

# PERBANDINGAN SISTEM HUKUM FEDERALISME DI AMERIKA SERIKAT DENGAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA



uku ini menyajikan hal-hal fundamental berkaitan dengan sistem pemerintahan dengan fokus kajian federalisme di Amerika Serikat dan otonomi daerah di Indonesia. Dalam catatan sejarah, negara Indonesia pernah menerapkan sistem pemerintahan federal, namun tidak lama setelah itu beralih ke negara kesatuan. Nampaknya, akhir-akhir ini penerapan desentralisasi sebagai konsekuensi negara kesatuan di Indonesia lebih bercorak federal.

Prinsip otonomi seluas-luasnya, ketidaktegasan dalam sistem otonomi daerah dengan ajaran rumah tangga materiil (materiele huishoudingsleer) dan riil (riel huishoudingsbegrip), serta desentralisasi asimetris yang diberikan kepada daerah adalah sebagian ciri negara federal. Meskipun secara de jure Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 tidak menyebutkan Indonesia adalah negara federal, akan tetapi secara de facto prinsip-prinsip federalisme sudah melekat secara signifikan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

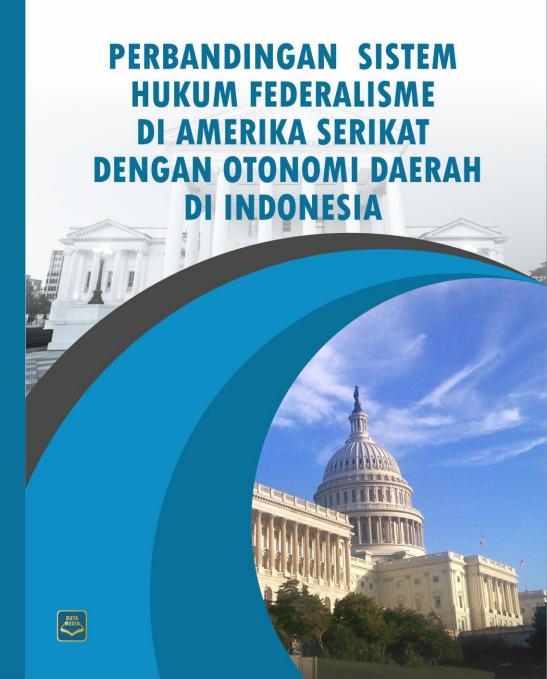
Menggunakan pendekatan perbandingan, sejarah hukum dan perundang-undangan, pembahasan dalam buku ini diuraikan dengan sangat lugas dan kontekstual. Buku ini dianjurkan untuk dibaca oleh para mahasiswa, akademisi serta peneliti, terutama mereka yang mempunyai fokus kajian dalam bidang hukum tata negara, hukum administrasi negara, hukum pemerintahan daerah, perbandingan hukum, serta bidang kajian ilmu hukum secara umum.



#### CV. DUTA MEDIA

- dutamedia id
- redaksi.dutamedia@gmail.com
- 0823 3306 1120
- @cv.dutamedia
   @nenerbit dutamedia
- Pamekasan Jawa Tim

Riza Multazam Luthfy, S.H., M.H. Hesti Nuraini Moch. Zaidan Alamsyafi Ahmadin Yazid Risantiano



# PERBANDINGAN SISTEM HUKUM FEDERALISME DI AMERIKA SERIKAT DENGAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

Riza Multazam Luthfy, S. H., M.H.

Hesti Nuraini

Moch. Zaidan Alamsyafi

Ahmadin Yazid Risantiano



# PERBANDINGAN SISTEM HUKUM FEDERALISME DI AMERIKA SERIKAT DENGAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

© vi+50; 16x24 cm Juli 2020

Penulis : Riza Multazam Luthfy, S.H., M.H., Hesti Nuraini.

Moch. Zaidan Alamsyafi., Ahmadin Yazid Risantiano.

Editor : Achmad Safiudin R., M.H.

Layout &

Desain Cover : Duta Creative

#### **Duta Media Publishing**

Jl. Masjid Nurul Falah Lekoh Barat Bangkes Kadur pamekasan, Call/WA: 082 333 061 120, E-mail: <a href="redaksi.dutamedia@gmail.com">redaksi.dutamedia@gmail.com</a>

#### All Rights Reserved.

Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun tanpa ijin tertulis dari penerbit

ISBN: 978-623-7161-91-2 IKAPI: 180/JTI/2017

#### Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 19 tahun 2002 Tentang Hak Cipta

#### Lingkup Hak Cipta

#### Pasal 2

 Hak Cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak Ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### KetentuanPidana

- Barangsiapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).
- Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,000 (lima ratus juta rupiah).

# Kata Pengantar

#### Bismillaahirrahmaanirrahiim.

Buku ini merupakan hasil penelitian mandiri yang telah dilakukan oleh penulis. Karena disajikan dalam bentuk buku, barang tentu penulis telah melakukan adaptasi dan penyesuaian terhadap isinya. Hal ini antara lain bertujuan agar hasil penelitian dapat dibaca dan dinikmati oleh publik. Namun demikian, upaya ini tidak lantas menghilangkan kesan formal dari suatu karya akademik. Bagaimanapun, buku ini ditulis serta disusun berdasarkan ketentuan-ketentuan penulisan karya ilmiah di lingkungan Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Ampel Surabaya.

Penulisan buku ini berhutang budi kepada banyak pihak. Oleh karena itu, ungkapan terima kasih penulis sampaikan kepada semua pihak yang telah memberikan motivasi sekaligus bantuan demi terselesaikannya buku ini, terutama kepada:

- 1. Bapak Dr. H. Masruhan, M.Ag., Dekan Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Ampel Surabaya.
- Bapak Dr. H. Muwahid, S.H., M.Hum., Ketua Program Studi Hukum Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Ampel Surabaya.
- 3. Bapak Dr. Holilur Rohman, M.H.I., Sekretaris Program Studi Hukum Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Ampel Surabaya.
- 4. Achmad Safiudin R., M.H., yang bersedia menjadi penelaah sekaligus editor, sehingga buku ini layak terbit.
- 5. Seluruh dosen Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Ampel Surabaya.

Penulis menyadari bahwa penulisan buku ini masih memuat banyak kekurangan. Atas dasar itulah, penulis dengan rendah hati mengharap saran dan kritik dari semua pihak demi tercapainya perbaikan di kemudian hari. Akhirnya, penulis berharap semoga buku ini bermanfaat bagi para pembaca. Amin.

Surabaya, 7 Juli 2020

# Penulis



# **DAFTAR ISI**

Kata Pengantar	iii
DAFTAR ISI	v
PENDAHULUAN	
BAB I	
Inkonsistensi dalam Penerapan Sistem Pemerintahan	
(antara Federalisme dan Otonomi Daerah)	1
PEMBAHASAN	
BAB II	
Federalisme di Amerika Serikat	3
A. Sejarah Federalisme di Amerika Serikat	3
B. Wilayah Kekuasaan Pemerintah Federal dan Negara	Bagian6
C. Hubungan antara Pemerintah Federal d <mark>an</mark> Pemerintal	n Bagian .8
D. Struktur Organisasi	
E. Negara Bagian	9
F. Pemerintahan Lokal	14
G. Bantuan Federal di Amerika Serikat	16
BAB III	
Otonomi Daerah di Indonesia	20
A. Sejarah Otonomi Daerah di Indonesia	20
B. Perkembangan UU Otonomi Daerah	
C. Konsep Desentralisasi Dalam Pembagian Urusan Pemerintahan	26
D. Penetapan Belanja	
E. Penetapan Penerimaan	
F. Transfer Antar Pemerintahan	

# PENUTUP

# BAB IV

Konklusi Perbandingan Federalisme di Amerika Serikat	
dan Otonomi di Daerah Indonesia	.45
DAFTAR PUSTAKA	.47
BIOGRAFI PENIJI IS	50



# PENDAHULUAN BAB I

# Inkonsistensi dalam Penerapan Sistem Pemerintahan (antara Federalisme dan Otonomi Daerah)

Amerika Serikat merupakan salah satu negara demokrasi di dunia yang dijadikan rujukan oleh beberapa negara lainnya, karena sistem pemerintahannya yang dianggap mendekati ideal. Banyak negara yang ketika baru memperoleh kemerdekaan, mempelajari kontitusi Amerika Serikat, guna mendapat gambaran bagaimana sebuah negara dibentuk. Bukan hanya itu, sejumlah negara yang sudah mapan, kerap mengintip langkah-langkah Amerika Serikat menuju negara adikuasa yang disegani di seluruh dunia.

Oleh Karena itu, tentu bukan kebetulan jika buku ini memilih Amerika Serikat sebagai bahan kajian. Selain karena dinilai agak berbeda dengan yang ada di negara-negara lainnya, federalisme di Amerika Serikat memberikan arti penting bagaimana masyarakat mendapatkan kesejahteraan dan pelayanan dari negara.

Dalam sejarah perjalanan Amerika Serikat, sering kali terjadi persaingan antara pemerintah negara federal dengan pemerintah negara bagian. Keduanya memperlihatkan bahwa persaingan tersebut terjadi tidak lain karena ingin memperoleh perhatian dari warga negara. Keduanya berlomba-lomba memberikan apa yang terbaik bagi warga negara, agar mereka mau mendukung sejumlah program yang akan dilaksanakan dalam periode tertentu.

Hal di atas merupakan sebuah fenomena positif, walaupun juga menyimpan dampak negative, yaitu timbulnya persoalan terusmenerus mengenai batasan hak-hak kedua negara. Inilah yang mengakibatkan beberapa kali terjadi pergeseran kewenangan antara pemerintah negara federal dengan pemerintah negara bagian. Maka tak heran, apabila pada suatu masa, kewenangan suatu bidang dimiliki

oleh pemerintah negara federal. Akan tetapi di masa selanjutnya kewenangan tersebut berpindah ke pemerintah negara bagian.

Indonesia adalah negara yang berulang kali berubah bentuk. Selain sebagai negara kesatuan, Indonesia juga pernah mendaulat diri sebagai negara federal. Tepatnya selama setahun, yaitu pada 1949-1950, negara dengan banyak kepulauan ini bernama Republik Indonesia Serikat (RIS). Sayangnya, sejak 17 Agustus 1950, karena banyak sekali tuntutan, RIS dibubarkan dan kembali ke bentuk asal.

Persinggungan Indonesia dengan federalisme bukan hanya pada saat itu saja. Beberapa kalangan mengatakan bahwa meskipun lahirnya undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah pada dasarnya ingin mengusung semangat otonomi daerah, akan tetapi ternyata peraturan perundang-undangan tertentu cenderung bernuansa federalisme.

Hal tersebut ditengarai karena kegagalan undang-undang otonomi sebelumnya, sehingga ada wacana bagaimana jika undang-undangnya tetap otonomi daerah, akan tetapi isinya berbau federalisme. Inilah yang menyebabkan penulis ingin mengkaji lebih dalam tentang implementasi federalisme di Amerika Serikat dan otonomi daerah di Indonesia. Oleh karena itu buku yang berjudul "Perbandingan Sistem Hukum Federalisme di Amerika Serikat dan Otonomi Daerah di Indonesia" akan banyak mengulas bagaimana terlaksananya federalisme di Amerika Serikat dan otonomi daerah di Indonesia.

Dalam upaya untuk mengulas lebih dalam kajian tersebut maka penulis memfokuskan diri pada perbandingan sistem hukum federalisme di Amerika Serikat dan otonomi daerah di Indonesia melalui pendekatan normatif, perbandingan dan sejarah hukum dengan mengacu sejumlah rujukan, teori para ahli dan peraturan perundang-undangan.

# PEMBAHASAN RAB II

#### Federalisme di Amerika Serikat

#### A. Sejarah Federalisme di Amerika Serikat

Sejarah federalisme di Amerika Serikat tidak bisa dilepaskan dari keinginan negara-negara bekas jajahan Inggris, yaitu: New Hampshire, Massachusetts, Connecticut, New York, New Jersey, Pennysylvania, Delaware, Maryland, Virginia, North Carolina, dan Georgia untuk mendirikan sebuah federasi. Setelah melalui perundingan, akhirnya berdirilah federasi tersebut dengan nama Amerika Serikat.

