



**PENGANTAR**

# **HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH**



**Dr. Bambang Sugianto, SH., M.Hum**  
**Rusmini, SH., MH**  
**Rosalinda, SH., MH**  
**Siti Sahara, SH., M.Si**



# **PENGANTAR HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH**

## **PENULIS**

**Dr. Bambang Sugianto, SH., M.Hum  
Rusmini, SH., MH  
Rosalinda, SH., MH  
Siti Sahara, SH., M.Si**

## **EDITOR**

**Dr. H. Firman Freaddy Busroh, SH., M.Hum., CTL  
Dr. Hj. Fatria Khairo, STP., SH., MH., CTL**



## UU No. 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta

### Fungsi dan Sifat Hak Cipta Pasal 4

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

### Pembatasan Pelindungan Pasal 26

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i. penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii. penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii. penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan fonogram yang telah dilakukan pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv. penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

### Sanksi Pelanggaran Pasal 113

1. Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
2. Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

# **PENGANTAR HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH**

**Dr. Bambang Sugianto, SH., M.Hum**  
**Rusmini, SH., MH**  
**Rosalinda, SH., MH**  
**Siti Sahara, SH., M.Si**

EDITOR:

**Dr. H. Firman Freaddy Busroh, SH., M.Hum., CTL**  
**Dr. Hj. Fatria Khairo, STP., SH., MH., CTL**

TATA LETAK:

**Sri Lestari Handayani, SE.Sy**  
**Wahyuni Putri Adeningsi**

DESAIN SAMPUL:

**Dede Riansya Putra, S.IP**  
**Rachmadiansyah**

SUMBER:

**[www.tangguhdenarajaya.com](http://www.tangguhdenarajaya.com)**

ISBN:

**978-623-8522-33-0**

UKURAN:

**ix + 216 Hal; 15.5 cm x 23 cm**

CETAKAN PERTAMA:

**Maret 2024**

---

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang.

Dilarang menggandakan atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun tanpa izin tertulis dari penerbit dan penulis.

---

**ANGGOTA IKAPI: 006/NTT/2022**

**PENERBIT TANGGUH DENARA JAYA**

Jl. Timor Raya No. 130 B Oesapa Barat, Kelapa Lima

Kota Kupang, Nusa Tenggara Timur

E-mail: [tangguhdenarajaya@gmail.com](mailto:tangguhdenarajaya@gmail.com)

Telepon: 0380-8436618/081220051382





# KATA PENGANTAR

Segala puja dan puji atas kehadiran Allah SWT, Tuhan yang Maha Kuasa, atas berkat Rahmat-Nya lah kita semua sampai saat ini diberi kesehatan dan kekuatan untuk dapat terus beraktifitas di Kampus Tercinta kita Bersama Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sumpah Pemuda (STIHPADA). Selaku Ketua STIHPADA Saya menyampaikan Selamat dan Sukses Kepada Bapak Dr. H. Bambang Sugianto.,SH.,MH dan Rekan yang telah berhasil merampungkan Buku “*Pengantar Hukum Pemerintahan Daerah*”.

Sebagaimana kita ketahui 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.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota. Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota mempunyai Pemerintahan Daerah. Daerah provinsi merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi gubernur sebagai wakil wakil Pemerintah Pusat dan wilayah kerja bagi gubernur dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah provinsi. Daerah kabupaten/kota merupakan Wilayah Administratif yang menjadi wilayah kerja bagi bupati/wali kota dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di wilayah Daerah kabupaten/kota.

Tentunya didalam memahami tentang Pemerintahan Daerah yang begitu kompleks, maka sangatlah diperlukan bahan bacaan yang direncanakan, tersusun secara sederhana dengan kalimat yang sederhana agar mudah dibaca, dipahami dan dipraktekkan oleh instansi terkait serta khususnya di kalangan mahasiswa, baik di tingkat strata satu dan strata dua.

Dengan terbitnya Buku ini diharapkan dapat mengantar kepada pembaca (khususnya mahasiswa) dan setiap orang yang memerlukan pemahaman akan aspek-aspek pemerintahan; penyelenggaraan pemerintahan di daerah; pelayanan publik yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan birokrasi Pemerintah dalam menyelenggarakan pelayanan publik di Indonesia, dengan penuh harapan semoga dapat memperoleh tempat dalam hati pembacanya. Selain itu, diharapkan pula sebagai sumbangsih bagi perkembangan ilmu pemerintahan khususnya tentang pelayanan publik oleh Pemerintah Daerah di Indonesia.

Akhir Kata Saya Ucapkan Kepada Penulis Teruslah bersemangat dalam mengembangkan Keilmuan Hukum yang Baik untuk memperkaya perkembangan Literasi Hukum di Indonesia. STIHPADA “*New Spirit for The Justice*”.

***Palembang, Maret 2023***  
***Ketua STIH-Sumpah Pemuda***

***Assoc. Prof. Dr. H. Firman Freaddy Busroh, SH., M.Hum.,  
C.T.L., C.M.N***



# KATA PENGANTAR PENULIS

*Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, dengan rahmat dan hidayah-Nya buku yang berjudul **“PENGANTAR HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH”** dapat kami selesaikan dengan baik. Buku ini dimaksud untuk memenuhi kebutuhan akan bahan ajar mata kuliah Ilmu Hukum terutama bidang Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, dan Buku Pengantar Hukum Pemerintahan Daerah sangat membantu mahasiswa untuk memahami sistem pemerintahan daerah di Indonesia yang berkembang saat sekarang, mengingat.

Fokus utama buku ini mengkaji hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam konsep negara kesatuan, termasuk juga masalah koordinasi, pengawasan dan hubungan kelembagaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dimana gubernur sebagai wakil pemerintah

pusat didaerah. Perjalanan otonomi daerah dan otonomi khusus banyak terdapat perbedaan sehingga sering muncul sebuah pemahaman terhadap kewenangan pemerintahan daerah berbeda-beda sehingga sering muncul disharmonisasi hubungan pemerintah provinsi dengan kabupaten/kota dan pemerintah provinsi dengan pemerintah pusat.

Dalam buku ini juga mengkaji dan menjelaskan perjalanan otonomi daerah dianggap sampai sekarang belum dapat memberikan pertumbuhan ekonomi dan pelayanan publik yang baik dan maksimal. Terhadap kewenangan legislasi untuk mengatur kewenangan pemerintah daerah dengan menerbitkan peraturan produk hukum daerah yang banyak menimbulkan dan meresahkan masyarakat disebabkan peraturan daerah yang ditetapkan sering bertentangan dengan asas-asas perundang-undangan dan/atau norma kesusilaan sehingga peraturan daerah tidak berlaku dengan efektif.

Dalam penulisan buku ini tentu banyak mendapat dukungan dan masukan yang bermanfaat sehingga penulisan buku dapat lebih sempurna dan berjalan dengan, atas dukungan dan masukannya penulis mengucapkan banyak terima kasih kepada Yth:

1. Bapak Dr. H. Firman Freaddy Busroh, SH. M. Hum. CTL sebagai Editor dan Ketua Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sumpah Pemuda Palembang
2. Ibu Dr.Hj. Fatria khairo, SPT, SH. MH. CTL, sebagai Editor terhadap penulisan buku ini
3. Ibu Dr. Windi Aristas, SH. MH, selaku Ketua Program Study Strata Satu Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sumpah Pemuda Palembang
4. Rekan-rekan sejawan dan civitas akademika Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sumpah Pemuda Palembang

5. Terkhusus ucapan terima kasih sebesar-besarnya kepada bapak/ibu *Jimly Asshiddiqie, Eka Nam Sihombing, Bagir Manan, Ani Sri Rahayu, Inu Kencana Syafiie, Saldi Isra, I Nyoman Sumaryadi, Ramlan Surbakti, W. Riawan Tjandra, Ni'matul Huda, Panji Adam dan Neni Sri Imaniyati, H. Siswanto Sunarno, Titik Triwulan Tutik, Maswardi Rauf, Achmad Sodik Sudrajat dan Juniarso Ridwan, Ni'matul Huda, H. Alwi Wahyudi, Abd. Rais Asmar, William Sanjaya, A. H. Nasution, H.A.W. Wijaya, Achmad Namlis, H. Deddy Ismatullah dan Enung Nurjana, Bambang Yudoyono, Otong Rosadi, Khelda Ayunita dan Abdul Rais Asman, Nomensen Sinamo, Niks Devas, W. Riawan Tjandra, Handoko, T. H, Muhammad Djafar Saidi, Robert A. Simanjuntak, Adissya Mega Christia*, dan beberapa nama yang tidak dapat penulis sebutkan mohon maaf yang sudah banyak menyediakan karya terbaik berupa buku yang menjadi referensi dan rujukan penulis dalam penulisan buku ini.

Penulis sadar dalam penulisan buku ini masih banyak kekurangan dan jauh dari kesempurnaan, penulis sangat mengharap saran, masukan dan kritik yang sifatnya membangun untuk perbaikan penulisan kedepannya. Akhirnya penulis berharap buku ajar ini bisa memberikan sumbangsi bagi pengembangan Hukum Pemerintahan Daerah kedepan.

*Wassalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.*

***Palembang, Maret 2024***

***Hormat Penulis***



# DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR.....	i
KATA PENGANTAR PENULIS .....	iv
DAFTAR ISI.....	vii
BAB I     PENDAHULUAN.....	1
BAB II     PEMERINTAHAN DAERAH.....	5
A. Pengertian Pemerintahan .....	5
B. Pengertian Pemerintahan Daerah .....	7
BAB III    PEMERINTAHAN DAERAH MENURUT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN.....	16
A. Landasan Hukum Pemerintahan Daerah .....	16
B. Pembentukan Pemerintahan Daerah Otonomi Baru .....	26

BAB IV	HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DENGAN PEMERINTAH DAERAH .....	35
A.	Kedudukan Pemerintah Pusat dalam Negara Kesatuan.....	35
B.	Pengaturan Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah .....	37
C.	Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah .....	42
D.	Jenis Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah .....	45
BAB V	ASAS-ASAS PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH .....	64
A.	Asas Umum Pemerintahan Daerah .....	64
B.	Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang Baik .....	79
C.	Jenis Urusan Rumah Tangga Daerah .....	84
BAB VI	KEWENANGAN DAN URUSAN PEMERINTAHAN DAERAH .....	98
A.	Jenis dan Urusan Pemerintahan .....	98
B.	Urusan Pemerintah Pusat .....	101
C.	Urusan Pemerintahan Daerah Provinsi .....	106
D.	Urusan Pemerintah Kabupaten/Kota.....	111
E.	Praktik Pembagian Urusan Pemerintahan.....	112
BAB VII	KEDUDUKAN, TUGAS DAN WEWENANG GUBERNUR.....	115
A.	Otonomi Daerah dan Kewenangan Gubernur .....	115
B.	Pengaturan tentang Kewenangan Gubernur.....	122

C. Kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat .....	128
D. Kedudukan Gubernur sebagai Kepala Daerah Otonomi .....	131
<b>BAB VIII KEDUDUKAN, TUGAS DAN WEWENANG</b>	
DPRD .....	135
A. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	135
B. Kedudukan, Fungsi, Tugas dan Wewenang DPRD .....	136
C. Alat Kelengkapan DPRD .....	140
D. Mekanisme Pemberhentian antar Waktu DPRD ..	144
<b>BAB IX PRODUK PERATURAN HUKUM DI DAERAH .....</b>	<b>148</b>
A. Kewenangan Pembentukan Produk Hukum di Daerah .....	148
B. Jenis Produk Hukum di Daerah.....	150
C. Pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah .....	162
<b>BAB X PERBANDINGAN PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA .....</b>	<b>164</b>
A. Otonomi Daerah di Indonesia.....	164
B. Perbandingan Otonomi Daerah di Beberapa Negara .....	191
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>206</b>
<b>PROFIL PENULIS.....</b>	<b>214</b>





# BAB I

## PENDAHULUAN

Untuk mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia sebagaimana dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, dibutuhkan suatu sistem pemerinatahn yang baik dan dapat langsung hadir di tengah-tengah masyarakat. Adapun salah satu kebijakan lain yang diambil oleh pemerintah pusat dalam rangka mewujudkan cita dan tujuan nasional adalah melaksanakan desentralisasi dalam pelaksanaan otonomi melalui pemerintahan daerah,<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> Ani Sri Rahayu, 2018, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya*, Sinar Grafika Cetakan Pertama, Jakarta, hlm. 21

dapat terciptanya pemerintahan yang bersih yang bertanggung jawab dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat.<sup>2</sup>

Pemerintahan Daerah di atur 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, merupakan tindak lanjut dari Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 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.<sup>3</sup> Selain itu pemerintah daerah harus

---

<sup>2</sup> Bambang Sugianto, 2023. *Reorientasi Kewenangan Gubernur Menuju Otonomi Daerah Berkeadilan*, Tangguh Denara Jaya, Kupang Nusa Tenggara Timur, hlm. 21

<sup>3</sup> Lihat pada *Penjelasan Umum pada paragraf keempat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*, menjelaskan 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 ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan,

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

---

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. 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 Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.

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

# PEMERINTAHAN DAERAH

### A. Pengertian Pemerintahan

Pemerintahan,<sup>4</sup> dalam bahasa Inggris disebut “*Government*”, Prancis menyebutnya “*Gouvernement*” yang berasal dari bahasa latin “*gubernaculum*” sedangkan bahasa Arab pemerintahan disebut dengan “*Hukumat*” di Amerika dengan sebutan “*Administration*” atau “*Regering*” yang berarti menggunakan kekuasaan negara oleh yang berwenang untuk menentukan keputusan dan kebijakan.<sup>5</sup>

Sedangkan menurut Ndraha Taliziduhu dalam bukunya Teori Budaya Organisasi, menjelaskan pemerintahan

---

<sup>4</sup> Sebuah sistem dalam menjalankan sebuah wewenang dan kekuasaan untuk mengatur kehidupan social, ekonomi, dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya, dan pemerintahan sebuah proses, perbuatan, atau cara memerintah, atau sebagai pelaksanaan fungsi dan tugas pemerintah. Lihat dalam Aminudian Ilmar, 2014. *Hukum Tata Pemerintahan*. PT. Prenada Media Group. Cetakan Pertama. Jakarta, hlm, 26-27

<sup>5</sup> Inu Kencana Syafie, 2016. *Ilmu Pemerintahan*. Bumi Aksara, Cetakan keempat, Jakarta, hlm. 8-9

*government* diartikan sebagai pemerintah *the governing body of persons in a state* atau *the political direction and control exercised over the action of the members, citizens or inhabitants of communities, societies, and state*.<sup>6</sup> Dalam kamus besar bahasa Indonesia pemerintahan dapat diartikan sebagai sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan, atau sistem menjalankan perintah yang memerintah.

Di Belanda pemerintah diartikan dua pengertian dalam arti luas dan sempit, dalam arti luas disebut *administratie*, sedang pemerintah dalam arti sempit disebut *bestuur* <sup>7</sup>. Sedangkan menurut Filosof J.J Rousseau,<sup>8</sup> dalam teori *the social contract* pemerintah adalah suatu badan atau organisasi yang didirikan antara rakyat sebagai subyek dan penguasa untuk ditugaskan melaksanakan hukum dan menjaga kemerdekaan sipil dan politik.

Prof Ramlan Surbakti,<sup>9</sup> pemerintah (*government*) secara *etimologis* berasal dari kata Yunani yang artinya nakhoda kapal yang menatap kedepan, menentukan kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan negara dan memperkirakan arah perkembangan masyarakat masa yang akan datang. dan membuat program untuk menyongsong perkembangan masyarakat ke tujuan yang ditetapkan, artinya kegiatan pemerintah lebih menyangkut perbuatan dan melaksanakan keputusan politik untuk mencapai tujuan negara.

---

<sup>6</sup> Ndraha Taliziduhu, 2005. *Teori Budaya Organisasi*. Rineka Cipta, Cetakan pertama, Jakarta, hlm. 141

<sup>7</sup> Saldi Isra, 2019. *Sistem Pemerintahan Indonesia: (Penguatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial)*. Rajawali Pers, Depok, hlm. 13

<sup>8</sup> I Nyoman Sumaryadi. 2010. *Efektifitas Implementasi Otonomi Daerah*, Citra Utama, Jakarta, hlm. 20-21

<sup>9</sup> Ramlan Surbakti, 1992. *Memahami Ilmu Politik*. PT. Grasindo Persada, Jakarta, hlm. 167-177

## **B. Pengertian Pemerintahan Daerah**

Menurut Suhady,<sup>10</sup> pemerintah (*government*) dari pengertiannya adalah *the authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation state, city*, dan pemerintahan dapat diartikan *the governing body of a nation, state, city*. Dilihat sifatnya pemerintahan dalam arti luas, meliputi seluruh kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Dalam arti sempit pemerintahan hanya meliputi bidang eksekutif saja.

Pasal 1 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menjelaskan pemerintah adalah:<sup>11</sup>

- “(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*

---

<sup>10</sup> W. Riawan Tjandra, 2009. *Peradilan Tata Usaha Negara: (Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang Bersih dan Berwibawa)*. Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm. 197-198

<sup>11</sup> M. Rendi Aridhayandi. 2018. Peran Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Dibidang Pembinaan Dan Pengawasan Indikasi Geografis. *JuIrnal Hukum Dan Pembangunan* Volume.48 (4), hlm. 883-902

*memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.*

Pemerintah pusat,<sup>12</sup> mendelegasikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan, kedaulatan ada pada pemerintahan nasional dan daerah tidak ada kedaulatan. Yang dimaksud seluas-luasnya otonomi ada di daerah, akan tetapi tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan tetap di tangan pemerintah pusat.<sup>13</sup>

Pembentukan pemerintahan daerah sebagai amanat langsung dari UUD 1945 berdasarkan Pasal 18 yang menjadi landasan hukum sebagai produk undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah.<sup>14</sup> Adapun peraturan perundang-undangan mengatur pemerintahan daerah yang menjalankan Pasal 18 tersebut sampai dengan sekarang, antara lain:

*“Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan terakhir Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Dan Undang-Undang 23 Tahun 2014 dengan perubahan terbatas dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015”*

Lahirnya peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah dengan tujuan untuk meningkatkan pelayanan publik

---

<sup>12</sup> Ni'matul Huda, 2018. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Rajawali Pers, Cetakan kedua belas, Edisi Revisi, Depok, hlm. 302-303.

<sup>13</sup> Panji Adam dan Neni Sri Imaniyati, 2019. *Pengantar Hukum Indonesia: (Sejarah dan Pokok-Pokok Hukum Indonesia)*. Sinar Grafika. Cetakan kedua. Jakarta. hlm. 176-177.

<sup>14</sup> H. Siswanto Sunarno, 2019. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika Cetakan kesembilan, Jakarta, hlm. 54

untuk terwujudnya kesejahteraan masyarakat, termasuk juga sarana pendidikan politik pada tingkat lokal.

