

Suluh Media

# HUKUM OTONOMI DAERAH



Malicia Evendia  
Indah Satria

DOKUMEN LEMBAGA PENGEMBANGAN PENDELAJARAN DAN PENJAMIN MUTU UNILA	
TANGGAL	10 Juni 2022
No. TERAFTAR	345/BA/LP3M/2022
PARAF	<i>[Signature]</i>

**LEMBAR PENGESAHAN**

Judul : Hukum Otonomi Daerah  
 Penulis : Malicia Evendia, S.H., M.H., e.t.c.  
 Editor : Ade Arif Firmansyah, S.H., M.H.  
 Instansi : Fakultas Hukum Universitas Lampung  
 Jenis Publikasi : Buku Ajar  
 Nomor ISBN : 978-623-7572-51-0  
 Penerbit : SULUH MEDIA  
 Tahun Terbit : 2021  
 Alamat Penerbit : Ruko Jambusari 7A Yogyakarta 55283

Bandar Lampung, Mei 2022

Mengetahui,  
 Dekan Fakultas Hukum Unila,

Penulis



Dr. M. Fakhri, S.H., M.S.  
 NIP. 196412181988031002

*[Signature]*

Malicia Evendia, S.H., M.H.  
 NIP 199109302022032013

Menyetujui,  
 Ketua LP3M Universitas Lampung



Prof. Dr. Ir. Wan Abbas Zakaria, M.S.  
 NIP 19610826 198702 1 0016

## **HUKUM OTONOMI DAERAH**

*oleh Malicia Evendia; Indah Satria*

*Editor: Ade Arif Firmansyah*

Hak Cipta © 2021 pada penulis

Edisi Pertama; Cetakan Pertama - 2021

**Suluh Media**

Ruko Jambusari 7A Yogyakarta 55283  
Telp: 0274-882262

Hak Cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun, secara elektronik maupun mekanis, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan teknik perekaman lainnya, tanpa izin tertulis dari penerbit.

ISBN: 978-623-7572-50-3

Buku ini tersedia sumber elektronisnya

### **DATA BUKU:**

Format: 17 x 24 cm; Jml. Hal.: xii + 146; Kertas Isi: HVS 70 gram; Tinta Isi: BW; Kertas Cover: Ivori 260 gram; Tinta Cover: Colour; Finishing: Perfect Binding; Laminasi Doff.



---

## DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	ix
<b>BAB 1</b> PENGANTAR HUKUM OTONOMI DAERAH	<b>1</b>
1.1 Otonomi Daerah	1
1.2 Prinsip-prinsip Otonomi Daerah	5
1.3 Desentralisasi	10
1.4 Dekosentrasi	13
1.5 Tugas Pembantuan	15
1.6 Latihan	17
<b>BAB 2</b> DESENTRALISASI DALAM NEGARA KESATUAN	<b>19</b>
2.1 Hubungan Desentralisasi dalam Bentuk Negara Kesatuan	19
2.2 Jenis dan Tujuan Desentralisasi	25
2.3 Otonomi Khusus	29
2.4 Latihan	33
<b>BAB 3</b> SEJARAH PENGATURAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA	<b>35</b>
3.1 Pendahuluan	35
3.2 Otonomi Daerah Sejak Kemerdekaan Sampai dengan Masa Orde Lama	36
3.3 Otonomi Daerah Masa Orde Baru	47

	3.4 Otonomi Daerah Masa Reformasi sampai Sekarang	48
	3.5 Latihan	55
<b>BAB 4</b>	<b>URUSAN PEMERINTAHAN</b>	
	4.1 Pengertian Urusan Pemerintahan	57
	4.2 Jenis Urusan Pemerintahan	57
	4.3 Latihan	59
<b>BAB 5</b>	<b>PENYELENGGARA PEMERINTAHAN DAERAH</b>	74
	5.1 Pemerintahan Daerah	77
	5.2 Pemerintah Daerah	77
	5.3 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah	80
	5.4 Perangkat Daerah	87
	5.5 Latihan	93
<b>BAB 6</b>	<b>PENATAAN DAERAH</b>	96
	6.1 Penataan Daerah	99
	6.2 Pemekaran Daerah	99
	6.3 Penggabungan Daerah	100
	6.4 Penyesuaian Daerah	107
	6.5 Latihan	110
<b>BAB 7</b>	<b>PRODUK HUKUM DAERAH</b>	110
	7.1 Pengertian dan Jenis Produk Hukum Daerah	111
	7.2 Peraturan Daerah	111
	7.3 Latihan	114
<b>BAB 7</b>	<b>PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMERINTAHAN DAERAH</b>	117
	8.1 Partisipasi Masyarakat	119
	8.2 Bentuk Partisipasi Masyarakat dalam Pemerintahan Daerah	121
	8.3 Latihan	128

<b>BAB 9</b>	<b>PEMBANGUNAN DAERAH</b>	<b>129</b>
9.1	Pengertian dan Tujuan Pembangunan Daerah	129
9.2	Perencanaan Pembangunan Daerah	131
9.3	Latihan	136
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>		<b>137</b>
<b>GLOSARIUM</b>		<b>141</b>
<b>INDEKS</b>		<b>143</b>
<b>TENTANG PENULIS</b>		<b>145</b>

-oo0oo-

# **BAB 1**

## **PENGANTAR HUKUM OTONOMI DAERAH**

---

### **A. Capaian Pembelajaran**

Setelah mempelajari pokok bahasan pada bab ini, mahasiswa diharapkan mampu menganalisa:

1. Istilah dan Pengertian Otonomi Daerah;
2. Prinsip-Prinsip Otonomi Daerah;
3. Pengertian Desentralisasi;
4. Pengertian Dekonsentrasi; dan
5. Pengertian Tugas Pembantuan.

### **B. Otonomi Daerah**

Otonomi sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*) yang berkaitan dengan dasar-dasar negara dan susunan organisasi negara, bukan hanya sekedar tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Lebih dari itu, otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum, tidak kalah penting otonomi daerah merupakan cara memelihara negara kesatuan. Daerah-daerah otonom bebas dan mandiri mengatur dan mengurus rumah tangga Pemerintahan sendiri, merasa diberi tempat yang layak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga tidak ada alasan untuk keluar dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>1</sup>

Otonomi daerah atau Pemerintahan daerah seharusnya mendapat perhatian yang tidak kalah penting dalam pembaharuan UUD Negara RI 1945, sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia sudah sejak semula meletakkan otonomi daerah sebagai salah satu sendi penting penyelenggaraan Pemerintahan negara. Otonomi ini lahir dari kenyataan wilayah negara dan kemajemukan Indonesia, sehingga konsekuensinya memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada daerah-daerah dan berbagai kesatuan masyarakat hukum untuk berkembang secara mandiri, namun otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan Pemerintahan untuk mencapai efisiensi

---

<sup>1</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Ctk.Pertama, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta,1994, hlm.229

dan efektifitas Pemerintahan, juga bukan sekedar menampung kenyataan negara yang luas, penduduk banyak, dan berpulau-pulau.

Secara etimologis, otonomi diartikan sebagai pemerintahan sendiri (*auto*=sendiri; *nomos*=pemerintahan), dalam bahasa Yunani, otonomi berasal dari kata *auto*=sendiri dan *nemein*=menyerahkan atau memberikan, yang berarti kekuatan mengatur sendiri, sehingga secara maknawi (*begrijf*), otonomi mengandung pengertian kemandirian dan kebebasan mengatur dan mengurus diri sendiri. (rumah tangga daerahnya sendiri).<sup>2</sup> Sedangkan menurut pendapat Syahda Guruh, otonomi dapat mengandung beberapa pengertian, otonomi daerah:

- a) Suatu kondisi atau ciri untuk tidak dikontrol oleh pihak lain ataupun kekuatan luar.
- b) Bentuk pemerintahan sendiri (*Self-Government*), yaitu hak untuk memerintah atau menentukan nasib sendiri (*The right of self government: self-determination*).
- c) Pemerintahan otonomi memiliki pendapatan yang cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi hidup maupun dalam mencapai tujuan hidup secara adil (*self-determination, self-sufficiency, self-reliance*).

Bambang Yudoyono, mengatakan bahwa pengertian desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya mempunyai tempatnya masing-masing. Istilah otonomi lebih cenderung pada *political aspect*, sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administration aspect*. Namun jika dilihat dari konteks *sharing of power*, dalam prakteknya kedua istilah tersebut sulit atau bahkan tidak dapat dipisahkan. Artinya, jika berbicara mengenai otonomi daerah, tentunya akan menyangkut pertanyaan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan telah diberikan sebagai wewenang rumah tangga daerah, demikian pula sebaliknya. Besaran penyerahan kewenangan ini telah masuk ke dalam ranah politik.<sup>3</sup> Menurut Lintje Anna Marpaung, bahwa pada otonomi terkandung pemerintahan sendiri, dalam arti bahwa pengertian keterikatan hubungan dengan satuan pemerintahan lain yang lebih besar atau yang mempunyai wewenang menentukan isi dan batas-batas wewenang satuan pemerintahan sendiri yang tingkatannya lebih rendah atau yang menjalankan fungsi khusus tertentu, karena isi

---

<sup>2</sup> Lintje Anna Marpaung, *Revitalisasi Hukum Otonomi Daerah dan Prespektif Kepentingan Daerah*, Anugrah Utama Raharja, Bandar Lampung, 2016, hlm. 44

<sup>3</sup> Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah Deentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001, hlm. 4.



dan batas-batas wewenang ditentukan oleh pemerintahan yang lebih besar satuan, pemerintahan sendiri tidak berdaulat.<sup>4</sup>

Pengertian otonomi daerah menurut Pasal 1 angka (5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *Jo* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah merupakan wewenang yang dimiliki daerah otonom untuk memanfaatkan hak-hak yang dimilikinya, dan salah satu wewenang yang dimiliki daerah otonom adalah wewenang untuk menyusun suatu kebijaksanaan daerah dalam mengelola rumah tangganya dan mengatur kepentingan masyarakat. Perbedaan kepentingan antara kebebasan berotonomi dengan mempertahankan persatuan dan kesatuan bangsa selalu menjadi ajang konflik kepentingan, karena masing-masing meninjaunya dari prespektif yang berbeda, misalnya dari prespektif nasional bahwa pemerataan pembangunan ekonomi sudah merata, tetapi dari prespektif daerah beranggapan bahwa pusat telah mengeksploitasi sumber-sumber kekayaan daerah dengan tidak memperhitungkan pengembalian hasil secara seimbang kepada daerah untuk kesejahteraan masyarakat daerah.<sup>5</sup>

Pemberlakuan otonomi daerah sebenarnya merupakan suatu pilihan politis sebagai dampak penerapan bentuk negara kesatuan dengan ciri terpusatnya kekuasaan. Ketika kondisi telah matang, tercipta momentum yang menggerakkan arus balik pusat ke daerah. Penerapan otonomi daerah juga dimaksud sebagai upaya mewujudkan terciptanya pusat-pusat kota baru yang bersifat metropolitan, kosmopolitan, sebagai sentra-sentra perdagangan, bisnis dan industri selain Jakarta. Hal ini sebagai pencerminan bahwa otonomi daerah mampu membuka semangat untuk berkompetisi sekaligus bekerja sama, bukan sebaliknya. Inti pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya kekuasaan pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pemerintah sendiri atas dasar prakarsa, kreatifitas, peran serta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya.

Manfaat *local government* dalam prespektif otonomi daerah adalah:

- 1) Daya tanggap publik terhadap prefrensi individual (*public responsiveness to individual preferences*). Barang dan pelayanan

---

<sup>4</sup> Lintje Anna Marpaung, 2016, *Op.Cit.*, hlm.44.

<sup>5</sup> Josef Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia; Identifikasi Beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraanya*, Rajawali Press, Jakarta, 2012, hlm. 31.

publik yang ditawarkan oleh pemerintah daerah tidak seperti swasta, semua akan dinikmati oleh seluruh penduduk yang relevan sehingga konsumsi oleh satu penduduk tidak akan mengurangi jatah penduduk yang lain. Pemerintah daerah juga akan menjamin keterjangkauan biaya penyediaan barang dan pelayanan publik karena apabila diberikan oleh swasta akan menjadi tidak efektif. *Local government* juga memberikan cara agar preferensi penduduk dapat dikomunikasikan melalui pemilihan dan prosedur politik lainnya.

- 2) *Local government* memiliki kemampuan untuk memenuhi permintaan akan barang-barang publik (*the demand for public goods*). *Demand* dalam preferensi pasar swasta lebih mudah diketahui melalui kemauan untuk membayar, akan tetapi dalam politik, ia sulit diidentifikasi karena relasi yang rumit antara barang, harga, pajak, pemilihan dan preferensi politik, partisipasi, dan kepemimpinan. Desentralisasi mampu mengurangi persoalan ini dengan meningkatkan jumlah unit-unit pemerintahan dan derajat spesialisasi fungsinya sehingga meningkatkan kemampuan pemerintah dalam memenuhi pemerintahan publik.
- 3) Desentralisasi mampu memberikan kepuasan yang lebih baik dalam menyediakan penawaran barang-barang publik (*the supply of public goods*). Terdapat banyak persoalan jika penyediaan pelayanan dan barang publik diselenggarakan tersentralisasi. Semakin besar organisasinya maka semakin besar pula kecenderungan untuk memberikan pelayanan. Semakin monopolistis suatu pemerintah maka semakin kecil insentif dan inovatifnya. Berdasarkan teori, yuridiksi terfragmentasi akan lebih memberikan kepuasan kepada konsumen daripada kewenangan yang terkonsolidasi. Desentralisasi akan memberikan peluang antar yuridiksi yang berbeda untuk bersaing dalam memberikan kepuasan kepada publik atas penyediaan barang dan layanan.<sup>6</sup>

Otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan keleluasaan yang besar pada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Amandemen UUD 1945 juga memberikan peluang yuridis bagi daerah untuk menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Berdasarkan uraian tersebut di atas diketahui bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa

---

<sup>6</sup> Muhamad A, Musa'ad. *Penguatan Otonomi Daerah Dibalik Bayang-Bayang AncamanIntegrasi*, ITB, Bandung, 2012, hlm. 44-45.

sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah diartikan sebagai pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengatur rumah tangga daerahnya, terdapat kebebasan yang dimiliki pemerintah daerah memungkinkan untuk membuat inisiatif sendiri, mengelola dan mengoptimalkan sumber daya daerah. Adanya kebebasan untuk berinisiatif merupakan suatu dasar pemberian otonomi daerah, karena dasar pemberian otonomi daerah adalah dapat berbuat sesuai dengan kebutuhan setempat. Kebebasan yang terbatas atau kemandirian tersebut adalah wujud kesempatan pemberian yang harus dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, hak dan kewajiban serta kebebasan bagi daerah untuk menyelenggarakan urusan-urusannya sepanjang sanggup untuk melakukannya dan penekanannya lebih bersifat otonomi yang luas dalam rangka kesejahteraan masyarakat yang ada di daerah otonom tersebut.

### **C. Prinsip-prinsip Otonomi Daerah**

Prinsip-prinsip otonomi Daerah adalah dimana daerah yang berhak dan berkewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sedangkan otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat yang ada di daerahnya. Adapun yang diurus adalah tugas atau urusan yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah untuk diselenggarakan sesuai dengan kebijaksanaan, prakarsa dan kemampuannya sendiri.

Perlunya pemberian otonomi kepada Daerah menurut Rust adalah bahwa warga masyarakat akan lebih aman dan tentram dengan pemerintah yang lebih dekuat dengan rakyat, baik secara fisik maupun psikologis. Oleh karena itu, slogan Otonomi Dearah yang sering dilontarkan yaitu *"....as much money as possible, as much central power necessary"* perlu menjadi pertimbangan dalam menentukan pembagian kewenangan otonomi kepada daerah didasarkan bahwa dalam pelaksanaan Otonomi Daerah bukan hanya tersimpul makna pendewasaan poltik rakyat daerah dimana terwujud peran serta dan pemberdayaan masyarakat, melainkan juga bermakna bagi kesejahteraan rakyat.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Rust, Booney, *The Pattern of Government*, London Pitman Paper Books, 2006, hlm. 12

Dengan demikian penyelenggaraan Otonomi Daerah dimaksudkan sebagai upaya mewujudkan masyarakat Daerah yang Otonom. Ditegaskan lebih lanjut oleh Ndraha,<sup>8</sup> "Otonomi sebagai kesanggupan melalui pemberdayaan (*enabling*) dan demokratisasi (*empowering*). Inilah Otonomi sebagai pembelajaran masyarakat Otonom dalam batas-batas kemampuan atau kesanggupan. Pembelajaran dilakukan secara bertahap, demokratik, selektif, kondisional, tidak seragam dan serentak".

Pemberlakuan otonomi daerah bukan hanya bertujuan untuk pendewasaan politik rakyat melainkan juga sekaligus bermakna mensejahterakan rakyat demi terwujudnya peran serta dalam pemberdayaan masyarakat yang menjadi harapan dari rakyat Indonesia. Oleh karena itu, pemberian otonomi kepada daerah yang seluas mungkin dan meletakkan fokus ekonomi daerah pada tingkat wilayah yang paling dekat dengan rakyat merupakan hal yang sangat diperlukan. Di samping itu, dalam menjalankan otonomi daerah tersebut juga perlu dibarengi dengan suatu kekuatan hukum untuk dijadikan landasan berpijak.<sup>9</sup>

Beberapa prinsip dasar yang harus dipegang oleh semua pihak dalam persiapan dan pelaksanaan otonomi daerah adalah:

- a. Otonomi daerah harus dilaksanakan dalam konteks Negara kesatuan;
- b. Pelaksanaan otonomi daerah menggunakan tata cara desentralistik dan dengan demikian peran daerah sangat menentukan;
- c. Pelaksanaan otonomi daerah harus dimulai dari mendefinisikan kewenangan, organisasi, personal, kemudian diikuti dengan keuangan, bukan sebaliknya;
- d. Adanya perimbangan keuangan baik perimbangan horizontal/antar-daerah (antar provinsi dan antar kabupaten/kota dalam satu provinsi) maupun vertikal antar pusat dan daerah;
- e. Fungsi pemerintah pusat masih sangat vital, baik dalam kewenangan strategis (politik luar negeri, hankam, peradilan, moneter, fiskal, dan agama serta kewenangan bidang lain) maupun untuk mengatasi ketimpangan antar daerah.<sup>10</sup>

Daerah otonom memiliki kebebasan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya (kepentingan sendiri) yang diperbolehkan oleh

---

<sup>8</sup> Keybernology, *Ilmu Pemerintahan Baru*, PT.Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 716

<sup>9</sup> Ryaas Rasyid, *Desentralisasi dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah*, LP3ES, Jakarta, 2014, hlm. 3.

<sup>10</sup> *Ibid.*, hlm. 4.

undang-undang tanpa campur tangan langsung dari pemerintah pusat, pemerintah pusat hanya mengerahkan, mengawasi, dan mengendalikan agar penyelenggaraan otonominya tetap dalam koridor peraturan yang telah ditetapkan. Pasal 1 angka (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasar aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan kata lain daerah otonom memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pelayanan publik yang disesuaikan dengan kebutuhan dan karakteristik masyarakat pada masing-masing daerah otonom tersebut, dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya, dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar- benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Berkaitan dengan hal tersebut, sistem penyelenggaraan pemerintahan di daerah harus menganut prinsip dasar sebagaimana termaktub dalam

Pasal 18, Pasal 18 A dan Pasal 18B Amandemen Keempat Undang-Undang Dasar 1945. Pasal 18 UUD 1945 menyebutkan:

- 1) Bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- 2) Pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- 3) Pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- 4) Gubernur, Bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- 5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
- 6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- 7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18A UUD 1945 menyebutkan:

- 1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- 2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Selanjutnya Pasal 18B 1945 menyebutkan:

- 1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- 2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ada beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip.

Berdasarkan Pasal 18 Amandemen Keempat UUD 1945 tersebut, maka diketahui bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Setiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur Undang-Undang. Indonesia sebagai negara kesatuan, wilayahnya terbagi habis menjadi sejumlah daerah, baik daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota yang otonom. ini berarti bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan yang didesentralisasi.

Konsekuensi dijatuhkannya pilihan pada bentuk negara kesatuan yang didesentralisasikan itu, maka kepada daerah-daerah otonom diberikan kesempatan, kekuasaan dan keleluasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (hak otonomi) yang dinamakan dengan otonomi daerah. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia dapat dilacak dalam kerangka konstitusi NKRI yaitu UUD 1945. Di dalamnya terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan yakni, nilai dasar unitaris dan nilai desentralisasi teritorial. Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintahan lain di dalamnya bersifat negara. Artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan Negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintahan. Sementara itu nilai dasar desentralisasi teritorial diwujudkan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah dalam bentuk otonomi daerah.<sup>11</sup>

Berdasarkan uraian di atas maka diketahui bahwa dengan adanya prinsip-prinsip otonomi daerah maka akan dapat meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan guna meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Secara rinci tujuan pemberian otonomi daerah mengemukakan kesadaran bernegara/berpemerintah yang mendalam kepada rakyat diseluruh tanah air Indonesia. Hal ini sesuai dengan tujuan penyelenggaraan otonomi daerah yaitu untuk memberikan hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Selain itu untuk memberikan keleluasaan bagi terbukanya potensi-potensi yang ada di daerah otonom tersebut.

---

<sup>11</sup> Muhamad AMusa'ad, *Op.Cit.* hlm. 49.

## D. Desentralisasi

Desentralisasi tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan dan kebutuhan negara demokrasi sejak lama. Desentralisasi baru banyak diperdebatkan khususnya di negara-negara sedang berkembang pada 1950-an. Pada periode ini dapat dikatakan sebagai “gelombang” pertama konsep desentralisasi telah mendapatkan perhatian khusus dan telah diartikulasikan sebagai konsep yang paling relevan untuk memperkuat dan memberdayakan penyelenggaraan pemerintah lokal. Gelombang kedua gerakan desentralisasi utamanya di negara-negara sedang berkembang adalah pada akhir 1970-an.<sup>12</sup>

Istilah desentralisasi berasal dari bahas latin “*de*” berarti lepas dan “*centrum*” artinya pusat. Desentralisasi merupakan lawan kata dari sentralisasi sebab kata “*de*” dimaksudkan untuk menolak kata sebelumnya. Sehingga desentralisasi bermakna melepas atau menjauh dari pusat. Desentralisasi tidak putus sama sekali dengan pusat tetapi hanya menjauh dari pusat.<sup>13</sup> Pemaknaan desentralisasi menjadi perdebatan di kalangan pakar dalam mengkaji dan melihat penerapan asas ini dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Menurut Joeniarto, desentralisasi adalah asas yang bermaksud memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangga sendiri, yang biasanya disebut swatantra atau otonomi.<sup>14</sup>

Perdebatan yang muncul diakibatkan oleh cara pandang dalam mengartikulasikan sisi mana desentralisasi diposisikan dalam pelaksanaan pemerintahan daerah. Dari perdebatan pemaknaan asas desentralisasi masing-masing pakar tersebut dapat diklasifikasikan dalam beberapa pandangan,<sup>15</sup> diantaranya: (1) desentralisasi sebagai penyerahan kewenangan dan kekuasaan; (2) desentralisasi sebagai pelimpahan kekuasaan dan kewenangan; (3) desentralisasi sebagai pembagian, penyebaran, pemencaran, dan pemberian kekuasaan dan kewenangan; serta (4) desentralisasi sebagai sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah pemerintahan.

---

<sup>12</sup> Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, dalam Paradigma Baru Otonomi Daerah*, P2p-LIPI, Jakarta, 2001, hlm. 22. Dikutip kembali oleh Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung: Alumni, 2004, hlm. 114.

<sup>13</sup> R.D.H. Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung: Bina Cipta, 1979, hlm. 14.

<sup>14</sup> Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Jakarta: Bumi Aksara, 1992, hlm. 15-16.

<sup>15</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Op. Cit.*, hlm. 79-80.



Pertama, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi merupakan penyerahan kekuasaan dan kewenangan dapat dilihat dari pandangan yang sama antara Hazairin, Kartasapoetra, Koswari, Seligman, dan Van den Berg yang menganggap bahwa desentralisasi sebagai penyerahan kekuasaan (urusan) pemerintahan pusat ke daerah. Sementara, De Ruitter berpandangan bahwa penyerahan kekuasaan atau wewenang ini terjadi bukan dari pemerintahan pusat, tetapi dari badan yang lebih tinggi kepada badan yang lebih rendah.<sup>16</sup> Kedua, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi merupakan pelimpahan kekuasaan dan kewenangan dapat dilihat dari pandangan Logemann, Cheema, Nellis, Rondinelli, dan Litvack bahwa desentralisasi adalah sebagai pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah, tetapi Litvack lebih jauh memaknai pelimpahan karena juga bisa kepada sektor swasta.<sup>17</sup> Ketiga, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi dalam sistem pemerintahan merupakan pembagian, penyebaran, pemencaran, pemberian kekuasaan, dan kewenangan dapat dilihat dari pandangan yang dikemukakan oleh Duchacek dan Maryanov, yang menganggap bahwa masalah desentralisasi berujung pada pembagian kekuasaan dan kewenangan dalam suatu pemerintahan. Hal ini dipertegas Hofman yang memberikan istilah *administrative decentralization*, yang merupakan langkah dalam penyebaran kewenangan untuk menjalankan urusan-urusan pemerintahan, yang pada masa lalu didesentralisasikan atau dipusatkan pada pemerintah pusat.<sup>18</sup> Keempat, pandangan pakar yang menganggap bahwa desentralisasi merupakan sarana dalam pembagian dan pembentukan daerah dapat dilihat dari pandangan Aldelfer, Smith, dan Maddick. Mereka memaknai desentralisasi menyangkut pembentukan daerah otonom dengan dilengkapi kewenangan-kewenangan tertentu dan bidang-bidang tertentu.<sup>19</sup>

Bhenyamin Hoessein kemudian memaknai pendapat kelompok ini bahwa desentralisasi mencakup baik unsur pembentukan daerah otonom maupun penyerahan wewenang. Dengan kata lain, kekuasaan daerah otonom diperoleh melalui pembentukan daerah otonom dan penyerahan wewenang.<sup>20</sup> Sementara pandangan Yamin, yang

---

<sup>16</sup> Ateng Syafruddin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bandung: Bina Cipta, 1985. hlm.80

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm. 81.

