

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

### BAB III

## TINJAUAN PUSTAKA

### A. Pengertian Pemerintahan

Pemerintahan dalam arti luas adalah segala bentuk kegiatan atau aktivitas penyelenggara Negara yang dilakukan oleh organ-organ Negara yang mempunyai otoritas atau kewenangan untuk menjalankan kekuasaan dalam rangka mencapai tujuan. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit adalah aktivitas atau kegiatan yang dilakukan oleh fungsi eksekutif saja dalam hal ini yang dilakukan oleh presiden, menteri-menteri sampai birokrasi paling bawah.<sup>22</sup>

Sarjana Hukum Indonesia terkenal, Prof. R. Djokosutono, S.H. mengatakan bahwa, Negara dapat pula diartikan sebagai suatu organisasi manusia atau kumpulan-kumpulan manusia, yang berada di bawah suatu pemerintahan yang sama. Pemerintahan ini sebagai alat untuk bertindak demi kepentingan rakyat untuk mencapai tujuan organisasi Negara, antara lain kesejahteraan, pertahanan, keamanan, tata tertib, keadilan, kesehatan dan lain-lain.<sup>23</sup>

Untuk dapat bertindak dengan sebaik-baiknya guna mencapai tujuan tersebut, pemerintah mempunyai wewenang, wewenang mana dibagikan lagi kepada alat-alat kekuasaan Negara, agar tiap sektor tujuan Negara dapat

<sup>22</sup>Nurmi Chatim, *Hukum Tata Negara*, (Pekanbaru:Cendikia Insani, 2006), h. 46

<sup>23</sup>C.S.T kansil, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia*, (Jakarta:PT. Rineka Cipta, 2000), h. 91

bersamaan dikerjakan. Berkenaan dengan pembagian wewenang ini, maka terdapatlah suatu pembagian tugas Negara kepada alat-alat kekuasaan Negara.<sup>24</sup>

Yang dimaksud dengan sistem pemerintahan adalah suatu tatanan atau susunan pemerintahan yang berupa suatu struktur yang terdiri dari organ-organ pemegang kekuasaan di dalam Negara dan saling melakukan hubungan fungsional diantara organ-organ Negara tersebut baik secara vertikal maupun secara horizontal untuk mencapai suatu tujuan yang ingin dicapai.<sup>25</sup>

## B. Pemerintahan Daerah

Dalam pasal 1 ayat 1 dinyatakan bahwa Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk Republik. Negara yang merdeka dan berdaulat dimana seluruh Negara yang berkuasa hanya satu pemerintah (pusat) yang mengatur daerah. Negara kesatuan memakai azas sentralisasi, azas desentralisasi, azas dekonsentrasi dan azas pembantuan.<sup>26</sup>

### 1. Asas Sentralisasi

Dimana segala sesuatu dalam Negara itu langsung diatur, diurus oleh pemerintah pusat, dan daerah-daerah hanya melaksanakan.

### 2. Asas Desentralisasi

Dimana kepala daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Hans menyatakan pengertian desentralisasi berkaitan dengan pengertian Negara, sedangkan Negara

<sup>24</sup>*Ibid.*

<sup>25</sup>*Ibid.*

<sup>26</sup>*Ibid.*

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

merupakan tatanan hukum, karena itu pengertian desentralisasi menyangkut sistem hukum atau kaedah-kaedah hukum yang berlaku dalam suatu Negara, ada daerah yang berlaku umum dalam suatu Negara disebut juga kaedah sentral. Adapula kaedah-kaedah yang hanya berlaku dalam daerah atau wilayah tertentu disebut kaedah lokal.<sup>27</sup>

Bagir Manan menyatakan bahwa yang dimaksud desentralisasi ialah bentuk dari susunan organisasi Negara yang terdiri dari satuan-satuan pemerintah pusat dan satuan pemerintah-pemerintah yang lebih rendah yang dibentuk baik berdasarkan teritorial maupun fungsi pemerintahan tertentu. Jadi lebih ditujukan kepada bangunan organisasi yang terstruktur dan berjenjang-jenjang.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah pengertian desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya, menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup>*Ibid.*

