

BAB II

OTONOMI DAERAH

A. Istilah Otonomi Daerah

Istilah otonomi secara etimologi berasal dari bahasa Latin yaitu “*autos*” yang berarti “sendiri”, dan “*nomos*” yang berarti “aturan”. Sehingga otonomi diartikan pengaturan sendiri, mengatur atau memerintah sendiri.²² Dalam Undang-Undang No32 Tahun 2004 Pasal 1 ayat 5, pengertian otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Menurut Suparmoko mengartikan otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Otonomi Daerah sering disamakan dengan kata desentralisasi, karena biarpun secara teori terpisah namun dalam praktiknya keduanya sukar dipisahkan. Desentralisasi pada dasarnya mempersoalkan pembagian kewenangan kepada organ-organ penyelenggara negara, sedang otonomi daerah menyangkut hak yang mengikuti. Perserikatan Bangsa-Bangsa mendefinisikan desentralisasi adalah wewenang dari pemerintah pusat yang berada di ibu kota, melalui cara dekonsentrasi antara lain pendelegasian kepada pejabat di bawahnya maupun pendelegasian kepada pemerintah atau perwakilan daerah, sedang otonomi daerah

²² <http://tutr2.com/tut/266973>

yang merupakan salah satu wujud desentralisasi, adapun dalam arti luas, otonomi daerah adalah kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan pengambilan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri.

Pengertian otonomi dalam makna sempit dapat diartikan sebagai mandiri, sedangkan dalam makna yang lebih luas diartikan sebagai berdaya. Otonomi daerah dengan demikian berarti kemandirian suatu daerah dalam kaitan pembuatan dan keputusan mengenai kepentingan daerahnya sendiri.²³ Menurut pendapat lain, bahwa otonomi daerah adalah kewenangan otonomi daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut pelaksanaannya sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan yang dimaksud dengan daerah otonomi sendiri adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁴ Salah satu aspek penting otonomi daerah adalah pemberdayaan masyarakat, sehingga mereka dapat berpartisipasi dalam proses perencanaan, pelaksanaan, penggerakan, dan pengawasan dalam pengelolaan pemerintah daerah dalam penggunaan sumber daya pengelola dan memberikan pelayanan prima kepada publik.

Pengertian otonomi daerah sendiri adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa

²³ Ubedilah,dkk, *Demokrasi, HAM,dan Masyarakat Madani*,,Jakarta ,Indonesia Center for CivicEducation, 2000, hlm.170

²⁴ Widjaja,*Otonomi Daerah dan Daerah Otonom* ,Jakarta, PT Raja Grafindo Persada,2002,hlm. 76

sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan Pasal 1 ayat 5 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, daerah otonom selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia pasal 1 ayat 5 UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

The Liang Gie menyebutkan ada beberapa alasan ideal dan filosofis diselenggarakan desentralisasi pada pemerintahan daerah otonomi daerah.²⁵ Mencegah penumpukan kekuasaan yang pada akhirnya menyebabkan tirani, sebagai tindakan pendemokrasian, melatih rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih dalam menggunakan hak-hak dalam berdemokrasi, mencapai pemerintahan yang efisien, kebijakan yang sesuai dengan daerah setempat, untuk ada perhatian berlebih dan khusus dalam menjaga serta mempertahankan kultur, ciri khas suatu daerah, baik itu segi geografis, ekonomi, kebudayaan dan latar belakang sejarah agar kepala daerah dapat secara langsung melakukan pembangunan di daerah tersebut.

B. Sejarah Otonomi Daerah

Pengertian otonomi daerah mulai pada masa orde baru, otonomi daerah sendiri pada asas orde baru lahir tengah gejolak tuntutan daerah terhadap berbagai kewenangan yang selama 20 tahun pemerintahan orde baru menjalankan mesin sentralistiknya.

Dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian disusul dengan UU No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa menjadi tiang utama tegaknya sentralisasi kekuasaan orde baru Semua mesin partisipasi dan

²⁵ <http://paparisa.unpatti.ac.id/kuliah/mod/page/view.php?id=13>

prakarsayang sebelumnya tumbuh sebelum orde baru, berkuasa secara perlahan dilumpuhkan di bawah kontrol keluasaan. Stabilitas politik demi kelangsungan pertumbuhan ekonomi menjadi alasan pertama bagi masa orde baru untuk mematahkan setiap gerak prakarsa yang tumbuh dari rakyat sendiri. Otonomi daerah muncul sebagai bentuk sentralisasi yang sangat kuat di masa orde baru, berpuluh tahun sentralisasi pada era orde baru tidak membawa perubahan dalam pengembangan kreativitas daerah, baik pemerintah maupun masyarakat daerah, ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintahan pusat sangat tinggi sehingga sama sekali tidak ada kemandirian perencanaan pemerintah daerah pada saat itu.

Otonomi sendiri mempunyai makna kebebasan dan kemandirian tetapi bukan kemerdekaan, kebebasan terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan secara implisit definisi otonomi tersebut mengandung dua unsur, yaitu adanya pemberian tugas dalam arti sejumlah pekerjaan yang harus diselesaikan serta kewenangan untuk melaksanakannya, dan adanya pemberian kepercayaan berupa kewenangan untuk memikirkan dan menetapkan sendiri berbagai penyelesaian tugas itu.²⁶

Dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa

²⁶ <http://tesisdisertasi.blogspot.com/2010/10/teori-otonomi-daerah.html>

sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kebijakan otonomi daerah yang demikian itu merupakan kebijakan Negara yang mendasari penyelenggaraan organisasi dan manajemen pemerintahan daerah. Artinya, seluruh kebijakan dan kegiatan pemerintahan serta kebijakan dan kegiatan pembangunan di daerah dilaksanakan menurut arah kebijakan yang ditetapkan dalam kebijakan Negara tersebut. Pelaksanaan otonomi daerah itu tentu saja bukan sekedar membicarakan mekanisme bagaimana menterjemahkan tujuan-tujuan *policy*, *policy* menurut Oxford Dictionaries, *policy* adalah “*a course or principle of action adopted or proposed by an organization or individual*” yang maksudnya haluan atau prinsip tindakan yang ditetapkan atau diusulkan oleh organisasi atau individu. Policy atau kebijakan adalah suatu keputusan yang ditetapkan mengenai sebuah kesepakatan diantara individu atau organisasi.²⁷

Pada masa pemerintahan Presiden Habibie melalui kesepakatan para anggota Dewan Perwakilan Rakyat hasil Pemilu Tahun 1999, ditetapkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah untuk mengkoreksi UU No.5 Tahun 1974 yang dianggap sudah tidak sesuai dengan prinsip penyelenggaraan pemerintah dan perkembangan keadaan.

Kedua undang-undang tersebut merupakan skema otonomi daerah yang diterapkan mulai Tahun 2001. Undang-undang ini diciptakan untuk menciptakan pola hubungan yang demokratis antara pusat dan daerah. Undang-Undang Pemerintahan Daerah bertujuan untuk memberdayakan daerah dan masyarakatnya serta mendorong daerah merealisasikan aspirasinya

²⁷ <http://catatanijar.wordpress.com/2012/04/15/apa-itu-policy-standard-guidelines-dan-procedures/>

dengan memberikan kewenangan yang luas yang sebelumnya tidak diberikan ketika masa orde baru. Paling tidak ada dua faktor yang berperan kuat dalam mendorong lahirnya kebijakan otonomi daerah berupa UU No.22 Tahun 1999. Pertama, faktor internal yang didorong oleh berbagai protes atas kebijakan politik sentralisme di masa lampau. Kedua, adalah faktor eksternal yang dipengaruhi oleh dorongan internasional terhadap kepentingan investasi terutama untuk efisiensi dari biaya investasi yang tinggi sebagai akibat korupsi dan rantai birokrasi yang panjang. Secara khusus, pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Namun, karena dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, maka aturan baru pun dibentuk untuk menggantikannya selama lima tahun pelaksanaan UU No.2 Tahun 1999, otonomi daerah telah menjadi kebutuhan politik yang penting untuk memajukan kehidupan demokrasi.