<sup>18</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah; Kajian Politik dan Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007, hlm. 82.

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 84.

<sup>20</sup> Bhenyamin Hoessien, "Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah", dalam Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007, hlm. 67.

meletakkan desentralisasi sebagai syarat demokrasi karena konstitusi disusun dalam kerangka negara kesatuan harus tercermin kepentingan daerah, melalui aturan pembagian kekuasaan antara badan-badan pusat dan badan-badan daerah secara adil dan bijaksana sehingga daerah memelihara kepentingannya dalam kerangka kesatuan. Susunan yang demokratis membutuhkan pemecahan kekuasaan pemerintahan di tingkat pusat dan pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah.<sup>21</sup>

Berbeda dengan pandangan dengan Bagir Manan, yang mendefinisikan desentralisasi sebagai cara untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang berkedaulatan rakyat dengan partisipasi luas dari anggota masyarakat, cara untuk menjamin dan mewujudkan negara hukum, dan cara untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Desentralisasi juga memperluas kesempatan bagi rakyat baik kualitatif maupun kuantitatif turut serta memikul tanggung jawab penyelenggaraan dibandingkan jika hanya terbatas pada penyelenggaraan pada tingkat pusat saja. Dengan demikian, desentralisasi merupakan cara terbaik untuk mewujudkan kedaulatan rakyat.<sup>22</sup>

Dengan demikian, desentralisasi adalah asas yang bermaksud memberikan kewenangan dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri, yang biasanya disebut swatantra atau otonomi. Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, kewenangan pemerintah baik di pusat maupun di daerah, dipusatkan pada pemerintah pusat. Pejabat-pejabat di daerah hanya melaksanakan kehendak pemerintah pusat. Dalam sistem desentralisasi, sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan pada pihak lain untuk dilaksanakan. Pelimpahan kewenangan pemerintah pada pihak lain untuk dilaksanakan disebut desentralisasi.<sup>23</sup>

---

<sup>21</sup> Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 1960, hlm. 168.

<sup>22</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Sinar Harapan, 1994, hlm. 34-35.

<sup>23</sup> Ryaas Rasyid, *Op.Cit.* hlm. 79.

## E. Dekonsentrasi

Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/ atau pada instansi vertikal di wilayah tertentu. Perbedaannya terletak pada titik laju menjauhi titik pusat. Desentralisasi merupakan penyerahan urusan pemerintahan yang diberikan kepada pemerintah di bawahnya yang selanjutnya urusan yang diberikan akan menjadi urusan rumah tangga daerah, jadi bukan pada perorangan seperti dalam asas dekonsentrasi (Sesuai dengan Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 *Jo* Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah).<sup>24</sup>

Pendelegasian wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan atau membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakannya sendiri pula. Pendelegasian dalam dekonsentrasi berlangsung antara petugas perorangan pusat di pemerintahan pusat kepada petugas perorangan pusat di pemerintahan daerah.

Menurut Laica Marzuki, dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisatie* atau *delegatie van bevoegdheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara di pusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangannya karena instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat. Suatu "*delegatie van bevoegdheid*" bersifat instruktif. Pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*) dalam *staatskundige decentralisatie* berakibat beralihnya kewenangan pemerintah pusat secara tetap kepada pemerintah daerah. Menurut Maddick (dikutip dalam buku Agus Salim Andi, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*) memaparkan bahwa dekonsentrasi merupakan "*the delegation of authority adequate for the discharge of specified functions to staff a central departement who are situated*

---

<sup>24</sup>*Ibid*, hlm. 14.

*outside the headquarters*”. Secara singkat, dekonsentrasi menciptakan *local state government* atau *field administration*.

Dengan asas dekonsentrasi Pemerintah Daerah masih tetap terikat oleh instruksi Pemerintah Pusat dan tidak memiliki kebebasan yang cukup luas dalam menyeleggarakan kepentingan masyarakat di daerah. Sedangkan desentralisasi adalah pemberian hak dan wewenang kepada daerah sebagai suatu masyarakat hukum untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Ini berarti dengan asas desentralisasi, maka kepada daerah diberikan kebebasan untuk menyelenggarakan kepentingan masyarakat di daerahnya. Berdasarkan kedua asas tersebut, maka dalam rangka memberikan kebebasan kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, maka asas desentralisasi yang dipandang lebih cocok.

Jadi, dekonsentrasi diartikan sebagai penyebaran atau pemancaran kewenangan pusat kepada petugasnya yang tersebar di wilayah-wilayah untuk melaksanakan kebijaksanaan pusat. Pendelegasian wewenang pada dekonsentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan atau membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakan sendiri pula.<sup>25</sup> Dalam kajian hukum tata negara, pemerintah yang berdasarkan asas dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisastie* atau *delegatie van bevoegdheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara di pusat kepada instansi bawahan guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>26</sup>

## **F. Tugas Pembantuan**

Asas tugas pembantuan adalah tugas yang diberikan dari instansi atas kepada instansi bawahan yang ada didaerah sesuai arah kebijakan umum yang ditetapkan oleh instansi yang memberikan penugasan dan wajib mempertanggungjawabkan tugasnya itu kepada instansi yang

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, hlm.89

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 91

memberikan penugasan.<sup>27</sup> Walaupun sifat tugas pembantuan hanya bersifat “membantu” dan tidak dalam konteks hubungan “atasan-bawahan”, tetapi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah tidak mempunyai hak untuk menolak. Hubungan ini timbul oleh atau berdasarkan ketentuan-ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya, tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan, termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.<sup>28</sup>

Kaitan tugas antara tugas pembantuan dengan desentralisasi dalam melihat hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, seharusnya bertolak dari: (1) tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi. Jadi, pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggungjawab daerah yang bersangkutan; (2) tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan karena dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi, daerah punya cara-cara sendiri melaksanakan tugas pembantuan; serta (3) tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, yang mengandung unsur penyerahan, bukan penugasan. Yang dapat dibedakan secara mendasar bahwa kalau otonomi adalah penyerahan penuh, maka tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.<sup>29</sup>

Apabila semua urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat, maka ditinjau dari segi daya dan hasil guna kurang dapat dipertanggung jawabkan karena memerlukan tenaga dan biaya yang sangat besar. Asas tugas pembantuan yaitu penugasan dari pemerintah pusat kepada Pemerintah Daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi pada pemerintah kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.<sup>30</sup>

Dalam hal penyelenggaraan asas tugas pembantuan tidak beralih menjadi urusan rumah tangga daerah yang dimintakan bantuannya. Selanjutnya tugas pembantuan bukanlah sebagai asas pengganti dari asas desentralisasi dari urusan pemerintah pusat yang ditugaskan pada Pemerintah Daerah. Daerah yang mendapatkan tugas pembantuan wajib melaporkan dan mempertanggung jawabkan pada pemerintah

---

<sup>27</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, Hlm: 8

<sup>28</sup> Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum... Op. Cit*, hlm: 91

<sup>29</sup> *Ibid*, hlm: 93

<sup>30</sup> *Ibid*, hlm. 15.

pusat sesudah tugas dilaksanakan (Sesuai dengan Pasal 1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah).

Berdasarkan uraian di atas maka diketahui bahwa asas-asas otonomi daerah tersebut dilaksanakan untuk lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah Kabupaten/daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan sebagai wakil daerah. Selain itu pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.

### **G. Latihan**

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, jawablah pertanyaan berikut ini dengan benar:

1. Tuliskan dan jelaskan apa itu otonomi daerah?
2. Tuliskan dan analisis prinsip-prinsip otonomi daerah!
3. Tuliskan dan analisis perbedaan antara desentralisasi, dekosentrasi dan tugas pembantuan!

## **Bab 2**

### **DESENTRALISASI DALAM NEGARA KESATUAN**

---

#### **A. Capaian Pembelajaran**

Setelah mempelajari pokok bahasan pada bab ini, mahasiswa diharapkan mampu menganalisa:

1. Hubungan Desentralisasi dalam Bentuk Negara Kesatuan;
2. Jenis dan Tujuan Desentralisasi; dan
3. Otonomi Khusus.

#### **B. Hubungan Desentralisasi dalam Bentuk Negara Kesatuan**

Penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan asas desentralisasi dan perwujudan otonomi daerah pada suatu daerah otonom yang wilayahnya terlalu luas, yang akan menyulitkan jangkauan Pemerintah Daerah dalam memberikan pelayanan terhadap warga masyarakatnya, maka kebijakan pengembangan wilayah dengan melakukan pemekaran daerah merupakan solusi dalam usaha meningkatkan kesejahteraan masyarakat dalam pembangunan nasional. Salah satu cara untuk mendekatkan pemerintah kepada masyarakat adalah dengan menerapkan kebijakan desentralisasi. Sebagai akibat dari pelaksanaan desentralisasi, muncullah daerah-daerah otonom. Mula-mula otonom atau berotonomi berarti mempunyai "peraturan sendiri" atau mempunyai hak atau kekuasaan/kewenangan untuk membuat peraturan sendiri. Kemudian arti otonomi berkembang menjadi "pemerintah sendiri". Daerah otonom adalah daerah yang berhak dan berkewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Pasal 1 angka (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasar aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintah daerah bersama tokoh masyarakat yang terdiri dari tokoh adat, tokoh agama, dan LSM perlu bersinergi dalam membangun daerahnya sehingga bisa berkembang lagi dan dapat menguatkan

karakter masyarakat Indonesia, di tengah masyarakat yang semakin modern dan multikultural. Dengan kerjasama, daerah-daerah yang semula berpotensi untuk terjadinya konflik, dapat dicegah dengan pendekatan-pendekatan secara persuasif oleh para tokoh masyarakat, bersikap lebih toleran dan berusaha mengambil manfaat atau belajar dari konflik tersebut. Prinsip-prinsip kerjasama antara pemerintah daerah dengan tokoh masyarakat dalam memperkuat otonomi daerah secara umum yaitu prinsip *good governance* yang dapat dijadikan pedoman dalam melakukan kerjasama antara tokoh masyarakat dengan pemerintah daerah.<sup>31</sup>

Apabila dipahami apa yang menjadi dasar pertimbangan para pendiri negara dijumpai pilihan pada bentuk negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka keberadaannya daerah otonom tidak perlu dibebani prasangka-prasangka. Bahkan semestinya kemampuan daerah otonom dan juga pemerintah daerahnya harus diperkuat sedemikian rupa, bukan melemahnya. Hal ini terutama karena Negara Republik Indonesia mempunyai wilayah/geografis kekuasaan yang teritorialnya sangat luas dan jumlah penduduk sangat besar. Terdapat berbagai kepentingan hidup yang khusus dan berbeda-beda, pemerintah tidak dapat menghindarkan diri dari pemencaran kekuasaan yang dilaksanakan melalui desentralisasi, yang secara yuridis konstitusional dituangkan dalam Pasal 18 UUD 1945.

Berdasarkan uraian di atas maka diketahui bahwa hakekat desentralisasi adalah otonomisasi suatu masyarakat yang berada dalam teritorial tertentu. Masyarakat yang semula tidak berstatus otonomi melalui desentralisasi menjadi berstatus otonomi dengan menjelmakannya sebagai daerah otonom. Sebagai pancaran paham kedaulatan rakyat, tentu otonomi diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat dan sama sekali bukan kepada daerah atau Pemerintah Daerah. Daerah otonom memiliki kebebasan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya (kepentingan sendiri) yang diperbolehkan oleh undang-undang tanpa campur tangan langsung dari pemerintah pusat, pemerintah pusat hanya mengerahkan, mengawasi, dan mengendalikan agar penyelenggaraan otonominya tetap dalam koridor peraturan yang telah ditetapkan.

Gagasan mengenai bentuk Negara di Indonesia sudah menjadi perdebatan sejak awal kemerdekaan, bahkan sebelum Indonesia

---

<sup>31</sup> Lintje Anna Marpaung, *Pemberdayaan Tokoh Masyarakat Sebagai Cara Memperkuat Penyelenggaraan Otonomi Daerah*. Jurnal Masalah-Masalah Hukum. Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 2014, hlm. 5



merdeka ketika Badan Penyelidik Usaha-usaha Kemerdekaan Indonesia selanjutnya disebut BPUPKI sedang sibuk mempersiapkan bentuk negara, karena masih terjadi pro dan kontra terhadap hal itu, pada akhirnya ditentukan bentuk negara yang sesuai dengan tujuan dan cita-cita bangsa yang tertuang dalam Pembukaan (preamble) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia, pada alinea kedua yang berbunyi : “Dan Perjuangan Pergerakan Kemerdekaan Indonesia telah sampailah kepada saat yang berbahagia dengan selamat sentosa menghantarkan rakyat Indonesia ke depan pintu gerbang kemerdekaan negara Indonesia, yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur”. Bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia lebih tegas tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi : “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik”. Dan pada penjelasannya sebelum perubahan menetapkan bentuk Negara Kesatuan dan Republik mengandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat, juga di dalam pancasila tertuang jelas pada sila ketiga yang berbunyi : “Persatuan Indonesia”, artinya bahwa bentuk Negara Kesatuan Indonesia telah dinyatakan secara bulat dan konstitusional tertuang dalam dasar Negara Indonesia, UUD 1945 dan Pancasila, diharapkan dapat menyatukan seluruh wilayah nusantara yang luas dan terbagi kepulauan dan suku bangsa. Negara Kesatuan adalah negara yang mempunyai kemerdekaan dan kedaulatan atas seluruh wilayah atau daerah yang dipegang sepenuhnya oleh satu pemerintah pusat. Adapun Negara kesatuan dibentuk atas asas unitarisme dan yang dimaksud unitarisme adalah sebagai *“The Habitual Exercise of Suprem Legislative authority by one central Power”*.<sup>32</sup>

Negara kesatuan ditinjau dari segi susunannya terdiri dari susunan tunggal artinya bukan terdiri dari beberapa negara bagian. Jadi pada prinsipnya kekuasaan ada pada pemerintah pusat, dengan demikian tidak ada negara dalam negara. Pemerintah pusat yang pada tingkat tertinggi untuk memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut. Pada negara kesatuan ini terdapat juga dua model yaitu:

1. Negara Kesatuan dengan sistem sentralisasi, yang artinya semua urusan dalam negara tersebut langsung diatur oleh

---

<sup>32</sup> Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*. Melton Putra, Jakarta. 1987. hlm. 54

Pemerintah Pusat. Daerah tidak punya hak untuk mengatur tetapi hanya punya kewajiban untuk melaksanakan urusan yang telah diatur dan ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

2. Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi, yang artinya kepada daerah diberi hak untuk ikut mengatur urusan rumah tangganya sendiri (Otonomi Daerah). Kekuasaan untuk mengatur urusan pemerintahan daerah ada pada pemerintah pusat, tetapi karena luasnya wilayah, banyaknya penduduk, luasnya urusan pemerintahan yang akan dilaksanakan di seluruh negara tersebut, maka sebagian urusan tersebut didistribusikan kepada daerah (pendelegasian wewenang) dari pemerintah pusat kepada daerah. Pendelegasian wewenang (pemberian otonomi Daerah) tidak berarti daerahnya mempunyai kedaulatan sendiri, yang dapat sebebas-bebasnya mengatur pemerintahannya tanpa menghiraukan rambu-rambu hukum sebagai negara Kesatuan.<sup>33</sup>

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengandung prinsip bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik.” Wujud Negara Kesatuan Republik Indonesia semakin kukuh setelah dilakukan perubahan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang dimulai dari adanya kesepakatan MPR yang salah satunya adalah tidak mengubah Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai bentuk final negara bagi bangsa Indonesia. Kesepakatan untuk tetap mempertahankan bentuk negara kesatuan didasari pertimbangan bahwa negara kesatuan adalah bentuk yang ditetapkan sejak awal berdirinya negara Indonesia dan dipandang paling tepat untuk mewartakan ide persatuan sebuah bangsa yang majemuk ditinjau dari berbagai latar belakang (dasar pemikiran).<sup>34</sup>

Prinsip kesatuan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dipertegas dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam upaya membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap

---

<sup>33</sup> Taufiqurrahman, dkk, *Bahan Ajar Hukum Tata Negara*, Universitas Bengkulu, 2006, hlm. 90.

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm. 172

bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Dengan menyadari sepenuhnya bahwa dalam pembukaan Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan dasar untuk berdirinya bangsa Indonesia dalam Negara Kesatuan, pembukaan tersebut tetap dipertahankan dan dijadikan pedoman.

Negara Kesatuan Republik Indonesia itu adalah negara yang memiliki satu kesatuan teritorial dari Sabang sampai Merauke dan dari Miangas sampai pulau Rote, satu kesatuan bangsa yang disebut bangsa Indonesia, satu kesatuan kepemilikan sumber kekayaan alam yang diperuntukkannya sebesar-besarnya untuk kesejahteraan rakyat, satu kesatuan ideologi negara yaitu ideologi Pancasila, satu kesatuan politik nasional yang harus selalu berpihak pada kepentingan nasional (*national interest*), satu kesatuan perekonomian nasional yang harus selalu berpihak pada upaya mensejahterakan rakyat Indonesia, satu kesatuan budaya nasional yang memiliki jati diri Indonesia sebagai karakter nasional dan sistim pertahanan keamanan nasional yang khas menurut karakteristik Indonesia, itulah makna yang dalam dari Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>35</sup>

Negara kesatuan adalah bentuk negara di mana wewenang legislatif tertinggi dipusatkan pada satu badan legislatif nasional/pusat kekuasaan terletak pada pemerintah pusat dan tidak pada Pemerintah Daerah. Pemerintah pusat berwenang menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah otonom atau negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (Sesuai dengan Pasal 1 Angka 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah).

Urusan-urusan yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi, menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijakan maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaannya. Bidang kewenangan yang mewarnai fenomena desentralisasi adalah bidang kepegawaian, budget kepegawaian dan penyesuaian berbagai rupa kebijaksanaan umum. Hal ini tertuang dalam Ketentuan Umum Pasal 1 Angka 2 dan dipertegas dalam Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan:

---

<sup>35</sup> Soepandji Susilo Budi, dalam buku *Empat Pilar Kehidupan Berbangsadan Bernegara*, 2012, hlm.173-175

- 1) Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah
- 2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana pada ayat (1), Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan
- 3) Urusan pemerintah yang menjadi urusan pemerintah pusat sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisia, moneter dan fiskal serta agama.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan dan antara pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Aspek hubungan wewenang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Di samping itu, perlu diperhatikan pula peluang dan tantangan dalam persaingan global dengan memanfaatkan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi. Agar mampu menjalankan perannya tersebut, daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban penyelenggaraan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah.

### C. Jenis dan Tujuan Desentralisasi

Desentralisasi menurut Rondinelli dapat dibagi dalam 4 (empat) jenis<sup>36</sup>, yaitu:

1. Desentralisasi politik
2. Desentralisasi administratif
3. Desentralisasi fiskal
4. Desentralisasi ekonomi

Masing-masing jenis tersebut di atas secara rinci dijelaskan sebagai berikut. Desentralisasi politik bertujuan agar semangat demokratisasi yang berkembang di masyarakat dapat tersalur secara positif. Melalui desentralisasi politik, masyarakat luas dapat berpartisipasi aktif dalam proses perumusan, pembuatan, implementasi dan evaluasi kebijakan publik serta kemudian memanfaatkan hasilnya. Desentralisasi administratif bertujuan agar penyelenggaraan pemerintahan dapat lebih efektif dan efisien. Melalui cara ini dapat dipilih aktivis-aktivis pemerintahan yang dapat ditransfer kepada pejabat-pejabat lain di luar pejabat pemerintahan pusat yang ada di ibukota negara.<sup>37</sup>

Desentralisasi fiskal merupakan komponen inti dari desentralisasi. Dikatakan demikian karena menjalankan kewenangan yang telah didelegasikan diperlukan sumber-sumber pembiayaan yang memadai. Bentuknya dapat berupa pembiayaan sendiri dengan mengadakan pungutan, pembiayaan bersama, perluasan sumber-sumber lokal melalui pajak atau retribusi, transfer antar pemerintahan, serta pinjaman atau bantuan. Selanjutnya desentralisasi ekonomi dilakukan dalam bentuk privatisasi atau deregulasi, dengan mengalihkan tanggungjawab berbagai fungsi dari sektor publik ke sektor privat.<sup>38</sup>

Sedangkan Amrah Muslimin membedakan desentralisasi yang lebih luas yaitu menjadi desentralisasi politik, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi kebudayaan. Desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu.<sup>39</sup> Pengertian desentralisasi politik tidak lain adalah desentralisasi territorial, karena faktor "daerah" menjadi salah satu unsurnya.<sup>40</sup>

---

<sup>36</sup> Cheema, G Shabbir & Rondinelli, Dennis A, *Decentralization and Development*, Sage Publication, Inc, 1983, hlm. 44

<sup>37</sup> *Ibid.*,

<sup>38</sup> *Ibid.*,

<sup>39</sup> Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni, 1978, hlm. 15.

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

Namun demikian, kompleksitas konsep desentralisasi secara umum dapat dikategorikan ke dalam 2 (dua) perspektif utama, yakni *political decentralisation perspective* (perspektif desentralisasi politik) dan *administrative decentralisation perspective* (perspektif desentralisasi administrasi). Perbedaan mendasar dua perspektif ini terletak pada rumusan definisi dan tujuan desentralisasi.<sup>41</sup> Perspektif desentralisasi politik mendefinisikan desentralisasi sebagai devolusi kekuasaan (*devolution of power*) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Parson misalnya, mendefinisikan desentralisasi sebagai "... *sharing of the governmental power by a central ruling group with other groups, each having authority within a specific area of the state.*"<sup>42</sup>

Pada sisi lain, perspektif desentralisasi administrasi lebih menekankan definisi desentralisasi sebagai delegasi wewenang administratif (*administrative authority*) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Rondinelli and Cheema misalnya, mengatakan:<sup>43</sup> "*Decentralisation is the transfer of planning, decision-making, or administrative authority from central government to its field organisations, local administrative units, semi autonomous and parastatal organisations, local government, or non-government organisations.*

Perbedaan kedua perspektif dalam mendefinisikan desentralisasi, tidak dapat dihindari, berimplikasi pada perbedaan dalam merumuskan tujuan utama yang hendak dicapai. Secara umum, perspektif desentralisasi politik lebih menekankan tujuan yang hendak dicapai pada aspek politis, antara lain: meningkatkan keterampilan dan kemampuan politik para penyelenggara pemerintah dan masyarakat, serta mempertahankan integrasi nasional.

Lintje Anna Marpaung mengemukakan bahwa dalam kajian hukum tata negara, dikenal berbagai macam atas desentralisasi yang berkembang, yaitu:<sup>44</sup>

- a. Desentralisasi teritorial, yakni penyerahan urusan pemerintahan atau pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat atau daerah yang lebih tinggi kepada badan-badan yang bersifat kewilayahan (teritorial).

---

<sup>41</sup> Smith, B.C. *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*. London: Asia Publishing House, 1985, hlm 24.

<sup>42</sup> Parson, T. et al. (eds), *Theories of Sociology*, Glencoe: The Free Press, 1961, hlm.55

<sup>43</sup> Cheema, G Shabbir & Rondinelli, Dennis A, *Op. Cit.*, hlm. 45.

<sup>44</sup> Lintje Anna Marpaung, *Op. Cit*, hlm.76.

- b. Desentralisasi fungsional, yakni penyerahan urusan-urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau daerah tingkat tinggi kepada badan-badan fungsional.
- c. Desentralisasi politik, yaitu penyerahan wewenang dari pemerintah pusat yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat.
- d. Desentralisasi kebudayaan yaitu memberikan hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) untuk menyelenggarakan kebudayaan sendiri (mengatur pendidikan, agama dan lainnya).
- e. Desentralisasi administratif yaitu pemerintah melimpahkan sebagian kewenangannya kepada alat-alat perlengkapan atau organ-organ pemerintahan sendiri di daerah, yakni pejabat-pejabat pemerintah yang ada di daerah untuk dilaksanakan.

Berdasarkan pendapat-pendapat tersebut dapat diketahui bahwa alasan dianutnya asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah:

- a. Mencegah penumpukan kekuasaan yang mengakibatkan timbulnya tirani.
- b. Desentralisasi merupakan suatu tindakan pendemokrasian rakyat.
- c. Untuk mencapai pemerintahan yang efektif dan efisien.
- d. Mendekatkan pemerintahan kepada masyarakat.

Pada hakikatnya, desentralisasi adalah otonomisasi suatu masyarakat yang berada dalam teritorial tertentu. Sebagai pancaran paham kedaulatan rakyat, tentu otonomi diberikan oleh Pemerintah kepada masyarakat dan sama sekali bukan kepada daerah ataupun Pemerintah Daerah. Ketegasan pernyataan otonomi milik masyarakat dan masyarakat sebagai subjek dan bukan objek otonomi perlu dicanangkan di masa depan untuk meluruskan penyelenggaraan otonomi daerah.

Salah satu tujuan desentralisasi yang paling universal adalah untuk mendorong terciptanya demokratisasi dalam pemerintahan. Dalam hal ini, demokrasi dan desentralisasi dipandang sebagai suatu strategi untuk menciptakan stabilitas politik dan menciptakan suatu mekanisme institusional dalam membawa kekuatan non-pemerintah untuk terlibat dalam proses pemerintahan secara formal. Dari sisi kepentingan pemerintah daerah, tujuan desentralisasi menurut Smith dibagi menjadi

tiga<sup>45</sup> yaitu *Pertama*, untuk mewujudkan *political equality*. Melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan lebih membuka kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam berbagai aktivitas politik di tingkat lokal. Masyarakat di daerah dapat dengan elegan mempraktikkan bentuk-bentuk partisipasi politik, misalnya menjadi anggota partai politik dan kelompok kepentingan, mendapatkan kebebasan mengekspresikan kepentingan, dan aktif dalam proses pengambilan kebijakan.

