

**KAJIAN YURIDIS PENYELENGGARAAN
PEMERINTAHAN DAERAH OLEH KEPALA
DAERAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG
NOMOR 9 TAHUN 2015 TENTANG PERUBAHAN
KEDUA ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 23
TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN
DAERAH¹**

Oleh : Billy Rompas²

ABSTRAK

Metode penelitian yang digunakan yaitu pendekatan penelitian yuridis normatif, yang bersifat kualitatif. Penelitian ini bersifat kualitatif, yaitu menganalisis secara mendalam dan holistik, yaitu dari segala segi (komprehensif). Pengumpulan data dalam metode penelitian ini melalui kepustakaan ini dilakukan dengan mengkaji, mempelajari, membaca literatur, buku-buku hukum, jurnal, artikel, majalah hukum, peraturan perundang-undangan yang terkait dan berhubungan dengan penelitian ini. Penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dengan kewenangannya sesuai peraturan perundang-undangan (pemerintah daerah) memiliki tugas dan fungsi kewenangan yang diemban yakni: (1) kewenangan atribusi, (2) kewenangan delegasi, dan (3) kewenangan mandat yang diperoleh dari pemerintah pusat. Kepala Daerah dalam menjalankan kewenangan tersebut di atas berlandaskan pada asas pelaksanaan pemerintahan daerah yakni: 1) penerapan asas desentralisasi, 2) asas dekonstrasi dan 3) asas tugas pembantuan atau asas *medebewind*, dan selalu berhubungan dengan pemerintah pusat tentang urusan pemerintahan/pembangunan, pengelolaan sumber daya alam, kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berpedoman pada penyelenggaraan negara/daerah yang nepotisme (KKN) dan asas efisiensi, asas efektivitas (asas umum pemerintahan yang baik) disebut "*good governance*" (tata pemerintahan yang baik). Kata kunci: Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Kepala Daerah

¹ Artikel Tesis. Dosen Pembimbing : Prof. Dr. J. Ronald Mawuntu, SH, MH; Dr. Ronny A. Maramis, SH, MH

² Mahasiswa pada Pascasarjana Unsrat, Manado. NIM. 1223208001

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintahan daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, 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, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antarsusunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah.

Aktualisasi penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia menyentuh perdebatan tentang bangunan bentuk negara dan bentuk pemerintahan, sepanjang sejarah perjalanan kekuasaan di republik ini. *The Founding Fathers* republik ini merumuskan atas nama rakyat dan bangsa Indonesia, sementara legitimasi hal tersebut mengatasmakan rakyat secara langsung. Pendirian negara Republik Indonesia diwarnai dengan logika suasana kebatinan anticolonialisme dan imperialisme.³

Merupakan wujud pemerintahan demokrasi, tatkala kekuasaan dan kewenangan pemerintah daerah dijalankan secara efektif dalam pemberdayaan kemaslahatan rakyat. Pelaksanaan pemerintahan di daerah meliputi kewenangan yang mengakomodasi kepentingan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan secara demokratis.

Dalam suatu negara kesatuan, pelimpahan atau penyerahan kewenangan bukanlah

³ Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 236.

sesuatu pemberian yang lepas dari campur tangan dan kontrol pemerintah pusat. Kedudukan daerah dalam hal ini adalah bersifat *subordinat* terhadap pemerintah pusat. Format negara kesatuan inilah yang mempengaruhi karakter hubungan pusat dan daerah di Republik Indonesia selama ini. Hubungan yang terjalin selalu dibangun dengan pengandaian bahwa daerah adalah kaki-tangan pemerintah pusat.⁴

