

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pemerintah daerah menjadi masalah penting sekarang ini terlebih lagi setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan adanya Otonomi Daerah artinya pemerintah Daerah diberikan hak otonomi. Pemberian ini dimaksudkan guna kelancaran pelaksanaan pembangunan demi peningkatan kemakmuran.

Pemerintah daerah di dalam negara kesatuan adalah sub ordinat terhadap pemerintah Pusat. Hubungan sub ordinat dapat dijalankan menurut beberapa asas teknis antara lain dengan asas sentralisasi, asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Negara kesatuan dengan asas desentralisasi terhadap daerah-daerah yang pemerintah daerahnya diberi wewenang mengatur rumah tangga daerahnya.

Kabupaten Sleman bisa dikategorikan sebagai daerah otonomi, karena dibentuk berdasarkan asas desentralisasi sehingga mempunyai wewenang dalam menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri dan menurut aspirasi masyarakat. Selain itu dengan adanya otonomi daerah Kabupaten Sleman sudah mampu membiayai pemerintahannya sendiri karena semakin meningkatnya potensi otonomi.

Asas desentralisasi menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyerahan wewenang pemerintahan

oleh Pemerintah Kepada Daerah Otonomi dalam rangka Kesatuan Republik Indonesia.

Mengingat pengalaman penyelenggaraan Otonomi Daerah pada masa lampau yang menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab dengan menekankan pada otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada hak, maka dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pemberian kewenangan otonomi kepada daerah Kabupaten dan Daerah Kota didasarkan pada asas desentralisasi.

Penyelenggaraan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah tertuang dalam ketetapan MPR RI No XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.

Desentralisasi diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 mencerminkan adanya kewenangan dari bagian atau bawahannya untuk melaksanakan sesuatu yang diserahkan dari pusat dengan tetap adanya hubungan antara pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Menurut Mudrajad Kuncoro, salah satu tujuan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah adalah untuk menjadikan pemerintah lebih dekat dengan rakyatnya, sehingga pelayanan pemerintah dapat dilakukan dengan lebih efisien dan efektif. Hal ini berdasarkan asumsi bahwa pemerintah Kabupaten dan Kota memiliki pemahaman yang lebih baik mengenai kebutuhan dan aspirasi masyarakat mereka daripada Pemerintah Pusat.¹

¹ Mudrajad Kuncoro, *Otonomi dan Pembangunan Daerah : Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang*, Erlangga, Jakarta, 2004, hlm 25.

Desentralisasi terfokus pada tingkat Kabupaten Kota, kedua pemerintahan ini berada di tingkat ketiga setelah pemerintahan pusat dan propinsi. Sampai dengan akhir tahun 2003 terdapat 434 Pemerintah Kabupaten dan Kota, serta 31 Propinsi di Indonesia. Beberapa pengamat menyarankan bahwa desentralisasi harus dilaksanakan pada tingkat propinsi karena propinsi dianggap memiliki kepastian yang lebih besar untuk menangani seluruh tanggungjawab yang dilimpahkan pada kabupaten dan kota. Walaupun demikian pemerintah pusat merasa tidak diuntungkan secara politis jika harus membentuk pemerintahan Otonomi Propinsi, karena akan menjadi pusat potensi disintegrasi yang semakin kuat, khususnya di wilayah seperti Aceh dan Papua, dimana gerakan menuntut kemerdekaan harus dihadapi oleh pemerintahan Pusat. Desentralisasi difokuskan pada tingkat Kabupaten dan Kota. Walaupun hal ini sangat potensial bagi Kabupaten dan Kota untuk lebih responsif terhadap aspirasi masyarakat, namun sebelum hal tersebut dapat terlaksana, partai politik dan kelompok masyarakat sipil yang ada di daerah perlu diperkuat untuk menjamin bahwa proses pemerintahan yang bersih dapat terlaksana.

Pelaksanaan Otonomi Daerah dan desentralisasi di daerah dan Kabupaten merupakan ujung tombak dan pelayanan kepada masyarakat karena paling depan berhadapan dengan masyarakat sering tidak memberikan gambaran di dalam kemandiriannya untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Pasal 11 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang kewenangan daerah dan kabupaten Kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9.