Tujuan kedua desentralisasi adalah *local accountability*. Melalui pelaksanaan desentralisasi diharapkan dapat tercipta peningkatan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak komunitasnya, yang meliputi hak untuk ikut serta dalam proses pengambilan keputusan dan implementasi kebijakan di daerah, serta hak untuk mengontrol pelaksanaan pemerintahan daerah. Tujuan ketiga desentralisasi adalah *local responsiveness*. Asumsi dasar dari tujuan desentralisasi yang ketiga ini adalah: karena pemerintah daerah dianggap lebih mengetahui berbagai masalah yang dihadapi komunitasnya, pelaksanaan desentralisasi akan menjadi jalan terbaik untuk mengatasi masalah dan sekaligus meningkatkan akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi di daerah.

#### **D. Otonomi Khusus**

Mohammad Hatta mengatakan, bahwa pembentukan pemerintahan daerah (pemerintahan yang berotonomi) merupakan salah satu aspek pelaksanaan kedaulatan rakyat (demokrasi), yakni hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada puncak pimpinan negeri, melainkan juga pada tiap tempat di kota, desa dan daerah. Gagasan tersebut dapat dipahami, mengingat kondisi geografis Indonesia yang sangat luas dengan kemajemukannya menyebabkan tuntutan kebutuhan untuk mengakomodasinya dalam penerapan desentralisasi dan otonomi daerah.<sup>46</sup>

Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut dan mengakui desentralisasi asimetris dalam mengelola hubungan pusat-daerah. Desentralisasi di Indonesia memberikan ruang bagi adanya desentralisasi simetris dan desentralisasi asimetris. Desentralisasi simetris yakni pemberlakuan desentralisasi atau pola hubungan pusat dan daerah yang sama atau seragam sebagaimana diatur dalam UU

---

<sup>45</sup> Smith, B.C., *Op. Cit.*, hlm. 26.

<sup>46</sup> Didik Sukriono, *Hukum, Konstitusi dan Konsep Otonomi*, (Malang: Setara Press, 2013), hlm.124



No. 23 Tahun 2014. Sedangkan, desentralisasi asimetris yakni adanya kekhususan atau keistimewaan yang diberikan terhadap beberapa daerah. Daerah yang memperoleh status otonomi khusus memiliki eksklusifitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Saat ini ada lima daerah yang memperoleh desentralisasi asimetris tersebut. Pasal 399 UU No. 23 Tahun 2014, menegaskan bahwa “Ketentuan dalam Undang-Undang ini berlaku juga bagi Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat, sepanjang tidak diatur secara khusus dalam Undang-Undang yang mengatur keistimewaan dan kekhususan Daerah tersebut.” Sehingga setiap daerah tersebut memiliki *lex specialis* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.<sup>47</sup>

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana telah diatur dalam Pasal 18A dan 18B UUD 1945 memang mengakui status khusus dan keistimewaan suatu daerah. Pasal 18A ayat (1) menyatakan bahwa, “Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.” Selanjutnya Pasal 18B ayat (1), “Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.”

Desentralisasi asimetris di Indonesia saat ini hanya diberikan kepada lima daerah, yakni Aceh<sup>48</sup>, Papua<sup>49</sup>, Papua Barat,<sup>50</sup> DKI Jakarta,<sup>51</sup> dan

---

<sup>47</sup> Undang-undang yang mengatur otonomi khusus, sesuai asas hukum yang berlaku yaitu asas *lex specialis*. Sehingga, semua peraturan perundang-undangan yang diatur berbeda di Indonesia tetap mengikuti undang-undang otonomi khusus tersebut. Hal ini juga yang menyebabkan pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan daerah, terhadap daerah khusus/istimewa tersebut berbeda dengan daerah lainnya yang tunduk pada UU pemerintahan daerah.

<sup>48</sup> Pemberian status otonomi khusus Provinsi Aceh saat ini ditetapkan melalui UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

<sup>49</sup> Pemberian status otonomi khusus Provinsi Papua melalui UU No. 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

<sup>50</sup> Pemberian status otonomi khusus Provinsi Papua Barat setelah memekarkan diri dari Provinsi Papua berdasarkan UU No. 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua menjadi Undang-Undang

<sup>51</sup> Kekhususan kewenangan yang dimiliki oleh Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota NKRI saat ini ditetapkan melalui UU No.29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan

Daerah Istimewa Yogyakarta<sup>52</sup>. Otonomi khusus bagi Aceh, Papua, dan Papua Barat diberikan dengan alasan politik, ekonomi dan keamanan. Pemberian status istimewa kepada Yogyakarta lebih kepada alasan latar belakang sejarah dan budaya. Sementara pemberian status khusus bagi Jakarta karena kedudukan Jakarta tidak hanya sebagai daerah otonom tetapi juga sebagai pusat pemerintahan dan ibukota negara.<sup>53</sup> Berikut akan diulas terkait otonomi khusus di Provinsi Papua.

Cita-cita dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah membangun masyarakat Indonesia yang adil, makmur dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Termasuk di dalamnya masyarakat Papua sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Masyarakat Papua sebagai insan ciptaan Tuhan dan bagian dari umat manusia yang beradab, menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia, nilai-nilai agama, demokrasi, hukum dan nilai-nilai budaya yang hidup dalam masyarakat hukum adat, serta memiliki hak untuk menikmati hasil pembangunan secara wajar. Diakui bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Provinsi Papua selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, belum sepenuhnya memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap Hak Asasi Manusia di Provinsi Papua, khususnya masyarakat Papua. Padahal Provinsi Papua memiliki kekayaan Alam yang dapat digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli, hal ini mengakibatkan terjadinya kesenjangan antara Provinsi Papua dan daerah lain.

Untuk itu dalam rangka mengurangi kesenjangan antara provinsi Papua dengan provinsi lain, dan meningkatkan taraf hidup masyarakat di Provinsi Papua, serta memberikan kesempatan kepada penduduk asli Papua, diperlukan adanya kebijakan khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberlakuan kebijakan khusus ini didasarkan pada nilai-nilai dasar yang mencakup perlindungan yang dimaksud dengan otonomi khusus dan penghargaan terhadap etika dan moral, hak-hak dasar penduduk asli, hak asasi manusia, supremasi hukum, demokrasi, pluralism, serta persamaan kedudukan, hak dan kewajiban sebagai warga Negara. Pengertian Otonomi Khusus

---

Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia

<sup>52</sup> Status keistimewaan melalui penetapan UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

<sup>53</sup> Nyimas Latifah Letty Aziz, dkk., *Model Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, (Jakarta: Yayasan Pustakan Obor Indonesia, 2020), hlm.x

berdasarkan Pasal 1 huruf b Undang-Undang Otonomi Khusus Papua dirumuskan sebagai: “kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat Papua”.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua adalah suatu kebijakan yang bernilai strategis dalam rangka peningkatan pelayanan (*service*), dan akselarasi pembangunan (*acceleration development*), serta pemberdayaan (*empowerment*) seluruh rakyat di Provinsi Papua, terutama orang asli Papua. Melalui kebijakan ini diharapkan dapat mengurangi kesenjangan antar Provinsi Papua dengan provinsi-provinsi lain dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta akan memberikan peluang bagi orang asli Papua untuk berkiperah diwilayahnya sebagai pelaku sekaligus sasaran pembangunan. Otonomi Khusus bagi provinsi Papua pada dasarnya adalah pemberian kewenangan yang lebih luas bagi provinsi dan rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan yang lebih luas dalam menyelenggarakan pemerintahan dan mengatur pemamfaatan kekayaan alam, memberdayakan potensi sosial budaya dan perekonomian masyarakat Papua dalam bentuk pemberian peran yang memadai kepada orang-orang asli Papua melalui wakil adat, agama dan perempuan dalam merumuskan kebijakan daerah, menentukan strategi pembangunan, dengan tetap menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan masyarakat Papua, melestarikan budaya serta lingkungan alam.

Kata “Khusus” diartikan sebagai perlakuan berbeda yang diberikan Pemerintah kepada Provinsi Papua karena kekhususan. Kekhususan mencakup aspek geografis, fisiologi, politik, aspek sosial budaya, yang ditujukan seperti tingkat sosial ekonomi masyarakat, kebudayaan dan sejarah politik. Artinya ada hal-hal yang mendasar yang hanya berlaku di Papua dan mungkin tidak berlaku di daerah lain di Indonesia, dan ada hal-hal yang berlaku di daerah lain di Indonesia yang tidak diterapkan atau diberlakukan di Papua. Dalam konsideran Undang-Undang Otonomi khusus bagi Provinsi Papua, terdapat sejumlah (huruf a-l) pernyataan yang bermakna filosofis, yang mengandung sejumlah pengakuan:<sup>54</sup>

- 1) pengakuan atas cita-cita dan tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia;

---

<sup>54</sup> Musaa'ad, *Penguatan Otonomi Daerah Di Balik Bayang-Bayang Disintegrasi*, Pusat Kajian Demokrasi, Jayapura, 2005, hlm. 131.

- 2) pengakuan bahwasannya masyarakat Papua adalah insan ciptaan Tuhan dan bagian dari umat manusia yang beradab;
- 3) pengakuan terhadap adanya satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus;
- 4) pengakuan bahwasannya penduduk asli Provinsi Papua adalah satu rumpun dari ras Melanesia dan merupakan bagian dari suku-suku bangsa di Indonesia yang memiliki keragaman kebudayaan, sejarah, adat istiadat, dan bahasa;
- 5) pengakuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Provinsi Papua selama ini belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, memungkinkan tercapainya kesejahteraan rakyat, mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan belum sepenuhnya menampakkan penghormatan terhadap hak asasi manusia;
- 6) pengakuan bahwa pengelolaan dan pemanfaatan hasil kekayaan alam provinsi Papua belum digunakan secara optimal untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat asli Papua;
- 7) pengakuan adanya kesenjangan provinsi Papua dengan provinsi-provinsi lain di Indonesia”

#### **E. Latihan**

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, jawablah pertanyaan berikut ini dengan benar:

1. Tuliskan dan analisis alasan mengapa desentralisasi menjadi pilihan Indonesia sebagai Negara Kesatuan?
2. Tuliskan dan jelaskan tujuan adanya desentralisasi!
3. Tuliskan mengapa ada Otonomi Khusus di Indonesia?

# **Bab 3**

## **SEJARAH PENGATURAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA**

---

### **A. Capaian Pembelajaran**

Setelah mempelajari pokok bahasan pada bab ini, mahasiswa diharapkan mampu menganalisa:

1. Otonomi Daerah Sejak Kemerdekaan sampai Orde Lama;
2. Otonomi Daerah Masa Orde Baru; dan
3. Otonomi Daerah Masa Reformasi sampai Sekarang.

### **B. Pendahuluan**

Pemerintahan daerah pada saat kemerdekaan Indonesia telah mulai diatur dalam UUD 1945 Pasal 18 (sebelum amandemen), namun belum mengatur mengenai pemerintahan daerah, hanya mengatur mengenai pembagian daerah, bentuk susunan pemerintahan akan ditetapkan dalam undang-undang. Penjelasan UUD 1945, Pasal 18 terdapat pengaturan bahwa negara Indonesia akan dibagi dalam daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil baik yang bersifat otonom maupun yang bersifat administrasi.

Berdasarkan penjelasan UUD 1945 Pasal 18 dan penjelasannya tersebut, Negara Indonesia merupakan negara kesatuan yang tidak mengenal adanya daerah sebagai negara dalam negara, terdapat pokok-pokok pikiran sebagai berikut: **Pertama**, daerah-daerah Indonesia akan di bagi daerah propinsi dan daerah propinsi akan di bagi dalam daerah yang lebih kecil lagi baik bersifat otonom maupun administratif yang akan ditetapkan dengan undang-undang; **Kedua**, di daerah yang bersifat otonom harus mempunyai badan perwakilan; **Ketiga**, negara Indonesia mengakui dan menghormati kedudukan daerah yang bersifat istimewa dengan memperhatikan asal usul.

Sebagai amanat dari Pasal 18 UUD 1945 untuk pertama kalinya ditetapkan pengaturan tentang pemerintah daerah dengan Undang-

Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang ditetapkan pada tanggal 23 November 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Undang-Undang ini sangat sederhana dan singkat hanya terdiri dari 6 Pasal. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 semula tidak memuat penjelasan (*memorie van teolichting*) yang lazim dipergunakan dalam setiap RUU untuk mengetahui latar belakang dan tujuan setiap Undang-Undang. Setelah timbulnya persoalan-persoalan mengenai pengaturan di dalamnya yang singkat dan sederhana antara lain menyangkut kewenangan Badan Perwakilan Daerah (BPD). Kementerian Dalam Negeri telah mengedarkan penjelasan tertulis yang disusun oleh Mr.Hermani. Dalam penjelasan tertulis tersebut diterangkan sejarah terjadinya undang-undang itu dan penafsiran pasal-pasalhnya.

Sejarah Pemerintahan Daerah di Republik Indonesia tidaklah berusia pendek. Lebih dari setengah abad lembaga pemerintah lokal ini telah mengisi perjalanan bangsa. Dari waktu ke waktu pemerintahan daerah telah mengalami perubahan bentuknya. Setidaknya ada tujuh tahapan hingga bentuk pemerintahan daerah seperti sekarang ini. Pembagian tahapan ini didasarkan pada masa berlakunya Undang-Undang yang mengatur pemerintahan lokal secara umum. Tiap-tiap periode pemerintahan daerah memiliki bentuk dan susunan yang berbeda-beda berdasarkan aturan umum yang ditetapkan melalui undang-undang. Patut juga dicatat bahwa konstitusi yang digunakan juga turut memengaruhi corak dari undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah. Dalam tulisan ini akan dibahas mengenai susunan daerah otonom dan pemegang kekuasaan pemerintahan daerah di bidang legislatif dan eksekutif serta beberapa kejadian yang khas untuk masing-masing periode pemerintahan daerah

### **C. Otonomi Daerah Sejak Kemerdekaan sampai dengan Masa Orde Lama**

#### **1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945**

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 adalah Undang-undang yang pertama mengatur tentang hubungan pemerintah pusat dan daerah dengan pola Desentralisasi. Undang-Undang ini mengatur tiga jenis daerah di Indonesia, yaitu Karesidenan, Kabupaten dan Kota yang masing-masing berhak mengatur dan mengurus daerahnya sebagaimana yang diamanatkan dalam Pasal 18 UUD 1945. Namun demikian, Undang-undang yang pertama ini masih kental dengan nuansa pemerintahan yang sentralistik. Undang-undang ini hanya diberlakukan dalam jangka waktu tiga tahun, karena undang-undang ini

masih sangat sederhana dan banyak hal-hal yang belum diatur secara rinci. Salah satunya banyak DPRD yang tidak mengetahui tugas dan wewenangnya sehingga mengganggu kinerja pemerintahan di daerah.

Dalam UUD 1945 pasal 18 (sebelum amandemen), namun belum mengatur mengenai pemerintahan daerah, hanya mengatur mengenai pembagian daerah, bentuk susunan pemerintahan akan ditetapkan dalam undang-undang. Penjelasan UUD 1945, Pasal 18 terdapat pengaturan bahwa negara Indonesia akan dibagi dalam daerah-daerah propinsi dan daerah akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil baik yang bersifat otonom maupun yang bersifat administrasi.

Dari penjelasan UUD 1945 pasal 18 dan penjelasannya tersebut, Negara Indonesia merupakan Negara Indonesia merupakan negara kesatuan yang tidak mengenal adanya daerah sebagai negara dalam negara, terdapat pokok-pokok pikiran sebagai berikut: **Pertama**, daerah-daerah Indonesia akan dibagi daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil lagi baik bersifat otonom maupun administratif yang akan ditetapkan dengan undang-undang; **Kedua**, di daerah yang bersifat otonom harus mempunyai badan perwakilan; **Ketiga**, Negara Indonesia mengakui dan menghormati kedudukan daerah yang bersifat istimewa dengan memperhatikan asal usul.

Sebagai amanat dari Pasal 18 UUD 1945 untuk pertama kalinya ditetapkan pengaturan tentang pemerintah daerah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang ditetapkan pada tanggal 23 November 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Undang-Undang ini sangat sederhana dan singkat hanya terdiri dari 6 Pasal. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 semula tidak memuat penjelasan (*memorie van toelichting*) yang lazim digunakan dalam setiap RUU untuk mengetahui latar belakang dan setiap Undang-Undang. Setelah timbulnya persoalan-persoalan mengenai pengaturan di dalamnya yang singkat dan sederhana antara lain menyangkut kewenangan Badan Perwakilan Daerah (BPD). Kementerian Dalam Negeri telah mengedarkan penjelasan tertulis yang disusun oleh Mr. Hermani. Dalam penjelasan tertulis tersebut diterangkan sejarah terjadinya undang-undang itu dan penafsiran pasal-pasal nya. Penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 itu dibuat berdasarkan bahan-bahan otentik seperti pengumuman Badan Pekerja KNP Nomor 2 dan 3, surat pengantar Badan Pekerja tanggal 27 Oktober 1945 Nomor 30/B.P.

Pengertian otonomi dapat ditelusuri melalui peraturan perundang-undangan khususnya berkaitan dengan pemerintahan daerah yang pernah dilaksanakan di Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebagai berikut: Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 sebagaimana tertuang di dalam penjelasannya terdapat kalimat yang menyatakan bahwa “asal tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat atau Daerah yang lebih luas dari padanya. Ini berarti adanya suatu kemerdekaan untuk mengatur (*vrijheid van regeling*), meskipun dengan pembatasan tertentu. Makna yang dapat dipetik dari penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 adalah bahwa pengertian otonomi di Indonesia memiliki pengertian yang lebih luas bila dibandingkan dengan memiliki pengertian otonomi yang diberlakukan Belanda di Indonesia.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 berlaku untuk Jawa dan Madura, kecuali Daerah Surakarta dan Yogyakarta. Sebelum diadakan undang-undang pemerintahan yang berlaku untuk seluruh Negara Republik Indonesia telah diadakan pengaturan pemerintah daerah yang sifatnya sementara. Beberapa peraturan tentang pemerintahan daerah ketika itu:<sup>55</sup>

1. Perpu nomor 8 Tahun 1946 yang berlaku untuk Surakarta ;
2. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1947 tentang Pembentukan Haminte Kota Surakarta;
3. Undang- Undang Nomor 17 Tahun 1947 tentang Pembentukan Haminte Kota Yogyakarta;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1947 tentang Sumatera dijadikan daerah otonom, demikian pula keresidenan, kota-kota yang telah dibentuk sebagai kota otonomi dan kabupaten;
5. Dalam PP di daerah menganut dualistik yaitu membedakan peraturan perundang-undangan untuk Jawa-Madura dan diluar Jawa-Madura seperti halnya pengaturan pemerintah daerah semasa Hindia Belanda.

Setelah proklamasi kemerdekaan, pembagian wilayah, pembagian wilayah teritori di Indonesia di dasarkan kepada pasal II aturan peralihan UUD 1945 yang mengatakan segala baddan negara dan peraturan yang ada masih langsung berlaku, sebelum diadakan yang baru. Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1945 tentang Pembagian Daerah sejalan dengan ketetapan PPKI pada tanggal 19 Agustus 1945 mengeluarkan ketentuan pembagian wilayah Indonesia yang terdiri dari:

---

<sup>55</sup> Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1979, hlm. 8



- a) Untuk sementara waktu, daerah Negara Indonesia di bagi dalam 8 (delapan) propinsi yang masing-masing dikepalai oleh seorang Gubernur. Adapun propinsi tersebut adalah :
  - 1. Jawa Barat;
  - 2. Jawa Tengah;
  - 3. Jawa Timur;
  - 4. Sumatera;
  - 5. Borneo;
  - 6. Sulawesi;
  - 7. Maluku; dan
  - 8. Sunda Kecil
- b) Daerah Propinsi dibagi kedalam keresidenan yang dikepalai oleh seorang residen. Gubernur dan residen dibantu oleh Komite Nasional Daerah.
- c) Kedudukan Kota (*gemeente*) diteruskan.  
 Dengan demikian secara rinci susunan pemerintahan di daerah adalah:
  - 1. Propinsi;
  - 2. Keresidenan;
  - 3. Kooti (Swapraja) dan Kota (Gemeente)

Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tidak mengatur tingkatan daerah otonom, namun demikian dengan dibentuknya KND di daerah keresidenan, kota berotonomi, kabupaten dan lain-lain daerah yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri, dapat disimpulkan daerah-daerah tersebut adalah daerah otonom. Dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Propinsi, Kawedanan, dan kecamatan dan Si-Ku dalam Kota tanpa KND dengan demikian masih menganut sistem dekonsentrasi yang menjalankan pemerintahan umum atau kepamongprajaan di daerah. Berbeda dengan di Jawa dan Madura, Perkembangan pemerintah Daerah di Sumatera di Propinsi terdapat KND. Hal ini didasarkan pada Maklumat Gubernur Sumatera tanggal 12 April 1946 yang kemudian dikukuhkan dengan PP Nomor 8 Tahun 1947 pada tanggal 28 April 1947 yang menyebutkan antara lain Sumatera merupakan daerah otonom, bernama Propinsi Sumatera.

Dengan demikian, pada waktu itu terdapat dua status Pemerintahan Propinsi yaitu Propinsi yang menjalankan asas Desentralisasi (berotonomi) disamping dekonsentrasi, dan propinsi yang hanya menjalankan sistem dekonsentrasi hanya sebagai wilayah administratif. Dari uraian tadi terdapat adanya dualistik pemerintahan di daerah yaitu pemerintahan daerah yang mempunyai KND yang mempunyai Hak otonomi berhak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, yaitu Keresidenan, Kabupaten, Kota yang berotonomi dan

daerah lain yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri (termasuk Propinsi di Sumatera) dan daerah yang tanpa KND hanya bersifat daerah administratif, yaitu Propinsi, kecuali Propinsi di Sumatera, Kawedanaan dan Kecamatan.

## **2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948**

Setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia, tepatnya 3 (Tiga) tahun sesudah Indonesia merdeka, pada tanggal 10 Juli 1948 dikeluarkan Undang-Undang kedua yang mengatur Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan UU Nomor 1 Tahun 1945 sebagai implementasi dari pelaksanaan Pasal 18 UUD Tahun 1945. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 mencoba memperbaiki dan menyempurnakan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang masih banyak kelemahan dan kekurangannya, diantaranya adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 sifatnya adalah hanya sementara dan sangat terbatas serta sederhana sekali. Hal ini dapat dilihat pada konsiderans yang menegaskan bahwa sebelumnya diadakan Pemilihan Umum perlu diadakan aturan sementara waktu untuk menetapkan kedudukan Komite Nasional Daerah atau KND.
2. Ditetapkannya batas hak dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang memberikan otonomi yang luas tetapi tidak ditetapkan batasan kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, sehingga dalam pelaksanaannya mengalami kesulitan dan lebih banyak menjalankan fungsi dekonsentrasi.
3. Menghilangkan sifat dualistik dari UU Nomor 1 Tahun 1945, yaitu:
  - a. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 adalah cita-cita menghapuskan perbedaan cara pemerintahan di pulau Jawa-Madura. Peraturan ini menuju persamaan dengan cara uniformitas dalam pemerintahan daerah diseluruh Indonesia. UU Nomor 1 Tahun 1945 hanya berlaku untuk Jawa-Madura (kecuali Surakarta dan Yogyakarta) menimbulkan adanya perbedaan penerapan pengaturan pemerintah daerah yang berarti terdapat dualistis penerapan aturan pemerintah daerah;
  - b. Hanya mengenal daerah otonom, dengan adanya pengaturan daerah otonom dan wilayah administratif,

- menghapus dualistis pengatuan daerah dalam UU Nomor 1 Tahun 1945;
- c. Kedudukan Kepala Daerah tidak lagi sebagai perangkat desentralisasi, yaitu sebagai Ketua BPR dan sebagai badan eksekutif daerah, juga berkedudukan sebagai perangkat pemerintah pusat, dan di dalam penyelenggaraan pemerintahan waktu itu cenderung melaksanakan sistem dekonsentrasi.
  - d. Kedudukan Kepala Daerah hanya sebagai Ketua DPD yang menjalankan tugas sehari-hari pemerintahan, tidak berkedudukan sebagai anggota DPRD, sehingga nampak jelas adanya pemisahan atau pembagian antara lembaga legislatif daerah dan eksekutif daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tidak secara jelas dan tegas menyebutkan sifat otonomi yang dianut, atau menyebutkan kata sandang tertentu di belakang otonomi. Pasal 1 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 ayat (1) menyebutkan bahwa “Daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan, ialah: Propinsi, Kabupaten (Kota Besar) dan Desa (Kota Kecil) Negeri, marga dan sebagainya, yang berhak menganut dan mengatur rumah tangganya sendiri.

Memperhatikan materi dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, tampak adanya upaya mewujudkan makna bunyi Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Menurut J. Wajong, hal itu terlihat melalui penetapan yang ada dalam Undang-Undang tersebut, yaitu:

- a Landasan pelaksanaan desentralisasi yang rasional sebagai sarana mempercepat kemajuan rakyat di daerah;
- b Diadakannya 3 (tiga) tingkatan daerah otonom, yaitu Propinsi bagi daerah tingkat I, Kabupaten dan Kotabesar bagi daerah tingkat II dan Desa (kota kecil, nagari dan sebagainya) bagi daerah tingkat III;
- c Memodernisasi dan mendinamisasi pemerintah desa dengan menjadikannya daerah tingkat III;
- d Menghilangkan dualisme pemerintah di daerah;
- e Pembentukan Daerah Istimewa di daerah-daerah yang mempunyai hak-hak usul dan di zaman sebelum Republik Indonesia telah mempunyai Pemerintahan sendiri.

Penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 hanya menyebutkan daerah negara Republik Indonesia hanya mempunyai daerah-daerah otonom (yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri), di luar dari itu tidak ada lagi daerah negara

kesatuan Republik Indonesia yang mempunyai daerah dengan kedudukan (status) lain. Dengan arti kata, penegasan dari penjelasan undang-undang dimaksud, tidak ada lagi daerah yang disebut daerah administrasi baik yang berada tingkatan Provinsi, ditingkat kota ataupun kabupaten, maupun di tingkat desa.