Namun demikian, otonomi daerah juga tidak sepi dari kritik beberapa di antaranya adalah, masalah yang berkaitan dengan penyalahgunaan kekuasaan yang ditandai dengan korupsi “berjamaah” di berbagai kabupaten dan provinsi atas alasan apapun. Bukan hanya modus operandinya yang berkembang, tetapi juga pelaku, jenis, dan nilai yang dikorupsi juga menunjukkan tingkatan yang lebih variatif dan intensif dari masa sebelum otonomi diberlakukan.

Persoalan yang berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam untuk kepentingan pendapatan di asli daerah. Eksploitasi sumber daya alam untuk memperbesar PAD berlangsung secara masif ketika otonomi daerah diberlakukan. Bukan hanya itu, alokasi kebijakan anggaran yang dipandang tidak produktif dan berkaitan langsung dengan kepentingan rakyat juga marak di

berbagai daerah. Persoalan yang berkaitan dengan hubungan antara pemerintah provinsi dan kabupaten, otonomi daerah yang berada di kabupaten menyebabkan koordinasi dan hirarki kabupaten berada dalam stagnasi.

Akibatnya posisi dan peran pemerintah menjadi sekunder dan kurang diberi tempat dari kabupaten menjalankan kebijakan-kebijakannya tidak hanya menyangkut hubungan antara provinsi dan kabupaten tetapi juga antara kabupaten dengan kabupaten, keterpaduan pembangunan untuk kepentingan satu kawasan seringkali macet akibat dari egoisme lokal terhadap kepentingan pembangunan wilayah lain. Konflik lingkungan atau sumberdaya alam yang kerap terjadi antar kabupaten adalah gambaran bagaimana otonomi hanya dipahami oleh kabupaten secara sempit dan primordial.

Persoalan yang berhubungan dengan hubungan antara legislative dan eksekutif terutama berkaitan dengan wewenang legislatif, ketegangan yang seringkali terjadi antara legislatif dalam pengambilan kebijakan menyebabkan berbagai ketergantungan berkembang selama pelaksanaan otonomi Legislatif sering dituding sebagai penyebab berkembangnya stagnasi politik di tingkat lokal pada saat rakyat Indoneisa disibukan dengan pelaksanaan pemilu 2004. Departemen Dalam Negeri dan Dewan Perwakilan Rakyat melakukan revisi terhadap UU No.2 Tahun 1999.

Dilihat dari proses penyusunan revisi, paling tidak ada dua catatan yang dibawa oleh UU yang baru UU No 32 Tahun 2004 yakni, proses penyusunan yang tergesa-gesa dan tertutup di tengah-tengah rakyat sedang melakukan hajatan besar pemilu. Padahal UU otonomi daerah adalah kebijakan yang sangat penting dan menyangkut tentang kualitas pelaksanaan partisipasi rakyat dan pelembagaan demokrasi. UU tersebut disusun oleh DPR hasil pemilu 2004 dimana pada waktu

penyusunan revisi tersebut anggota DPR sudah mau domisioer tanggal 29 September 2004 bersamaan dengan berakhirnya masa jabatan anggota DPR priode 1999-2004.

Sidang paripuna DPR menyetujui rancangan perubahan revisi terhadap UU No.22 Tahun 1999 menjadi UU NO. 32 Tahun 2004, secara defacto DPR pemilu 1999 sudah kehilangan relevansinya untuk menyusun dan mengagendakan pembahasan kebijakan yang sangat krusial dan pada 15 Oktober 2004, Presiden Megawati Soekarnoputi mengesahkan Unadng-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Diharapkan dengan adanya kewenangan di pemerintah daerah, maka akan membuat proses pembangunan, pemberdayaan, dan pelayanan yang signifikan.

