

HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH

(DIKTAT)



BAMBANG SUGIANTO, SH.M.HUM
NIDN; 0201016901

SEKOLAH TINGGI ILMU HUKUM
SUMPAAH PEMUDA
PALEMBANG 2021-2022

KATA PENGANTAR PENULIS

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena berkat rahmat dan karunia-Nya, penulis mampu menyelesaikan penulisan Diktat yang berjudul **“HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH”**

Diktat ini dimaksud untuk memenuhi kebutuhan akan bahan ajar mata kuliah Ilmu Hukum terutama bidang Hukum Tata Negara dan Hukum Adminitrasi Negara, dan Hukum Pemerintahan Daerah yang penulis nilai sangat membantu mahasiswa, mengingat menulis itu sebuah pekerjaan mulia, apabila tulisan itu merupakan ilmu yang membawa manfaat bagi mahasiswa dan masyarakat, sehingga penulis berusaha menyelesaikan buku ini sebagai salah satu referensi yang dapat dipakai oleh berbagai kalangan yang ingin menambah pengetahuan yang berhubungan dengan ketatanegaraan.

Pada kesempatan ini perkenalkan pula penulis untuk menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Lembaga Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sumpah Pemuda Palembang. Secara khusus penulis juga menyampaikan terima kasih atas apresiasi jajaran pimpinan Fakultas dan Akademika yang telah banyak membantu dan memberikan support morilnya bagi penulis untuk segera menyelesaikan penulisan Diktat **“HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH”**. Teristimewa penulis haturkan ucapan terima kasih yang mendalam bagi keluarga besar penulis, karena dengan pengertian dan do'a restunya Diktat ini dapat dirampungkan.

Besar harapan kami Diktat ini dapat memberi manfaat dan membantu para pengajar Hukum Ketatanegaraan, serta karya ini kami persembahkan kepada bangsa dan negara, serta semoga pula dimata Tuhan Yang Maha Esa, Allah Subhanahu wa Ta'ala, buku ini bernilai sebagai amal ibadah kita kepada-Nya.
Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Hormat Penulis

Bambang Sugianto, SH.M.Hum

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR

KATA PENGANTAR PENULIS

DAFTAR ISI

BAB I PENDAHULUAN

BAB II PEMERINTAHAN DAERAH

- A. Sejarah Pemerintahan Daerah
- B. Pengertian Pemerintahan Daerah
- C. Tujuan dan manfaat Otonomi Daerah
- D. Landasan Hukum Otonomi Daerah
- E. Tugas dan Kewenangan Pemerintah Daerah

BAB III PEMERINTAHAN DAERAH DAN OTONOMI DAERAH

- A. Pembentukan Pemerintahan Daerah
- B. Otonomi Daerah dan Otonomi Khusus
 - 1. Otonomi Khusus DKI Jakarta
 - 2. Otonomi Khusus Daerah Istimewa Yogyakarta
 - 3. Otonomi Daerah Nangroe Aceh Darussalam
 - 4. Otonomi Khusus Daerah Papua
- C. Asas Umum Pemerintah Daerah dan Otonomi Daerah

BAB IV PEMBAGIAN KEWENANGAN PEMERINTAHAN

- A. Pengertian Kewenangan
- B. Hubungan Pemerintahan Pusat Dengan Pemerintah Daerah

1. Hubungan Kewenangan
 2. Hubungan Keuangan
 3. Hubungan Pengawasan
- C. Kewenangan Pemerintahan Pusat
- D. Kewenangan Pemerintah Daerah

BAB V PEMERINTAHAN DAERAH

- A. Fungsi dan Tugas Pemerintah Daerah
- B. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan
- C. Hubungan Pemerintah Daerah Dengan DPRD

BAB I

PENDAHULUAN

Untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, dibutuhkan suatu sistem pemerintahan yang baik dan dapat langsung hadir di tengah-tengah masyarakat. Salah satu kebijakan lain yang diambil oleh pemerintahan dalam rangka mewujudkan cita dan tujuan nasional adalah melaksanakan desentralisasi dalam otonomi melalui pemerintahan daerah (*Ani Sri Rahayu, 2018: 21*) Pemerintah daerah merupakan pihak yang menjalankan roda perekonomian, pembangunan, dan pelayanan masyarakat yang dituntut untuk dapat melaksanakan pemerintahan secara transparan dan bertanggung jawab terhadap pengelolaan keuangan negara agar dapat terciptanya pemerintahan yang bersih yang bertanggung jawab dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Pemerintahan Daerah diatur berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah yang banyak mengalami perubahan melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 dan yang terakhir perubahan melalui Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota adalah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. Pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, yaitu penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah sesuai asas otonomi.

Pemerintah daerah harus mampu mengurus daerahnya sesuai dengan aspirasi dan kepentingan masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Selain itu pemerintah daerah harus memperhatikan kepentingan nasional, sehingga akan tercipta keseimbangan antara kepentingan pusat dan daerah. Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan wajib menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah kepada dewan perwakilan rakyat daerah sebagai bentuk tanggung jawab penyelenggaraan urusan desentralisasi, tugas pembantuan dan tugas umum pemerintahan. Penyelenggaraan urusan desentralisasi meliputi urusan wajib dan pilihan. Urusan wajib adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara. Sedangkan urusan pilihan merupakan urusan yang secara nyata ada di daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah. Semakin besar peran pemerintah daerah, maka dibutuhkan pengukuran kinerja yang sistematis untuk mengukur pencapaian penyelenggaraan Pemerintah Daerah.

Pemerintahan Daerah 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. Pemerintahan Daerah di Indonesia terdiri dari Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang terdiri atas kepala daerah dan Dewan Perwakilan

Rakyat Daerah (DPRD) dibantu oleh Perangkat Daerah. Pemerintah Daerah di Indonesia adalah penyelenggara pemerintahan 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 1945. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Gubernur, Bupati dan Wali Kota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota dipilih secara demokratis. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

BAB II

PEMERINTAH DAERAH

A. Sejarah Pemerintah Daerah

Sejarah Pemerintahan Daerah di Republik Indonesia tidaklah berusia pendek. Lebih dari setengah abad lembaga pemerintah lokal ini telah mengisi perjalanan bangsa Indonesia. Dari waktu ke waktu keberadaan pemerintahan daerah telah mengalami perubahan bentuknya. Setidaknya ada tujuh tahapan hingga bentuk pemerintahan daerah seperti sekarang. 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. 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

Berdasarkan hasil amandemen pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 antara lain dikemukakan Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Berkaitan dengan asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang pernah dijalankan di Indonesia yang tersurat adalah desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Sedangkan yang tersirat adalah Vrijbestuur (Tanjung Tantra). Sistem Pemerintahan di Daerah pada dasarnya dapat diberi pengertian sebagai suatu kebulatan atau keseluruhan yang utuh yang di dalamnya terdapat komponen-komponen unit Daerah yang mempunyai fungsi dan tugas dan saling terkait berdasarkan asas penyelenggaraan pemerintahan di Daerah untuk mencapai tujuan Daerah.

Perjalanan pemerintahan daerah dapat dibagikan dalam periodenisasi sebelum kemerdekaan Indonesia dan Sesudah kemerdekaan Indonesia. Dalam perjalanan pemerintahan daerah sejak Era-Reformasi terjadi perubahan yang sangat mendasar mulai dari sistem pemerintahan dan termasuk masalah kewenangan daerah dalam menjalankan pemerintahan. Adapun periodenisasi bisa terlihat yaitu:

1. Pemerintahan Daerah pada masa Pemerintahan Hindia Belanda

Sistem Pemerintah yang dilaksanakan Pemerintah Hindia Belanda sebelum 1870 adalah sistem dekonsentrasi. Lebih lanjut karena adanya gerakan *Etische Politiek* dan adanya desakan untuk menyusun pemerintahan secara modern dan demokratis, maka Pemerintah Hindia Belanda melaksanakan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan *medebewind* melalui Undang-Undang Desentralisasi (*Decentralisatie wet 1903*) dan kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang tentang Perubahan Susunan Pemerintahan 1922, sedang di luar Jawa dan Madura masih diberlakukan Undang-Undang Desentralisasi 1903 yang ditindaklanjuti dengan Undang-Undang pembentukan Daerah Otonom di luar Jawa (*Groepsgemeenschaps Ordonantie*), dan Undang-Undang pembentukan Kota Otonom di luar Jawa (*Staatsgemeente Ordonantie Buitengewesten*), keseluruhan Undang-Undang tersebut mengatur Pemerintahan dari Daerah-Daerah yang dikuasai langsung Pemerintah Hindia Belanda, di samping itu Pemerintah Hindia Belanda juga mengatur Daerah-Daerah yang tidak langsung dikuasai yaitu Daerah-Daerah Otonom yang berupa persekutuan masyarakat adat asli Indonesia dan Daerah kerajaan-kerajaan Indonesia.

2. Pemerintahan Daerah Zaman Jepang

Pada tahun 1942 Jepang berkuasa di Indonesia. Seluruh Jawa dan Madura kecuali Surakarta dan Yogyakarta secara administratif terbagi dalam Syu, Ken dan Si. Gun, Son dan Ku. Sistem Pemerintahan Jepang disusun untuk mendukung perang oleh karena itu, pendemokratisasi pemerintahan dihapuskan, akan tetapi untuk Ken dan Si serta Tokobetu Si berhak mengatur dan mengurus Rumah Tangganya sendiri. Hal ini membuktikan bahwa Pemerintahan Jepang masih melaksanakan pendemokratisasian dalam pemerintahan walaupun terbatas. Ken dan Si sebagai Daerah yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri dan diberi wewenang untuk membuat peraturan (*Zyoo Rei*) tentang urusan pekerjaannya masing-masing. Pada masa akhir pemerintahan Jepang dibentuklah Dewan Kepulauan Jawa (*Cuco Sangiin*) di setiap Syuu dan Tokobetu Si, akan tetapi kenyataannya tidak berfungsi.

3. Pemerintahan Daerah Zaman Indonesia Merdeka

Sejak Indonesia merdeka, sejarah perjalanan pemerintahan daerah Indonesia telah mengalami beberapa perubahan mendasar. Seiring dengan pergeseran konstitusi yang terjadi pada Pemerintah Pusat, telah beberapa peraturan perundangan dikeluarkan antara lain seperti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1950, tentang Pemerintahan Daerah Indonesia Bagian Timur, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Ketetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Jiwa undang-undang tersebut tentu saja berbeda sejalan dengan konstitusi yang mendasarinya, sebagaimana dimaklumi telah terjadi beberapa perubahan dalam pelaksanaan konstitusi yaitu dari UUD 1945, konstitusi RIS, UUDS 1950, kembali ke UUD 1945 dan adanya amandemen UUD 1945 mulai tahun 2000.

B. Pengertian Pemerintah Daerah

Secara etimologi kata pemerintahan berasal dari perkataan pemerintah, sedangkan pemerintah berasal dari kata perkataan perintah, adapun arti pemerintah yaitu. (*Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, 2020:121*)

1. Perintah adalah perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu.
2. Pemerintah adalah kekuasaan memerintah sesuatu negara (*daerah negara*) atau badan yang tertinggi yang memerintah sesuatu negara seperti cabinet merupakan suatu pemerintah.
3. Pemerintahan adalah perbuatan (*cara, hal urusan dan sebagainya*) untuk memerintah.

Untuk memperoleh gambaran yang lebih luas mengenai pemerintah dan pemerintahan adalah suatu organisasi dalam menggunakan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat dan tertinggi dan pemerintahan mencakup suatu badan atau kementerian dalam suatu negara. (*Pamuji, 1982:4-5*) Menurut pasal 18 ayat 1 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945 menjelaskan mengenai bentuk dan susunan pemerintahan daerah dalam kerangka Negara Republik Indonesia., yaitu:

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur Undang-Undang”.

Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 pasal 18 ayat (5) menyebutkan bahwa:

“pemerintah daerah merupakan daerah otonom yang dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintahan kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat”.

Definisi Pemerintahan Daerah dalam Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 ayat (2), adalah sebagai berikut:

“Pemerintahan Daerah 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”.

Pemerintahan daerah tidak dapat dipisahkan dengan otonomi daerah ini merupakan salah satu asas-asas umum pemerintahan negara, pemerintahan suatu Negara mencakupi semua aktivitas pengendalian atau negara dan pelaksanaan kepentingan umum untuk mencapai tujuan suatu negara. (**Amrah Muslimin, 1986: I-2**) Melihat definisi pemerintahan daerah seperti yang telah dikemukakan diatas, maka yang dimaksud pemerintahan daerah disini adalah penyelenggaraan daerah otonom oleh Pemerintah Daerah (**PEMDA**) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (**DPRD**) menurut asas desentralisasi dimana unsur penyelenggara pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah.

Pemerintahan Daerah 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. (**Bambang**

Sugianto dan Evi Oktarina, 2020:122-123) Pemerintahan Daerah di Indonesia terdiri dari Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang terdiri atas kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibantu oleh Perangkat Daerah. Pemerintahan Daerah 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. Pemerintahan Daerah di Indonesia terdiri dari Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota yang terdiri atas kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibantu oleh Perangkat Daerah.

Sistem pemerintahan daerah, selain diselenggarakan atas dasar asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi serta juga didasarkan atas asas pembantuan, ini berarti daerah selain diberikan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi) dalam batas-batas yang diizinkan dan daerah juga diberikan wewenang dan tugas untuk menjalankan pekerjaan-pekerjaan pemerintah pusat dan membantu pelaksanaan tugas-tugas pemerintah pusat yang ada di daerah. (*Abu Daud Busroh, 1989:43*)

Indonesia adalah negara kesatuan dan bentuk pemerintahan Indonesia adalah republik, dengan Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Presiden yang dipilih secara langsung berdasar Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

C. Tujuan dan manfaat Otonomi Daerah

Pelaksanaan otonomi daerah selain berlandaskan pada acuan hukum, juga sebagai implementasi tuntutan globalisasi yang harus diberdayakan dengan cara memberikan daerah kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab, terutama dalam mengatur, memanfaatkan dan menggali sumber-sumber potensi yang ada di daerahnya masing-masing.

Pelaksanaan otonomi daerah telah memunculkan kesempatan identitas lokal yang ada di daerah. Berkurangnya wewenang dan kendali pemerintah pusat mendapatkan respon tinggi dari pemerintah daerah dalam menghadapi masalah

yang berada di daerahnya sendiri. Bahkan dana yang diperoleh lebih banyak daripada yang didapatkan melalui jalur birokrasi dari pemerintah pusat. Dana tersebut memungkinkan pemerintah lokal mendorong pembangunan daerah serta membangun program promosi kebudayaan dan juga pariwisata. Kebijakan-kebijakan pemerintah daerah juga akan lebih tepat sasaran dan tidak membutuhkan waktu yang lama sehingga akan lebih efisien.

Tujuan dari otonomi daerah menurut undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa tujuan otonomi daerah ialah *menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang memang menjadi urusan pemerintah, dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah*. Berikut penjelasannya:

- a. ***Meningkatkan pelayanan umum***. Dengan adanya otonomi daerah diharapkan ada peningkatan pelayanan umum secara maksimal dari lembaga pemerintah di masing-masing daerah. Dengan pelayanan yang maksimal tersebut diharapkan masyarakat dapat merasakan secara langsung manfaat dari otonomi daerah.
- b. ***Meningkatkan kesejahteraan masyarakat***. Setelah pelayanan yang maksimal dan memadai, diharapkan kesejahteraan masyarakat pada suatu daerah otonom bisa lebih baik dan meningkat. Tingkat kesejahteraan masyarakat tersebut menunjukkan bagaimana daerah otonom bisa menggunakan hak dan wewenangnya secara tepat, bijak dan sesuai dengan yang diharapkan.
- c. ***Meningkatkan daya saing daerah***. Dengan menerapkan otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan daya saing daerah dan harus memperhatikan bentuk keanekaragaman suatu daerah serta kekhususan atau keistimewaan daerah tertentu serta tetap mengacu pada semboyan negara kita “Bineka Tunggal Ika” walaupun berbeda-beda namun tetap satu jua.

Tujuan utama dikeluarkannya kebijakan otonomi daerah yaitu membebaskan pemerintah pusat dari berbagai beban dan menangani urusan suatu daerah yang bisa diserahkan kepada pemerintah daerah. Oleh karenanya pemerintah pusat memiliki kesempatan untuk mempelajari, merespon, memahami berbagai kecenderungan global dan menyeluruh serta dapat mengambil manfaat

daripadanya. Pemerintah pusat diharap lebih mampu berkonsentrasi dalam perumusan kebijakan makro atau luas yang sifatnya umum dan lebih mendasar, juga dengan adanya desentralisasi daerah dapat mengalami proses pemberdayaan yang lebih optimal. Sehingga kemampuan prakarsa dan kreativitas pemerintah daerah akan terpacu, dan dalam mengatasi masalah yang terjadi di daerahnya semakin kuat. Tujuan lainnya dari kebijakan otonomi daerah antara lain: mengembangkan kehidupan demokrasi, pemerataan, keadilan, mendorong dalam memberdayakan masyarakatnya, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD juga memelihara hubungan baik antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Berdasarkan Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dalam menyelenggarakan otonomi daerah mempunyai hak yaitu:

- a. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya
- b. Memilih pimpinan daerah
- c. Mengelola aparatur daerah
- d. Mengelola kekayaan daerah
- e. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah
- f. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah
- g. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah
- h. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dengan hak yang diperoleh daerah tersebut tentu memiliki dampak positif atau manfaat bagi daerah. Diantara dampak positif pelaksanaan otonomi daerah yaitu:

1. Dengan adanya otonomi daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota menjadi mandiri dan bisa mengatur rumah tangga sendiri sehingga pemberdayaan masyarakat, pengelolaan anggaran dan sumber daya alam menjadi lebih efektif dan efisien.
2. Dapat lebih memberdayakan dan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam hal pengurangan pengangguran dan kemiskinan.
3. Dapat meningkatkan kualitas dan efisiensi pelayanan publik. Masyarakat merasakan pelayanan agak meningkat dibandingkan sebelum diterapkannya

otonomi daerah terutama dalam bidang pendidikan dan kesehatan. Sekolah-sekolah, puskesmas dan rumah sakit semakin banyak dan mudah dijangkau oleh masyarakat, sehingga tingkat pendidikan dan kesehatan semakin meningkat.

4. Dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan, baik dalam perencanaan, pengawasan, pendanaan, maupun dalam pemanfaatan hasil-hasil pembangunan.