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, daerah negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkatan, ialah:

- a Propinsi;
- b Kabupaten (Kota Besar);
- c Desa (Kota Kecil), Negeri, marga dan sebagainya yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Melihat ketentuan ini, daerah Negara Republik Indonesia hanya mempunyai daerah-daerah otonom (yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri).

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia baik semenjak masa penjajahan maupun sesudah merdeka, dapat dikatakan bahwa undang-undang atau ketentuan tentang pemerintahan di daerah yang paling banyak mengalami perubahan secara prinsipil. Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 lebih jelas menyebutkan "Daerah-daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul dan di zaman sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa dengan undang-undang pembentukan termaksud dalam ayat (3) dapat ditetapkan sebagai daerah istimewa yang setingkat dengan propinsi, kabupaten atau desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Khusus mengenai desa yang mempunyai otonomi tingkat rendah adalah satu atau lebih yang digabungkan, sehingga merupakan suatu daerah yang mempunyai syarat-syarat cukup untuk mendapat berdiri sendiri menjadi daerah otonom yang berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Pembentukan desa otonom dibentuk secara bertahap sesuai dengan keadaan di desa apakah telah memenuhi syarat-syarat sebagai daerah otonom terendah.

Pembentukan daerah istimewa dapat ditetapkan terhadap daerah-daerah yang mempunyai hak-hak asal usul dan dijamin sebelum Republik Indonesia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat istimewa dengan undang-undang pembentukan ditetapkan sebagai Daerah Istimewa yang setingkat dengan propinsi, kabupaten, atau desa, yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintah Daerah, tidak secara rinci menyebutkan tentang pelaksanaan dan pembentukan daerah. Akan tetapi hanya mengatur tentang Pembentukan dan susunan pemerintah daerah, sebagaimana terdapat pada Bab II bagian I pasal 2, yang berbunyi :

- 1) Pemerintahan Daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintahan Daerah.
- 2) Ketua dan Wakil Ketua Dewan Perwakilan Rakyat daerah dipilih oleh dan dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.
- 3) Kepala daerah Menjabat Ketua dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-undang ini membagi daerah di Indonesia menjadi tiga daerah otonom, yaitu Provinsi, Kabupaten (Kota Besar) dan Desa (Kota Kecil). Karesidenan meskipun mempunyai DPRD tidak ditetapkan sebagai daerah otonom. Hal ini yang berbeda dari undang-undang sebelumnya. Undang- Undang Nomor 22 Tahun 1948 juga lebih detail dalam mengatur pemerintahan daerah. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 2 yang menyatakan bahwa:

- a. Pemerintah Daerah terdiri dari DPRD dan DPD
- b. Ketua dan Wakil Ketua DPRD dipilih oleh dan dari Anggota DPRD
- c. Kepala Daerah menjabat Ketua dan Anggota DPD

Dengan demikian maka yang memegang kekuasaan tertinggi di daerah adalah DPR dan DPD. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah menurut Undang-Undang ini dijalankan berdasar pada hak otonomi dan hak pembantuan. Ketika Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 diberlakukan terjadi penggantian UUD RI 1945 terkait perubahan bentuk pemerintahan, yaitu diganti dengan konstitusi RIS 1949 dan kemudian diubah lagi dengan UUD sementara 1950. Guna menyelesaikan dengan ketentuan yang baru tersebut maka undang-undang tentang Pemerintah Daerah pun kemudian diganti kembali.

### **3) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957**

Pembagian daerah oleh undang-undang ini disebutkan dengan istilah tingkatannya, yaitu tingkat I dan tingkat II. Demikian pula dengan penyebutan lembaga daerahnya (DPRD dan DPD) jika diikuti dengan tingkatan hal itu berarti mengacu pada tingkat daerah tersebut, yaitu daerah tingkat I meliputi daerah Provinsi, termasuk daerah Istimewa. Sedangkan daerah tingkat II adalah merupakan daerah kabupaten atau kotamadya. Apabila tidak disebutkan tingkatannya berarti daerah tersebut adalah daerah swatantra atau daerah istimewa.

Ada beberapa karakteristik sistem pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 yaitu: Pertama, otonomi yang diberikan bersifat otonomi riil. Artinya, banyak sedikitnya fungsi atau urusan yang diserahkan kepada daerah otonom didasarkan pada kepentingan dan kemampuan daerah bersangkutan. Kedua, pembagian daerah-daerah dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 agak berbelit-belit mengingat istilah daerah yang digunakan sebagai suatu istilah teknis yang berarti satuan organisasi yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri. Adapun pembagian daerah menurut Undang-undang ini adalah Daerah Tingkat I setingkat Provinsi termasuk Kotapraja Jakarta Raya; Daerah Tingkat II setingkat kabupaten termasuk kotapraja; dan daerah tingkat III. Ketiga, hubungan daerah dengan pusat atau hubungan antar daerah diatur sedemikian rupa sehingga tetap dalam kerangka Negara Kesatuan RI, yakni tidak boleh mengakibatkan rusaknya hubungan antara negara dengan daerah atau antara daerah yang satu dengan lainnya. Keempat, organisasi pemerintah daerah tetap terdiri atas dua lembaga, yaitu DPRD selaku lembaga eksekutif dan DPD. Hal menarik yang diatur dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 adalah kepala daerah dipilih oleh DPRD dan dapat diberhentikan oleh DPRD. Kelima, kekuasaan, tugas dan wewenang DPRD dalam Undang-Undang ini semakin besar dan luas.

Dengan demikian, bahwa otonomi yang dianut oleh Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 adalah otonomi yang riil (nyata) yang seluas-

luasnya. Sujamto<sup>56</sup>, menyatakan: bahwa dari ketentuan-ketentuan tersebut memang dapat disimpulkan bahwa ciri-ciri sistem otonomi formil jauh lebih menonjol dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948. Oleh karena itu, tidaklah aneh bila beberapa ahli tetap menganggapnya sebagai sistem otonomi formil sekalipun pembuat undang-undang ini menamakannya sistem otonomi riil. Akan tetapi dengan adanya dari sistem otonomi materiil yang terlihat Pada Pasal 31 ayat (2) dan ayat (3) maka secara objektif dapat dibenarkan anggapan bahwa sistem ini merupakan campuran dari sistem otonomi formil dan sistem otonomi materiil dengan penonjolan pada sistem otonomi formilnya. Dengan demikian, cukup pula alasan bagi anggapan bahwa sistem ini merupakan sistem tersendiri dan oleh karenanya para pembuat undang-undang ini memang berhak memberi nama tersendiri, yaitu sistem otonomi riil.

#### **4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965**

Dengan kembalinya konstitusi RI pada UUD 1945 maka peraturan perundang-undangan sebelumnya yang mendasarkan pada konstitusi yang lama jelas tidak sesuai lagi. Beberapa hal baru mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah kemudian diatur dalam Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, yaitu: Pertama, pembagian daerah Indonesia dilakukan dalam tiga tingkatan, yaitu daerah Provinsi dan/atau Kota Raya sebagai Daerah Tingkat I; daerah Kabupaten dan atau kotamadya sebagai Daerah Tingkat II; dan daerah kecamatan dan/kotapraja sebagai Daerah Tingkat III. Ketiga kegiatan daerah tersebut berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kedua, dalam undang-undang ini pimpinan DPRD mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada kepala daerah. Ketentuan demikian jelas bertentangan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan pembagian kekuasaan, dimana antara DPRD dan kepala daerah kedudukannya sederajat. Ketiga, hampir semua kekuasaan, tugas dan kewajiban DPRD dilimpahkan kepada kepala daerah.

---

<sup>56</sup> Sujamto, *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggung jawab*, Edisi Revisi, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hlm.113-114

## D. Otonomi Daerah Masa Orde Baru

### 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Kebijakan pelaksanaan otonomi daerah selama pelaksanaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah berjalan dengan dimensi yang berbeda, yaitu adanya penerapan otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab, sebagai Undang-undang produk era baru yang pada prinsipnya mengutamakan pembangunan ekonomi. Hal ini juga tidak terlepas dari adanya kebijakan pembangunan ekonomi yang berasaskan trilogi pembangunan waktu itu, yaitu stabilitas yang makin mantap, pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, dan pemerataan kegiatan pembangunan dan hasil-hasilnya.

Beberapa pengaruh dari adanya trilogi pembangunan tersebut adalah pelaksanaan otonomi yang diarahkan untuk terbentuknya stabilitas pemerintahan daerah, dengan ciri-ciri sebagai berikut:<sup>21</sup>

- (a) Konsentrasi kekuasaan ada di lembaga eksekutif (kepala daerah);
- (b) Ditutupnya akses parpol dalam pemerintahan daerah, dihapusnya BPH (Badan Pemerintahan Harian) sebagai perwakilan parpol di dalam pemerintahan daerah (versi UU Nomor 1 Tahun 1957);
- (c) Tidak dilakukannya hak *equate* (angket) DPRD yang dapat mengganggu keutuhan kepala daerah;
- (d) Kepala daerah tidak bertanggung jawab kepada DPRD, tetapi secara hierarki kepadapresiden; dan
- (e) Kepala daerah hanya memberikan keterangan kepada DPRD tentang pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan 1 (satu) tahun sekali.

Pada masa pemerintahan Orde Baru, untuk memperkuat posisi kekuasaan telah memberikan peran dan kekuasaan yang sangat besar kepada pemegang kekuasaan eksekutif di daerah (dalam hal ini kepala daerah), ditandai dengan pemberian sebutan kepala daerah sebagai “penguasa tunggal” di daerah. Hal ini membuat kedudukan kepala daerah pada waktu itu menjadi sentral dan dominan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Namun di sisi lain kepala daerah menjadi boneka atau kepanjangan tangan dari Pemerintah



Pusat (Presiden) untuk mengamankan setiap kebijakan pemerintah di daerah.

Implikasi dari dominasi kekuasaan lebih berat pada pemerintah pusat dan kepemimpinan di daerah yang berorientasi ke atas (pusat) menyebabkan rakyat berada pada posisi yang lemah (*strong state and weak society*), di mana nilai-nilai kedaulatan rakyat mengalami pengikisan akibat kuatnya kekuasaan pemerintah yang tercermin dalam struktur kekuasaan dan garis kepemimpinan sampai ke daerah. Dengan konsep otonomi yang demikian, Pemerintah Daerah pada dasarnya bukan sebuah “institusi otonom” yang bisa menjadi saluran bagi aspirasi rakyat, melainkan wakil Pemerintah Pusat di daerah. Penggabungan konsep desentralisasi bersama-sama dengan konsep dekonsentrasi yang lebih menonjol, menjadikan otonomi yang dikembangkan adalah manipulasi demokrasi atau sentralisme yang terbungkus demokrasi atau sentralisme yang dikemas dengan dekonsentrasi. Dapat dirasakan yang terjadi pada saat pemberlakuan undang-undang ini adalah sangat sentralistik.

## **E. Otonomi Daerah Masa Reformasi sampai Sekarang**

### **1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999**

Masa Orde Baru telah berlalu selama lebih 32 tahun, maka datanglah masa Era Reformasi. Reformasi yang dituntut masyarakat Indonesia meliputi semua bidang termasuk di dalamnya tuntutan pemberian hak otonomi yang luas kepada daerah. Terjadinya beberapa perubahan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai berikut:

- a. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proposional diwujudkan dengan pembagian dan pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Hal ini mengandung makna yang sangat dalam bahwa TAP MPR ini berkehendak dan berkeinginan mengubah undang-undang pemerintahan dengan pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab;
- b. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah,

- berbeda dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, penyelenggaraan otonomi daerah, segala sesuatunya ditentukan oleh pemerintah pusat yang melaksanakan penyeragaman dalam pelaksanaan otonomi daerah;
- c. diaturnya pertimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang selama ini berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1957 sangat ditentukan oleh pemerintah pusat tanpa ada kepastian daerah memperoleh pertimbangan keuangan;
  - d. terdapatnya pemberdayaan DPRD dan masyarakat untuk ikut melaksanakan penyelenggaraan otonomi daerah berdasarkan asas kerakyatan dengan memperkuat fungsi pengawasan. Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, lembaga DPRD yang merupakan bagian dari pemerintahan daerah sangat kurang peran dan fungsi serta kewenangannya. Hal ini terjadi karena Kepala Daerah kedudukannya sangat kuat disamping sebagai perangkat daerah juga merupakan perangkat pusat di dalam susunan pemerintahan yang sentralistik.

Kebijakan yang termuat dalam TAP MPR tersebut diimplementasikan dengan ditetapkannya dan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Setelah terjadi proses reformasi terhadap kekuasaan orde baru, kemudian terlihat adanya kelemahan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, maka oleh Pemerintahan Reformasi melakukan perombakan mendasar terhadap penyelenggaraan desentralisasi melalui Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN). Berdasarkan Ketetapan MPR Nomor IV Tahun 1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara 1999-2004, pada bagian IV arah kebijakan pembangunan daerah huruf G point 1 a dan b antara lain menegaskan tentang pengembangan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggung jawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, lembaga ekonomi, lembaga politik, lembaga hukum, lembaga keagamaan, lembaga adat, dan lembaga swadaya masyarakat, serta seluruh potensi masyarakat di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, melakukan pengkajian terhadap berlakunya otonomi daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota dan desa

Melalui prinsip otonomi tersebut diatas, maka penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia mengalami perubahan dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Materi muatan khususnya menyangkut pembentukan dan pemekaran daerah menurut undang-undang ini bahwa daerah Provinsi dibentuk berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan, sedangkan daerah kabupaten dan daerah kota dibentuk

berdasarkan asas desentralisasi. Daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi berwenang dalam menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Pembagian daerah diluar daerah provinsi dibagi habis kedalam bahasa daerah otonom, sedangkan wilayah administrasi yang berada dalam daerah kabupaten dapat dijadikan daerah otonom atau dihapus. Selanjutnya berkaitan dengan kecamatan diubah menjadi perangkat daerah kabupaten atau daerah kota. Selain itu, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak mengenal tingkatan. Kedudukan daerah Provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota masing masing sesuai pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah berdiri sendiri dan tidak membawahkan daerah kabupaten dan daerah kota, tetapi dalam praktek penyelenggaraan pemerintah terdapat hubungan koordinasi, kerja sama, dan/atau kemitraan dengan daerah kabupaten dan daerah kota dalam kedudukan masing masing sebagai daerah otonom. Kedudukan daerah provinsi sesuai pasal 9 ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 disamping sebagai daerah otonom juga sebagai wilayah administrasi dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah pusat yang berada di daerah. Jadi provinsi melaksanakan otonomi yang sifatnya terbatas.

Otonomi Daerah berdasarkan undang-undang ini adalah kewenangan daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain mencakup kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi Negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional.

Penyelenggaraan otonomi daerah adalah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional, yang diwujudkan dengan peraturan, pembagian dan dengan pemanfaatan sumber daya nasional, serta perimbangan keungan pusat dan daerah, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi keanekaragaman daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara

Kesatuan Republik Indonesia. Kewenangan daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan di bidang lain. Dalam undang-undang ini yang dimaksud dengan kewenangan bidang lain meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi Negara dan Lembaga Perekonomian Negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional.

Dengan demikian, ada beberapa konsep dasar dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yaitu: <sup>24</sup> (1) Membesarnya kewenangan dan tanggung jawab daerah otonom; (2) Keleluasan daerah untuk mengatur/mengurus kewenangan semuabidang pemerintahan kecuali enam kewenangan; (3) Kewenangan yang utuh dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pengendalian; (4) Pemberdayaan masyarakat, tumbuhnya prakarsa, inisiatif, meningkatnya peran masyarakat dan legislatif.

Banyak hal baru yang diakomodasi oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, salah satunya adalah pemisahan antara lembaga legislatif dan eksekutif di daerah dalam bentuk susunan pemerinthan daerah. Sebelumnya kedua lembaga tersebut merupakan satu kesatuan yang disebut pemerintah daerah. Menyertai pemisahan kedua lembaga tersebut maka kepada DPRD diberikan tugas, hak dan wewenang yang sangat luas dan bernuansa parlementarian. Misalnya, hak DPRD untuk meminta pertanggungjawaban kepala daerah atas suatu kasus. Di samping itu kepada kepala daerah diberi kewajiban untuk menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD setiap akhir tahun anggaran. Ketentuan tersebut membuka peluang terjadinya penolakan oleh DPRD yang dapat berujung pada upaya pemberhentian (*empeachment*) terhadap kepala daerah.

Kewenangan daerah otonom menurut Pasal 7 ayat 1 dan 2 Bab IV Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, mencakup urusan dalam seluruh bidang Pemerintahan, kecuali urusan yang telah ditetapkan sebagai urusan negara, yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat, yaitu: (a) Bidang politik luar negeri; (b) Bidang pertahanan keamanan; (c) Bidang Peradilan; (d) Bidang moneter dan fiskal; (e) Bidang agama; (f) Kewenangan (urusan) bidang lain.

Kewenangan/urusan yang disebutkan setelah kata kecuali dan kewenangan/urusan bidang lain tersebut di atas merupakan kewenangan/urusan negara yang tidak dibagikan kepada daerah otonom dan tetap diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, namun pelaksanaannya bisa dilimpahkan kepada Gubernur Provinsi, yang merupakan wakil Pemerintah Pusat di wilayah Administrasi Provinsi. Ketentuan tentang urusan daerah (otonom) tersebut berbeda dengan ketentuan urusan daerah (otonom) menurut undang-undang sebelumnya, yang disebut nyata dan bertanggungjawab, karena dalam penjelasan umum Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 disebutkan bahwa urusan daerah disebut dengan kategori otonomi daerah secara utuh pada daerah kabupaten dan daerah kota, dan otonomi terbatas pada daerah provinsi, tetapi dengan sebutan yang sama yaitu otonomi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab.<sup>26</sup> Dapat dirasakan bahwa dengan pemberlakuan undang-undang ini terjadi pola hubungan pemerintah pusat dan daerah mulai menuju kepada model hubungan desentralistik.

## **2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004**

Pengertian dan makna otonomi daerah telah mengalami pergeseran mendasar semenjak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Kemudian Undang-Undang 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, karena Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dianggap banyak memiliki kelemahan, dilakukan perubahan dan penyempurnaan termasuk tentang Pemilihan Kepala Daerah secara langsung.

Dalam implementasinya, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, masih menimbulkan dampak negatif, yakni munculnya arogansi beberapa daerah, sehingga terkesan terjadi “pembangkangan” di beberapa daerah. Demikian pula dominasi peran DPRD atas kepala daerah yang mempunyai kewenangan memberhentikan kepala daerah dengan alasan pertanggungjawaban tahunannya tidak diterima oleh DPRD menjadikan hubungan antara kepala daerah dengan DPRD di beberapa daerah menjadi tidak harmonis.<sup>27</sup>

Dalam hal pembagian urusan pemerintahan, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah. Penyelenggaraan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.

Dalam hal menjalankan otonomi, daerah berkewajiban untuk mewujudkan keamanan dan kesejahteraan masyarakat daerah. Pasal 22 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan:

- a. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. Mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e. Meningkatkan pelayanan dasar Pendidikan;
- f. Menyediakan fasilitas pelayanan Kesehatan;
- g. Menyediakan fasilitas social dan fasilitas umum yang layak;
- h. Mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i. Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j. Mengembangkan sistem jaminan sosial;
- k. Melestarikan lingkungan hidup;
- l. Membentuk administrasi kependudukan;
- m. Melestarikan nilai sosial budaya;
- n. Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
- o. Kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Perkembangan yang sangat ditunggu masyarakat dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini adalah berkenaan dengan sistem pemilihan kepala daerah. Euforia politik dan reformasi sudah saatnya sistem berdemokrasi dikembalikan kepada kedaulatan dan keterlibatan masyarakat secara langsung, sesuai dengan Pasal 24 ayat

(5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan “Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana dimaksud dengan pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan”. Dengan disahkannya undang-undang ini terjadi perubahan yang sangat signifikan dalam proses berdemokrasi di daerah. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih langsung oleh masyarakat dan rakyat daerah.

### **3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014**

Undang-undang ini menggantikan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-undang Nomor 23 tahun 2014, urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah dibedakan atas dua jenis. Dalam Pasal 9 disebutkan: (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum; (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat; (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota; (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah; (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintah absolut sebagaimana dijelaskan dalam pasal 10 ayat 1, terdiri atas politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, yustisi, moneter, fiskal dan agama. Namun, Pemerintah Pusat dapat melimpahkan kewenangannya kepada instansi vertikal dan wakil pemerintah pusat di daerah yakni gubernur yang berdasarkan asas dekonsentrasi. Dengan demikian, urusan pemerintah absolut memang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan tak berkaitan dengan pemerintah kota dan kabupaten yang mengedepankan asas desentralisasi serta bukan perwakilan pemerintah pusat.

## **F. Latihan**

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, jawablah pertanyaan berikut ini dengan benar: Tuliskan dan analisis perbedaan pengaturan otonomi daerah sebelum dan setelah masa reformasi!



## **Bab 4**

### **URUSAN PEMERINTAHAN**

---

#### **A. Capaian Pembelajaran**

Setelah mempelajari pokok bahasan pada bab ini, mahasiswa diharapkan mampu menganalisa:

1. Pengertian Urusan Pemerintahan;
2. Jenis Urusan Pemerintahan; dan
3. Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah.

#### **B. Pengertian Urusan Pemerintahan**

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik, yang terdiri dari beberapa pulau. Sehingga disebut dengan Nusantara yang memiliki kekayaan budaya yang luar biasa dan tidak dimiliki oleh negara lain, salah satu kebanggaan bangsa Indonesia dengan memiliki keanekaragaman etnis, suku budaya/ adat istiadat yang mempunyai nilai-nilai luhur yang diwariskan oleh nenek moyang untuk dilestarikan dan mempunyai nilai yang cukup tinggi sebagai alat untuk membangun karakter bangsa dan merupakan modal sebagai Kearifan lokal yang sangat dibanggakan oleh masing-masing daerah melalui Provinsi dan kabupaten/kota di seluruh Nusantara sepanjang masih diakui dan tidak bertentangan dengan nilai-nilai Kearifan nasional yaitu nilai-nilai Pancasila.<sup>57</sup>

Pemerintah daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggara urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan yang menjadi urusan Pemerintah. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

---

<sup>57</sup> Lintje Anna Marpaung. *Urgensi Kearifan Lokal Membentuk Karakter Bangsa dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Yustisia Jurnal Hukum, 2017, hlm. 6

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dikelola secara bersama antartingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren. Menurut Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah tentang Pemerintahan Daerah Pasal 10 ayat (1) dan (2) bahwa pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan yang menjadi urusan pemerintah pusat. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya daerah, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembagian.

Urusan pemerintahan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara pemerintahan daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan mensejahterakan masyarakat. Urusan pemerintahan diatur dalam ketentuan Pasal 9 – Pasal 26 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Urusan Pemerintahan menurut ketentuan Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dikelompokkan menjadi:

- a. Urusan pemerintahan absolut, adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat.
- b. Urusan pemerintahan konkuren, adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten kota yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.
- c. Urusan pemerintahan umum, adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan konkuren merupakan dasar pelaksanaan otonomi daerah, yang mana pengertian otonomi daerah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan

masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **C. Jenis Urusan Pemerintahan**

#### **1) Urusan Pemerintahan Absolut**

Menurut ketentuan undang-undang baru, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan dibedakan dalam tiga klasifikasi, yaitu (i) urusan pemerintahan absolut, (ii) urusan pemerintahan konkuren, dan (iii) urusan pemerintahan umum. Kedudukan dan peranan Pemerintahan atasan menurut undang-undang baru ini diperkuat, baik Pemerintahan Pusat terhadap Pemerintahan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota, maupun Pemerintahan Daerah Provinsi terhadap Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota. Pada Pasal 9 undang-undang ini ditegaskan bahwa Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut yang dimaksud adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Yang termasuk Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah itulah yang menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah. Sedangkan yang dimaksud sebagai Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Menurut ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Urusan pemerintahan absolut meliputi:

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, 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. Sedangkan urusan pemerintahan konkuren, ada yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan ada pula yang ditentukan sebagai kewenangan daerah.

## **2) Urusan Pemerintahan Konkuren**

Urusan pemerintahan konkuren berbeda dari urusan pemerintahan yang bersifat mutlak. Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang baru ini menentukan bahwa urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas (a) Urusan Pemerintahan Wajib dan (b) Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan konkuren yang bersifat wajib terdiri atas (i) Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan (ii) Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Urusan Pemerintahan wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan pasar, yang meliputi: (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.

Sedangkan urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi: (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; (h) pengendalian penduduk dan keluarga berencana; (i) perhubungan; (j) komunikasi dan informatika; (k) koperasi, usaha kecil, dan menengah; (l) penanaman modal; (m) kepemudaan dan olah raga; (n) statistik; (o) persandian; (p) kebudayaan; (q) perpustakaan; dan (r) kearsipan. Sementara itu, yang termasuk kategori urusan Pemerintahan Pilihan adalah urusan-urusan pemerintahan yang meliputi: (a) kelautan dan perikanan; (b) pariwisata; (c) pertanian; (d) kehutanan; (e) energi dan sumber daya mineral; (f) perdagangan; (g) perindustrian; dan (h) transmigrasi.