Daerah selalu dituntut membangun hubungan yang harmonis dengan pusat. Apabila bertindak di luar pengendalian pusat, maka terancam dicap sebagai “separatis” sehingga dianggap berbahaya dan dapat mengancam keutuhan negara-bangsa”. Perkembangan hubungan pusat dan daerah senantiasa mengalami dinamika (pasang surut). Dinamika hubungan tersebut secara umum terdapat dua kecenderungan. Pertama, suatu hubungan yang sifatnya sentralistik, yang didasarkan pada pemikiran bahwa gerak kemajuan tingkat nasional hanya akan terjadi jika pemerintah pusat memegang kendali penuh dan segala sesuatunya diatur secara terpusat, untuk meraih efisiensi dan efektivitas. Kedua, suatu hubungan yang desentralistik mengacu pada kenyataan bahwa pemusatan kekuasaan otomatis hanya memberikan keuntungan pusat, daerah jauh dari hal tersebut dan semakin terpinggirkan. Otoritas kekuasaan dan kewenangan yang tinggi pada pemerintah pusat memberikan jalan sentralisasi bersemai dalam wujud eksploitasi daerah, dengan dalil demi kepentingan nasional.⁵

Dinamika hubungan pusat dengan daerah yang mengacu pada konsep pemerintahan negara kesatuan dapat dibedakan dengan apakah sistem sentralisasi yang diterapkan atau sistem desentralisasi dalam pelaksanaan pemerintahannya. Kedua sistem ini mempengaruhi secara langsung pelaksanaan pemerintahan daerah dalam suatu negara. Bentuk dan susunan suatu negara terkait dengan pembagian kekuasaan Negara kesatuan memegang prinsip bahwa pemegang tampuk kekuasaan tertinggi ialah pemerintah pusat. Kekuasaan tersebut tidak diganggu oleh adanya

suatu pelimpahan atau penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah. Kewenangan pemerintahan daerah mengacu pada asas pembagian yang tidak meninggalkan suatu kebulatan pemegang kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, yaitu tetap di tangan pemerintah pusat.”⁶

Negara Indonesia sebagai negara kesatuan yang berbentuk republik melandasi pelaksanaan pemerintahan di daerah pada asas desentralisasi. Kaidah asas ini melahirkan makna otonom, dengan substansi penyerahan kewenangan dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah.⁷ Di samping asas desentralisasi, dikenal juga asas dekonsentrasi dengan substansi pelimpahan kewenangan dan asas *medebewind*, dengan substansi penugasan dari pemerintah pusat. Makna kewenangan yang diserahkan, dilimpahkan, dan ditugaskan sifatnya untuk mengatur dan mengurus pelaksanaan pemerintahan di daerah.

Penyerahan, pelimpahan, dan penugasan kewenangan kepada pemerintah daerah dari waktu ke waktu selalu mengalami dinamika yang secara langsung mempengaruhi konsep hubungan pusat dan daerah dalam pelaksanaan pemerintahan. Terkadang, daerah diposisikan bukan sebagai “institusi otonom” yang berfungsi sebagai penyalur aspirasi rakyat di daerah tetapi hanya “wakil” pemerintah pusat di daerah. Formulasi hubungan demikian memberikan ruang dekonsentrasi ditonjolkan (dikedepankan) daripada desentralisasi dalam melaksanakan pemerintahan di daerah. Bukankah ini merupakan manipulasi demokrasi atau penguatan sentralisasi yang terbingkai dalam demokrasi?⁸

Hal tersebut menjadi sangat penting karena nafas desentralisasi merupakan sendi pemerintahan demokratis, secara langsung memberikan kesempatan atau keleluasaan kepada daerah, yang dimaknai dengan kebebasan berotonomi. Kewenangan daerah tidak terlepas dari ikatan kesatuan pemerintah di pusat, yang harus diatur secara tegas dalam bingkai aturan hukum mengenai pendelegasian kewenangan antara pemerintah pusat dengan

⁴ Munir Fuady, 2010, *Konsep Negara Demokrasi*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 6.

⁵ *Ibid*, hlm. 8.

⁶ Asshiddigie, Jimly, *Op Cit*, hlm. 62.

⁷ *Ibid*, hlm. 63.

⁸ Agus Salim, Andi Gadjong, 2007. *Pemerintah Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 176.

pemerintah daerah dalam pelaksanaan pemerintahan.

B. Rumusan Masalah.

1. Bagaimana kepala daerah menjalankan kewenangannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015?
2. Bagaimana kepala daerah dalam penerapan konsepsi pemerintahan daerah secara demokratis?

C. Tujuan Penelitian.

1. Untuk mengemukakan tugas dan kewajiban kepala daerah menjalankan kewenangannya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015.
2. Untuk menentukan kepala daerah dalam penerapan konsepsi pemerintahan daerah secara demokratis.