Otonomi Daerah merupakan suatu kesempatan bagi daerah untuk mengaktualisasikan dan mengoptimalkan potensi yang ada di daerah. Dengan segala kewenangan yang ada pada daerah yang telah diatur dalam peraturan yang berlaku, daerah harus bisa menjalankan dan melaksanakan kewenangan tersebut secara optimal dengan segala kekurangan dan kelebihan yang dimiliki oleh masing-masing daerah. Di era otonomi daerah kesempatan dan kemungkinan bagi pengusaha daerah untuk mendapatkan manfaat dari perkembangan pasar dunia, banyak dipengaruhi oleh kebijakan Pemerintahan Daerah dalam merespon desentralisasi fiskal. Terhadap respon dimaksud perlu dikenali hingga sejauh mana desentralisasi fiskal mengakibatkan perubahan biaya transaksi dalam perekonomian daerah dan kemampuan masyarakat dalam pembiayaan pendidikan.

Salah satu faktor lain yang sangat penting dalam terciptanya sistem Pemerintahan Daerah yang ideal adalah Sumber Daya Manusia atau aparatur pelaksana dan pengawas dalam sistem Pemerintahan Daerah tersebut. meskipun peraturan dibuat sebaik mungkin untuk menciptakan sistem Pemerintahan Daerah yang ideal, bila aparatur yang melaksanakan dan mengawasi jalannya pemerintahan daerah tersebut tidak memiliki integritas, maka yang terjadi adalah terciptanya sistem pemerintahan yang kental akan KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme).

D. Landasan Hukum Otonomi Daerah

Perjalanan otonomi daerah di Indonesia (*Ani Sri Rahayu, 2018:27-28*) yang mengalami pasang surut mulai dari warisan kolonial Belanda sejak tahun 1903 dengan *Staatsblaad Nomor.329* yang memberi peluang dibentuknya pemerintahan yang mempunyai keuangan sendiri, dan dilanjutkan dengan *Staatsblaaad Nomor. 137/1905 dan Staatsblaad Nomor 181/1905*, dilanjutkan pasca kemerdekaan

sampai era sekarang peraturan perundang-undangan mengatur pemerintah daerah banyak mengalami perubahan

Pasal 1 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yaitu :

- (1) Pemerintah Pusat adalah 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,
- (2) Pemerintahan Daerah 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.
- (3) Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom. (*M. Rendi Aridhayandi. 2018: 883-902*)

Pemerintahan Pusat (*Ni'matul Huda, 2018:202-203*) dalam pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan daerah akan tetap ada di tangan pemerintah pusat (*Panji Adam dan Neni Sri Imaniyati, 2019: 176-177*). Untuk itu pemerintahan daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan pemerintahan nasional. Kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan. (*Sri Kusriyah, 2016:1-II*)

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya, maka pemerintah pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya, daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk peraturan daerah maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. *(Sri Kusriyah, 2016:1-11)*

Pemerintah daerah di sebuah negara yang terdiri dari beberapa provinsi yang berbeda antara satu dengan yang lainnya namun saling terhubung dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia *(Miftah Thoha, 2014:132-133)*. Setiap pemerintah daerah memiliki otonomi daerah yang dilaksanakan dengan beberapa asas. Salah satu dari asas tersebut adalah asas desentralisasi yang berarti pelimpahan wewenang urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Desentralisasi harus dilaksanakan dengan tetap menaati peraturan perundang-undangan yang berlaku. Adapun apa yang menjadi dasar hukum desentralisasi dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Dasar hukum otonomi daerah di Indonesia yang pertama Undang Undang Dasar Republik Indonesia 1945 yang membahas mengenai pemerintahan daerah terdapat pada pasal 18, pasal 18A dan juga pasal 18B. Ketiga pasal ini baru diputuskan pada amandemen kedua UUD 1945 pada tahun 2000. *(Titik Triwulan Tutik, 2015:243-244)*

Keberadaan pemerintahan daerah ini merupakan wujud semangat pelaksanaan otonomi daerah yang lebih baik dan menghindari praktek penyelenggaraan negara yang cenderung ke arah sentralisasi. Dengan adanya ketiga pasal ini, maka penyelenggaraan otonomi daerah dapat menggunakan asas desentralisasi yang berarti pemerintah daerah benar-benar disertai kewenangan dan kekuasaan untuk mengatur sendiri urusan rumah tangga daerahnya beserta rakyat yang tinggal di dalamnya.

1. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998

Ketetapan MPR-RI Nomor. XV/MPR/1998. Ketetapan MPR RI ini membahas mengenai penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia. Selain itu, ketetapan ini juga turut mengatur beberapa urusan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan. Ketetapan MPR RI ini juga mengatur mengenai perimbangan keuangan pusat dan daerah yang ada di dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketetapan ini dikeluarkan bertepatan dengan adanya era demokrasi reformasi. Dengan adanya Ketetapan MPR-RI Nomor. XV/MPR/1998, ini merupakan tonggak awal pelaksanaan desentralisasi yang sejati, dan bertujuan untuk percepatan dan pemerataan pembangunan daerah dan dapat dilaksanakan dengan merata yang berujung kepada majunya pembangunan nasional.

3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Dasar hukum desentralisasi di Indonesia yang keenam ialah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang membahas mengenai pemerintahan daerah. Di dalam undang-undang ini, terdapat penjelasan mengenai pemberlakuan ketiga asas-asas otonomi daerah, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Dalam peraturan perundang-undangan terdapat pula ketentuan mengenai pembagian urusan pemerintahan. Hal ini merupakan dasar dari pelaksanaan desentralisasi. urusan yang terdapat di berbagai bidang merupakan urusan yang dikelola oleh pemerintah daerah. Namun terdapat beberapa urusan yang hanya menjadi kewenangan dari pemerintah pusat. Urusan-urusan tersebut ialah politik luar negeri, yustisi, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional, dan urusan keagamaan.

4. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor. 34 tahun 2000

Dasar hukum desentralisasi selanjutnya yaitu Undang Undang Nomor. 34 tahun 2000 yang membahas mengenai pajak daerah dan retribusi daerah. Sejatinya undang-undang sebagai dasar hukum desentralisasi di Indonesia karena undang-

undang ini merupakan landasan bagi daerah untuk menetapkan tarif pajak dan penarikan retribusi di daerahnya sendiri.

Retribusi dapat kita pahami sebagai pungutan yang diberlakukan oleh pemerintah daerah sebagai balas jasa. Misalnya yaitu retribusi kendaraan. Pemerintah pusat melalui undang-undang ini menyerahkan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengelola sumber dayanya sendiri yang berupa pajak daerah dan retribusi daerah sebagai modal untuk menyelenggarakan pemerintahan daerahnya.

5. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor. 17 tahun 2003

Dasar hukum desentralisasi yang selanjutnya yaitu Undang-undang Nomor. 17 tahun 2003 yang mengatur tentang keuangan negara. Merupakan dasar bagi pelaksanaan asas desentralisasi di Indonesia karena di dalamnya diaturlah ketentuan mengenai kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara pada berbagai tingkatan kekuasaan penyelenggara negara. Salah satunya yaitu terdapat ketentuan bahwa kekuasaan keuangan daerah diserahkan kepada gubernur atau walikota atau bupati selaku kepala pemerintahan daerah.

Hal tersebut merupakan salah satu contoh hubungan struktural dan fungsional pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam rangka penyelenggaraan fungsi pengelolaan keuangan negara ini, setiap tahunnya disusunlah suatu APBD atau anggaran pendapatan, dan belanja daerah. Di dalam undang-undang ini juga dicantumkan tugas bagi pejabat pengelola keuangan daerah, yaitu menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBD, menyusun rancangan APBD dan rancangan perubahan APBD, melaksanakan pemungutan pendapatan daerah yang telah ditetapkan dengan peraturan daerah, melaksanakan fungsi bendahara umum daerah, dan menyusun laporan keuangan pelaksanaan APBD.

6. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor. 1 Tahun 2004

Undang-undang Nomor. 1 Tahun 2004 yang mengatur mengenai perbendaharaan negara. Undang-undang ini merupakan bentuk pengaturan lanjutan dari Undang-undang Nomor. 17 tahun 2003 mengenai Keuangan Negara Di dalam undang-undang keuangan negara menyebutkan bahwa pelaksanaan pendapatan dan

belanja daerah, pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran daerah, dan pengelolaan piutang dan utang daerah merupakan urusan yang terdapat di dalam ruang lingkup perbendaharaan negara. Undang-undang keuangan negara ini menjadi dasar hukum desentralisasi pengaturan mengenai kewenangan pengelolaan keuangan daerah juga turut diatur. Termasuk masalah kewenangan mengenai kepala pemerintah daerah yaitu tugas-tugasnya dalam hal perbendaharaan negara, yaitu menetapkan kuasa pengguna anggaran dan bendahara penerimaan dan/atau bendahara pengeluaran, menetapkan pejabat yang bertugas melakukan pemungutan penerimaan daerah, mengelola utang dan piutang daerah, dan lain sebagainya.

7. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor. 33 Tahun 2004

Dasar hukum desentralisasi di Indonesia yang selanjutnya ialah Undang-undang Nomor. 33 tahun 2004. Undang-undang ini mengatur mengenai perimbangan keuangan di antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. merupakan salah satu penjelasan lebih lanjut dari Tap MPR RI No. XV/MPR/1998. Di dalam undang-undang ini terdapat ketentuan mengenai desentralisasi dalam hal keuangan yang tercantum pada pasal 2 ayat (2) yaitu pemberian sumber keuangan negara pada pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh pemerintah pusat pada pemerintah daerah dengan memperhatikan stabilitas dan juga keseimbangan fiskal negara.

Undang-undang Nomor. 33 tahun 2004 ini juga mencantumkan hak daerah dalam menentukan sumber keuangan yang menjadi sumber penerimaan daerah. Sumber-sumber yang dimaksud yaitu pendapatan asli daerah, dana perimbangan dan lain-lain pendapatan. Selain itu terdapat pula sumber lainnya, yaitu sisa lebih perhitungan anggaran daerah, penerimaan pinjaman daerah, dana cadangan daerah, dan hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan.

8. Peraturan Pemerintah Nomor. 55 tahun 2005

Peraturan Pemerintah Nomor. 55 tahun 2005 yang membahas mengenai dana perimbangan merupakan dasar hukum desentralisasi di Indonesia yang selanjutnya. Peraturan Pemerintah ini merupakan pengaturan lebih lanjut dari beberapa pasal di dalam Undang-Undang Nomor. 33 tahun 2004. Di dalam Peraturan Pemerintah Nomor. 55 tahun 2005 ini, disebutkan bahwa yang dimaksud

dengan dana perimbangan ialah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Dana perimbangan sendiri terdiri dari beberapa dana, yaitu dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus. Jumlah dari dana perimbangan ini sendiri ditetapkan setiap tahunnya di dalam APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara). Peraturan Pemerintah Nomor. 55 tahun 2005 ini benar-benar membahas mengenai perincian dana perimbangan. Pengaturan ini diperlukan agar pembangunan di daerah dapat terlaksana dengan baik sehingga tujuan pembangunan nasional Indonesia juga ikut tercapai.

9. Peraturan Pemerintah Nomor. 58 tahun 2005

Dasar hukum desentralisasi yang selanjutnya adalah Peraturan Pemerintahan Nomor. 58 tahun 2005 yang mengatur tentang pengelolaan keuangan daerah. Peraturan pemerintah ini merupakan bingkai bagi pengelolaan keuangan di daerah yang merupakan bagian dari pelaksanaan desentralisasi.

Dalam Peraturan Pemerintahan Nomor. 58 tahun 2005 ini disebutkan beberapa ruang lingkup keuangan daerah, yaitu pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah serta melakukan pinjaman, penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dan pembayaran pihak ketiga, penerimaan daerah, pengeluaran daerah, kekayaan daerah, dan kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah daerah. Termasuk juga mengatur asas umum dari pengelolaan keuangan daerah. Asas yang dimaksud ialah keuangan daerah dikelola dengan tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, efektif, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan tetap memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Asas yang kedua yaitu pengelolaan keuangan daerah dilakukan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang terwujud dalam APBD.

E. Asas Umum Pemerintah Daerah dan Otonomi Daerah

Keberadaan Pemerintahan daerah sebagai alat yang ditugaskan oleh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 untuk menciptakan dan mewujudkan kesejahteraan serta pelayanan yang baik terhadap masyarakat dan untuk mengurangi fungsi sentralisasi yang selalu berpusat pada Pemerintah Pusat

sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah bertujuan penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya. (*Ani Sri Rahayu, 2018:4*) Dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan dan penyelenggara pemerintahan serta mendukung pelaksanaan reformasi birokrasi, maka tugas pemerintahan tersebut di dalam prakteknya dilaksanakan oleh kekuasaan eksekutif dalam hal ini Pemerintah, baik Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dibawah pimpinan Presiden bersama para Administrator Negara yang ada dan bekerja di seluruh wilayah kedaulatan negara Indonesia. Hakekat dari kebijakan otonomi daerah adalah pemerintah berusaha untuk mendekatkan diri dengan yang diperintah dalam hal ini masyarakat, kedekatan ini diharapkan pemerintah akan mampu untuk menemukan dan paham dengan baik dan benar tentang apa yang menjadi keluhan atau masalah yang dihadapi oleh warga masyarakat. (*Aminuddin Ilmar, 2014:9*).

Tujuan utama penerapan sistem otonomi daerah di Indonesia adalah untuk meningkatkan kemampuan dan keefektifan pemerintah daerah untuk penyelenggaraan pelayanan publik. Sistem sentralisasi yang diterapkan sebelumnya dianggap sebagai faktor penyebab rendahnya pelayanan publik di daerah karena adanya beberapa faktor. Antara lain prioritas pelayanan lebih banyak ditentukan oleh pemerintah pusat, maka seringkali program yang dilaksanakan tidak sesuai dengan kebutuhan daerah. Sentralisasi sering kali memperlambat pembangunan infrastruktur sosial dan pengembangan kelembagaan sosial ekonomi daerah. Serta akuntabilitas terhadap pelayanan oleh Pemerintah Daerah menjadi rendah karena Pemerintah Daerah lebih memiliki akuntabilitas kepada pemerintah pusat dibandingkan kepada masyarakat yang dilayani. Rendahnya akuntabilitas terhadap masyarakat yang dilayani menyebabkan pemerintah daerah tidak memperhatikan mutu pelayanan, keefektifan maupun efisiensi dalam penyelenggaraan pelayanan. (*Suryo Pratolo, 2011: 36-59*)

Secara garis besar dan merujuk kepada fungsi otonomi ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan penyelenggara pemerintahan serta

mendukung pelaksanaan otonomi daerah, maka dilakukan reformasi sistem penyelenggaraan pemerintah daerah termasuk sistem birokrasi dengan diterbitkanlah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Kehadiran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dimaksudkan untuk memberikan kewenangan penuh kepada Pemerintah Daerah supaya lebih cepat terlaksananya pembangunan serta mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang, menjamin akuntabilitas badan dan/atau Pejabat Pemerintah baik Pemerintah pusat maupun Pemerintah daerah yang dapat memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat dan aparatur pemerintah serta menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Pemerintah daerah ini adalah lembaga pemerintah yang menjalankan urusan pemerintahan di daerah sesuai asas otonomi yang seluas-luasnya. Yang dimaksud dengan pemerintah daerah tersebut adalah Gubernur yang memimpin di tingkat Provinsi, Bupati atau Walikota yang memimpin Daerah Kabupaten/Kota, dan perangkat pemerintahan lainnya. Dalam menjalankan pemerintahan di daerah ini, Pemerintah Daerah memiliki hak otonomi daerah. Adapun hak otonomi daerah adalah segala hak, kuasa, kewenangan, dan kewajiban dari daerah otonomi dalam rangka mengatur dan menyelenggarakan sendiri perihal pemerintahan ataupun kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Dengan adanya otonomi daerah ini, diharapkan pelayanan masyarakat dapat meningkat, begitupun dengan pembangunan berdemokrasi. Ketika daerah otonom menjalankan otonomi daerahnya, daerah tersebut dapat meningkatkan daya saing beserta pemberdayaan masyarakat. Selain itu, otonomi daerah juga dapat menjadikan komunikasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi lebih intens dan masih banyak lagi manfaat yang diperoleh dengan adanya otonomi daerah ini. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Secara umum, otonomi daerah sebagai perwujudan dari desentralisasi kekuasaan yang dimaknai sebagai wewenang untuk mengatur dan

mengurus rumah tangga daerah yang melekat baik pada negara kesatuan maupun pada negara serikat.

Di dalam negara kesatuan, otonomi daerah lebih terbatas dibandingkan dengan otonomi daerah pada Negara-Negara Serikat. Kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah di negara kesatuan meliputi segenap kewenangan pemerintahan, kecuali beberapa urusan yang dipegang oleh pemerintah pusat. Menurut prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk pelaksanaan otonomi daerah ini diperlukan adanya asas yang menjadi dasar bagi pelaksanaan otonomi daerah. Adapun tiga asas dalam penyelenggara pemerintahan pada Daerah Otonom yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan. Adapun Asas Otonomi Daerah: (*Ani Sri Rahayu, 2018:67-68*)

1. Asas Desentralisasi

Menurut pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah secara lugas menyebutkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya dalam sistem negara kesatuan republik Indonesia. Asas Desentralisasi juga banyak perbedaan dalam pemaknaannya oleh ahli hukum itu sendiri, antara lain.

Sementara *R.D.H Koesoemahatmaja* desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri, desentralisasi cara untuk menunjukkan asas demokrasi yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara. (*Achmad Sodik Sudrajat Juniarso Ridwan. 2017:120-121*). Sedang *Prof Amrah Muslimin* Guru Besar Fakultas Hukum Unsri mengatakan ada tiga jenis desentralisasi yaitu. (*Amrah Muslimin, 1986:30-31*)

- a. Desentralisasi politik adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat, yang menimbulkan hak untuk mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah tertentu.

- b. Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan wewenang pada golongan-golongan untuk mengurus satu macam golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat maupun tidak pada suatu daerah tertentu.
- c. Desentralisasi kebudayaan adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan kecil dalam masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaan sendiri.

Menurut **Bagir Manan** dia membagi dua desentralisasi yaitu desentralisasi teritorial didasarkan faktor wilayah dan desentralisasi fungsional yang menjelma dalam bentuk badan-badan penyelenggara negara yang mempunyai tujuan tertentu. Sedangkan **Han Kelsen** mengatakan Desentralisasi merupakan salah satu bentuk negara, dimana pengertian desentralisasi bertalian dengan pengertian negara, negara adalah tatanan hukum (*legal order*) jadi desentralisasi menyangkut sistem tatanan hukum dalam kaitannya dengan wilayah negara, dan hukum berlaku sah pada wilayah yang berbeda. Ada perbedaan antara **Bagir Manan** dengan **Hen Kelsen** dalam mereka mengartikan desentralisasi. (**Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2017:121-122**)

Sedangkan **Joseph Riwu Kaho** melihat desentralisasi lebih kepada tujuannya, sehingga desentralisasi yaitu: (**Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2017:123**)

- a. Dilhat dari sudut kekuasaan bahwa desentralisasi dimaksud untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja dan akhir bisa menimbulkan sistem tirani.
- b. Dalam bidang politik dimana penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian untuk mengajak rakyat ikut dalam pemerintahan.
- c. Dari segi teknik organisasi pemerintahan dimana mendirikan pemerintahan daerah adalah semata-mata untuk mencapai efisiensi dalam pengurusan roda pemerintahan.
- d. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya diletakan pada kekuasaan suatu daerah
- e. Dari sudut pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembanguna daerah tersebut.