Prakarsa dan kreativitasnya terpacu karena telah diberikan kewenangan untuk mengurus daerahnya. Sementara di sisi lain, pemerintah pusat tidak lagi terlalu sibuk dengan urusan-urusan domestik. Ini agar pusat bisa lebih berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro strategis, serta lebih punya waktu untuk mempelajari, memahami, merespons, berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat darinya. Peraturan pertama kali yang mengurus tentang pemerintahan daerah pasca proklamasi kemerdekaan adalah UU Nomor 1 Tahun 1945.

Di tetapkannya undang-undang ini merupakan hasil dari pertimbangan sejarah pemerintahan di masa-masa kerajaan serta pada masa pemerintahan kolonialisme. Dalam undang-undang ini di tetapkan 3 jenis daerah otonomi yaitu Karisidenan, Kabupaten, Kota, kurang lebih 3 Tahun UU No.1 Tahun 1945 ini di ganti dengan Undang-Undang No.22 Tahun 1948. Undang Undang Nomer 22 Tahun 1948 yang berfokus pada susunan pemerintahan daerah yang demokratis,

yakni berupa ditetapkan 2 (dua) jenis daerah otonom yaitu; *Otonomi biasa* dan *Otonomi Istimewa*, serta 3 tingkatan daerah otonomi yakni *Propinsi*, *kabupaten/kota besar* dan *desa/kota kecil*. Masa berlaku Undang -Undang Nomer 22 Tahun 1948 ini berakhir dengan disahkannya Undang-Undang Nomer 1 tahun 1957. Undang-Undang Nomer 1 Tahun 1957 adalah pengaturan tunggal yang berlaku secara seragam di seluruh Indonesia. Perjalanan sejarah otonomi daerah di Indonesia selalu ditandai dengan lahirnya suatu perundang-undangan yang menggantikan produk sebelumnya.

Pergantian UU No.5 Tahun 1974 menjadi UU No.22 Tahun 1999 adalah adanya perubahan mendasar pada format otonomi daerah dan substansi desentralisasi. Prinsip yang dipakai dalam pemberian otonomi kepada daerah bukan lagi otonomi yang riil dan seluas-luasnya tetapi otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Perkembangan otonomi tentang otonomi daerah di Indoneisa selalu mengalami perubahan dalam rangka menerapkan otonomi daerah yang secara formal sudah berlangsung sejak tanggal 18 agustus 1945.

Ketika diundangkannya UUD 1945 pada masa awal kemerdekaan Negara Republik Indonesia. Namun demikian, perlu juga dicermati pengaturan masa sebelum kemerdekaan Republik Indonesia, yaitu pada Penjajahan Belanda dan Jepang yang juga berpengaruh pada pengaturan dan penyelenggaraan pemerintahan Republik Indonesia. Oleh karenanya perlu ada tinjauan sejarah otonomi daerah baik sebelum kemerdekaan maupun sesudah merdeka pada masa kemerdekaan Republik Indonesia, senelum proklamasi dikumandangkan telah berdiri sebuah lembaga di Indonesia setingkat lembaga kenegaraan berupa Panitia Persiapan Kemerdekaan Indoneisa (PPKI).

Telah terbentuk sebagai Lembaga Kebangsaan Indionesia pada Tanggal 9 Agustus 1945 oleh tokoh-tokoh Bangsa Indoneisa. Sejak Tanggal 15 Agustus 1945 lembaga ini di pimpin oleh Soekarno Hatta. Secara normatif Negara Indonesia terbentuk setelah ikrar Proklamasi Kemerdekaan Republik Indonesia oleh Soekarno Hatta pada Tanggal 17 Agustus 1945 dan UUD Negara Republik Indoneisa Tahun 1945 pada Tanggal 18 Agustus 1945 sebagai konsitusi tertinggi di Negara Republik Indonesia.²⁸