Dalam rangka mengatur hubungan antara pemerintah federal dengan pemerintah negara-negara bagian, Amerika Serikat menerapkan sistem pemerintahan federalisme. Sistem ini dijadikan pijakan oleh Amerika Serikat tentu dilatarbelakangi oleh beberapa hal.

Federalisme di Amerika Serikat berbeda dengan federalisme yang dianut oleh beberapa negara lainnya. Bagi Amerika Serikat, mengakomodasi kepentingan negara-negara baru yang bergabung dalam federasi menjadi prioritas utama dalam pemerintahan. Selain itu, kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat selalu diperhatikan.

Sistem federalisme di Amerika Serikat berevolusi dari sistem federalisme ganda menuju federalisme kooperatif. Dalam sistem federalisme ganda batas-batas wewenang pemerintah federal dan pemerintah bagian relatif sangat jelas. Pembagian kekuasaan dalam dua tingkatan pemerintahan merupakan solusi terbaik atas adanya kekuasaan terpusat yang bisa mengancam kebebasan. Di antara fungsi negara-negara bagian adalah untuk mengawasi kekuasaan pemerintah federal.

-

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Bambang Cipto, *Politik dan Pemerintahan Amerika*, (Yogyakarta: Lingkaran, 2003), hlm. 221.

Sepanjang abad ke-19, sistem federalisme ganda sangat kuat. Hal ini dikarenakan pemerintah federal terlihat masih lemah dalam merealisasikan beberapa tuntutan masyarakat, sedangkan negara bagian tampak begitu kuat, sehingga kebutuhan masyarakat dapat dipenuhi secara maksimal. Itulah mengapa, batas wewenang antara pemerintah federal dengan negara bagian sangatlah jelas dan mudah sekali dibedakan.

Selama paruh terakhir abad ke 20, peran pemerintah federal terus bertambah. Meningkatnya angka urbanisasi, pendidikan. mekanisasi, industrialisasi, dan masalah internasional maupun antarnegara bagian, menyebabkan peran pemerintah federal semakin terlihat jelas di mata para warganya. Pemerintah nasional dianggap mampu menunjukkan eksistensinya. Sementara itu, citra pemerintahan lokal dan negara bagian semakin kabur. Hal ini berkaitan dengan menjamurnya berbagai ragam kebutuhan yang mengakibatkan pemerintah lokal meminta uluran bantuan pemerintah negara bagian, meski pada dasarnya pemerintah lokal—pada satu periode—mampu mencukupi diri sendiri. Sehingga federalisme yang sebelumnya dikategorikan sebagai federalisme ganda berkembang menjadi federalisme kooperatif. Disebut demikian, karena antara pemerintah federal dengan negara bagian terjadi kerjasama dan selalu berbagi tugas dalam menjalankan agenda pemerintahan. Beban tugas pemerintahan ditanggung bersama, baik dalam hal pendanaan maupun administrasi.

Meningkatnya fungsi pemerintah federal juga diperkuat oleh kebijakan-kebijakan yang diambil pengadilan.<sup>2</sup> Sejak berakhirnya PD

\_

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Mahkamah Agung merubah tafsir amandemen ke-14 yang sebelumnya berlaku dan secara sempit mendefinisikan lingkup kekuasaan nasional, dan menambah jangkauan federal dalam area-area kejahatan dan hukumannya, kesejahteraan sosial, hubungan ras, dan perlindungan hukum yang sama. Pada pengujung abad 20, nyaris tak ada area yang tak terjangkau oleh kekuasaan nasional. Lebih jelasnya lihat Fahmi Salatalohy dan Rio Pelu (Ed.), *Nasionalisme Kaum Pinggiran: dari Maluku, tentang Maluku, untuk Indonesia,* (Yogyakarta: LKiS, 2004), hlm. 128-129.

<sup>4 |</sup> Riza Multazam Luthfy, S. H., M.H. etc.

II, pengadilan federal meningkatkan aktifitasnya dalam menegakkan hak-hak individu di seluruh negeri. Meningkatnya intervensi pengadilan federal terhadap isu hak-hak individu secara sistematis merongrong wewenang negara bagian.<sup>3</sup>

Dominasi pemerintah federal terhadap pelayanan warga pada akhirnya begitu rentan membuka ruang konflik dengan negara bagian. Sehingga, sering kali jika tidak terjadi kesepakatan antara pemerintah federal dan negara bagian, timbullah perselisihan antara keduanya. Bukan hanya itu. Secara langsung maupun tidak, masyarakat seolah merasa diperhatikan dan dukungan terhadap pemerintah federal akan semakin bertambah.

Pertentangan tentang pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian menimbulkan persoalan terustentang bagian menerus hak-hak negara dan menyebabkan terbentuknya partai politik yang pertama (Partai Federal dan Partai Demokrat).4

Salah satu isu yang menimbulkan pertentangan antara pemerintah federal dan negara bagian adalah soal batas usia seseorang yang diperboleh mengkonsumsi minuman keras. Ketentuan ini secara tradisional telah menjadi wewenang lembaga kepolisian untuk mengaturnya. Namun, pada 1984 Kongres menetapkan bahwa batas usia menkonsumsi minuman keras ditetapkan menjadi 21 tahun. Persoalan ini meledak menjadi konflik antara pemerintah federal dan negara bagian. Pemerintah federal mengancam akan menghentikan kontribusi dana untuk proyek-proyek jalan raya bila negara bagian menolaknya. Sementara negara bagian juga menolak menjalankan tersebut karena ketentuan akan menyebabkan berkurangnya wewenang pihak kepolisian negara bagian.<sup>5</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Bambang Cipto, *Op.cit.*, hlm. 222.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Ensiklopedi Umum, Cetakan Ke-16, (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2008), hlm.

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Bambang Cipto, *Op.cit*, Hlm. 222-223.

Banyak kasus serupa lainnya yang menjadi penyebab terjadinya perselisihan antara pemerintah federal dengan negara bagian. Negara bagian yang lebih dulu lahir daripada pemerintah federal menjadikannya merasa lebih berhak atas beberapa hal, sehingga pemerintah federal mengalami kerepotan dan sangat lemah dalam menghadapi negara bagian.

# B. Wilayah Kekuasaan Pemerintah Federal dan Negara Bagian

Pemerintah nasional (federal) mempunyai kekuasaan penuh pada bidang-bidang<sup>6</sup>:

- 1. Moneter
- 2. Pertahanan
- 3. Peradilan, dan
- 4. Hubungan luar negeri<sup>7</sup>

Sedangkan pemerintah negara bagian biasanya mengurusi halhal yang sifatnya domestik, seperti:

- 1. Pendidikan
- 2. Kesehatan
- 3. Kesejahteraan sosial, dan
- 4. Keamanan masyarakat (kepolisian)

Dengan pembagian kekuasaan di atas, diharapkan tidak terjadi adanya kesimpangsiuran dalam menjalankan tugas masing-masing. Akan tetapi, hal ini tidak berarti bahwa negara bagian terlepas sepenuhnya dari negara federal. Jika memerlukan, negara bagian boleh meminta bantuan dan nasihat dari negara federal.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Syahda Guruh. LS, *Menimbang Otonomi vs Faderal*. (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, 2000), hlm. 82.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Bandingkan dengan federalisme di Uni Soviet, di mana beberapa negara bagian (menurut dua amandemen tahun 1944), diberi wewenang untuk mengurus hubungan luar negerinya sendiri dan mempunyai angkatan bersenjata sendiri. Sebagai akibatnya, dua negara bagian, yaitu Ukraina dan Byelo-Russia memperoleh kedudukan dalam PBB sekalipun sebenarnya mereka bukan negara berdaulat, tetapi negara bagian belaka. Lihat Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Cetakan ketigapuluh, (Jakarta: PT. Dian Rakyat, 2007), hlm 67.

**<sup>6</sup>** | Riza Multazam Luthfy, S. H., M.H. etc.

Para penyusun Undang-Undang Dasar Amerika Serikat menganggap bahwa kekuasaan pemerintah federal haruslah dibatasi, akan tetapi perkembangan sejarah berbicara lain. Hal ini bisa dilihat dalam dua hal. *Pertama*, Perang Saudara (*Civil War* 1861-1865) menunjukkan bahwa tidak mungkin suatu negara bagian melepaskan diri dari federasi. *Kedua*, pada abad ke-20 terdapat gejala universal yang menyatakan bahwa kekuasaan pemerintah federal semakin hari semakin luas, dalam rangka mengatasi permasalahan-permasalahan ekonomi dan politik.

Mengenai kekuasaan pemerintah pusat dan negara bagian ini, David Salomon, seorang pakar politik, memberikan ciri-ciri negara federal sebagai berikut<sup>9</sup>:

- 1. Pemerintah federal mempunyai kekuasaan penuh atas nama negara bagian dalam berhubungan dengan negara-negara lain.
- 2. Pemerintahan dibagi di antara pemerintah federal dan sejumlah pemerintah negara bagian (kecuali ditentukan lain oleh konstitusi).
- 3. Masing-masing pemerintah federal dan negara bagian mempunyai kedaulatan tersendiri. 10
- 4. Kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian diatur sedemikian rupa, di mana pemerintah negara bagian tidak hanya sebagai pelaksana kebijaksanaan pemerintah federal.
- 5. Terdapat badan peradilan yang biasanya berfungsi selaku penengah. Dengan jaminan, bahwa baik pemerintah federal

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Perang Saudara di Amerika merupakan akibat dari upaya melepaskan diri negaranegara bagian di selatan dari pemerintah federal. Akibat dari perang ini, beberapa negara menderita kemiskinan.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Dijabarkan dari Syahda Guruh. LS, *Op.cit*, hlm. 83.

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> Bandingkan dengan ketentuan dalam negara kesatuan, di mana pemerintah daerah tidak memiliki kedaulatan. Posisinya hanya sebagai subdivisi pemerintah nasional. Jadi, kedaulatan tetap berada pada pemerintah nasional.

maupun pemerintah negara bagian tidak akan melangkah di luar kekuasaan yang telah diputuskan dalam konstitusi.

# C. Hubungan antara Pemerintah Federal dan Pemerintah Bagian

Asep Nurjaman mengemukakan bahwa ada beberapa alternatif bagaimana hubungan pemerintah pusat dan pemerintah dibangun. Pertama, hubungan pemerintah pusat dan daerah dibangun dengan cara memberikan kekuasaan yang besar kepada pusat (higly centralized), cara ini lebih dikenal sebagai unitary system atau sistem negara kesatuan. Kedua, hubungan pemerintah pusat dan daerah dibangun dengan cara memberikan kewenangan yang besar kepada daerah (higly decentralized), cara ini dinamakan dengan dengan confederal system, dan dalam hal ini jelas pemerintah pusat memiliki kewenangan yang sangat terbatas. Ketiga, hubungan pusat dan daerah berdasarkan pada "sharing" antara pusat dan daerah. Pola ini dinamakan sistem federal (*federal system*) yang banyak diadopsi oleh negara-negara besar dengan pluralisme etnik, seperti Amerika Serikat, Kanada, India, dan Australia. Asep mengemukakan bahwa sistem federal melibatkan sebuah "bargaining", di mana sebagian otonomi yang diberikan diharapkan memberikan manfaat yang besar. 11

Sifat hubungan antara negara federal dengan negara bagian yaitu *coordinate* dan *independent*. Adapun hubungan antara daerah otonom dengan pemerintah pusat, bahkan hubungan antara daerah otonom dengan negara bagian dalam sistem federal bersifat *subordinate* dan *dependent*. <sup>12</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Lihat dalam Syahda Guruh. LS, *Ibid*, hlm. 86-87.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> K.C.Whaere dalam Hanif Nurcholis, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, (Jakarta: Grasindo, 2007), hlm. 116.