Sementara itu *Ateng Sjafruddin* menjadikan sarana Dekonsentrasi sebagai pelimpahan kewenangan dalam rangka desentralisasi. Pakar lain seperti *GS Cheema* dan *JR Nellis* memandang bahwa pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah itu berkisar pada perencanaan dan pengambilan keputusan. Di sisi lain, *The Liang Gie* menganggap bahwa desentralisasi di bidang pemerintahan dapat dimaknai sebagai pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada unit-unit turunan organisasi pemerintah untuk menyelenggarakan seluruh kepentingan dari kelompok yang mendiami suatu daerah. Pelaksanaan desentralisasi memang memiliki banyak kelebihan, diantaranya yaitu: (*Ateng Syaifudin, 2016:45-46*)

- a. Memperpendek jalur birokrasi yang rumit dari pemerintah daerah ke pemerintah pusat karena kewenangan pemerintah daerah cukup untuk melaksanakan keputusannya sendiri.
- b. Mengurangi beban pemerintah pusat dalam mengurus negara karena sebagian tanggung jawab diberikan kepada pemerintah daerah.
- c. Bila terjadi suatu masalah yang membutuhkan keputusan cepat, pemerintah daerah tidak perlu menunggu persetujuan dari pemerintah pusat.
- d. Harmonisasi dalam negara dapat segera tercapai karena hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi lebih erat.

Namun, sama halnya dengan sekeping koin, Desentralisasi memiliki beberapa kekurangan pula, berikut ini merupakan kekurangan dari pemberlakuan desentralisasi dalam tujuan pelaksanaan otonomi daerah sebagai berikut:

- a. Struktur pemerintah menjadi jauh lebih kompleks dan dapat menyebabkan variasi tingkatan koordinasi antar daerah.
- b. Adanya desentralisasi dapat menimbulkan keegoisan daerah untuk mengembangkan daerahnya sendiri.
- c. Pemberlakuan desentralisasi dapat menyebabkan anggaran belanja negara menjadi membesar dan terdapat kemungkinan terjadi kesenjangan anggaran belanja antar daerah.

Menurut *S.L.S Danoeredjo* Desentralisasi menunjukkan kepada proses pendelegasian daripada tanggung jawab terhadap sebagian dari administrasi Negara kepada badan-badan otonom atau desentralisasi diartikan sebagai pelimpahan

wewenang dalam otonomi dari organ yang lebih tinggi yaitu Pemerintah Pusat kepada organ-organ otonom yaitu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik pada Tingkat Provinsi maupun pada Tingkat Kabupaten/Kota. Artinya desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan. (*Musanef,1983:21*) Sedangkan menurut *Prof. Selo Sumarjan* dimana sistem desentralisasi adalah sistem pemerintahan yang paling sesuai dengan kondisi geografis dan politik Indonesia. Adapun maksud sistem desentralisasi, yaitu: (*Musanef, 1983:22-23*)

- a. Untuk meringankan beban dan tugas pemerintah pusat, tugas pemerintah suatu negara banyak dikerjakan oleh pemerintah daerah, sehingga kepentingan dan aspirasi masyarakat daerah dapat ditampung dan direalisasikan oleh pemerintah
- b. Untuk meratakan tanggung jawab sesuai dengan system demokrasi, maka tanggung jawab pemerintah dapat dipikul rata oleh seluruh masyarakat yang diikuti sertakan melalui desentralisasi fungsional dan teritorial dan dapat menjaga stabilitas pemerintahan pada umumnya
- c. Untuk mobilisasi potensi masyarakat didaerah untuk kepentingan umum, serta kekuatan daerah dapat diikuti sertakan dalam mengembangkan pembangunan di daerah masing-masing sesuai dengan kearifan local daerah itu sendiri.
- d. Untuk mempertinggi efektifitas dan efesiensi dalam pengurusan kepentingan daerah, sudah barang tentu masyarakat di daerah yang lebih mengetahui kepentingan daerah dan aspirasi mereka, oleh karena itu mereka itulah yang dapat mengatur dan mengurus kepentingannya secara efektif dan efesien.

Adanya pelimpahan kewenangan ini bukanlah sesuatu yang harus ditakuti oleh pemerintah pusat, karena pemberian kewenangan tersebut tidak akan lepas dari koordinasi dan pengawasan pemerintah pusat. Hal ini merupakan perwujudan dari desentralisasi politik, dimana pemerintah pusat melimpahkan kuasa atau wewenang di bidang politik pada pemerintah daerah. Desentralisasi dimaknai sebagai pemberian kuasa mengatur diri kepada daerah-daerah dalam lingkungannya guna mewujudkan asas demokrasi di dalam pemerintahan negara.

Bagir Manan memandang bahwa desentralisasi dilihat dari hubungan pusat dan daerah yang mengacu pada UUD 1945, maka: (*Bagir Manan, 1994: 25-26*)

- a. Bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta secara bebas dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah,
- b. Bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa,
- c. Bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah satu dengan daerah lainnya, dan
- d. Bentuk hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah.

2. Asas Dekonsentrasi

Sama halnya dengan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi memiliki makna yaitu pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat pada pemerintah daerah atau dari badan otonom yang memiliki wewenang lebih tinggi ke badan otonom yang wewenangnya lebih rendah. Hanya saja dalam dekonsentrasi, pendelegasian wewenang hanya pada sektor administrasi, tidak ada pendelegasian wewenang dalam sektor politik seperti pada desentralisasi dan wewenang politik berada di tangan pemerintah pusat. Maka dari itu, pada dekonsentrasi, badan otonom yang disertai wewenang hanya dapat melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan dari pemerintah pusat.

Sedangkan menurut *Laica Marzuki*, dekonsentrasi adalah *ambtelijke decentralisastie* atau *delegatie van bevoegdheid*, yaitu pendelegasian kewenangan dari alat kelengkapan negara di pusat kepada instansi di bawahnya, untuk melakukan pekerjaan tertentu dalam terselenggaranya pemerintahan. (*Andrian Sutedi, 2009:213-214*) Sedangkan menurut *Prof. M Solly Lubis* mengungkapkan bahwa dekonsentrasi merupakan penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, tetapi kebijakan, sumber pembiayaannya, dan pertanggungjawabannya dilakukan oleh instansi atau pejabat yang memberi urusan tersebut. (*M. Solly Lubis, 1983:35*) Sedang menurut *Prof. Amrah Muslimin* dekonsentrasi adalah pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada pejabat-pejabat bawahan dalam lingkungan administrasi sentral yang menjalankan pemerintahan atas nama Pemerintah Pusat, seperti Gubernur, Walikota, Camat.

Tegasnya pelimpahan kewenangan ini dari Pemerintah Pusat pada alat-alat Pemerintah Daerah yang berada di daerah. (*Amrah Muslimin, 1985:47*)

Pemerintah pusat tidak mungkin kehilangan kewenangannya karena instansi di bawahnya melaksanakan tugas mereka atas nama pemerintah pusat. Jadi dekonsentrasi diartikan sebagai penyebaran atau pemancaran kewenangan pusat kepada petugasnya yang tersebar di wilayah-wilayah untuk melaksanakan kebijakan pusat. Namun pelimpahan wewenang ini hanya terjadi pada bidang administratif alias tata usaha dalam penyelenggaraan negara. Mereka yang disertai wewenang ini tidak memiliki kuasa untuk membuat suatu aturan tentang pelaksanaan dekonsentrasi dan mereka diwajibkan untuk menjalankan aturan atau putusan dari pemerintah pusat atau badan otonom yang lebih besar wewenangnya.

Konsep pelaksanaan dekonsentrasi bisa bersifat administrasi dan politik, dalam asas dekonsentrasi pelimpahan wewenang tetapi hanya pada bidang yang bersangkutan dengan tata usaha atau administrasi penyelenggaraan negara. Disisi lain pelaksanaan dekonsentrasi dapat pula bersifat politik, yang dapat kita maknai bahwa dalam asas dekonsentrasi, dibolehkan adanya pelimpahan wewenang dalam hal perancangan keputusan, pembuatan kebijakan, atau pengawasan dan pengendalian terhadap sumber daya lokal pada badan otonom yang disertai kewenangan tersebut. Pada dasarnya, badan otonom yang disertai wewenang administratif dalam rangka dekonsentrasi ini sedang menjalankan sebuah pemerintahan pusat, hanya saja lingkup wilayahnya menjadi lebih kecil, yaitu daerah yang berada dalam kewenangannya tersebut. Di sisi yang sama, memaknai dekonsentrasi sebagai desentralisasi jabatan, bahwa penyerahan kekuasaan dari atasan kepada bawahan sehubungan dengan kepegawaian atau jabatan dilakukan dengan maksud untuk meningkatkan kelancaran kerja.

Menurut **R.G Kertasapoetra**, dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau juga kepala instansi vertikal tingkat atas kepada pejabat-pejabat bawahannya di daerah. Evolusi adalah pelimpahan wewenang yang merupakan tugas jabatan yang diserahkan kepada pemerintah daerah otonom Tingkat Provinsi, dan Kabupaten/Kota, serta kepada badan atau perusahaan yang mempunyai tugas lembaga negara sebagai perusahaan publik

(*public cooperation*), serta mengartikan dekonsentrasi sebagai: (*Miftah Thoha, 2014:147-148*)

- a. Kewenangan untuk mengambil keputusan yang diserahkan dari pejabat administrasi/pemerintah yang satu kepada yang lain.
- b. Pejabat yang menyerahkan kewenangan itu mempunyai lingkungan pekerjaan yang lebih luas daripada pejabat yang diserahkan kewenangan.
- c. Pejabat yang menyerahkan kewenangan itu dapat membarikan perintah kepada pejabat yang disertai kewenangan mengenai pengambilan/pembuatan keputusan itu dan isi dari yang akan diambil/dibuat itu.

Dekonsentrasi, dimana pemerintah pusat tidak mungkin kehilangan kewenangannya karena instansi di bawahnya melakukan tugas atas nama pemerintah pusat, karena suatu *delegatie van bevoegdheid* bersifat instruktif. Maka dari itu, terdapat beberapa kelebihan dari berlakunya asas dekonsentrasi, yaitu:

- a. Kontak langsung antara rakyat dan pemerintah baik pusat maupun daerah menjadi lebih intens.
- b. Adanya perangkat pelaksana dekonsentrasi di daerah dapat mengontrol dengan baik segala pelaksanaan kebijakan pemerintah di berbagai bidang.
- c. Dekonsentrasi adalah alat yang efektif untuk menjaga persatuan dan kesatuan karena adanya perangkat politik di daerah.

Pemaknaan asas dekonsentrasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang mengalami perubahan melalui dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 dan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menegaskan secara jelas bahwa dekonsentrasi sebagai pelimpahan wewenang pemerintahan. Jadi, dimensi makna yang tercipta adalah adanya pelimpahan kewenangan secara fungsional dari pejabat atasan (dari pemerintah pusat kepada pejabat di daerah).

3. Asas Tugas Pembantuan (*Medebewind*)

Medebewind atau Tugas Pembantuan merupakan suatu asas hukum otonomi daerah yang memiliki sifat membantu pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya dalam menyelenggarakan negara atau daerah melalui kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah atau badan otonom yang dimintai

bantuannya tersebut. Dalam hal ini badan otonom yang dimintai bantuan memiliki kewajiban untuk melakukan hal atau tugas dari badan otonom yang lebih tinggi kekuasaannya. Mereka diwajibkan karena berdasarkan ketentuan hukum yang lebih tinggi, daerah terikat untuk melakukan hal atau tugas dalam rangka memenuhi asas tugas pembantuan.

Menurut *Juniarso Ridwan* dalam bukunya Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik yang dimaksud tugas pembantuan adalah penugasan dan perintah kepada daerah dan/atau desa dari Pemerintah Provinsi kepada Kabupaten/Kota dan desa serta dari pemerintahan kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. (*Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2017:126-127*)

Sedangkan menurut *Ani Sri Rahayu* yang dimaksud dekonsentrasi merupakan pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. (*Ani Sri Rahayu, 2018:67-68*)

Tugas Pembantuan dalam pasal 1 ayat (11) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi. Secara tegas menyatakan tugas pembantuan adalah tugas untuk ikut serta dalam menjalankan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada perangkat daerah oleh pemerintah pusat atau perangkat daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya. Adapun unsur yang terkandung dalam tugas pembantuan, yaitu:

- a. Ada urusan pemerintahan dari satuan pemerintahan tingkat lebih atas yang harus dibantu pelaksanaannya oleh pemerintahan daerah,
- b. Bantuan tersebut dalam bentuk penugasan yang diatur dengan peraturan perundang-undangan,

- c. Pemerintah daerah yang membantu harus mempertanggungjawabkan kepada yang dibantu.

Tugas pembantuan dapat menjadi terminal ke arah “penyerahan penuh” suatu urusan pada daerah atau tugas pembantuan ialah langkah awal sebagai persiapan ke arah penyerahan penuh. Kaitan tugas antara tugas pembantuan dengan desentralisasi dalam melihat hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, seharusnya bertolak dari :

- a. Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi. Jadi, pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggung jawab daerah yang bersangkutan.
- b. Tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan karena dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi, daerah punya cara-cara sendiri melaksanakan tugas pembantuan.
- c. 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.

Selain ketiga asas yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan dalam penyelenggaraan otonomi daerah juga terdapat juga asas-asas penyelenggaraan pemerintahan dalam pasal 58 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 juncto (jo) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dapat dijelaskan sebagai berikut: (*Ani Sri Rahayu, 2018:67-68*) yaitu: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggara negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan atau transparan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi, asas efektivitas dan asas keadilan

Selain diatur dalam undang-undang pemerintah daerah, untuk dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat lebih baik, terdapat asas-asas umum pemerintahan yang baik atau disingkat dengan (AUPB), adalah merupakan prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat di daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Adapun asas-asas pemerintah yang baik sesuai dengan pasal 10 ayat (1) Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang

Administrasi Pemerintahan menjelaskan asas-asas umum pemerintah yang baik (AUPB) meliputi, yaitu: Kepastian hukum, Kemanfaatan, Ketidakberpihakan, Kecermatan, Tidak menyalahgunakan kewenangan, Keterbukaan, Kepentingan umum dan Pelayanan yang baik dan Undang Undang Nomor 30 tahun 2014 merupakan sumber hukum materil atas penyelenggaraan pemerintahan. Tanggung jawab negara dan pemerintah untuk menjamin penyediaan administrasi pemerintahan yang cepat, nyaman dan murah. Jaminan kepastian penyediaan administrasi pemerintahan harus diatur di dalam produk hukum yaitu undang-undang supaya pemerintah daerah sebagai instansi pemerintah selaku penyelenggara administrasi publik dan individu atau masyarakat penerima layanan publik

Sebagai bagian pemerintah pusat adapun fungsi pemerintah daerah dapat diartikan sebagai perangkat daerah menjalankan, mengatur dan menyelenggarakan jalannya pemerintahan. Fungsi pemerintah daerah menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 adalah :

1. Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
2. Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.
3. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Dimana hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

BAB III

PEMERINTAHAN DAERAH DAN OTONOMI DAERAH

A. Pembentukan Pemerintahan Daerah

Era reformasi tahun 1999 dan diikuti dengan Amandemen Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 mempunyai dampak positif dan dampak negatif dalam kehidupan berbangsa dan bernegara terutama bidang ketatanegaraan. Dampak positif reformasi terlihat dalam kehidupan bernegara antara lain, semakin transparannya penyelenggaraan pemerintahan di pusat dan di daerah, demikian pula dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah diberikan otonomi yang lebih luas dan nyata kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri.

Otonomi daerah dari sisi lain, harus diantisipasi pula bahwa kelahiran daerah atau wilayah baru ternyata memunculkan pula persoalan-persoalan baru terutama yang menyangkut dimensi sosial budaya berupa perasaan atau efek psikologis sosial bagi komunitas atau kelompok masyarakat tertentu di daerah menjadi termarginalisasi dalam peranan, fungsi dan kedudukannya dalam turut serta mewarnai dinamika sosial budaya di daerah tersebut. Disamping dampak lain baik dampak politik, ekonomi, kewilayahan, pertahanan dan keamanan dan lain sebagainya. Perkembangan daerah dengan adanya otonomi menunjukkan

semakin banyak daerah yang terlihat lebih maju dan berkembang sejak diberikan otonomi yang lebih besar terutama daerah yang memiliki sumber daya alam yang cukup besar.

Otonomi ternyata memberikan kepada daerah untuk mengembangkan daerahnya sesuai dengan kondisi sosial ekonomi, budaya, dan adat masing-masing daerah untuk menunjukkan kebhinekaaan. Akan tetapi, disadari pula daerah yang kurang berkembang setelah diberikan otonomi. Otonomi juga menunjukkan terdapat daerah yang terlihat stagnan perkembangannya atau bahkan terdapat daerah yang kesulitan memenuhi kebutuhannya sebagai daerah otonom. Perbedaan perkembangan tersebut menunjukkan pemberian otonomi yang lebih besar kepada daerah tergantung kepada berbagai faktor yang mempengaruhinya. Daerah-daerah dengan sumber daya alam yang cukup besar dengan didukung sumber daya manusia yang baik, dapat mengarahkan pembangunan daerahnya menjadi lebih baik dan berkembang sesuai dengan tujuan diberikannya otonomi daerah.

Sementara pada sisi lain bagi daerah dengan sumber daya alam yang kurang disertai dengan sumber daya manusia kurang mendukung, pemberian otonomi dapat memundurkan kemajuan suatu daerah. Hal itu disebabkan kemajuan daerah sangat ditentukan oleh kemungkinan pendapatan asli daerah yang didukung dengan sumber daya manusia pengelolanya yang kreatif. Akhir-akhir ini terdapat kecenderungan terjadinya kehendak untuk pembentukan daerah baru (*khususnya melalui pemekaran*). Kecenderungan tersebut seringkali kurang memperhatikan berbagai aspek yang diperlukan untuk kepentingan pembentukan daerah sekaligus

dan kemungkinan perkembangan di kemudian hari. Oleh karena itu pembentukan suatu daerah harus memperhatikan berbagai aspek pendukung pengembangan daerah terutama aspek sumber daya alam atau sumber daya ekonomi suatu daerah dan sumber daya manusia yang akan mengelolanya. Apabila salah satu aspek tersebut tidak dimiliki akan menghambat tujuan utama pembentukan daerah yaitu peningkatan kesejahteraan dan pelayanan yang lebih baik bagi masyarakatnya.