Pemberian kewenangan kepada satuan pemerintah yang lebih rendah dan lebih kecil merupakan suatu kebutuhan yang mutlak dan tidak dapat dihindari, mengingat begitu tinggi tingkat fragmentasi sosial dalam sebuah negara, maka ada hal tertentu yang harus diselenggarakan secara lokal dimana pemerintah daerah akan lebih baik menyelenggarakannya daripada dilakukan secara nasional dan sentralistik. Disamping itu dengan diberikan kewenangan kepada pemerintah daerah tugas pemerintahan akan dijalankan dengan lebih baik karena masyarakat sudah sangat memahami kehidupan sosial, ekonomi, dan politik yang ada disekitar lingkungannya.

Menurut Syaukani, banyak ilmuwan Pemerintahan Daerah dan politik mengidentifikasi sejumlah alasan, desentralisasi perlu dilaksanakan di sebuah negara, yaitu:

1. Dalam rangka peningkatan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintah.
2. Sebuah wahana pendidikan politik masyarakat di daerah
3. Dalam rangka memelihara keutuhan negara kesatuan atau integrasi nasional
4. Untuk mewujudkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah yang dimulai dari daerah
5. Guna memberikan peluang bagi masyarakat untuk membentuk kurir daerah dalam bidang politik dan pertanian.
6. Sebagai wahana yang diperlukan untuk memberikan peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pemerintahan.
7. Sebagai wahana yang diperlukan untuk mempercepat pembangunan daerah
8. Guna mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa.²

² Syaukani, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2002, hlm20.

Tugas dalam melaksanakan asas desentralisasi tidak mudah karena menyangkut kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat, tugas ini terutama ditujukan kepada Kepala Daerah sebagai penggerak roda pemerintahan, oleh karena itu harus memperhatikan kewajibannya seperti yang tercantum dalam Pasal 43 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu:

1. Mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana cita-cita proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945
2. Memegang teguh Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945
3. Menghormati kedaulatan rakyat
4. Menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan
5. Meningkatkan taraf hidup kesejahteraan rakyat
6. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat
7. Mengajukan rancangan Peraturan Daerah dan menetapkan sebagai peraturan daerah bersama dengan DPRD

Asas desentralisasi tidak akan terwujud jika tidak ada peran serta dari Pemerintah Daerah serta partisipasi masyarakat berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis ingin mengadakan penelitian tentang peranan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan asas desentralisasi.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah yang diajukan adalah bagaimana peranan Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan asas desentralisasi di Kabupaten Sleman.

C. Tinjauan Pustaka

Penyelenggaraan Otonomi Daerah harus menekankan pada prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah Propinsi, daerah Kabupaten, dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri. Berdasarkan aspirasi masyarakat, hal ini sesuai dengan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Menurut Deddy Supriady Bratakusuma:

Daerah masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain, artinya bahwa daerah propinsi tidak membawahi daerah Kabupaten dan Daerah Kota tetapi dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan terdapat hubungan koordinasi, kerjasama dan kemitraan dengan daerah sebagai Daerah Otonomi.³

Penguatan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan, kewenangan pemerintah porsinya lebih besar pada penetapan kebijakan yang bersifat norma,

³ Deddy Supriady Bratakusuma, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2002, hlm 10

stadar, kriteria dan prosedur, sedangkan kewenangan pelaksanaan hanya terbatas pada kewenangan yang bertujuan:

1. Mempertahankan dan memelihara identitas dan integritas bangsa dan negara
2. Menjamin kualitas pelayanan umum yang setara bagi semua warga negara.
3. Menjamin efisiensi pelayanan umum karena jenis pelayanan umum berskala internasional
4. Menjamin keselamatan fisik dan nonfisik secara setara bagi semua warga negara
5. Menjamin pengadaan teknologi keras dan lunak yang langka, canggih, mahal dan beresiko tinggi serta sumber daya manusia yang berkualifikasi tinggi tetapi sangat diperlukan oleh bangsa dan negara seperti tenaga nuklir, teknologi peluncuran satelit.
6. Manajemen supremasi hukum nasional
7. Menciptakan stabilitas ekonomi dalam rangka peningkatan kemakmuran rakyat.⁴

Realisasi asas desentralisasi sepenuhnya berada di daerah, daerah mempunyai kebebasan untuk menentukan kebijaksanaan sendiri mengajak rakyat untuk ikut serta dalam menyelenggarakan pemerintah di tingkat daerah. Sehingga kesadaran bernegara merata di seluruh pelosok tanah air.⁵

Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 menyerahkan fungsi personil dan aset dari Pemerintah Pusat Kepada Pemerintah Propinsi, Kabupaten dan Kota. Hal ini berarti bahwa tambahan kekuasaan dan tanggungjawab diserahkan kepada Pemerintah Kabupaten dan Kota dan membentuk sistem yang jauh lebih terdesentralisasi dibandingkan dengan sistem dekonsentrasi.