### **1. Pengertian Daerah Otonom**

Daerah otonom dan otonomi daerah secara sederhana kalau dipelajari memiliki pengertian yang sama terhadap kedua kalimat tersebut antara daerah otonom dan otonomi daerah, secara etimologi ada perbedaan yang jelas antara daerah otonom dan otonomi daerah, baik di lihat dari subjek dan objeknya termasuk dan aspek fungsinya, daerah otonom membahas masalah kelembagaan dan wilayah, sedangkan otonomi daerah membahas masalah kewenangan dari kelembagaannya.<sup>15</sup>

Menurut Bagir Manan yang dikutip Philipus M. Hadjon otonomi daerah sebagai kemandirian satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengurus dan mengatur urusan pemerintahan.<sup>16</sup> Sedang daerah otonom merupakan kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan prakarsa sendiri dalam sebuah ikatan NKRI.<sup>17</sup>

Ketentuan umum Pasal 1 Ayat (12) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan:

*“Daerah otonom yang selanjut 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.”*

---

<sup>15</sup> Eka NAM Sihombing, 2020, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Setara Press, Cetakan Pertama, Malang Jatim, hlm. 7

<sup>16</sup> Titik Triwulan Tutik, 2011. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Kencana, Jakarta, hlm. 255

<sup>17</sup> Maswardi Rauf, 1988. *Demokrasi dan Demokratisasi: (Penjajakan Teoretis untuk Indonesia dalam Menimbang Masa Depan Orde Baru)*. Mizan, Bandung, hlm. 32

Dari pengertian antara daerah otonom dan otonomi daerah ada perbedaan yang jelas, istilah daerah otonom untuk menyebut suatu daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya, sedangkan otonomi daerah lebih yang berhubungan dengan kewenangan dari daerah. Daerah otonom lebih menekankan pada penyebutan daerah, misal daerah otonomi Provinsi Sumatera Selatan, Provinsi Yogyakarta, Provinsi Papua, dan Provinsi Bengkulu. Daerah otonom merupakan sebutan pada kesatuan masyarakat hukum (provinsi, dan kabupaten/kota) memiliki batas kewilayahan dan berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, daerah otonom bagian kesatuan dari organisasi negara yaitu Republik Indonesia.

## 2. Pengertian Otonomi Daerah

Secara *etimologi* pengertian otonomi berasal dari kata “*otonom*” dan “*daerah*”. Otonom dalam bahasa Yunani berasal dari kata “*autos*” berarti sendiri, sedangkan kata “*nomos*” yang berarti aturan perundang-undangan. Otonomi daerah adalah kewenangan dimiliki daerah untuk mengatur sendiri atau kewenangan untuk membuat aturan-aturan guna mengurus rumah tangga sendiri.<sup>18</sup> Menurut C.W.Vander Pot otonomi daerah merupakan esensi asas desentralisasi sebagai *eigen huishouding* untuk menjalankan rumah tangga sendiri.<sup>19</sup>

Menurut *Encyclopedia of Social Science*, otonomi dalam pengertian orisinal adalah *The legal self of sufficiency of a political body and in actual independence*. Dalam kaitannya dengan politik dan pemerintahan, Otonomi daerah bersifat *self government* atau *the condition of living under one's own laws*. Jadi otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *legal self-sufficiency* yang bersifat *self-government* yang diatur dan diurus

---

<sup>18</sup> Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah*. Op-Cit, hlm. 2-3

<sup>19</sup> Ni'matul Huda, 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Nusa Media. Jakarta, hlm. 83

oleh *own law*, oleh karena itu otonomi daerah lebih menitikberatkan pada aspirasi dari pada kondisi.<sup>20</sup>

Pasal 1 Ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014. Otonomi daerah, “Hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Otonomi daerah mengatur hubungan kewenangan pemerintah pusat dan daerah berkaitan pembagian urusan penyelenggaraan sebuah pemerintahan, atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah, penentuan kewenangan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas.

Adapun konsep otonomi dalam otonomi daerah dapat dilihat dengan ciri-ciri, sebagai berikut:<sup>21</sup>

a. Otonomi terbatas.

Dalam otonomi terbatas, *Pertama* urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu, *Kedua* dalam sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandiriannya, *Ketiga* sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah menimbulkan hal-hal keterbatasan yang akibatnya membatasi ruang gerak otonomi daerah.

b. Otonomi luas.

Dalam otonomi luas dengan prinsip semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai kewenangan pemerintah pusat (Pasal 10 ayat (1) UU No.23 Tahun 2014). Pada negara-negara moderen banyak menganut otonomi luas dikaitkan dengan dengan paham negara kesejahteraan.

---

<sup>20</sup> Achmad Sodik Sudrajat dan Juniarso Ridwan, 2017. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*. Nuansa Candikia Cetakan kelima. Bandung. hlm. 109

<sup>21</sup> Bagir Manan, 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, hlm. 37

Pemerintah provinsi terdiri dari daerah kabupaten dan kota memiliki pemerintah daerah diatur dengan undang-undang, masing-masing daerah akan dipimpin oleh kepala daerah dipilih langsung secara demokratis (kecuali gubernur Yogyakarta dan Walikota/Bupati Provinsi DKI Jakarta). Gubernur, bupati dan walikota masing-masing memiliki kekuasaan sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota.

Kepala daerah dalam menjalankan tugas dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, yaitu wakil gubernur, wakil bupati dan wakil walikota. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD.<sup>22</sup>

Gubernur dengan jabatan gandanya,<sup>23</sup> sebagai kepala daerah dan wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi bersangkutan dapat menjembatani dan memperpendek rentang kendali dalam pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan, pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada pemerintah kabupaten dan kota.<sup>24</sup> Dalam kedudukannya gubernur sebagai wakil pemerintah pusat harus bertanggung jawab kepada presiden.

Otonomi dan pemerintah daerah merupakan dua sisi yang saling berkaitan dan berhubungan, dimana pemerintahan daerah merupakan kelembagaan sedangkan otonomi adalah kewenangan. Otonomi daerah berkaitan pembagian kewenangan

---

<sup>22</sup> H. Alwi Wahyudi, 2013. *Hukum Tata Negara Indonesia: (Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi)*. Pustaka Pelajar, Cetakan kedua, Yogyakarta, hlm. 328-329

<sup>23</sup> Abd. Rais Asmar, 2015. Kedudukan Gubernur Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, *Jurnal Jurisprudentie UIN Alauiddin Makasar*, Vol. 2 No.2 Edisi Desember, hlm, 1-10

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm. 340

yang bersifat vertikal dimiliki daerah dalam melaksanakan tugas otonomi.<sup>25</sup>

Dalam melaksanakan urusan yang menjadikan kewenangan daerah selaku penyelenggaraan pemerintahan bersama DPRD diberikan kewenangan melalui otonomi yang luas kepada daerah dilaksanakan dalam prinsip negara kesatuan.<sup>26</sup> Otonomi yang luas yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan daerah akan tetap ada ditangan pemerintah pusat.

Otonomi daerah bermakna setiap provinsi dan kabupaten/kota memiliki pemerintahan sendiri untuk dapat mengatur dan mengurus secara mandiri urusan pemerintahannya.<sup>27</sup> Otonomi bertujuan melepaskan ketergantungan keuangan dalam pembiayaan APBD terhadap bantuan pemerintah pusat, untuk dapat kemandirian bidang ekonomi dan keuangan pemerintahan daerah harus mampu memanfaatkan potensi daerah dan menyiapkan aturan regulasi percepatan investasi di daerah.

### **3. 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

---

<sup>25</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit*, hlm. 84

<sup>26</sup> Lihat Penjelasan Umum pada bagian 1 Paragraf 3 dan 4 dalam Penjelasan Umum Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dengan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor. 5587

<sup>27</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit*, hlm.78-79

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.



## BAB III

# PEMERINTAHAN DAERAH MENURUT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

### **A. Landasan Hukum Pemerintahan Daerah**

Perjalanan otonomi daerah di Indonesia, 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.*

Pemerintahan Pusat dalam pemberian otonomi seluas-seluasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan, dan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada daerah. Seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada daerah tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan daerah tetap di tangan pemerintah pusat. Pemerintahan daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan pemerintahan nasional. Kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional.

Pemerintah daerah di sebuah negara yang terdiri dari beberapa provinsi yang berbeda antara satu dengan yang lainnya namun saling terhubung dalam bingkai Negara Kesatuan. 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 UUD 1945 yang membahas mengenai pemerintahan daerah pada Pasal 18, Pasal 18A dan juga Pasal 18B. Ketiga pasal ini baru diputuskan pada amandemen kedua UUD 1945 pada tahun 2000. 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.

## **2. Ketetapan MPR 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 22 Tahun 1999**

Reformasi tahun 1998 dengan kejatuhan Orde Baru dibawah kepemimpinan Jenderal M. Soeharto melahirkan babak baru dalam pengelolaan ketatanegaraan dalam pemerintahan

daerah. Babak baru yang dimaksud dimulai dengan pelaksanaan pemilihan umum yang dipercepatkan dan seharusnya dilaksanakan tahun 2002, reformasinya juga melahirkan babak baru dibidang pemerintahan daerah yang berhubungan dengan otonomi yaitu lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang merupakan produk DPR hasil reformasi pemilihan umum tahun 1999.

Dalam UU No. 22 Tahun 1999 yang berhubungan dengan otonomi diberikan wewenang yang luas dan bertanggung jawab di daerah yang secara proporsional dengan pengaturan pembagian dalam pemanfaat sumber daya nasional antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang pelaksanaan dilakukan secara adil untuk kemakmuran dan kepentingan masyarakat.

Intinya dalam UU No. 22 tahun 1999 menjelaskan bahwa pelaksanaan otonomi daerah adalah keleluasaan dalam wewenang pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas dan peran serta masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya.

Menjawab adanya tuntutan kuat terhadap otonomi yang sejalan dengan cita-cita reformasi yang terjadi di Indonesia maka pemerintah diawal era reformasi menerbitkan dua paket kebijakan dalam otonomi daerah, pertama adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang kedua undang-undang adalah hasil revisi dari UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan revisi UU 25 Tahun 1999 melalui UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Paket reformasi ini adanya tuntutan yang kuat untuk mengembangkan dan memajukan daerahnya. Menjawab

tuntutan kuat terhadap otonomi sejalan dengan reformasi yang terjadi di Indonesia maka pemerintah di awal era ini mengeluarkan dua paket kebijakan tentang otonomi daerah. Pertama adalah UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Era Presiden Baharudin Jusup Habibie, berlakunya kedua peraturan perundang-undangan pertama lahir pada masa pemerintahan Presiden Habibie. undang-undang tersebut dinilai sebagai antitesis dan kontra konsep atas UU No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, produk orde baru yang sangat sentralistis. Dengan UU No 22 Tahun 1999 membuka lebar-lebar pintu desentralisasi yang selama ini tertutup rapat. Dan dalam perjalanannya dievaluasi yang melahirkan UU No 32 Tahun 2004 dan UU No 33 Tahun 2004 pada masa pemerintahan Megawati Soekarnoputri

Pergeseran paradigma terjadi dalam pemerintahan daerah dari *structure efficiency* pola ini dalam UU 22 tahun 1999 yang menekankan efisiensi dan keseragaman terhadap pemerintah daerah kepada *local democracy* yang modelnya banyak menekankan demokrasi dan keberagaman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dengan pergeseran model ini juga terjadi pengutamaan desentralisasi daripada dekonsentrasi.

Dengan dilaksanakannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah di awal reformasi berakibatkan pada pemangkasan dan pelangsingan struktur organisasi dalam rangka menggeserkan organisasi pemerintahan yang sebelumnya terlihat agak gemuk ke model organisasi yang datar dan langsing. Hubungan pemerintah tingkat dua (kabupaten/koya) dengan pemerintah tingkat satu (provinsi) yang semulanya *dependent* dan *subordinat* bergeser menjadi *indevenden* dan *coordinate*.

Dalam UU No. 22 Tahun 1999 tidak mengenal istilah otonomi bertingkat, bahkan tidak lagi mengenal daerah tingkat satu (provinsi) dan daerah tingkat dua (kabupaten/kota) dan juga tidak ada lagi hubungan hierarki antara provinsi dengan kabupaten/kota. Perubahan hubungan tersebut tercipta sebagai konsekuensi perubahan dari *integrated prefectoral system* yang utuh ke *integrated prefectoral system* yang persial. Diantunya *integrated prefectoral system* dengan peran ganda gubernur sebagai kepala daerah dan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat diwilayah provinsi yang kewenangan untuk mengintegrasikan kembali daerah otonom yang secara desentral yang memiliki karakteristik keterpisahan.

Sementara di kabupaten/kota telah terbebas dari intervensi pusat yang sangat kuat melalui perangkapan kepala daerah otonom (*local selfgovernment*) dan kepala wilayah administrasi (*field administrative*). Dalam UU No.22 tahun 1999 bupati dan walikota adalah kepala daerah otonom saja. Menurut Saduwasistono bahwa setiap undang-undang pemerintahan daerah menggunakan masing-masing paradigma. Dalam UU No.5 Tahun 1974 adapun paradigma penyerahan urusan pemerintahan. pada UU No.22 Tahun 1999 menggunakan paradigma pengakuan kewenangan, sedangkan pada UU No 32 Tahun 2004 digunakan pembagian urusan pemerintahan.<sup>28</sup>

Adanya perbedaan paradigma ini sangat berpengaruh kepada kewenangan, kewajiban dan tanggung jawab seorang kepala daerah sebagai pimpinan pemerintahan dan personifikasi daerah dalam implementasi otonomi daerah, perbedaan yang berlaku ternyata melahirkan berbagai dinamika di pemerintahan daerah. dengan paradigma ini terjadi pergeseran kekuasaan antara kekuasaan *eksekutif heavy* kepada kekuasaan *legislative*

---

<sup>28</sup> Bambang Yudoyono, 2001. *Otonomi Daerah*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hln. 18-20

*heavy* yang artinya DPRD dalam kewenangannya begitu dominan.

Kekuasaan dominan yang dimiliki DPRD diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 dalam otonomi pada implementasinya di mana kedudukan dan peran legislatif begitu kuat, yang berimplikasi pada pemerintahan terutama di daerah. akibat perubahan yang drastis dengan kewenangan yang diberikan begitu kuat yang akhirnya DPRD sering menyalagunakan kewenangannya (*abuse of power*) yang tidak diimbangi dengan kerangka hukum yang stabil, dan memunculkan kasus deviasi kewenangan oleh legislatif di daerah, misalnya:

1. Terhadap laporan pertanggungjawaban keuangan daerah dan kebijakan publik kepala daerah dijadikan sebuah negosiasi politik oleh DPRD;
2. Dalam pengisian jabatan pejabat di daerah banyaknya intervensi DPRD;
3. Adanya permainan anggaran yang dilakukan anggota DPRD sebagai negosiasi politik dalam pembahasan APBD.

Dalam konteks yang luas terhadap UU No, 22 Tahun 1999 ini yang sangat mendominasi asas keragaman dalam bingkai persatuan dan kewenangan eksekutif dikurangi di bawah kekuasaan DPRD yang memaksa kepala daerah mengalihkan pertanggungjawaban kerjanya dari yang vertikal ke pusat menjadi pertanggungjawaban horizontal kepada DPRD. Ketegangan dan konflik sering muncul, puncaknya sampai terjadinya pemberhentian kepala daerah oleh DPRD, ini disebabkan pertanggungjawaban setiap akhir anggaran ditolak untuk kedua kalinya.

Fungsi kontrol dalam *chek and balancis* yang seharusnya terjadi, akan tetapi pada kenyataan tidak terjadi, tetapi DPRD dalam kewenangan pengawasan dalam memahami sebagai politik balas dendam dan kebencian. Disamping itu partisipasi publik dalam UU No. 22 Tahun 1999 sangat lemah dalam mengontrol kebijakan, ini disebabkan kewenangan

pemerintahan daerah yang demikian besar dan dianggap utuh sepenuhnya dari daerah otonom. Kelemahan dalam implementasi dan kurangnya regulasi yang mengakibatkan desentralisasi kehilangan arah serta kecenderungan negatif dalam UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.25 Tahun 1999, sehingga muncul dorongan dari masyarakat dan pemerintah untuk melakukan revisi terhadap kedua undang-undang tersebut.

Dukungan revisi terhadap UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No.25 Tahun 1999, mendapat sambutan baik dari pemerintahan pusat, dimana selama berlakunya kedua undang-undang pemerintahan daerah sering terjadi konflik antara eksekutif dengan legislatif. Sambutan pihak pemerintah pusat untuk merevisi disetujui dan akhir lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah menggantikan UU No. 22 Tahun 1999, dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sekarang diganti dengan UU No.1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

#### **4. Undang-Undang Nomor. 23 Tahun 2014**

Perkembangan ketatanegaraan yang berhubungan dengan pelaksanaan pemerintahan daerah, dimana pada UU No. 32 Tahun 2004 dianggap tidak lagi mampu menampung aspirasi masyarakat termasuk juga perkembangan demokrasi, maka lahirlah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (UU No.23 Tahun 2014). Dalam penjelasan umum UU No.23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD 1945 menyatakan bahwa pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Pemberian otonomi yang seluas-luas kepada daerah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan bagi masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan, dan

peran serta masyarakat. Otonomi luas akan berdampak dalam lingkungan strategis globalisasi, pemerintah daerah diharapkan dapat meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi dan kearifan lokal pada masyarakat. pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam UU No. 23 Tahun 2014 tidak dapat dihindarkan sekalipun urusan pemerintahan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota dalam otonomi daerah tidak bersifat hierarkis,<sup>29</sup> namun dalam perannya sebagai wakil pemerintah pusat hubungan gubernur dengan pemerintah daerah kabupaten/kota bersifat hierarkis dalam urusan pembinaan, koordinasi dan pengawasan.

Dalam UU No. 23 Tahun 2014 beberapa pasal banyak mengatur masalah kewenangan yang lebih besar (lebih kuat) pada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan kepada daerah provinsi seperti pada Pasal 91 UU No. 23 Tahun 2014, bahwa Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mempunyai tugas:

1. Mengkoordinasikan pembinaan serta pengawasan dalam menjalankan tugas pembantuan di daerah kabupaten/kota;
2. Melakukan monitoring, supervisi dan evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;

---

<sup>29</sup> Lihat Penjelasan Umum UU No.23 Tahun 2014 angka 3 Urusan Pemerintahan menyebutkan: Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara daerah provinsi dengan daerah kabupaten/kota walaupun urusan pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup urusan pemerintahan tersebut. Daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota mempunyai urusan pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada (Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) yang dibuat oleh Pemerintah Pusat

3. Melakukan memberdayakan dan memfasilitasi daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
4. Melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;
5. Melakukan pengawasan terhadap Perda kabupaten/kota; dan
6. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan.