Oleh karena itu, ketentuan yang mengatur pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah sebagai pelaksanaan Pasal 32, 33, sampai dengan pasal 48 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah harus dipersiapkan dengan seksama, agar terdapat suatu keteraturan dalam upaya pembentukan daerah otonom yang efektif dan efisien, sebagai pengganti ketentuan lama yang dianggap masih mempunyai beberapa kelemahan harus dilakukan secara seksama. Pembentukan dan penggabungan daerah mencerminkan perwujudan nilai-nilai konstitusi negarayaitu Pancasila, terutama sila yang ke-3 yakni persatuan Indonesia. Dengan sila ini, maka pusat dan daerah merupakan suatu sistem pemerintahan dan kewilayahan yang dinamis, yakni suatu tindakan lokal berproses dalam bingkai nasional. Disamping itu pembentukan daerah otonom juga merupakan pencerminan sila ke-5 yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, yakni pembentukan daerah otonom untuk tujuan semakin meningkatkan kesejahteraan rakyat

Dengan mengacu pada semangat Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dan UU Nomor 33 Tahun 2004, pedoman penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelaksanaan otonomi diselaraskan dan ditekankan pada hal-hal yang bersifat

prinsip, norma, asas dan landasan umum yang pokok kepada tujuan mempercepat kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat daerah dengan supervisi pemerintah pusat. Hal ini terlihat misalnya dalam prosedur pembentukan daerah berupa penggabungan atau pemekaran daerah harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Dalam ketiga syarat tersebut, kepentingan dan kemauan masyarakat disinergikan pula dengan penilaian pemerintah pusat terhadap faktor teknis dan fisik yang memadai. Dalam kontekstualisasi adanya persyaratan dalam pembentukan daerah tersebut, secara yuridis pemerintah pusat menghendaki pembentukan daerah diharapkan muncul sebagai proses kreasi masyarakat dan aparatur pemerintahnya untuk dapat lebih tanggap, kreatif, inovatif serta mampu mengambil inisiatif dalam pembangunan di daerahnya masing-masing.

Pasal 32 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan pembentukan daerah baru adalah pemekaran daerah dan penggabungan daerah baik daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota. Dalam pembentukan baru harus pula diikuti dengan kemampuan obyektif daerah tersebut untuk mengelola dan membiayai daerahnya itu sendiri. Dalam realisasinya, persyaratan pembentukan daerah akan menemui hambatan dan kendala sekaligus tentangan dari pihak tertentu yang berkepentingan dalam jangka pendek. Hal demikian disebabkan pemahaman otonomi daerah seringkali dipersepsikan tidak utuh dan cenderung dilihat dari kepentingan pihaknya sendiri. Padahal pembentukan daerah baru harus diekspresikan secara konseptual sebagai wujud mendekatkan fungsi pemerintahan kepada masyarakat dengan kemampuan riil

daerahnya untuk membangun dan mengurusinya sendiri. Namun, dalam perkembangannya, pembentukan daerah sebagai wujud keinginan berotonomi daerah seringkali menjadi masalah bagi pemerintah pusat dan cenderung menjadi sumber konflik baru yang membahayakan integrasi bangsa dan negara.

Oleh sebab itu dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 129 tahun 2000 dijelaskan bahwa usul pembentukan suatu daerah tidak dapat diproses apabila hanya memenuhi sebagian syarat saja, seperti halnya sebagian besar dari usul-usul pembentukan daerah sebelumnya hanya didasarkan pada pertimbangan faktor politis atau faktor sejarah saja. Pembentukan daerah harus bermamfaat bagi pembangunan nasional pada umumnya dan pembangunan daerah pada khususnya dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang secara tidak langsung diharapkan dapat meningkatkan pendapatan daerah serta terjaganya keunikan nilai-nilai sosial budaya di daerah itu. Di samping itu pembentukan daerah juga mengandung arti bahwa daerah tersebut harus mampu melaksanakan Otonomi Daerahnya sesuai dengan kondisi, potensi, kebutuhan dan kemampuan yang bersangkutan. Tentu sejumlah faktor akan turut mempengaruhi yakni;

1. Fungsi wilayah terhadap perekonomian daerah dan nasional yang lebih khas sifatnya.
2. Sumber-sumber pajak yang dapat digali secara potensiil dan riil sehingga dapat tercapai keseimbangan di antara berbagai wilayah/daerah.
3. Efisiensi dan efektifitas pelayanan terhadap masyarakat dalam suatu wilayah yang merupakan luas optimal untuk itu.

4. Partisipasi yang dapat diraih secara efektif serta pengawasan timbal balik antara warga dan birokrasi daerah.

Makna kondisi dan potensi dapat ditafsirkan atau dipersepsikan juga bahwa dalam pembentukan dan penghapusan suatu daerah hendaknya memperhatikan nilai-nilai sosial budaya, apakah itu sistem nilai budayanya, lembaga budaya/Adat, forum budaya/Adat sekaligus tokoh lokal dan tokoh budaya/Adat yang merepresentasikan aspirasi yang berorientasi dari masyarakat lokal selain muatan politis, ekonomis dan spirit daerah, karena ini semua merupakan bagian dari struktur lokal serta substansi dari kearifan politik lokal itu sendiri. Sebuah rancangan peraturan pemerintah yang akan dirumuskan merupakan implementasi dan turunan dari perundang-undang yang lebih tinggi, berlaku sekaligus sebagai pedoman yang lebih operasional dan teknis. Secara esensi dapatlah dirumuskan bahwa hakekat rancangan peraturan yang akan dirumuskan sebagaimana undang-undang berkaitan dengan Pembentukan dan Penghapusan daerah adalah:

- a. Yang utama pembentukan dan penghapusan daerah hendaknya sebagai sarana pemberdayaan daerah menuju kesejahteraan rakyat lebih luas, otonom dan refleksi dari khasanah kebinekaan masyarakat daerah di Indonesia dalam asas ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI)
- b. Pembentukan dan penghapusan daerah, secara birokratis adalah upaya membangun pemerintahan yang bersih, efektif, komunikatif antara pelayan publik dengan rakyat, menjaga keunikan nilai-nilai sosial budaya dalam struktur sosial dan kultur sosial masyarakat maupun pemerintahan di tingkat daerah. Ini dimulai dengan membangun manajemen pemerintahan pusat ke daerah melalui

mekanisme peraturan pemerintah menjadi lebih efisien efektif, aplikatif, ini dimungkinkan karena terjadinya pemendekan rentang kendali dalam melaksanakan pembangunan, khususnya pelayanan terhadap masyarakat.

- c. Konsekuensi dari point dua, terjadinya manajemen yang lebih efektif dalam pengelolaan pengembangan sumber daya alam, manusia maupun potensi lainnya, adanya semangat kompetitif setiap daerah untuk mampu bersaing dengan daerah lainnya, terbangunnya birokrasi daerah dan rakyat daerah dengan gairah yang lebih terpacu dalam menjalankan tanggung jawab maupun memanifestasikan aspirasi daerahnya.
- d. Terjadinya akselerasi, peningkatan kualitas penyebaran, membuka peluang yang lebih luas di “berbagai bidang” sesuai dengan potensi dan sumber kekayaan yang dimiliki daerah, terfokus, spesifik, partisipasi masyarakat ditingkat lokal dan grass roots dalam membangun daerah baik di bidang politik, ekonomi maupun sosial budaya.
- e. Terjadinya penataan yang lebih fokus dan seimbang terhadap unit pemerintah maupun lembaga masyarakat lainnya, termasuk lembaga adat/budaya maupun komunitas adat/budaya, tokoh adat/budaya. Implikasi positif adalah setiap akan terjadi gejala sosial dan politik lebih mudah mengantisipasi melalui manajemen politik sosial, sekaligus sebagai skrup pengaman (safety Screw) atau sebagai penyangga (barier) ketahanan sosial masyarakat di tingkat daerah
- f. Membuka peluang/kesempatan bagi segenap warga, komunitas masyarakat di berbagai elemen dan tingkatan sampai dibagian sudut desa/dusun untuk melakukan partisipasi, pemberdayaan komunitas masyarakat.

Pembentukan dan pemekaran daerah baru harus dilakukan melalui tahapan daerah persiapan provinsi atau daerah persiapan kabupaten/kota, setelah memenuhi persyaratan dasar (baik kewilayahan dan kapasitas daerah) dan persyaratan administratif. Adapun dasar pembentukan Daerah Persiapan adalah:

1. Usulan dari Gubernur kepada Pemerintah Pusat, DPR RI, atau DPD RI setelah memenuhi persyaratan dasar kewilayahan dan persyaratan administratif;
2. Pertimbangan Kepentingan Strategis Nasional.
3. Jangka waktu Daerah Persiapan selama 3 tahun untuk Daerah Persiapan yang dibentuk berdasarkan usulan Daerah dan maksimal 5 tahun untuk Daerah Persiapan yang dibentuk dengan pertimbangan Kepentingan Strategis Nasional.
4. Persyaratan Persyaratan Dasar Kewilayahan dan Persyaratan Administrasi usulan pembentukan Daerah Persiapan dinilai oleh Pemerintah Pusat.
5. Parameter persyaratan administrasi:

Adapun cara pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB) untuk daerah Daerah Provinsi:

1. Persetujuan Bersama DPRD Kab/Kota dengan Bupati/Walikota
2. Persetujuan Bersama DPRD Provinsi Induk dengan Gubernur Daerah Provinsi Induk

Sedangkan pembentukan Daerah Otonomi Baru (DOB) Daerah Kabupaten/Kota harus nebeuhi persyaratan:

1. Keputusan Musyawarah Desa
2. Persetujuan Bersama DPRD Kab/Kota dengan Bupati/Walikota

3. Persetujuan Bersama DPRD Provinsi Induk dengan Gubernur Daerah Provinsi Induk

Selain persyaratan sebagaimana diatas, dalam pembentukan Daerah Otonomi Baru baik tingkat provinsi maupun tingkat kabupaten/kota yaitu:

a. persyaratan dasar kewilayahan:

1. Luas Wilayah minimal
2. Jumlah Penduduk minimal
3. Batas Wilayah
4. Cakupan Wilayah
5. Batas Usia minimal Daerah Provinsi, Kabupaten/Kota dan Kecamatan

b. Persyaratan Dasar Kapasitas Daerah

dinilai oleh Tim Kajian Independen yang selanjutnya menjadi bahan pertimbangan Pemerintah Pusat, dengan parameter:

1. Geografi;
2. Demografi;
3. Keamanan;
4. Sosial politik, adat, dan tradisi;
5. Potensi ekonomi ;
6. Keuangan daerah; dan
7. Kemampuan penyelenggaraan pemerintahan.

Selain pembentukan daerah baru dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah juga mengatur tentang penggabungan daerah yang dilakukan berdasarkan:

1. Kesepakatan Daerah yang bersangkutan; atau
2. Hasil evaluasi Pemerintah Pusat.

Penggabungan Daerah kabupaten/kota yang dilakukan berdasarkan kesepakatan Daerah yang bersangkutan, diusulkan oleh gubernur kepada Pemerintah Pusat, DPR RI, atau DPD RI setelah memenuhi persyaratan administratif. Penggabungan Daerah provinsi yang dilakukan berdasarkan kesepakatan Daerah yang bersangkutan diusulkan secara bersama oleh gubernur yang Daerahnya akan digabungkan kepada Pemerintah Pusat, DPR RI, atau DPD RI setelah memenuhi persyaratan administratif. Penggabungan Daerah berdasarkan hasil evaluasi Pemerintah Pusat dilakukan dalam hal Daerah atau beberapa Daerah tidak mampu menyelenggarakan Otonomi Daerah.

B. Otonomi Daerah dan Otonomi Khusus

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati dan untuk kota adalah wali kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil wali kota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi yang bersangkutan, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat sebagaimana dimaksud, Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.

Otonomi daerah dapat diartikan sebagai hak, wewenang, dan kewajiban yang diberikan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi masyarakat untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Nomor 23 Tahun 2014) definisi otonomi daerah sebagai berikut: “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.” UU Nomor 32 Tahun 2004 juga mendefinisikan daerah otonom sebagai berikut: “Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri

berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah di negara kesatuan meliputi segenap kewenangan pemerintahan kecuali beberapa urusan yang dipegang oleh pemerintah pusat seperti:

1. Hubungan luar negeri
2. Pengadilan
3. Moneter dan keuangan
4. Pertahanan dan keamanan

Otonomi khusus diberikan kepada daerah itu memiliki latar belakang yang spesifik dan berbeda dengan daerah lain Saat ini ada lima daerah yang sudah ditetapkan sebagai daerah otonomi khusus yaitu DKI Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, Nanggroe Aceh Darussalam, Papua, dan Papua Barat. Kelima daerah ini diberi kewenangan lebih besar dalam mengatur diri sendiri agar cepat merespon dinamika lokal yang memerlukan penanganan serta kebijakan khusus dengan bantuan dana dari pemerintah pusat.

Secara politis Otonomi khusus artinya ada perlakuan khusus bagi wilayah atau bangsa. Secara politis Otonomi khusus biasanya diberikan kalau ada negara yang didirikan dengan berbagai macam suku bangsa dengan beragam latar belakang sejarah, politik atau hukumnya.

1. Otonomi Khusus DKI Jakarta

Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai satuan pemerintahan yang bersifat khusus dalam kedudukannya sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik

Indonesia dan sebagai daerah otonom memiliki fungsi dan peran yang penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Oleh karena itu, perlu diberikan kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Untuk itulah Pemerintah Pusat mengeluarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu kota Jakarta sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia . UU ini mengatur kekhususan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibu kota Negara. Aturan sebagai daerah otonom tingkat provinsi dan lain sebagainya tetap terikat pada peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah.

Beberapa hal yang menjadi pengkhususan bagi Provinsi DKI Jakarta antara lain:

1. Provinsi DKI Jakarta berkedudukan sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Provinsi DKI Jakarta adalah daerah khusus yang berfungsi sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sekaligus sebagai daerah otonom pada tingkat provinsi.
3. Provinsi DKI Jakarta berperan sebagai Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional.

4. Wilayah Provinsi DKI Jakarta dibagi dalam kota administrasi dan kabupaten administrasi.
5. Anggota DPRD Provinsi DKI Jakarta berjumlah paling banyak 125% (seratus dua puluh lima persen) dari jumlah maksimal untuk kategori jumlah penduduk DKI Jakarta sebagaimana ditentukan dalam undang-undang.
6. Gubernur dapat menghadiri sidang kabinet yang menyangkut kepentingan Ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Gubernur mempunyai hak protokoler, termasuk mendampingi Presiden dalam acara kenegaraan.
7. Dana dalam rangka pelaksanaan kekhususan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibu kota Negara ditetapkan bersama antara Pemerintah dan DPR dalam APBN berdasarkan usulan Pemprov DKI Jakarta.

2. Otonomi Khusus Daerah Istimewa Yogyakarta

Dalam perumusan Undang-Undang nomer I tahun 1957 tentang pokok-pokok pemerintahan daerah, 4 masalah pokok yang diperdebatkan itu dipecahkan menjadi pasal-pasal undang –undang sebagai berikut:

2. Isi otonomi yang ditetapkan oleh undang-undang nomer I/1957 yaitu sistem otonomi real seperti yang dirumuskan pasal 31 dan 38. Kedua pasal ini menjamin adanya kesempatan bagi daerah-daerah untuk menunaikan tugasnya secara penuh sesuai bakat dan kesanggupannya agar dapat berkembang secara luas.
3. Tingkat daerah yang ditetapkan dalam undang-undang adalah pendapat pemerintah yaitu dua tingkat daerah otonom dan kalau diperlukan tiga tingkat. Pertimbangannya daerah otonom harus dibentuk dari kesatuan masyarakat

hukum, sedangkan kesatuan masyarakat hukum yang terbawah sangat berbeda-beda di wilayah Indonesia.

4. Kepala daerah harus mendapat kepercayaan dan disertai kekuasaan atas kepercayaan rakyat itu. Kepala daerah harus dipilih oleh rakyat dari daerah yang bersangkutan (pasal 23 ayat 1) dan cara pengangkatan serta penghentiannya ditetapkan dengan undang-undang (pasal 23 ayat 2). Hasil pemilihan itu harus mendapat pengesahan terlebih dahulu dari pemerintah. Sebagai ketua merangkap anggota DPD, kepala daerah menjalankan tugas dan kewajibannya bersama-sama dengan anggota-anggota DPD yang lain dan bertanggung jawab secara kolektif terhadap DPRD mengenai penyelenggaraan tugasnya. Mengenai kepala daerah istimewa penjelasan umum menegaskan dia tidak dipilih oleh dan dari anggota-anggota DPRD, tetapi diangkat oleh pemerintah pusat dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu di zaman sebelum RI dan yang masih menguasai daerahnya dengan memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan, serta adat istiadat dalam daerah itu. Jadi, keistimewanya masih terletak pada kedudukan kepala daerahnya. Dalam suatu daerah istimewa dapat pula diangkat seorang wakil kepala daerah apabila daerah istimewa itu terbentuk sebagai gabungan dari beberapa bekas swapraja seperti DIY (pasal 25). Kecuali itu, karena kepala daerah istimewa diangkat oleh penguasa pemerintah pusat, maka dia tidak dapat dijatuhkan oleh DPRD.
5. Undang-undang membebaskan pengawasan kepada menteri dalam negeri untuk daerah tingkat I dan kepada DPD setingkat lebih atas untuk daerah-daerah lain yaitu dengan menangguk atau membatalkan peraturan serta keputusan

DPRD atau DPD yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau kepentingan umum.

Dengan UU nomer 1/ 1957 ini pertentangan antara pemerintah pusat yang menginginkan daerah-daerah dapat dikontrol dengan ketat dengan lembaga-lembaga serta birokrasi pemerintahan dan daerah yang menginginkan otonomi seluas-luasnya dikompromikan oleh pemerintah dan DPR.

3. Otonomi Daerah Nangroe Aceh Darussalam

Pengakuan negara atas keistimewaan dan kekhususan daerah Aceh terakhir diberikan melalui Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. UU Pemerintahan Aceh ini tidak terlepas dari Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding*) antara Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka yang ditandatangani pada tanggal 15 Agustus 2005 dan merupakan suatu bentuk rekonsiliasi secara bermartabat menuju pembangunan sosial, ekonomi, serta politik di Aceh secara berkelanjutan. Hal-hal mendasar yang menjadi isi UU Pemerintahan Aceh ini antara lain:

1. Pemerintahan Aceh adalah pemerintahan daerah provinsi dalam sistem NKRI berdasarkan UUD Tahun 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing.
2. Tatanan otonomi seluas-luasnya yang diterapkan di Aceh berdasarkan UU Pemerintahan Aceh ini merupakan subsistem dalam sistem pemerintahan secara nasional.