**<sup>8</sup>** | Riza Multazam Luthfy, S. H., M.H. etc.

#### D. Struktur Organisasi

Struktur organisasi pemerintah nasional dan negara bagian pada dasarnya sama. 13 Masing-masing memiliki tiga cabang: eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Semua unit yang ada di pemerintah lokal merupakan hasil ciptaan dari negara bagian.

#### D.1. Kota dan Kabupaten

Kota memiliki anggaran dasar tersendiri, yang melimpahkan kekuasaan untuk melaksanakan hampir segala hal yang juga undang-undang diperbolehkan dalam negara bagian. Ini mengindikasikan bahwa kekuasaan yang dimiliki oleh kota begitu besar. Lain halnya dengan kekuasaan kabupaten, yang dinilai lebih terbatas; di mana mereka hanya dapat melakukan apa-apa yang diperbolehkan oleh negara bagian. Jadi, apapun yang dilakukan kabupaten, harus merujuk pada ketentuan yang telah digariskan oleh negara bagian.

Jika tidak terdapat larangan dalam undang-undang negara bagian, kota dapat meninggikan tarif pajak, melakukan utang, mengeluarkan obligasi, membuat dan melaksanakan undang-undang lokal. Mereka juga dapat memilih untuk tidak menjalankan program semacam ini dan mengandalkan negara bagian atau kabupaten.

# E. Negara Bagian

Sebagaimana yang diterangkan di atas, keberadaan negara bagian lebih dulu dibanding pemerintah federal, sehingga cenderung menghendaki otonomi yang lebih besar dan kekuasaan yang luas.

Dalam suatu federasi, negara bagian memiliki "pouvoir constituent", yakni kewenangan untuk membentuk undang-undang

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> George Pickett & John J. Hanlon, Public Health: Administration and Practice, 9<sup>th</sup> Ed. Times Mirror/Mosby College Publishing, St.louis, 1990. Diterjemahkan oleh Ali Ghufron Mukti, Kesehatan Masyarakat: Administrasi dan Praktik, Ed.9, (Jakarta: Penerbit Buku Kedokteran EGC, 2009), hlm. 110.

dasar<sup>14</sup> serta mengatur bentuk organisasi sendiri, sehingga melahirkan beberapa batasan dengan konstitusi federal.<sup>15</sup>

#### E.1 Posisi Gubernur

Posisi gubernur di setiap negara bagian relatif kuat. Kewenangan membentuk undang-undang sendiri ternyata mengakibatkan banyak negara bagian yang melakukan pembaharuan konstitusi dalam rangka memperkuat posisi gubernur.

Hal di atas menurunkan dampak-dampak negatif, di antaranya yaitu munculnya tindak korupsi di kalangan para gubernur. Sebagai misal, Spiro T. Agnew, seorang bekas gubernur Negara Bagian Maryland yang kemudian menduduki posisi wakil presiden Nixon diketahui masih menerima gaji sebagai gubernur. Sementara itu, bekas gubernur Negara Bagian Tennessee, Otto Kerner, dijebloskan ke penjara karena terlibat dalam kasus yang menyangkut isu rasialisme. <sup>16</sup>

Kasus-kasus di atas menunjukkan bahwa gubernur memiliki wewenang yang besar dalam menjalankan kekuasaannya selaku eksekutif puncak di negara bagian. Sudah barang tentu besarnya wewenang setiap gubernur berbeda satu sama lain. Sebagai missal, ada beberapa gubernur yang memerintah lebih lama dibandingkan dengan yang lain. Sementara di beberapa negara bagian lain gubernur lebih dominan dalam politik dibandingkan badan legislatif di negara bagian bersangkutan. Bahkan, sampai tingkat tertentu gubernur memiliki kekuasaan veto yang cukup besar sehingga mampu mengeluarkan *item veto*, yaitu sejenis veto yang hanya menolak

<sup>1</sup> 

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Salah satu konsekuensi dari bentuk federal adalah warga negara harus menaati dua bentuk hukum, tunduk pada dua macam peradilan, memilih dua pemerintahan, juga terdapat dua konstitusi. Kedua jenis hukum, peradilan, pemerintahan, dan konstitusi yang dimaksud adalah *commonwealth* dan *state* (pusat dan negara bagian). Lihat Syahda Guruh. LS, *Op.cit*, hlm. 83-84.

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Ini berbeda dengan konsep negara kesatuan, di mana organisasi bagian-bagian negara (pemerintah daerah) secara garis besar ditentukan oleh pembentuk Undang-Undang Pusat.

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Bambang Cipto, *Op.cit*, hlm. 225.

sebagian dari sebuah rancangan undang-undang tanpa menolak keseluruhan rancangan undang-undang yang diajukan badan legislatif.<sup>17</sup>

Di bawah ini adalah daftar negara bagian berdasarkan kekuatan veto yang dimiliki gubernur masing-masing.

Tabel 1.1 Daftar Negara Bagian Berdasarkan Kekuatan Veto Gubernur

Sangat Kuat		Kuat	Sedang	Lemah	
Alaska	Minnesota	Alabama	Florida	Indiana	
Arizona	Missisipi	Arkansas	Idaho	Maine	
California	Missouri	Kentucky	Massachusetts	Nevada	
Colorado	Nebraska	Tennesse	Montana	New	
Connecticut	New Jersey	West	New Mexico	Hampshire	
Delaware	New York	Virginia	Oregon	North	
Georgia	North		South	Caroline	
Hawaii	Dakota		Caroline	Rhode	
Illinois	Ohio		Texas	Island	
Iowa	Oklahoma	ē.	Virgina	Vermont	
Kansas	Pennsylvania		Washington		
Louisiana	South		Wiscounsin		
Maryland	ryland Dakota				
Michigan	Utah				
	Wyoming				

Sumber: Leloup dalam Bambang Cipto, Politik dan Pemerintahan Amerika,

Lingkaran, Yogyakarta, 2003, hlm. 226.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 225-226.

# E.2 Wewenang dan Tanggung Jawab Negara Bagian

Mengenai wewenang, seperti yang dijelaskan di atas, bahwa negara bagian biasanya mengurusi hal-hal yang sifatnya domestik, seperti: pendidikan, kesehatan, kesejahteraan sosial, dan keamanan masyarakat (kepolisian). Yang paling banyak menyedot perhatian dan dana pembangunan negara bagian yaitu urusan kebijakan publik yang terkait dengan bidang pendidikan, kesejahteraan sosial dan pembangunan jalan raya.

Tanggung jawab negara bagian satu berbeda dengan lainnya sesuai dengan sumber daya yang dimiliki oleh masing-masing negara bagian tersebut. Kemampuan Negara Bagian New York menyediakan kesejahteraan bagi penduduknya, misalnya, beberapa kali lebih baik dibanding kemampuan negara bagian lain seperti Maryland. Masingmasing negara bagian menentukan tarif pajak yang berbeda. Oleh karena itu, penduduk negara bagian yang menginginkan barang yang lebih murah harganya karena tarif pajak lebih rendah, misal minuman keras, maka ia harus membelinya di negara bagian lain. Perbedaan ini juga terlihat pada kemampuan negara bagian memberikan pelayanan dalam bidang kesehatan, pendidikan, dan pelayanan sosial lainnya. 18

Sumber daya finansial dan badan legislatif mempengaruhi kemampuan negara bagian dalam memberikan pelayanan kepada penduduknya. Negara bagian yang mempunyai kekayaan lebih besar mampu menyediakan lebih banyak pelayanan bagi penduduknya. Akan tetapi, perlu diingat, bahwa negara bagian dengan tingkat perekonomian yang baik, jika badan legislatifnya tidak berjuang keras serta melayani warga dengan maksimal, untuk turut maka kesejahteraan penduduknya belum cukup baik. Begitu sebaliknya. Perjuangan keras badan legislatif dalam memberikan pelayanan, tentu tidak akan berjalan mulus jika perekonomian negara bagian tidak mendukung.

<sup>18</sup> *Ibid.* hlm. 227.

12 | Riza Multazam Luthfy, S. H., M.H. etc.

#### E.3 Kompetisi Antar Negara Bagian

menjalankan Dalam rangka program-progamnya serta meningkatkan kemakmuran penduduknya, setiap negara membutuhkan banyak dana. Bagaimanapun, dana merupakan salah satu sarana yang penting dalam mengimplementasikan agenda dan target pemerintah. Dana tersebut bisa bersumber dari bantuan pemerintah federal maupun perusahaan yang bersedia melakukan investasi. Untuk memperoleh dana tersebut tidaklah mudah. Selalu terjadi persaingan sengit antara negara bagian satu dengan yang lain, karena sama-sama membutuhkan.

Kompetisi antar negara bagian muncul dalam memperebutkan bantuan pemerintah federal. Berbagai cara digunakan untuk memperolehnya. Bahkan, sering kali, anggota Kongres turut membahas bagaimana upaya untuk memperebutkan dana tersebut. Di antaranya yaitu dengan melobi para pejabat federal agar proyekproyek pemerintah federal dibangun di negara bagian mereka, seperti pembangunan dam, jembatan, monumen dan lain-lain. Sayangnya, ketika berhasil mendapatkannya, anggota Kongres akan menjadikannya sebagai modal agar terpilih kembali dalam pemilihan yang digelar pada periode mendatang.

Perusahaan yang berniat menanam investasi dalam negeri juga mendorong terciptanya kompetisi antarnegara bagian. Di sinilah kemampuan sebuah negara bagian dalam menarik perhatian investor diuji. Maka, tak heran banyak negara bagian yang menawarkan keringanan dalam hal penyediaan lahan, meringankan pajak, serta kemudahan lain yang diperlukan.

# E.4 Sabuk Salju dan Sabuk Matahari

Orang-orang Amerika Serikat menyebut negara-negara bagian yang terletak di belahan utara yang dingin, bersalju sebagai kawasan snow-belt (sabuk salju). Sementara negara-negara yang hangat di

belahan selatan disebut sebgai kawasan sun-belt (sabuk matahari). Pertumbuhan penduduk di kawasan sabuk salju sedak dekade 50-an telah mengalami stagnasi. Sebaliknya, sejak pertengahan decade 70-an pertumbuhan penduduk di kawasan sabuk matahari di belahan selatan dan barat Amerika Serikat mengalami peningkatan. Kawasan selatan dan barat kini menjadi pilihan perusahaan untuk mengembangkan usahanya dengan mendirikan pabrik-pabrik baru di kawasan yang luas. Para pensiunan juga memilih kawasan sabuk matahari ini untuk menghabiskan masa tua mereka.<sup>19</sup>

#### F. Pemerintahan Lokal

Struktur pemerintahan yang ada dalam lingkup federasi menunjukkan bahwa, pemerintah negara bagian membawahi pemerintahan lokal. Jadi, tingkat pemerintahan lokal berada di bawah pemerintah bagian. Bila dibandingkan, hubungan pemerintah lokal dan negara bagian dengan hubungan pemerintah negara bagian dan pemerintah federal, terdapat perbedaan yang siginifikan. Jika negara bagian merupakan komponen federasi dari beberapa negara yang tergabung dalam pemerintahan nasional, maka hubungan antara pemerintah lokal dan pemerintah negara bagian seperti halnya hubungan yang terdapat dalam sistem negara persatuan (unitary).

Berbeda halnya dengan kedudukan pemerintah bagian yang lebih dari sekadar pelaksana kebijaksanaan pemerintah pusat, pemerintah lokal hanyalah selaku tangan panjang dari pemerintah negara bagian. Kekuasaan yang dimiliki oleh pemerintah bagian dijalankan oleh pemerintah lokal. Meskipun demikian, pelaksanaan kekuasaan tersebut memiliki pola-pola yang berbeda pemerintah lokal yang satu dengan lainnya, di mana disesuaikan dengan situasi dan kondisi masing-masing. Selain pola pemindahan

<sup>19</sup> *Ibid.* hlm. 229.