<sup>28</sup>*Ibid.*

#### Hak Cipta Dilindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.<sup>29</sup>

#### 3. Asas Dekonsentrasi

Adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan atau kepala instansi vertikal di wilayah tertentu. Menurut Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah disebutkan dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.<sup>30</sup>

#### 4. Asas Tugas Pembantuan

Asas tugas pembantuan adalah asas yang menyatakan tugas turut serta dalam pelaksanaan urusan pemerintah yang ditugaskan kepada pemerintah daerah dengan kewajiban mempertanggungjawabkannya kepada yang memberi tugas. Misalnya, kotamadya menarik pajak-pajak tertentu seperti pajak kendaraan, yang sebenarnya menjadi hak dan urusan pemerintah pusat. Berdasarkan prinsip-prinsip di atas, jelaslah bahwa

<sup>29</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>30</sup> *Ibid.*

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

wilayah Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah otonom dan wilayah-wilayah administrasi.<sup>31</sup>

Daerah otonom atau daerah kesatuan adalah masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu, yang berhak, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Daerah dibentuk berdasarkan asas desentralisasi. Wilayah administrasi atau wilayah adalah lingkungan kerja perangkat pemerintah yang menyelenggarakan tugas pemerintahan umum di daerah. Wilayah dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi. Syarat-syarat dibentuknya suatu daerah, antara lain adalah :<sup>32</sup>

- a. Mampu membiayai kehidupannya (kemampuan ekonomi)
- b. Jumlah penduduk yang ditentukan
- c. Luas daerah
- d. Memperhatikan pertahanan dan keamanan nasional
- e. Pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa
- f. Dapat melaksanakan pembangunan untuk daerahnya

Adapun Prinsip Pelaksanaan Otonomi Daerah di dalam sebuah pemerintahan daerah adalah sebagai berikut:<sup>33</sup>

<sup>31</sup> C.S.T. Kansil dkk, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta: Bumi Aksara, 2008), h.

<sup>32</sup> *Ibid.*

<sup>33</sup> Nurmi Chatim, *op.cit.*, h.68.

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- a. Prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah di luar yang menjadi urusan pemerintah
- b. Prinsip ekonomi yang nyata dan bertanggung jawab yaitu berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi daerah setiap daerah tidak selalu sama
- c. Pelaksanaan otonomi daerah harus berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dan memperhatikan aspirasi masyarakat

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah berorientasi kepada pembangunan, yaitu pembangunan dalam arti luas, yang meliputi semua segi kehidupan dan penghidupan. Dengan demikian, otonomi daerah lebih condong merupakan kewajiban dari pada hak. Hal ini berarti bahwa daerah berkewajiban melancarkan jalannya pembangunan dengan sungguh-sungguh dan penuh rasa tanggung jawab sebagai sarana untuk mencapai cita-cita bangsa, yaitu masyarakat yang adil dan makmur, baik material maupun spiritual.<sup>34</sup>

Pengarahan-pengarahan yang harus diperhatikan dalam pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab ialah bahwa.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> C.S.T. Kansil dkk, *op.cit.*, h. 144.

<sup>35</sup> *Ibid.*

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- a. Otonomi daerah harus sesuai dengan pembinaan politik dan kesatuan bangsa
- b. Keserasian hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah atas dasar keutuhan Negara kesatuan harus terjamin
- c. Perkembangan dan pembangunan daerah harus terjamin

Asas dekonsentrasi dan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah sama pentingnya. Apakah suatu urusan pemerintah di daerah akan tetap diselenggarakan oleh perangkat pemerintah pusat (atas dasar asas dekonsentrasi) atau diserahkan kepada daerah sehingga menjadi urusan otonomi (atas dasar asas desentralisasi) terutama didasarkan pada daya guna dan hasil guna penyelenggaraan urusan pemerintah itu.<sup>36</sup>

### C. Pembangunan Daerah

Pembangunan daerah sebagai bagian integrasi dari pembangunan nasional tidak bisa dilepaskan dari prinsip otonomi daerah. Sebagai daerah otonom suatu daerah harus memiliki kewenangan dan tanggung jawab dalam menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi, dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Untuk mendukung terselenggaranya otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di daerah secara proposional dan berkeadilan, jauh dari praktek KKN serta adanya perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.<sup>37</sup>

<sup>36</sup>*Ibid.*

<sup>37</sup>Juniarso Ridwan dkk, *hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, (Bandung: Nuansa, 2012), h. 116