Dalam melaksanakan tugas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang berada di daerah mempunyai wewenang:

1. Membatalkan perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota;
2. Memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/walikota terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah;
3. Menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi;

Beberapa pasal dalam UU No.23 Tahun 2014 menjelaskan lebih lanjut terhadap kekuatan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat di daerah. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mempunyai peran dalam pemberhentian antar waktu, penggantian antar waktu, dan pemberhentian sementara sebagai mana diatur dalam Pasal 193, Pasal 200 dan Pasal 212 Ayat (2) UU Pemda 2014. Termasuk juga yang berhubungan dengan pembentukan dan susunan perangkat daerah berlaku setelah mendapat persetujuan dari menteri bagi perangkat daerah provinsi dan dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bagi perangkat daerah kabupaten/kota.

Pada pasal 214 ayat (1) disebutkan: “Apabila sekretaris daerah provinsi berhalangan melaksanakan tugasnya, tugas sekretaris daerah provinsi dilaksanakan oleh pejabat yang ditunjuk oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat atas persetujuan menteri.” Pada ayat (2) berbunyi: “Apabila

sekretaris daerah kabupaten/kota berhalangan melaksanakan tugasnya, tugas sekretaris daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh pejabat yang ditunjuk oleh bupati/walikota atas persetujuan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.”

Berdasarkan pasal 249 ayat (4), UU Mo. 23 Tahun 2014 bupati/walikota yang tidak menyampaikan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat diberikan sanksi administratif berupa teguran tertulis dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Berdasarkan Pasal 254 gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, sanksi administrasi berupa teguran tertulis diberikan kepada kepala daerah yang tidak menyebarluaskan Perda dan Perkada Kabupaten/Kota yang telah diundangkan.

Dalam UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 267, Pasal 270 jo. Pasal 271 ayat (1) gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan evaluasi terhadap Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJMD, evaluasi ini dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPD kabupaten/kota, RPJMD provinsi dan RPJMN, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

## **B. Pembentukan Pemerintahan Daerah Otonomi Baru**

Era reformasi tahun 1999 dan diikuti Amandemen UUD 1945 berdampak kehidupan berbangsa dan bernegara terutama bidang ketatanegaraan. Yaitu adanya transparannya penyelenggaraan pemerintahan di pusat dan di daerah, demikian pula dalam penyelenggaran pemerintahan di daerah diberikan otonomi lebih luas dan nyata kepada pemerintahan daerah untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri. Dampak lain terhadap otonomi daerah melahirkan daerah atau wilayah baru, termasuk juga memunculkan 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 kebhinekaan. 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 diselenggarakan 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 aparaturnya 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 mendekati fungsi pemerintahan kepada masyarakat dengan kemampuan riil daerahnya untuk membangun dan mengurus daerahnya 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 memmanifestasikan 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 dangress 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 partisipasin, 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.



## BAB IV

# HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DENGAN PEMERINTAH DAERAH

### **A. Kedudukan Pemerintah Pusat dalam Negara Kesatuan**

Sebelum membahas hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah ada baiknya kita mengenali tentang pengertian pemerintah pusat<sup>30</sup> dan pengertian pemerintah daerah. Hubungan pemerintah pusat dengan 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.<sup>31</sup>

Pemerintah pusat adalah penyelenggaraan pemerintahan pusat di kepala oleh Presiden di bantu Wakil Presiden dan para

---

<sup>30</sup> Nomensen Sinamo, 2016. *Hukum Administrasi Negara Suatu Kajian Kritis Tentang Birokrasi Negara*. Jala Permata Aksara, Cetakan pertama. Bekasi, hlm. 49-50

<sup>31</sup> Khelda Ayunita dan Abdul Rais Asman. 2016. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Mitra Wacana Media. Jakarta, hlm 161

menteri negara. Jika kita melakukan kajian dan tinjauan dari aspek otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka hubungan pemerintah pusat dengan daerah sangat erat dan berkesinambungan dalam penyelenggaraan kebijakan pemerintahan dan desentralisasi memiliki tujuan untuk memberikan wewenang kepada pemerintahan daerah mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri di dalam sebuah ikatan NKRI.<sup>32</sup>

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

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

Selain tujuan yang telah disebutkan di atas, terdapat pula tujuan lain hubungan fungsional antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yaitu untuk dapat melayani masyarakat secara adil seluruh sektor kehidupan. Keberadaan tujuan penting

---

<sup>32</sup> Jimly Asshiddiqie, 2011. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika Cetakan kedua, Jakarta, hlm. 220

bagi pemerintah, dengan adanya tujuan pemerintah akan lebih terarah menjalankan pemerintahan untuk kesejahteraan rakyat.

## **B. Pengaturan Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah**

Hubungan pusat dengan daerah mencakup isu yang begitu luas termasuk masalah konsep *nasionalisme* dan *nation building* yang berhubungan dengan demokrasi, hubungan ini menjadi isu sentral dan banyak dibicarakan dan menimbulkan upaya tarik menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara kedua satuan pemerintahan. Terlebih hubungan dalam negara kesatuan di mana pemerintah pusat selalu ingin memegang kendali berbagai urusan pemerintahan bersifat sentralistis.

Sebagai negara kesatuan pemegang otoritas kedaulatan pemerintahan adalah pusat, dan kekuasaan diberikan kepada daerah sangat terbatas dan pemerintah daerah relatif kecil ruang geraknya untuk memberi pelayanan publik kepada masyarakat, maka di atur hubungan kewenangan pusat dan daerah. Hubungan pemerintah pusat dengan daerah secara garis besar terdapat beberapa jenis hubungan, diantaranya: *Pertama* hubungan kewenangan pengawasan, koordinasi dan pembinaan, *Kedua* hubungan kewenangan keuangan, dan *Ketiga* hubungan kewenangan organisasi kelembagaan.

Hubungan kewenang sebagai bentuk tugas memberikan pelayanan publik dimiliki oleh pemerintah daerah, hubungan kewenangan di atur dan dapat memberikan kepastian hukum sebagai asas legalitas dalam mengelola hubungan pemerintah pusat dengan daerah secara tersendiri. Adapun beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur hubungan dilihat dari kewenangan dan bentuk hubungannya:

### **1. Dasar Hukum Pengaturan Hubungan di Bidang Pengawasan, Koordinasi dan Pembinaan**

Pengaturan kewenangan bidang pengawasan, koordinasi dan pembinaan adalah salah satu bentuk kewenangan dimiliki

oleh pemerintah pusat dan juga dimiliki pemerintah daerah, tujuan di atur hubungan kewenangan untuk memberikan efektivitas dan efisiensi sehingga program mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggungjawabannya dapat berjalan dengan baik.

Adapun aturan mengatur hubungan kewenangan pengawasan, koordinasi dan pembinaan diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan:

- a. Pasal 7 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, menyebutkan pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah;
- b. Pasal 91 dan Pasal 92 UU No. 23 Tahun 2014 menyebutkan secara khusus gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah memiliki kewenangan dalam pengawasan terhadap pemerintah daerah dibawahnya termasuk instansi vertikal yang ada diwilayahnya;
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Peraturan Pemerintah dibuat sebagai pelaksanaan teknis dalam kewenangan pengawasan, koordinasi dan pembinaan, sehingga daerah dapat menjalankannya. Peraturan ini juga menjelaskan objek dan ruang lingkup dari kewenangan pengawasan, koordinasi dan pembinaan;
- d. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Perencanaan Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2022, Permendagri bertujuan adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **2. Dasar Hukum Pengaturan Hubungan di Bidang Keuangan**

Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dapat diartikan sebagai sistem mengatur keseluruhan dalam

mengelola dana dan pendapatan terhadap pemerintah, hubungan ini juga mengatur bagaimana cara mencari sumber-sumber pembiayaan daerah untuk menunjang kegiatan sektor pelayanan publik.<sup>33</sup>

Hubungan keuangan mengatur dana perimbangan, dana bagi hasil termasuk juga kewenangan daerah dalam menerbitkan pengaturan pajak dan distribusi daerah. Adapun instrumen yang digunakan dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah terbagi beberapa jenis hubungan keuangan yaitu:<sup>34</sup> *Pertama* Dana Perimbangan dana ini bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan untuk daerah untuk membayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, *Kedua* Dana Alokasi Umum (DAU), dana ini dialokasikan dengan tujuan pemerataan dan kemampuan keuangan antar daerah untuk melakukan pembiayaan kebutuhan pengeluaran rutin dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, *Ketiga* Dana Alokasi Khusus (DAK), dana yang diteransper oleh pemerintah pusat untuk pembiayaan tertentu, dan *Keempat* adalah Dana Bagi Hasil (DBH) berasal dari penerimaan dalam pengelolaan sumber daya alam, dan juga berasal dari pengelolaan pajak dan retribusi diperuntukan untuk daerah.

Untuk memberikan kepastian hukum dan pengelolaan bidang keuangan untuk melaksanakan asas desentralisasi, hubungan kewenangan bidang keuangan diatur dengan dasar hukum, antara lain:

- a. Pasal 18A ayat (2) UUD 1945, berbunyi “Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang;

---

<sup>33</sup> Niks Devas et.al, 1989. *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*. Universitas Indonesia Press, Jakarta, hlm. 179

<sup>34</sup> W. Riawan Tjandra, 2009. *Hukum Keuangan Megara*. Grasindo, Jakarta, hlm. 173-174

- b. Pasal 279 ayat (1) UU N0.23 Tahun 2014, berbunyi “Pemerintah pusat memiliki hubungan keuangan dengan daerah untuk membiayai penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan kepada daerah;”
- c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah;
- d. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak;
- e. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan dan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
- f. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara;
- g. Peraturan Pemerintah Nomor. 55 tahun 2005 tentang Dana Perimbangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Tujuan pengaturan secara jelas dan terperinci dalam hubungan kewenangan bidang keuangan terutama dana perimbangan dan dana lain yang dialokasikan kepada daerah, adalah:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum sebagai asas legalitas dalam pengelolaan keuangan;
- b. Dalam rangka pemberdayaan masyarakat dan pemerintah daerah agar tidak tertinggal di bidang pembangunan;
- c. Untuk mengintensifkan dan menjaga aktivitas dan kreativitas terhadap perekonomian masyarakat daerah yang berbasis pada sumber daya daerah;
- d. Mendukung terwujudnya *good government* oleh pemerintah daerah melalui perimbangan keuangan secara transparan;
- e. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah secara demokrasi, efektif dan efisien dalam desentralisasi fiskal.

### **3. Dasar Hukum Pengaturan Hubungan di Bidang Kelembagaan**

Susunan organisasi pemerintah daerah merupakan salah satu aspek dapat mempengaruhi hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam negara kesatuan hubungan organisasi sangat luas ruang lingkup dan mencakup seluruh aktivitas keterkaitan penyelenggara pemerintah dalam hubungan pelayanan terhadap masyarakat dalam menjalankan asas desentralisasi.

Hubungan organisasi kelembagaan dalam pemerintahan di daerah akan mempengaruhi terhadap hubungan lainnya, seperti hubungan pengawasan, hubungan keuangan dan kegiatan-kegiatan lain yang berhubungan dengan kewenangan otonomi. Hubungan ini terlihat dari masing-masing peran dan fungsi termasuk tingkatan dalam penyelenggaraan otonomi setiap daerah. Pengaturan hubungan kelembagaan organisasi sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu: (a) sistem rumah tangga daerah, (b) ruang lingkup urusan pemerintahan, dan (c) sifat dan kualitas suatu bidang urusan.<sup>35</sup>

Kewenangan pemerintah didasarkan hubungan kelembagaan antara pemerintah pusat dan daerah dipengaruhi oleh karakteristik dari masing-masing bentuk negara. Pembagian kewenangan berdasarkan asas pembagian kekuasaan vertikal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus diimbangi pula dengan pola pertanggungjawaban setara agar kewenangan tersebut dapat dijalankan secara amanah, disamping itu terdapat adanya penyerahan dan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Hubungan kelembagaan pemerintah pusat dengan daerah meliputi bidang lain, hubungan organisasi dan kelembagaan ini melahirkan hubungan, yaitu: hubungan kewenangan, keuangan,

---

<sup>35</sup> Bagir Manan. *Hubungan Antara Pemerintah, Op. Cit*, hlm. 194-195

pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya yang dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan kewenangan, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan SDA antara pemerintah pusat dan daerah menimbulkan hubungan administrasi kewilayahan susunan pemerintah.<sup>36</sup>

Dari hubungan kelembagaan organisasi antara pemerintah pusat dan daerah diatur dalam, yaitu:

- a. Pasal 18A (1) UUD 1945, yang berbunyi “Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah;”
- b. Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah.

Hubungan organisasi dan kelembagaan antara pemerintah pusat dan daerah secara garis besar diatur pada UU No.23 Tahun 2014, termasuk juga pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang undang-undang dana perimbangan, undang-undang tentang keuangan negara, undang-undang hubungan keuangan antara pusat dan pemerintah daerah, dan undang-undang kedudukan MPR, DPD, DPR dan DPRD. Termasuk peraturan-peraturan berhubungan dengan pemerintahan daerah selalu mengatur hubungan organisasi dan kewenangannya.

### **C. Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah**

Kata hubungan berasal dari kata “*hubung*” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia artinya bersambung atau berangkaian

---

<sup>36</sup> Ni' matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah. Op. Cit.*, hlm. 25-

antara satu dengan yang lain dalam satu kesatuan.<sup>37</sup> Jadi hubungan adalah keterkaitan satu hal dengan yang lain saling membutuhkan, seperti hubungan lembaga negara, hubungan kekeluargaan, hubungan dagang, hubungan diplomatik dan hubungan dalam organisasi pemerintahan, dan hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Suatu organisasi untuk mencapai tujuan adanya aktivitas dalam hubungan, apakah hubungan bersifat horizontal dan vertikal dalam menjalankan hubungan, adanya hubungan (*organisation relation*) dari kelompok sebuah organisasi baik itu pada tingkat bawah, menengah dan hubungan tingkat daerah. *Organisation relation* sebuah komunikasi antara pribadi atau antar kelembagaan untuk mencari ide dan pemikiran untuk berkesinambungan.<sup>38</sup>

Apa bila hubungan dikaitkan dengan hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah akan memiliki pengertian dan arti tersendiri dan sangat berbeda dengan pengertian sebuah hubungan pada umumnya. Hubungan yang dimaksud adalah hubungan kewenangan terhadap hak dan kewajiban pada masing-masing tingkatan pemerintah.

Misalnya hubungan Presiden dengan Legislatif, hubungan Presiden dengan BPK, Hubungan Presiden dengan Gubernur, hubungan DPR-RI dengan MPR, hubungan Gubernur dengan DPRD, hubungan DPRD dengan DPR-RI, dan hubungan Gubernur dengan Bupati/Walikota. Adapun hubungan dimaksud adalah hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah bisa dilihat dari beberapa aspek.yaitu: <sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Departemen Pendidikan Nasional, 2016. *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Keempat*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 300

<sup>38</sup> Handoko, T. H, 2004. *Manajemen Personalialia dan Sumber Daya Manusia*. PT. Grasindo Persada: Jakarta, hlm.15

<sup>39</sup> Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, 2020. *Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers Cetakan Pertama, Depok, hlm. 122

## **1. Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dalam Aspek Historis**

Aspek ini menjelaskan terjadi sebuah negara ada beberapa persyaratan, salah satu syarat berdiri negara ada pemerintah, dan pemerintah bertanggung jawab untuk menjalankan kegiatan suatu negara, artinya pemerintah sebuah negara harus ada pemerintahan dibawahnya (pemerintah daerah) yang fungsinya sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah pusat di daerah.

Pengertian aspek historis menjelaskan pemerintah pusat adalah penggabungan dari beberapa daerah dan bersepakat menjadi sebuah negara, dan daerah bagian dari pemerintah pusat. Sebaliknya lahirnya pemerintah daerah merupakan usaha oleh pemerintah pusat untuk memperluas wilayah dan kewenangan untuk memberikan pelayanan yang merata di seluruh wilayah pemerintahan.

## **2. Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dalam Aspek Sosial**

Hubungan aspek sosial dikaitkan dengan manusia sebagai makhluk sosial terorganisir di sebuah tempat atau wadah (negara). Kumpulan masyarakat besar terdiri dari beberapa kelompok kecil saling berhubungan satu dengan lainnya, hubungan dalam masyarakat dan bernegara harus di atur, sehingga hak dan kewajiban ada keseimbangan.

Dalam hubungan aspek sosial, baik hubungan secara individual dan hubungan secara berkelompok, dan hubungan masyarakat dengan pemerintah. Dalam kegiatan sosial melahirkan hubungan administrasi sebagai kewajiban pemerintah untuk mengaturnya. Hubungan ini lahir dan terbentuk sendiri berdasarkan kelompok kepentingan.

## **3. Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dalam Aspek Yuridis**

Hubungan aspek yuridis lahir sebagai bentuk sebuah perintah dari peraturan perundang-undangan, hubungan ini

disebut hubungan legalitas yang bentuk resmi mengatur hak dan kewajiban. Hubungan ini bentuk ketaatan masyarakat, pejabat dan pemerintah terhadap peraturan perundang-undangan. Hubungan aspek yuridis melahirkan hak dan kewajiban para pihak sering disebut dengan kewenangan, terhadap kewenangan terjadi pengingkaran harus dimintai pertanggungjawabannya sebagai bentuk tanggung jawab dalam hubungan.

Dari ketiga aspek hubungan, dapat ditarik kesimpulan secara universal, dan dihubungkan dengan hubungan pemerintah pusat dengan daerah adalah sebuah hubungan yang masing-masing tingkat kewenangan (pemerintah pusat dan daerah) harus menjalankan fungsi dan kewenangan berdasarkan perintah dari peraturan perundang-undangan sebagai aspek hukumnya.

Hubungan kewenangan mempertegaskan kewenangan pemerintah pusat dan kewenangan pemerintah daerah, dalam menjalankan hubungan kewenangan tidak boleh bertentangan dan merugikan negara dalam pelaksanaannya. Hubungan ini menjelaskan kedudukan pemerintah daerah bagian dari pemerintah pusat yang terintegrasi dalam negara kesatuan. Terintegrasi hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah bersifat hierarki atau berjenjang dan harus terkoordinasi dalam objek hubungannya, seperti bidang pengawasan, keuangan, kelembagaan dan pelayanan publik.

#### **D. Jenis Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah**

Hubungan pemerintah suatu negara merupakan organ memiliki pembagian tugas dan kewenangan masing-masing tingkatan (pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota) memiliki hak dan kewajiban sebagai tanggung jawab dalam mengelola negara. Hubungan ini sebagai pelaksanaan otonomi daerah melahirkan masing-masing kewenangan.