Sistem dekonsentrasi adalah kewenangan dari pemerintah pusat kepada Gubernur sebuah Propinsi dan atau Pejabat Pemerintah Pusat di Propinsi.

⁴ *Ibid*, hlm 34

⁵ Harsono, *Hukum Tata Negara Pemerintah Lokal Dari Masa Ke Masa*, Liberty, Yogyakarta, 1992. Hlm 20

Di semua sektor administrasi pemerintah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah memindahkan fungsi pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, dengan pengecualian dalam hal pertahanan dan keamanan, kebijaksanaan luar negeri, pengecualian dalam hal pertahanan dan keamanan, kebijaksanaan luar negeri, masalah moneter, dan fiskal, hukum dan urusan agama.

Kekuasaan Kabupaten dan Kota meliputi seluruh sektor kewenangan administrasi selain kewenangan yang telah dijalankan oleh pemerintah Pusat dan Propinsi, termasuk pekerjaan publik, kesehatan, pendidikan, dan kebudayaan, pertanian, transportasi, industri dan perdagangan, investasi, lingkungan hidup, urusan tanah, koperasi dan tanaga kerja.

Mewujudkan asas desentralisasi dan untuk mendukung tanggungjawab yang dilimpahkan Pemerintah Daerah memerlukan sumber fiskal. Berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sumber-sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi adalah:

- a. Pendapatan asli daerah
- b. Dana perimbangan
- c. Pinjaman daerah
- d. Lain-lain penerimaan yang sah

D. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui dan mengkaji tentang peranan pemerintah daerah dalam pelaksanaan asas desentralisasi di Kabupaten Sleman.

E. Kegunaan Penelitian

1. Bagi Pemerintah Daerah

Hasil penelitian ini dapat menjadi masukan bagi pemerintah daerah dalam menjalankan roda pemerintahan terlebih lagi dalam mewujudkan ekonomi daerah.

2. Bagi Ilmu Pengetahuan

Hasil penelitian ini diharapkan menjadi bacaan atau referensi bagi dunia ilmu pengetahuan, khususnya di bidang hukum tata negara.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

a. Penelitian kepustakaan yang dilakukan dengan cara membaca dan mempelajari bahan-bahan atau data tertulis, literatur, dokumen-dokumen yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti

b. Penelitian lapangan

Penelitian ini dimaksudkan sebagai proses pengumpulan data di lapangan yang ada kaitannya dengan masalah yang akan diteliti. Data dari lapangan ini dikumpulkan melalui wawancara kepada responden yaitu dengan cara

mengajukan beberapa pertanyaan yang dijawab secara tertulis maupun secara lisan sehingga nantinya diperoleh data yang konkret dan akurat.

2. Lokasi Penelitian dan Responden

Guna mendapatkan bahan dari penulisan skripsi, penelitian dilakukan di wilayah Kabupaten Sleman, dengan responden:

- a. Ketua DPRD Kabupaten Sleman
- b. Kepala Perencanaan Pembangunan Daerah Kabupaten Sleman

3. Teknik Pengolahan Data

Data yang telah diperoleh dan dikumpulkan dalam penelitian ini disusun secara sistematis, logis, dan yuridis untuk mendapatkan gambaran obyek penelitian dengan senyatanya, untuk memudahkan penyelesaian permasalahan ini.

4. Teknik Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis deskriptif kualitatif dengan pendekatan yuridis. Deskriptif adalah pemecahan masalah yang diteliti dengan menggambarkan atau melukiskan objek penelitian berdasarkan fakta, sedangkan yang dimaksud dengan kualitatif adalah mengkaji data pokok yang ada kaitannya dengan permasalahan yang dibahas.