D. Metodologi Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan tesis ini, penulis menggunakan pendekatan penelitian yuridis normatif, yang bersifat kualitatif. Untuk mengemukakan metode penelitian hukum, penulis mengemukakan kerangka pikir ahli hukum berkenaan hal ini, diantaranya sebagai berikut:

1. Soerjono Soekanto
Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematis, dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari sesuatu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Di samping itu, juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap faktor hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.⁹
2. Soetandyo Wignjosebroto
Penelitian hukum adalah seluruh upaya untuk mencari dan menemukan jawaban yang benar (*right answer*) dan/atau jawaban yang tidak sekali-kali keliru (*true answer*) mengenai suatu permasalahan. Untuk menjawab segala macam

permasalahan hukum diperlukan hasil penelitian yang cermat, berketerandalan, dan sah untuk menjelaskan dan menjawab permasalahan yang ada.¹⁰

3. T.M. Radhie

Penelitian dalam ilmu hukum adalah keseluruhan aktivitas berdasarkan disiplin ilmiah untuk mengumpulkan, mengklasifikasikan, menganalisis dan menginterpretasi fakta serta hubungan di lapangan hukum di lapangan lain-lain yang relevan bagi kehidupan hukum, dan berdasarkan pengetahuan yang diperoleh dapat dikembangkan prinsip-prinsip ilmu pengetahuan dan cara-cara ilmiah untuk menanggapi berbagai fakta dan hubungan tersebut.¹¹

1. Tipe dan sifat penelitian

Tipe penelitian, penelitian yuridis normatif adalah: penelitian yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan dan keputusan-keputusan pengadilan serta semua norma-norma yang hidup dalam masyarakat. Penelitian ini bersifat kualitatif, yaitu menganalisis secara mendalam dan holistik, yaitu dari segala segi (komprehensif).¹²

Sifat holistik ini menjadi salah satu aspek pendekatan kualitatif, yang menekankan pada proses dan makna dari perilaku yang diteliti serta realitas yang terjadi.¹³ Penelitian yang dipusatkan pada penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Perundang-Undang yang terkait dengan yang menjadi fokus penelitian.

⁹ Soerjono Soekanto, 1981. *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, hlm. 43.

¹⁰ Soetandyo Wignjosebroto, 1995. *Sebuah Pengantar ke arah Perbincangan tentang Pembinaan Penelitian Hukum dalam PJP II, Makalah*, disampaikan dalam Seminar Akbar 50 Tahun Pembinaan Hukum Nasional dalam PJP II, BPHN, Departemen Kehakiman, Jakarta, hlm. 4.

¹¹ Teuku Mohammad Radhie, 1974. *Penelitian Hukum dalam Pembinaan dan Pembaharuan Hukum Nasional, Makalah*, disampaikan dalam Seminar Hukum Nasional ke III, BPHN, Departemen Kehakiman, Jakarta, hlm. 14.

¹² Abdullah Sulaiman, 2012. *Metode Penulisan Ilmu Hukum*, YPPSDM, Jakarta, hlm. 25-26.

¹³ *Ibid*, hlm. 26.

2. Sumber Data dan Bahan Hukum

Sumber data primer adalah data yang diperoleh langsung dari sumbernya melalui instansi atau lembaga pemerintah (kepala daerah; tokoh masyarakat). Sumber data sekunder adalah data yang diperoleh melalui berbagai dokumen resmi: literatur/buku-buku, peraturan perundang-undangan, artikel, jurnal dan ketentuan lain yang terkait dengan topik yang diteliti.

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat seperti Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang No. 9 Tahun 2015, Perda dan peraturan yang terkait sebagai landasan hukum formil secara langsung pada substansi, dan bahan hukum sekunder yakni memberi penjelasan tentang bahan hukum primer sebagaimana tertuang dalam literatur, artikel, jurnal hukum, yurisprudensi, majalah, brosur yang terkait dalam bahan penulisan/penelitian tesis ini, serta bahan hukum tersier yang memberi petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia dan sejenisnya.