3. Pengaturan dalam Qanun Aceh maupun Kabupaten/Kota yang banyak diamanatkan dalam UU Pemerintahan Aceh merupakan wujud konkret bagi terselenggaranya kewajiban konstitusional dalam pelaksanaan pemerintahan tersebut.
4. Pengaturan perimbangan keuangan pusat dan daerah tercermin melalui pemberian kewenangan untuk pemanfaatan sumber pendanaan yang ada.
5. Implementasi formal penegakan syari'at Islam dengan asas personalitas ke-Islaman terhadap setiap orang yang berada di Aceh tanpa membedakan kewarganegaraan, kedudukan, dan status dalam wilayah sesuai dengan batas-batas daerah Provinsi Aceh.

4. Otonomi Khusus Daerah Papua

Orang papua berbeda ras dari orang Indonesia, sejarah Papua Barat dalam kaitan dengan kontak dengan dunia luar ataupun sejarah penjajahan dan perjuangan kemerdekaan berbeda dengan sejarah Indonesia, Pulau papua masuk dalam wilayah Pasifik, Papua Barat dibatasi oleh laut, terpisah dari pulau – pulau NKRI, tetapi wilayah itu diduduki dan di kuasai oleh Indonesia, maka status wilayah itu berbeda dari pada wilayah lain di Indoneisa. Maka wilayah itu diberi otonomi yang khusus.

Arti otonomi khusus menurut UU No. 21/2001 tentang otonomi khusus bagi propinsi Papua dalam bab I perihal ketentuan umum pasal 1 membatasi arti otonomi khusus adalah kewenangan khusus yang akui dan diberikan kepada Provinsi Papua untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak – hak dasar masyarakat Papua.

Dalam bab IV tentang kewenangan daerah, pasal 4 disebutkan batas – batas kewenangan yaitu: “Kewenangan provinsi Papua mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter, dan fiskal, agama dan peradilan serta kewenangan tertentu di bidang lain yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.” Jadi otonomi khusus artinya pengakuan dan pemberian kewenangan yang mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali lima urusan yang disebutkan diatas. Jadi keseluruhan urusan pemerintah diberikan kepada pemerintah daerah, sedangkan lima hal lain yang masih ada di tangan pemerintah pusat.

Otonomi ini diberikan oleh Negara Republik Indonesia melalui Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001, Hal – hal mendasar yang menjadi isi undang – undang ini adalah :

1. Mengatur kewenangan antara pemerintah dengan pemerintah propinsi papua serta menerapkan kewenangan tersebut di propinsi Papua yang dilakukan dengan kekhususan
2. Pengakuan dan penghormatan hak – hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaannya secara strategis dan mendasar.
3. Mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik yang berciri:
 - a. partisipasi rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama, dan kaum perempuan;

- b. pelaksanaan pembangunan yang diarahkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua pada khususnya dan penduduk Provinsi Papua pada umumnya dengan berpegang teguh pada prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan, berkeadilan dan bermanfaat langsung bagi masyarakat; dan
 - c. penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang transparan dan bertanggungjawab kepada masyarakat.
4. pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab yang tegas dan jelas antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, serta Majelis Rakyat Papua sebagai representasi kultural penduduk asli Papua yang diberikan kewenangan tertentu.

Pemberian Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dimaksudkan untuk mewujudkan keadilan, penegakan supremasi hukum, penghormatan terhadap HAM, percepatan pembangunan ekonomi, peningkatan kesejahteraan dan kemajuan masyarakat Papua, dalam rangka kesetaraan dan keseimbangan dengan kemajuan provinsi lain. Otonomi khusus melalui UU 21/2001 menempatkan orang asli Papua dan penduduk Papua pada umumnya sebagai subjek utama. Orang asli Papua adalah orang yang berasal dari rumpun ras Melanesia yang terdiri dari suku-suku asli di Provinsi Papua dan/atau orang yang diterima dan diakui sebagai orang asli Papua oleh masyarakat adat Papua. Sedangkan penduduk Papua, adalah semua orang yang menurut ketentuan yang berlaku terdaftar dan bertempat tinggal di Provinsi Papua.

Keberadaan Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota, serta perangkat di bawahnya, semua diarahkan untuk memberikan pelayanan

terbaik dan pemberdayaan rakyat. Undang-undang ini juga mengandung semangat penyelesaian masalah dan rekonsiliasi, antara lain dengan pembentukan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Pembentukan komisi ini dimaksudkan untuk menyelesaikan berbagai permasalahan yang terjadi di masa lalu dengan tujuan memantapkan persatuan dan kesatuan nasional Indonesia di Provinsi Papua.

C. Asas Umum Pemerintah Daerah dan Otonomi Daerah

Keberadaan Pemerintahan daerah sebagai alat yang ditugaskan oleh Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 untuk menciptakan dan mewujudkan kesejahteraan serta pelayanan yang baik terhadap masyarakat dan untuk mengurangi fungsi sentralisasi yang selalu berpusat pada Pemerintah Pusat sebagaimana dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah bertujuan penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya. (*Ani Sri Rahayu, 2018:4*) Dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan dan penyelenggara pemerintahan serta mendukung pelaksanaan reformasi birokrasi, maka tugas pemerintahan tersebut di dalam prakteknya dilaksanakan oleh kekuasaan eksekutif dalam hal ini Pemerintah, baik Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dibawah pimpinan Presiden bersama para Administrator Negara yang ada dan bekerja di seluruh wilayah kedaulatan negara Indonesia. Hakekat dari kebijakan otonomi daerah adalah pemerintah berusaha untuk mendekatkan diri dengan yang diperintah dalam hal ini masyarakat, kedekatan ini diharapkan pemerintah akan mampu untuk

menemukan dan paham dengan baik dan benar tentang apa yang menjadi keluhan atau masalah yang dihadapi oleh warga masyarakat. (*Aminuddin Ilmar, 2014:9*).

Tujuan utama penerapan sistem otonomi daerah di Indonesia adalah untuk meningkatkan kemampuan dan keefektifan pemerintah daerah untuk penyelenggaraan pelayanan publik. Sistem sentralisasi yang diterapkan sebelumnya dianggap sebagai faktor penyebab rendahnya pelayanan publik di daerah karena adanya beberapa faktor. Antara lain prioritas pelayanan lebih banyak ditentukan oleh pemerintah pusat, maka seringkali program yang dilaksanakan tidak sesuai dengan kebutuhan daerah. Sentralisasi sering kali memperlambat pembangunan infrastruktur sosial dan pengembangan kelembagaan sosial ekonomi daerah. Serta akuntabilitas terhadap pelayanan oleh Pemerintah Daerah menjadi rendah karena Pemerintah Daerah lebih memiliki akuntabilitas kepada pemerintah pusat dibandingkan kepada masyarakat yang dilayani. Rendahnya akuntabilitas terhadap masyarakat yang dilayani menyebabkan pemerintah daerah tidak memperhatikan mutu pelayanan, keefektifan maupun efisiensi dalam penyelenggaraan pelayanan. (*Suryo Pratolo, 2011: 36-59*)

Secara garis besar dan merujuk kepada fungsi otonomi ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan penyelenggara pemerintahan serta mendukung pelaksanaan otonomi daerah, maka dilakukan reformasi sistem penyelenggaraan pemerintah daerah termasuk sistem birokrasi dengan diterbitkanlah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Kehadiran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 tahun 2014 dan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang

Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah dimaksudkan untuk memberikan kewenangan penuh kepada Pemerintah Daerah supaya lebih cepat terlaksananya pembangunan serta mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang, menjamin akuntabilitas badan dan/atau Pejabat Pemerintah baik Pemerintah pusat maupun Pemerintah daerah yang dapat memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat dan aparatur pemerintah serta menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Pemerintah daerah ini adalah lembaga pemerintah yang menjalankan urusan pemerintahan di daerah sesuai asas otonomi yang seluas-luasnya. Yang dimaksud dengan pemerintah daerah tersebut adalah Gubernur yang memimpin di tingkat Provinsi, Bupati atau Walikota yang memimpin Daerah Kabupaten/Kota, dan perangkat pemerintahan lainnya. Dalam menjalankan pemerintahan di daerah ini, Pemerintah Daerah memiliki hak otonomi daerah. Adapun hak otonomi daerah adalah segala hak, kuasa, kewenangan, dan kewajiban dari daerah otonomi dalam rangka mengatur dan menyelenggarakan sendiri perihal pemerintahan ataupun kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Dengan adanya otonomi daerah ini, diharapkan pelayanan masyarakat dapat meningkat, begitupun dengan pembangunan berdemokrasi. Ketika daerah otonom menjalankan otonomi daerahnya, daerah tersebut dapat meningkatkan daya saing beserta pemberdayaan masyarakat. Selain itu, otonomi daerah juga dapat menjadikan komunikasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi lebih intens dan masih banyak lagi manfaat yang diperoleh dengan adanya otonomi daerah ini. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali

urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Secara umum, otonomi daerah sebagai perwujudan dari desentralisasi kekuasaan yang dimaknai sebagai wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah yang melekat baik pada negara kesatuan maupun pada negara serikat.

Di dalam negara kesatuan, otonomi daerah lebih terbatas dibandingkan dengan otonomi daerah pada Negara-Negara Serikat. Kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah di negara kesatuan meliputi segenap kewenangan pemerintahan, kecuali beberapa urusan yang dipegang oleh pemerintah pusat. Menurut prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk pelaksanaan otonomi daerah ini diperlukan adanya asas yang menjadi dasar bagi pelaksanaan otonomi daerah. Adapun tiga asas dalam penyelenggara pemerintahan pada Daerah Otonom yang tercantum dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan. Adapun Asas Otonomi Daerah: (*Ani Sri Rahayu, 2018:67-68*)

1. Asas Desentralisasi

Menurut pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah secara lugas menyebutkan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya dalam sistem negara

kesatuan republik Indonesia. Asas Desentralisasi juga banyak perbedaan dalam pemaknaannya oleh ahli hukum itu sendiri, antara lain.

Sementara **R.D.H Koesoemahatmaja** desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri, desentralisasi cara untuk menunjukkan asas demokrasi yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara. (*Achmad Sodik Sudrajat Juniarso Ridwan. 2017:120-121*). Sedang **Prof Amrah Muslimin** Guru Besar Fakultas Hukum Unsri mengatakan ada tiga jenis desentralisasi yaitu. (*Amrah Muslimin, 1986:30-31*)

- d. Desentralisasi politik adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat, yang menimbulkan hak untuk mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah tertentu.
- e. Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan wewenang pada golongan-golongan untuk mengurus satu macam golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat maupun tidak pada suatu daerah tertentu.
- f. Desentralisasi kebudayaan adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan kecil dalam masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaan sendiri.

Menurut **Bagir Manan** dia membagi dua desentralisasi yaitu desentralisasi teritorial didasarkan faktor wilayah dan desentralisasi fungsional yang menjelma dalam bentuk badan-badan penyelenggara negara yang mempunyai tujuan tertentu. Sedangkan **Han Kelsen** mengatakan Desentralisasi merupakan salah satu bentuk negara, dimana pengertian desentralisasi bertalian dengan pengertian negara, negara adalah tatanan hukum (*legal order*) jadi desentralisasi menyangkut sistem

tatanan hukum dalam kaitannya dengan wilayah negara, dan hukum berlaku sah pada wilayah yang berbeda. Ada perbedaan antara *Bagir Manan* dengan *Hen Kelsen* dalam mereka mengartikan desentralisasi. (***Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2017:121-122***)

Sedangkan ***Joseph Riwu Kaho*** melihat desentralisasi lebih kepada tujuannya, sehingga desentralisasi yaitu: (***Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2017:123***)

- f. Dilihat dari sudut kekuasaan bahwa desentralisasi dimaksud untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja dan akhir bisa menimbulkan sistem tirani.
- g. Dalam bidang politik dimana penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian untuk mengajak rakyat ikut dalam pemerintahan.
- h. Dari segi teknik organisasi pemerintahan dimana mendirikan pemerintahan daerah adalah semata-mata untuk mencapai efisiensi dalam pengurusan roda pemerintahan.
- i. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya diletakan pada kekuasaan suatu daerah
- j. Dari sudut pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembanguna daerah tersebut.

Sementara itu ***Ateng Sjafruddin*** menjadikan sarana Dekonsentrasi sebagai pelimpahan kewenangan dalam rangka desentralisasi. Pakar lain seperti ***GS Cheema*** dan ***JR Nellis*** memandang bahwa pelimpahan kewenangan dari pusat ke

daerah itu berkisar pada perencanaan dan pengambilan keputusan. Di sisi lain, *The Liang Gie* menganggap bahwa desentralisasi di bidang pemerintahan dapat dimaknai sebagai pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada unit-unit turunan organisasi pemerintah untuk menyelenggarakan seluruh kepentingan dari kelompok yang mendiami suatu daerah. Pelaksanaan desentralisasi memang memiliki banyak kelebihan, diantaranya yaitu: (*Ateng Syaifudin, 2016:45-46*)

- e. Memperpendek jalur birokrasi yang rumit dari pemerintah daerah ke pemerintah pusat karena kewenangan pemerintah daerah cukup untuk melaksanakan keputusannya sendiri.
- f. Mengurangi beban pemerintah pusat dalam mengurus negara karena sebagian tanggung jawab diberikan kepada pemerintah daerah.
- g. Bila terjadi suatu masalah yang membutuhkan keputusan cepat, pemerintah daerah tidak perlu menunggu persetujuan dari pemerintah pusat.
- h. Harmonisasi dalam negara dapat segera tercapai karena hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi lebih erat.

Namun, sama halnya dengan sekeping koin, Desentralisasi memiliki beberapa kekurangan pula, berikut ini merupakan kekurangan dari pemberlakuan desentralisasi dalam tujuan pelaksanaan otonomi daerah sebagai berikut:

- d. Struktur pemerintah menjadi jauh lebih kompleks dan dapat menyebabkan variasi tingkatan koordinasi antar daerah.
- e. Adanya desentralisasi dapat menimbulkan keegoisan daerah untuk mengembangkan daerahnya sendiri.

- f. Pemberlakuan desentralisasi dapat menyebabkan anggaran belanja negara menjadi membesar dan terdapat kemungkinan terjadi kesenjangan anggaran belanja antar daerah.

Menurut *S.L.S Danoeredjo* Desentralisasi menunjukkan kepada proses pendelegasian daripada tanggung jawab terhadap sebagian dari administrasi Negara kepada badan-badan otonom atau desentralisasi diartikan sebagai pelimpahan wewenang dalam otonomi dari organ yang lebih tinggi yaitu Pemerintah Pusat kepada organ-organ otonom yaitu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik pada Tingkat Provinsi maupun pada Tingkat Kabupaten/Kota. Artinya desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan. (*Musanef,1983:21*) Sedangkan menurut *Prof. Selo Sumarjan* dimana sistem desentralisasi adalah sistem pemerintahan yang paling sesuai dengan kondisi geografis dan politik Indonesia. Adapaun maksud sistem desentralisasi, yaitu: (*Musanef, 1983:22-23*)

- e. Untuk meringankan beban dan tugas pemerintah pusat, tugas pemerintah suatu negara banyak dikerjakan oleh pemerintah daerah, sehingga kepentingan dan aspirasi masyarakat daerah dapat ditampung dan direalisasikan oleh pemerintah
- f. Untuk meratakan tanggung jawab sesuai dengan system demokrasi, maka tanggung jawab pemerintah dapat dipikul rata oleh seluruh masyarakat yang diikuti sertakan melalui desentralisasi fungsional dan teritorial dan dapat menjaga stabilitas pemerintahan pada umumnya
- g. Untuk mobilisasi potensi masyarakat didaerah untuk kepentingan umum, serta kekuatan daerah dapat diikuti sertakan dalam mengembangkan pembangunan di daerah masing-masing sesuai dengan kearifan local daerah itu sendiri.

- h. Untuk mempertinggi efektifitas dan efesiensi dalam pengurusan kepentingan daerah, sudah barang tentu masyarakat di daerah yang lebih mengetahui kepentingan daerah dan aspirasi mereka, oleh karena itu mereka itulah yang dapat mengatur dan mengurus kepentingannya secara efektif dan efesien.

Adanya pelimpahan kewenangan ini bukanlah sesuatu yang harus ditakuti oleh pemerintah pusat, karena pemberian kewenangan tersebut tidak akan lepas dari koordinasi dan pengawasan pemerintah pusat. Hal ini merupakan perwujudan dari desentralisasi politik, dimana pemerintah pusat melimpahkan kuasa atau wewenang di bidang politik pada pemerintah daerah. Desentralisasi dimaknai sebagai pemberian kuasa mengatur diri kepada daerah-daerah dalam lingkungannya guna mewujudkan asas demokrasi di dalam pemerintahan negara.

Bagir Manan memandang bahwa desentralisasi dilihat dari hubungan pusat dan daerah yang mengacu pada UUD 1945, maka: (*Bagir Manan, 1994: 25-26*)

- e. Bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta secara bebas dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah,
- f. Bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa,
- g. Bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah satu dengan daerah lainnya, dan
- h. Bentuk hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah.

2. Asas Dekonsentrasi

Sama halnya dengan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi memiliki makna yaitu pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat pada pemerintah daerah atau dari badan otonom yang memiliki wewenang lebih tinggi ke badan otonom yang wewenangnya lebih rendah. Hanya saja dalam dekonsentrasi, pendelegasian wewenang hanya pada sektor administrasi, tidak ada pendelegasian wewenang dalam sektor politik seperti pada desentralisasi dan wewenang politik berada di tangan pemerintah pusat. Maka dari itu, pada dekonsentrasi, badan otonom yang disertai wewenang hanya dapat melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan dari pemerintah pusat.

Sedangkan menurut *Laica Marzuki*, dekonsentrasi adalah *ambtelijke decentralisastie* atau *delegatie van bevoegdheid*, yaitu pendelegasian kewenangan dari alat kelengkapan negara di pusat kepada instansi di bawahnya, untuk melakukan pekerjaan tertentu dalam terselenggaranya pemerintahan. (*Andrian Sutedi, 2009:213-214*) Sedangkan menurut *Prof. M Solly Lubis* mengungkapkan bahwa dekonsentrasi merupakan penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah, tetapi kebijakan, sumber pembiayaannya, dan pertanggungjawabannya dilakukan oleh instansi atau pejabat yang memberi urusan tersebut. (*M. Solly Lubis, 1983:35*) Sedang menurut *Prof. Amrah Muslimin* dekonsentrasi adalah pelimpahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada pejabat-pejabat bawahan dalam lingkungan administrasi sentral yang menjalankan pemerintahan atas nama Pemerintah Pusat, seperti Gubernur, Walikota, Camat.