**<sup>14</sup>** | Riza Multazam Luthfy, S. H., M.H. etc.

(devolve) wewenang dalam aspek struktur pemerintahan, pemindahan fungsi, juga terdapat pula pada tingkat kebijakan personil.

#### F.1. Politik Perkotaan

Di Amerika Serikat terdapat tidak kurang dari 7000 kota dengan penduduk kurang lebih 2,5 juta. Politik pemerintahan perkotaan di Amerika Serikat cukup beragam ditinjau dari struktur pemerintahan maupun jenis perkotaannya. Adapun struktur pemerintahan kota-kota di Amerika Serikat secara umum terdiri dari tiga bentuk, yaitu<sup>20</sup>:

- 1. Mayor-Council System. Struktur pemerintahan kota bentuk pertama kali ini terdiri dari Mayor (Walikota) dan Council (Dewan Kota). Mayor dipilih secara langsung oleh penduduk kota. Sementara itu, anggota Dewan Kota dipilih melalui distrik-distrik yang ada di kota. Model pemerintahan ini telah berkembang sejak abad ke-19. Walikota adalah kepala berwenang dalam eksekutif pemerintahan kota yang mengangkat dan menurunkan kepala-kepala departemen dalam struktur pemerintahan kota. Dewan Kota hanya terdiri dari satu kamar yang memiliki wewenang dalam bidang legsilatif dan keuangan. Akan tetapi, selaku badan legislatif, Dewan Kota tidak dapat mencampuri urusan pejabat administrasi yang diangkat oleh Walikota. Sekitar 50% kota-kota di Amerika Serikat menggunakan pola mayor-council system sebagai pondasi struktur pemerintahan mereka.
- 2. Commission System. Sistem komisi digunakan oleh lebih dari seratus kota-kota di Amerika Serikat. Bentuk pemerintahan kota ini terdiri dari lima orang anggota komisi yang dipilih secara langsung. Salah satu dari kelima anggota komisi tersebut berperan sebagai walikota. Sementara sisanya yang berjumlah empat orang menjalankan tugas eksekutif dan

digilib.uinsby.ac.id digilib.umsby.ac.id aiginb.umsby.ac.id aiginb.umsby.ac.id aiginb.umsby.ac.id digilib.uinsby.ac.id

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> *Ibid*, hlm. 230-231.

legislatif. Tumbuhnya sistem komisi ini didoring oleh sebuah bencana alam yang menimpa sebuah wilayah perkotaan di Texas pada tahun 1990. Untuk membangun kembali pemerintah negara bagian, Texas menugaskan lima orang pengusaha di kota tersebut untuk membentuk komisi pelaksana pemerintahan kota. Model inilah yang kemudian terus berkembang hingga kini. Akan tetapi, karena sistem komisi mengurangi wibawa walikota maka model ini dalam jangka panjang menjadi kurang popular. Oleh karena itu, hanya ada beberapa puluh kota yang masih menerapkan bentuk pemerintahan dengan sistem komisi.

3. Council-Manager. Dalam struktur pemerintahan ini, walikota bersama dengan dewan kota mengangkat seorang manager untuk mengawasi dan mengendalikan departemen-departemen eksekutif di kawasan perkotaan. Kurang dari separuh dari seluruh kota yang ada di Amerika Serikat menggunakan bentuk pemerintahan ini, khususnya di kawasan selatan dan barat Amerika Serikat.

# G. Bantuan Federal di Amerika Serikat <sup>21</sup>

Dalam penyelenggaraan federalisme di Amerika Serikat, terdapat beberapa jenis bantuan yang disalurkan kepada negara bagian. Dalam prakteknya, bantuan tersebut tidak bisa dipandang sebelah mata, karena merupakan salah satu kebutuhan fundamental bagi terlaksananya program-program yang dijalankan oleh negara bagian. Tentu, dialokasikannya bantuan tersebut mempunyai tujuantujuan tertentu yang akan dijelaskan berikut ini.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> Dalam beberapa literatur, bantuan federal disebut dengan "hibah bantuan". Akan tetapi, penulis memilih term "bantuan" karena lebih simpel. Selain itu, sebenarnya pengertian "hibah bantuan" sudah tercakup dalam pengertian "bantuan".

**<sup>16</sup>** | Riza Multazam Luthfy, S. H., M.H. etc.

# G.1 Tujuan Bantuan Federal di Amerika Serikat

Beberapa tujuan dicairkannya bantuan dari negara federal adalah sebagai berikut<sup>22</sup>:

- 1. Menyamakan pendapatan beberapa tingkat antara pemerintahan dan kalangan lokal serta negara bagian. Ini mengigat bahwa, sejumlah negara bagian dengan masyarakat yang mempunyai indeks status kesehatan buruk—sering kali karena ketidakmampuan, atau bisa jadi enggan—tidak mengalokasikan pendapatan pajak demi terlaksananya program kesehatan bagi masyarakat. Sebagai upaya dalam menyejajarkan akses pada layanan masyarakat, peran Kongres yang berwenang mengesahkan progam bantuan, sangatlah diharapkan.
- 2. Efisiensi berbagai sistem pajak. Dalam hal jenis pendapatan yang diperoleh dari pemungutan pajak, unit pemerintah lokal mengalami pembatasan. Dengan pertimbangan bahwa pendapatan jenis ini dirasakan lebih efisien apabila dikumpulkan oleh tingkat pemerintahan yang lebih tinggi.
- 3. Memberikan langkah-langkah pengawasan juga pengendalian atas kegiatan yang berjalan di unit pemerintahan yang lebih rendah.
- 4. Pelaksanaan standar minimum untuk penerima bantuan. Ini merupakan akibat—secara langsung maupun tidak langsung—dari tujuan nomor tiga.

.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Disarikan dari George Pickett & John J. Hanlon, *Public Health: Administration and Practice*, 9<sup>th</sup> Ed. Times Mirror/Mosby College Publishing, St.louis, 1990. Diterjemahkan oleh Ali Ghufron Mukti, *Kesehatan Masyarakat: Administrasi dan Praktik*, Ed.9, (Jakarta: Penerbit Buku Kedokteran EGC, 2009), hlm. 126-127.

#### G.2 Jenis-Jenis Bantuan Federal di Amerika Serikat

#### 1. Revenue Sharing (Bagi Pendapatan)

Dalam hal keleluasaan dan kewenangannya, bantuan ini mempunyai tingkatan paling tinggi dibanding dengan bantuan-bantuan yang lain. Dalam menggunakan dana yang diberikan, pihak penerima dapat menggunakannya secara lebih mudah dan tidak terlalu dipersulit dengan laporan. Bahkan, selama pemerintahan Nixon, dana tersebut dimanfaatkan oleh pemerintah lokal dan negara-negara bagian dalam segala hal, selama memenuhi azaz manfaat serta tidak bertentangan dengan undang-undang hak penduduk, semisal: buku, perawat, jalan, pelatihan kerja, atau mobil lapis baja.

#### 2. Block Grant (Bantuan Blok)

Bantuan berupa *Block Grant* memberikan keleluasaan bagi penerimanya. Meski demikian, pihak penerima hanya dapat menggunakannya untuk berbagai jenis kegiatan dalam kategori yang telah ditetapkan. Misalnya kesehatan ibu dan ank, layanan kesehatan preventif, atau kesehatan mental. Bantuan ini menuntut laporan yang lebih banyak dibanding *revenue sharing* dan dalam pendistribusiannya merupakan wilayak dan tanggung jawab instansi lokal atau negara bagian.

# 3. Categorial Grant (Bantuan Kategorial)

Di antara bantuan-bantuan yang lain, bantuan jenis ini merupakan bantuan yang paling ketat. Digunakan untuk beberapa tujuan khusus, seperti skrining tekanan darah tinggi, imunisasi campak, atau pengendalian tikus. Tidak seperti halnya dua jenis bantuan sebelumnya, metode dalam penerapan *categorical grant* sudah ditetapkan dengan syarat laporan yang biasanya lebih rinci dan detail. Oleh karena itu, tingkat keleluasaan bagi instansi lokal sangatlah rendah.

#### 4. Projek/Formula

Selain ketiga jenis bantuan di atas, terdapat juga bantuan projek atau bantuan formula, yang sifatnya nonkompetitif. Ini dikarenakan, bantuan tersebut hanya dialokasikan kepada negara bagian yang memenuhi formula tertentu, yang biasanya didasarkan atas jumlah penduduk. Bisa juga dengan beberapa variabel lain, seperti presentase masyarakat yang tergolong miskin.

Guna mendapatkan bantuan formula, biasanya organisasi lokal atau negara bagian yang berminat diharuskan untuk mengajukan proposal, yang selanjutnya difilter, dibahas, dan dipertimbangkan oleh para ahli atau pakar dalam bidang bersangkutan. Mereka yang mengantongi skor tertinggi dan lebih unggul daripada yang lain, tentu akan menerima bantuan jenis ini.

#### **BAB III**

### Otonomi Daerah di Indonesia

## A. Sejarah Otonomi Daerah di Indonesia

Berbicara mengenai otonomi daerah, maka tidak bisa dilepaskan dari desentralisasi. Karena otonomi daerah merupakan esensi pemerintahan desentralisasi.<sup>23</sup>

Setelah Indonesia memasuki masa reformasi pada tahun 1998, aspirasi mengenai otonomi daerah dan desentralisasi muncul melalui Sidang MPR tahun 1998 yang dituangkan dalam Ketetapan MPR No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan, serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk melaksanakan Ketetapan MPR tersebut, Pemerintah telah mengesahkan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Di dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2000, kembali ditetapkan oleh MPR rekomendasi kebijakan-kebijakan operasional dalam rangka otonomi melalui pelaksanaan daerah ketetapan MPR No. IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.<sup>24</sup>

Desentralisasi dan otonomi daerah yang berlangsung sejak 1 Januari 2001 adalah suatu peristiwa yang menimbulkan perubahan mendasar pada hubungan antara pemerintah pusat dan daerah, sekaligus mengubah perilaku sebagian masyarakat Indonesia yang sebelumnya hanya terfokus pada satu pusat kekuasaan, pemerintah pusat di Jakarta. Pentingnya desentralisasi dan otonomi daerah

20 | Riza Multazam Luthfy, S. H., M.H. etc.

<sup>&</sup>lt;sup>23</sup> M. Laica Marzuki dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Cetakan kedua, (Bandung: Nusa Media, 2010), hlm. 83.

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> Ni'matul Huda, *Ibid*, hlm. 92.

mungkin dapat disejajarkan dengan proses demokratisasi yang terjadi begitu drastic pada tahun 1998. Desentralisasi memang merupakan konsekuensi logis dari munculnya kehidupan demokrasi di Indonesia sejak berakhirnya rezim orde baru. Kedua proses tersebut bahkan mempunyai beberapa kesamaan yang tidak terbantahkan lagi. Keduaduanya berlangsung pada saat perekonomian nasional sedang berada dalam kondisi sangat parah, setelah krisis perekonomian 1998. Keduanya juga berlangsung dalam skala yang besar dan terjadi dalam masa yang sangat singkat, bahkan hampir tanpa masa transisi yang memadai. Kompleksitas proses desentralisasi di Indonesia dapat digambarkan dengan peralihan kewenangan dari satu pemerintah pusat yang sangat dominan ke lebih dari 400 pemerintahan lokal (kabupaten/kota), terjadi transfer lebih dari 2 juta pegawai negeri sipil, beralhihnya mayoritas kewenangan pemerintahan serta pemerintah pusat ke pemerintah lokal. Indonesia hanya mempunyai waktu 1 tahun<sup>25</sup> (tahun 2000) untuk mempersiapkan implementasi penuh setelah diundangkannya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999.<sup>26</sup>

Mengapa Indonesia harus mengadopsi sebuah kebijaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah yang baru dan berbeda sama sekali dengan pengalaman penyelenggaraan pemerintahan daerah selama 30 tahun lebih yang ditempuh pemerintah Orde Baru? Ada sejumlah daerah alasan rasional tentang perlunya pemerintahan menekankan kepada desentralisasi dengan memberikan kewenangan luas kepada Daerah. Pertama, persiapan ke arah federasi Indonesia masih belum memungkinkan<sup>27</sup>. Sejumlah persyaratan juga harus

Bandingkan dengan Filipina yang butuh waktu sekitar 10 tahun untuk mengadakan transisi pemerintahan, sebelum desentralisasi sepenuhnya digulirkan.