Mengenai asas-asas yang ada di dalam otonomi daerah antara lain sentralisasi, dekonsentrasi, desentralisasi, dan tugas pembantuan atau *medebewind*. Sentralisasi sendiri berasal dari bahasa Inggris yang berakar dari kata *Centre* yang artinya adalah pusat atau tengah. Sentralisasi adalah memusatkan seluruh wewenang kepada sejumlah kecil manajer atau yang berada di posisi puncak pada suatu struktur organisasi. Sentralisasi banyak digunakan pada pemerintahan lama di Indonesia sebelum adanya otonomi daerah. Sentralisasi adalah seeluruh wewenang terpusat pada pemerintah pusat.

Interpretasinya bahwa sistem sentralisasi itu adalah bahwa seluruh *decition* keputusan atau kebijakan dikeluarkan oleh pusat, daerah tinggal menunggu instruksi dari pusat untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang telah digariskan menurut UU. Sentralisasi adalah memusatkan semua wewenang kepada sejumlah kecil manajer atau yang berada di suatu puncak pada sebuah struktur organisasi. sentralisasi banyak digunakan pemerintah sebelum otonomi daerah. kelemahan sistem sentralisasi adalah dimana sebuah kebijakan dan keputusan pemerintah daerah dihasilkan oleh orang-orang yang berada di

²⁸ Agus santoso, *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah Di Inonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 20013, hal 97

pemerintah pusat sehingga waktu untuk memutuskan suatu hal menjadi lebih lama.

C. Ajaran Otonomi Daerah dan Prinsip-Prinsip Otonomi

Desentralisasi juga mempunyai dua *otonomi* dan *medebewind* untuk memahami ajaran luas dan isi otonomi daerah perlu ditelusuri dari ajaran yang menjadi pangkal lahirnya konsep desentralisasi. Terdapat 3 ajaran itu antara lain, ajaran rumah tangga materiil, ajaran rumah tangga formal, dan ajaran rumah tangga riil. Ajaran rumah tangga materiil, pengertian rumah tangga materiil atau ajaran rumah tangga materiil (*materiele huishoudingsleer*) adalah suatu sistem dalam penyerahan urusan rumah tangga daerah antara pemerintah pusat dan daerah terdapat undang-undang yang diperinci secara tegas di dalam undang-undang pembentukannya.

Dalam ajaran ini ada yang disebut *taak verdeling* antara pusat dan daerah. Jadi, apa yang tidak tercantum dalam rincian itu tidak termasuk kepada urusan rumah tangga daerah. Daerah tidak mempunyai kewenangan untuk mengatur kegiatan di luar yang sudah diperinci atau yang telah ditetapkan. Rasio dari pembagian tugas ini di dasarkan kepada suatu keyakinan bahwa ada perbedaan tugas yang azasi dalam menjalankan pemerintahan dan memajukan kesejahteraan masyarakat antara negara dan daerah-daerah otonom yang lebih kecil. Daerah otonom sebagai masyarakat hukum yang lebih kecil mempunyai urusan-urusan sendiri yang secara prinsipil berbeda dari negara sebagai kesatuan masyarakat hukum yang lebih besar.

Negara dan daerah-daerah otonom masing-masing mempunyai urusan-urusan sendiri yang spesifik. Karena itulah, ajaran ini disebut juga ajaran rumah tangga

materiil. Bila ditinjau secara seksama, akan kelihatan bahwa isi dan luas otonomi itu akan sangat terbatas, daerah yang bersangkutan tidak dapat melakukan sesuatu yang tidak tersebut dalam undang-undang pembentukannya. Segala langkah kerja daerah itu tidak dapat keluar dari ketentuan-ketentuan yang telah tercantum dalam undang-undang daerah itu tidak dapat secara leluasa bergerak dan mengembangkan inisiatifnya kecuali rumah tangganya, menurut tingkatan dan ruang lingkup pemerintahannya.