Sebagai negara kesatuan hubungan pusat dengan daerah sebagai bentuk penentuan urusan rumah tangga daerah termasuk menjelaskan tanggung jawab dalam pengelolaan pemerintahan. Adapun hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam organisasi pemerintahan pada umumnya terdiri dari hubungan, yaitu:

### **1. Hubungan Bidang Kewenangan**

Istilah kewenangan sering dipersamakan dengan kekuasaan dan wewenang. Kewenangan dihubungkan dengan kekuasaan yang dimiliki negara untuk mengatur dan memerintah kepada pihak lain yang diperintah (*the rule and the ruled*).<sup>40</sup> Menurut Max Weber kewenangan harus berkaitan dengan hukum sebagai *asas legalitas* sehingga perbuatan dilakukan pejabat dibenarkan. Kewenangan legal yaitu wewenang berdasarkan hukum diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan negara.<sup>41</sup>

Pengertian kewenangan berasal “*wenang*” dalam bahasa Inggris *authority*, Belanda *gezag*. Menurut H.D. Stout kewenangan adalah keseluruhan aturan berkenaan penggunaan wewenang oleh pemerintahan sebagai subyek hukum publik. Artinya kewenangan memiliki dua unsur yang terkandung dalamnya, yaitu unsur aturan hukum dan unsur sifat hukum.<sup>42</sup>

Menurut C.F. Strong,<sup>43</sup> pada negara kesatuan kewenangan tertinggi terpusat pada satu badan nasional untuk menyelenggarakan kekuasaannya, dan pemerintah pusat dengan kewenangan mempunyai hak untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi, tetapi

---

<sup>40</sup> Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 35-36

<sup>41</sup> A. Gunawan Setiardja, 1990. *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*. Kanisius, Yogyakarta, hlm. 52

<sup>42</sup> Ridwan HR, 2008. *Hukum Administrasi Negara*. Rajawali Pers, Depok, hlm. 110

<sup>43</sup> C.F Strong, 2011. *Konstitusi-Konstitusi Politik Moderen*, Terjemahan, Nusa Media, Bandung, hlm. 111

tahap akhirnya kekuasaan tertinggi tetap berada di tangan pemerintah pusat. Soehino menjelaskan kewenangan pengelolaan sistem pemerintahan daerah pada prinsip harus menyesuaikan dengan sistem pemerintah pusat, yang umumnya dan sistem hubungan kewenangn sudah ditegaskan dalam UUD 1945.<sup>44</sup>

Sementara Bagir Manan dalam bukunya “Hubungan Antara Pusat dan Daerah” menjelaskan hubungan pemerintah pusat dengan daerah dalam kerangka desentralisasi berdasarkan beberapa hal, antara lain:<sup>45</sup>

- a. Permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara;
- b. Mempertahankan, pemeliharaan dan pengembangan prinsip pemerintahan asli;
- c. Kebhinnekaan sebagai modal dasar dalam perencanaan pembangunan;
- d. Negara hukum sebagai asas legalitas.

Hubungan kewenangan tidak berdiri sendiri, tetapi harus dihubungkan cara memperoleh kewenangan, termasuk dalam hubungan kewenangan pemerintah pusat dengan daerah. Adapun cara mendapat kewenangan, yaitu:

- a. Secara Atribusi

Menurut Indroharto kewenangan didapatkan atas pemberian pemerintah yang diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>46</sup> Atribusi dalam UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan pada Pasal 1 angka 22, menjelaskan pemberian kewenangan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan oleh UUD 1945 atau Undang-Undang;

---

<sup>44</sup> Soehino, 1983. *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*. Liberty, Yogyakarta, hlm. 2

<sup>45</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pemerintah, Op. Cit*, hlm. 161

<sup>46</sup> Achmat Sodik Sudrajat dkk, *Hukum Administrasi Negara, Op. Cit*, hlm. 138.

## b. Secara Delegasi

Delegasi penyerahan kewenangan pemerintah atau pejabat pemerintahan kepada badan atau pejabat pemerintah lainnya,<sup>47</sup> Sedangkan menurut HD. Van Wijk wewenang atau kewenangan yang didapat dari didelegasikan lagi kepada subdelegetaris. Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari badan atau pejabat pemerintah yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintah yang lebih rendah dengan tanggung jawab beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.<sup>48</sup>

Dalam pelimpahan kewenangan oleh pemerintah ke daerah melalui delegasi, ada beberapa persyaratan sebagai berikut:<sup>49</sup>

- a. Delegasinya harus definitif dan kewenangan sudah didelegasi tidak dapat digunakan lagi oleh pemberi kewenangan yang sudah dilimpahkan;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, delegasi bisa dilakukan hanya dimungkinkan terjadi kalau ada ketentuan undang-undang yang mengaturnya;
- c. Delegasi tidak diberikan kepada bawahan, artinya pada hubungan hierarki kepegawaian tidak dibenarkan dalam delegasikan kewenangan.

Pendelegasian kewenangan dalam tata kelola penyelenggaraan pemerintahan daerah tertuang dalam UU No. 23 Tahun 2014, yaitu memberikan hak dan kewajiban kepada daerah untuk dapat mengurus rumah tangga sendiri. Hubungan kewenangan pemerintah pusat dengan tetap berjalan sesuai tugas dan kewenangan berdasarkan asas legalitas yang dapat

---

<sup>47</sup> Lihat pada pasal 1 ayat 23 pada Ketentuan Umum terhadap Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 dengan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292

<sup>48</sup> Achmat Sodik Sudrajat dkk, *Hukum Administrasi Negara. Op. Cit.* hlm. 138

<sup>49</sup> *Ibid*, hlm. 139

membawa berbagai perubahan baru dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, salah satu perubahan menyangkut kedudukan, tugas, fungsi, dan kewenangan.

Perubahan kewenangan masuk pada bentuk organisasi, pembiayaan, pengisian personal, pemenuhan kebutuhan logistik, serta akuntabilitasnya, baik secara langsung maupun tidak langsung. Terwujudnya otonomi daerah berkaitan dengan hubungan kewenangan antara pusat dan daerah antara lain kewenangan menentukan urusan rumah tangga daerah.<sup>50</sup>

Dalam melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan berdasarkan Pasal 18 Ayat (6) UUD 1945, menjelaskan Pemerintah Daerah berhak membentuk peraturan daerah dan peraturan lain. Hal ini menjadi pertanyaan dalam bentuk produk hukum apakah pemerintah daerah mengatur tentang pelaksanaan urusan pemerintahan daerah tersebut.<sup>51</sup>

Hubungan kewenangan supaya tidak terjadi penyalagunaan kekuasaan (*abuse of power*) oleh pemerintah daerah, termasuk juga hubungan pengawasan sehingga program kerja yang didelegasikan bisa berjalan dilakukan koordinasi dengan pemerintahan di atasnya, dan pemerintah pusat sebagai supervisi dalam menjalankan pembangunan di daerah.

## **2. Hubungan Bidang Keuangan**

Keuangan negara memiliki substansi dalam arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas keuangan negara meliputi hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang termasuk barang milik negara yang tidak tercakup dalam anggaran negara.<sup>52</sup> Sedangkan dalam arti sempit keuangan negara terbatas

---

<sup>50</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah. Op. Cit*, hlm. 15

<sup>51</sup> 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* Volume. 15 (2), hlm. 1-18

<sup>52</sup> Lihat Penjelasan Umum Bagian Ke-3 Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Negara Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dengan

pada hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tercantum dalam anggaran negara untuk tahun yang bersangkutan, penetapan keuangan negara dalam arti luas tidak terlepas dari pendekatan yang dilakukan secara normatif.<sup>53</sup>

Oleh karena itu, keuangan negara dalam arti luas meliputi satu kesatuan yang tidak terpisahkan yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), keuangan negara pada badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah. Dengan demikian keuangan negara dalam arti luas mengandung substansi tidak terbatas pada anggaran pendapatan dan belanja negara saja. Sedangkan keuangan negara dalam arti sempit merupakan bagian dari keuangan negara dalam arti luas.<sup>54</sup>

#### **a. Pengertian hubungan keuangan**

Dalam hubungan dengan negara, pengertian keuangan negara dalam arti sempit merupakan anggaran pendapatan

---

Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286. Menjelaskan dari obyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subyek yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan Pertanggung- jawaban. Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

<sup>53</sup> Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati Djafar, 2017. *Hukum Keuangan Negara: (Teori dan Praktik)*. Rajawali Pers Edisi ketiga, Cetakan kelima, Depok, hlm. 10

<sup>54</sup> W. Riawan Tjandra, 2009, *Hukum Keuangan Negara*. Grasindo, Jakarta, hlm. 10

dan belanja negara atau anggaran negara. Substansi keuangan negara dalam arti sempit berbeda dengan substansi keuangan negara dalam arti luas sehingga keduanya tidak boleh dipersamakan secara yuridis. Dengan demikian substansi keuangan negara dalam arti sempit adalah anggaran pendapatan dan belanja negara yang ditetapkan setiap tahun dalam bentuk undang-undang.<sup>55</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie,<sup>56</sup> hubungan keuangan berkaitan dengan kegiatan terhadap pendapatan dan pengeluaran itu pada mulanya di pahami sebagai keuangan negara. yang di maksud dengan uang atau keuangan negara dalam UUD 1945 sebelum perubahan adalah anggaran pendapatan dan belanja negara saja. Dalam pengertian sempit diasumsikan bahwa semua uang negara, masuk dan keluarnya melalui anggaran pendapatan dan belanja negara, tidak ada uang lain yang termasuk pengertian uang negara di luar anggaran pendapatan dan belanja negara. bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara memiliki dua aspek, yaitu perhitungan pendapatan negara dan perhitungan belanja negara.

Berdasarkan pengertian keuangan negara dari pendekatan objek, adalah hak dan kewajiban negara yang dapat di nilai dengan uang yang diperluas dengan cakupannya, yaitu termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Dengan demikian pengelolaan keuangan negara dapat di kelompok kedalam:

1. Subbidang pengelolaan fiskal;
2. Subbidang pengelolaan moneter; dan

---

<sup>55</sup> Muhammad Djafar Saidi dkk, 2017. *Hukum Keuangan Negara: (Teori dan Praktek)*. Rajawali Pers Edisi ketiga Cetakan kelima, Depok, hlm. 11-12

<sup>56</sup> Jimly Asshiddiqie, 2007. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Gramedia Persada, Jakarta, hlm. 70-72

### 3. Subbidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Pengelolaan keuangan negara subbidang pengelolaan moneter berkaitan dengan kebijakan dan pelaksanaan kegiatan sektor perbankan dan lalu lintas moneter baik dalam maupun luar negeri. Meliputi sistem pembayaran, sistem lalu lintas devisa, dan sistem nilai tukar. Adapun bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan meliputi pengelolaan perusahaan negara/daerah. Pengelolaan keuangan negara subbidang kekayaan negara yang dipisahkan berkaitan dengan kebijakan dan pelaksanaan kegiatan di sektor Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/BUMD) yang orientasinya mencari keuntungan (*profit motive*).

Untuk dapat mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan diperlukan penyelenggara secara profesional, terbuka dan bertanggung jawab sesuai kewenangan berdasarkan dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam UUDNKRI 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 23C. tindak lanjut mengenai keuangan negara ditetapkan melalui peraturan perundang-undangan diantara UU No.17 Tahun 2003 dan UU No.1 Tahun 2022. Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pokok keuangan negara telah dijabarkan ke dalam asas-asas umum pengelolaan keuangan yang meliputi baik asas-asas yang telah lama di kenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisitas maupun asas-asas baru sebagai pencerminan penerapan kaidah-kaidah yang baik (*best practices*) dalam pengelolaan keuangan negara.

Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yang berkaitan pendapatan daerah dan sumber daya alam (SDA) yang sebagian besar di miliki daerah, tentunya akan sangat membantu dalam pelaksanaan otonomi daerah,

termasuk dana transfer dari pemerintah pusat untuk pembiayaan pembangunan. Berlimpahnya sumber daya daerah dan partisipasi masyarakat untuk mengisi pembangunan tidak akan sama di masing-masing provinsi, ketidaksamaan melahirkan adanya kesenjangan pembangunan.

Kesenjangan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi yang dihadapi seperti daerah yang tidak memiliki SDA yang banyak dan miskin akan mendapat dan akan adanya kekuatiran dapat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi serta banyaknya pendapatan daerah yang mereka terima, terhadap daerah otonom akan diberikan tuntutan agar bisa mencari sumber alternatif untuk mendapatkan sumber pembiayaan dan bantuan dari pemerintahan pusat.<sup>57</sup>

Desentralisasi diharapkan membawa perubahan dalam pencapaian tujuan otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pelaksanaan otonomi daerah yang di sertai 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.

---

<sup>57</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara. Op, Cit*, hlm. 197

Dua instrument penting dalam konteks desentralisasi fiskal adalah kewenangan memungut pajak (*taxing power*) dan transfer daerah. Untuk saat ini sulit mengharapkan pajak dan retribusi daerah sebagai komponen pendapatan asli daerah (PAD). Kontribusi pendapatan asli daerah sesuai dengan Undang-undang Nomor. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Pajak dan retribusi 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 ini dikhawatirkan dapat mengacaukan ketiga azas dana perimbangan yang di atur 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 yang dicabut UU No.1 Tahun 2022, juga berimplikasi pada pertentangan perimbangan keuangan yang masih memasukan kedua komponen ini. Dalam melaksanakan desentralisasi fiskal, menurut prinsip *money should follow functions* merupakan prinsip yang harus diperhatikan dan dilaksanakan. Artinya setiap penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintah

membawa konsekuensi pada anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut.<sup>58</sup> Dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal diperlukan keberadaan pemerintah pusat yang 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.<sup>59</sup>

#### **b. Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah**

Perimbangan keuangan,<sup>60</sup> antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menunjukkan adanya subsistem dalam sistem keuangan negara sebagai konsekuensi dari adanya pembagian tugas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pelaksanaan asas desentralisasi yang didasarkan atas penyerahan tugas oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan mempertimbangkan stabilitas dan keseimbangan fiskal.

Pengelolaan perimbangan keuangan diatur dalam Bab XI Pasal UU No.23 tahun 2014 dan UU No.1 Tahun 2022 yang intinya dengan adanya perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam pendanaan dan pembiayaan untuk penyelenggaraan terhadap asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (*medebowind*).<sup>61</sup> Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah diartikan sebagai sebuah sistem mengatur bagaimana caranya sejumlah

---

<sup>58</sup> Muhammad Djafar Saidi dkk, 2017. *Hukum Keuangan Negara: (Teori dan Praktek)*. Rajawali Pers Edisi ketiga Cetakan kelima, Depok, hlm. 201-202

<sup>59</sup> Adissya Mega Christia, 2019. Desentralisasi Fiskal Dan Otonomi Daerah di Indonesia. *Law Reform* 15 (01). hlm, 149-167

<sup>60</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan, Op. Cit.* hlm, 175

<sup>61</sup> Muhammad Djafar Saidi dkk, *Hukum Keuangan. Op. Cit.* hlm. 6

dana dibagikan di antara tingkatan pemerintah dan bagaimana cara mencari sumber-sumber pemberdayaan daerah untuk menunjang kegiatan-kegiatan sektor publiknya.<sup>62</sup>

Sesuai dengan asas penyelenggaraan keuangan *money follows function* penyerahan kewenangan daerah harus dibarengi dengan penyerahan sumber pembiayaan dari pemerintah pusat, sehingga daerah dapat melaksanakan urusannya sendiri di mana sumber pembiayaan juga diserahkan bersamaan dengan tugas pemerintahan, terlaksananya pengelolaan perimbangan keuangan akan terwujudnya cita-cita kemandirian daerah dapat direalisasikan. Sumber-sumber pembiayaan yang diserahkan kepada daerah itu nantinya akan dimanifestasikan lewat struktur PAD yang kuat, dan PAD ini lah sumber pembiayaan yang memang benar-benar di gali dari daerah itu sendiri, sehingga dapat mencerminkan keadaan riil daerah. Perimbangan keuangan juga akan menguatkan struktur pendapatan daerah untuk memiliki kemampuan pembiayaan kegiatan pemerintahan.

Sementara Dana Alokasi Umum (DAU) dan berbagai bentuk dana transper lainnya dari pemerintah pusat hanya bersifat sebagai pendukung bagi pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di daerah sebagai suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah untuk pemerataan antar daerah secara adil dan proporsional, demokrasi dan transparansi dengan

---

<sup>62</sup> Robert A. Simanjuntak, "*Transfer Pusat ke Daerah: Konsep dan Praktik di Beberapa Negara*," dalam Machfud Sidik et.al (eds), "*Dana Alokasi Umum (DAU): Konsep, Hambatan dan Prospek di Era Otonomi Daerah*", (Jakarta: Penerbit Buku Kompas), hlm. 23, dikutip pula pada Safri Nugraha, dkk, "*Hukum Administrasi Negara*", Jakarta: (CLGS, 2 (07), hlm. 260

memperhatikan potensi, kondisi terhadap kebutuhan daerah sesuai dengan kewajiban dan pembagian kewenangan.

Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan tujuan, yaitu:

1. Menjaga keseimbangan keuangan dalam pembiayaan kegiatan-kegiatan pemerintah di daerah;
2. Menjaga kebersinambungan pembangunan yang ada di daerah;
3. Mendukung kewenangan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan otonomi daerah;
4. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pelayanan publik.

Dengan demikian terlihat jelas fungsi dan sumber dari dana perimbangan yang pendanaannya bersumber dari APBN yang terdiri dari Dana Bagi Hasil, (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK). Selain membantu daerah dana perimbangan untuk mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintah antara pusat dan daerah, perimbangan keuangan juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan dan kesenjangan antar daerah.

### **3. Hubungan Bidang Pengawasan**

Hubungan pusat dan daerah dengan menyerahkan sebagian wewenang pemerintahannya kepada daerah untuk diatur dan di urus sendiri sebagai urusan rumah tangga daerah (otonom).<sup>63</sup> Agar wewenang yang telah diserahkan oleh pusat kepada daerah tidak disalahgunakan diperlukan pengawasan. Hubungan pengawasan bertujuan mencegah timbulnya bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari hal-hal yang telah diberikan pencegahan ((*preventif*) dan menindak atau memperbaiki penyimpangan yang terjadi (*represif*).

---

<sup>63</sup> Widodo Ekathahjana, 2008. *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dan Sistem Peradilannya di Indonesia*. Pustaka Sutra. Jakarta, hlm. 39

Menurut Bagir Manan. 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 secara tegas ditentukan dalam undang-undang, pengawasan tidak berlaku atau tidak diterapkan terhadap hal yang tidak ditentukan atau berdasarkan undang-undang.<sup>64</sup> Menurut Ateng Syafrudin, pengawasan kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah suatu proses di mana kegiatan ditujukan untuk menjamin agar pelaksanaan pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku secara umum.