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Bambang Permadi Soemantri Brodjonegoro dalam Ni'matul Huda, *Ibid*, hlm. 93. <sup>27</sup> Perlu diingat, bahwa Indonesia pernah mempraktekkan sistem federalisme. Sebagaimana diketahui, sesuai hasil Konferensi Meja Bundar (KMB) pada 22 Agustus-2 November 1949 di Den Haag, salah satu kesepakatannya yaitu membentuk negara Indonesia federal, Republik Indonesia Serikat (RIS). Pada

dipenuhi terutama yang menyangkut perwujudan demokrasi dalam kehidupan sehari-hari. Sementara itu, kita harus menyadari bahwa pada saat sekarang ini masyarakat Indonesia sedang mengalami proses transisi dalam mewujudkan sebuah demokrasi. Kedua, pilihan otonomi luas merupakan pilihan yang sangat strategis dalam rangka memelihara *nation state* (negara bangsa) yang sudah laam kita bangun dan kita pelihara. Dengan otonomi kita harus mengembalikan harkat, martabat, dan harga diri masyarakat di daerah, karena masyarakat di daerah selama puluhan tahun lebih telah mengalami proses Ketiga, sentralisasi/dekonsentrasi marginalisasi. terbukti gagal mengatasi krisis nasional. Oleh karena itu, desentralisasi/otonomi daerah merupakan pilihan yang baik bagi kepentingan bangsa dan masyarakat Indonesia ketimbang sentralisasi/dekonsentrasi. Keempat, pemantapan demokrasi politik. Demokrasi tanpa ada penguata politik lokal akan menjadi sangat rapuh, karena tidaklah mungkin sebuah demokrasi dibangun dengan hanya memperkuat elite politik nasional. Kelima, keadilan. Desentralisasi/otonomi daerah akan mencegah terjadinya kepincangan di dalam menguasai sumber daya yang dimiliki dalam sebuah negara.<sup>28</sup>

# B. Perkembangan UU Otonomi Daerah

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia telah mengalami perubahan sebanyak tujuh kali yang ditandai dengan perubahan UU Otonomi Daerah/Desentralisasi, yaitu<sup>29</sup>:

perjalanannya, setelah berjalan selama setahun (1949-1950), RIS dihapuskan oleh Natsir bersama anggota parlemen sejak 17 Agustus 1950, karena banyak sekali tuntutan untuk membubarkannya. Wacana pemberlakuan federalisme kembali digaungkan oleh Romo Mangunwijaya dan Amien Rais. Akan tetapi, karena tidak mendapat banyak dukungan, akhirnya wacana ini melemah. Lebih lengkapnya lihat Anhar Gonggong, *Amandemen Konstitusi, Otonomi Daerah, dan Federalisme: Solusi untuk Masa Depan,* (Jogjakarta: Media Pressindo, 2001), hlm. 101-116. <sup>28</sup> Sadu Wasistiono dalam Ni'matul Huda, *Op.cit*, hlm. 95-96.

<sup>&</sup>lt;sup>29</sup> A. Rahman H.I. dan Purwanto S.K., *Etika Berwarga Negara Edisi 2*, Cetakan ketiga, (Jakarta: Salemba Empat, 2007), hlm. 192-193.

**<sup>22</sup>** | Riza Multazam Luthfy, S. H., M.H. etc.

- UU Nomor 1 Tahun 1945 tetang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini ditetapkan daerah otonom adalah karesidenan, kabupaten, dan kota. Tetapi tidak ada Peraturan Pemerintah (PP)-nya, sehingga tidak dilaksanakan dan usianya hanya tiga tahun.
- 2. UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Susunan Pemda yang Demokratis. Dalam undang-undang ini ada dua jenis daerah otonom yaitu daerah otonom biasa dan daerah otonom istimewa. Juga ditetapkan tingkatan daearh otonom yaitu provinsi, kabupaten/kota besar dan desa/kota kecil. Dalam undang-undang ini, pemerintah pusat memberikan hak istimewa kepada beberapa daerah di Jawa, Bali, Minangkabau, dan Palembang untuk menghormati daerah tersebut guna melakukan pengaturan sendiri daerahnya mengenai hak dan asal-usul daerah.
- 3. UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku menyeluruh dan bersifat seragam.
- 4. UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah yang menganut otonomi seluas-luasnya.
- 5. UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat di Daerah. Undangundang ini usianya paling panjang, yaitu 25 tahun.
- UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
   Oleh beberapa kalangan, undang-undang ini dinilai sangat liberal.
- 7. UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.
- 8. UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini terlihat jelas pembagian urusan pemerintahan, di mana pemerintah pusat menjalankan urusan dalam pembuatan perundangan, politik luar negeri, pertahanan,

- keamanan, yustisi, kebijakan fiscal dan monoter, serta agama. Pemerintah daerah mempunyai kekuasaan selain wewenang pusat, yaitu bidang ekonomi, perdagangan, industry, pertanian, tata ruang, pendidikan, kesejahteraan, dan menjalankan fungsi pemerintahan umum sebagai wakil pemerintahan pusat.
- 9. UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. UU ini mengatur pembiayaan pembangunan daerah yang bersumber dari PAD, dana perimbangan, dan pendapatan lain-lain. UU ini juga mengatur pembagian penerimaan antara pemerintah pusat dan daerah, yaitu: penerimaan hasil hutan (pusat 20%, daerah 80%), penerimaan dana reboisasi (pusat 60%, daerah 40%), pertambangan umum dan perikanan (pusat 20%, daerah 80%), pertambangan minyak (pusat 69,5%, daerah 30,5%), dan panas bumi (pusat 20%, daerah 80%). Untuk lebih jelasnya bisa dilihat dalam tabel berikut.
- UU Nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- 11. UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- 12. UU Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Tabel 1.2 Persentase Bagian Penerimaan Negara Sebelum Desentralisasi dan Setelah Penerapan Desentralisasi

			Sebelum Desentralisasi			Setelah Desentralisasi			
No	Bentuk Penerimaan	Pusat	Prov	Kab	Pusat	Prov	Kab	Sisa untuk Kab. lainnya	
1	Pajak Bumi	10	16,2	64,8	-	16,2	64,8	+	

	dan						(+)	
	Bangunan							
	(PBB)							
	Bea							
	Perolehan							
2	Hak atas	20	16	64		16	64	+
2	Tanah dan	20	10	04	_	10	(+)	+
	Bangunan							
	(BPHTB)							
	Pajak —							
3	Penghasilan	100	-//	-	80	8	-	-
	(PPh)							
	Kehutanan:		14.5	1	À			
4	Iuran Hak	55	30	15	20	16	64	-
	Penghasilan			. /				
	Hutan							
	Kehutanan:							
_	Provisi		20	1.5	20	16	22	22
5	Sumber	55	30	15	20	16	32	32
	Daya Hutan	-						
	(PSDH) Pertambang		_					
6	an umum:	20	16	64	20	16	64	
0	iuran tetap	20	10	04	20	10	04	-
	Pertambang							
7	an umum:	20	16	64	20	16	32	32
,	royalti		10				32	32
8	Perikanan	100	-	-	20	-	-	80
	Minyak							
9	bumi	100	-	-	85	3	6	6
10	Gas bumi	100	-	-	70	6	12	12

11	Dana reboisasi	100	-	-	60	-	40	-
12	Panas bumi	100	-	-	20	16	32	32

# C. Konsep Desentralisasi Dalam Pembagian Urusan Pemerintahan

Desentralisasi dapat dipahami sebagai suatu proses penyerahan wewenang kepada daerah agar daerah dapat menjalankan fungsi dan perannya secara mandiri atau otonom. Dengan kata lain, otonomi daerah merupakan hasil atau output dari proses desentralisasi. Desentralisasi pada dasarnya melibatkan adanya transfer kewenangan politik, administrasi, dan keuangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah atau di bawahnya (sub-national). Transfer tersebut menghendaki adanya kedudukan yang hierarkis di antara tingkat pemerintahan daerah,

Berdasarkan pemahaman bahwa keaneragaman istilah otonomi dipergunakan untuk maksud yang sama dalam penyelengaran dan tata kelola pemerintahan daerah, maka dapat dipakai sebagai acuan pengertian dari sistem otonomi mengenai batas-batas urusan rumah tangga daerah. Pada umumnya dikenal 2 (dua) sistem otonomi yang pokok, yaitu:<sup>31</sup>

1) Sistem otonomi materiil, atau pengertian rumah tangga materiil (materiele huishoudingsbegrip). Dalam pengertiannya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ada pembagian tugas (wewenang dan tanggungjawab) yang eksplisit (diperinci dengan tegas) dalam undang-undang pembentukan daerah. Dengan demikian artinya, otonomi daerah itu hanya meliputi tugas-tugas yang telah ditentukan satu per satu, jadi bersifat definitif. Hal itu

<sup>30</sup> PKP2A I LAN Bandung, *Kajian Penyerahan Sebagian Urusan pemerintahan Kabupaten/kota Kepada Desa*, (Bandung: PKP2A I LAN, 2006), hlm. 22.

**26** | Riza Multazam Luthfy, S. H., M.H. etc.

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Krishmna Darumurti dan Umbu Rauta, Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaan, (Bandung: Citra Aditya Bahkti, 2000), hlm. 15-19

- berarti pula. yang tercantum dalam undang-undang apa pembentukan daerah, tidak termasuk urusan pemerintah daerah otonom, melainkan urusan pemerintah pusat.
- 2) Sistem otonomi formil, atau pengertian rumah tangga formil (formeele huishoudingsbegrip). Dalam pengertiannya tidak ada perbedaan sifat antara urusan-urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah-daerah otonom. Hal ini berarti apa yang dilakukan oleh negara (pemerintah pusat) pada prinsipnya dapat pula dilakukan oleh daerah-daerah otonom. Bila ada pembagian tugas (wewenang dan tanggung jawab), hal itu disebabkan pertimbangan-pertimbangan semata-mata rasional dan praktis, seperti efisiensi penyelenggaraan tugas Artinya, pembagian tugas itu tidaklah pelayanan publik. disebabkan materi yang diatur berbeda sifatnya, melainkan adanya keyakinan bahwa kepentingan daerah-daerah dapat lebih baik dan berhasil (lebih efisien) apabila diselenggarakan sendiri oleh daerah-daerah itu daripada oleh pemerintah pusat.

Disamping itu dua jenis tersebut di atas, ada juga sistem lain yang merupakan kompromi antara kedua sistem itu, yaitu sistem otonomi riil. atau pengertian rumah tangga riil (riel huishoudingsbegrip). Sistem otonomi riil adalah penyerahan urusan atau tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan atau kemampuan riil dari daerah maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan masyarakat yang terjadi. Karena pemberian tugas dan kewajiban serta wewenang ini didasarkan pada keadaan yang riil di dalam masyarakat. Hal ini membawa konsekuensi bahwa urusan/tugas yang selama ini menjadi wewenang pemerintah pusat diserahkan kepada pemerintah daerah, dengan memperhatikan kemampuan masyarakat untuk mengaturnya Sebaliknya tugas yang telah menjadi dan mengurusnya sendiri.

wewenang daerah, suatu ketika, jika dipandang perlu dapat ditarik kembali oleh pemerintah pusat.<sup>32</sup>

Sistem otonomi riil ini merupakan jalan tengah atau percampuran dari sistem otonomi materiil dan otonomi formil. Dalam arti, sistem ini mengandung anasir-anasir baik dari sistem otonomi materiil dan otonomi formil, sehingga dapat dikatakan merupakan sistem tersendiri.<sup>33</sup>

Terhadap sistem otonomi riil ini, Bagir Manan berpendapat bahwa sistem ini mempunyai ciri-ciri khas yang membedakannya dengan kedua sistem pokok otonomi, yaitu:<sup>34</sup>

- Menurut urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukan suatu daerah otonom, memberikan kepastian mengenai urusan rumah tangga daerah. Hal semacam ini tidak mungkin terjadi pada sistem rumah tangga formil.
- 2) Disamping urusan-urusan rumah tangga yang ditetapkan secara materiil, daerah-daerah dalam rumah tangga riil dapat mengatur dan mengurus pula semua urusan pemerintahan yang menurut pertimbangan adalah penting bagi daerahnya sepanjang belum diatur dan diurus oleh pemerintah pusat atau daerah tingkat atas.
- Otonomi dalam rumah tangga riil didasarkan pada faktor-faktor nyata suatu daerah. Hal ini memungkinkan perbedaan isi dan jenis urusan-urusan rumah tangga daerah sesuai dengan keadaan masing-masing.