Di samping berbagai kemajuan yang sudah dicapai, pembangunan daerah dihadapkan pada permasalahan pokok berupa meningkatnya kesenjangan antara kota dan desa. Pertumbuhan yang tidak seimbang antara kota-kota besar atau metropolitan dengan kota-kota menengah dan kecil dengan pemusatan ekonomi serta pertumbuhan kota-kota menengah dan kecil serta kawasan pedesaan yang berjalan lambat mengakibatkan berbagai kesenjangan tersebut di atas. Di samping itu, kemampuan masing-masing daerah tidak merata dalam kapasitas kelembagaan, sumber daya manusia aparatur, pengelolaan keuangan, dan kapasitas anggota legislatif.<sup>38</sup>

#### 1. Otonomi Daerah dan Pembangunan daerah

Kebijaksanaan pembangunan yang sentralistik dampaknya sudah kita ketahui, yaitu ketimpangan antar daerah. Ahli pembangunan ekonomi regional sudah melakukan kajian yang intensif akan hal itu. Akan tetapi, pembangunan daerah tidak akan datang dan terjadi dengan begitu saja. Pembangunan di daerah baru akan berjalan kalau sejumlah prasyarat dapat dipenuhi, terutama oleh para penyelenggara pemerintahan di daerah, yaitu pihak legislatif dan eksekutif di daerah (gubernur, bupati, dan walikota, serta DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota).<sup>39</sup>

Otonomi Daerah memiliki sejumlah kewenangan dan strategi dalam memajukan daerah, semua aturan yang ada di daerah harus sesuai dengan aturan-aturan yang berlaku dan tidak bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi kedudukannya. Hal-hal yang bisa dilakukan oleh

<sup>38</sup> Afifuddin, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, (Bandung:Alfabeta, 2012), h. 120

<sup>39</sup> *Ibid.*

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.



pemerintah daerah dalam memajukan pembangunan di daerah, antara lain:<sup>40</sup>

a. Fasilitas

Di samping fungsi yang lainnya, fungsi pemerintah daerah yang sangat esensial adalah memfasilitasi segala bentuk kegiatan di daerah, terutama dalam bidang perekonomian. Segala bentuk perizinan hendaklah dipermudah, bukan sebaliknya, yaitu dengan menciptakan segala bentuk birokrasi yang akan menyulitkan kalangan pengusaha dan investor untuk menanamkan modalnya di daerah tersebut.

Logika yang hendaknya digunakan oleh pemerintah daerah adalah mempersilahkan penggunaan sarana dan prasarana serta sumber daya daerah (tanah, hutan, tambang, dan lain-lain) untuk kegiatan ekonomi daerah. Yang paling utama adalah bagaimana menciptakan lapangan kerja secara maksimal bagi warga masyarakat, sehingga di samping warga masyarakat akan memiliki harga diri, pengangguran juga dapat dikurangi.<sup>41</sup>

b. Pemerintah Daerah Harus Kreatif

Pemerintah daerah berkaitan pula dengan inisiatif lokal, dan untuk berinisiatif diperlukan kreativitas dari para penyelenggara pemerintahan. Karena itu, pejabat pemerintah daerah sekarang ini benar-benar dituntut untuk kreatif, kalau tidak demikian, masyarakat akan mempertanyakan kapasitasnya. Kreativitas tersebut menyangkut

<sup>40</sup>*Ibid.*

<sup>41</sup>*Ibid.*

Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.

b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:

- a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
- b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.

2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

bagaimana mengalokasikan dana, apakah yang bersumber dari Dana Alokasi Umum (DAU) atautkah PAD, secara tepat, adil, dan propesional. Berapa untuk gaji atau honor, biaya operasional, sarana sosial, sarana dan prasarana fisik, dan lainnya.<sup>42</sup>

c. Politik Yang Stabil

Masyarakat dan pemerintah di daerah harus menciptakan suasana politik lokal yang kondusif bagi dunia usaha dan pembangunan ekonomi. Orang tidak akan mungkin mau menanamkan uangnya di suatu daerah dengan situasi politik lokal yang tidak stabil. Karena pemerintah tidak transparan dalam pembuatan kebijaksanaan publik maka hal itu kemudian mendorong terjadinya gerakan protes, dan tentu saja akanmengganggu jalannya pemerintah.