3. Pengumpulan Data dan Analisis

Pengumpulan data dalam metode penelitian ini melalui kepastakaan ini dilakukan dengan mengkaji, mempelajari, membaca literatur, buku-buku hukum, jurnal, artikel, majalah hukum, peraturan perundang-undangan yang terkait dan berhubungan dengan penelitian ini, dalam rangka mendapatkan landasan teoritis (hukum) sebagai dasar dalam melakukan penelitian dan penulisan tesis ini.

Adapun analisis data sebagai upaya untuk menjawab dan memecahkan permasalahan yang dianut dalam penelitian ini, dilakukan suatu analisis yang termasuk dalam analisis deskriptif kualitatif, selanjutnya setelah pengumpulan data dipilih dan dilakukan, kemudian dianalisis, sehingga dapat ditarik kesimpulan sementara yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kepala Daerah Menjalankan Kewenangannya Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

Pasal 65.

(1) Kepala daerah mempunyai tugas:

- a. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPR;
- b. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- c. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- f. dihapus.
- g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:

- a. mengajukan rancangan Perda;
- b. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
- c. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- d. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(3) Kepala daerah yang sedang menjalani masa tahanan dilarang melaksanakan tugas dan kewenangannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).

- (4) Dalam hal kepala daerah sedang menjalani masa tahanan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) atau berhalangan sementara, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah.
- (5) Apabila kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.
- (6) Apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.
- (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang kepala daerah oleh wakil kepala daerah dan pelaksanaan tugas sehari-hari kepala daerah oleh sekretaris daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) sampai dengan ayat (6) diatur dalam peraturan pemerintah.

Dalam penyelenggaraan otonomi luas, urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, jauh lebih banyak bila dibandingkan dengan urusan pemerintahan yang tetap menjadi wewenang pemerintah pusat. Menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan yang sepenuhnya tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah:

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

Di dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa urusan pemerintahan di bidang:

1. Politik luar negeri adalah urusan pengangkatan pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara

lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya;

2. Pertahanan, adalah misalnya mendirikan atau membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga Negara, dan sebagainya;
3. Keamanan, adalah misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian Negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum Negara, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan Negara, dan sebagainya;
4. Moneter dan fiskal nasional, adalah misalnya mencetak uang, menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter/fiskal, mengendalikan peredaran uang, dan sebagainya;
5. Yustisi, adalah misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan mendirikan Lembaga Perasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah dan peraturan lain yang berskala nasional, dan lain sebagainya;
6. Agama, adalah misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberi hak pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya.

Sering terjadi perbedaan penafsiran dalam analisis kajian otonomi daerah di kalangan pakar, baik pengertian otonomi itu sendiri maupun prinsip-prinsip dalam pelaksanaan otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan esensi pelaksanaan pemerintahan yang desentralistik, namun dalam perkembangan otonomi daerah, selain mengandung arti membuat perda, juga mencakup pemerintahan sendiri.

Konsep otonomi daerah sebagai menjalankan rumah tangga sendiri. Otonomi adalah pemberian hak kepada daerah untuk mengatur sendiri daerahnya. Daerah mempunyai kebebasan inisiatif dalam penyelenggaraan rumah tangga dan pemerintahan di daerah. Selain itu, bisa dimaknai sebagai kebebasan dan kemandirian satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu, menjadi tanggung jawab satuan pemerintahan yang lebih rendah. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi.¹⁴

Porsi otonomi daerah tidak cukup dalam wujud otonomi daerah yang luas dan bertanggung jawab, tetapi harus diwujudkan dalam formal otonomi daerah yang seluas-luasnya. Format otonomi yang seluas-luasnya mengandung perdebatan di kalangan pakar. Di satu sisi, konsep otonomi daerah yang seluas-luasnya berkonotasi untuk membangun *image* bakal munculnya ide negara bagian dalam negara federasi, sementara sisi lainnya menganggap bahwa hal tersebut beralasan karena dengan mewujudkan otonomi daerah yang seluas-luasnya, rakyat cenderung tidak lagi membayangkan negara federal. Konsep pemerintahan otonomi yang seluas-luasnya merupakan salah satu upaya untuk menghindari ide negara federal.