Disamping ketiga di atas, dikenal juga apa yang disebut sebagai sistem residu (sisa). Dalam sistem ini secara umum telah ditentukan terlebih dahulu tugas-tugas yang telah menjadi wewenang pemerintah

\_

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> F.C. Susila Adiyanta. "Menakar Produk Regulasi Pemerintah Kabupaten/Kota yang Kondusif bagi Investasi di Daerah". Adminitrative Law & Governance Journal Vol. 1 Edisi 3 Agustus 2018, hlm. 250-251.

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> Koesoemahatmadja, Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia, (Bandung: Bina Cipta, 1979), hlm. 20-21.

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Bagir Manan, Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 32.

pusat, sedangkan sisanya menjadi urusan rumah tangga daerah. Kebaikan dari sistem ini terletak pada saat timbulnya keperluan-keperluan baru, pemerintah dapat dengan cepat mengambil keputusan dan tindakan yang dipandang perlu, tanpa menunggu perintah dari pemerintah pusat.<sup>35</sup>

Sedangkan untuk mengetahui bagaimana konsep desentralisasi berdasarkan ketiga sistem di atas, maka perlu untuk mengetahui bagaimana pembagian urusan pemerintahan di dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apa yang tercantum dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa urusan pemerintahan secara prinsip bersumber dari kekuasaan pemerintahan yang dimiliki oleh Presiden, sebagaimana diatur dalam UUD 1945. Selanjutnya, Kekuasaan Pemerintahan tersebut diuraikan dalam berbagai Urusan Pemerintahan. Pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut kemudian didistribusikan pemerintah pusat yang mana diwakili oleh kementerian Negara yang ada selaku pembantu presiden. Selanjutnya, urusan-urusan pemerintahan tersebut sebagian diserahkan kepada daerah untuk dikelola oleh daerah vaitu melalui asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Di dalam UU No. 23/2014 terdapat Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintahan absolut. Selain itu dikenal juga urusan pemerintahan konkuren serta urusan pemerintahan umum:

- **1. Urusan Pemerintahan Absolut**, Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat meliputi enam bidang, yaitu:
  - a. Politik Luar Negeri
  - b. Pertahanan

<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Josef Riwu Kaho, Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, (Jakarta: Penerbit Rajawali Pers, 1997), hlm. 15.

- c. Keamanan
- d. Yustisi
- e. Moneter dan Fiskal Nasional
- f. Agama<sup>36</sup>
- 2. Urusan Pemerintahan Konkuren, Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah selanjutnya menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Urusan ini dibagi menjadi dua, yaitu Urusan Wajib dan Urusan Pilihan.
  - a. Urusan Pemerintahan Wajib
    - 1) Pelayanan Dasar
      - a) Pendidikan;
      - b) Kesehatan;
      - c) Pekerjaan umum dan penataan ruang;
      - d) Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
      - e) Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
      - f) Sosial.
    - 2) Non-Pelayanan Dasar
      - a) Tenaga kerja;
      - b) Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
      - c) Pangan;
      - d) Pertanahan;
      - e) Lingkungan hidup;
      - f) Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
      - g) Pemberdayaan masyarakat dan desa;

Bandingkan dengan federalisme, di mana pemerintah nasional (federal) mempunyai kekuasaan pada bidang-bidang: moneter, pertahanan, peradilan, dan hubungan luar negeri. Oleh karena itu, ada kesan bahwa meski mengusung semangat otoponi dagarah akan totopi gajumlah peraturan perundangan totopa.

otonomi daerah, akan tetapi sejumlah peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah di Indonesia cenderung bernuansa federalisme.

**30** | Riza Multazam Luthfy, S. H., M.H. etc.

- h) Pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
- i) Perhubungan;
- i) Komunikasi dan informatika;
- k) Koperasi, usaha kecil, dan menengah;
- 1) Penanaman modal:
- m) Kepemudaan dan olah raga;
- n) Statistik:
- o) Persandian:
- p) Kebudayaan;
- q) Perpustakaan; dan
- r) Kearsipan.
- b. Urusan Pemerintahan Pilihan
  - 1) Kelautan dan perikanan;
  - 2) Pariwisata;
  - 3) Pertanian;
  - 4) Kehutanan;
  - 5) Energi dan sumber daya mineral;
  - 6) Perdagangan;
  - 7) Perindustrian; dan
  - 8) Transmigrasi.
- 3. Urusan Pemerintahan Umum, Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang meliputi:
  - 1. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
  - 2. Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;

- 3. Pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;
- 4. Penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 5. Koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 6. Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila: dan
- 7. Pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

Apabila dilihat dari jenis ajaran rumah tangga daerah, maka UU 23/2014 sebenarnya juga lebih tepat jika dikatakan menggunakan dua jenis pendekatan ajaran rumah tangga meskipun tidak tegas, yaitu ajaran rumah tangga materiil dan ajaran rumah tangga riil.

- 1. Ajaran rumah tangga materiil (*materiele huishoudingsleer*), dapat dipahami dari adanya beberapa ketentuan, antara lain:
  - a. Dengan telah ditentukannya 34 (tiga puluh empat) jenis urusan pemerintahan konkuren. Di luar urusan-urusan tersebut UU No. 23/2014 hanya mengenal 6 (enam) jenis urusan yang menjadi kewenangan absolut pemerintah pusat dan beberapa urusan pemerintahan yang termasuk dalam urusan pemerintahan umum.
  - b. Apabila terdapat urusan pemerintahan yang muncul di luar jenis-jenis urusan yang telah ditetapkan sebelumnya maka pemerintah daerah tidak otomatis dapat menjalankannya.

- Namun urusan pemerintahan tersebut akan menjadi urusan pemerintahan yang sifatnya umum (sebagaimana dilihat dalam Pasal 25 ayat (1) huruf g).
- c. Urusan pemerintahan konkuren yang tidak tercantum dalam Lampiran UU No. 23/2014 menjadi kewenangan tiap tingkatan atau susunan pemerintahan yang penentuannya menggunakan prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren (akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional). Pengaturannya akan ditetapkan dengan peraturan presiden.
- Ajaran rumah tangga nyata (riil) cukup terlihat pula sebagai karakter kebijakan desentralisasi dalam UU No. 23/2014. Hal ini terlihat dari diberikannya sejumlah urusan pemerintahan wajib dan pilihan yang dapat dianggap sebagai "urusan pangkal" bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selain itu, diatur juga urusan pilihan selain urusan wajib bagi pemerintah daerah. Bahwa pemerintahan konkuren pilihan merupakan urusan urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah.

## D. Penetapan Belanja

dan Belanja Daerah atau Anggaran Pendapatan APBD merupakan suatu rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 pasal 1 butir 8 tentang Keuangan Negara). APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam satu tahun anggaran yang merupakan rencana pelaksanaan pendapatan daerah dan semua belanja daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu.

Pemungutan semua penerimaan daerah bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD.<sup>37</sup>

APBD menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 adalah rencana keuangan tahunan daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah (Perda). APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa 1 tahun anggaran sesuai dengan undang-undang mengenai keuangan negara. Peraturan-peraturan di era reformasi keuangan daerah mengisyaratkan agar laporan keuangan makin informatif. Untuk itu, dalam bentuk yang baru, APBD terdiri dari 3 bagian, yaitu pendapatan, belanja dan pembiayaan. Adanya pos pembiayaan merupakan upaya agar APBD semakin informatif yaitu memisahkan pinjaman dari pendapatan daerah. Hal ini sesuai dengan defenisi pendapatan sebagai hak Pemerintah Daerah sedangkan pinjaman belum tentu menjadi hak Pemerintah Daerah. Selain itu, dalam APBD mungkin terdapat surplus atau defisit. Pos pembiayaan ini merupakan alokasi surplus atau sumber penutupan defisit anggaran. Dalam bentuk APBD yang baru itu pula, pendapatan dibagi menjadi 3 kategori yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Selanjutnya belanja hanya digolongkan menjadi 2 yaitu belanja tidak langsung dan belanja langsung.

Pemerintah Daerah perlu menyusun APBD untuk menjamin kecukupan dana dalam menyelenggarakan urusan pemerintahannya. Karena itu, perlu diperhatikan kesesuaian antara kewenangan pemerintahan dan sumber pendanaannya. Pengaturan kesesuaian kewenangan dengan pendanaannya adalah sebagai berikut:

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> Berdasarkan pidato penjelasan pemerintah terkait RUU APBN dan Nota Keuangan 2019 dalam Sidang Paripurna DPR, Presiden Joko Widodo menjelaskan, belanja negara 2019 akan diarahkan pada upaya penguatan program perlindungan sosial, peningkatan kualitas sumber daya manusia, percepatan pembangunan infrastruktur, reformasi birokrasi, dan penguatan desentralisasi fiskal. Lihat dalam https://news.detik.com/kolom/d-4406834/desentralisasi-dan-ketergantungan-fiskal-daerah

- 1) Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban APBD.
- 2) Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat di daerah didanai dari dan atas beban APBN.
- 3) Penyelenggaraan pemerintahan urusan provinsi yang penugasannya dilimpahkan kepada kabupaten/kota dan/atau desa, didanai dari dan atas beban APBD provinsi.
- 4) Penyelenggaraan urusan pemerintahan kabupaten/kota yang penugasannya dilimpahkan kepada desa, didanai dari dan atas beban APBD kabupaten/kota.

Seluruh penerimaan dan pengeluaran pemerintahan daerah baik dalam bentuk uang, barang dan/atau jasa pada tahun anggaran yang berkenaan harus dianggarkan dalam APBD.

APBD dalam perkembangannya telah menjadi instrumen kebijakan multi fungsi yang digunakan sebagai alat untuk mencapai tujuan bernegara. Hal tersebut terutama terlihat dari komposisi dan besarnya anggaran yang secara langsung merefleksikan arah dan tujuan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu, agar fungsi APBD dapat berjalan secara optimal, maka sistem anggaran dan pencatatan atas penerimaan dan pengeluaran harus dilakukan dengan cermat dan sistematis atau sesuai dengan prinsip-prinsip penyusunan anggaran.

Berdasarkan teori pengeluaran pemerintah yang menjelaskan kegiatan pembelanjaan pemerintah terhadap berbagai pembangunan akan meningkatkan pengeluaran agregat mempertinggi tingkat kegiatan ekonomi negara. Jika dikaitkan dengan pembelanjaan pemerintah daerah yang tercermin dalam realisasi belanja APBD, semakin besar belanja pemerintahan daerah maka semakin besar juga dampaknya terhadap perekonomian daerah.<sup>38</sup>

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Darise Nurlan, *Pengelolaan Keuangan Daerah*. (Jakarta: PT Indeks, 2006), hlm. 142-145.