Menurut Pasal 13 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ini, Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Berdasarkan prinsip-prinsip tersebut, kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah: (a) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; (b) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; (c) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; (d) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau (e) Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Sedangkan kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi adalah: (a) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota; (b) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota; (c) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau (d) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi. Sementara itu, kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah: (a) Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota; (b) Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota; (c) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau (d) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Selanjutnya, dalam Pasal 14, ditentukan pula bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi. Urusan pemerintahan bidang kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah

kabupaten/kota. Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi dalam Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota. Daerah kabupaten/kota penghasil dan bukan penghasil mendapatkan bagi hasil dari penyelenggaraan Urusan Pemerintahan. Penentuan Daerah kabupaten/kota penghasil untuk penghitungan bagi hasil kelautan adalah hasil kelautan yang berada dalam batas wilayah 4 (empat) mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan. Dalam hal batas wilayah kabupaten/kota yang dimaksud kurang dari 4 (empat) mil, batas wilayahnya dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari Daerah yang berbatasan.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota dicantumkan pula secara eksplisit dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan urusan-urusan pemerintahan konkuren lain yang tidak tercantum dalam Lampiran undang-undang dianggap sebagai menjadi kewenangan tiap tingkatan pemerintahan atau susunan pemerintahan masing-masing, yang penentuannya dilakukan dengan menggunakan prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren seperti yang dimaksud di atas. Urusan pemerintahan konkuren tersebut ditetapkan dengan peraturan presiden.

Perubahan terhadap pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota yang tidak berakibat pengalihan urusan pemerintahan konkuren pada tingkatan pemerintahan atau susunan pemerintahan yang lain juga ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Perubahan-perubahan yang dipandang penting dapat dilakukan sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip dan kriteria pembagian urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud di atas.

Menurut Pasal 16, Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren berwenang: (a) menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan (b) melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Norma, standar, prosedur, dan kriteria yang dimaksud tercermin dalam rumusan ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah. Kewenangan Pemerintah Pusat dilaksanakan oleh kementerian dan lembaga-lembaga pemerintah nonkementerian yang pelaksanaannya harus dikoordinasikan dengan kementerian terkait. Penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria sebagaimana dimaksud di atas, dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak Peraturan Pemerintah mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren diundangkan.

Ditegaskan pula dalam Pasal 17 bahwa Pemerintahan Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Dalam menetapkan kebijakan Daerah, Pemerintahan Daerah wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Dalam hal kebijakan Daerah yang dibuat dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tidak mempedomani norma, standar, prosedur, dan kriteria tersebut, Pemerintah Pusat berwenang membatalkannya sebagaimana mestinya. Apabila dalam jangka waktu 2 (dua) tahun, Pemerintah Pusat belum menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria, maka penyelenggara Pemerintahan Daerah berhak melaksanakan sendiri Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerahnya.

Penyelenggara Pemerintahan Daerah diharuskan memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Pelaksanaan Pelayanan Dasar pada Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar tersebut

harus berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Ketentuan lebih lanjut mengenai standar pelayanan minimal ini diatur dengan peraturan pemerintah. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat diselenggarakan: (a) sendiri oleh Pemerintah Pusat; (b) dengan cara melimpahkan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat atau kepada Instansi Vertikal yang ada di Daerah berdasarkan asas Dekonsentrasi; atau (c) dengan cara menugasi Daerah berdasarkan asas Tugas Pembantuan.

Instansi Vertikal yang dimaksud di atas harus dibentuk setelah mendapat persetujuan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Pembentukan Instansi Vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan pembentukan Instansi Vertikal oleh kementerian yang nomenklaturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak memerlukan persetujuan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Penugasan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah berdasarkan asas Tugas Pembantuan ditetapkan dengan peraturan menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian. Peraturan menteri/kepala lembaga pemerintah nonkementerian seperti yang dimaksud ditetapkan setelah berkoordinasi dengan Menteri.

Pasal 20 menentukan pula bahwa urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah provinsi diselenggarakan: (a) sendiri oleh Daerah provinsi; (b) dengan cara menugasi Daerah kabupaten/kota berdasarkan asas Tugas Pembantuan; atau (c) dengan cara menugasi Desa. Penugasan oleh Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota berdasarkan asas Tugas Pembantuan tersebut dan kepada Desa sebagaimana dimaksud pada huruf c ditetapkan dengan peraturan gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota diselenggarakan sendiri oleh Daerah kabupaten/kota atau dapat ditugaskan sebagian pelaksanaannya kepada Desa. Sedangkan penugasan oleh Daerah kabupaten/kota kepada Desa ditetapkan dengan peraturan bupati/wali kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Ketentuan lebih lanjut mengenai



pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren diatur dalam peraturan pemerintah.

Menurut Pasal 22, Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah dalam melaksanakan Tugas Pembantuan. Kebijakan Daerah hanya terkait dengan pengaturan mengenai pelaksanaan Tugas Pembantuan di Daerahnya. Anggaran untuk melaksanakan Tugas Pembantuan disediakan oleh yang menugasi. Dokumen anggaran untuk melaksanakan Tugas Pembantuan disampaikan oleh kepala daerah penerima Tugas Pembantuan kepada DPRD bersamaan dengan penyampaian rancangan APBD dalam dokumen yang terpisah. Laporan pelaksanaan anggaran Tugas Pembantuan disampaikan oleh kepala daerah penerima Tugas Pembantuan kepada DPRD bersamaan dengan penyampaian laporan keuangan Pemerintah Daerah dalam dokumen yang terpisah. Ketentuan lebih lanjut mengenai Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan diatur dengan peraturan pemerintah.

Selanjutnya, menurut Pasal 24, kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian bersama Pemerintah Daerah melakukan pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang diprioritaskan oleh setiap Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Hasil pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Pilihan ditetapkan dengan peraturan menteri setelah mendapatkan rekomendasi dari Menteri. Pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dilakukan untuk menentukan intensitas Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar berdasarkan jumlah penduduk, besarnya APBD, dan luas wilayah. Pemetaan Urusan Pemerintahan Pilihan dilakukan untuk menentukan Daerah yang mempunyai Urusan Pemerintahan Pilihan berdasarkan potensi, proyeksi penyerapan tenaga kerja, dan pemanfaatan lahan. Sedangkan pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Pilihan digunakan oleh Daerah dalam penetapan kelembagaan, perencanaan, dan

penganggaran dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Lebih lanjut ditegaskan bahwa pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Pilihan, digunakan oleh kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian sebagai dasar untuk pembinaan kepada Daerah dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Pilihan secara nasional. Pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan Pilihan serta pembinaan kepada Daerah dikoordinasikan oleh Menteri.

### **3) Urusan Pemerintahan Umum**

Dalam Pasal 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan umum meliputi:

- a. pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
- c. pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;
- d. penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi 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;
- f. pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
- g. pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

Urusan pemerintahan umum itu dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing. Untuk melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur dan bupati/wali kota dibantu oleh Instansi Vertikal. Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri dan bupati/wali kota bertanggung jawab kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Gubernur dan bupati/wali kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum dibiayai dari APBN. Bupati/wali kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum pada tingkat Kecamatan melimpahkan pelaksanaannya kepada camat. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan umum diatur dalam peraturan pemerintah.

Untuk menunjang kelancaran pelaksanaan urusan pemerintahan umum, menurut Pasal 26, harus dibentuk forum koordinasi pimpinan daerah, disingkat FORKOPIMDA, yang terdiri atas Forkopimda provinsi dan Forkopimda kabupaten/kota, serta forum koordinasi pimpinan di Kecamatan. Forkopimda provinsi, Forkopimda kabupaten/kota, dan forum koordinasi pimpinan di Kecamatan diketuai oleh gubernur untuk Daerah provinsi, oleh bupati/wali kota untuk Daerah kabupaten/kota, dan oleh camat untuk Kecamatan. Anggota Forkopimda provinsi dan Forkopimda kabupaten/kota terdiri atas pimpinan DPRD, pimpinan kepolisian, pimpinan kejaksaan, dan pimpinan satuan teritorial Tentara Nasional Indonesia di Daerah. Anggota forum koordinasi pimpinan di Kecamatan terdiri atas pimpinan kepolisian dan pimpinan kewilayahan Tentara Nasional Indonesia di Kecamatan. Forkopimda provinsi, Forkopimda kabupaten/kota dan forum koordinasi pimpinan di Kecamatan tersebut dapat mengundang pimpinan Instansi Vertikal sesuai dengan masalah yang dibahas. Ketentuan lebih lanjut mengenai Forkopimda dan forum koordinasi pimpinan di Kecamatan diatur dalam peraturan pemerintah.

#### **4) Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah**

Desentralisasi adalah sebuah mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang menyangkut pola hubungan antara pemerintahan nasional dan pemerintahan lokal. Di dalam mekanisme ini pemerintahan nasional melimpahkan kewenangan kepada

pemerintahan dan masyarakat setempat atau lokal untuk diselenggarakan guna meningkatkan kemaslahatan hidup masyarakat. Hubungan antara Pemerintah Pusat (Pusat) dan Daerah mencakup isi yang sangat luas, bisa terkait dengan isu nasionalisme dan nation building, bisa pula dengan isu demokrasi nasional dan demokrasi lokal, dan oleh karena itu terkait pula dengan isu hubungan antara negara dan masyarakat. Hubungan antara Pusat dan Daerah merupakan sesuatu yang banyak diperbincangkan, karena masalah tersebut dalam praktiknya sering menimbulkan upaya tarik menarik kepentingan antara kedua satuan pemerintahan. Terlebih dalam negara kesatuan, upaya pemerintah pusat untuk selalu memegang kendali atas berbagai urusan pemerintahan sangat jelas.<sup>58</sup>

Model Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara teoritis menurut Clarke dan Steward dapat dibedakan menjadi tiga, yakni:

- 1) *The relative Autonomy Model*, memberikan kebebasan yang relatif besar kepada pemerintah daerah dengan tetap menghormati eksistensi pemerintah pusat. Penekanannya adalah pada pemberian kebebasan bertindak bagi pemerintah daerah dalam kerangka kekuasaan/tugas dan tanggung jawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan;
- 2) *The Agency Model*. Model dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karenanya pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Pada model ini pendapatan asli daerah bukanlah hal penting dan sistem keuangan daerahnya didominasi oleh bantuan dari pemerintah pusat;
- 3) *The Interaction Model*. Merupakan suatu bentuk model dimana keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Menurut Bagir Manan, paling tidak ada empat faktor yang menentukan hubungan pusat dan daerah dalam otonomi yaitu hubungan kewenangan, hubungan keuangan, hubungan pengawasan dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah.

---

<sup>58</sup> Septi Nur Wijayanti, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, Jurnal Media Hukum Vol.23 No.2, Desember 2016

Hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila; pertama urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. Kedua; apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Ketiga; sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah. Otonomi luas biasa bertolak dari prinsip semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat.

Upaya menemukan format hubungan antara pusat dan daerah yang ideal dalam kerangka negara kesatuan bukanlah persoalan yang mudah ditemukan, karena hal itu merupakan proses yang berjalan seiring dengan perjalanan bangsa Indonesia. Salah satu aspek yang dapat mempengaruhi pola hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah susunan organisasi pemerintahan daerah, terlebih dalam negara kesatuan yang desentralistik. Kewenangan yang dijalankan oleh pemerintah pusat dalam negara kesatuan sangatlah luas dan mencakup seluruh warga negara yang ada di dalam maupun di luar negeri. Oleh karena itu, mutlak dilakukan delegasi kewenangan (*delegation of authority*) baik dalam rangka desentralisasi maupun dekonsentrasi. Sebagai konsekuensi dibentuknya satuan pemerintahan di tingkat daerah, sudah barang tentu disertai dengan tindakan lain yakni urusan-urusan pemerintahan apa saja yang dapat diserahkan dan dijalankan oleh satuan pemerintahan di daerah. Atau urusan-urusan pemerintahan yang akan diserahkan kepada pemerintah daerah sebagai konsekuensi pelaksanaan desentralisasi, titik berat pelaksanaan akan diletakkan pada daerah yang mana. Berdasarkan hal tersebut, maka susunan organisasi pemerintahan di daerah akan berpengaruh terhadap hubungan antara pusat dan daerah. Hal ini dapat dilihat dari peran dan fungsi masing-masing susunan atau tingkatan dalam penyelenggaraan otonomi. Artinya peran dan fungsi tersebut dapat ditentukan oleh pelaksanaan titik berat otonomi yang dijalankan.

Pengaturan dan pelaksanaan titik berat otonomi sangat ditentukan oleh beberapa faktor yaitu:

- a. sistem rumah tangga daerah;

- b. ruang lingkup urusan pemerintahan; dan
- c. sifat dan kualitas suatu urusan.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dapat diterjemahkan pola hubungan antara pemerintah pusat dan daerah sebagai berikut:

1. Desentralisasi adalah penyerahan sebagian kewenangan eksekutif dari Pemerintah Pusat kepada Daerah, dimana dalam pasal 9 bahwa Urusan pemerintahan Konkuren inilah yang menjadi dasar Otonomi Daerah. Urusan Pemerintahan Konkuren yang diserahkan meliputi Urusan Wajib dan Urusan Pilihan. Pada Urusan Wajib ada Urusan Wajib Pelayanan dasar dan Urusan Wajib Non Pelayanan Dasar. Berdasarkan pembagian urusan kewenangan tersebut, merujuk pada teori Model Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah secara teoritis menurut Clarke dan Steward termasuk The Agency Model. Model dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karenanya pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol.
2. Pembagian urusan pemerintahan konkuren tersebut berdasarkan Pasal 13 didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Prinsip akuntabilitas dimaksudkan bahwa Penanggungjawabnya berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan. Adapun yang dimaksud dengan prinsip efisiensi adalah Perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh. Sedangkan Prinsip eksternalitas merupakan Luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan. Dan Prinsip kepentingan strategis nasional bahwa dalam rangka menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, kedaulatan Negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional dan pertimbangan lain.
3. Berdasarkan pasal 13 ayat (2) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:
  - a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;

- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
  - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
  - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
  - e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional
4. Sedangkan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi disebutkan dalam Pasal 13 ayat (3) meliputi;
- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
  - b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;
  - c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
  - d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi;
  - e. Selanjutnya dalam Pasal 13 ayat (4) kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota adalah:
  - f. Urusan Pemerintahan yang lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
  - g. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
  - h. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/ atau;
  - i. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.

Pembagian urusan kewenangan tersebut dikontrol oleh pemerintah pusat dengan menerapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NPSK) dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Hal ini tercantum dalam Pasal 16. Norma, standar, prosedur, dan kriteria tersebut berupa ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Daerah. Penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak peraturan pemerintah mengenai

pelaksanaan urusan pemerintahan konkrue diundangkan. Apabila dalam jangka waktu 2 (dua) tahun Pemerintah Pusat belum menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria, penyelenggara Pemerintahan Daerah melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Pada pasal 18 ditentukan adanya skala prioritas pelaksanaan urusan, bahwa Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Juga ditegaskan bahwa Pelaksanaan Pelayanan Dasar pada Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar berpedoman pada standar pelayanan minimal (SPM) yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Dengan kata lain, Pemerintah provinsi dan Pemerintah kabupaten/Kota wajib memprioritaskan 6 (enam) urusan Pelayanan Dasar yang disebut pada Pasal 12, yaitu: pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan sosial. Artinya keenam program pelayanan dasar ini mendapatkan prioritas pembiayaan, sumber daya manusia, Sarana/prasarana, dan manajemennya sehingga bisa berjalan baik ditingkat Provinsi dan Kabupaten/ Kota. Berkaitan dengan urusan wajib pemerintahan berkaitan dengan pelayanan dasar (8 urusan) tidak perlu diatur lagi di Daerah karena sudah memiliki SPM dan NSPKnya, sehingga Daerah sudah langsung dapat melaksanakannya;

Sedangkan berkaitan dengan urusan wajib non pelayanan dasar (18 urusan) perlu dilakukan pemetaan urusan masing-masing Daerah (Pasal 24), dimana bahwa intensitas masing-masing urusan tersebut pasti berbeda, hal ini dilakukan untuk menentukan tipologi SKPD. Semakin tinggi tipologi urusannya, maka alokasi APBN akan semakin besar, tidak selama ini yang dibuat sama rata di semua daerah. Pemetaan dilakukan dengan variabel umum, terdiri dari jumlah penduduk, besaran APBD, dan luas wilayah, sedangkan untuk variabel khususnya dapat disusun bersama-sama dengan kementerian/ lembaga terkait. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini pun berpedoman dengan Undang-Undang Nomor 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara, dimana tujuan umumnya antara lain: (a) Untuk menjaga profesionalisme dan menjauhkan birokrasi dari intervensi politik maka perlu diatur Standar Kompetensi Jabatan dalam birokrasi pemerintah daerah dan (b) Selain memenuhi kompetensi teknis, kompetensi manajerial dan kompetensi social cultural menjadi pertimbangannya.



Adanya pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah tersebut mencerminkan bahwa Indonesia masih menjalankan adanya bentuk negara kesatuan. Daerah diberi kewenangan namun sudah diperinci dalam undang- undangya, hal ini memberikan penafsiran bahwa pemberian kewenangan tersebut masih di bawah kontrol dan kendali dari pemerintah pusat. Apabila dikaitkan dengan teori Clarke dan Steward, model hubungan antara pemerintah pusat dan daerah bisa dikategorikan menganut *The Agency Model*. Model dimana pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti sehingga keberadaannya terlihat lebih sebagai agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijaksanaan pemerintah pusatnya. Karenanya pada model ini berbagai petunjuk rinci dalam peraturan perundangan sebagai mekanisme kontrol sangat menonjol. Hal ini sangat wajar mengingat proses pemberian kewenangan dari pemerintah pusat ke daerah dilatarbelakangi oleh beberapa faktor dan sistem politik yang terjadi di Indonesia. Pemerintah pusat tidak menginginkan adanya kebebasan pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangan yang diberikan dalam undang-undang, namun masih ada pengawasan dan kontrol yang harus dilakukan pemerintah pusat.

#### **D. Latihan**

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, jawablah pertanyaan berikut ini dengan benar:

1. Tuliskan dan jelaskan masing-masing urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum?
2. Tuliskan dan jelaskan bagaimana hubungan kewenangan antara pusat dan daerah?

# Bab 5

## Penyelenggara Pemerintahan Daerah

---

### A. Capaian Pembelajaran

Setelah mempelajari pokok bahasan pada bab ini, mahasiswa diharapkan mampu menganalisa:

1. Pemerintahan Daerah;
2. Pemerintah Daerah;
3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
4. Perangkat Daerah.

### B. Pemerintahan Daerah

Pemerintah (*government*) ditinjau dari pengertiannya berarti pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan orang-orang dalam sebuah negara, provinsi, kota dan sebagainya.<sup>59</sup> Pemerintah dipahami sebagai organ yang menjalankan pemerintahan negara. Peran dan fungsi pemerintah ini timbul dari adanya wewenang yang melekat pada lembaga pemerintah sebagai alat negara.

Secara teoritik dan praktik, terdapat perbedaan antara pemerintah dengan pemerintahan. Pemerintahan adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan negara. Dengan ungkapan lain, pemerintahan adalah *bestuurvoering* atau pelaksanaan tugas pemerintah, sedangkan pemerintah ialah organ/alat atau aparat yang menjalankan pemerintahan.<sup>60</sup>

Pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga

---

<sup>59</sup> Tjandra, W. Riawan. *Peradilan Tata Usaha Negara: Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang Bersih dan Berwibawa*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2009, h.197.

<sup>60</sup> M. Nata Saputra, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali, 1988), hlm. 4, dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, edisi revisi, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2013)

masyarakat, melakukan pengaturan, memobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan negara ataupun dengan negara lain. Ditingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah lainnya.<sup>61</sup> Pemerintahan dijalankan oleh pemerintah, pemerintah adalah alat kelengkapan negara yang bertugas untuk mewujudkan tujuan negara.<sup>62</sup>

Pasal 57 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, menegaskan bahwa Penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah.

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berbeda dengan penyelenggaraan pemerintahan di pusat yang terdiri atas lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif, penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan oleh DPRD dan kepala daerah. DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang diberi mandat rakyat untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Dengan demikian maka DPRD dan kepala daerah berkedudukan sebagai mitra sejajar yang mempunyai fungsi berbeda.<sup>63</sup>

DPRD mempunyai fungsi pembentukan Peraturan Daerah, anggaran dan pengawasan, sedangkan kepala daerah melaksanakan fungsi pelaksanaan atas Peraturan Daerah dan kebijakan daerah. Dalam mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, DPRD dan kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> Syaukani, Afan Gaffar, & M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), hlm. 232

<sup>62</sup> Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, (Bandung: Penerbit Pustaka Setia, 2015), hlm. 4

<sup>63</sup> Jimly Asshiddiqie, *Teori Hierarki Norma Hukum*, cetakan kedua, (Jakarta: Penerbit Konstitusi Press, 2021), hlm.232

<sup>64</sup> *Ibid.*

Secara yuridis, definisi Pemerintahan Daerah sebagaimana termuat dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Penyelenggara Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:

- a. kepastian hukum;  
Yang dimaksud dengan “kepastian hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
- b. tertib penyelenggara negara;  
Yang dimaksud dengan “tertib penyelenggara negara” adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
- c. kepentingan umum;  
Yang dimaksud dengan “asas kepentingan umum” adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- d. keterbukaan;  
Yang dimaksud dengan “asas keterbukaan” adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- e. proporsionalitas;  
Yang dimaksud dengan “asas proporsionalitas” adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- f. profesionalitas;

Yang dimaksud dengan "asas profesionalitas" adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

g. akuntabilitas;

Yang dimaksud dengan "asas akuntabilitas" adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

h. efisiensi;

Yang dimaksud dengan "asas efisiensi" adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.

i. efektivitas;

Yang dimaksud dengan "asas efektivitas" adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.

j. keadilan.

Yang dimaksud dengan "asas keadilan" adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

### **C. Pemerintah Daerah**

Pemerintah Daerah merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan negara, yang memiliki wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama didalamnya, yaitu: Pertama, pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada pemerintah daerah; Kedua, pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut; dan Ketiga, dalam upaya memikirkan, mengambil

inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikut sertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD.<sup>65</sup>

Secara normatif, Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Dalam Pasal 18 ayat (4) UUD Tahun 1945 mengatur bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.”

#### 1) Kepala Daerah

Setiap Daerah dipimpin oleh kepala Pemerintahan Daerah yang disebut kepala daerah. Secara istilah, kepala daerah untuk Daerah provinsi disebut gubernur, untuk Daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk Daerah kota disebut wali kota.

Masa jabatan kepala daerah adalah selama 5 (lima) tahun dihitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Kepala daerah mempunyai tugas:

- a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;

---

<sup>65</sup> Setya Retnami, *Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2000)

- e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- f. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas kepala daerah berwenang:

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

## 2) Wakil Kepala Daerah

Dalam Pasal 63 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa “Kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah.”

Wakil kepala daerah mempunyai tugas: *Pertama*, membantu kepala daerah dalam: memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah; mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan; memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota. *Kedua*, memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah. *Ketiga*, melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara. *Keempat*, melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selain melaksanakan tugas-tugas tersebut, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan

lainnya yang diberikan oleh kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.

Kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah meliputi:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. menaati seluruh ketentuan peraturan perundangundangan;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi: melakukan penyerapan aspirasi dan meningkatkan partisipasi masyarakat, serta menindaklanjuti pengaduan masyarakat.
- d. menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
- e. menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- f. melaksanakan program strategis nasional: program yang ditetapkan Presiden sebagai program yang memiliki sifat strategis secara nasional dalam upaya meningkatkan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan serta menjaga pertahanan dan keamanan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- g. menjalin hubungan kerja dengan seluruh Instansi Vertikal di Daerah dan semua Perangkat Daerah.

Selain mempunyai kewajiban tersebut, kepala daerah wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, laporan keterangan pertanggungjawaban, dan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah mencakup laporan kinerja instansi Pemerintah Daerah. Selanjutnya, Kepala daerah menyampaikan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat bersamaan dengan penyampaian laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Kepala daerah dan wakil kepala daerah dilarang:

- a. membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan pribadi, keluarga, kroni, golongan tertentu, atau



- kelompok politiknya yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. membuat kebijakan yang merugikan kepentingan umum dan meresahkan sekelompok masyarakat atau mendiskriminasi warga negara dan/atau golongan masyarakat lain yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - c. menjadi pengurus suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah atau pengurus yayasan bidang apa pun;
  - d. menyalahgunakan wewenang yang menguntungkan diri sendiri dan/atau merugikan Daerah yang dipimpin;
  - e. melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukan;
  - f. menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65 ayat (1) huruf e;
  - g. menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya;
  - h. merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - i. melakukan perjalanan ke luar negeri tanpa izin dari Menteri; dan
  - j. meninggalkan tugas dan wilayah kerja lebih dari 7 (tujuh) Hari berturut-turut atau tidak berturut-turut dalam waktu 1 (satu) bulan tanpa izin Menteri untuk gubernur dan wakil gubernur serta tanpa izin gubernur untuk bupati dan wakil bupati atau wali kota dan wakil wali kota.

Mengenai Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, Pasal 78 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah mengatur bahwa Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena: meninggal dunia; permintaan sendiri; atau diberhentikan. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan karena:

- a. berakhir masa jabatannya;
- b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;

- c. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah;
- d. tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b;
- e. melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf i, dan huruf j;
- f. melakukan perbuatan tercela;
- g. diberi tugas dalam jabatan tertentu oleh Presiden yang dilarang untuk dirangkap oleh ketentuan peraturan perundang-undangan;
- h. menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen; dan/atau
- i. mendapatkan sanksi pemberhentian.

Gubernur selain berkedudukan sebagai kepala daerah, juga merupakan Wakil Pemerintah Pusat. Gubernur dalam hal ini melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota dan Tugas Pembantuan oleh Daerah kabupaten/kota. Presiden dibantu oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas:

- a. mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Tugas Pembantuan di Daerah kabupaten/kota;
- b. melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
- c. memberdayakan dan memfasilitasi Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- d. melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;
- e. melakukan pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota; dan
- f. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas tersebut, gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai wewenang:

- a. membatalkan peraturan bupati/walikota;
- b. memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/wali kota terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- c. menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar-Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- d. memberikan persetujuan terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan dan susunan Perangkat Daerah kabupaten/kota; dan
- e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain melaksanakan pembinaan dan pengawasan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas dan wewenang:

- a. menyelaraskan perencanaan pembangunan antar-Daerah kabupaten/kota dan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- b. mengoordinasikan kegiatan pemerintahan dan pembangunan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dan antar-Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
- c. memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Pusat atas usulan DAK pada Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- d. melantik bupati/wali kota;
- e. memberikan persetujuan pembentukan Instansi Vertikal di wilayah provinsi kecuali pembentukan Instansi Vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan pembentukan Instansi Vertikal oleh kementerian yang nomenklaturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- f. melantik kepala Instansi Vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian yang ditugaskan di wilayah Daerah provinsi yang bersangkutan kecuali untuk kepala Instansi Vertikal yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan kepala Instansi Vertikal yang dibentuk oleh kementerian yang nomenklaturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan

- g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pendanaan pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dibebankan pada APBN. Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dapat menjatuhkan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan kepada penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota.