Tegasnya pelimpahan kewenangan ini dari Pemerintah Pusat pada alat-alat Pemerintah Daerah yang berada di daerah. (*Amrah Muslimin, 1985:47*)

Pemerintah pusat tidak mungkin kehilangan kewenangannya karena instansi di bawahnya melaksanakan tugas mereka atas nama pemerintah pusat. Jadi dekonsentrasi diartikan sebagai penyebaran atau pemancaran kewenangan pusat kepada petugasnya yang tersebar di wilayah-wilayah untuk melaksanakan kebijakan pusat. Namun pelimpahan wewenang ini hanya terjadi pada bidang administratif alias tata usaha dalam penyelenggaraan negara. Mereka yang disertai wewenang ini tidak memiliki kuasa untuk membuat suatu aturan tentang pelaksanaan dekonsentrasi dan mereka diwajibkan untuk menjalankan aturan atau putusan dari pemerintah pusat atau badan otonom yang lebih besar wewenangnya.

Konsep pelaksanaan dekonsentrasi bisa bersifat administrasi dan politik, dalam asas dekonsentrasi pelimpahan wewenang tetapi hanya pada bidang yang bersangkutan dengan tata usaha atau administrasi penyelenggaraan negara. Disisi lain pelaksanaan dekonsentrasi dapat pula bersifat politik, yang dapat kita maknai bahwa dalam asas dekonsentrasi, dibolehkan adanya pelimpahan wewenang dalam hal perancangan keputusan, pembuatan kebijakan, atau pengawasan dan pengendalian terhadap sumber daya lokal pada badan otonom yang disertai kewenangan tersebut. Pada dasarnya, badan otonom yang disertai wewenang administratif dalam rangka dekonsentrasi ini sedang menjalankan sebuah pemerintahan pusat, hanya saja lingkup wilayahnya menjadi lebih kecil, yaitu daerah yang berada dalam kewenangannya tersebut. Di sisi yang sama, memaknai dekonsentrasi sebagai desentralisasi jabatan, bahwa penyerahan kekuasaan dari

atasan kepada bawahan sehubungan dengan kepegawaian atau jabatan dilakukan dengan maksud untuk meningkatkan kelancaran kerja.

Menurut **R.G Kertasapoetra**, dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau juga kepala instansi vertikal tingkat atas kepada pejabat-pejabat bawahannya di daerah. Evolusi adalah pelimpahan wewenang yang merupakan tugas jabatan yang diserahkan kepada pemerintah daerah otonom Tingkat Provinsi, dan Kabupaten/Kota, serta kepada badan atau perusahaan yang mempunyai tugas lembaga negara sebagai perusahaan publik (*public corporation*), serta mengartikan dekonsentrasi sebagai: (**Miftah Thoha, 2014:147-148**)

- d. Kewenangan untuk mengambil keputusan yang diserahkan dari pejabat administrasi/pemerintah yang satu kepada yang lain.
- e. Pejabat yang menyerahkan kewenangan itu mempunyai lingkungan pekerjaan yang lebih luas daripada pejabat yang diserahkan kewenangan.
- f. Pejabat yang menyerahkan kewenangan itu dapat membarikan perintah kepada pejabat yang disertai kewenangan mengenai pengambilan/pembuatan keputusan itu dan isi dari yang akan diambil/dibuat itu.

Dekonsentrasi, dimana pemerintah pusat tidak mungkin kehilangan kewenangannya karena instansi di bawahnya melakukan tugas atas nama pemerintah pusat, karena suatu *delegatie van bevoegdheid* bersifat instruktif. Maka dari itu, terdapat beberapa kelebihan dari berlakunya asas dekonsentrasi, yaitu:

- d. Kontak langsung antara rakyat dan pemerintah baik pusat maupun daerah menjadi lebih intens.

- e. Adanya perangkat pelaksana dekonsentrasi di daerah dapat mengontrol dengan baik segala pelaksanaan kebijakan pemerintah di berbagai bidang.
- f. Dekonsentrasi adalah alat yang efektif untuk menjaga persatuan dan kesatuan karena adanya perangkat politik di daerah.

Pemaknaan asas dekonsentrasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang mengalami perubahan melalui dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 dan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja menegaskan secara jelas bahwa dekonsentrasi sebagai pelimpahan wewenang pemerintahan. Jadi, dimensi makna yang tercipta adalah adanya pelimpahan kewenangan secara fungsional dari pejabat atasan (dari pemerintah pusat kepada pejabat di daerah).

3. Asas Tugas Pembantuan (*Medebewind*)

Medebewind atau Tugas Pembantuan merupakan suatu asas hukum otonomi daerah yang memiliki sifat membantu pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya dalam menyelenggarakan negara atau daerah melalui kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah atau badan otonom yang dimintai bantuannya tersebut. Dalam hal ini badan otonom yang dimintai bantuan memiliki kewajiban untuk melakukan hal atau tugas dari badan otonom yang lebih tinggi kekuasaannya. Mereka diwajibkan karena berdasarkan ketentuan hukum yang lebih tinggi, daerah terikat untuk melakukan hal atau tugas dalam rangka memenuhi asas tugas pembantuan.

Menurut *Juniarso Ridwan* dalam bukunya Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik yang dimaksud tugas pembantuan adalah penugasan

dan perintah kepada daerah dan/atau desa dari Pemerintah Provinsi kepada Kabupaten/Kota dan desa serta dari pemerintahan kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. (*Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2017:126-127*)

Sedangkan menurut *Ani Sri Rahayu* yang dimaksud dekonsentrasi merupakan pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. (*Ani Sri Rahayu, 2018:67-68*)

Tugas Pembantuan dalam pasal 1 ayat (11) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi. Secara tegas menyatakan tugas pembantuan adalah tugas untuk ikut serta dalam menjalankan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada perangkat daerah oleh pemerintah pusat atau perangkat daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya. Adapun unsur yang terkandung dalam tugas pembantuan, yaitu:

- d. Ada urusan pemerintahan dari satuan pemerintahan tingkat lebih atas yang harus dibantu pelaksanaannya oleh pemerintahan daerah,
- e. Bantuan tersebut dalam bentuk penugasan yang diatur dengan peraturan perundang-undangan,

- f. Pemerintah daerah yang membantu harus mempertanggungjawabkan kepada yang dibantu.

Tugas pembantuan dapat menjadi terminal ke arah “penyerahan penuh” suatu urusan pada daerah atau tugas pembantuan ialah langkah awal sebagai persiapan ke arah penyerahan penuh. Kaitan tugas antara tugas pembantuan dengan desentralisasi dalam melihat hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, seharusnya bertolak dari :

- d. Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi. Jadi, pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggung jawab daerah yang bersangkutan.
- e. Tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan karena dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi, daerah punya cara-cara sendiri melaksanakan tugas pembantuan.
- f. 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.

Selain ketiga asas yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan dalam penyelenggaraan otonomi daerah juga terdapat juga asas-asas penyelenggaraan pemerintahan dalam pasal 58 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 juncto (jo) Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dapat dijelaskan sebagai berikut: (*Ani Sri Rahayu, 2018:67-68*) yaitu: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggara negara, asas kepentingan umum, asas

keterbukaan atau transparan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi, asas efektivitas dan asas keadilan

Selain diatur dalam undang-undang pemerintah daerah, untuk dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat lebih baik, terdapat asas-asas umum pemerintahan yang baik atau disingkat dengan (AUPB), adalah merupakan prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat di daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Adapun asas-asas pemerintah yang baik sesuai dengan pasal 10 ayat (1) Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menjelaskan asas-asas umum pemerintah yang baik (AUPB) meliputi, yaitu: Kepastian hukum, Kemanfaatan, Ketidakberpihakan, Kecermatan, Tidak menyalahgunakan kewenangan, Keterbukaan, Kepentingan umum dan Pelayanan yang baik dan Undang Undang Nomor 30 tahun 2014 merupakan sumber hukum materil atas penyelenggaraan pemerintahan. Tanggung jawab negara dan pemerintah untuk menjamin penyediaan administrasi pemerintahan yang cepat, nyaman dan murah. Jaminan kepastian penyediaan administrasi pemerintahan harus diatur di dalam produk hukum yaitu undang-undang supaya pemerintah daerah sebagai instansi pemerintah selaku penyelenggara administrasi publik dan individu atau masyarakat penerima layanan publik

Sebagai bagian pemerintah pusat adapun fungsi pemerintah daerah dapat diartikan sebagai perangkat daerah menjalankan, mengatur dan menyelenggarakan jalannya pemerintahan. Fungsi pemerintah daerah menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 adalah :

4. Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
5. Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.
6. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Dimana hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

BAB IV

PEMBAGIAN KEWENANGAN PEMERINTAHAN

E. Pengertian Kewenangan

Dalam literatur ilmu politik, ilmu hukum dan ilmu pemerintahan, sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya, bahkan beberapa ahli sering disamakan kewenangan dengan wewenang. Sedangkan kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa, ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah. (*Miriam Budiardjo, 1998:35-36*). Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: hukum, kewenangan, keadilan, kejujuran dan unsur kebajikan (*Rusadi Kantaprawira, 1998:37-38*)

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh *Henc van Maarseven* disebut sebagai “*blote match*” sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh *Max Weber* disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai

suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara. (A. *Gunawan Setiardja, 1990:52*)

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (*subyek hukum*) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi atau undang-undang dasar. Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Dengan demikian kewenangan adalah hak yang dimiliki oleh Pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah untuk mengurus dan menjalankan pemerintahan berdasarkan konstitusi, ini bertujuan supaya pejabat yang mendapat kewenangan tidak *abuse of power* atau menyalagunakan kekuasaan

yang diberikan konstitusi. Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Menurut *F.A.M. Stroink* menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar (*Abdul Rasyid Thalib, 2006:219*)

F. Hubungan Pemerintahan Pusat Dengan Pemerintah Daerah

Sebelum membahas hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah ada baiknya terlebih dahulu kita mengenali tentang pengertian pemerintah pusat (*Nomensen Sinamo, 2016:49-50*) dan juga pengertian pemerintah daerah. hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah merupakan bagian dari pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dalam arti luas dan pemisahan kekuasaan merupakan konsep hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal dan bersifat vertikal. (*Khelda Ayunita dan Abdul Rais Asman, 2016:161*)

Sedangkan pengertian dari pemerintah pusat adalah penyelenggaraan di pemerintahan pusat di kepala oleh Presiden di bantu Wakil Presiden dan para menteri negara. Jika kita melakukan kajian dan tinjauan otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka hubungan pemerintah pusat dan daerah sangat erat dan berkesinambungan. Di mana terdapat hubungan dalam penyelenggaraan kebijakan pemerintahan dan desentralisasi yang memiliki tujuan untuk memberikan

wewenang kepada pemerintahan daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri di dalam sebuah ikatan NKRI (*Jimly Asshiddiqie, 2011:220*)

Adanya peran dan tanggung jawab yang nantinya akan menjadi sebuah akhir dari penyelenggaraan urusan pemerintahan yang akan di berikan kepada daerah yang akan menjadi tanggung jawab pemerintah pusat yang berdampak kepada penyelenggaraan urusan tersebut, dimana tanggung jawab akhir akan di pegang oleh negara dan menjadi wewenang pemerintah pusat. Peran dan fungsi dari pemerintah pusat dalam kerangka otonomi daerah yang memiliki sifat kebijakan makro, melakukan monitoring, capacity building atau pemberdayaan, evaluasi. Monitoring dan kontrol dilakukan Pemerintahan Pusat agar daerah tersebut bisa menjalankan peranan otonomi dengan maksimal yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan untuk masyarakat. (*Jimly Asshiddiqie, 2011:221*)

Sedangkan peran daerah akan lebih banyak pada sebuah tatanan dari pelaksanaan otonomi daerah. Kebijakan daerah wajib di buat demi melaksanakan otonomi daerah. Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah Ini merupakan sebuah hubungan yang di dasari oleh konteks penyelenggaraan program pemerintah, diartikan secara umum merupakan sebuah proses timbal balik yang berupa sebuah hubungan atau bagian yang terjadi karena faktor kelembagaan, kepentingan yang sama dan hubungan sebab akibat, hubungan ini didasarkan bahwa negara kita ini merupakan suatu Negara Kesatuan. (*Neni Sri Imaniyati dan Panji Alam, 2019:176-177*) Sebuah negara yang besar seperti Indonesia tentu memerlukan suatu sistem manajemen sumber daya alam dan sumber daya manusia yang baik agar setiap potensi negara ini dapat dimanfaatkan seoptimal mungkin demi

tercapainya tujuan pembangunan nasional negara. Ketika kita berbicara mengenai suatu negara, maka sistem manajemen sumber daya itu terdapat pada sistem pemerintahannya sendiri yang dilakukan oleh negara dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan negara, serta pemerintahan itu merupakan sebuah sistem yang pastinya memerlukan para pelaksana dan penanggung jawab dari setiap urusan pemerintahan itu.

Di negara kita, dalam hal pemerintahan terdapat adanya pembagian kekuasaan. Yang dimaksud dengan pembagian kekuasaan sendiri terbagi lagi menjadi dua, yaitu pembagian kekuasaan dan wewenang kepada lembaga negara atau pembagian kekuasaan di antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pembagian kekuasaan di antara lembaga negara ini termasuk di dalamnya yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. (*Fitra Arsil, 2017:13-14*)

Pemerintah pusat di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah ialah pelaksana pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia di Tingkat Pusat yang dipimpin oleh Presiden dan Wakil Presiden, serta dibantu oleh para menteri dengan Lembaga Legislatif ialah (*DPR dan MPR-RI*) dan memiliki kedudukan di ibu kota negara. Dalam perundang-undangan yang sama, disebutkan bahwa Pemerintah Daerah ialah organisasi atau lembaga pemerintah yang melaksanakan urusan pemerintahan di daerah berdasarkan asas otonomi seluas-luasnya dan asas tugas pembantuan dalam sistem negara. (*Miftah Thoha, 2014:144*). Pasal 1 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yang dimaksud dengan penyelenggara pemerintahan

daerah sendiri ialah Gubernur, Bupati dan Walikota juga sebagai perangkat pelaksanaan pemerintahan lainnya seperti Kepala Dinas atau Kepala Badan di tiap unit kerja. Untuk lembaga legislatif sendiri yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten/Kota, sejatinya sebagai penyelenggaraan pemerintahan daerah saat ini dinaungi oleh adanya otonomi daerah.

Otonomi daerah ialah kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri. Saat ini terdapat tiga asas-asas otonomi daerah yang digunakan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia, yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan. Berdasarkan asas-asas tersebut, terdapat beberapa hak yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Hak-hak yang dimaksudkan dalam asas-asas otonomi daerah tersebut contohnya yaitu mengatur sendiri urusan pemerintahannya sehingga pemerintah pusat tidak dapat ikut campur. Selain itu, terdapat pula hak lain seperti mengadakan pemilihan umum kepala daerah sendiri, mengelola sumber daya aparatur sipil daerah dengan bebas, mengelola sumber daya alam milik daerah, menarik pajak dan retribusi daerah, mendapat bagi hasil atas pengelolaan semua sumber daya milik daerah, dan lain sebagainya

Selain memiliki hak-haknya sendiri, pemerintah daerah juga memiliki kewajiban misalnya melindungi masyarakat yang ada di daerahnya, menjaga persatuan di daerah tersebut, tetap memperhatikan ketentuan perundang-undangan dalam menyelenggarakan pemerintahan, senantiasa berjuang untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah, menyelenggarakan kehidupan demokrasi yang

tertib dan aman, dan menyediakan segala sarana prasarana yang memadai untuk pelayanan pendidikan, serta mengembangkan adanya jaminan sosial bagi seluruh rakyat daerah tersebut.

Penerapan otonomi daerah sudah berjalan begitu lama, dan saat ini kita telah melihat banyak terdapat daerah yang mengalami kemajuan pesat. Kemajuan di setiap daerah ini pada akhirnya akan berdampak kepada kemajuan dan citra negara. Kemajuan pariwisata, ekonomi, pembangunan infrastruktur dan pembangunan manusia di daerah akan meningkatkan indeks pembangunan di negara. Peran pemerintah daerah sangat membantu pemerintah pusat sehingga pada akhirnya juga sangat membantu berkembangnya negara ini. Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus terjalin dengan baik. Kedua lembaga ini tidak dapat terpisah antara satu dengan yang lain. Dalam hal hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah ini, terdapat dua jenis hubungan, yaitu hubungan struktural dan hubungan fungsional. (*Mudrajad Kuncoro, 2014:166-167*)

Hubungan struktural di antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah telah diatur di dalam salah satu peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, yaitu Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 2000 yang membahas mengenai materi pedoman organisasi perangkat daerah. Dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan tersebut, pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk membentuk dan mengatur lembaga-lembaga di daerahnya sesuai dengan kebutuhan. Dengan demikian, banyaknya lembaga atau jenis-jenis lembaga di antara satu daerah dengan yang lainnya mungkin memiliki perbedaan.

Seperti yang dinyatakan sebelumnya, dalam pelaksanaan sistem otonomi daerah berdasarkan undang-undang otonomi yang digunakan di Indonesia, yaitu menggunakan beberapa asas otonomi daerah dalam bentuk hubungan struktural antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sedang hubungan fungsional di antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu berdasarkan fungsi atau kegunaan dari suatu hal. Maka dari itu, kita dapat menyimpulkan bahwa hubungan fungsional ialah suatu keterkaitan atau keterikatan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang berdasarkan pada fungsi masing-masing organisasi yang saling bergantung dan mempengaruhi di antara satu dengan yang lainnya.

Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah terdapat hubungan kewenangan dan kekuasaan yang saling melengkapi antara satu sama lain. Hubungan kewenangan dan kekuasaan tersebut terdapat pada tujuan dan fungsi masing-masing dari kedua organisasi pemerintahan tersebut. Hubungan organisasi pemerintahan ini, baik yang terdapat di tingkat pusat maupun daerah ialah menjaga dan menyediakan ruang kebebasan kepada setiap daerah untuk menjalankan otonomi daerahnya dengan sebaik-baiknya dengan memperhatikan keadaan dan kemampuan dari daerahnya.

Selain tujuan yang telah disebutkan di atas, terdapat pula tujuan lain dari hubungan fungsional antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yaitu untuk dapat melayani masyarakat secara adil dalam seluruh sektor kehidupan. Keberadaan tujuan ini penting bagi siapapun, terutama pemerintah. Dengan adanya tujuan, maka pemerintah akan lebih terarah dalam menjalankan pemerintahan untuk kesejahteraan rakyat.