Di dalam literatur Belanda ada ajaran yang disebut sebagai *de drie kringenleer* yang menganjurkan ditetapkannya secara pasti mana soal-soal yang masuk 2 lingkungan negara, lingkungan propinsi, dan lingkungan *gemeente*. Dengan demikian, ajaran ini tidak mendorong daerah untuk berprakarsa dan mengembangkan potensi wilyah di luar urusan yang tercantum dalam undang-undang pembentukannya. Padahal, kebebasan untuk berprakars, memilih alternatif dan mengambil keputusan justru merupakan prinsip dasar dalam mengembangkan otonomi daerah. Karena kelemahan yang terdapat dalam ajaran rumah tangga materiil ini, orang cenderung untuk memilih ajaran rumah tangga formal, Ajaran otonomi materiil, yang mana ajaran ini bertitik tolak pada adanya perbedaan hakekat yang prinsipil antara tugas yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah otonom.

Ajaran rumah tangga formal, di dalam pengertian rumah tangga formal yang sering disebut sebagai ajaran rumah tangga formal (*formele huishoudingsleer*), tidak ada perbedaan sifat antara urusan-urusan yang diselenggarakan pemerintah pusat dan oleh daerah-daerah otonom. Yang dapat dikerjakan oleh masyarakat hukum yang satu pada prinsipnya juga dapat dilakukan oleh masyarakat hukum yang lain.

Bila dilakukan pembagian tugas, hal itu semata-mata didasarkan atas pertimbangan rasional dan praktis. Artinya, pembagian itu tidak karena materi yang diatur berbeda sifatnya, tetapi semata-mata karena keyakinan bahwa kepentingan-kepentingan daerah itu dapat lebih baik dan lebih berhasil diselenggarakan sendiri oleh setiap daerah daripada oleh pemerintah pusat. Jadi, pertimbangan efisiensi lah yang menentukan pembagian tugas itu dan bukan disebabkan perbedaan sifat dari urusan-urusan yang menjadi tanggungan masing-masing. Di dalam ajaran ini tidak secara apriori ditetapkan hal yang termasuk rumah tangga daerah, tetapi sepenuhnya tergantung atas prakarasa atau inisiatif daerah yang bersangkutan.

Urusan rumah tangga daerah ditentukan dalam suatu prinsipnya saja, sedangkan pengaturan lebih lanjut diserahkan kepada prakarsa daerah yang bersangkutan. Batas-batas pelaksanaan urusan juga tidak ditentukan, tergantung kepada keadaan, waktu, dan tempat. Dari batasan rumah tangga formal bisa dilihat bahwa pemerintah daerah dapat lebih leluasa untuk bergerak (*vrife taak*), untuk mengambil inisiatif, memilih alternatif, dan mengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan daerahnya.

Walaupun keleluasaan (*discretion*) pemerintah daerah dalam sistem rumah tangga formal lebih besar, tetap ada pembatasan. *Pertama*, pemerintah daerah hanya boleh mengatur undang-undang atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya. *Kedua*, bila negara atau daerah yang lebih tinggi tingkatannya kemudian mengatur sesuatu urusan yang semula diatur oleh daerah yang lebih rendah, peraturan daerah yang lebih rendah tersebut dinyatakan tidak berlaku lagi.

Secara positif sistem rumah tangga formal sudah memenuhi kriteria keleluasaan berprakarsa bagi daerah untuk mengembangkan otonomi daerahnya.

Di lain pihak, sistem ini kurang memberi kesempatan kepada pemerintah pusat untuk mengambil inisiatif guna menyeraskan dan menyeimbangkan pertumbuhan dan kemajuan antara daerah yang kondisi dan potensinya tidak sama. Pemerintah pusat membiarkan setiap daerah berinisiatif sendiri, tanpa melihat kondisi dan potensi riil daerah masing-masing.