Prajudi Atmosudirdjo menjelaskan 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 Sujatmo pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Pengawasan unsur terpenting dalam proses manajemen pemerintahan memiliki peran sangat strategis untuk terwujudnya pemerintahan dan pembangunan.<sup>65</sup>

Pengawasan adalah kegiatan mengawasi dan melihat sesuatu kegiatan dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan mengawasi, sedangkan *controlling* disamping melakukan pengawasan juga melakukan kegiatan pengendalian,

---

<sup>64</sup> Derita Prapti Rahayu, 2015. Pengawasan Preventif Sebagai Kontrol Pusat Terhadap Daerah Di Era Reformasi. *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* Volume. 2 No.3, hlm. 444-462

<sup>65</sup> Agus Kusnadi, 2017. Re-Evaluasi Hubungan Pengawasan Pusat Dan Daerah Setelah Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. *Jurnal Arena Hukum* Volume.10 No. 1, hlm. 61-77

menggerakkan, memperbaiki dan meluruskan menuju arah yang benar. Melalui 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.<sup>66</sup>

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

Pengawasan dalam hubungan pemerintah pusat dengan daerah adalah semua aktivitas yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dalam upaya memastikan bahwa hasil aktual sesuai dengan hasil direncanakan, pengawasan merupakan fungsi yang menjamin bahwa kegiatan-kegiatan dapat memberikan hasil seperti yang diinginkan. Pengawasan upaya sistematis untuk menetapkan kinerja aktual dengan standar yang telah ditentukan, untuk menetapkan apakah telah terjadi penyimpangan dan perbaikan diperlukan, pengawasan bertujuan untuk menjamin semua sumber daya pemerintah daerah telah digunakan seefektif dan seefisien sebagaimana ditetapkan dalam program kerja pemerintahan.

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya penyimpangan atas tujuan yang akan di capai, pengawasan diharapkan membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan. Pengawasan tercipta suatu aktivitas yang

---

<sup>66</sup> Bambang Sugianto dkk, 2019. Peran Insfektorat Dalam Pengawasan Internal Pada Pemerintah Daerah”. *Jurnal Hukum LEX LIBRUM STIH Sumpah Pemuda*, Volume. 6 No.1, hlm 93-106

berkaitan dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan.

Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan dan program pemerintah daerah dijalankan dan sampai sejauh mana 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.

#### **4. Hubungan Bidang kelembagaan Pemerintahan Daerah**

Hubungan pemerintah pusat dengan daerah dapat dipengaruhi pada susunan kelembagaan terkhusus negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi.<sup>67</sup> Kewenangan dijalankan pemerintah pusat sangat luas dan mencakup seluruh warga negara yang ada baik di dalam maupun di luar negeri, oleh karena itu mutlak dilakukan pendelegasian kewenangan (*delegation of authority*) dalam rangka desentralisasi maupun dekonsentrasi.<sup>68</sup>

Susunan kelembagaan pemerintah daerah salah satu aspek dapat mempengaruhi hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, adapun persoalan yang dapat ditengahkan dalam hubungan ini masalah kewenangan terhadap organisasi perangkat daerah (OPD).<sup>69</sup> Oleh karena itu untuk mencegah konflik hubungan dalam pembentukan organisasi perangkat daerah harus diikuti dengan tindakan urusan-urusan pemerintahan apa yang akan didelegasikan dan dijalankan oleh satuan pemerintahan daerah. tindakan ini sebagai konsekuensi pelaksanaan asas desentralisasi.

Pelaksanaan asas desentralisasi otonomi daerah dalam hubungan organisasi pemerintahan di daerah akan mempengaruhi hubungan pusat dengan daerah, ini akan terlihat

---

<sup>67</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op, Cit*, hlm.24

<sup>68</sup> *Ibid*

<sup>69</sup> *Ibid*, hlm.25

dari peran dan fungsi masing-masing susunan atau tingkatan dalam penyelenggara otonomi daerah. Adapun faktor yang dapat mempengaruhi dalam hubungan organisasi antara pemerintah pusat dan daerah, yaitu:<sup>70</sup>

- a. Sistem rumah tangga daerah itu sendiri;
- b. Ruang lingkup terhadap urusan kewenangan pemerintahan di daerah;
- c. Sifat dan kualitas dari kewenangan yang didelegasikan ke daerah.

Hubungan kelembagaan Indonesia sebagai negara kesatuan dalam menjalankan kewenangan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat sangat luas dan mencakup seluruh kepentingan warga negara, dengan luas wilayah dan jangkauan yang sulit dan disebabkan faktor wilayah dan politik kedaerahan, oleh karena itu pemerintahan pusat berkewajiban mendelegasikan kewenangan. Pembagian kewenangan ini antara pemerintah pusat dengan daerah dipengaruhi karakteristik daerah.<sup>71</sup>

Pembagian kewenangan hubungan organisasi pemerintahan harus diikuti dan diimbangi mekanisme pola pertanggungjawaban yang kewenangan dapat dilaksanakan secara amanah. Pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat ke daerah baik berbentuk pemerintah daerah atau pejabat pemerintah pusat di daerah perlu diikuti dengan pembinaan dan pengawasan untuk mencegah penyimpangan atau meminimalisir kerugian negara dalam pengelolaan keuangan daerah.

Dengan demikian dapat disimpulkan otonomi daerah bukan sekedar mekanisme pemerintahan untuk mewujudkan administrasi negara yang efektif dan efisien, akan tetapi

---

<sup>70</sup> Bagir Mana, *Hubungan Antara Pemerintah. Op. Cit*, hlm.194

<sup>71</sup> Sadu Wasistiono. 2004. Kajian Hubungan Antara Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah “Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan”, *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*, Volume. 1 Edisi Kedua, hlm. 9

otonomi adalah salah satu garda terdepan untuk menjaga negara kesatuan.<sup>72</sup> Sebagai penjaga dan memelihara negara kesatuan, otonomi memikul beban dan pertanggungjawaban pelaksanaan tata pemerintahan yang demokratis berdasarkan atas hukum untuk mewujudkan pemerataan kesejahteraan, keadilan di bidang ekonomi, politik maupun sosial dengan menghormati dan menjunjung tinggi perbedaan antar daerah.

Hubungan kelembagaan dalam struktur pemerintahan antara pemerintah pusat dengan daerah dalam otonomi daerah yang berjalan selama ini sebagai perpindahan kewajiban pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk masyarakat, akan tetapi substansi adanya otonomi daerah secara politik dan ekonomi agar pembangunan dan pertumbuhan ekonomi berlangsung secara adil dan merata di daerah.<sup>73</sup> Dalam otonomi daerah pemerintah pusat menetapkan masalah urusan wajib dan konkuren yang jadi kewenangan pemerintahan daerah yang masih mengarah ke desentralisasi.

Otonomi daerah di samping mengatur urusan pemerintahan, juga membangun kehidupan berdemokrasi dalam konteks penyelenggara negara (*eenheidstaat*). Otonomi daerah merupakan wadah kehidupan demokrasi melalui wakil mereka di legislatif yang turut serta dalam menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan otonomi yang di bangun dalam pembentukan peraturan daerah sebagai dasar hukum penyelenggaraan rumah tangga sendiri.<sup>74</sup> Adanya pembagian kekuasaan secara vertikal antara pemerintah pusat dengan daerah yang diberikan kewenangan tetap membutuhkan kontrol

---

<sup>72</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi... Op-Cit*, hlm. 7

<sup>73</sup> Septi Nur Wijayanti, 2016. Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, *Jurnal Media Hukum* Volume.23 No.2, hlm. 186-199

<sup>74</sup> Ni'matul Huda, 2014. *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 411

dan kendali dari pemerintah pusat dengan tujuan pelaksanaan otonomi bisa berjalan dengan baik.<sup>75</sup>

Hubungan kelembagaan antara pemerintah pusat dengan daerah tidak lain untuk mensinkronisasikan Program Strategis Nasional (PSN) yang dilaksanakan di daerah, program ini didelegasikan kepada organisasi pemerintah daerah sebagai pelaksanaannya dan pemerintah pusat bertanggung jawab dari aspek pembiayaan dan supervisi dari kegiatan, hubungan ini dapat disimpulkan walaupun daerah bersifat otonom, tetapi hubungan kelembagaan merupakan satu kesatuan dalam bentuk pembagian tugas.

---

<sup>75</sup> Bambang Suginato dan Evi Purnamawati, 2022. *Hukum Administrasi Negara “dalam Kajian dan Praktik”*, Deepublish, Yogyakarta, hlm, 101



# BAB V

## ASAS-ASAS PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

### **A. Asas Umum Pemerintahan Daerah**

Keberadaan pemerintahan daerah sebagai alat ditugaskan oleh UUD1945 untuk menciptakan dan mewujudkan kesejahteraan serta pelayanan yang baik terhadap masyarakat dan untuk mengurangi fungsi sentralisasi yang selalu berpusat pada pemerintah pusat sebagaimana dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertujuan penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya.<sup>76</sup>

Untuk meningkatkan kualitas pelayanan penyelenggara pemerintahan serta mendukung terlaksana reformasi birokrasi, maka tugas pemerintahan dilaksanakan oleh kekuasaan eksekutif dalam hal ini pemerintah, baik pemerintah pusat dan pemerintah daerah dibawah pimpinan Presiden bersama para

---

<sup>76</sup> Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah. Op. Cit.* hlm. 4

administrator negara yang ada dan bekerja di seluruh wilayah kedaulatan negara Indonesia.

Hakikat kebijakan otonomi daerah, pemerintah berusaha mendekatkan diri dengan diperintah dalam hal ini masyarakat, kedekatan ini diharapkan pemerintah akan mampu untuk menemukan dan paham dengan baik dan benar tentang apa menjadi keluhan atau masalah dihadapi oleh warga masyarakat.<sup>77</sup> Tujuan utama penerapan otonomi daerah di Indonesia adalah untuk meningkatkan kemampuan dan keefektifan pemerintah daerah meningkatkan pelayanan publik. Sistem sentralisasi yang diterapkan sebelumnya dianggap sebagai faktor penyebab rendahnya pelayanan publik di daerah karena adanya beberapa faktor penyebabnya. 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, dan akuntabilitas terhadap pelayanan publik oleh pemerintah daerah masih rendah karena pemerintah daerah lebih memiliki akuntabilitas kepada pemerintah pusat dibandingkan kepada masyarakat. Rendahnya akuntabilitas terhadap masyarakat yang dilayani menyebabkan pemerintah daerah tidak memperhatikan mutu pelayanan, keefektifan maupun efisiensi dalam penyelenggaraan pelayanan.<sup>78</sup>

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

---

<sup>77</sup> Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan..Op-Cit.*, hlm. 9

<sup>78</sup> Suryo Pratolo, 2011. Peran Otonomi Daerah Untuk Meningkatkan Fungsi Pengelolaan Keuangan Daerah Sebagai Instrumen Manajemen Dalam Kebijakan Alokasi Belanja Pelayanan Publik. *Jurnal Akuntansi Dan Investas* 12 (01) hlm. 36-59

penyelenggaraan pemerintah daerah termasuk sistem birokrasi dengan diterbitkannya UU No.30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Kehadiran UU No.30 Tahun 2014, mendorong pemerintah daerah untuk melakukan pelayanan publik dengan maksimal dan 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 menjalankan urusan pemerintahan di daerah sesuai asas otonomi yang seluas-luasnya, baik gubernur, bupati dan walikota 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.

Otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan pelayanan masyarakat, begitupun dengan pembangunan berdemokrasi. Ketika daerah otonom menjalankan otonomi daerahnya, daerah tersebut dapat meningkatkan daya saing beserta pemberdayaan masyarakat. Selain itu otonomi daerah 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 dimaknai sebagai wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah yang melekat baik pada negara kesatuan maupun pada negara serikat.

Otonomi daerah terhadap negara kesatuan lebih terbatas dibandingkan dengan otonomi daerah pada negara serikat. Kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah di negara kesatuan meliputi segenap kewenangan pemerintahan, kecuali beberapa urusan yang dipegang oleh pemerintah pusat.<sup>79</sup> 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 asas penyelenggara pemerintahan daerah menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdiri atas asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan.<sup>80</sup>

### **1. Asas Desentralisasi**

Asas desentralisasi adalah penyerahan sebuah wewenang yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom,<sup>81</sup> untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara etimologis, desentralisasi berasal dari bahasa latin yang berarti *de* adalah lepas dan *centrum* adalah pusat, sehingga desentralisasi dapat diartikan melepaskan diri dari pusat, namun bila dilihat dari sudut ketatanegaraan desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (*daerah otonom*).<sup>82</sup>

Pemahaman terhadap asas desentralisasi banyak perbedaan dalam pemaknaannya oleh ahli hukum itu sendiri,

---

<sup>79</sup> Gunawan A Tauda, 2018. Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. *Administrative Law & Governance Journal* 11 (10) hlm. 413-435.

<sup>80</sup> Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah. Op. Cit.* hlm. 67-68

<sup>81</sup> Lihat pada Pasal 1 ayat (8). Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

<sup>82</sup> Achmad Sodik Sudrajat dkk, *Hukum Administrasi Negara. Op. Cit.* hlm. 120-121

antara lain menurut 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.<sup>83</sup>

Sedangkan menurut Amrah Muslimin ada tiga jenis dalam mengartikan desentralisasi yaitu:<sup>84</sup>

- a. Desentralisasi politik adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat, 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. Mengenai pengertian desentralisasi politik di atas, menurut Bagir Manan tidak lain adalah desentralisasi teritorial, karena faktor daerah menjadi salah satu unsurnya.

Sedangkan Bagir Manan 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 Hans Kelsen mengatakan desentralisasi merupakan salah satu bentuk negara, dimana pengertian desentralisasi bertalian dengan pengertian negara, negara adalah tatanan hukum (*legal order*), desentralisasi menyangkut sistem tatanan

---

<sup>83</sup> *Ibid*, hlm, 122

<sup>84</sup> Amrah Muslimin, 1986. *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*. Alumni Bandung Cetakan ketiga. Bandung. hlm. 30-31

hukum dalam kaitannya dengan wilayah negara, dan hukum berlaku sah pada wilayah yang berbeda. Artinya baik Bagir Manan maupun Hens Kelsen memahami desentralisasi terdapat perbedaan.<sup>85</sup>

Sedangkan Joseph Riwo Kaho melihat desentralisasi lebih kepada tujuannya, sehingga desentralisasi, yaitu:<sup>86</sup>

- 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 pembangunan 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

---

<sup>85</sup> Achmad Sodik Sudrajat dkk, *Hukum Administrasi Negara. Op. Cit.* hlm. 121-122

<sup>86</sup> *Ibid.* hlm. 123

kepentingan dari kelompok yang mendiami suatu daerah. Pelaksanaan desentralisasi memang memiliki banyak kelebihan, diantaranya yaitu:<sup>87</sup>

- 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. Adapun kekurangan dari pemberlakuan desentralisasi dalam 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

---

<sup>87</sup> Ateng Syaifudin, 2016. *Asas-Asas Otonomi Daerah Untuk Percepatan Pembangunan*, PT. Citra Aditya Bakti Cetakan kedua. Depok, hlm. 45-46

Pusat kepada organ-organ otonom yaitu kepala daerah dan DPRD (Provinsi dan Kabupaten/Kota),<sup>88</sup>

Sedangkan menurut Selo Sumarjan sistem desentralisasi adalah sistem pemerintahan yang paling sesuai dengan kondisi geografis dan politik Indonesia. Adapun maksud sistem desentralisasi, yaitu:<sup>89</sup>

- 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 sistem 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 di daerah untuk kepentingan umum, serta kekuatan daerah dapat diikutsertakan dalam mengembangkan pembangunan di daerah masing-masing sesuai dengan kearifan lokal daerah itu sendiri;
- d. Untuk mempertinggi efektifitas dan efisiensi 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 efisien.

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

---

<sup>88</sup> Musanef, 2000, *Sistem Pemerintahan Di Indonesia*. Gunung Agung, Cetakan Ketiga, Jakarta, hlm. 21

<sup>89</sup> *Ibid.* hlm. 23

dari desentralisasi politik, melimpahkan kuasa atau wewenang di bidang politik pada pemerintah daerah 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:<sup>90</sup>

- 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.

Pasal 1 butir (8) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi, terhadap pasal tersebut memiliki artian:<sup>91</sup>

- a. Dilihat dari sudut politik

Desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya menimbulkan tirani.

---

<sup>90</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pemerintah, Op. Cit*, hlm. 25-26

<sup>91</sup> Bambang Yudhoyono, *Otonomi Daerah..Op-Cit*, hlm. 21-22

- b. Dalam bidang politik  
Penyelenggaraan desentralisasi tindakan pendemokrasian untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
- c. Dari segi tehnik organisasi pemerintahan  
Berdirinya pemerintahan daerah adalah semata-mata untuk mencapai tujuan suatu pemerintahan yang lebih efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada pemerintah daerah.
- d. Desentralisasi jabatan yaitu pemancaran kekuasaan dari atasan kepada bawahan sehubungan dengan kepegawaian atau jabatan, dengan maksud untuk meningkatkan kelancaran kerja.
- e. Desentralisasi kenegaraan yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur daerah dalam lingkungan sebagai usaha untuk mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara.<sup>92</sup>
- f. Dari sudut pembangunan ekonomi  
Desentralisasi diperlukan karna pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut. Dalam pelaksanaan asas desentralisasi pada daerah otonomi, tentu banyak menimbulkan persoalan yang dihadapi daerah, terutama daerah-daerah yang dukungan sumber daya daerah yang terbatas dan faktor pengelolaannya terbatas dengan kurangnya dukungan sumber daya manusia, terutama daerah-daerah yang sering konflik. Maka untuk terwujudnya dan berhasilnya desentralisasi setidaknya ada lima kondisi menjadi perhatian pemerintahan daerah, di antara:
  - a. Kerangka kerja desentralisasi harus memperhatikan kaitan antara pembiayaan lokal dan wewenang fiskal dan fungsi

---

<sup>92</sup> Achmad Sodik Sudrajat dkk, *Hukum Administrasi Negara, Loc. Cit*, hlm. 122

- dan tanggung jawab pemberian pelayanan oleh pemerintah daerah;
- b. Masyarakat setempat harus diberi informasi mengenai kemungkinan biaya pelayanan dan penyampaian serta sumber-sumbernya, dengan harapan keputusan yang diambil oleh pemerintah daerah harus bermakna;
  - c. Masyarakat memerlukan mekanisme untuk menyampaikan pandangannya yang dapat mengikat politikus sebagai upaya mendorong masyarakat untuk berpartisipasi;
  - d. Harus ada sistem akuntabilitas yang berbasis pada publik, dan informasi yang transparan yang memungkinkan masyarakat untuk memonitor efektivitas kinerja pemerintah daerah;
  - e. Instrumen desentralisasi seperti kerangka institusional yang sah, struktur tanggung jawab pemberian layanan dan sistem pemberian fiskal antara pemerintah harus di desain untuk mendorong sasaran-sasaran politikus.<sup>93</sup>

## **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.

---

<sup>93</sup> *Ibid*, hlm. 124

Menurut Laica Marzuki, dekonsentrasi adalah *ambtelijke decentralisatie* atau *delegatie van bevoegdheid*, yaitu pendelegasian kewenangan dari alat kelengkapan negara di pusat kepada instansi di bawahnya, untuk melakukan pekerjaan tertentu dalam terselenggaranya pemerintahan.<sup>94</sup> Sedangkan M Solly Lubis mengungkapkan bahwa dekonsentrasi adalah 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.<sup>95</sup>

Sedangkan Amrah Muslimin menjelaskan dekonsentrasi pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat bawahan dalam lingkungan administrasi sentral yang menjalankan pemerintahan atas nama pemerintah pusat, seperti gubernur, walikota, camat, pelimpahan kewenangan dilakukan kepada alat pemerintah pusat yang berada di daerah.<sup>96</sup>

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 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 diserahi wewenang ini tidak memiliki kuasa untuk membuat suatu aturan tentang pelaksanaan dekonsentrasi dan mereka diwajibkan untuk menjalankan aturan

---

<sup>94</sup> Andrian Sutedi, 2009. *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah*. Sinar Grafika, Cetakan pertama. Jakarta, hlm. 213-214

<sup>95</sup> M. Solly Lubis, 1983. *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-Undangan Pemerintah Daerah*. Alumni Bandung, Cetakan kedua. Bandung, hlm. 35

<sup>96</sup> Amrah Muslimin, 1985. *Beberapa Asas dan Pengertian Pokok Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*. Alumni. Bandung. hlm. 47

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 memaknai dekonsentrasi sebagai desentralisasi jabatan, bahwa penyerahan kekuasaan dari atasan kepada bawahan sehubungan dengan kepegawaian atau jabatan dilakukan dengan maksud untuk meningkatkan kelancaran kerja.