Dalam mengkaji berbagai masalah pembangunan diperlukan konsep-konsep pembangunan yang sudah standar. Konsep-konsep yang demikian di perlukan untuk menciptakan bahasa pembangunan yang sama antara berbagai akademisi maupun praktisi pembangunan. Berbagai konsep ini sebenarnya telah merupakan bagian dari berbagai teori ekonomi pada umumnya dan secara khusus oleh berbagai teori pembangunan yang telah berkembang selama ini.

Beberapa konsep-konsep pembangunan diantaranya :<sup>43</sup>

1. Konsep Ekonomi Makro

<sup>42</sup>*Ibid.*

<sup>43</sup> Lembaga Administrasi Negara, *Konsep Dan Indikator Pembangunan*, (Jakarta:PT. Toko Gunung Agung, 2008), h. 30

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Karena hasil akhir proses pembangunan adalah adanya pertumbuhan ekonomi maka diperlukan suatu konsep yang menggambarkan adanya peningkatan kegiatan ekonomi secara menyeluruh yang meningkatkan kesejahteraan ekonomi masyarakat. Konsep ekonomi makro ini disebut pendapatan nasional.

## 2. Konsep Kependudukan dan Ketenagakerjaan

Selain konsep ekonomi makro, maka beberapa konsep pembangunan penting lainnya menyangkut konsep kependudukan. Bagi setiap penyelenggara Negara, pemahaman konsep pembangunan tentang kependudukan sangat penting karena pengkajian masalah-masalah pembangunan diberbagai bidang seperti, di pendidikan, kesehatan dan pembangunan infrasturktur lainnya perlu berangkat dari pemahaman tentang profil kependudukan yang menyangkut persebaran geografis penduduk, pengelompokan penduduk berdasarkan kelompok umur dan sebagiannya.<sup>44</sup>

Misalnya, dibidang pendidikan perlu diketahui profil kependudukam untuk mengetahui kebutuhan sarana dan prasarana pendidikan yang masih harus dibangun sesuai dengan kebutuhan yang berbeda-beda antara berbagai kelompok penduduk yang bersangkutan.

---

<sup>44</sup>*Ibid.*

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

## D. Otonomi daerah

Dengan lahirnya pemerintah baru dengan kabinet Persatuan Nasional masalah otonomi daerah semakin mendapat perhatian, khususnya dengan dibentuknya kementerian Negara Urusan Otonomi Daerah. Seperti telah disebutkan di atas bahwa sejak tahun 1980 dengan menurunnya penerimaan minyak dan gas bumi dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) telah timbul kemauan untuk meningkatkan kemampuannya dalam mengumpulkan pendapatan asli daerah (PAD) dengan maksud agar subsidi dari pemerintah pusat dapat dikurangi dan mengurangi beban APBN.<sup>45</sup>

### 1. Sistem Desentralisasi (Otonomi Daerah)

Untuk merealisasikan keinginan desentralisasi guna mengurangi ketergantungan daerah kepada pemerintah pusat tersebut, pada tahun 1997 telah lahir Undang-Undang Republik Indonesia No. 19/1997 tentang pajak daerah, peraturan pemerintah No. 21/1997 tentang pajak bahan bakar kendaraan bermotor. Dengan demikian siap sudah bagi pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk melaksanakan sistem pemerintahan yang meletakkan peranan pemerintah daerah pada posisi yang sangat krusial dalam meningkatkan kesejahteraan warganya. Peranan pajak dan retribusi sebagai sumber pendapatan daerah yang utama disamping

<sup>45</sup>M. Suparmoko, *Ekonomi Publik*, (Yogyakarta: Andi Offset, 2002), h. 16

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

danaperimbangan yang diperoleh dari hasil eksploitasi sumber daya alam akan sangat menentukan kekuatan dari APBD.