Di sisi lain, Soehino, berpandangan bahwa cakupan otonomi seluas-luasnya bermakna penyerahan urusan sebanyak mungkin kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangga sendiri.¹⁵ Nasroen, berpendapat bahwa otonomi daerah yang seluas-luasnya bukan tanpa batas sehingga meretakkan negara kesatuan. Otonomi daerah berarti berotonomi dalam negara.¹⁶ Otonomi daerah tidak boleh meretakkan, apalagi memecah belah negara kesatuan. Kaitan antara negara kesatuan dengan otonomi daerah yang seluas-luasnya, Nasroen menyatakan bahwa teramat pentinglah dasar kesatuan ini dalam

mendudukkannya dengan dasar otonomi seluas-luasnya. Otonomi seluas-luasnya tentunya tidak boleh bertentangan dengan dasar kesatuan dan dasar kesatuan sebaliknya, tentulah tidak boleh melenyapkan wujud dari otonomi seluas-luasnya. Tentulah yang akan dicari dan ditetapkan ialah sesuatu keseimbangan antara dasar kesatuan dan dasar otonomi seluas-luasnya di daerah.¹⁷

Tresna berpendapat, janganlah perkataan seluas-luasnya diartikan sebagai suatu yang tidak berujung. Di dalam negara kesatuan, seluas-luasnya sistem otonomi dibatasi oleh kekuasaan pemerintah negara kesatuan. Negara kesatuan (*eenheidstaat*) tidak dapat meniadakan otonomi daerah, namun betapapun luasnya otonomi daerah, tidaklah dapat menapikan wadah negara kesatuan. Makna otonomi yang seluas-luasnya menjadikan pemerintah pusat hanya mengatur hal-hal dan masalah-masalah yang harus diatur pemerintah pusat sendiri dan segala sesuatu yang tidak termasuk keharusan itu, pada pokok harus diatur oleh pemerintah daerah.¹⁸

Agar tidak terdapat pelbagai penafsiran otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem ketatanegaraan, selayaknya dalam undang-undang pemerintahan daerah dirumuskan ketentuan hukum yang memberikan definisi yang sah bahwa mengurus dan mengatur rumah tangga otonomi yang seluas-luasnya meliputi segala sesuatu kepentingan umum masyarakat di daerah sepanjang tidak termasuk atau ditarik ke dalam pengurusan pemerintahan pun atau daerah yang lebih atas.

Pada dasarnya, prinsip otonomi daerah harus mencerminkan tiga hal, harus serasi dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa; dapat menjamin hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan negara kesatuan; harus dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah.¹⁹

Jika dirangkaikan secara sistematis, tujuan dan cita-cita pelaksanaan pemerintahan di Indonesia bersendikan sistem desentralisasi. Sistem tersebut diyakini sebagai salah satu sumber pelaksanaan pemerintahan demokratis,

¹⁴ Amrah M., 1990. *Perkembangan Otonomi Daerah*, Djambatan, Jakarta, hlm. 5.

¹⁵ Soehino, *Op Cit*, hlm. 101.

¹⁶ Nasroen, 1998. *Makna Otonomi Daerah*, Waliers, Jakarta, hlm. 48.

¹⁷ *Ibid*, hlm. 49.

¹⁸ Tresna, 1998. *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*, Djambatan, Jakarta, hlm. 3.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 6.

yang secara langsung melibatkan seluruh potensi masyarakat untuk turut serta berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan. Keterlibatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia tidak bisa ditawar karena kedudukan rakyat menjadi sentral dalam kehidupan bernegara.

2. Kepala Daerah Dalam Penerapan Konsepsi Pemerintahan Daerah Secara Demokratis

Dalam kehidupan bernegara istilah demokrasi mengandung pengertian bahwa rakyat yang memberikan ketentuan dalam masalah-masalah mengenai kehidupannya, termasuk menilai kebijakan negara, karena kebijakan tersebut akan menentukan kehidupan rakyatnya. Dengan demikian negara yang menganut sistem demokrasi maka pemerintahannya diselenggarakan atas kehendak rakyatnya.