Di dalam negara yang menggunakan sistem demokrasi, fungsi lembaga pemerintahan ini ialah sebagai pengatur, pelayan, dan pemberdayaan rakyat. Pengaturan mengenai hubungan fungsional pemerintah daerah dan pemerintah pusat dalam hal keuangan, termasuk dalam pemanfaatan sumber daya alam, pelayanan umum, dan pemanfaatan sumber daya lain yang dikelola dan dilaksanakan secara adil berdasarkan undang-undang.

Adapun Hubungan yang dimiliki oleh pemerintah pusat dengan pemerintah daerah adalah:

1. Hubungan Kewenangan

Pendelegasian kewenangan dalam tata kelola penyelenggaraan pemerintahan daerah tertuang dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, memberikan hak dan kewajiban daerah untuk dapat mengurus rumah tangga sendiri, dalam bentuk kewenangan hubungan dengan Pemerintah Pusat tetap berjalan, supaya daerah tidak melampaui tugas dan kewenangan. Pemerintahan Daerah pada sisi yang lain telah membawa berbagai perubahan baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, salah satu perubahan tersebut menyangkut kedudukan, tugas, fungsi, dan kewenangan.

Perubahan dan kewenangan termasuk juga pada bentuk organisasi, pembiayaan, pengisian personel, pemenuhan kebutuhan logistik, serta akuntabilitasnya, baik secara langsung maupun tidak langsung. Terwujudnya sistem otonomi daerah yang berkaitan dengan hubungan kewenangan antara pusat dan daerah, dimana hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara menentukan urusan rumah tangga daerah, (*Ni'matul Huda, 2009:15*) dalam

melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan berdasarkan Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pemerintah Daerah berhak membentuk peraturan daerah dan peraturan lain. Hal ini lah yang menjadi pertanyaan dalam bentuk produk hukum apakah pemerintahan daerah mengatur tentang pelaksanaan urusan pemerintahan daerah tersebut. (*Ali Marwan HSB dan Evlyn Martha Julianthy, 2018:1-18*)

Hubungan kewenangan meliputi dan membatasi, supaya tidak akan terjadi penyalagunaan kekuasaan (*abuse of power*) oleh Pemerintah Daerah, termasuk juga hubungan pengawasan sehingga program kerja yang didelegasikan bisa berjalan. Hubungan ini juga melahirkan adanya koordinasi dengan pemerintahan di atasnya, dan Pemerintah Pusat sebagai supervisi dalam menjalankan pembangunan di daerah.

2. Hubungan Keuangan

Daerah yang memiliki sumber daya alam (*SDA*) yang besar tentunya akan menyambut baik otonomi daerah dengan senang dan penuh partisipasi, namun adanya kesenjangan seperti daerah yang tidak memiliki (*SDA*) yang baik dan miskin akan mendapatkan kekuatiran dan ini akan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi serta banyaknya pendapatan daerah yang mereka terima, terhadap daerah otonom akan di berikan tuntutan agar bisa mencari sumber alternatif untuk mendapatkan sumber pembiayaan dan bantuan dari pemerintahan pusat. (*W. Riawan Tjandra, 2014:197*)

Desentralisasi diharapkan telah membawa perubahan dalam pencapaian tujuan otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pelaksanaan

otonomi daerah yang disertai desentralisasi fiskal telah di mulai sejak tahun 2001. Instrumen fiskal sebagai salah satu pendukung desentralisasi dalam menyelenggarakan pembangunan daerah, meliputi dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK) dan dana bagi hasil. Dalam pelaksanaannya, perangkat hukum desentralisasi fiskal ini telah berganti sebanyak dua kali seiring dengan perubahan kerangka hukum otonomi daerah. Selain ketiga dana perimbangan dalam rangka desentralisasi fiskal di atas. Pemerintah juga mengalokasikan belanja dalam rangka azas dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang bersifat langsung ke daerah tanpa melalui APBD. Esensi dari desentralisasi fiskal adalah adanya kewenangan (diskresi) atau pun keleluasaan daerah mengalokasikan anggarannya sesuai kebutuhan dan prioritas daerahnya. Dua instrument penting dalam konteks desentralisasi fiskal adalah kewenangan memungut pajak (taxing power) dan transfer daerah. Untuk saat ini, sulit mengharapkan pajak dan restribusi daerah sebagai komponen pendapatan asli daerah (PAD). Kontribusi pendapatan asli daerah sesuai dengan Undang-undang Nomor. 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Restribusi Daerah,

Pajak dan restribusi yang dapat dipungut daerah bersifat closing list. Ketentuan baru ini juga mengalihkan pajak bumi bangunan (PBB) dan BPHTB yang sebelumnya merupakan komponen dana bagi hasil pajak, menjadi kewenangan daerah untuk memungutnya. Praktis, belanja transfer sangat diharapkan untuk mendanai prioritas pembangunan daerah sesuai kebutuhan masing-masing. Kebijakan dana transfer saat ini, belum mencerminkan prinsip money follow function untuk urusan yang didesentralisasikan masih belum

sebanding dengan anggaran yang menjadi transfer daerah, dalam perkembangannya, sejak tahun 2008 semakin banyak dana perimbangan yang tidak sesuai dengan azas dana perimbangan, seperti program PNPM, Dana penyesuaian infrastruktur, tambahan tunjangan penghasilan guru, dana insentif daerah dan dana lainnya. Dana-dana ini dikhawatirkan dapat mengacaukan ketiga azas dana perimbangan yang diatur dalam Undang-undang Nomor. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah. Lahirnya UU No 28/2009 yang mengalihkan PBB dan BPHTB menjadi pajak daerah, juga berimplikasi pada pertentangan perimbangan keuangan yang masih memasukan kedua komponen ini. Dengan kata lain, UU No 33 tahun 2004 sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan saat ini.

Dalam melaksanakan desentralisasi fiskal, menurut prinsip *money should follow functions* merupakan prinsip yang harus diperhatikan dan dilaksanakan Artinya setiap penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintahan membawa konsekuensi pada anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut. *(Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati Djafar, 2017:201)* Dalam kapabel dalam melakukan pengawasan dan penegakan hukum agar prinsip *money follows function* dapat dilaksanakan secara konsisten dan eksplisit Hal ini untuk menghindari terjadinya transfer sumber keuangan yang sudah dikuasai oleh daerah tetapi tidak diikuti oleh tugas desentralisasi yang menjadi tanggung jawab daerah. *(Adissya Mega Christia dan Budi Ispriyarso, 2019:149-167).*

3. Hubungan Pengawasan

Hubungan antara pusat dan daerah adalah bahwa pemerintah pusat menyerahkan sebagian wewenang pemerintahannya kepada daerah untuk diatur

dan diurus sendiri sebagai urusan rumah tangga daerah (otonom). (**Widodo Ekathahjana, 2008:39**) Agar wewenang yang telah diserahkan oleh pusat kepada daerah tidak disalahgunakan. Hubungan pengawasan dalam ketatanegaran bertujuan mencegah timbulnya segala bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari hal-hal yang telah diberikan pencegahan ((*preventif*) dan menindak atau memperbaiki penyimpangan yang terjadi (*represif*). Pengertian pengawasan oleh Bagir Manan, yaitu: Pengawasan (*toezicht, supervision*) adalah suatu bentuk hubungan dengan legal entity yang mandiri, bukan hubungan internal dari entitas yang sama. Bentuk dan isi pengawasan dilakukan semata-mata menurut atau berdasarkan ketentuan undang-undang. Hubungan pengawasan hanya dilakukan terhadap hal yang secara tegas ditentukan dalam undang-undang. Pengawasan tidak berlaku atau tidak diterapkan terhadap hal yang tidak ditentukan atau berdasarkan undang-undang. (**Derita Prapti Rahayu, 2015:444-462**)

Menurut Ateng Syafrudin menyatakan pengawasan dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah suatu proses di mana kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pelaksanaan pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku secara umum ditinjau dari segi hukum administrasi negara, pengawasan. Menurut Prajudi Atmosudirdjo pengawasan dapat diartikan sebagai proses kegiatan dilakukan oleh pejabat negara yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan. Sedangkan menurut Sujamto pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai

pelaksanaan tugas sesuai dengan yang semestinya atau tidak. (*Agus Kusnadi, 2017:61-77*)

Salah satu elemen yang terpenting dalam tata kelola pemerintahan yang baik adanya akuntabilitas publik, transparansi, tegaknya hukum, dan peraturan perundang-undangan. serta pengawasan yang merupakan unsur terpenting dalam proses manajemen pemerintahan memiliki peran yang sangat strategis untuk terwujudnya pemerintahan dan pembangunan. Pengawasan adalah suatu kegiatan mengawasi dan melihat sesuatu kegiatan dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan mengawasi tadi, sedangkan controlling adalah disamping melakukan pengawasan juga melakukan kegiatan pengendalian, menggerakkan, memperbaiki dan meluruskan menuju arah yang benar. Melalui suatu kebijakan pengawasan yang komprehensif dan membina, maka diharapkan kemampuan administrasi publik yang saat ini dianggap lemah, terutama di bidang kontrol pengawasan, dapat ditingkatkan kapasitasnya dalam rangka membangun infrastruktur birokrasi yang lebih kompetitif. (*Bambang Sugianto, Fatria Khairo, dan Zakaria Abbas, 2019:93-106*)

Pengawasan adalah proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut. *Controlling is the process of measuring performance and taking action to ensure desired results.* Pengawasan adalah proses untuk memastikan bahwa segala aktifitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan . *The process of ensuring that actual activities conform the planned activities.*

Pengawasan dalam hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah adalah semua aktivitas yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dalam upaya memastikan bahwa hasil aktual sesuai dengan hasil yang direncanakan, pengawasan merupakan fungsi yang menjamin bahwa kegiatan-kegiatan dapat memberikan hasil seperti yang diinginkan. Pengawasan adalah suatu upaya yang sistematis untuk menetapkan kinerja standar pada perencanaan untuk merancang sistem umpan balik informasi, untuk membandingkan kinerja aktual dengan standar yang telah ditentukan, untuk menetapkan apakah telah terjadi suatu penyimpangan tersebut, serta untuk mengambil tindakan perbaikan yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya Pemerintah Daerah telah digunakan secara efektif dan efisien mungkin guna mencapai tujuan sebagaimana ditetapkan dalam program kerja pemerintahan.

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. Melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan dan program Pemerintah Daerah dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut. Adanya hubungan pengawasan dengan Pemerintah Pusat supaya kedudukan dan fungsi pengawasan betul-betul mandiri dan independen dan tidak bisa diintervensi oleh Pemerintah Daerah.

G. Kewenangan Pemerintahan Pusat

Dalam negara kesatuan pemerintah daerah langsung di bawah pemerintah pusat. Karena pemerintah daerah merupakan bagian dari sistem pemerintah nasional, maka antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terdapat hubungan antar pemerintah yang saling terjalin sehingga membentuk satu kesatuan pemerintahan nasional. Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah dibagi menjadi dua, yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah Pusat adalah 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.

M. Solly Lubis, menjelaskan dalam suatu negara kesatuan, yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi adalah pemerintahan pusat dengan segenap urusan negara dipegang pemerintah pusat tanpa adanya delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah. Di dalam negara kesatuan, terdapat prinsip pembagian kekuasaan atau kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. (*M. Solly Lubis, 183:27*)

1. Kekuasaan atau kewenangan pada dasarnya milik pemerintah pusat sedang Pemerintah daerah diberi hak dan kewajiban mengelola dan menyelenggarakan sebagian kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan atau diserahkan.
2. Pemerintah pusat dan pemerintah daerah tetap memiliki garis komando dan hubungan hierarkis. Pemerintah daerah sebagai bawahan pemerintah pusat.

Namun pemerintah pusat tidak mengintervensi dan mendikte pemerintah daerah dalam beberapa hal.

3. Kewenangan atau kekuasaan dialihkan atau diserahkan kepada daerah dalam kondisi tertentu. Ini terjadi apabila daerah tidak mampu menjalankan tugas dengan baik. Jika itu terjadi, maka kewenangan yang dilimpahkan dapat ditarik kembali ke pemerintah pusat.

Menurut Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Bab VI tentang Pemerintahan Daerah, pasal 18 Ayat 1 menyatakan bahwa "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang". Adapun kewenangan dan urusan Pemerintah Pusat berwenang membuat norma-norma, standar, prosedur, supervisi, fasilitasi dan urusan-urusan pemerintahan dengan eksternalitas nasional. Pemerintah Provinsi berwenang mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan dengan eksternalitas regional lintas Kabupaten/Kota. Pemerintah Kabupaten/Kota berwenang mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan dengan eksternalitas lokal dalam satu Kabupaten/Kota.

Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah adapun urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, meliputi kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain. Kewenangan bidang lain yang dimaksud meliputi kebijakan tentang

perencanaan nasional, dan pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara. Kemudian pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional. Pada ayat (2) pasal 10 dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut pemerintah pusat dapat melaksanakannya sendiri atau melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat berdasarkan asas dekonsentrasi.

Artinya jelas adapun kewenangan Pemerintah Pusat yang hubungannya dengan Pemerintah Daerah yang tidak dapat didelegasi yaitu

1. Urusan bidang politik luar negeri
2. Urusan bidang pertahanan
3. Urusan bidang keamanan
4. Urusan bidang yustisi atau pengadilan
5. Urusan bidang moneter dan fiskal nasional
6. Urusan bidang keagamaan

H. Kewenangan Pemerintah Daerah

Selain fungsi normatif dari pemerintahan daerah dalam pembangunan yang juga menunjukkan hubungan fungsional di antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, fungsi kewenangan diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mengatur ada adanya empat fungsi pemerintahan daerah:

1. Pemerintahan Absolut

Pemerintahan absolut merupakan fungsi dimana pemerintah pusat memiliki wewenang yang absolut atau mutlak dan tidak dapat ditawar lagi. Fungsi ini merupakan perwujudan dari hubungan struktural antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu, sentralisasi. Meskipun begitu, pemerintah pusat dapat menyerahkan kekuasaan ini kepada pemerintah daerah. Contoh dari fungsi ini dalam pelaksanaannya yaitu, penentuan strategi pertahanan negara, strategi politik luar negeri, pengaturan kebijakan fiskal dan moneter, dan lain sebagainya.

2. Pemerintahan Wajib

Yang dimaksud dengan fungsi pemerintahan wajib ialah pemerintah daerah diharuskan untuk menjalankan fungsi pemerintahan jika di dalam urusan pemerintah tersebut terdapat sangkutan mengenai hidup dari masyarakat daerah tersebut. Fungsi pemerintahan wajib ini merupakan perwujudan dari hubungan struktural antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu, desentralisasi dan dekonsentrasi. Maka dari itu, contoh dari fungsi pemerintahan wajib biasanya berupa pelayanan dasar bagi rakyat, seperti pelaksanaan kebijakan kesehatan, pekerjaan umum, lingkungan hidup, dan lain sebagainya.

3. Pemerintahan Pilihan

Hubungan fungsional di antara pemerintah pusat dan daerah yang selanjutnya yaitu fungsi pemerintahan pilihan. Yang dimaksud dengan fungsi ini ialah fungsi dimana pemerintah memiliki kewenangan dalam mengatur segala hal yang ada untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, sesuai dengan keadaan dan potensi

dari daerah yang berkaitan. Fungsi pemerintahan ini juga merupakan perwujudan dari hubungan struktural pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu desentralisasi. Contoh dari penerapan fungsi ini ialah pemanfaatan sumber daya kelautan dan perikanan, serta energi dan sumber daya mineral, dan lain sebagainya.

4. Pemerintahan Umum

Hubungan fungsional antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat yang selanjutnya yaitu pemerintahan umum. Yang dimaksud dengan pemerintahan umum ialah segala hal yang biasanya dilakukan oleh para kepala pemerintahan, seperti presiden. Namun, pelaksanaan fungsi ini di daerah dilakukan oleh kepala daerah. Contoh dari fungsi pemerintahan umum ini ialah mengatasi konflik sosial yang terjadi di tengah masyarakat, koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam mengatasi permasalahan nasional sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, melakukan upaya persatuan dan kesatuan Indonesia, dan lain sebagainya.

Sementara itu, pelaksanaan urusan pemerintahan, baik dalam lingkup pemerintah pusat maupun dalam lingkup pemerintah daerah dibagi berdasarkan beberapa kriteria, yaitu kriteria eksternalitas, efisiensi, dan akuntabilitas dengan tetap memperhatikan keharmonisan hubungan di antara struktur pemerintahan. Berikut ini merupakan penjelasan lebih lanjut mengenai kriteria pelaksanaan urusan pemerintah:

1. Kriteria Eksternalitas

Kriteria eksternalitas ialah urusan pemerintahan dibagi berdasarkan dampak yang ditimbulkan dari urusan pemerintahan tersebut, baik dampak positif maupun dampak negatif. Maksud dari kriteria ini ialah ketika urusan pemerintahan tersebut berdampak nasional dalam penyelenggaraannya, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi urusan pemerintah pusat, sedangkan yang memiliki dampak regional akan menjadi urusan pemerintah provinsi atau urusan pemerintah Kabupaten/Kota.

2. Kriteria Efisiensi

Kriteria efisiensi merupakan pembagian urusan pemerintahan yang berdasarkan daya guna dan juga hasil guna yang akan diperoleh dalam urusan pemerintahan tersebut. maksud dari hal ini ialah apabila urusan pemerintahan itu nantinya berhasil guna jika diurus oleh pemerintah pusat maka urusan pemerintahan tersebut akan menjadi urusan pemerintah pusat, dan berlaku pula sebaliknya.

3. Kriteria Akuntabilitas

Kriteria yang terakhir yaitu kriteria akuntabilitas. Yang dimaksud dengan kriteria ini yaitu penanggung jawab dari urusan pemerintahan ditentukan dengan memperhatikan kedekatan atau penerima langsung dampak yang ditimbulkan urusan pemerintahan tersebut. alasan dari adanya kriteria ini yaitu menghindari klaim atas dampak tersebut, dan kriteria ini selaras dengan semangat demokrasi yaitu pertanggungjawaban pemerintah terhadap rakyatnya.

BAB V

PEMERINTAHAN DAERAH

A. Fungsi dan Tugas Pemerintah Daerah

Sebagai bagian pemerintah pusat adapun fungsi pemerintah daerah dapat diartikan sebagai perangkat daerah menjalankan, mengatur dan menyelenggarakan jalannya pemerintahan. Fungsi pemerintah daerah menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2014 adalah :

7. Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

8. Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.
9. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Dimana hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

1. Urusan Pemerintahan Umum

Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan umum dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing 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. Adapun urusan pemerintahan umum meliputi:

1. 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;
2. Pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
3. Pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional;

4. Penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. Koordinasi pelaksanaan tugas 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;
6. Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
7. Pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

2. Penyelenggara Pemerintahan

Penyelenggara Pemerintahan Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas: kepastian hukum, tertib penyelenggara negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas, dan keadilan.