Undang –Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, khususnya pasal 10 menegaskan bahwa (1) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (2) meliputi:<sup>46</sup>

- a. Politik luar negeri;
- b. Pertahanan ;
- c. Keamanan;
- d. Yustisi;
- e. Moneter dan fiskal nasional; dan
- f. Agama

(2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah pusat:

- a. melaksanakan sendiri; atau
- b. melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi

Selanjutnya yang dimaksud dengan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum dengan batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Kemudian yang

<sup>46</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

dimaksud dengan otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Adapun yang menjadi tujuan dari pengembangan otonomi daerah adalah:<sup>47</sup>

- a. Memberdayakan masyarakat
- b. Menumbuhkan prakarsa dan kreativitas
- c. Meningkatkan peran serta masyarakat
- d. Mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Di samping itu perlu diketahui bahwa di sisi lain ada sistem pemerintahan yang bersifat sentralisasi di masa pengambilan keputusan lebih banyak ditentukan oleh pemerintah pusat dengan alasan di antaranya adalah :

- a. Untuk memelihara aspek pemerataan antar daerah
- b. Kemampuan administrasi di banyak pemerintah daerah masih lemah
- c. Masih terdapat perbedaan yang tinggi dalam kondisi dan kemampuan keuangan daerah
- d. Untuk mengurangi gerakan separatis
- e. Untuk perencanaan nasional dalam pembangunan sosial dan ekonomi

<sup>47</sup> M. Suparmoko, *op.cit.*, h.18

## Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Dalam kaitannya dengan sistem desentralisasi dan dekonsentrasi dikembangkan pula sistem keuangan daerah yang mendukung yaitu bahwa penyelenggaraan tugas pemerintah daerah yang dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibiayai atas beban APBD, dan penyelenggaraan tugas pemerintah pusat di daerah dibiayai atas beban APBN.

## 2. Keuangan Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, kemampuan daerah otonom kabupaten dan kota pada pasal 12, yaitu ada 6 bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan, yakni:<sup>48</sup>

- 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;

Enam bidang pemerintahan dan pembangunan tersebut sangat luas. Dalam ekonomi klasik yang menganjurkan perdagangan bebas, campur tangan pemerintah sangat dibatasi yaitu hanya dalam tiga hal yang berkaitan dengan kesejahteraan sosial, penyediaan prasarana dasar, dan pertahanan keamanan.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>49</sup>Rahardjo Adisasmita, *Pembiayaan Pembangunan Daerah*, (Yogyakarta:Graha Ilmu, 2011), cet. Ke-1, h. 3

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Untuk dapat melaksanakan otonomi daerah secara baik dan berhasil dibutuhkan persyaratan utama yaitu tersedianya sumber daya manusia dalam jumlah yang cukup dan berkemampuan serta memiliki profesionalisme, kapasitas organisasi dan manajemen yang tangguh, sarana dan prasarana yang berkapasitas dan leadership yang kuat, dan tersedianya dana yang mampu membiayai anggaran rutin dan anggaran pembangunan daerah. Dalam kenyataannya, sebagian besar daerah otonom tidak mampu memenuhi persyaratan secara optimal, sehingga pelaksanaan otonomi daerah tidak optimal pula, baik secara operasional, fungsional, maupun secara finansial.<sup>50</sup>

Pemberian otonomi yang luas kepada daerah-daerah merupakan upaya untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Salah satu kendala utama yang dihadapi dalam pelaksanaan otonomi daerah, yaitu terbatasnya sumber-sumber pembiayaan untuk pelaksanaan desentralisasi. Oleh karena itu harus diupayakan untuk mengoptimalkan sumber-sumber pembiayaan untuk pembangunan daerah, baik yang bersumber dari luar daerah (negeri) maupun yang bersumber dari dalam negeri adalah :

1. Pendapatan Asli Daerah, yaitu :
  - a. Hasil pajak daerah
  - b. Hasil retribusi daerah

---

<sup>50</sup>*Ibid.* h. 4



#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

- c. Hasil perusahaan daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan
2. Dana Perimbangan
    - a. Bagian daerah dari penerimaan pajak bumi dan bangunan, Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, dan penerimaan dari sumber daya alam
    - b. Dana Alokasi Umum (DAU)
    - c. Dana Alokasi Khusus (DAK)
    - d. Pinjaman daerah
    - e. Lain-lain penerimaan yang sah, antara lain hibah, dana darurat, dan penerimaan lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam upaya mengoptimalkan sumber-sumber pembiayaan untuk pelaksanaan pembangunan daerah dalam rangka mewujudkan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggungjawab, adalah merupakan satuan kajian yang mendasar adalah penting dan sangat menarik untuk dilakukan pembahasan secara luas agar dapat dipahami oleh khalayak masyarakat, khususnya para pengelola dan staf aparat di tingkat daerah otonom, yang diharapkan memperoleh wawasan yang luas dan kemampuan analisis yang tajam dalam kajian pembiayaan pembangunan daerah.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup>*Ibid.* h. 5