Adapun pengertian demokrasi terdiri atas dua kata berasal dari bahasa Yunani yaitu "demos" berarti rakyat atau penduduk dan "cratein" atau "cratos" berarti kekuasaan atau kedaulatan. Dua kata tersebut terbentuklah suatu istilah "democratein" atau "demokratia" yaitu negara dalam sistem pemerintahannya kedaulatan berada di tangan rakyat, kekuasaan tertinggi berada dalam keputusan bersama rakyat, pemerintahan rakyat dan kekuasaan oleh rakyat, atau pemerintahan negara rakyat yang berkuasa.²⁰

Secara terminologi, demokrasi yang disampaikan oleh para ahli sebagai berikut:²¹

- a. Joseph A. Schmeter mengatakan, demokrasi merupakan suatu perencanaan institusional untuk mencapai keputusan politik di mana individu-individu memperoleh kekuasaan untuk memutuskan cara perjuangan kompetitif atas suara rakyat.
- b. Sidney Hook berpendapat, demokrasi adalah bentuk pemerintahan di mana keputusan-keputusan pemerintah yang penting secara bebas dari rakyat biasa.
- c. Philippe C. Schmitter, demokrasi merupakan sebagai suatu sistem pemerintahan di mana pemerintah dimintai

tanggung jawab atas tindakan-tindakan mereka di wilayah publik oleh warga negara, yang bertindak secara tidak langsung melalui kompetisi dan kerja sama dengan para wakil mereka yang telah terpilih.

- d. Henry B. Mayo mengatakan, demokrasi sebagai sistem politik merupakan suatu sistem yang menunjukkan bahwa kebijakan umum ditentukan atas dasar mayoritas wakil-wakil yang diawasi secara efektif oleh rakyat dalam pemilihan-pemilihan berkala yang didasarkan atas prinsip kesamaan politik dan diselenggarakan dalam suasana terjaminnya kebebasan politik.
- e. Harris Soche, demokrasi adalah bentuk pemerintahan rakyat, karena itu kekuasaan pemerintahan itu melekat pada diri rakyat diri orang banyak dan merupakan hak bagi rakyat atau orang banyak untuk mengatur, mempertahankan dan melindungi dirinya dan paksaan dan pemerkosaan orang lain atau badan yang disertai untuk memerintah.
- f. C.F Strong, demokrasi adalah suatu sistem pemerintahan dalam mana mayoritas anggota dewasa dari masyarakat politik ikut serta dalam atas dasar sistem perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakan kepada mayoritas itu.

Pemerintahan demokrasi adalah suatu pemerintahan yang melaksanakan kehendak rakyat, akan tetapi kemudian ditafsirkan dengan suara terbanyak dari rakyat banyak. Jadi tidak melaksanakan kehendak seluruh rakyat, karena selalu mengalahkan kehendak golongan yang sedikit anggotanya. Dalam pemerintahan demokrasi dijamin hak-hak kebebasan setiap orang dalam suatu negara.

Demokrasi dapat dipandang sebagai suatu mekanisme dan cita-cita hidup berkelompok sesuai kodrat manusia hidup bersama dengan manusia lain yang disebut kerakyatan, yaitu bersama dengan rakyat banyak atau masyarakat. Oleh karena itu, demokrasi adalah mementingkan atau mengutamakan kehendak rakyat.²²

Demokrasi dapat dikatakan pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat, yaitu

²⁰ Suseno, Franz Magnis, 1995. *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 216.

²¹ *Ibid*, hlm. 217-218.

²² Jimly Asshiddiqie, 2009. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hlm. 83.

adanya tuntutan atau dukungan dari rakyat sebagai masukan, kemudian tuntutan itu dipertimbangkan dan dimusyawarahkan oleh rakyat yang duduk di lembaga legislatif sebagai proses konversi, dan hasilnya berupa kebijaksanaan atau aturan untuk rakyat sebagai keluaran atau produk untuk rakyat. Hasil keluaran dapat mempengaruhi tuntutan baru, jika tidak sesuai dengan apa yang dituntut.