Sedangkan dekonsentrasi menurut R.G Kertasapoetra, pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau juga kepala instansi vertikal tingkat atas kepada pejabat-pejabat bawahannya di daerah. Pelimpahan wewenang merupakan tugas jabatan diserahkan kepada pemerintah daerah otonom baik tingkat provinsi, dan kabupaten/kota, serta kepada badan atau perusahaan yang mempunyai tugas lembaga negara sebagai perusahaan publik (*public corporation*), serta mengartikan dekonsentrasi sebagai:<sup>97</sup>

---

<sup>97</sup> Miftah Thoha, 2014. *Birokrasi Dan Dinamika Kekuasaan*, PT, Prenada Media Group Cetakab Pertama. Jakarta, hlm. 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 menyerahkan 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 tidak menghilangkan kewenangan pemerintah pusat, karena instansi di bawahnya melakukan tugas atas nama pemerintah pusat, dan delegasi kewenangan *delegatie van bevoegdheid* bersifat instruktif. Pelaksanaan asas dekonsentrasi terdapat beberapa kelebihan, 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 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan secara jelas bahwa dekonsentrasi sebagai pelimpahan wewenang pemerintahan. 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. 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 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.<sup>98</sup> Sedangkan Ani Sri Rahayu tugas pembantuan 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.<sup>99</sup>

Pasal 1 ayat (11) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan tugas pembantuan 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.

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

---

<sup>98</sup> Achmad Sodik Sudrajat dkk, *Hukum Administrasi Negara. Op. Cit*, hlm. 126-127

<sup>99</sup>Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah. Op. Cit*, hlm. 67-68

kepada yang menugaskannya. Adapun unsur terkandung dalam tugas pembantuan, yaitu:

- a. Ada urusan pemerintahan dari satuan pemerintahan tingkat lebih atas harus dibantu pelaksanaannya oleh pemerintahan daerah;
- b. Bantuan tersebut dalam bentuk penugasan 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, sebagai langkah awal dalam persiapan ke arah penyerahan penuh dikaitkan dengan tugas antara tugas pembantuan dengan desentralisasi dalam melihat hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, seharusnya bertolak dari:

- a. Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi dan pertanggungjawaban 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. Adapun perbedaan secara mendasar antara otonomi dengan tugas pembantuan, kalau otonomi adalah penyerahan penuh dan tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.

## **B. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang Baik**

Selain ketiga asas yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan penyelenggaraan otonomi daerah, terdapat

juga asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan, 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 dalam UU No. 23 Tahun 2014, terdapat juga Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik atau disingkat dengan (AUPB) merupakan prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat di daerah dalam melaksanakan otonomi daerah yang diatur pada Pasal 10 ayat (1) UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Pelaksanaan Asas-Asas Umum Pemerintah Yang Baik (AUPB), meliputi asas kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum dan pelayanan yang baik sebagaimana diatur dalam UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan 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 di atur di dalam produk hukum yaitu undang-undang supaya pemerintah daerah sebagai instansi pemerintah selaku penyelenggara administrasi publik dan individu atau masyarakat penerima layanan publik.

Dalam negara hukum moderen, tugas dan wewenang pemerintah tidak hanya menjaga ketertiban dan keamanan, tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum. Munculnya konsep membawa konsekuensi terhadap peran pemerintah dalam pelaksanaan pelayanan terhadap masyarakat lebih makin luas, negara merupakan suatu organisasi yang dijalankan oleh pemerintah yang memiliki tujuan tertuang dalam UUD 1945 pada pembukaan alenia keempat yang mengidentifikasi bahwa

Indonesia adalah negara hukum yang menganut konsep *welfarestate* bertujuan mewujudkan kesejahteraan umum.

Dalam konteks itu, penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia terkait erat dengan pola pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah, karena dalam penyelenggaraan desentralisasi, selalu ada dua unsur penting, yaitu pembentukan otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus bagian-bagian tertentu urusan pemerintahan.

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab secara proporsional dan berkeadilan. Atas dasar itu konstitusi yang dianut negara kesatuan memilih penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasikan. Desentralisasi berimplikasi terhadap kewenangan pemerintah daerah yang cukup luas, khususnya penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah, desentralisasi sebuah pergeseran penyelenggaraan pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi dengan tujuan untuk meningkatkan kemampuan dan tanggung jawab politik daerah dalam membangun proses demokrasi.

Pelaksanaan otonomi daerah akan mendekatkan pemerintahan dengan masyarakat, termasuk pelayanan publik dan sarana publik yang tersedia untuk masyarakat. Otonomi daerah menjadi perhatian bersama untuk terwujud tujuan bernegara dalam kerangka kesatuan bangsa yang demokratis. Untuk itu harus diperhatikan keseimbangan kebutuhan untuk penyelenggaraan desentralisasi dengan kebutuhan memperkuat kesatuan nasional.

Adapun tujuan utama yang ingin dicapai melalui otonomi dalam pelayanan publik, yaitu:

1. Tujuan politik, yaitu akan memposisikan pemerintah daerah sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakat tingkat lokal dan secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik secara nasional;

2. Tujuan administrasi, yaitu akan memposisikan pemerintah daerah sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan masyarakat secara efektif, efisien dan ekonomi.

Menurut Ani Sri Rahayu otonomi merupakan hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengelola urusan dan kepentingan masyarakat daerah sendiri sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Secara konseptual penyelenggara otonomi daerah dalam pelayanan publik mempunyai tujuan utama, yaitu:<sup>100</sup>

1. Tujuan politik

Hal ini diwujudkan melalui tujuan politik dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai upaya untuk mewujudkan demokratisasi politik melalui partai politik dan DPD.

2. Tujuan administrasi

Tujuan ini untuk mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah adalah pembagian urusan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, termasuk sumber keuangan, serta pembaharuan manajemen birokrasi di pemerintah daerah lebih cepat dan proses pelayanannya mempermudah buat masyarakat setempat.

3. Tujuan ekonomi

Tujuan ekonomi ingin dicapai dalam pelaksanaan otonomi daerah dapat bermanfaat langsung kepada masyarakat, dan masyarakat harus punya andil dalam pengelolaan keuangan daerah, melalui peningkatan penyediaan lapangan pekerjaan, serta pelaksanaan pembangunan bidang ekonomi bisa merata dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Disamping tujuan di atas, otonomi daerah memiliki manfaat untuk masyarakat dalam pelayanan publik, yaitu:

1. Pelaksanaan otonomi daerah dapat dilaksanakan untuk kepentingan masyarakat di daerah;

---

<sup>100</sup> *Ibid*, hlm. 22-23

2. Memotong birokrasi yang sedikit prosedural yang rumit dan sangat terstruktur dari pemerintah pusat, sehingga pelayanan langsung kemasyarakat bisa terwujud;
3. Supaya peningkatan efisiensi pemerintah pusat, pemerintah pusat tidak lagi melakukan tugas-tugas rutin ke daerah karena bisa diserahkan kepada pejabat otonom;
4. Demi meningkatkan pengawasan kegiatan dan aktivitas yang dilakukan oleh elit lokal, yang biasanya tidak simpatik terhadap program pembangunan nasional dan peka atau punya kepedulian terhadap kebutuhan masyarakat miskin di pedesaan;
5. Rakyat dilibatkan dalam perencanaan pembangunan dengan memperhatikan sumber daya yang ada di daerah dan kebutuhan dibutuhkan oleh masyarakat bisa terwujud dan kearifan lokal selalu menjadi landasan dalam perencanaan pembangunan.

Dari beberapa tujuan otonomi daerah diuraikan di atas, dapat disimpulkan tujuan utama otonomi daerah untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, sebagai tolok ukur terwujudnya otonomi daerah lebih kepada peningkatan kehidupan yang lebih baik dan adil dalam hal pendapatan dan terciptanya rasa aman.

Selain tujuan di atas, otonomi daerah adalah pemberdayaan masyarakat sehingga dapat berpartisipasi langsung dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan serta penyelenggaraan layanan publik. Otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintahan yang ditetapkan dalam undang-undang. Dengan demikian pelayanan dan peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan kepada peningkatan kesejahteraan.

### C. Jenis Urusan Rumah Tangga Daerah

Dalam otonomi tidak bisa dipisahkan hubungan kewenangan antara pusat dengan daerah, yang berkaitan dengan pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga. Penentuan kewenangan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas yang dapat di lihat dari jenis kewenangan daerah. Adapun unsur kewenangan:

1. Unsur-unsur rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula;
2. Apabila *system supervise* dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya;
3. Sistem hubungan keuangan antara pusat dengan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.<sup>101</sup>

Menurut Bagir Mahan otonomi daerah biasanya bertolak dari prinsip, semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Dalam negara moderen apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya.<sup>102</sup>

Oleh karena itu otonomi daerah harus dibedakan dengan kedaulatan, karena kedaulatan menyangkut pada kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, sedangkan otonomi hanya meliputi suatu daerah tertentu dalam satu negara. Sehubungan dengan itu hak pengaturan rumah tangga bukan hak yang tanpa batas karena masih diperlukan hak yang lebih makro dari negara

---

<sup>101</sup> Ni'matul Huda, 2017. *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Penerbit Kencana, Jakarta, hlm. 83

<sup>102</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Op. Cit, hlm. 37

sebagai pemegang hak kedaulatan atas keutuhan dan kesatuan nasional.

Dari pengertian otonomi daerah untuk memungkinkan penyelenggaraan kebebasan tersebut (kebebasan dalam menjalankan pemerintahan di daerah) dan sekaligus mencerminkan otonomi sebagai suatu demokratisasi, maka otonomi senantiasa memerlukan kemandirian atau keleluasaan. Prinsip urusan rumah tangga daerah yang bebas dan mandiri yang makin meluas akibat perkembangan fungsi pelayanan, dapat dikatakan berkembang secara terbalik dengan pembagian urusan pemerintahan dalam sebuah negara, apakah negara federal atau negara kesatuan.

Otonomi luas ini sebenarnya sebuah konsep negara federal di mana prinsip *residual power* pada negara bagian dalam sistem federal mengalami berbagai modifikasi, yaitu:

1. Adanya negara federal yang sejak semula menentukan secara kategoris urusan pemerintahan negara bagian, urusan selebihnya atau residu menjadi urusan negara federal;
2. Terjadi proses sentralisasi pada negara federal yang semula menetapkan segala sendi urusan pemerintahan pada negara bagian bergeser menjadi urusan negara federal.<sup>103</sup>

Penerapan Otonomi daerah sesungguhnya ditujukan untuk mendekatkan proses pengambilan keputusan kepada kelompok masyarakat yang paling bawah, dengan memperhatikan ciri khas budaya dan lingkungan setempat, sehingga kebijakan publik dapat diterima dan produktif dalam memenuh kebutuhan serta rasa keadilan masyarakat. Mencermati pengertian otonomi daerah Pasal 1 ayat (6) UU No.23 Tahun 2014, adalah memberikan kesempatan kepada daerah agar dapat mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya dengan prakarsanya sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakat dalam

---

<sup>103</sup> Ni'matul Huda, *Penataan Demokrasi dan Pemilu*. Op. Cit, hlm.

kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan penjabaran pada Pasal 18 UUDNKRI 1945 yang memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menjalankan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari uraian itu dapat disimpulkan bahwa sistem pemerintahan dengan otonomi daerah mempunyai ciri atau batasan sebagai berikut:<sup>104</sup>

- a. Pemerintahan daerah yang berdiri sendiri;
- b. Melaksanakan hak, wewenang dan kewajiban pemerintahan oleh sendiri;
- c. Melakukan pengaturan, pengurusan dari hak, wewenang, dan kewajiban yang menjadi tanggungjawabnya melalui peraturan yang dibuat sendiri;
- d. Peraturan yang menjadi landasan hukum urusan pemerintahan tidak boleh bertentangan dengan peraturan dan perundang-undangan di atasnya.

Otonomi adalah tatanan pemerintahan yang membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dengan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian kekuasaan tersebut yaitu, daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan-urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.

Otonomi daerah bila di lihat sudut wilayah, maka penyelenggaraannya ditentukan dalam batas-batas wilayah yang ditentukan pemerintah pusat, sedangkan dari penyelenggaraannya otonomi daerah dimaksud ditentukan oleh sistem rumah tangga (*huishuolding*) sebuah otonomi yang diadopsi. Menurut R. Tresna, Bagir Manan, dan Moh. Mahfud MD, mengatakan ada beberapa sistem dan asas dalam

---

<sup>104</sup> Achmad Sodik Sudrajat ddk, *Hukum Administrasi Negara, Op. Cit*, hlm. 111

penyelenggaraan rumah tangga daerah, yaitu sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga materil dan sistem rumah tangga nyata atau riil, namun selain tiga sistem rumah tangga daerah menurut Josef Riwu Kaho masih ada sistem rumah tangga sisa (*residu*) dan sistem rumah tangga nyata, dinamis dan bertanggungjawab.<sup>105</sup>

Menurut S.H Sarundajang setidaknya terdapat 4 (empat) macam otonomi yang pernah diterapkan di berbagai negara di dunia, yaitu:<sup>106</sup> *Pertama* sistem rumah tangga formal dimana pembagian kewenangan pusat dengan daerah tidak ditetapkan secara rinci, sistem tidak ada perbedaan mendasar dalam kewenangan pusat daerah. *Kedua* sistem rumah tangga materiil pembagian wewenang untuk tugas dan tanggungjawab terinci dengan jelas antara pusat dan daerah, *Ketiga* sistem rumah tangga nyata atau riil menyerahkan urusan tugas dan kewenangan didasarkan pada faktor yang nyata sesuai kebutuhan dan kemampuan riil dari daerah, sistem ini sangat kokok dalam otonomi daerah, *Keempat* Sistem rumah tangga sisa (*residu*) pengaturan kewenangan ditetapkan tugas-tugas menjadi kewenangan pusat, sedangkan sisanya menjadi kewenangan rumah tangga daerah. kelebihan sistem ini daerah lebih cepat mengambil tindakan.

Untuk lebih jelas dalam memahami masing-masing urusan rumah tangga daerah sesuai dengan fungsi, menurut penulis bisa di lihat dari:

### **1. Sistem Rumah Tangga Formal**

Pada sistem rumah tangga formal, pembagian kewenangan, tugas, dan tanggung jawab pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara lebih rinci, otonomi rumah tangga formal tidak ada perbedaan sifat antara urusan

---

<sup>105</sup> Ni'matul Huda, *Penataan Demokrasi...Op-Cit*, hlm. 85

<sup>106</sup> *Ibid*, hlm. 86-91

yang diselenggarakan pemerintah pusat dan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.<sup>107</sup>

Dalam sistem rumah tangga formal pembagian kewenangan, tugas dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan didasarkan pada keyakinan dan suatu urusan pemerintahan akan lebih baik hasilnya kalau diatur dan diurus oleh satuan pemerintahan tertentu. Dalam menjalankan urusan rumah tangga pemerintahan daerah lebih mempertimbangkan asas kemanfaatan dan daya guna serta hasil guna merupakan titik perhatian untuk menentukan pembagian tugas.<sup>108</sup>

Asas rumah tangga tunggal bila dikaitkan dengan asas legalitas bertolak belakang, dimana pada asas legalitas harus berdasarkan undang-undang yang urusan rumah tangga harus terinci, tetapi pada asas ini urusan rumah tangga tidak secara *a priori* ditetapkan apa yang menjadi urusan rumah tangga yang dituangkan secara terinci didalam undang-undang tetapi dianggap cukup ditentukan dalam suatu rumusan umum saja. Dalam rumusan umum cukup mengadung asas-asas pokok saja sedangkan pengaturan lebih lanjut diserahkan kepada pemerintah daerah.

Secara teoritik sistem rumah tangga formal menganut asas desentralisi yang luas dan tak terbatas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan menjadikan urusan tersebut sebagai urusan rumah tangga daerah. adapun batasan yang harus diperhatikan oleh daerah sebagai rambu-rambu untuk merumuskan urusan rumah tangga adalah kewenangan yang absolut pemerintah pusat yang ditetapkan undang-undang tidak boleh di ganggu. Apabila daerah merumuskan urusan rumah tangga daerah ternyata bertentangan

---

<sup>107</sup> Ni'Matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit*, hlm. 86

<sup>108</sup> R.D.H Koesoemahatmadja, 1997. *Pengantar Kaarah Sismtem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Penerbit Bina Cipta, Bandung, hlm. 18

dengan kewenangan absolut pemerintah pusat dengan sendiri batal rumusan yang dibuat pemerintah daerah.

