).

Sedangkan di Daerah Otonom tidak diperkenankan, sebab di Negara Unitaris hanya boleh memiliki satu Undang-Undang Dasar, satu Kepala Negara, serta satu Kementerian (kabinet) yaitu di tingkat pusat.

## **KESIMPULAN**

Dari uraian di atas, selanjutnya disampaikan kesimpulan sebagai berikut :

1. Penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di Daerah Otonom adalah berlandaskan kepada asas

desentralisasi, yaitu adanya penyerahan sebagian kekuasaan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Walaupun demikian di daerah masih ada beberapa urusan pemerintahan yang masih ditangani oleh pihak pusat, seperti : Urusan Agama, Kepegawaian, Justisi, dll. Beberapa urusan tersebut masih dijalankan oleh pemerintah pusat dengan berlandaskan pada asas dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

2. Setiap Negara Bagian memiliki kedaulatan secara internal di wilayah negaranya masing-masing sehingga mampu menyelenggarakan kehidupan negaranya secara mandiri, kecuali urusan hubungan luar negeri, keuangan (fiskal dan moneter) serta angkatan bersenjata.
3. Bahwa antara Daerah Otonom dan Negara Bagian satu sama lain memiliki beberapa persamaan maupun perbedaan masing-masing.

## DAFTAR PUSTAKA

- Moh. Kusnardi S.H., Harmaily Ibrahim, S.H., (1988), *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : Pusat Studi Hukum Tata Negara.
- Morissan, (2005), *Hukum Tata Negara R.I. Era Reformasi*, Jakarta : Ramdina Prakarsa.
- Tutik, Titik Triwulan, (2006), *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta : Prestasi Pustaka Publisher.
- Zul Aldi Ardian, S.H., Achmad Roestandi, S.H., (1996), *Tata Negara, Bandung* : Armico.
- Peraturan Perundang-Undangan :  
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.  
Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.  
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.