Demokrasi atau kerakyatan merupakan pola hidup berkelompok di dalam organisasi negara yang sesuai dengan keinginan dan tuntutan orang hidup berkelompok. Keinginan dan tuntutan orang-orang yang hidup berkelompok terutama ditentukan oleh pandangan hidup (*Weltanschauung*), filsafat hidup (*filosofische grondslag*), dan ideologi bangsa yang bersangkutan yang menjadi aksioma kehidupan dalam bermasyarakat berbangsa dan bernegara.²³

Demokrasi atau kerakyatan muncul sebagai akibat suatu sistem pemerintahan diktator dan otoriter yang membawa akibat buruk bagi orang banyak sebagai rakyatnya. Akibat-akibat buruk tersebut antara lain adalah:

1. Penindasan dan eksploitasi terhadap rakyat, terutama eksploitasi tenaga dan pikiran rakyat sehingga rakyat hanya kewajiban tanpa hak.
2. Kondisi kehidupan masyarakat seperti di atas selalu mengakibatkan timbulnya konflik dengan korban yang lebih banyak dipihak rakyat.
3. Kesejahteraan bertumpu pada para penguasa dan pemimpin sedangkan rakyat dibiarkan hidup melarat tanpa jaminan masa depan.²⁴

Hakikat demokrasi sebagai suatu sistem bermasyarakat dan bernegara serta pemerintahan memberikan penekanan pada keberadaan kekuasaan di tangan rakyat baik dalam penyelenggaraan negara maupun pemerintahan. Kekuasaan pemerintah berada di tangan rakyat mengandung pengertian: pemerintahan dari rakyat, pemerintahan oleh rakyat, dan pemerintahan untuk rakyat. Suatu pemerintahan dikatakan demokratis, bila ketiga

hal di atas dapat dijalankan dan ditegakkan dalam tata pemerintahan.²⁵

Demokrasi dalam sejarah peradaban muncul sejak jaman Yunani Kuno di mana rakyat memandang kediktatoran sebagai bentuk pemerintahan terburuk. Capaian praktis dari pemikiran demokrasi Yunani adalah munculnya "negara kota". Dengan Polis adalah bentuk demokrasi pertama. Demokrasi berasal dari *taka tain* yaitu *demos* (rakyat) dan *kratos* (pemerintahan).²⁶

Peradaban Yunani menunjukkan bahwa masyarakat Yunani dipecah menjadi kota-negara bagian yang kecil-kecil (tidak lebih dari 10.000 warga). Setiap orang menyuarakan pendapatnya atas persoalan-persoalan pemerintahan. Istilah demokrasi sendiri pertama kali di kemukakan pada pertengahan abad 5 M di Athena.²⁷

Uraian di atas memberi gambaran terhadap kita bahwa dari semua manusia yang ada di kerajaan itu hanya 2% yang berperan dalam menentukan pergerakan pemerintahan. Dan diantara 2% itu hanya segelintir orang yang dapat mengakses kekuasaan.²⁸

Konsep demokrasi memang sedikit sulit untuk dipahami karena banyak memiliki kesamaan makna yaitu variatif, evolotif dan dinamis. Untuk itu tidak begitu mudah membuat definisi yang baku tentang demokrasi. Banyak Negara yang mengklaim bahwa negaranya merupakan negara demokrasi, walaupun nilai-nilai demokrasi dalam pemerintahannya banyak yang dilanggar.²⁹

Demokrasi diakui banyak orang dan negara sebagai sistem nilai kemanusiaan yang paling menjanjikan masa depan umat manusia di dunia. Abraham Lincoln adalah presiden Amerika Serikat pertama yang pernah mengatakan, bahwa demokrasi adalah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat.³⁰

²⁵ *Ibid*, hlm. 87.

²⁶ Koswara E., 2001. *Otonomi Daerah: Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Yayasan PARIBA, Jakarta, hlm. 51.

²⁷ *Ibid*, hlm. 52.

²⁸ *Ibid*

²⁹ Jimly Asshiddiqie, 2009. *Menuju Negara Hukum.....*, Op Cit, hlm. 86.

³⁰ *Ibid*, hlm. 87

²³ *Ibid*, hlm. 84.

²⁴ *Ibid*, hlm. 85.