Apabila di lihat aspek hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah pada asas rumah tangga formal sangat jelas sekali pemerintah pusat menerapkan asas desentralisasi yang luas dan memisahkan masing-masing kewenangan,<sup>109</sup> serta pemerintah daerah lebih bebas untuk berinovasi dalam membuat perencanaan daerah serta sistem perizinan sebagai kewenangan mutlak untuk daerah. Dalam penerapan asas rumah tangga formal pemerintah daerah harus memiliki kesiapan perangkat aparatur yang skil dan banyak inisiatif dan didukung keuangan daerah yang besar, ini disebabkan ada kemungkinan pemerintah pusat tidak banyak melakukan transper pendanaan ke daerah dalam mengurus urusan rumah tangga.<sup>110</sup>

## **2. Sistem Rumah Tangga Materil**

Asas desentralisasi pada sistem rumah tangga materiil adalah kebalikan dari sistem rumah tangga formal. Pada sistem ini lebih menekankan aspek legalitas terhadap pembagian kewenangan yang harus di atur dan terinci di dalam undang-undang atau minimal dalam peraturan daerah yang menjadi kewenangan pemerintahan pusat dan mana kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah yang menjadi urusan rumah tangga.<sup>111</sup>

Sistem rumah tangga materil lahir dari sebuah pemikiran di mana selama ini hubungan pemerintah pusat dengan daerah banyak tarik menarik kepentingan apabila kewenangan ini berkaitan masalah sumber daya alam dan bidang keuangan. Tarik menarik kepentingan antara pemerintah pusat dan daerah sebagai akibat tidak diatur secara jelas dan terpisah terhadap

---

<sup>109</sup> Bagir Manan, *Hubungan Pemerintah Pusat, Op. Cit.* hlm. 26

<sup>110</sup> Josef Riwu Kaho, 2000. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia.* Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 15

<sup>111</sup> Ni'Matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit.* hlm. 87

masing-masing kewenangan seperti yang terjadi pada sistem urusan rumah tangga formal.<sup>112</sup>

Dari banyaknya konflik kepentingan dan tarik menarik kewenangan antara pusat dan daerah timbul pemikiran dari penyelenggara pemerintah untuk mengatur lebih terinci dan jelas dan adanya perbedaan yang mendasar antara urusan pemerinatah pusat dan urusan rumah tangga pemerintah daerah. Terpisah secara jelas dan terinci masing-masing urusan rumah tangga akan memberikan kepastian bagi daerah untuk menjalankan urusan rumah tangga.

Kewenangan rumah tangga materil karena harus terinci dan jelas di atur dalam undang-undang mengakibatkan kewenangan otonomi dalam rumah tangga materil bersifat tidak fleksibel, karena setiap perubahan apakah penambahan dan penggabungan dalam hal ini pengurangan harus dilakukan melalui prosedur yang lama dan berbelit-belit.<sup>113</sup> Ini berakibat akan menghambat kemajuan bagi daerah yang memiliki inisiatif atau prakarsa untuk berinovasi yang berhubungan dengan pembangunan atau sektor lain yang dianggap penting untuk dilakukan perubahan terhadap urusan rumah tangga.

Sistem rumah tangga materil adalah suatu pemikiran yang sangat keliru apabila dihubungkan dengan hakikat dan tujuan otonomi dalam penerapan asas desentralisasi otonomi seluas-luasnya, karena beranggapan bahwa urusan pemerintahan dapat dipilah-pilah termasuk juga kewenangan absolut masing-masing pemerintahan. Terhadap kepentingan dan ketertiban yang bersifat universal seluruh wilayah negara seperti urusan pertahanan keamanan, urusan luar negeri dan urusan moneter harus menjadi tanggung jawab bersama dengan pengendalian pemerintah pusat.

---

<sup>112</sup> *Ibid*

<sup>113</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah...Op-Cit*, hlm. 16

Terhadap urusan-urusan tertentu yang bisa dianggap menyangkut kepentingan bersama yang perlu diatur dan diurus secara berbeda, termasuk urusan pemerintahan di bidang pertanian, disebabkan kewenangan ini banyak menyangkut lintas wilayah sehingga pemerintah daerah kesulitan untuk dapat berkoordinasi dengan pemerintahan daerah tetangga. Hal-hal seperti ini sering menjadi hambatan dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Apabila sistem rumah tangga materil dilihat dari aspek efektivitas dan daya guna manfaatnya dalam otonomi sulit berjalan dengan baik, dan kekuasaan sentralistik dari pemerintah pusat masih kuat untuk mengintervensi daerah-daerah untuk melaksanakan kewenangan pusat, tetapi program tersebut belum tentu bermanfaat kepada daerah dan bisa juga mengganggu kearifan lokal masyarakat daerah setempat.

### **3. Sistem Rumah Tangga Campuran**

Sistem rumah tangga campuran di dalam pelaksanaannya lebih fleksibel dan memiliki nilai-nilai yang lebih baik, disebabkan dalam sistem (rumah tangga campuran) dalam pembentukan akan mengadopsi kedua sistem yaitu sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga materil.<sup>114</sup> Dalam mengadopsi terhadap beberapa sistem urusan rumah tangga, adapun yang dijadikan pertimbangan dalam mengadopsi dan meresepsi nilai-nilai pada sistem rumah tangga apakah formil dan materil akan melihat beberapa hal apakah sistem yang diadopsi tersebut baik dan cocok untuk diterapkan di sebuah negara

Sistem campuran atau penggabungan dari beberapa sistem rumah tangga yang dianut oleh beberapa negara, terutama pada negara-negara yang sistem hukum *commen law* melihat sebuah peraturan akan lebih aktif kalau aturan yang menjadi hukum positif diambil pada hukum yang hidup dari masyarakat

---

<sup>114</sup> Ni' matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit*, hlm. 90

(*living law*). Rumah tangga dengan sistem campuran sebagai sikap dalam mengadopsi dan mengambil jalan tengah yang disesuaikan dari sistem hukum pada negara.

Terhadap sistem rumah tangga campuran dalam penerapan asas desentralisasi terdapat beberapa keuntungannya:<sup>115</sup>

1. Sistemnya lebih fleksibel dan lebih terbuka;
2. Adanya kepastian dalam kewenangan;
3. Dalam pengaturan urusan otonomi bisa disesuaikan dengan kepentingan suatu negara;
4. Pengaturan urusannya akan lebih jelas dalam pembagiannya;
5. Daerah dapat mengatur urusan rumah tangga dengan pertimbangan kepentingan bersama;
6. Tingkat pengawasan dan koordinasi akan lebih terarah.

Dalam sistem ini penyerahan urusan tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah dan pemerintah pusat mengakui dari kegiatan-kegiatan dalam pemerintah daerah berinovasi untuk kemajuan daerah, sepanjang urusan yang dilakukan pemerintah daerah tidak mengganggu stabilitas secara nasional, sistem rumah tangga campuran sama dengan sistem rumah tangga nyata.<sup>116</sup>

Dari ciri-ciri pada sistem rumah tangga campuran boleh dikatakan yang lebih baik dibandingkan dengan sistem rumah tangga lainnya, karena sistem ini lebih didasarkan pada asas kemanfaatan dan kewenangan otonomi bisa berbentuk otonomi asimetris, dimana otonomi pemerintahan daerah didasarkan pada potensi dan sumber daya lokal yang lebih mempengaruhi dalam pembentukan regulasi yang berhubungan dengan pemerintahan daerah.

---

<sup>115</sup> *Ibid*, hlm. 89

<sup>116</sup> Bagir Mahan, *Hubungan Pemerintah Pusat, Op. Cit*, hlm. 30

#### 4. Urusan Rumah Tangga Daerah di Indonesia

Dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia mengalami pasang surut dan mengikuti perubahan politik ketatanegaraan dan mengalami beberapa kali pergantian sistem otonomi daerah, di mulai masa orde lama, orde baru dan orde reformasi sampai saat sekarang. Pilihan sistem pemerintahan tidak bisa dipisahkan dengan bentuk negara Indonesia, yaitu negara kasatuan.<sup>117</sup> Dalam melaksanakan pemerintahan daerah melalui asas desentralisasi yang dijadikan dasar berdirinya daerah-daerah otonomi dan otonomi khusus sejak berdirinya negara Indonesia secara *de jure* atau *yuridis* pada tanggal 18 Agustus 1945.

Tuntutan reformasi tahun 1998 adanya pergeseran sistem demokrasi termasuk juga sistem pemerintahan daerah, reformasi juga membawa perubahan mendasar yang berhubungan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>118</sup> Salah satu akibat reformasi yang paling mendasar bidang legislasi dengan melahirkan peraturan perundang-undangan yang mengatur lebih lanjut mengenai susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana amanatkan UUD 1945.

Dalam UU No.23 Tahun 2014 menjelaskan asas pemerintahan yang digunakan adalah asas desentralisasi dengan memperkuat kembali kedudukan dan fungsi pemerintah daerah dalam menjalankan urusan pemerintah di mana kedudukan Kepala Daerah dengan DPRD adalah sejajar dan tidak bisa saling menjatuhkan. Era reformasi melalui amandemen mengakibatkan perubahan dari sistem politik hukum di bidang otonomi daerah, ini terlihat dari beberapa pasal-pasal terutama Pasal 18 UUD 1945 mengandung prinsip-

---

<sup>117</sup> Ni' matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit*, hlm. 93

<sup>118</sup> Muntoha, 2008. Otonomi Daerah dan Perkembangan "Peraturan-Peraturan Daerah Bernuansa Syari'ah", *JURNAL HUKUM*, Volume 15 No. 2, hlm, 260-280

prinsip penyelenggaraan otonomi, Adapun prinsip dasar otonomi, yaitu:<sup>119</sup>

- a. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
- b. Prinsip menjalankan otonomi daerah yang seluas-luanya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. Prinsip kekhususan dan keragaman terhadap daerah tetap menjadi perhatian dan dipertahankan;
- d. Prinsip mengakui dan menghormati terhadap kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya;
- e. Prinsip hubungan pemerintah pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil.

Prinsip-prinsip tersebut saat sekarang tercermin dalam kandungan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan babak baru dalam penyelenggara otonomi daerah, sekaligus mencabut peraturan perundang-undangan masalah pemerintahan daerah sebelumnya. Salah satu pertimbangan lahirnya UU No. 23 Tahun 2014 dengan tujuan untuk mewujudkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang perlu ditingkatkan dengan memperhatikan aspek hubungan pemerintah pusat dengan daerah, serta hubungan antar daerah.<sup>120</sup>

Potensi keanekaragaman terhadap daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam penyelenggaraan pemerintah daerah harus menjadi faktor pendorong untuk lebih terciptanya daya guna dan hasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk mensejahterakan masyarakat baik melalui peningkatan pelayanan publik maupun melalui peningkatan daya saing daerah. Perubahan ini bertujuan untuk memicu sinergi pemerintah daerah dalam berbagai aspek dalam hubungan pemerintahan daerah dengan pemerintah pusat.

---

<sup>119</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara. Op. Cit*, hlm. 325

<sup>120</sup> Eka NAM Sihombing, *Hukum Pemerintahan daerah, Op. Cit*, hlm. 3

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. Pelaksanaan asas desentralisasi terdapat perbedaan dalam memahami otonomi daerah sehingga budaya dan kearifan lokal mempengaruhi dalam pemanfaatan 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.<sup>121</sup>

Daerah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakat 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 membentuk kebijakan yang memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya, daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk peraturan daerah maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional.<sup>122</sup>

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.<sup>123</sup> Setiap pemerintah daerah memiliki otonomi daerah dilaksanakan dengan beberapa asas. Salah satu dari asas tersebut adalah asas desentralisasi yang berarti pelimpahan wewenang urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, dan desentralisasi harus

---

<sup>121</sup> Sri Kusriyah, 2016. Politik Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Volume 3 No.1. hlm. 1-11

<sup>122</sup> *Ibid*

<sup>123</sup> Miftah Thoha, *Birokrasi dan Dinamika*. Op. Cit, hlm. 132-133.

dilaksanakan dengan tetap menaati peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia terdapat konsep otonomi daerah asimetris. Otonomi asimetris melihat ada dua jenis pemerintahan daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan, yaitu pemerintah daerah dengan otonomi khusus, dan kedua pemerintah daerah dengan otonomi yang diatur oleh UU No.23 Tahun 2014.<sup>124</sup>

Indonesia sebagai negara hukum yang menganut sebuah asas “*asas legalitas*” memerlukan landasan konstitusional dalam pengaturan masalah pemerintahan daerah yang bersifat hierarki. Adapun landasan secara konstitusional adanya pemerintahan daerah tertuang dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar hukum desentralisasi.

Pelaksanaan asas desentralisasi dalam otonomi daerah, salah satu persoalan dalam hubungan organisasi adalah pada susunan organisasi pemerintahan di daerah akan mempengaruhi hubungan pusat dengan daerah, ini akan terlihat dari peran dan fungsi masing-masing susunan atau tingkatan di dalam penyelenggara otonomi daerah. Adapun faktor yang dapat mempengaruhi dalam hubungan organisasi antara pemerintah pusat dan daerah, yaitu:<sup>125</sup>

1. Sistem rumah tangga daerah itu sendiri;
2. Ruang lingkup terhadap urusan kewenangan pemerintahan di daerah;
3. Sifat dan kualitas dari kewenangan yang didelegasikan ke daerah.

Indonesia sebagai negara kesatuan dalam menjalankan kewenangan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat sangat luas dan mencakup seluruh kepentingan warga negara, dengan luas wilayah dan jangkauan yang sulit bisa disebabkan faktor

---

<sup>124</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pemerintah. Op. Cit*, hlm. 194-195

<sup>125</sup> *Ibid*

wilayah dan politik kedaerahan, oleh karena itu pemerintah pusat berkewajiban mendelegasikan kewenangannya. Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan daerah sangat dipengaruhi oleh karakteristik daerah.<sup>126</sup>

Pembagian kewenangan dalam hubungan organisasi pemerintahan harus diimbangi dan diikuti mekanisme pola pertanggungjawaban yang setara agar kewenangan dapat dilaksanakan secara amanah. Penyerahan atau pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat ke daerah baik berbentuk pemerintah daerah atau pejabat pemerintah pusat di daerah perlu diikuti dengan pembinaan dan pengawasan untuk mencegah penyimpangan atau meminimalisir kerugian negara dalam mengelola keuangan daerah.

Dengan demikian dapat disimpulkan otonomi daerah bukan sekedar mekanisme pemerintahan untuk mewujudkan administrasi negara yang efektif dan efisien, akan tetapi otonomi adalah salah satu garda terdepan untuk menjaga negara kesatuan.<sup>127</sup> Sebagai menjaga dan memelihara negara kesatuan otonomi memikul beban dan pertanggungjawaban pelaksanaan sesuai dengan tata pemerintahan yang demokratis berdasarkan atas hukum untuk mewujudkan pemerataan kesejahteraan, keadilan dibidang ekonomi, politik maupun sosial dengan menghormati dan menjunjung tinggi perbedaan antar daerah.

---

<sup>126</sup> Sadu Wasistiono. *Kajian Hubungan Antara...Op-Cit*, hlm. 9

<sup>127</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi. Op. Cit*, hlm. 7



## BAB VI

# KEWENANGAN DAN URUSAN PEMERINTAHAN DAERAH

### **A. Jenis dan Urusan Pemerintahan**

Pasal 2 ayat (1) UU No 23 Tahun 2014 menjelaskan Indonesia sebuah negara kesatuan dibagikan secara vertikal terdiri dari pemerintahan pusat, daerah pemerintahan provinsi, dan pemerintahan provinsi terdiri dari pemerintahan kabupaten kabupaten dan kota. Atas pemisahan ini berakibat adanya pembagian urusan yang masing-masing kewenangan saling mendukung dalam konsep negara kesatuan.

Secara garis besar pemerintah memiliki tanggung jawab melaksanakan tugas pemerintahan, adapun urusan pemerintahan dibagi dalam artian luas dan urusan pemerintahan arti sempit. Urusan pemerintahan dalam arti luas terdiri dari bidang legislatif, bidang eksekutif, dan bidang yudikatif, sementara urusan pemerintahan dalam arti sempit hanya bidang eksekutif. Adapun urusan pemerintah terdiri dari:

1. Urusan pemerintahan absolut dijalankan oleh pemerintah pusat;

2. Urusan pemerintahan konkuren ini dijalankan pemerintah pusat dan pemerintah daerah; dan
3. Urusan pemerintahan umum dijalankan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Dalam lampiran UU No. 23 Tahun 2014 pembagian urusan pemerintahan merupakan satu kesatuan dengan undang-undang pemerintahan daerah membagikan urusan pemerintahan, yaitu urusan pemerintah pusat, urusan pemerintah provinsi dan urusan pemerintah kabupaten/kota. Urusan-urusan pemerintahan dapat dibagikan dalam beberapa jenis urusan pemerintahan, yaitu: urusan pemerintah absolut, urusan pemerintah konkuren dan urusan pemerintahan umum.

Dalam urusan pemerintah yang absolut merupakan kewenangan yang di miliki pemerintah pusat sebagai kewenangan mutlak yang tidak bisa diambil oleh pemerintah daerah. Kewenangan absolut oleh pemerintah daerah dapat dijalankan apabila daerah mendapat mandat dari pemerintah pusat. Adapun kewenangan konkuren adalah kewenangan bersama di mana pemerintah pusat sebagai pembuat kebijakan makro dan pelaksana teknis dilakukan pemerintah daerah.

Adapun jenis urusan pemerintah konkuren sebagaimana yang di atur dalam lampiran UU No.23 Tahun 2014 terdiri dari:

- a. Pembagian urusan pemerintah di bidang kesehatan;
- b. Pembagian urusan pemerintah dibidang kesehatan;
- c. Pembagian urusan pemerintah di bidang pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. Pembagian urusan pemerintah di bidang perumahan dan kawasan pemukiman;
- e. Pembagian urusan pemerintah di bidang ketertiban umum dan perlindungan masyarakat;
- f. Pembagian urusan pemerintah di bidang sosial, ketenagakerjaan;
- g. Pembagian urusan pemerintah di bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;

- h. Pembagian urusan pemerintah di bidang pangan, pertanian, perikanan pertanahan, kehutanan, dan bidang lingkungan hidup;
- i. Pembagian urusan pemerintah di bidang administrasi kependudukan dan keluarga berencana;
- j. Pembagian urusan pemerintah di bidang perhubungan, informasi dan komunikasi;
- k. Pembagian urusan pemerintah di bidang UKM dan penanaman modal, perdagangan, dan pariwisata;

Dari beberapa jenis urusan pemerintahan di atas merupakan bagian urusan konkuren masing-masing tingkatan baik pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan sesuai pendelegasian pada penerapan asas desentralisasi. Urusan pemerintahan pusat dengan kewenangan pembuat regulasi secara makro dan pengawasan, sedangkan pada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota kewenangan berhubungan dengan teknis dan sistem pekerjaan.