Bagi daerah yang kondisi dan potensinya menguntungkan, keleluasaan dan inisiatif daerah akan mendorong pertumbuhan dan perkembangan yang lebih cepat. sebaliknya, bagi daerah yang kondisi dan potensinya kurang menguntungkan (minus, miskin, terpencil, dan sebagainya), keleluasaan dan prakarsa dihadapinya. Oleh karena itu, intervensi pemerintah pusat untuk pemerataan dan memelihara keseimbangan laju pertumbuhan antar daerah dipandang perlu, Ajaran otonomi formil, didasarkan atas pandangan bahwa tidak ada perbedaan hakiki antara urusan yang dapat dilakukan oleh pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Ajaran Rumah Tangga Riil, sistem ini tampaknya mengambil jalan tengah antara ajaran rumah tangga materiil dan rumah tangga formal, dengan tidak melepaskan prinsip sistem rumah tangga formal. Konsep rumah tangga riil bertitik tolak dari pemikiran yang mendasarkan diri kepada keadaan dan faktor-faktor yang nyata mendasarkan diri kepada keadaan dan faktor-faktor yang nyata untuk mencapai keserasian antara tugas dengan kemampuan dan kekuatan, baik yang ada pada daerah sendiri maupun di pusat. Dengan demikian, pemerintah pusat memperlakukan pemerintah daerah sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari pusat, dikatakan bahwa sekalipun pemerintah pusat yang bertanggung jawab lebih cenderung memberikan kepercayaan teknis kepada masyarakat.

Oleh karena itu, sampai sejauh mana petunjuk dan campur tangan pusat kepada daerah, sangat tergantung kepada sampai seberapa besar kemampuan pemerintah daerah itu sendiri dikatakan bahwa *the degree of central prescription and control depends largely on the capability of the local authorities*. Di dalam sistem rumah tangga riil dianut kebijakan bahwa setiap undang-undang pembentukan daerah mencantumkan beberapa urusan rumah tangga daerah yang dinyatakan sebagai modal pangkal dengan disertai segala atributnya, berupa kewenangan, personil, alat perlengkapan dan sumber pembiayaan.

Dengan modal pangkal itu, setiap saat urusan-urusan tersebut dapat ditambah sesuai dengan kesanggupan dan kemampuan daerah yang bersangkutan. Cara ini menurut Tresna telah ditetapkan sejak zaman Belanda. Ada beberapa keuntungan apabila ajaran rumah tangga riil ini diterapkan. Pertama, sistem rumah tangga riil memberikan kesempatan kepada daerah yang beraneka ragam (*heterogeneous*) untuk menyesuaikan faktor-faktor otonomi itu dengan keadaan daerahnya masing-masing. Kedua, sistem ini berlandaskan kepada faktor-faktor yang nyata di daerah dan memperhatikan keadaan khusus (*local spesific*) daerah.

Ketiga, sistem ini mengandung fleksibilitas tanpa mengurangi kepastian sehingga daerah bebas berprakarsa mengembangkan modal pangkal yang sudah ada, dengan memperoleh bimbingan/pembinaan tanpa melepaskan pengawasan pusat. Keempat, sampai seberapa jauh pusat melakukan pembinaan dan campur tangan terhadap daerah tergantung kepada kemampuan pemerintah daerah itu sendiri. Kelima, prakarsa untuk mengembangkan urusan di luar modal pangkal juga bisa dilakukan, asal tidak bertentangan dengan atau belum/tidak diatur oleh pusat atau daerah yang tingkatannya lebih tinggi.

Keenam, sistem ini memperhatikan keseimbangan pertumbuhan antar-daerah, Ajaran otonomi riil menekankan pada suatu prinsip bahwa pemberian otonomi kpd daerah otonom didasarkan pada pertimbangan kondisi nyata dan kebutuhan serta kemampuan dari daerah otonom untuk menyelenggarakan urusan tertentu. Pengertian prinsip otonomi daerah antara lain, menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini.