3. Pemerintah Daerah

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati dan untuk kota adalah wali kota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil

kepala daerah, untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil wali kota. Kepala dan wakil kepala daerah memiliki tugas, wewenang dan kewajiban serta larangan. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi yang bersangkutan, dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat sebagaimana dimaksud, Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.

B. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan

Pemerintah daerah yang merupakan bagian pemerintah pusat dalam menjalankan urusan pemerintahan, khususnya pemerintahan daerah, sangat bertalian erat dengan beberapa asas dalam pemerintahan suatu negara, yakni sebagai berikut:

1. Asas sentralisasi

Asas sentralisasi adalah sistem pemerintahan dimana sistem pemerintahan di mana segala kekuasaan dipusatkan di pemerintah pusat.

2. Asas desentralisasi

Asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

3. Asas *dekonsentrasi*

Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah kepada instansi vertikal wilayah tertentu.

4. Asas *tugas pembantuan*

Asas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa; dari pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau desa; serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk tugas tertentu.

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota dilaksanakan oleh kepala daerah (Gubernur, Bupati dan Walikota) dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah. Penyelenggara pemerintahan daerah tersebut dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada **asas penyelenggaraan pemerintahan negara**. Asas penyelenggaraan pemerintahan negara disebutkan dalam beberapa peraturan perundang-undangan negara kita, di antaranya dalam Undang-undang Nomor. 28 Tahun 1999 tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari KKN, dalam pasal 3 tersebut menyebutkan asas umum penyelenggaraan negara terdiri dari asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas dan asas akuntabilitas..

Berdasarkan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 perubahan atas Undang-undang Nomor. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menjelaskan **asas-asas umum pemerintahan yang baik meliputi** atas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsionalitas, Pasal 10 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, adapun asas-asas umum pemerintah yang baik meliputi:

1. kepastian hukum
2. kemanfaatan
3. ketidakberpihakan
4. kecermatan
5. tidak menyalahgunakan kewenangan
6. keterbukaan
7. kepentingan umum
8. pelayanan yang baik.

Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa kepala daerah dan DPRD dibantu oleh Perangkat Daerah menyelenggarakan pemerintahan daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara terdiri atas :

1. **Kepastian Hukum**

Asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.

2. **Tertib Penyelenggara Negara**

Tertib penyelenggara negara merupakan asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.

3. **Kepentingan Umum**

Asas tersebut merupakan asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

4. **Keterbukaan**

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.

5. **Proporsionalitas**

Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

6. **Profesionalitas**

Asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

7. **Akuntabilitas**

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.

8. **Efisiensi**

Asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.

9. **Efektivitas**

Asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.

10. **Keadilan**

Asas keadilan adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Pelaksanaan asas-asas umum pemerintah yang baik dalam menjalan asas desentralisasi dalam pemerintahan daerah di Indonesia dapat ditanggapi sebagai hubungan hukum keperdataan, dimana terdapat penyerahan sebagian hak dari pemilik hak kepada penerima sebagai hak, dengan obyek tertentu. Pemilik hak pemerintahan adalah di tangan pemerintah, dan hak pemerintahan tersebut diberikan kepada pemerintah daerah, dengan obyek hak berupa kewenangan pemerintah dalam bentuk untuk mengatur urusan pemerintahan, dengan tetap dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ditinjau dari sudut penyelenggaraan pemerintahan desentralisasi antara lain bertujuan meringankan beban pekerjaan Pemerintah Pusat. Dengan desentralisasi tugas dan pekerjaan dialihkan kepada Daerah. Pemerintah Pusat dengan demikian dapat memusatkan perhatian pada hal-hal yang bersangkutan dengan kepentingan nasional atau negara secara keseluruhan. Dengan demikian, menurut hemat penulis desentralisasi merupakan asas yang menyatukan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah yang lebih tinggi

kepada pemerintah daerah yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga sendiri daerah itu. Untuk itu semua prakarsa, wewenang dan tanggungjawab mengenai urusan-urusan diserahkan sepenuhnya menjadi tanggungjawab daerah itu.

Tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijaksanaan desentralisasi yaitu: tujuan politik dan tujuan administratif.

- a. Tujuan politik akan memposisikan Pemerintah Daerah sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakat di tingkat lokal dan secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik secara nasional untuk mencapai terwujudnya civil society.
- b. Tujuan administratif akan memposisikan Pemerintah Daerah sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan masyarakat secara efektif, efisien, dan ekonomis yang dalam hal ini terkait dalam pelayanan publik.

Sejalan dengan pendapat tersebut, ide desentralisasi yang terwujud dalam konsep otonomi daerah sangat terkait dengan konsep pemberdayaan masyarakat. Oleh karena itu dalam desentralisasi terdapat 3 (tiga) dimensi utama, yaitu:

1. Dimensi ekonomi, rakyat memperoleh kesempatan dan kebebasan untuk mengembangkan kegiatan ekonominya sehingga mereka secara relatif melepaskan ketergantungannya terhadap bentuk-bentuk intervensi pemerintah, termasuk didalamnya mengembangkan paradigma pembangunan yang berorientasi pada ekonomi kerakyatan. Dalam konteks ini, eksploitasi sumber

daya dilakukan untuk kepentingan masyarakat luas, dilakukan oleh masyarakat lokal;

2. Dimensi politik, yakni berdayanya masyarakat secara politik, yaitu ketergantungan organisasi-organisasi rakyat dari pemerintah;
3. Dimensi psikologis, yakni perasaan individu yang terakumulasi menjadi perasaan kolektif (bersama) bahwa kebebasan menentukan nasib sendiri menjadi sebuah keniscayaan demokrasi. Tidak ada perasaan bahwa “orang pusat” lebih hebat dari “orang daerah” dan sebaliknya.

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, tampak bahwa tujuan yang akan diwujudkan dengan dianutnya konsep desentralisasi adalah agar tidak terjadi penumpukan kekuasaan (*concentration of power*) pada satu pihak saja, yakni Pemerintah Pusat. Dan dengan desentralisasi diharapkan terjadi distribusi kekuasaan (*distribution of power*) maupun transfer kekuasaan (*transfer of power*) dan terciptanya pelayanan masyarakat (*public services*) yang efektif, efisien dan ekonomis serta terwujudnya pemerintahan yang demokratis (*democratic government*) sebagai model pemerintahan modern serta menghindari lahirnya pemerintahan sentralistik yang sebenarnya sudah tidak populer. Pemerintahan sentralistik menjadi tidak populer karena tidak mampu memahami dan menterjemahkan secara cepat dan tepat nilai-nilai yang tumbuh dan berkembang di daerah, serta kurangnya pemahaman terhadap sentiment lokal. Salah satu alasan karena warga masyarakat merasa lebih aman dan tentram dengan badan pemerintah lokal yang lebih mengetahui keinginan, aspirasi dan kepentingan masyarakat daerah, serta lebih baik secara fisik dan juga secara psikologis.

Kebijakan desentralisasi yang dijalankan di Indonesia sesuai dengan Undang-Undang Nomor. 23 tahun 2014 tidak lagi merujuk pada istilah tingkatan karena hubungan provinsi dan daerah kita bersifat coordinate dan independent. Distribusi fungsi diberikan pada provinsi atau pada tingkatan pertama dalam pembagian dan kabupaten atau kota setara dengan tingkatan ke dua. Selain itu, Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014 juga mengatur distribusi fungsi pada pemerintahan desa yang setara dengan tingkatan ketiga. Namun dalam hal pelaksanaannya, distribusi fungsi pada pemerintahan desa dijalankan dibawah subordinasi dan bergantung pada daerah kabupaten atau kota.

Sistem otonomi daerah yang memberikan sebagian wewenang yang tadinya harus diputuskan pada pemerintah pusat kini dapat di putuskan di tingkat pemerintah daerah. Kelebihan sistem ini adalah sebagian besar keputusan dan kebijakan yang berada di daerah dapat diputuskan di daerah tanpa adanya campur tangan dari pemerintahan di pusat. Namun kekurangan dari sistem desentralisasi pada otonomi khusus untuk daerah adalah euforia yang berlebihan di mana wewenang tersebut hanya mementingkan kepentingan golongan dan kelompok serta digunakan untuk mengeruk keuntungan pribadi atau oknum. Hal tersebut terjadi karena sulit untuk dikontrol oleh pemerintah di tingkat pusat.

Pemberian otonomi daerah sebagai perwujudan dari desentralisasi pada hakekatnya memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Desentralisasi diselenggarakan untuk mewakili kepentingan nasional. Desentralisasi diselenggarakan untuk mewakili kepentingan masyarakat setempat

(lokal) di daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, mengingat masyarakat tiap masyarakat lokal memiliki keunikan masing-masing, dengan demikian hanya cocok jika instrumen desentralisasi diterapkan.

Desentralisasi menurut berbagai pakar memiliki segi positif, diantaranya: secara ekonomi, meningkatkan efisiensi dalam penyediaan jasa dan barang publik yang dibutuhkan masyarakat setempat, mengurangi biaya, meningkatkan output dan lebih efektif dalam penggunaan sumber daya manusia. Secara politis, desentralisasi dianggap memperkuat akuntabilitas, political skills dan integrasi nasional. Desentralisasi lebih mendekatkan pemerintah dengan masyarakatnya, memberikan/menyediakan layanan lebih baik, mengembangkan kebebasan, persamaan dan kesejahteraan.

C. Hubungan Pemerintah Daerah Dengan DPRD

Hubungan antara Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara adalah bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Dalam Undang-undang Pemerintah Daerah ditegaskan bahwa pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tidak hanya memiliki hubungan pemerintah dengan Legislatif, akan tetapi memiliki hubungan dengan pemerintah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Dalam menjalankan pemerintahan secara luas itu pemerintah harus berpegang pada dua macam asas, yaitu: asas keahlian dan asas fungsional, yang dimaksud dengan asas ini adalah suatu asas yang menghendaki tiap urutan kepentingan umum diserahkan kepada para ahli untuk diselenggarakan secara fungsional; dan asas kedaerahan asas ini di tempuh dengan sistem dekonsentrasi dan desentralisasi (*Jimly Asshiddiqi 2015: 15*). Dalam hubungan Pemda dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki kedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Untuk hak DPRD adalah hak interpelasi, angket, dan menyatakan pendapat. Dalam menjalankan tugasnya, DPRD terdiri atas pimpinan, komisi, panitia musyawarah, panitia anggaran, badan kehormatan, dan sebagainya. Landasan DPRD diatur dalam Undang-Undang mengenai pemerintahan daerah berlaku ketentuan Undang-Undang yang mengatur Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

Dalam kedudukannya DPRD sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemerintah daerah merupakan pelaksanaan fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemeritnahan daerah yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD. Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan,

artinya tidak saling membawahi. Menurut **J. Kaloh**, hubungan ini setidaknya-tidaknya ada tiga bentuk hubungan antara Pemerintah Daerah dengan DPRD, yaitu:

1. Bentuk komunikasi dan tukar menukar informasi;
2. Bentuk kerjasama atas beberapa subyek, program, masalah dan pengembangan regulasi;
3. Klarifikasi atas berbagai permasalahan. (**J.Kaloh, 2007:7-8**)

Menurut Sadu, ada beberapa prinsip dasar dalam hubungan kerja antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Prinsip dasar tersebut yaitu bahwa kebijakan mengenai keuangan, organisasi, barang dan tata ruang harus dibicarakan antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai wakil rakyat. Sekurang-kurangnya ada enam aspek hubungan antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang secara nyata terjadi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yaitu: (**Ateng Syafrudin, 2002:12**)

1. Penyusunan kebijakan daerah;
2. Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
3. Kebijakan strategis kepegawaian;
4. Kebijakan strategis pengelolaan barang;
5. Laporan keterangan pertanggungjawaban;
6. Kebijakan pengawasan pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan anggaran.

Penyusunan kebijakan daerah dalam bentuk Peraturan Daerah merujuk pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-undangan. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai wakil rakyat seharusnya menjadi sumber inisiatif, ide, dan konsep mengenai berbagai Peraturan Daerah karena merekalah yang seharusnya mengetahui secara tepat kebutuhan dan keinginan masyarakat (hak inisiatif). Namun dalam kenyataan sebagian besar Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kurang memanfaatkan dalam menggunakan hak inisiatif.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- A. Gunawan Setiardi, 1990. *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Yogyakarta: Kanisius Cetakan Kedua
- Abdul Rasyid Thalib, 2006. *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti
- Ani Sri Rahayu, 2018, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum Dan Aplikasinya*, Jakarta: Sinar Grafika Cetakan Pertama
- Amrah Muslimin, 1985. *Beberapa Asas Dan Pengertian Pokok Tentang Administrasi Dan Hukum Administrasi*. Bandung: Alumbi Bandung
- , 1986. *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Alumbi Bandung Cetakan Pertama
- Ateng Syafrudin, 2002. *Etika Hubungan Legislatif-Eksekutif dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah, Jatinangor-Sumedang*: Alqaprint Jatinangor

- Abu Daud Busroh, 1989. *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, Jakarta. PT. Bina Aksara Cetakan Pertama
- Andrian Sutedi, 2009. *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Jakarta: Sinar Grafika Cetakan Pertama
- Aminuddin Ilmar, 2014. *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta: PT. Prenada Media Group Cetakan Pertama
- Achmad Sodik Sudrajat dan Juniarso Ridwan, 2017. *Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Layanan Publik*, Bandung: Nuansa Candikia Cetakan Kelima
- Ateng Syaifudin, 2016. *Asas-Asas Otonomi Daerah Untuk Percepatan Pembangunan*, Bandung, PT. Citra Aditya Bakti Cetakan kedua
- Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, 2020. *Hukum Tata Negara*, Jakarta PT. Raja Grafindo Persada
- Bagir Manan, 1994. *Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Dasar 1945*. Jakarta: Sinar Harapan
- Fitra Arsil, 2017. *Teorim Sistem Pemerintahan “Pergeseran Konsep Dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan Di Berbagai Negara”*. Depok. PT. Raja Grafindo Persada Cetakan pertama
- J.Kaloh, 2007. *Mencari bentuk Otonomi Daerah, suatu solusi dalam menjawab kebutuhan lokal dan tantangan global*. Jakarta .Rineka Cipta Edisi revisi
- Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik Sudrajat, 2017. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*, Bandung: Nuansa Candikia Cetakan Kelima
- Jimly Asshiddiqie, 2011. *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta. Sinar Grafika Cetakan kedua
- , 2015. *Hukum Tata Negara dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta: Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)

- Khelda Ayunita dan Abdul Rais Asman, 2016. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Jakarta: Mitra Wacana Media
- Ni' matul Huda, 2018. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Depok: PT. Raja Grafinso Persada . Cetakan Edisi Revisi
- , 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Jakarta. Nusa Nedia
- Nomensen Sinamo, 2016. *Hukum Administrasi Negara Suatu Kajian Kritis Tentang Birokrasi Negara*, Bekasi. Jala Permata Aksara Cetakan pertama
- Neni Sri Imaniyati dan Panji Alam, 2019. *Pengantar Hukum Indonesia “Sejarah dan Pokok-Pokok Hukum Indonesia”*, Bandung: PT. Rafika Aditama, Edisi Pertama
- M. Solly Lubis, 1983. *Perkembangan Garis Politik Dan Perundang-Undangan Pemerintah Daerah* Bandung: Alumni Bandung
- Miriam Budiardjo, 1998: *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama , 1998), h. 35-36
- M. Rendi Aridhayandi. 2018. Peran Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Dibidang Pembinaan Dan Pengawasan Indikasi Geografis. *Jlirnal Hukum Dan Pembangunan* 48 (4): Hlm 883-902
- Miftah Thoha, 2014 . *Birokrasi Dan Dinamika Kekuasaan*, Jakarta: PT, Prenada Media Group Cetakan Pertama
- Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati Djafar, 2017. *Hukum Keuangan Negara Teori dan Praktek*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada Cetakan ketiga
- Musanef, 1983. *Sistem Pemerintahan Di Indonesia*. Jakarta: Gunung Agung
- Mudrajad Kuncoro, 2014. *Otonomi Daerah Menuju Era Baru Pembangunan Daerah*, Jakarta. PT. Erlangga
- Pamudji, 1982. *Perbandingan Pemerintahan*, Jakarta. Bumi Aksara

- Panji Adam dan Neni Sri Imaniyati, 2019. *Pengantar Hukum Indonesia “Sejarah Dan Pokok-Pokok Hukum Indonesia,”* Jakarta Sinar Grafika. Cetakan kedua
- Titik Triwulan Tutik, 2015. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amendemen Undang-Undang Dasar 1945.* Jakarta: PT, Prenada Media Group. Cetakan ketiga
- W. Riawan Tjandra, 2014. *Hukum Keuangan Negara.* Jakarta: PT. Gramedia Widiasarana
- Widodo Ekathahjana, 2008. *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Dan Sistem Peradilannya Di Indonesia.* Jakarta: Pustaka Sutra

B. Jurnal

- Adissya Mega Christia dan Budi Ispriyarso, 2019: Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah di Indonesia. *Jurnal Law Reform* . 15 (1)
- Agus Kusnadi, 2017. Re-Evaluasi Hubungan Pengawasan Pusat Dan Daerah Setelah Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. *Jurnal Arena Hukum* 10 (1)
- Ali Marwan HSB dan Evlyn Martha Julianthy, 2018. “Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 15 (2)
- Bambang Sugianto, Fatria Khairo, dan Zakaria Abbas, 2019. “Peran Inspektorat Dalam Pengawasan Internal Pada Pemerintah Daerah”. *LEX LIBRUM* 6 (1)
- Derita Prapti Rahayu, 2015. “Pengawasan Preventif Sebagai Kontrol Pusat Terhadap Daerah Di Era Reformasi”. *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 2 (3)
- Rusadi Kantaprawira, 1998. *Hukum dan Kekuasaan,* Makalah, (Yogyakarta:Universitas Islam Indonesia)
- Sri Kusriyah, 2016. Politik Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Jurnal Pembaharuan Hukum* 3 (1)

Suryo Pratolo, 2011. Peran Otonomi Daerah Untuk Meningkatkan Fungsi Pengelolaan Keuangan Daerah Sebagai Instrumen Manajemen Dalam Kebijakan Alokasi Belanja Pelayanan Publik, *Jurnal Akuntansi dan Investasi*. 12 (1)

C. Peraturan perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor. 33 tahun 2004. Tentang Dana Perimbangan Keuangan Di Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum

Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi.

Undang-undang Negara Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

Peraturan Pemerintahan Negara Republik Indonesia Nomor. 58 tahun 2005 tentang pengelolaan Keuangan Daerah

Peraturan Pemerintah Negara Republik Indonesia Nomor. 55 tahun 2005 tentang Dana Perimbangan