#### **D. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah. Proses rekrutmen keanggotaan lembaga perwakilan rakyat (baik DPR maupun DPRD) berbasis partai politik, sehingga tidak ada satupun anggota dewan yang tidak terikat pada suatu partai politik. Sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 22E ayat (3) UUDNRI Tahun 1945 bahwa “peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.” Selain itu ditegaskan juga dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum bahwa “Peserta Pemilu untuk memilih anggota DPR, DPRD provinsi, dan DPRD kabupaten/kota adalah partai politik.”

Pasal 18 ayat (3) UUD Tahun 1945 mengatur bahwa “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.”

Untuk melaksanakan kedaulatan rakyat atas dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, perlu mewujudkan lembaga permusyawaratan rakyat, lembaga perwakilan rakyat, dan lembaga perwakilan daerah yang mampu mengejawantahkan nilai-nilai demokrasi serta menyerap dan memperjuangkan aspirasi rakyat dan daerah sesuai dengan tuntutan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Bagian menimbang UU MD3

Undnag-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana terakhir diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2019 selanjutnya disingkat UU MD3, merupakan landasan yuridis yang digunakan sebagai upaya untuk meningkatkan kinerja masing-masing lembaga perwakilan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya.

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. DPRD terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Mengenai fungsi, DPRD provinsi/kabupaten/kota mempunyai fungsi:

- a. pembentukan Perda;  
fungsi pembentukan Perda dilaksanakan dengan cara: membahas bersama kepala daerah dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda; mengajukan usul rancangan Perda; dan menyusun program pembentukan Perda bersama kepala daerah.
- b. anggaran;  
Fungsi anggaran diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap Rancangan Perda tentang APBD yang diajukan oleh kepala daerah.
- c. pengawasan.  
Fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap: a. pelaksanaan Perda dan peraturan kepala daerah; b. pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah; dan pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Ketiga fungsi tersebut dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di kabupaten/kota.

Pelaksanaan fungsi tersebut secara ideal diharapkan dapat melahirkan output berikut:<sup>67</sup>

---

<sup>67</sup> Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, (Bandung: Penerbit Pustaka Setia, 2015)

- a. Perda yang aspiratif dan responsif. Dalam arti Perda yang dibuat telah mengakomodasi tuntutan, kebutuhan, dan harapan rakyat. Hal itu tidak mungkin terwujud apabila mekanisme penyusunan peraturan daerah bersifat eksklusif dan tertutup. Untuk itu, mekanisme penyusunan Perda yang dituangkan dalam peraturan tata tertib DPRD harus dibuat sedemikian rupa agar mampu menampung aspirasi rakyat secara optimal.
- b. APBD yang efektif dan efisien, serta memiliki kesesuaian yang logis antara kondisi kemampuan keuangan daerah dan keluaran (output) kinerja pelayanan masyarakat.
- c. Ada suasana pemerintahan daerah yang transparan dan akuntabilitas, baik dalam proses pemerintahan maupun dalam penganggaran.

DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang:

- a. membentuk Perda Provinsi bersama gubernur;
- b. membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Perda Provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh gubernur;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan APBD provinsi;
- d. memilih gubernur dan wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan;
- e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian;
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah provinsi;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah provinsi;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi;
- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah provinsi; dan
- j. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

DPRD kabupaten/kota mempunyai tugas dan wewenang:

- a. membentuk Perda Kabupaten/Kota bersama bupati/wali kota;
- b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda mengenai APBD kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/wali kota;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD kabupaten/kota;
- d. memilih bupati/walikota dan wakil bupati/walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan;
- e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian.
- f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah;
- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah kabupaten/kota;
- h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/wali kota dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota;
- i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah;
- j. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Anggota DPRD provinsi berjumlah paling sedikit 35 (tiga puluh lima) orang dan paling banyak 100 (seratus) orang. Sedangkan anggota DPRD kabupaten/kota berjumlah paling sedikit 20 (dua puluh) orang dan paling banyak 50 (lima puluh) orang. Alat kelengkapan DPRD provinsi/kabupaten/kota terdiri atas:

- a. pimpinan;
- b. Badan Musyawarah;
- c. komisi;
- d. Badan Legislasi Daerah;

- e. Badan Anggaran;
- f. Badan Kehormatan; dan
- g. alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna

DPRD provinsi/kabupaten/kota berhak:

- a. interpelasi;  
hak interpelasi adalah hak DPRD provinsi/kabupaten/kota untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah provinsi/kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
- b. angket;  
hak angket adalah hak DPRD provinsi/kabupaten/kota untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah provinsi/kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan.
- c. menyatakan pendapat.  
hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD provinsi/kabupaten/kota untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan gubernur atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Adapun anggota DPRD provinsi/kabupaten/kota berhak:

- a. mengajukan rancangan peraturan daerah provinsi/kabupaten/kota;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan pendapat;
- d. memilih dan dipilih;
- e. membela diri;
- f. imunitas;
- g. mengikuti orientasi dan pendalaman tugas;
- h. protokoler; dan
- i. keuangan dan administratif.



Anggota DPRD provinsi provinsi/kabupaten/kota berkewajiban:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;
- c. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- e. memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
- f. menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- g. menaati tata tertib dan kode etik;
- h. menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi;
- i. menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;
- j. menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
- k. memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

Mengenai pemberhentiannya, anggota DPRD provinsi/kabupaten/kota berhenti antarwaktu karena: a. meninggal dunia; b. mengundurkan diri; atau c. diberhentikan. Anggota DPRD provinsi/kabupaten/kota diberhentikan antarwaktu, apabila:

- a. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPRD provinsi/kabupaten/kota selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apa pun;
- b. melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPRD provinsi/kabupaten/kota;
- c. dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;

- d. tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPRD provinsi/kabupaten/kota yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah;
- e. diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- f. tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPRD provinsi/kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum;
- g. melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini;
- h. diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau
- i. menjadi anggota partai politik lain.

## **E. Perangkat Daerah**

Perangkat Daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Perangkat Daerah diisi oleh pegawai aparatur sipil negara.

Perangkat Daerah provinsi terdiri atas: a. sekretariat daerah; b. sekretariat DPRD; c. inspektorat; d. dinas; dan e. badan. Sedangkan Perangkat Daerah kabupaten/kota terdiri atas: a. sekretariat daerah; b. sekretariat DPRD; c. inspektorat; d. dinas; e. badan; dan f. Kecamatan.

Perangkat Daerah provinsi dan kabupaten/kota selain melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah juga melaksanakan Tugas Pembantuan. Pembentukan dan susunan Perangkat Daerah ditetapkan dengan Perda.

### **1) Sekretariat Daerah**

Sekretariat Daerah dipimpin oleh sekretaris Daerah. Sekretaris Daerah mempunyai tugas membantu kepala daerah dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah serta pelayanan

administratif. Dalam pelaksanaan tugas, sekretaris Daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.

2) Sekretariat DPRD

Sekretariat DPRD dipimpin oleh sekretaris DPRD. Sekretaris DPRD mempunyai tugas: a. menyelenggarakan administrasi kesekretariatan; b. menyelenggarakan administrasi keuangan; c. mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD; dan d. menyediakan dan mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kebutuhan. Sekretaris DPRD dalam melaksanakan tugasnya secara teknis operasional bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris Daerah.

3) Inspektorat

Inspektorat Daerah dipimpin oleh inspektur. Inspektorat Daerah mempunyai tugas membantu kepala daerah membina dan mengawasi pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan oleh Perangkat Daerah. Inspektorat Daerah dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris Daerah.

4) Dinas

Dinas dibentuk untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Dinas diklasifikasikan menurut beban kerja. Penentuan beban kerja tersebut didasarkan pada jumlah penduduk, luas wilayah, besaran masing-masing Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, dan kemampuan keuangan Daerah untuk Urusan Pemerintahan Wajib dan berdasarkan potensi, proyeksi penyerapan tenaga kerja, dan pemanfaatan lahan untuk Urusan Pemerintahan Pilihan.

Dinas dipimpin oleh seorang kepala. Kepala dinas mempunyai tugas membantu kepala daerah melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Kepala dinas dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris Daerah.

5) Badan

Badan dibentuk untuk melaksanakan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah meliputi: a. perencanaan; b. keuangan; c. kepegawaian serta pendidikan dan pelatihan; d. penelitian dan pengembangan; dan e. fungsi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Badan diklasifikasikan menurut beban kerja. Penentuan beban kerja badan didasarkan pada jumlah penduduk, luas wilayah, kemampuan keuangan Daerah, dan cakupan tugas.

Badan dipimpin oleh seorang kepala. Kepala badan mempunyai tugas membantu kepala daerah melaksanakan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Kepala badan dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris Daerah.

6) Kecamatan

Daerah kabupaten/kota membentuk Kecamatan dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat Desa/kelurahan. Kecamatan dipimpin oleh seorang kepala kecamatan yang disebut camat yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/wali kota melalui sekretaris Daerah. Bupati/wali kota wajib mengangkat camat dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Camat mempunyai tugas:

- a. menyelenggaraan urusan pemerintahan umum;
- b. mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- c. mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;
- d. mengoordinasikan penerapan dan penegakan Perda dan Perkada;
- e. mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan sarana pelayanan umum;

- f. mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh Perangkat Daerah di Kecamatan;
- g. membina dan mengawasi penyelenggaraan kegiatan Desa dan/atau kelurahan;
- h. melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota yang tidak dilaksanakan oleh unit kerja Perangkat Daerah kabupaten/kota yang ada di Kecamatan; dan
- i. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kelurahan dipimpin oleh seorang kepala kelurahan yang disebut lurah selaku perangkat Kecamatan dan bertanggung jawab kepada camat. Lurah diangkat oleh bupati/wali kota atas usul sekretaris daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Lurah mempunyai tugas membantu camat dalam:

- a. melaksanakan kegiatan pemerintahan kelurahan;
- b. melakukan pemberdayaan masyarakat;
- c. melaksanakan pelayanan masyarakat;
- d. memelihara ketenteraman dan ketertiban umum;
- e. memelihara prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- f. melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh camat; dan
- g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan pelaksana mengenai perangkat daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

## **F. Latihan**

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, jawablah pertanyaan berikut ini dengan benar:

1. Tuliskan dan analisis kedudukan serta hubungan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah?

2. Tuliskan dan jelaskan kedudukan dan peran Perangkat Daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah!

# **Bab 6**

## **Penataan Daerah**

---

### **A. Capaian Pembelajaran**

Setelah mempelajari pokok bahasan pada bab ini, mahasiswa diharapkan mampu menganalisa:

1. Penataan Daerah;
2. Pemekaran Daerah;
3. Penggabungan Daerah;
4. Penyesuaian Daerah.

### **B. Penataan Daerah**

Ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014, menegaskan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota. Selanjutnya, Daerah kabupaten/kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau Desa. Daerah provinsi dan kabupaten/kota dibentuk dengan undang-undang.

Dalam pelaksanaan Desentralisasi dilakukan penataan Daerah (Pasal 31 ayat 1). Penataan Daerah ditujukan untuk (Pasal 31 ayat 2):

- a. mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- b. mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat;
- c. mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
- d. meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan;
- e. meningkatkan daya saing nasional dan daya saing Daerah; dan
- f. memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya Daerah.

Peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagaimana dimaksud huruf b tersebut adalah peningkatan indeks pembangunan manusia yang ditandai dengan peningkatan kesehatan, pendidikan, dan pendapatan masyarakat.

Penataan Daerah terdiri atas Pembentukan Daerah dan penyesuaian Daerah. Pembentukan Daerah adalah penetapan status Daerah pada

wilayah tertentu. Berdasarkan Pasal 32 ayat (1) UU No.23 Tahun 2014, Pembentukan Daerah berupa:

- a. pemekaran Daerah; dan
- b. penggabungan Daerah.

Pembentukan Daerah tersebut mencakup pembentukan Daerah provinsi dan pembentukan Daerah kabupaten/kota.

Salah satu aspek dalam penataan daerah adalah pembentukan daerah baru. Pembentukan daerah baru pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal.<sup>68</sup>

Pembentukan Daerah dan penyesuaian Daerah dapat dilakukan berdasarkan pertimbangan kepentingan strategis nasional. Pembentukan Daerah berdasarkan pertimbangan kepentingan strategis nasional berlaku untuk daerah perbatasan, pulau-pulau terluar, dan Daerah tertentu untuk menjaga kepentingan dan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan Penyesuaian Daerah berdasarkan pertimbangan kepentingan strategis nasional berupa perubahan batas wilayah Daerah dan pemindahan ibu kota.

### **C. Pemekaran Daerah**

Berdasarkan Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, Pemekaran Daerah berupa:

- a. pemecahan Daerah provinsi atau Daerah kabupaten/kota untuk menjadi dua atau lebih Daerah baru; atau
- b. penggabungan bagian Daerah dari Daerah yang bersanding dalam 1 (satu) Daerah provinsi menjadi satu Daerah baru.

Desentralisasi dan otonomi daerah kemudian melahirkan pemekaran daerah yang menjamur di Indonesia. Sebagaimana diketahui bahwa tujuan dari pembentukan daerah otonom baru atau pemekaran adalah untuk mensejahterakan rakyat melalui peningkatan efisiensi dan

---

<sup>68</sup> Op.Cit., Jimly Asshiddiqie, *Teori Hierarki Norma Hukum*,..., hlm. 233



efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan peningkatan pelayanan kepada publik. Namun pemekaran juga seringkali menimbulkan berbagai permasalahan karena kurang memperhatikan aspek-aspek penting lainnya (sosial, ekonomi, keuangan dan kemampuan bertahan dalam perkembangannya), sehingga menyebabkan kontra-produktif terhadap otonomi daerah.<sup>69</sup>

Terdapat beberapa alasan yang mendasari dilaksanakannya pemekaran daerah, antara lain:<sup>70</sup>

- a. Alasan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini dijadikan alasan utama karena adanya kendala geografis, infrastruktur dan sarana perhubungan yang minim, seperti terjadi pada pemekaran Provinsi Bangka Belitung (pemekaran dari Provinsi Sumatera Selatan) dan Provinsi Irian Jaya Barat (pemekaran dari Provinsi Papua) serta pemekaran Kabupaten Keerom (pemekaran dari Kabupaten Jayapura).
- b. Alasan historis, pemekaran suatu daerah dilakukan karena alasan sejarah, yaitu bahwa daerah hasil pemekaran memiliki nilai historis tertentu. Sebagai contoh, Provinsi Maluku Utara sebelumnya pernah menjadi ibukota Irian Barat, dimana Raja Ternate (Alm. Zainal Abidin Syah) dinobatkan sebagai Gubernur pertama. Disamping itu, di Pulau Morotai pada Perang Dunia II merupakan ajang penghalau udara Amerika Serikat.
- c. Alasan kultural atau budaya (etnis), dimana pemekaran daerah terjadi karena menganggap adanya perbedaan budaya antara daerah yang bersangkutan dengan daerah induknya. Contohnya, penduduk Bangka Belitung dengan penduduk Sumatera Selatan, kemudian Provinsi Gorontalo dengan Sulawesi Utara, demikian pula Kabupaten Minahasa Utara yang merasa berbeda budaya dengan Kabupaten Minahasa.
- d. Alasan ekonomi, dimana pemekaran daerah diharapkan dapat mempercepat pembangunan di daerah. Kondisi seperti ini terutama terjadi di Indonesia Timur, seperti Papua (Keerom) dan Irian Jaya Barat (Kabupaten Sorong), dan pemekaran yang terjadi di daerah lainnya seperti Kalimantan Timur (Kutai Timur),

---

<sup>69</sup> Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, (Bandung: PT Alumni, 2008).

<sup>70</sup> Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah, *Kajian Evaluasi Pembentukan, Pemekaran, Penggabungan dan Penghapusan Daerah*, Lembaga Administrasi Negara, 2007.

Sulawesi Tenggara (Konawe Selatan), Sumatera Utara (Serdang Bedagai), dan Lampung (Tulang Bawang Barat, Mesuji, dan Lampung Timur).

- e. Alasan anggaran, pemekaran daerah dilakukan untuk mendapatkan anggaran dari pemerintah. Sebagaimana diketahui daerah yang dimekarkan akan mendapatkan anggaran dari daerah induk selama 3 tahun dan mendapatkan dana dari pemerintah pusat (DAU dan DAK).
- f. Alasan keadilan, bahwa pemekaran dijadikan alasan untuk mendapatkan keadilan. Artinya, pemekaran daerah diharapkan akan menciptakan keadilan dalam hal pengisian jabatan publik dan pemerataan pembangunan. Contoh: pemekaran Provinsi Kepulauan Riau, Provinsi Bangka Belitung, dan Provinsi Sulawesi Tenggara.

Pemekaran Daerah tersebut dilakukan melalui tahapan Daerah Persiapan provinsi atau Daerah Persiapan kabupaten/kota. Definisi Daerah Persiapan sendiri adalah bagian dari satu atau lebih Daerah yang bersanding yang dipersiapkan untuk dibentuk menjadi Daerah baru. Adapun dalam Pembentukan Daerah Persiapan harus memenuhi persyaratan dasar dan persyaratan administratif.

#### 1) Persyaratan dasar

Persyaratan dasar meliputi:

##### a. persyaratan dasar kewilayahan

Persyaratan dasar kewilayahan meliputi: a) luas wilayah minimal; b) jumlah penduduk minimal; c) batas wilayah; d) Cakupan Wilayah; dan e) batas usia minimal Daerah provinsi, Daerah kabupaten/kota, dan Kecamatan.

##### b. persyaratan dasar kapasitas Daerah

Persyaratan dasar kapasitas Daerah adalah kemampuan Daerah untuk berkembang dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Salah satu dari persyaratan dasar kewilayahan adalah cakupan wilayah. Pengertian Cakupan Wilayah adalah Daerah kabupaten/kota yang akan menjadi Cakupan Wilayah Daerah provinsi atau kecamatan yang akan menjadi Cakupan Wilayah Daerah kabupaten/kota. Dalam

Pasal 35 ayat (4) UU Nomor 23 Tahun 2014 mengatur bahwa Cakupan Wilayah meliputi:

- a. paling sedikit 5 (lima) Daerah kabupaten/kota untuk pembentukan Daerah provinsi;
- b. paling sedikit 5 (lima) Kecamatan untuk pembentukan Daerah kabupaten; dan
- c. paling sedikit 4 (empat) Kecamatan untuk pembentukan Daerah kota.

Sedangkan persyaratan dasar kapasitas Daerah didasarkan pada parameter:

- a. geografi;  
Parameter geografi meliputi: lokasi ibu kota; hidrografi; dan kerawanan bencana.
- b. demografi;  
Parameter demografi meliputi: kualitas sumber daya manusia; dan distribusi penduduk.
- c. keamanan;  
Parameter keamanan meliputi: tindakan kriminal umum; dan konflik sosial.
- d. sosial politik, adat, dan tradisi;  
Parameter sosial politik, adat, dan tradisi meliputi: partisipasi masyarakat dalam pemilihan umum; kohesivitas sosial (kohesivitas sosial diukur dari keragaman suku, agama, dan lembaga adat); dan organisasi kemasyarakatan (organisasi kemasyarakatan adalah organisasi yang terdaftar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan)
- e. potensi ekonomi;  
Parameter potensi ekonomi meliputi: a). pertumbuhan ekonomi; dan b). potensi unggulan Daerah. Potensi unggulan Daerah yang dapat dihitung dengan nilai tertentu meliputi kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, perdagangan, perindustrian. Sedangkan untuk potensi energi dan sumber daya mineral dihitung berdasarkan penetapan yang dilakukan oleh kementerian/lembaga yang berwenang dengan mempertimbangkan rekomendasi ahli yang di bidangnya.
- f. keuangan Daerah; dan

Parameter keuangan Daerah meliputi: a. kapasitas pendapatan asli Daerah induk; b. potensi pendapatan asli calon Daerah Persiapan; dan c. pengelolaan keuangan dan aset Daerah.

g. kemampuan penyelenggaraan pemerintahan.

Parameter kemampuan penyelenggaraan pemerintahan meliputi: aksesibilitas pelayanan dasar pendidikan; aksesibilitas pelayanan dasar kesehatan; aksesibilitas pelayanan dasar infrastruktur; jumlah pegawai aparatur sipil negara di Daerah induk; dan rancangan rencana tata ruang wilayah Daerah Persiapan.

2) Persyaratan administratif

Persyaratan administratif disusun dengan tata urutan<sup>71</sup> sebagai berikut:

- a. untuk Daerah provinsi meliputi: 1) persetujuan bersama DPRD kabupaten/kota dengan bupati/wali kota yang akan menjadi Cakupan Wilayah Daerah Persiapan provinsi; dan 2). persetujuan bersama DPRD provinsi induk dengan gubernur Daerah provinsi induk.
- b. untuk Daerah kabupaten/kota meliputi: 1). keputusan musyawarah Desa yang akan menjadi Cakupan Wilayah Daerah kabupaten/kota; 2). persetujuan bersama DPRD kabupaten/kota induk dengan bupati/wali kota Daerah induk; dan 3). persetujuan bersama DPRD provinsi dengan gubernur dari Daerah provinsi yang mencakupi Daerah Persiapan kabupaten/kota yang akan dibentuk.

Mengenai prosedur pemekaran daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, adalah sebagai berikut:

1) Pengusulan

Pembentukan Daerah Persiapan diusulkan oleh gubernur kepada Pemerintah Pusat, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, atau Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia setelah

---

<sup>71</sup> Yang dimaksud dengan "tata urutan" dalam ketentuan ini adalah pemenuhan persyaratan secara berurutan, artinya persyaratan kedua dan berikutnya tidak dapat dilaksanakan sebelum persyaratan sebelumnya terpenuhi.

memenuhi persyaratan dasar kewilayahan dan persyaratan administratif.

2) Penilaian Pemerintah Pusat

Berdasarkan usulan, Pemerintah Pusat melakukan penilaian terhadap pemenuhan persyaratan dasar kewilayahan dan persyaratan administratif. Hasil penilaian disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. Dalam hal usulan pembentukan Daerah Persiapan dinyatakan memenuhi persyaratan dasar kewilayahan dan persyaratan administratif, dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Pemerintah Pusat membentuk tim kajian independen.

3) Pengkajian Persyaratan Dasar Kapasitas Daerah

Tim kajian independen bertugas melakukan kajian terhadap persyaratan dasar kapasitas Daerah. Hasil kajian disampaikan oleh tim kajian independen kepada Pemerintah Pusat untuk selanjutnya dikonsultasikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. Hasil konsultasi menjadi pertimbangan Pemerintah Pusat dalam menetapkan kelayakan pembentukan Daerah Persiapan.

4) Daerah Persiapan

Daerah Persiapan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Jangka waktu Daerah Persiapan adalah selama 3 (tiga) tahun. Daerah Persiapan dipimpin oleh kepala daerah persiapan. Kepala daerah persiapan provinsi diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan dan diangkat atau diberhentikan oleh Presiden atas usul Menteri. Sedangkan kepala daerah persiapan kabupaten/kota diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan dan diangkat atau diberhentikan oleh Menteri atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

Pendanaan penyelenggaraan pemerintahan pada Daerah Persiapan berasal dari: bantuan pengembangan Daerah Persiapan yang bersumber dari APBN; bagian pendapatan dari pendapatan asli Daerah induk yang berasal dari Daerah Persiapan; penerimaan dari bagian dana perimbangan Daerah induk; dan sumber pendapatan lain yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Adapun pendanaan penyelenggaraan

pemerintahan pada Daerah Persiapan ditetapkan dalam anggaran pendapatan dan belanja Daerah induk.

Kewajiban Daerah induk terhadap Daerah Persiapan meliputi:

- a. membantu penyiapan sarana dan prasarana pemerintahan;
- b. melakukan pendataan personel, pembiayaan, peralatan, dan dokumentasi;
- c. membuat pernyataan kesediaan untuk menyerahkan personel, pembiayaan, peralatan, dan dokumentasi apabila Daerah Persiapan ditetapkan menjadi Daerah baru; dan
- d. menyiapkan dukungan dana.

Kewajiban Daerah Persiapan meliputi:

- a. menyiapkan sarana dan prasarana pemerintahan;
- b. mengelola personel, peralatan, dan dokumentasi;
- c. membentuk perangkat Daerah Persiapan;
- d. melaksanakan pengisian jabatan aparatur sipil negara pada perangkat Daerah Persiapan;
- e. mengelola anggaran belanja Daerah Persiapan; dan
- f. menangani pengaduan masyarakat.

Masyarakat di Daerah Persiapan melakukan partisipasi dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan yang dilakukan oleh Daerah Persiapan.

#### 5) Pembinaan, Pengawasan, dan Evaluasi

Pemerintah Pusat melakukan pembinaan, pengawasan, dan evaluasi terhadap Daerah Persiapan selama masa Daerah Persiapan. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia melakukan pengawasan terhadap Daerah Persiapan. Pemerintah Pusat menyampaikan perkembangan pembinaan, pengawasan, dan evaluasi terhadap Daerah Persiapan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia.