Otonomi daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Prinsip otonomi daerah di Indonesia, Indonesia adalah sebuah Negara yang terbentuk pada tanggal 17 Agustus 1945, memiliki wilayah sangat luas terbagi dalam bentuk pulau-pulau dan dapat disatukan menjadi kepulauan nusantara, dengan semboyan Bhineka Tunggal Ika. Seluruh masyarakatnya dapat disatukan, seperti dikatakan oleh Soepomo, dalam sidang BPUPKI atau *Dokuritsu Zyumbi Tjoosakai* pada Tanggal 31 Mei 1945, bahwa Negara adalah susunan masyarakat yang integral, segala golongan, segala lapisan, segala kaitannya berhubungan erat satu sama lain, dan merupakan kesatuan masyarakat yang organis.²⁹

Indonesia sebagai Negara kesatuan, terbentuk sejak tanggal 18 Agustus 1945, tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 (sebelum perubahan) yang berbunyi “Negara Indonesia ialah Negara kesatuan, yang berbentuk Republik’. Dalam penjelasan tentang pasal ini ditetapkan bentuk Negara kesatuan dan republic, di

²⁹ Agus santoso, *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah Di Inonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta 2013, hal 106

dalamnya terkandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat, hal ini juga tertuang dalam Pancasila secara jelas pada sila ketiga yang menyatakan “Persatuan Indonesia”. Artinya bahwa bentuk Negara kesatuan telah dinyatakan secara bulat dan konsitusional, yakni dalam dasar Negara Indonesia yaitu UUD 1945 dan Pancasila. Hal ini diharapkan dapat menyangkut wilayah Nusantara yang luas dan berbentuk keputusan, dan dihuni oleh berbagai suku bangsa.

Perinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 tetapi tidak berubah sampai sekarang, walaupun UUD 1945 telah mengalami perubahan empat kali. UUD 1945 tetap membuat ketentuan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik yang mempunyai makna sebagai negara tunggal yang *monosentris* (berpusat satu), terdiri dari hanya satu negara, satu pemerintahan, satu kepala negara, satu badan legislatif yang berlaku bagi seluruh daerah di wilayah negara bersangkutan.

Aktifitas keluar maupun ke dalam diurus oleh satu pemerintahan sebagai langkah kesatuan baik pemerintah pusat maupun daerah.³⁰ Prinsip 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. Undang-undang pertama yang mengatur otonomi daerah adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-pokok Tentang Pemerintahan Sendiri di daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.³¹

Menurut Penjelasan UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah

³⁰ Ibid hal 170

³¹ <http://mancinginfo.blogspot.com/2013/07/prinsip-otonomi-daerah.html>

diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah pusat di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Prinsip otonomi nyata adalah satu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintah dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang nyata telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi kekhasan daerah.

Berdasarkan hal tersebut jenis otonomi yang bertanggung jawab, adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional. Seiring dengan itu, penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah satu dengan daerah yang lainnya, yang berarti bahwa mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah.

Tidak kalah pentingnya otonomi daerah harus mampu memelihara dan menjaga kerukunan wilayah negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara penjelasan Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal . Berdasarkan penjelasan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 169 agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai,

pemerintah pusat wajib melaksanakan pembagian yang berupa pembagian pedoman dalam penelitian, pembangunan, perencanaan, bimbingan, pelatihan, supervisi, pengadilan, koordinasi, pemantauan dan evaluasi.

Bersamaan dengan itu pemerintah pusat wajib memberikan fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan, dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisien dan efektif prinsip-prinsip yang digunakan dalam otonomi daerah, yaitu prinsip otonomi seluas-luasnya, artinya daerah berwenang mengatur semua urusan pemerintahan di luar urusan pemerintahan yang ditetapkan undang-undang (misalnya selain bidang-bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama, ke dua prinsip otonomi nyata adalah bahwa untuk menangani urusan pemerintahan, berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada serta berpotensi untuk hidup dan berkembang sesuai potensi serta kekhasan daerah, ke tiga prinsip otonomi bertanggung jawab adalah otonomi yang penyelenggaraannya benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi.³²

³² <http://www.lintasjari.com/2013/07/prinsip-prinsip-otonomi-daerah.html>