Isu-isu ekonomi terkait dengan pendanaan pemerintah provinsi dan kabupaten/kota memerlukan perhatian terpisah karena tiga alasan berikut<sup>39</sup>:

- Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota sekarang menjadi bagian penting ekonomi Indonesia, yang mencakup kirakira 5,94 persen dari pendapatan domestik bruto dan sekitar sepertiga dari jumlah total pengeluaran pemerintah;
- 2. Pelayanan utama pemerintah yang sangat mempengaruhi kehidupan sehari-hari—mulai dari pendidikan dasar, kesehatan dan transportasi sampai pada pelayanan umum dan keamanan—didominasi oleh pemerintah provinsi dan kabupaten/kota; dan Karena keragaman pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dan besarnya penerimaan dan belanja, banyak masalah ekonomi dan fiskal berbeda nyata antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota dengan pemerintah pusat.

Dalam pendekatan belanja (pengeluaran), fungsi terlebih dahulu ditentukan sebagai tanggung jawab yang jelas dari suatu tingkat pemerintahan. Dengan demikian, fungsi-fungsi seperti pendidikan dasar, rumah sakit umum setempat, air bersih dan pengumpulan sampah akan diberikan kepada pemerintah daerah karena fungsifungsi tersebut mempunyai dampak utama di tingkat lokal dan berada dalam kemampuan pengelolaan daerah. Sekolah menengah umum khusus, rumah sakit khusus setempat, dan pengelolaan sumberdaya sungai dan air, akan ditugaskan pengurusannya kepada pemerintah provinsi karena mempunyai dampak antar daerah yang penting.

\_

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> Colfer C.J.P., Dahal, G.R. dan Capistrano, D. (penyunting), Lessons from Forest Decentralization: Money, Justice and the Quest for Good Fovernance in Asia-Pacific, London, 2008. Diterjemahkan oleh Kuswanda, Heru Komarudin dan Chaerudin Mangkudisastra, Pelajaran dari Desentralisasi Kehutanan: Mencari Tata Kelola yang Baik dan Berkeadilan di Asia-Pasifik. Badan Planologi Kehutanan, (Departemen Kehutanan dan Center for International Forestry Research (CIFOR). 2009), hlm. 173.

Agama dan peradilan merupakan urusan pemerintah pusat, karena dituntut adanya kebijakan yang sama di seluruh wilayah yang berdampak nasional. Begitu penugasan fungsi telah disetujui, sumber dana antar tingkat dan antar pemerintah daerah di setiap tingkat dapat dialokasikan sesuai keperluannya. 40

### E. Penetapan Penerimaan

Penerimaan pemerintah adalah hasil dari suatu perencanaan yang berupa daftar mengenai bermacam-macam kegiatan terpadu, yang menyangkut seluruh penerimaan yang dinyatakan dalam satuan uang dalam jangka waktu tertentu. Penerimaan pemerintah yang meliputi penerimaan pajak, penerimaan yang diperoleh dari hasil penjualan barang dan jasa yang dimiliki dan dihasilkan oleh pemerintah, pinjaman pemerintah, mencetak uang dan sebagainya.

Penetapan penerimaan pemerintah akan memberikan pandangan yang sangat membantu tentang bagaimana kebijakan-kebijakan yang berbeda yang mampu mengontrol pertumbuhan anggaran pemerintah dan konsekuensinya menghalangi tingkat defisit keuangan daerah. Penerimaan pemerintah daerah dipengaruhi oleh pertumbuhan ekonomi daerah. Pertumbuhan ekonomi merupakan salah satu indikator keberhasilan pembangunan suatu wilayah, selain jumlah penduduk juga mempengaruhi penerimaan pemerintah daerah.

Penerimaan sumber pendapatan di dalam UU No. 23/2014 Bagian Kelima mengenai Pendapatan, Belanja, dan Pembiayaan Pasal 285 Ayat (1) Sumber pendapatan Daerah terdiri atas:

- a. Pendapatan asli daerah meliputi:
  - 1. Pajak daerah;
  - 2. Retribusi daerah:
  - 3. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
  - 4. Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah;

<sup>40</sup> Loc.Cit.

- b. Pendapatan transfer; dan
- c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Sedangkan yang dimaksud dengan "Pendapatan Transfer" kemudian dipaparkan dalam Ayat (2) yang meliputi:

- a. Transfer pemerintah pusat terdiri atas:
  - 1. Dana perimbangan;
  - 2. Dana otonomi khusus:
  - 3. Dana keistimewaan; dan
  - 4. Dana desa.
- b. Transfer antar-daerah terdiri atas:
  - 1. Pendapatan bagi hasil; dan
  - 2. Bantuan keuangan.

Penerimaan pemerintah (baik pemerintah pusat maupun daerah) dapat berasal dari pungutan pajak maupun bukan pajak, serta sumbangan ataupun bantuan dan pinjaman. Untuk pemerintah daerah, sumbangan atau bantuan yang terbesar diterima biasanya dari pemerintah pusat. Hal ini dapat dijelaskan dalam Pasal 279 Ayat (1) UU No. 23/2014 mengatakan Pemerintah Pusat memiliki hubungan keuangan dengan Daerah untuk membiayai penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan kepada Daerah. Selanjutnya dalam Ayat (2) menjelaskan Hubungan keuangan dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:

- Pemberian sumber penerimaan Daerah berupa pajak daerah dan retribusi daerah;
- ii. Pemberian dana bersumber dari perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah;
- iii. Pemberian dana penyelenggaraan otonomi khusus untuk Pemerintahan Daerah tertentu yang ditetapkan dalam undangundang; dan

iv. Pemberian pinjaman dan/atau hibah, dana darurat, dan insentif (fiskal).

Adapun Fungsi-fungsi dari Anggaran Penerimaan Belanja Daerah adalah sebagai berikut:<sup>41</sup>

- 1) Fungsi Otorisasi, anggaran daerah merupakan dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
- 2) Fungsi Perencanaan, anggaran daerah merupakan pedoman bagi manajemen dalam
- 3) merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
- 4) Fungsi Pengawasan, anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan.
- 5) Fungsi Alokasi, anggaran daerah diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber days, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian.
- 6) Fungsi Distribusi, anggaran daerah harus mengandung arti/memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan.
- 7) Fungsi Stabilisasi, anggaran daerah harus mengandung arti/harus menjadi alat untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental perekonomian.

Selain penerimaan, seperti lazimnya sebuah organisasi, pemerintah melakukan banyak pengeluaran untuk membiayai kegiatan pembangunan. Pengeluaran tersebut bukan saja untuk menjalankan roda pemerintahan sehari-hari akan tetapi untuk membiayai kegiatan perekonomian, seperti menggerakan dan merancang kegiatan ekonomi yang masyarakatnya atau kalangan swasta yang tidak tertarik atau tidak dapat untuk menjalankannya.

-

Edward H., "Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah". Jurnal Ilmu Pemerintahan Widyapraja, Vol XLII No. 1, Tahun 2016, hlm. 8

Menilik kondisi di Indonesia saat ini, terdapat beberapa penyebab terjadinya ketergantungan fiscal dalam penerimaan di daerah yang bisa, dijabarkan sebagai berikut:<sup>42</sup>

Pertama, tingginya derajat sentralisasi dalam bidang perpajakan. Semua pajak utama yang paling produktif, baik pajak langsung maupun tidak langsung ditarik oleh pemerintah pusat. Pajak yang dikelola oleh pemerintah pusat adalah Pajak Penghasilan (PPh), Pajak Pertambahan Nilai (PPN), Pajak Penjualan atas Barang Mewah (PPnBM), Bea Materai, dan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB Perkebunan, Perhutanan dan Pertambangan).

Kedua, kurang berperannya perusahaan daerah sebagai sumber pendapatan daerah. Berdasarkan UU No 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang dimaksud dengan perusahaan daerah adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya diimiliki oleh pemerintah daerah. Tujuan pendirian perusahaan daerah adalah mencari laba untuk dana pembangunan daerah. Hal yang memungkinkan kurang berperannya perusahaan daerah sebagai sumber pendapatan daerah adalah kinerjanya yang kurang memadai serta daya saing dari kompetitor.

*Ketiga*, ketergantungan fiskal bisa juga bersumber dari perkembangan penduduk yang tidak diikuti dengan peningkatan penerimaan negara. Dana Alokasi Umum (DAU) untuk setiap daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal (fiscal gap) dan alokasi dasar.<sup>44</sup>

4

<sup>&</sup>lt;sup>42</sup> Yoga Nurdiana Nugraha, "Desentralisasi dan Ketergantungan Fiskal Daerah" artikel dalam https://news.detik.com/kolom/d-4406834/desentralisasi-dan-ketergantungan-fiskal-daerah.

<sup>&</sup>lt;sup>43</sup> Perusahaan-perusahaan banyak tersebar di daerah-daerah, transaksi-transaksi penjualan banyak terjadi di daerah-daerah, namun setiap penerimaan pajaknya merupakan pajak pemerintah pusat. Sedangkan Pajak Daerah sebenarnya jumlahnya cukup beragam, namun hanya sedikit yang dapat diandalkan sebagai sumber penerimaan, misalkan pajak hotel dan restoran.

Dana Alokasi Umum merupakan bagian Dana perimbangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal ayat (2) huruf a angka 1) terdiri atas: a. DBH: Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan tertentu APBN yang dialokasikan kepada Daerah penghasil berdasarkan angka persentase tertentu dengan tujuan

Keempat, masih terdapatnya persaingan antar pemerintah daerah. Persaingan ini timbul dari persaingan pajak (*tax competition*) antar daerah sebagai sumber PAD masing-masing. Pemotongan pajak lokal secara sepihak oleh satu daerah guna menarik investor akan diikuti oleh daerah lain agar tidak kehilangan investornya masingmasing.

kenaikan DAU dipersepsikan sebagai Kelima. kenaikan dibebankan pemerintah tanggung jawab yang pusat kepada pemerintah daerah. Oleh karena itu, penyesuaian belanja pemerintah daerah akan lebih tinggi daripada kenaikan DAU itu sendiri.

Pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten atau kota) didorong untuk meningkatkan pendapatan masing-masing melalui berbagai sumber seperti pajak dan retribusi, keuntungan dari perusahaan daerah, dan sumber pendapatan sah lainnya. Namun demikian, skema yang saat ini berlaku hanya memberi bagian kecil saja keutungan bagi daerah jika dibandingkan dengan pendapatan nasional secara keseluruhan. Pemerintah pusat tetap menguasai sumber-sumber penting penerimaan pajak pendapatan, pajak pertambahan nilai, dan lainnya. Kewenangan pemerintah daerah dalam menarik pajak daerah masih lemah.

Pemerintah daerah juga dibatasi ruangnya untuk mengkreasikan sumber-sumber penerimaan atau memperluas basis penerimaan hanya pada yang tercantum dalam UU No 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Hal tersebut membatasi anggaran pemerintah daerah untuk membiayai seluruh pengeluarannya

mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. b. DAU: Dana Alokasi Khusus adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, dan c. DAK: : Dana Alokasi Khusus adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

khususnya daerah-daerah yang tidak memiliki sumber daya alam. Melihat hal tersebut perlu adanya perbaikan formulasi kebijakan di bidang pendapatan daerah melalui pengembangan pajak dan retribusi daerah yang harmonis dengan pajak pusat agar menjadi signifikan untuk dijadikan andalan pendapatan daerah.

#### F. Transfer Antar Pemerintahan

Pada dasarnya, pemerintah kabupaten dan kota bertanggungjawab atas semua pelayaan masyarakat yang tidak diberikan oleh pemerintah pusat dan provinsi. Sepertiga dari anggaran belanja negara ditransfer ke anggaran daerah, sebagian besar dalam bentuk *block grants*. Hampir 26 persen pendapatan nasional ditransfer ke daerah melalui mekanisme dana alokasi umum. Pengelolaan belanja pegawai negeri sipil yang mencapai dua juta orang juga telah dialihkan ke daerah.45

Setelah UU No 22/1999 dan No 25/1999 diberlakukan, desentralisasi bergulir secara bertahap. Adanya tuntutan untuk memperjelas aturan desentralisasi dan untuk mempertahankan laju pembangunan melalui peningkatan pelayanan yang lebih cepat, pemerintah dan parlemen merevisi UU No 22/1999 dan No 25/1999 dan memberlakukan UU No 32/2004 tentang Pemerintah Daerah dan U No 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Begitu pula dengan lahirnya UU Nomor 12 tahun 2008, UU No. 23 tahun 2014, serta UU No. 9 tahun 2015. Hal ini sebagaimana diamanatkan dalam setiap peraturan perundang-undangan tersebut yang telah memberikan kewenangan kepada daerah untuk secara luas dan bertanggung jawab mengurusi dan mengelola rumah tangganya sendiri.