#### 6) Penilaian Evaluasi Akhir

Pemerintah Pusat melakukan evaluasi akhir masa Daerah Persiapan. Evaluasi akhir masa Daerah Persiapan dimaksudkan untuk menilai kemampuan Daerah Persiapan dalam melaksanakan

kewajiban. Hasil evaluasi akhir masa Daerah Persiapan selanjutnya dikonsultasikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. Daerah Persiapan yang berdasarkan hasil evaluasi akhir dinyatakan layak ditingkatkan statusnya menjadi Daerah baru dan ditetapkan dengan undang-undang. Sedangkan Daerah Persiapan yang berdasarkan hasil evaluasi akhir dinyatakan tidak layak dicabut statusnya sebagai Daerah Persiapan dengan peraturan pemerintah dan dikembalikan ke Daerah induk. Daerah baru harus menyelenggarakan pemilihan kepala daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

#### **D. Penggabungan Daerah**

Penggabungan Daerah berupa:

- a. penggabungan dua Daerah kabupaten/kota atau lebih yang bersanding dalam satu Daerah provinsi menjadi Daerah kabupaten/kota baru; dan
- b. penggabungan dua Daerah provinsi atau lebih yang bersanding menjadi Daerah provinsi baru.

Penggabungan Daerah dilakukan berdasarkan kesepakatan Daerah yang bersangkutan atau hasil evaluasi Pemerintah Pusat.

Penggabungan Daerah yang dilakukan berdasarkan kesepakatan Daerah yang bersangkutan harus memenuhi persyaratan administratif dan persyaratan dasar kapasitas Daerah. Ketentuan mengenai persyaratan administratif dan persyaratan dasar kapasitas Daerah pemekaran daerah berlaku secara mutatis mutandis terhadap penggabungan Daerah.

Secara yuridis, proses penggabungan daerah dengan berbagai variasi kolaborasinya sangat mungkin dilakukan sepanjang bertujuan untuk mempecepat peningkatan kesejahteraan masyarakat. Temuan terpenting dari evaluasi terhadap implementasi kebijakan penataan daerah adalah sama sekali tidak ada praktek penggabungan antar daerah di Indonesia. Bahkan, indikasi gejala usulan penggabungan daerahpun tidak pernah ada. Hal ini menunjukkan adanya masalah

infrastruktur kebijakan yang tidak memberikan struktur insentif bagi daerah untuk menggabungkan diri. Sementara itu, kondisi sebaliknya banyak sekali terjadi. Usulan dan kebijakan pemekaran daerah sangat banyak terjadi dan bahkan upaya-upaya untuk melakukan pemekaran daerah terus saja terjadi.<sup>72</sup>

Berikut prosedur Penggabungan Daerah dilakukan berdasarkan “kesepakatan Daerah” yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

1) Pengusulan

Penggabungan Daerah kabupaten/kota yang dilakukan berdasarkan kesepakatan Daerah yang bersangkutan diusulkan oleh gubernur kepada Pemerintah Pusat, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, atau Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia setelah memenuhi persyaratan administratif. Sedangkan Penggabungan Daerah provinsi yang dilakukan berdasarkan kesepakatan Daerah yang bersangkutan diusulkan secara bersama oleh gubernur yang Daerahnya akan digabungkan kepada Pemerintah Pusat, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, atau Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia setelah memenuhi persyaratan administratif.

2) Penilaian Persyaratan Administratif

Pemerintah Pusat melakukan penilaian terhadap pemenuhan persyaratan administratif. Hasil penilaian tersebut kemudian disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. Dalam hal usulan penggabungan Daerah dinyatakan memenuhi persyaratan administratif, Pemerintah Pusat dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia membentuk tim kajian independen.

3) Pengkajian Persyaratan Kapasitas Daerah

Tim kajian independen bertugas melakukan kajian terhadap persyaratan kapasitas Daerah. Hasil kajian disampaikan oleh tim kajian independen kepada Pemerintah Pusat untuk selanjutnya dikonsultasikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. Hasil

---

<sup>72</sup> Tim Pengajar, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandar Lampung: PT RajaGrafindo Persada, 2019)



konsultasi menjadi pertimbangan bagi Pemerintah Pusat, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, atau Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia dalam pembentukan undang-undang mengenai penggabungan Daerah. Dalam hal penggabungan Daerah dinyatakan tidak layak, Pemerintah Pusat, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, atau Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia menyampaikan penolakan secara tertulis dengan disertai alasan penolakan kepada gubernur.

Selanjutnya berikut prosedur Penggabungan Daerah berdasarkan “hasil evaluasi Pemerintah Pusat” yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

1) Penilaian Pemerintah Pusat

Penggabungan Daerah dilakukan dalam hal Daerah atau beberapa Daerah tidak mampu menyelenggarakan Otonomi Daerah. Penilaian terhadap kemampuan menyelenggarakan Otonomi Daerah dilakukan oleh Pemerintah Pusat.

2) Pengajuan RUU

Pemerintah Pusat mengajukan rancangan undang-undang mengenai penggabungan Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia. Dalam hal rancangan undang-undang mengenai penggabungan Daerah disetujui, rancangan undang-undang dimaksud ditetapkan menjadi undang-undang.

## **E. Penyesuaian Daerah**

Penyesuaian Daerah berupa:

- a. perubahan batas wilayah Daerah;
- b. perubahan nama Daerah;
- c. pemberian nama dan perubahan nama bagian rupa bumi;
- d. pemindahan ibu kota; dan/atau
- e. perubahan nama ibu kota.

Perubahan batas wilayah Daerah adalah penambahan atau pengurangan Cakupan Wilayah suatu Daerah yang tidak mengakibatkan hapusnya suatu Daerah, dan selanjutnya ditetapkan

dengan undang-undang. Perubahan nama Daerah, pemberian nama dan perubahan nama bagian rupa bumi, pemindahan ibu kota, serta perubahan nama ibu kota ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

#### **F. Latihan**

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, jawablah pertanyaan berikut ini dengan benar:

1. Tuliskan dan jelaskan apa itu penataan daerah!
2. Tuliskan dan analisis alasan dilakukannya pemekaran daerah?

# Bab 7

## Produk Hukum Daerah

---

### A. Capaian Pembelajaran

Setelah mempelajari pokok bahasan pada bab ini, mahasiswa diharapkan mampu menganalisa:

1. Pengertian dan Jenis Produk Hukum Daerah; dan
2. Peraturan Daerah.

### B. Pengertian dan Jenis Produk Hukum Daerah

Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana diamanatkan dalam UUD Tahun 1945 dalam Pasal 1 ayat 3 yang berbunyi “Indonesia adalah negara hukum”. Maka segala aspek kehidupan dan bidang kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan termasuk pemerintahan harus senantiasa berdasarkan atas hukum. Sebagai negara hukum, dalam penyelenggaraan pemerintahan negara tentunya tidak terlepas peraturan perundang-undangan sebagai hukum positif yang berlaku.<sup>73</sup>

Secara normatif definisi Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.<sup>74</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto mendefinisikan peraturan perundang-undangan dalam dua pengertian yaitu:

- 1) perundang-undangan merupakan sebagai proses pembentukan (proses membentuk) peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah; dan
- 2) perundang-undangan sebagai segala peraturan negara yang merupakan hasil pembentukan peraturan-peraturan baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Malicia Evendia & Ade Arif Firmansyah, *Hukum Perundang-Undangan*, (Bandar Lampung: Aura Publishing, 2019)

<sup>74</sup> Pasal 1 UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

<sup>75</sup> I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-*

Menurut Van Apeldoorn, Pembentukan peraturan perundang-undangan pada hakikatnya ialah pembentukan norma-norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum dalam arti yang luas. Peraturan perundang-undangan adalah keputusan tertulis negara atau pemerintah yang berisi petunjuk atau pola tingkah laku yang bersifat dan mengikat secara umum.<sup>76</sup>

Secara konstitusional, Pasal 18 ayat (6) UUD Tahun 1945 menjamin bahwa “Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.” Kewenangan atribusi pemerintah daerah yang digariskan dalam ketentuan ini menjadi dasar pijak konstitusional bagi pemerintahan daerah membentuk peraturan.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 jo. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah merupakan dasar hukum yang saat ini mengatur secara khusus mengenai pembentukan produk hukum daerah. Ketentuan Permendagri ini merupakan elaborasi dari Ketentuan UU No. 12 Tahun 2011, sepanjang mengatur mengenai produk hukum daerah.

Secara definisi, Produk Hukum Daerah adalah produk hukum berbentuk peraturan meliputi Perda atau nama lainnya, Perkada, Peraturan DPRD dan berbentuk keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD.

Ada perbedaan antara peraturan dan keputusan. Pasca terbitnya UU Nomor 12 Tahun 2011, secara tegas mendikotomikan antara peraturan dan keputusan. Hal ini disebabkan karena sebelum itu masih banyak muatan yang terkandung dalam keputusan yang sifatnya mengatur (*regelend*). Hal ini sehingga dalam ketentuan penutup yakni Pasal 100 mengatur bahwa “Semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 yang sifatnya

---

*undangan di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2008), hlm.15-16. Dalam Imam Soebechi, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012

<sup>76</sup> Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm 25.

mengatur, yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dimaknai sebagai peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.”

Instrumen hukum yang bersifat mengatur (*regelend*) itu diberi nama peraturan, dan instrumen hukum yang bersifat menetapkan (*beschikkend*) itu disebut keputusan. Istilah keputusan atau yang dikenal dalam bahasa Belanda yakni *beschikking*, menurut H.D. van Wijk memiliki arti merupakan keputusan pemerintahan untuk hal yang bersifat konkret dan individual (tidak ditujukan untuk umum).

Menurut J.B.J.M. ten Berge, mendefinisikan *beschikking* adalah keputusan hukum publik yang bersifat konkret dan individual: keputusan itu berasal dari organ pemerintahan, yang didasarkan pada kewenangan hukum publik, dibuat untuk satu atau lebih individu atau berkenaan dengan satu atau lebih perkara atau keadaan. Keputusan itu memberikan suatu kewajiban pada seseorang atau organisasi, memberikan kewenangan atau hak pada mereka.<sup>77</sup> Di kalangan ahli terdapat perbedaan pendapat dalam mendefinisikan istilah keputusan, berdasarkan beberapa definisi yang beragam, ada beberapa unsur yang terdapat dalam *beschikking*, yaitu: a) pernyataan kehendak sepihak (*enijzdigе schriftelijke wilsverklaring*); b) dikeluarkan oleh organ pemerintahan (*bestuursorgaan*); c) didasarkan pada kewenangan hukum yang bersifat publik (*publiekbevoeghheid*); d) ditujukan untuk hal khusus atau peristiwa konkret dan individual; e) dengan maksud untuk menimbulkan akibat hukum dalam bidang administrasi.<sup>78</sup>

Sedangkan, peraturan adalah hukum yang in abstracto atau general norm yang sifatnya mengikat umum (berlaku umum) dan tugasnya adalah mengatur hal-hal yang bersifat umum (general).<sup>79</sup> Peraturan identik dengan istilah “perundang-undangan”, sehingga untuk menelusuri makna peraturan sama dengan memahami dan mengkaji makna peraturan perundang-undangan. Berdasarkan kualifikasi norma hukum, peraturan perundang-undangan itu bersifat umum-abstrak.

---

<sup>77</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, edisi revisi, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2013), hlm.142

<sup>78</sup> Ibid., hlm. 143

<sup>79</sup> SF. Marbun dan Moh. Mahfud, dalam Ridwan HR., hlm.129

Produk hukum daerah berbentuk peraturan dan penetapan. Produk Hukum Daerah berbentuk peraturan terdiri atas: a). Perda; b). Perkada; dan c). Peraturan DPRD. Adapun produk hukum daerah berbentuk penetapan terdiri atas: a). keputusan kepala daerah; b). keputusan DPRD; c). keputusan pimpinan DPRD; dan d). keputusan badan kehormatan DPRD.

Peraturan Kepala Daerah (Perkada) adalah peraturan gubernur dan/atau peraturan bupati/wali kota. Perkada terdiri atas: a. peraturan gubernur; dan b. peraturan bupati/walikota. Peraturan DPRD adalah peraturan yang ditetapkan oleh pimpinan DPRD provinsi dan pimpinan DPRD kabupaten/kota. Sedangkan Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan DPRD adalah penetapan yang bersifat konkrit, individual, dan final.

Setiap produk hukum daerah harus tunduk pada produk pemerintahan pusat. Secara hierarki, pemerintah pusat berkedudukan lebih tinggi dari pemerintah daerah. Sehingga produk hukum daerah yang dihasilkan juga secara hierarki tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi.

### **C. Peraturan Daerah**

Dalam rangka menjalankan otonomi daerah, pemerintah daerah memiliki kewenangan dan kemandirian dalam mengatur dan memutuskan sendiri urusan pemerintahan daerah. Masing-masing daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya berhak untuk membuat kebijakan baik dalam rangka peningkatan pelayanan maupun dalam rangka meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembangunan daerah. Salah satu unsur penting dalam implementasi proses tersebut adalah melalui pembentukan peraturan daerah.

Peraturan Daerah (Perda) merupakan sarana hukum melaksanakan urusan wajib dan urusan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah. Dalam hirarki peraturan perundang-undangan,

perda adalah norma hukum yang bersifat pengaturan di daerah yang pembahasannya menjadi kompetensi Dewan Perwakilan Daerah Rakyat (DPRD) bersama dengan Kepala Daerah.

Selain itu ada juga yang mengemukakan bahwa Peraturan Daerah merupakan instrumen strategis untuk mencapai tujuan desentralisasi. Peranan Peraturan Daerah dalam otonomi daerah meliputi:<sup>80</sup>

- a. Perda sebagai instrumen kebijakan untuk melaksanakan otonomi daerah yang luas dan tanggungjawab;
- b. Perda sebagai pelaksana peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi;
- c. Perda sebagai penyerap dan penyalur aspirasi masyarakat daerah;
- d. Perda sebagai alat transformasi perubahan daerah;
- e. Perda sebagai sarana harmonisasi antar kepentingan dalam masyarakat.

Sisi lain, Peraturan Daerah merupakan landasan bertindak dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk melakukan pengendalian masyarakat dan kebijakan pemerintah, serta sebagai dasar hukum melakukan fungsi pengawasan dan untuk menegakan hukum.

Gubernur dan DPRD Provinsi berwenang membentuk Peraturan Daerah Provinsi. Demikian juga Bupati/Walikota dan DPRD Kab/Kota juga diberi kewenangan untuk membentuk Peraturan Daerah Kab/Kota. Proses pembentukan peraturan daerah diatur dalam Pasal 236 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, dalam pasal tersebut ditentukan bahwa:

- (1) Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah dan Tugas Pembantu, Daerah membentuk Perda.
- (2) Perda sebagaimana dimaksud ayat (1) dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala Daerah.
- (3) Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat materi muatan:
  - a. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Tugas materi muatan;
  - b. Penjabaran lebih lanjut ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

---

<sup>80</sup> Op.Cit., Jimly Asshiddiqie, *Teori Hierarki Norma Hukum..*, hlm. 244

- (4) Selain materi muatan sebagaimana dimaksud ayat (3) Perda dapat memuat materi muatan lokal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 237 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah:

- (1) Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- (2) Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pemebentukan Perda.
- (4) Pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan secara efektif dan efisien.

Ketentuan Pasal 236 dan 237 tersebut menjadi landasan penting bagi pemerintah daerah untuk merumuskan rancangan peraturan daerah secara umum.

Selain Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 jo. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah juga mengelaborasi mengenai materi muatan yang terkandung dalam Perda. Pasal 4 ayat (6) mengatur bahwa, Perda kabupaten/kota memuat materi muatan untuk mengatur:

- a. kewenangan kabupaten/kota;
- b. kewenangan yang lokasinya dalam daerah kabupaten/kota;
- c. kewenangan yang penggunaannya dalam daerah kabupaten/kota;
- d. kewenangan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota; dan/atau
- e. kewenangan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.



Substansi pengaturan dalam Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan/pelaksanaan Perda seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, mengatur bahwa “Materi muatan mengenai ketentuan pidana hanya dapat dimuat dalam:

- a. Undang-Undang;
- b. Peraturan Daerah Provinsi; atau
- c. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 15 ayat (2) selanjutnya mengatur bahwa “Ketentuan pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dan huruf c berupa ancaman pidana kurungan paling lama 6 (enam) bulan atau pidana denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).” (3) Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dapat memuat ancaman pidana kurungan atau pidana denda selain sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Selain sanksi, Perda dapat memuat ancaman sanksi yang bersifat mengembalikan pada keadaan semula dan sanksi administratif. Sanksi administratif berupa: a. teguran lisan; b. teguran tertulis; c. penghentian sementara kegiatan; d. penghentian tetap kegiatan; e. pencabutan sementara izin; f. pencabutan tetap izin; g. denda administratif; dan/atau h. sanksi administratif lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### **D. Latihan**

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, jawablah pertanyaan berikut ini dengan benar:

1. Tuliskan dan jelaskan jenis produk hukum daerah!
2. Tuliskan dan analisis fungsi dan tujuan peraturan daerah!

# **Bab 8**

## **Partisipasi Masyarakat dalam Pemerintahan Daerah**

---

### **A. Capaian Pembelajaran**

Setelah mempelajari pokok bahasan pada bab ini, mahasiswa diharapkan mampu menganalisa:

1. Pengertian dan Tujuan Partisipasi Masyarakat;
2. Bentuk Partisipasi Masyarakat dalam Pemerintahan Daerah;

### **B. Partisipasi Masyarakat**

Untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan Masyarakat, perlu dilakukan berbagai upaya peningkatan Partisipasi Masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak semata-mata menjadi tanggung jawab pemerintah daerah saja, tetapi juga berada di pundak masyarakat secara keseluruhan.<sup>81</sup>

Untuk dapat berpartisipasi sudah tentu masyarakat daerah haruslah memiliki kemampuan untuk itu. Demikian pula, harus terdapat iklim yang dapat menunjang ke arah tersebut. Inilah merupakan bagian tugas pemerintah daerah, yakni meningkatkan kemampuan masyarakat dan menciptakan iklim yang memungkinkan lahirnya partisipasi yang pada gilirannya akan mempunyai pengaruh yang luas dan menguntungkan bagi penyelenggaraan otonomi daerah.<sup>82</sup>

Partisipasi Masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah memiliki fungsi penting, antara lain sebagai sarana bagi Masyarakat baik orang perseorangan, kelompok masyarakat, maupun Organisasi Kemasyarakatan dalam mengekspresikan kebutuhan dan kepentingannya sehingga proses pembentukan kebijakan daerah lebih responsif terhadap kebutuhan dan kepentingan Masyarakat. Partisipasi Masyarakat juga merupakan hal penting dalam mewujudkan kepedulian

---

<sup>81</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, cetakan ke-10, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 281

<sup>82</sup> Ibid.

dan dukungan Masyarakat untuk keberhasilan pembangunan di daerahnya.

Keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah juga tidak terlepas dari adanya partisipasi aktif anggota masyarakatnya. Masyarakat daerah, baik sebagai kesatuan sistem maupun sebagai individu, merupakan bagian integral yang sangat penting dari sistem pemerintahan daerah, karena secara prinsip penyelenggaraan otonomi daerah ditujukan guna mewujudkan masyarakat yang sejahtera di daerah yang bersangkutan. Oleh sebab itu, tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak saja di tangan kepala daerah, DPRD, dan aparat pelaksanaanya, tetapi juga ada ditangan masyarakat daerah tersebut.<sup>83</sup>

Secara normatif, pengertian partisipasi masyarakat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, adalah peran serta warga masyarakat untuk menyalurkan aspirasi, pemikiran, dan kepentingannya dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Definisi Masyarakat sendiri adalah orang perseorangan warga negara Indonesia, kelompok masyarakat, dan/atau Organisasi Kemasyarakatan.

Pasal 354 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 menegaskan bahwa dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah mendorong partisipasi masyarakat. Dalam mendorong partisipasi masyarakat tersebut, Pemerintah Daerah:

- a. menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat;
- b. mendorong kelompok dan organisasi masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah melalui dukungan pengembangan kapasitas masyarakat;
- c. mengembangkan kelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan yang memungkinkan kelompok dan organisasi kemasyarakatan dapat terlibat secara efektif; dan/atau

---

<sup>83</sup> Ibid.

- d. kegiatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pengaturan lebih lanjut mengenai partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

### **C. Bentuk Partisipasi Masyarakat dalam Pemerintahan Daerah**

Partisipasi masyarakat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, mengatur bahwa Partisipasi masyarakat mencakup:

- a. penyusunan Perda dan kebijakan Daerah yang mengatur dan membebani masyarakat;
- b. perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan Daerah;
- c. pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam Daerah; dan
- d. penyelenggaraan pelayanan publik.

Partisipasi masyarakat dilakukan dalam bentuk: a. konsultasi publik; b. musyawarah; c. kemitraan; d. penyampaian aspirasi; e. pengawasan; dan/atau f. keterlibatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang, menegaskan bahwa Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Masukan secara lisan dan/atau tertulis dapat dilakukan melalui:

- a. rapat dengar pendapat umum;
- b. kunjungan kerja;
- c. sosialisasi; dan/atau
- d. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Masyarakat yang dimaksud dalam ketentuan ini adalah orang perseorangan atau kelompok orang yang mempunyai kepentingan atas

substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian untuk memudahkan masyarakat dalam memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis, setiap Rancangan Peraturan Perundang-undangan harus dapat diakses dengan mudah oleh masyarakat.

Lebih lanjut dalam Pasal 166 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 jo. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah, Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam Pembentukan Perda, Perkada, dan/atau Peraturan DPRD. Masukan secara lisan dan/atau tertulis, dapat dilakukan melalui: rapat dengar pendapat umum; kunjungan kerja; sosialisasi; dan/atau seminar, lokakarya, dan/atau diskusi.

Peraturan pelaksana yang mengatur khusus mengenai partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Partisipasi Masyarakat dalam Peraturan Pemerintah ini meliputi Partisipasi Masyarakat dalam penyusunan Peraturan Daerah dan kebijakan daerah, perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan daerah, pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam daerah, dan penyelenggaraan pelayanan publik serta akses Masyarakat terhadap informasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan penguatan kapasitas kelompok masyarakat dan/ atau Organisasi Kemasyarakatan agar dapat berpartisipasi secara efektif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berikut akan diuraikan satu per satu bentuk partisipasi masyarakat berdasarkan PP Nomor 45 Tahun 2017.

#### 1) Partisipasi Masyarakat Dalam Penyusunan Peraturan Daerah Dan Kebijakan Daerah

Masyarakat berhak berpartisipasi dalam penyusunan Peraturan Daerah dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani Masyarakat. Peraturan Daerah dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani Masyarakat tersebut meliputi: a. rencana tata ruang; b. pajak daerah; c. retribusi daerah; d. perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah; e.

perizinan; f. pengaturan yang memberikan sanksi kepada Masyarakat; dan g. pengaturan lainnya yang berdampak sosial. Adapun kebijakan daerah yang mengatur dan membebani Masyarakat berupa Peraturan Kepala Daerah.

Partisipasi Masyarakat dapat dilakukan melalui: a. konsultasi publik; b. penyampaian aspirasi; c. rapat dengar pendapat umum; d. kunjungan kerja; e. sosialisasi; dan/atau f. seminar, lokakarya, dan/atau diskusi. Untuk meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam penyusunan peraturan daerah dan kebijakan daerah, Pemerintah Daerah:

- a. mensosialisasikan rancangan Peraturan Daerah dan rancangan Peraturan Kepala Daerah melalui media informasi yang mudah diakses oleh Masyarakat; dan
- b. mengembangkan sistem informasi penyusunan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah berupa layanan daring (online) dengan memperhatikan kondisi dan kesiapan daerah.

## 2) Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan Daerah

Dalam perencanaan pembangunan daerah, Pemerintah Daerah mendorong Partisipasi Masyarakat dalam perencanaan pembangunan jangka panjang daerah, perencanaan pembangunan jangka menengah daerah, dan perencanaan pembangunan tahunan daerah. Orang perseorangan yang ikut serta dalam Partisipasi Masyarakat harus memenuhi kriteria: a. penguasaan permasalahan yang akan dibahas; b. latar belakang keilmuan/keahlian; c. mempunyai pengalaman di bidang yang akan dibahas; dan/atau d. terkena dampak secara langsung atas substansi yang dibahas. Kelompok masyarakat dan/atau Organisasi Kemasyarakatan yang ikut serta dalam Partisipasi Masyarakat harus menunjuk perwakilannya.

Dalam menyusun perencanaan pembangunan jangka panjang daerah, Pemerintah Daerah mendorong Partisipasi Masyarakat dalam kegiatan: penyusunan rancangan awal rencana pembangunan jangka panjang daerah; dan musyawarah perencanaan pembangunan jangka panjang. Dalam menyusun perencanaan pembangunan jangka menengah daerah, Pemerintah Daerah mendorong Partisipasi Masyarakat dalam kegiatan:

penyusunan rancangan awal rencana pembangunan jangka menengah daerah; penyusunan rencana strategis perangkat daerah; dan musyawarah perencanaan pembangunan jangka menengah. Dalam menyusun perencanaan pembangunan tahunan daerah, Pemerintah Daerah mendorong Partisipasi Masyarakat dalam kegiatan:

- a. penyusunan rancangan awal rencana kerja Pemerintah Daerah;
- b. penyusunan rencana kerja perangkat daerah;
- c. musyawarah perencanaan pembangunan daerah di kecamatan;
- d. musyawarah perencanaan pembangunan tahunan provinsi dan kabupaten/kota.

Partisipasi Masyarakat dilakukan melalui penyampaian aspirasi, konsultasi publik, diskusi, dan/atau musyawarah yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hasil Partisipasi Masyarakat menjadi bahan masukan dalam penyusunan rencana pembangunan daerah.

Untuk meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah, Pemerintah Daerah melakukan penyebarluasan:

- a. rancangan awal rencana pembangunan jangka panjang daerah;
- b. rancangan rencana pembangunan jangka panjang daerah;
- c. rancangan awal rencana pembangunan jangka menengah daerah;
- d. rancangan rencana strategis perangkat daerah;
- e. rancangan rencana pembangunan jangka menengah daerah;
- f. rancangan awal rencana kerja Pemerintah Daerah;
- g. rancangan rencana kerja perangkat daerah; dan
- h. rancangan rencana kerja Pemerintah Daerah.