KESIMPULAN DAN SARAN

1. Kesimpulan

Memperhatikan paparan dari bab demi bab tersebut, maka penulis dapat mengambil beberapa kesimpulan sebagai berikut:

- a. Penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dengan kewenangannya sesuai peraturan perundang-undangan (pemerintah daerah) memiliki tugas dan fungsi kewenangan yang diemban yakni: (1) kewenangan atribusi, (2) kewenangan delegasi, dan (3) kewenangan mandat yang diperoleh dari pemerintah pusat. Kepala Daerah dalam menjalankan kewenangan tersebut di atas berlandaskan pada asas pelaksanaan pemerintahan daerah yakni: 1) penerapan asas desentralisasi, 2) asas dekonstrasi dan 3) asas tugas pembantuan atau asas *medebewind*, dan selalu berhubungan dengan pemerintah pusat tentang urusan pemerintahan/pembangunan, pengelolaan sumber daya alam, kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berpedoman pada penyelenggaraan negara/daerah yang nepotisme (KKN) dan asas efisiensi, asas efektivitas (asas umum pemerintahan yang baik) disebut "*good governance*" (tata pemerintahan yang baik).
- b. Penerapan konsep pemerintahan daerah secara demokratis. Kepala daerah dalam menjalankan kewenangannya (penyelenggaraan pemerintah daerah) didasari oleh negara hukum modern yang demokrasi, berdasar asas hukum, yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, yakni kedaulatan ada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Adapun penerapan konsep pemerintahan daerah yang demokrasi, rakyat ikut serta dalam proses pengambilan keputusan dalam bidang politik, bidang pemerintahan yang dilindungi secara hukum (konstitusional); pertanggungjawaban pemerintah terhadap rakyat atas tindakannya dan wewenangnya, dan kesamaan dalam berdemokrasi (berpolitik, berpartisipasi) dalam proses pengambilan keputusan hukum (konstitusional) dan pemerintahan baik pusat maupun daerah.

2. Saran

Dalam kesempatan ini penulis dapat menyampaikan saran sebagai berikut:

- a. Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berpedoman kepada "*good governance*" atau tata pemerintahan yang baik, maka diharapkan kepada daerah hendaknya dapat mempedomani asas-asas ilmu atau *good governance* tersebut, dengan melaksanakan tiga prinsip, yaitu: transparansi, partisipasi dan akuntabilitas.
- b. Kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah, diharapkan mampu mengambil kebijakan dalam menentukan segera prioritas dalam pembangunan fisik maupun pembangunan non fisik (penggunaan anggaran daerah) dalam artian penyerapan anggaran, namun harus dapat dipertanggungjawabkan (sesuai peraturan perundang-undangan); perlu diingatkan suatu lembaga tertentu dan masyarakat sebagai pengawas penggunaan anggaran daerah (hindari korupsi) berani berbuat jujur.

DAFTAR PUSTAKA

- Jimly Asshiddigie, 2007, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.
- Munir Fuady, 2010, *Konsep Negara Demokrasi*, Refika Aditama, Bandung.
- Agus Salim, Andi Gadjong, 2007. *Pemerintah Daerah*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Soerjono Soekanto, 1981. *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta.
- Soetandyo Wignjosebroto, 1995. *Sebuah Pengantar ke arah Perbincangan tentang Pembinaan Penelitian Hukum dalam PJP II*, Makalah, disampaikan dalam Seminar Akbar 50 Tahun Pembinaan Hukum Nasional dalam PJP II, BPHN, Departemen Kehakiman, Jakarta.
- Teuku Mohammad Radhie, 1974. *Penelitian Hukum dalam Pembinaan dan Pembaharuan Hukum Nasional*, Makalah, disampaikan dalam Seminar Hukum Nasional ke III, BPHN, Departemen Kehakiman, Jakarta.
- Abdullah Sulaiman, 2012. *Metode Penulisan Ilmu Hukum*, YPPSDM, Jakarta.

- Amrah M., 1990. *Perkembangan Otonomi Daerah*, Djambatan, Jakarta.
- Nasroen, 1998. *Makna Otonomi Daerah*, Waliers, Jakarta.
- Tresna, 1998. *Asas-asas Hukum Tata Pemerintahan*, Djambatan, Jakarta.
- Suseno, Franz Magnis, 1995. *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2009. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta.
- Koswara E., 2001. *Otonomi Daerah: Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat*, Yayasan PARIBA, Jakarta.