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

Ketentuan tentang pokok-pokok pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah telah diatur dengan peraturan pemerintah (PP) Nomor 165 Tahun 2000 tentang Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah. Pokok-pokok peraturan pemerintah tersebut antara lain:<sup>52</sup>

- a. Prinsip-prinsip transparansi dan akuntabilitas mengenai penyusunan, perubahan dan perhitungan APBD, pengelolaan, kas, tata cara pelaporan, pengawasan internal otoritas dan sebagainya, serta merupakan pedoman bagi sistem dan prosedur pengelolaan;
- b. Pedoman laporan pertanggungjawaban yang berkaitan dengan pelayanan yang dicapai, biaya satuan komponen kegiatan, dan standar akuntansi pemerintah daerah, serta persentase jumlah penerimaan APBD untuk biaya administrasi umum dan pemerintahan umum.

Kepala Daerah adalah pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan daerah. Selaku pejabat pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan daerah, kepala daerah mendelegasikan sebagian atau seluruh kewenangannya kepada sekretaris daerah dan atau perangkat pengelola keuangan daerah.

---

<sup>52</sup>*Ibid.* h. 41

## E. Asas Keadilan

Satjipto Rahardjo telah mencatat beberapa rumusan atau pengertian keadilan, yang disampaikan oleh banyak pemikir keadilan, yang diantaranya<sup>53</sup>.

1. Keadilan adalah kemauan yang bersifat tetap dan terus menerus untuk memberikan kepada setiap orang apa yang semestinya untuknya
2. Keadilan adalah suatu kebijakan politik yang aturan-aturannya menjadi dasar dari peraturan Negara dan aturan-aturan ini merupakan ukuran tentang apa yang hak (Aristoteles)
3. Keadilan adalah kebijakan yang memberikan hasil, bahwa setiap orang mendapat apa yang merupakan bagiannya (keadilan Justinian)
4. Setiap orang bebas untuk menentukan apa yang akan dilakukannya, asal ia tidak melanggar kebebasan yang sama dari orang lain
5. Roscoe Pound melihat keadilan dalam hasil-hasil konkret yang bisa diberikannya kepada masyarakat
6. Tidak ada arti lain bagi keadilan kecuali persamaan pribadi (Nelson)
7. Norma keadilan menentukan ruang lingkup dari kemerdekaan individual dalam mengejar kemakmuran individual, sehingga dengan demikian membatasi kemerdekaan individu di dalam batas-batas sesuai dengan kesejahteraan umat manusia

<sup>53</sup>E. Fernando M. Manulla, *Menggapai Hukum Berkeadilan*, (Jakarta: Buku Kompas, 2007), cet. Ke-1, h. 98

Namun secara umum, ada unsur-unsur formal dari keadilan sesuai dengan pembagian aliran keadilan menurut Kelsen dan Rawls yang pada dasarnya terdiri atas :<sup>54</sup>

1. Bahwa keadilan merupakan nilai yang mengarahkan setiap pihak untuk memberikan perlindungan atas hak-hak yang dijamin oleh hukum (unsur hak)
2. Bahwa perlindungan ini pada akhirnya harus memberikan manfaat kepada setiap individu (unsur manfaat)

#### Hak Cipta Diindungi Undang-Undang

1. Dilarang mengutip sebagian atau seluruh karya tulis ini tanpa mencantumkan dan menyebutkan sumber:
  - a. Pengutipan hanya untuk kepentingan pendidikan, penelitian, penulisan karya ilmiah, penyusunan laporan, penulisan kritik atau tinjauan suatu masalah.
  - b. Pengutipan tidak merugikan kepentingan yang wajar UIN Suska Riau.
2. Dilarang mengumumkan dan memperbanyak sebagian atau seluruh karya tulis ini dalam bentuk apapun tanpa izin UIN Suska Riau.

---

<sup>54</sup>*Ibid.* h. 100