Penyebarluasan melalui sistem informasi, media cetak/elektronik, dan/atau papan pengumuman.

### 3) Partisipasi Masyarakat Dalam Penganggaran Pembangunan Daerah

Dalam penganggaran pembangunan daerah, Pemerintah Daerah mendorong Partisipasi Masyarakat dalam kegiatan penyusunan rancangan kebijakan umum anggaran pendapatan dan belanja daerah serta prioritas dan plafon anggaran sementara. Partisipasi Masyarakat dilakukan dalam bentuk penyampaian

aspirasi, konsultasi publik, dan/atau diskusi yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hasil Partisipasi Masyarakat menjadi bahan masukan dalam penyusunan rancangan kebijakan umum anggaran pendapatan dan belanja daerah serta prioritas dan plafon anggaran sementara.

Pembahasan rancangan kebijakan umum anggaran pendapatan dan belanja daerah serta prioritas dan plafon anggaran sementara di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat dihadiri oleh Masyarakat. Ketentuan mengenai keikutsertaan Masyarakat dalam kegiatan penyusunan perencanaan pembangunan daerah berlaku secara mutatis mutandis terhadap keikutsertaan Masyarakat dalam penyusunan dan pembahasan penganggaran pembangunan daerah.

Untuk meningkatkan Partisipasi Masyarakat, Pemerintah Daerah melakukan penyebarluasan rancangan kebijakan umum anggaran pendapatan dan belanja daerah serta prioritas dan plafon anggaran sementara melalui sistem informasi, media cetak/elektronik, dan/atau papan pengumuman.

#### 4) Partisipasi Masyarakat Dalam Pelaksanaan Pembangunan Daerah

Dalam melaksanakan pembangunan daerah, Pemerintah Daerah mendorong Partisipasi Masyarakat dalam bentuk kemitraan. Partisipasi Masyarakat dapat dilakukan dalam bentuk pemberian hibah dari Masyarakat kepada Pemerintah Daerah dalam bentuk uang, barang, dan/atau jasa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### 5) Partisipasi Masyarakat Dalam Pemonitoran dan Pengevaluasian Pembangunan Daerah

Dalam melaksanakan pemantauan dan pengevaluasian pembangunan daerah, Masyarakat dapat ikut serta dalam pengawasan untuk memastikan kesesuaian antara jenis kegiatan, volume dan kualitas pekerjaan, waktu pelaksanaan dan penyelesaian kegiatan, dan/atau spesifikasi dan mutu hasil pekerjaan dengan rencana pembangunan daerah yang telah ditetapkan. Keikutsertaan Masyarakat dalam pengawasan



dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pemerintah Daerah mendorong Partisipasi Masyarakat dalam pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam daerah yang meliputi penggunaan, pemanfaatan, pengamanan, dan/atau pemeliharannya. Partisipasi Masyarakat dalam penggunaan dan pengamanan aset dan/atau sumber daya alam daerah dilaksanakan dalam bentuk pengawasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Partisipasi Masyarakat dalam pemanfaatan aset dan/atau sumber daya alam daerah dapat dilaksanakan dalam bentuk sewa, kerja sama pemanfaatan, dan kerja sama penyediaan infrastruktur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Partisipasi Masyarakat dalam pemeliharaan aset dan/atau sumber daya alam daerah dilaksanakan dalam bentuk kerja sama pemeliharaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

#### 6) Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Partisipasi Masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik mencakup keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan publik dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Partisipasi Masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

PP Nomor 45 Tahun 2017 juga menjamin mengenai Akses Masyarakat Terhadap Informasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Akses Masyarakat terhadap informasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dilakukan melalui:

- a. sistem informasi, media cetak/elektronik, dan/atau papan pengumuman yang disediakan oleh Pemerintah Daerah; dan/atau
- b. permintaan secara langsung kepada Pemerintah Daerah sesuai kebutuhan Masyarakat.

Akses Masyarakat terhadap informasi dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, dalam bagian upaya mendorong partisipasi masyarakat maka perlu dilakukan Penguatan Kapasitas Kelompok Masyarakat Dan Organisasi Kemasyarakatan. Pemerintah Daerah memberikan dukungan penguatan kapasitas kelompok masyarakat dan/atau Organisasi Kemasyarakatan untuk berpartisipasi secara efektif dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Dukungan penguatan kapasitas dilakukan dalam bentuk penyuluhan, pendidikan dan pelatihan, dan pendampingan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh masyarakat juga merupakan bentuk partisipasi masyarakat. Hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, diatur dalam Pasal 21, bahwa Pengawasan oleh masyarakat merupakan salah satu bentuk partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pengawasan oleh masyarakat ini dapat dilakukan secara perorangan, perwakilan kelompok pengguna pelayanan, perwakilan kelompok pemerhati, atau perwakilan badan hukum yang mempunyai kepedulian terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Masyarakat dapat menyampaikan laporan atau pengaduan atas dugaan penyimpangan yang dilakukan oleh kepala daerah, wakil kepala daerah, anggota DPRD, dan/atau aparatur sipil negara di instansi daerah dan perangkat desa kepada APIP dan/atau aparat penegak hukum.

#### **D. Latihan**

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, jawablah pertanyaan berikut ini dengan benar:

1. Tuliskan dan analisis mengapa partisipasi masyarakat diperlukan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah?
2. Tuliskan dan analisis contoh konkrit partisipasi masyarakat!

# **Bab 9**

## **Pembangunan Daerah**

---

### **A. Capaian Pembelajaran**

Setelah mempelajari pokok bahasan pada bab ini, mahasiswa diharapkan mampu menganalisa:

1. Pengertian dan Tujuan Pembangunan Daerah; dan
2. Perencanaan Pembangunan Daerah;

### **B. Pengertian dan Tujuan Pembangunan Daerah**

Sebelum membahas mengenai khusus pembangunan daerah, akan dijabarkan mengenai definisi pembangunan nasional. Pembangunan nasional merupakan upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara.<sup>84</sup> Pembangunan Nasional meliputi pembangunan Pusat dan Daerah.

Pembangunan daerah adalah kegiatan yang berlangsung terus menerus dan berkesinambungan yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat baik materiil maupun spiritual.<sup>85</sup> Pembangunan daerah merupakan prioritas dalam desentralisasi. The Liang Gie juga mengemukakan alasan dianutnya desentralisasi, salah satunya yaitu dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.<sup>86</sup> Dengan terwujudnya pembangunan daerah, hal ini akan beraras pada kesejahteraan rakyat.

Desentralisasi adalah instrumen yang membuka peluang dan pilihan kebijakan untuk akselerasi pembangunan. Menurut Koirudin<sup>87</sup>

---

<sup>84</sup> Lihat Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004

<sup>85</sup> Rahardjo Adisasmita, *Pembangunan Pedesaan dan Perkotaan*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006), hlm. 70.

<sup>86</sup> The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1995), hlm. 60.

<sup>87</sup> Koirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia, Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*, (Malang: Averroes Press, 2005).

kebijakan desentralisasi yang dilakukan oleh pemerintahan di negara-negara yang bersifat demokratis, sedikitnya memiliki dua pokok manfaat yaitu:

1. Manfaat politis yang ditujukan untuk menyalurkan partisipasi politik masyarakat daerah sekaligus dalam rangka memperkuat stabilitas politik secara nasional.
2. Manfaat administratif dan ekonomis yaitu untuk meyakinkan bahwa pembangunan telah dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah-daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di sana.

Otonomi Daerah diharapkan akan mempercepat pertumbuhan dan pembangunan daerah, disamping menciptakan keseimbangan pembangunan antar daerah di Indonesia. Kebijaksanaan pembangunan yang sentralistik dampaknya sudah kita ketahui, yaitu ketimpangan antar daerah, terutama antara Jawa dan Luar Jawa dan antara Indonesia Bagian Barat dan Indonesia Bagian Timur.<sup>88</sup>

Secara normatif berdasarkan Pasal 258 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, Daerah melaksanakan pembangunan untuk peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing Daerah. Pembangunan Daerah merupakan perwujudan dari pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang telah diserahkan ke Daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional.

Selanjutnya dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian Dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah, definisi dari Pembangunan Daerah adalah usaha

---

<sup>88</sup> Syaukani, Afan Gaffar, & M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), hlm. 218

yang sistematis untuk pemanfaatan sumber daya yang dimiliki Daerah untuk peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing Daerah sesuai dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.

### **C. Perencanaan Pembangunan Daerah**

Perencanaan merupakan salah satu fungsi pokok manajemen yang pertama harus dijalankan. Secara normatif sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, pengertian perencanaan adalah rangkaian upaya pembangunan yang berkesinambungan dan meliputi seluruh kehidupan masyarakat. Setiap daerah biasanya memiliki perangkat daerah yang menyelenggarakan unsur penunjang urusan pemerintahan di bidang perencanaan daerah, nomenklatur perangkat daerah tersebut biasanya bernama Badan Perencanaan Pembangunan Daerah atau yang disebut Bappeda.

Dengan diberlakukannya UUD 1945 hasil amandemen, terjadi perubahan dalam pengelolaan pembangunan, yaitu:

- (1) penguatan kedudukan lembaga legislatif dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN);
- (2) ditiadakannya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan Nasional; dan
- (3) diperkuatnya Otonomi Daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Sebelum amendemen, instrumen yang digunakan pemerintah sebagai landasan perencanaan pembangunan nasional menggunakan GBHN. GBHN yang ditetapkan oleh MPR RI tersebut menjadi landasan hukum bagi Presiden untuk dijabarkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Lima Tahunan dengan memperhatikan secara sungguh-sungguh saran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, yang selanjutnya bersama DPR RI menyusun APBN.

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur bahwa Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dan tidak adanya GBHN sebagai pedoman Presiden untuk menyusun rencana pembangunan maka saat ini proses perencanaan pembangunan nasional diselenggarakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. Aturan ini juga untuk landasan mengharmoniskan dan menyelaraskan pembangunan, baik pembangunan Nasional, Pembangunan Daerah maupun pembangunan antardaerah.

Pasal 260 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, mengatur bahwa Daerah sesuai dengan kewenangannya menyusun rencana pembangunan Daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Rencana pembangunan Daerah tersebut dikoordinasikan, disinergikan, dan diharmonisasikan oleh Perangkat Daerah yang membidangi perencanaan pembangunan Daerah.

Perencanaan pembangunan terdiri dari empat (4) tahapan yakni: penyusunan rencana; penetapan rencana; pengendalian pelaksanaan rencana; dan evaluasi pelaksanaan rencana. Keempat tahapan diselenggarakan secara berkelanjutan sehingga secara keseluruhan membentuk satu siklus perencanaan yang utuh.<sup>89</sup>

Secara normatif, sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 86 Tahun 2017, bahwa Perencanaan Pembangunan Daerah adalah suatu proses untuk menentukan kebijakan masa depan, melalui urutan pilihan, yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada dalam jangka waktu tertentu di Daerah.

Perencanaan pembangunan Daerah bertujuan untuk mewujudkan pembangunan Daerah dalam rangka peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing

---

<sup>89</sup> Penjelasan umum UU Nomor 25 Tahun 2004

Daerah.<sup>90</sup> Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya menyusun rencana pembangunan Daerah dengan prinsip-prinsip, meliputi:

- a. merupakan satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional;
- b. dilakukan pemerintah Daerah bersama para pemangku kepentingan berdasarkan peran dan kewenangan masing-masing;
- c. mengintegrasikan rencana tata ruang dengan rencana pembangunan Daerah; dan
- d. dilaksanakan berdasarkan kondisi dan potensi yang dimiliki masing-masing Daerah, sesuai dengan dinamika perkembangan Daerah dan nasional.

Rencana pembangunan Daerah dirumuskan secara transparan, responsif, efisien, efektif, akuntabel, partisipatif, terukur, berkeadilan, berwawasan lingkungan dan berkelanjutan. Selain itu perlu juga memperhatikan percepatan pembangunan Daerah tertinggal.

Dokumen perencanaan pembangunan Daerah terdiri atas:<sup>91</sup>

- a. Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD);  
adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 20 (dua puluh) tahun. RPJPD merupakan penjabaran dari visi, misi, arah kebijakan, dan sasaran pokok pembangunan Daerah jangka panjang untuk 20 (dua puluh) tahun yang disusun dengan berpedoman pada RPJPN dan rencana tata ruang wilayah.
- b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD);  
adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 5 (lima) tahun. RPJMD merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program kepala daerah yang memuat tujuan, sasaran, strategi, arah kebijakan, pembangunan Daerah dan keuangan Daerah, serta program Perangkat Daerah dan lintas Perangkat Daerah yang disertai dengan kerangka pendanaan bersifat indikatif

---

<sup>90</sup> Pasal 3 Permendagri 86 Tahun 2017

<sup>91</sup> Pasal 263 UU Nomor 23 Tahun 2014

untuk jangka waktu 5 (lima) tahun yang disusun dengan berpedoman pada RPJPD dan RPJMN.

c. Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD)

adalah dokumen perencanaan Daerah untuk periode 1 (satu) tahun. RKPD merupakan penjabaran dari RPJMD yang memuat rancangan kerangka ekonomi Daerah, prioritas pembangunan Daerah, serta rencana kerja dan pendanaan untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang disusun dengan berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah dan program strategis nasional yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Sesuai amanat Pasal 264 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, untuk RPJPD dan RPJMD ditetapkan dengan Perda. Sedangkan RKPD ditetapkan dengan Perkada. Perda tentang RPJPD ditetapkan paling lama 6 (enam) bulan setelah RPJPD periode sebelumnya berakhir. Sedangkan Perda tentang RPJMD ditetapkan paling lama 6 (enam) bulan setelah kepala daerah terpilih dilantik. Baik RPJPD, RPJMD, maupun RKPD dapat diubah apabila berdasarkan hasil pengendalian dan evaluasi tidak sesuai dengan perkembangan keadaan atau penyesuaian terhadap kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Daerah wajib menetapkan perda tersebut, karena akan ada sanksi jika kepala daerah dan DPRD belum menetapkan Perda mengenai RPJPD dan RPJMD. Apabila penyelenggara Pemerintahan Daerah tidak menetapkan Perda tentang RPJPD dan RPJMD, anggota DPRD dan kepala daerah dikenai sanksi administratif berupa tidak dibayarkan hak-hak keuangan yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan selama 3 (tiga) bulan. Hal ini juga berlaku bagi kepala daerah yang belum menetapkan Perkada mengenai RKPD.

Rancangan Perda Provinsi tentang RPJPD dan RPJMD yang telah disetujui bersama oleh gubernur dan DPRD provinsi sebelum ditetapkan oleh gubernur paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak persetujuan bersama disampaikan kepada Menteri untuk dievaluasi. Sedangkan Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD dan



RPJMD yang telah disetujui bersama oleh bupati/wali kota dan DPRD Kabupaten/Kota sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota paling lama 3 (tiga) Hari terhitung sejak persetujuan bersama disampaikan kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk dievaluasi.

Evaluasi terhadap rancangan Perda Provinsi tentang RPJPD yang dilakukan oleh Menteri dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPN dan rencana tata ruang wilayah provinsi, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

RPJPD menjadi pedoman dalam perumusan visi, misi, dan program calon kepala daerah. Adapun RPJMD dan RKPD digunakan sebagai instrumen evaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Selain itu juga RKPD menjadi pedoman kepala daerah dalam menyusun KUA serta PPAS.

Selain itu, Perangkat Daerah menyusun rencana strategis dengan berpedoman pada RPJMD. Rencana strategis Perangkat Daerah memuat tujuan, sasaran, program, dan kegiatan pembangunan dalam rangka pelaksanaan Urusan Pemerintahan Wajib dan/atau Urusan Pemerintahan Pilihan sesuai dengan tugas dan fungsi setiap Perangkat Daerah.

Pasal 274 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, mengatur bahwa Perencanaan pembangunan Daerah didasarkan pada data dan informasi yang dikelola dalam sistem informasi pembangunan Daerah. Saat ini pengaturan mengenai sistem informasi ini diatur dalam Permendagri Nomor 70 Tahun 2019 tentang Sistem Informasi Pemerintahan Daerah, terbitnya Permendagri ini mencabut Permendagri Nomor 98 Tahun 2018 tentang Sistem Informasi Pembangunan Daerah.

Adapun selanjutnya, sesuai dengan Pasal 275 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Jo. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah, terdapat pengendalian dan evaluasi terhadap pembangunan Daerah meliputi:

- a. pengendalian terhadap perumusan kebijakan perencanaan pembangunan Daerah;
- b. pelaksanaan rencana pembangunan Daerah; dan
- c. evaluasi terhadap hasil rencana pembangunan Daerah.

Menteri melakukan pengendalian dan evaluasi terhadap pembangunan Daerah provinsi. Sedangkan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pengendalian dan evaluasi terhadap pembangunan Daerah kabupaten/kota. Adapun kepala daerah juga melakukan pengendalian dan evaluasi terhadap pembangunan Daerah masing-masing.

#### **D. Latihan**

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, jawablah pertanyaan berikut ini dengan benar:

1. Tuliskan dan jelaskan apa saja dokumen perencanaan pembangunan daerah!
2. Tuliskan dan analisis mengapa setiap daerah perlu ada perencanaan pembangunan daerah!

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*. Melton Putra, Jakarta. 1987.
- Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah; Kajian Politik dan Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2007.
- Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni, 1978.
- Ateng Syafruddin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bandung: Bina Cipta, 1985.
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Ctk.Pertama, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994.
- Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah Deentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001.
- Bhenyamin Hoessien, *"Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah"*
- Cheema, G Shabbir & Rondinelli, Dennis A, *Decentralization and Development*, Sage Publication, Inc, 1983.
- Didik Sukriono, *Hukum, Konstitusi dan Konsep Otonomi*, (Malang: Setara Press, 2013).
- I Gde Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 2008)
- Imam Soebechi, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1979.
- Jimly Asshiddiqie, *Teori Hierarki Norma Hukum*, cetakan kedua, (Jakarta: Penerbit Konstitusi Press, 2021)
- Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Jakarta: Bumi Aksara, 1992.
- Josef Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia; Identifikasi Beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Penyelenggaraanya*, Rajawali Press, Jakarta, 2012.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah*, Bandung: Alumni, 2004.
- Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, (Bandung: PT Alumni, 2008).
- Keybernology, *Ilmu Pemerintahan Baru*, PT.Rineka Cipta, Jakarta, 2003.
- Koirudin, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi di Indonesia, Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*, (Malang: Averroes Press, 2005).

- Lintje Anna Marpaung, *Pemberdayaan Tokoh Masyarakat Sebagai Cara Memperkuat Penyelenggaraan Otonomi Daerah*. Jurnal Masalah-Masalah Hukum. Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 2014.
- Lintje Anna Marpaung, *Revitalisasi Hukum Otonomi Daerah dan Prespektif Kepentingan Daerah*, Anugrah Utama Raharja, Bandar Lampung, 2016.
- \_\_\_\_\_. *Urgensi Kearifan Lokal Membentuk Karakter Bangsa dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah*. Yustisia Jurnal Hukum, 2017.
- M. Nata Saputra, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali, 1988)
- Malicia Evendia & Ade Arif Firmansyah, *Hukum Perundang-Undangan*, (Bandar Lampung: Aura Publishing, 2019)
- Muhamad A, Musa'ad. *Penguatan Otonomi Daerah Dibalik Bayang-Bayang AncamanIntegrasi*, ITB, Bandung, 2012.
- Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia*, JakartaDjambatan, 1960.
- Musaa'ad, *Penguatan Otonomi Daerah Di Balik Bayang-Bayang Disintegrasi*, Pusat Kajian Demokrasi, Jayapura, 2005.
- Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2007.
- Nyimas Latifah Letty Aziz, dkk., *Model Desentralisasi Asimetris dalam NKRI*, (Jakarta: Yayasan Pustakan Obor Indonesia, 2020).
- Parson, T. et al. (eds), *Theories of Sociology*, Glencoe: The Free Press, 1961.
- Pusat Kajian Kinerja Otonomi Daerah, *Kajian Evaluasi Pembentukan, Pemekaran, Penggabungan dan Penghapusan Daerah*, Lembaga Administrasi Negara, 2007.
- R.D.H. Koesoemahatmadja, *Pengantar Ke arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bandung: Bina Cipta, 1979.
- Rahardjo Adisasmita, *Pembangunan Pedesaan dan Perkotaan*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006)
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, edisi revisi, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2013).
- Rust, Booney, *The Pattern of Government*, London Pitman Paper Books, 2006.
- Ryaas Rasyid, *Desentralisasi dalam Rangka Menunjang Pembangunan Daerah*, LP3ES, Jakarta, 2014.
- Septi Nur Wijayanti, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014*, Jurnal Media Hukum Vol.23 No.2, Desember 2016

- Setya Retnami, *Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Kantor Menteri Negara Otonomi Daerah Republik Indonesia, 2000)
- Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Smith, B.C. *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*. London: Asia Publishing House, 1985.
- Soepandji Susilo Budi, dalam buku *Empat Pilar Kehidupan Berbangsadan Bernegara*, 2012.
- Sujamto, *Otonomi Daerah yang Nyata dan Bertanggung jawab*, Edisi Revisi, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.
- Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah, dalam Paradigma Baru Otonomi Daerah*, P2p-LIPI, Jakarta, 2001.
- Syaukani, Afan Gaffar, & M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002)
- Taufiqurrahman, dkk, *Bahan Ajar Hukum Tata Negara*, Universitas Bengkulu, 2006.
- The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1995)
- Tim Pengajar, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Bandar Lampung: PT RajaGrafindo Persada, 2019)
- Tjandra, W. Riawan. *Peradilan Tata Usaha Negara: Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang Bersih dan Berwibawa*. Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2009.
- Utang Rosidin, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, (Bandung: Penerbit Pustaka Setia, 2015)
- Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2011.

## **GLOSARI**

### **Desentralisasi**

Penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.

### **Otonomi Daerah**

Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **Pemerintah Daerah**

Kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.

### **Pemerintah Pusat**

Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### **Pemerintahan Daerah**

Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

### **Peraturan Daerah Kabupaten/Kota**

Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota.

### **Peraturan Perundang-undangan**

Peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

### **Urusan Pemerintahan**

Kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.

Urusan Pemerintahan Wajib

Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua Daerah.

Wewenang

Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

## INDEKS

Daerah  
Desentralisasi  
Dekosentrasi  
Tugas Pembantuan  
Hak  
Hukum  
Indonesia  
Otonomi Daerah  
Pemerintah Daerah  
Pemerintah Pusat  
Peraturan Daerah  
Peraturan Perundang-undangan  
Urusan  
UUD 1945  
Wajib  
Wewenang  
Yuridis  
Partisipasi Masyarakat  
Pembangunan Daerah  
Perencanaan  
Pemekaran Daerah



## BIODATA PENULIS

**Malicia Evendia, S.H. M.H.**, lahir di Tanjung Karang 30 September 1991. Penulis lulus S1 dari Fakultas Hukum Universitas Lampung pada tahun 2013, kemudian lulus S2 pada tahun 2015 di Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, dan saat ini penulis masih melanjutkan pendidikan S3 di Fakultas Hukum Universitas



Lampung. Selain aktif sebagai Dosen bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Lampung, penulis merupakan peneliti dan *legal drafter* pada Pusat Kajian Konstitusi dan Peraturan Perundang-Undangan (PKK-PUU FH Unila), dan Pusat Studi Hukum dan Pembangunan (PUSHIBAN FH Unila). Penulis dapat dihubungi di: [malicia.evendia@fh.unila.ac.id](mailto:malicia.evendia@fh.unila.ac.id). Beberapa karya tersebut dapat diakses di [https://www.researchgate.net/profile/Malicia\\_Evendia](https://www.researchgate.net/profile/Malicia_Evendia)



**Indah Satria, S.H., M.H.**, lahir di Tanjung Karang 19 Juni 1990. Pada Tahun 2013 Penulis Menyelesaikan Sarjana Strata 1 di Fakultas Hukum Universitas Bandar Lampung, dan melanjutkan Magister Hukum di Universitas Padjadjaran, Bandung dan lulus pada Tahun 2017. Penulis menjadi Dosen Tetap di Universitas Bandar Lampung Pada Tahun 2018 sampai saat ini. Mata Kuliah yang diampu yaitu Hukum Tata Negara, Hukum Otonomi Daerah, Ilmu Negara, Pengantar Hukum Indonesia, Hukum Hak Asasi Manusia dan *Legal Drafting*. Penulis tergabung dalam Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara sebagai Pengurus Tingkat Daerah Provinsi Lampung. Selain mengajar, Penulis juga berperan serta sebagai Tenaga Ahli Penyusun Naskah Akademik dan Rancangan Peraturan Daerah Provinsi Lampung dan Kota Bandar Lampung.

# HUKUM OTONOMI DAERAH

Otonomi daerah merupakan sebuah realita dan kebutuhan dalam proses penyelenggaraan negara di Indonesia. Dinamika pelaksanaan otonomi daerah dan problematikanya yang belum usai, menjadikan kajian terhadap otonomi daerah hal yang menarik baik dari sisi teori maupun praktik. Buku ini akan membahas mengenai aspek-aspek dalam pemerintahan daerah. Buku yang disusun sebagai buku ajar ini diharapkan menjadi bahan bacaan atau referensi bagi mahasiswa dalam mempelajari hukum pemerintahan daerah di Indonesia. Pembahasan diawali dengan uraian mengenai konsep otonomi daerah. Selanjutnya materi yang akan dibahas yaitu secara khusus mengenai desentralisasi, sejarah pengaturan otonomi daerah di Indonesia, urusan pemerintahan, penyelenggara pemerintah daerah, penataan daerah, produk hukum daerah, partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah, serta pembangunan daerah. Dimana materi-materi tersebut saling berkaitan dan menjadi dasar untuk memahami hukum otonomi daerah yang terjadi saat ini.



Diterbitkan Atas Kerjasama dengan



FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS LAMPUNG

ISBN: 978-623-7572-50-3



9 786237 572503