Bergantinya peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah dimaksudkan untuk menyempurnakan

42 | Riza Multazam Luthfy, S. H., M.H. etc.

<sup>&</sup>lt;sup>45</sup> Colfer C.J.P., Dahal, G.R. dan Capistrano, D. Op.cit., hlm. 174.

desentralisasi. Lebih jauh, desentralisasi fiskal Indonesia juga diharapkan dapat meningkatkan efisiensi alokasi sumberdaya nasional dengan jalan melimpahkan kewenangan ke tingkat sub-nasional. Pelimpahan kewenangan juga dimaksudkan untuk menjawab aspirasi daerah, memperbaiki struktur fiskal, dan memobilisasi pendapatan nasional dan daerah. Terbitnya UU No 9/2015 dimaksudkan untuk memenuhi prinsip "uang mengikuti fungsi".

Berdasarkan prinsip ini, dana perimbangan diadakan untuk memastikan pemerintah daerah dapat menyediakan pelayanan dasar kepada masyarakat dengan menggunakan kemampuan keuangannya. Karena proses desentralisasi Indonesia dimaksudkan untuk menjamin keadilan, perlakuan yang adil harus diberikan kepada setiap pemerintah daerah untuk menutup celah antara kebutuhan dan kemampuan.

Adalah sangat penting adanya penyediaan pelayanan dasar yang sama bagi seluruh rakyat Indonesia oleh pemerintah daerah masingmasing. Namun, mengalokasikan jumlah uang yang sama kepada setiap pemerintah daerah bukan berarti perlakuan yang adil, karena setiap pemerintah daerah mempunyai kebutuhan dan kemampuan yang berbeda. Alokasi harus dibuat sedemikian rupa sehingga tiap pemerintah daerah paling sedikit harus dapat menjembatani celah antara kebutuhan minimumnya dengan kemampuan keuangan maksimumnya.

Di bawah UU No 9/2015, pemerintah daerah menguasai sumber-sumber penerimaan penting (pajak hotel dan restoran, royalti, hiburan, periklanan, perpakiran, penerangan jalan, dan pertambangan tertentu). provinsi menguasai lebih banyak sumber (pendaftaran kendaraan bermotor, pajak pindahan dan bahan bakar dan iuran biaya penggunaan air), dan pemerintah pusat mengelola sumber paling penting dan menguntungkan (pajak penghasilan, pengalihan hak kepemilikan, dan penerimaan dana lainnya). Menurut undang-undang, daerah menerima Dana Desentralisasi<sup>46</sup>, Dana Dekonsentrasi<sup>47</sup> dan Dana Tugas Pembantuan<sup>48</sup>.



46 Dana Desentralisasi adalah dana yang berasal dari **APBD** Provinsi/Kabupaten/Kota sebagai konsekuensi atas penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan sendiri dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Lihat Surat Edaran Menteri dalam Negeri Nomor: 050/200/II/Bangda/2008 Pedoman Penyusunan Rencana tentang Kerja Pembangunan Daerah (RKPD).

<sup>47</sup> Dana Dekonsentrasi adalah dana yang berasal dari APBN yang dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan Dekonstrasi, tidak termasuk dana yang dialokasikan untuk instansi vertikal pusat di daerah. Lihat *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, (Yogyakarta: Pustaka Yustisia, 2005), hlm. 9.

<sup>48</sup> Dana Tugas Pembantuan adalah dana yang berasal dari APBN yang dilaksanakan oleh Daerah yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan Tugas Pembantuan. Lihat *Undang-Undang..., Loc.cit*.

## 44 | Riza Multazam Luthfy, S. H., M.H. etc.

# PENUTUP **BAB IV**

# Konklusi Perbandingan Federalisme di Amerika Serikat dan Otonomi di Daerah Indonesia

Dari berbagai uraian di atas, ada beberapa kesimpulan yang bisa ditarik untuk mengetahui perbandingan sistem pemerintahan di Amerika Serikat dan Indonesia, antara federalime dan otonomi daerah yakni:

- 1. Di Amerika Serikat, pemerintah federal mempunyai kekuasaan penuh atas nama negara bagian dalam berhubungan dengan negara-negara lain. Berbeda halnya dengan Indonesia, di mana dalam menjalin hubungan dengan negara lainnya, pemerintah daerah boleh menjalin hubungan dengan negara lainnya, dengan syarat mendapatkan izin dari pemerintah pusat.
- 2. Di Amerika Serikat, masing-masing pemerintah federal dan negara bagian mempunyai kedaulatan tersendiri. Berbeda halnya dengan Indonesia, di mana pemerintah daerah tidak memiliki kedaulatan. Posisinya hanya sebagai subdivisi pemerintah nasional. Jadi, kedaulatan tetap berada pada pemerintah nasional.
- 3. Di Amerika Serikat, kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian diatur sedemikian rupa, di mana pemerintah negara bagian tidak hanya sebagai pelaksana kebijaksanaan pemerintah federal. Ini hampir sama dengan Indonesia, di mana setelah diwujudkannya desentralisasi, pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk mengatur dirinya sendiri, kecuali dalam beberapa bidang yang harus ditentukan oleh pemerintah pusat.
- 4. Di Amerika Serikat, keberadaan negara bagian lebih dulu dibanding pemerintah federal, sehingga cenderung

- menghendaki otonomi yang lebih besar dan kekuasaan yang luas. Di Indonesia, terutama sejak lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999, pemerintah daerah juga memiliki otonomi yang lebih besar daripada sebelumnya.
- 5. Di Amerika Serikat, negara bagian memiliki "pouvoir constituent", yakni kewenangan untuk membentuk undangundang dasar. Di Indonesia, undang-undang dasar mengatur dua pemerintahan (pusat dan daerah) sekaligus.
- 6. Dalam penyelenggaraan federalisme di Amerika Serikat, terdapat beberapa jenis bantuan yang disalurkan kepada negara bagian. Desentralisasi fiskal Indonesia dilakukan dengan cara melimpahkan kewenangan nasional ke tingkat sub-nasional, dengan harapan agar dapat meningkatkan efisiensi.

#### DAFTAR PUSTAKA

## Buku dan Ensiklopedi

- Budiardjo, Miriam. Dasar-dasar Ilmu Politik. Cetakan ketiga puluh. Jakarta: PT. Dian Rakyat, 2007.
- Cipto, Bambang. Politik dan Pemerintahan Amerika. Yogyakarta: Lingkaran, 2003.
- Colfer C.J.P., Dahal, G.R. dan Capistrano, D. (penyunting). Lessons from Forest Decentralization: Money, Justice and the Quest for Good Fovernance in Asia-Pacific, London, 2008. Diterjemahkan oleh Kuswanda, Heru Komarudin dan Chaerudin Mangkudisastra, Pelajaran dari Desentralisasi Kehutanan: Mencari Tata Kelola yang Baik dan Berkeadilan di Asia-Pasifik, Badan Planologi Kehutanan, Departemen Kehutanan dan Center for International Forestry Research (CIFOR), 2009.
- Ensiklopedi Umum, Cetakan Ke-16, Yogyakarta: Kanisius,
- Gonggong, Anhar. Amandemen Konstitusi, Otonomi Daerah, dan Federalisme: Solusi untuk Masa Depan. Jogjakarta: Media Pressindo, 2001.
- Huda, Ni'matul. Hukum Pemerintahan Daerah, Cetakan kedua, Bandung: Nusa Media, 2010.
- Koesoemahatmadja. Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia, Bandung: Bina Cipta, 1979.
- LS, Syahda Guruh. Menimbang Otonomi vs Federal. PT. Remaja Bandung: Rosdakarya, 2000.
- Manan, Bagir. Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994.
- Nurcholis, Hanif. Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah. Jakarta: Grasindo, 2007.

- Nurlan, Darise. *Pengelolaan Keuangan Daerah*. Jakarta: PT Indeks, 2006.
- Pickett, George & John J. Hanlon, *Public Health: Administration and Practice*, 9<sup>th</sup> Ed. Times Mirror/Mosby College Publishing, St.louis, 1990. Diterjemahkan oleh Ali Ghufron Mukti, *Kesehatan Masyarakat: Administrasi dan Praktik, Ed.9*, Jakarta: Penerbit Buku Kedokteran EGC, 2009.
- Riwu Kaho, Josef. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Penerbit Rajawali Pers, 1997.
- Salatalohy, Fahmi dan Rio Pelu (Ed.), *Nasionalisme Kaum Pinggiran:* dari Maluku, tentang Maluku, untuk Indonesia, Yogyakarta: LKiS, 2004.

### Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tetang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Susunan Pemerintahan Daerah yang Demokratis.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pemerintahan Daerah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat di Daerah

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

UU No 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Undang-Undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

#### Jurnal dan Artikel

- Adiyanta, F.C. Susila. "Menakar Produk Regulasi Pemerintah Kabupaten/Kota yang Kondusif bagi Investasi di Daerah". Adminitrative Law & Governance Journal Vol. 1 Edisi 3 Agustus 2018.
- Edward H., "Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dengan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah". Jurnal Ilmu Pemerintahan Widyapraja, Vol XLII No. 1, Tahun 2016.
- Yoga Nurdiana Nugraha, "Desentralisasi dan Ketergantungan Fiskal dalam https://news.detik.com/kolom/dartikel Daerah" 4406834/desentralisasi-dan-ketergantungan-fiskal-daerah.



### **BIOGRAFI PENULIS**

## **Riza Multazam Luthfy**

Penulis adalah dosen Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri (UIN) Sunan Ampel Surabaya. Saat ini penulis menempuh studi pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta. Karya-karyanya bertebaran di jurnal dan media, seperti Kompas, Koran Tempo, Media Indonesia,



Jawa Pos, Republika, Seputar Indonesia, Suara Pembaruan, Bisnis Indonesia, Kontan, Suara Karya, Lampung Post, Koran Jakarta, Jurnal Nasional, Suara Merdeka, Sinar Harapan, Kedaulatan Rakyat, Minggu Pagi, Koran Merapi, Tribun Jogja, Harian Jogja, Solo Pos, Bali Post, Pikiran Rakyat, Tribun Jabar, Riau Pos, Metro Riau, Banjarmasin Post, Sriwija<mark>ya Post, Sura</mark>bay<mark>a P</mark>ost, Radar Surabaya, Malang Post, Radar Malang, Radar Bojonegoro, Sumut Pos, Padang Ekspres, Haluan, Sumatera Ekspres, Jurnal Medan, Harian Waktu, Analisa, Waspada, Serambi Indonesia, Setelit Post, Kendari Pos, Jateng Pos, Duta Masyarakat, Fajar Sumatera, Suara NTB, Basis, Sagang, Cahaya Nabawiy, Sabili, jurnalruang.com, detik.com, indonesiana.tempo.co, dan basabasi.co. Bukunya yang telah terbit berjudul Potret Legislatif Desa Pasca Reformasi (Diandra Creative, 2014) serta *Jagoan dan Kekuasaan* (Basabasi, 2018). Adapun bersama para pegiat dan peneliti desa lainnya menulis buku Potret Politik & Ekonomi Lokal di Indonesia (Institute for Research and Empowerment [IRE], 2017). Selain diundang sebagai pemateri dalam beragam seminar dan forum nasional, penulis juga dipercaya menjadi editor jurnal, buku dan majalah.