Untuk dapat melihat lebih jelas urusan pemerintah pada umumnya tergambar pada bagan berikut ini:



Sumber: Pasal 9 UU Nomor. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

## **B. Urusan Pemerintah Pusat**

Pemerintah pusat memiliki peran dan tanggung jawab penyelenggaraan urusan pemerintahan yang akan di berikan kepada daerah yang akan menjadi tanggung jawab pemerintah pusat yang berdampak kepada penyelenggaraan urusan tersebut, tanggung jawab akhir akan di pegang oleh negara dan menjadi wewenang pemerintah pusat.<sup>128</sup>

Peran dan fungsi pemerintah pusat dalam kerangka otonomi daerah memiliki sifat kebijakan makro, melakukan monitoring, *capacity building* atau pemberdayaan, evaluasi. Monitoring dan kontrol dilakukan pemerintah pusat agar daerah tersebut bisa menjalankan peran otonomi dengan maksimal untuk meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan untuk masyarakat.<sup>129</sup>

Sebuah negara besar seperti Indonesia memerlukan suatu sistem manajemen sumber daya alam dan sumber daya manusia yang baik agar potensi negara ini dapat dimanfaatkan seoptimal mungkin demi tercapainya tujuan pembangunan nasional. Ketika berbicara 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, dan pemerintahan memerlukan sistem yang baik, sehingga para pelaksana dan penanggung jawab dari setiap urusan pemerintahan berjalan.

Di Indonesia terdapat pembagian kekuasaan, pembagian kekuasaan sendiri terbagi dua, yaitu pembagian kekuasaan dan wewenang kepada lembaga negara antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pembagian kekuasaan antara lembaga

---

<sup>128</sup> Juanda, 2004. *Hukum Pemerintahan Daerah: (Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara Kepala Daerah, DPRD dan Kepala Daerah)*. Alumni, Bandung, hlm. 12-16

<sup>129</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Op. Cit*, hlm. 221

negara ini termasuk di dalamnya yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif.<sup>130</sup>

Pemerintah pusat menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah pelaksana pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia di Tingkat Pusat yang di pimpin oleh Presiden dan Wakil Presiden, serta di bantu oleh para menteri dengan Lembaga Legislatif (DPR dan MPR-RI) dan memiliki kedudukan di ibu kota negara. Dalam perundang-undangan disebutkan Pemerintah Daerah adalah organisasi atau lembaga pemerintah melaksanakan urusan pemerintahan di daerah berdasarkan asas otonomi seluas-luasnya dan asas tugas pembantuan dalam sistem negara.<sup>131</sup>

Dalam negara demokrasi, fungsi lembaga pemerintahan sebagai pengatur, pelayan, dan pemberdayaan rakyat, pengaturan yang dimaksud mengenai hubungan fungsional pemerintah daerah dan pemerintah pusat termasuk bidang keuangan, pemanfaatan sumber daya alam, pelayanan umum, dan pemanfaatan sumber daya lain yang dikelola dan dilaksanakan secara adil berdasarkan undang-undang.

Sebagai kekuasaan tertinggi dalam mengelola pemerintah, terdapat beberapa kewenangan yang dimiliki pemerintah pusat, yaitu:

### **1. Urusan Pemerintah Absolut**

Pasal 10 UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah daerah menjelaskan terdapat beberapa kewenangn urusan absolut dari pemerintah pusat, adalah:

#### **a. Urusan Politik Luar Negeri**

Urusan luar negeri, termasuk urusan kebijakan diamanatkan dalam konstitusi Indonesia (UUDNKRI 1945) pada

---

<sup>130</sup> Fitra Arsil, 2017. *Teorim Sistem Pemerintahan. (Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara)*. PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers, Cetakan pertama. Depok, hlm. 13-14

<sup>131</sup> Miftah Thoha, *Birokrasi dan Dinamika... Op-Cit*, hlm. 144

pembukaan, urusan ini berkaitan berintraksi dengan negara lain untuk menjaga dan melindungi kepentingan keamanan dengan tujuan ideologi dan kemakmuran ekonomi global suatu negara. Hubungan luar negeri bentuk kerjasama damai antar negara serta menjaga ketertiban dunia atas negara lain. Kebijakan hubungan luar negeri hal penting di abad ke-XXI, di mana setiap negara harus dapat berintraksi langsung maupun tidak langsung di forum diplomatik internasional untuk membangun kerjasama bidang ekonomi, keamanan, termasuk ancaman global bersama. Negara Indonesia mengatur kebijakan luar negeri ditentukan atas keputusan presiden sebagai kepala pemerintah dan menteri luar negeri, tetapi pada negara menganut sistem parlementer juga mempunyai hak-hak terbatas untuk menentukan kebijakan hubungan luar negeri.

#### b. Urusan Pertahanan

Urusan pertahanan tanggung jawab pemerintah pusat untuk menjaga keutuhan bangsa Indonesia dari ancaman, baik ancaman dari dalam maupun dari luar. Ancaman dari luar berupa invansi militer negara luar dan termasuk masalah konflik batas wilayah. Adapun tugas urusan pertahanan dimiliki pemerintah pusat, adalah:

1. Menetapkan wajib militer kepada semua perajurit TNI
2. Mengirim pasukan ke negara-negara yang berkonflik
3. Menyatakan negara Indonesia dalam keadaan bahaya
4. Membangun bandar udara untuk kepentingan transportasi udara

Urusan pertahanan sekarang ancamannya bukan berbicara konflik nyata dalam pertahanan, tetapi pada pertahanan di bidang teknologi kita.

#### c. Urusan Keamanan

Urusan keamanan menyangkut ancaman stabilitas dalam negeri dihadapi negara. Adapun ancaman dalam negeri yang krusial sekarang masalah terorisme, narkoba, termasuk

disintegrasikan pada suatu wilayah dan keamanan lain sifatnya ketertiban umum.

Ancaman keamanan menjadi tanggung jawab bersama bagi kita, akan tetapi untuk lebih terarah dan koordinasi berjalan cepat menjadi urusan pemerintah pusat yang pelaksanaannya dibawah pengendalian Kepolisian Republik Indonesia.

d. Urusan Yustisi

Urusan yustisi di atur pada Pasal 24 UUDNKRI 1945, menjelaskan urusan kewenangan terkait penegakan hukum dalam negeri di atur melalui undang-undang kekuasaan kehakiman. Adapun lembaga kekuasaan kehakiman yang mempunyai peran penting penegakan hukum, adalah Kekuasaan Mahkamah Agung, Kekuasaan Mahkamah Konstitusi, dan Kekuasaan Komisi Yudisial.

Kekuasaan Yustisi menjadi kekuasaan pemerintah pusat dengan tujuan supaya pencari keadilan akan mendapatnya dan proses dari penegakan hukum tidak ada unsur intervensi dari pihak-pihak lain. Selain kekuasaan kehakiman proses penegakan hukum ada di kelembagaan Kepolisian Republik Indonesia dan Kejaksaan Agung yang langsung bertanggung jawab kepada presiden.

e. Urusan Moneter dan Viskal Nasional

Urusan moneter dan viskal nasional menyangkut kewenangan pencetakan uang, penentuan pada nilai mata uang, penetapan kebijakan moneter, dan pengendalian peredaran uang. Kewenangan urusan moneter dan viskal di bawah pengendalian Bank Sentral suatu negara (Bank Indonesia). Kewenangan ini ada pada pemerintah pusat untuk menjaga stabilitas sistem perekonomian suatu negara termasuk masalah inflasi dan suku bunga Bank Central.

f. Agama

Pasal 29 UUD 1945 menyebutkan “negara menjamin kemerdekaan setiap-setiap penduduknya untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut

agamanya dan kepercayaannya itu,” pasal ini menjelaskan bahwa kementerian agama bertugas sebagai pembantu presiden mempunyai tugas untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang agama dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Sebagai pembantu presiden menteri agama menjaga asas kesamaan setiap pemeluk agama dan menjamin keamanan setiap agama menjalankan acara suci keagamaan, tugas ini harus dipertanggungjawabkan kepada presiden sebagai kepala pemerintah.

## **2. Urusan Pemerintah Konkuren**

Pasal 11 UU No. 23 Tahun 2014 menyebut pemerintah pusat memiliki kewenangan urusan konkuren terbagi dua urusan pemerintah yaitu urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan konkuren dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah, terhadap urusan konkuren pemerintahan daerah di bagi urusan konkuren pemerintah provinsi dan urusan konkuren pemerintah kabupaten/kota yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.

Urusan konkuren menjadi dasar urusan kewenangan pemerintah pusat apabila lokasi, penggunaan, manfaat atau dampak negatifnya berdampak lintas daerah provinsi atau lintas negara, penggunaan terhadap sumber daya yang lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat, termasuk strategis kepentingan nasional. Urusan konkuren dilaksanakan oleh pemerintah pusat atau instansi vertikal berdasarkan asas dekonsentrasi atau berdasarkan tugas pembantuan.

Adapun urusan konkuren pada kewenangan pemerintah pusat lebih kepada pembentukan peraturan regulasi makro yang berhubungan pengaturan kewenangan.

### **a. Urusan Pemerintahan Wajib**

1. Urusan pemerintah wajib berkaitan dengan pelayanan dasar, yaitu bidang pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat dan sosial,

2. Urusan pemerintah wajib yang tidak berkaitan pelayanan dasar, meliputi: bidang tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olah raga, statistik, kebudayaan, perpustakaan dan kearsipan.

b. Urusan Pemerintahan Pilihan

Urusan ini meliputi bidang kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian dan transmigrasi.

**3. Urusan Pemerintah Umum**

Urusan pemerintahan umum adalah urusan dilaksanakan langsung oleh presiden sebagai kepala pemerintahan diselenggarakan oleh gubernur dan bupati/walikota di wilayah kerja kepala daerah yang di bantu oleh instansi vertikal dan kegiatan di biayai oleh APBN, Bupati/Walikota dalam melaksana urusan pemerintah umum pada tingkat kecamatan pelaksanaan didelegasikan kewenangan kepada camat.

Urusan pilihan adalah kewenangan dari presiden sebagai kepala pemerintahan, dalam menjalankan urusan umum, presiden dapat mendelegasikan kewenangan-kewenangan ini kepada pemerintahan dibawahnya yang berada di daerah, pelaksanaan kewenangan selalu berkoordinasi kepada kementerian melalui instansi vertikal.

**C. Urusan Pemerintahan Daerah Provinsi**

Pemerintah provinsi sebagai bagian dari pemerintah pusat memiliki tanggung jawab dan urusan lebih banyak pada sebuah tatanan 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 di daerah, secara umum sebuah hubungan atau bagian yang terjadi karena faktor kelembagaan, kepentingan yang sama dan hubungan sebab akibat didasarkan Negara Indonesia bentuk kesatuan.<sup>132</sup>

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai perangkat pelaksanaan pemerintah lainnya seperti kepala dinas atau kepala badan di tiap unit kerja. Untuk lembaga legislatif sendiri yaitu DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, sejatinya sebagai penyelenggaraan pemerintahan daerah saat ini dinaungi oleh adanya otonomi daerah.<sup>133</sup>

Otonomi dimiliki pemerintah daerah untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri terdapat tiga asas otonomi daerah digunakan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia, yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan, berdasarkan asas-asas tersebut, terdapat beberapa hak dimiliki pemerintah daerah.

Hak dimaksud dalam otonomi daerah, yaitu: mengatur sendiri urusan pemerintahannya sehingga pemerintah pusat tidak dapat ikut campur. Selain itu terdapat hak lain seperti mengadakan pemilihan 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 sendiri pemerintah daerah juga memiliki kewajiban misalnya melindungi masyarakat, menjaga

---

<sup>132</sup> Panji Adam dkk, *Pengantar Hukum Indonesia....Op-Cit*, hlm. 176-177

<sup>133</sup> Lihat pada ketentuan umum pasal 1 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

persatuan di daerah tersebut, tetap memperhatikan ketentuan perundang-undangan dalam menyelenggarakan pemerintahan, senantiasa berjuang meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah, menyelenggarakan kehidupan demokrasi tertib dan aman, dan menyediakan segala sarana prasarana memadai untuk pelayanan pendidikan, serta mengembangkan adanya jaminan sosial bagi seluruh rakyat daerah tersebut.

Penerapan otonomi daerah sudah berjalan lama, di beberapa daerah mengalami kemajuan pesat akan berdampak kepada kemajuan dan citra negara. Termasuk bidang pariwisata, ekonomi, infrastruktur dan SDA di daerah dengan meningkat indeks pembangunan di negara. Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus terjalin dengan baik, kedua lembaga ini tidak dapat terpisah antara satu dengan yang lain sebagai hubungan struktural dan hubungan fungsional.<sup>134</sup>

Selain fungsi normatif, pemerintah daerah dalam pembangunan juga menunjukkan hubungan fungsional di antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, fungsi kewenangan di atur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mengatur ada empat fungsi pemerintahan daerah:

### **1. Urusan Pemerintahan Absolut Provinsi**

Urusan pemerintahan absolut merupakan fungsi di mana pemerintah pusat memiliki wewenang absolut atau mutlak dan tidak dapat di tawar lagi. Fungsi ini merupakan perwujudan dari hubungan struktural antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu pada asas 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.

---

<sup>134</sup> Mudrajad Kuncoro, 2014. *Otonomi Daerah Menuju Era Baru Pembangunan Daerah*. Erlangga. Jakarta, hlm. 166-167,

## **2. Urusan Pemerintah Konkuren Provinsi**

Urusan konkuren menjadi kewenangan pemerintah provinsi adalah apabila lokasi penggunaan, manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten, dan penggunaan sumber daya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah provinsi

Urusan pemerintah konkuren dalam melaksanakan kewenangan yang dimiliki pemerintah provinsi terdiri dari:

### **a. Urusan pemerintahan wajib**

Urusan 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. Adapun fungsi pemerintahan wajib biasanya berupa pelayanan dasar bagi rakyat, seperti pelaksanaan kebijakan kesehatan, pekerjaan umum, lingkungan hidup, dan lain sebagainya.

### **b. Urusan Pemerintahan Pilihan**

Dalam hubungan fungsional pemerintah pusat dan daerah dalam fungsi pemerintahan pilihan. Yang dimaksud urusan pilihan di mana 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.

## **3. Urusan Pemerintahan Umum Provinsi**

Hubungan fungsional pemerintah pusat dan daerah dalam pemerintahan umum biasanya dilakukan oleh para kepala

pemerintahan, seperti presiden namun pelaksanaan fungsi ini di daerah dilakukan oleh kepala daerah. Contoh fungsi pemerintahan umum 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.

Dari urusan pemerintahan umum, baik dalam lingkup pemerintah pusat maupun dalam lingkup pemerintah daerah dibagi berdasarkan beberapa kriteria, yaitu kriteria eksternalitas, efisiensi, dan akuntabilitas dengan memperhatikan keharmonisasian hubungan di antara struktur pemerintahan. Adapun kriteria pelaksanaan urusan pemerintah:

1. Kriteria Eksternalitas

Kriteria eksternalitas ialah urusan pemerintahan berdasarkan dampak 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 pembagian urusan pemerintahan berdasarkan daya guna dan hasil guna yang diperoleh dalam urusan pemerintahan tersebut. Maksud efisiensi didasarkan pada manfaat urusannya yang mengurusnya, jika urusan ini berhasil di urus 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, 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.

## **D. Urusan Pemerintah Kabupaten/Kota**

Urusan pemerintah kabupaten/kota sebagaimana diamatkan pada UU No, 23 Tahun 2014 secara nomenklatur sama dengan urusan pemerintahan provinsi yang terdiri dari urusan pemerintah absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Perbedaan terletak pada tatanan pelaksanaannya di masing-masing tingkatan, Adapun menjadi kreteria bahwa kewenangan menjadi urusan pemerintah kabupaten/kota adalah:<sup>135</sup>

- a. Urusan pemerintahan yang lokasi pelaksanaannya berada dalam lingkup wilayah kabupaten/kota bersangkutan;
- b. Urusan pemerintahan yang hasilnya dipergunakan dalam daerah kabupaten setempat;
- c. Urusan pemerintahan dari aspek kemanfaatannya atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota yang bersangkutan;
- d. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien, apabila pelaksanaan urusan dilakukan oleh daerah kabupaten/kota.

---

<sup>135</sup> Lihat pada pasal 13 ayat (4) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 dengan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah

Dalam pembagian kewenangan urusan konkuren terhadap pemerintah daerah, apakah pemerintah daerah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota harus memperhatikan beberapa faktor pada prinsip akuntabilitas, prinsip efisiensi, prinsip eksternalitas, serta prinsip kepentingan strategi nasional. Terhadap kewenangan urusan pemerintahan umum daerah kabupaten/kota dapat melaksanakan melalui mandat dari pemerintah pusat berdasarkan asas pembantuan, sedangkan pembiayaan masih tetap dibebankan melalui dana APBN.

Disamping itu pemerintah kabupaten/kota sebagai penyelenggaraan otonomi daerah memiliki kewenangan:

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. Penanganan bidang kesehatan.

Terhadap kewenangan absolut yang merupakan kewenangan mutlak yang dimiliki oleh pemerintah pusat, sebagai kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam hal ini kabupaten/kota dapat melaksanakannya apabila ada mandat yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah kabupaten/kota dalam sebuah konteks kepentingan nasional.

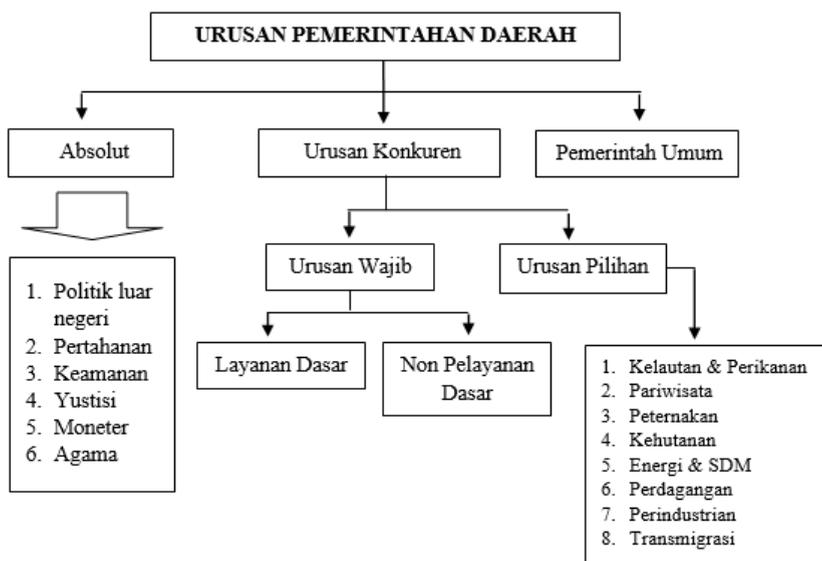
## **E. Praktik Pembagian Urusan Pemerintahan**

Pembagian urusan pemerintahan didasarkan pada UU No.23 Tahun 2014, membagi kewenangan yaitu kewenangan urusan pemerintahan pusat, kewenangan urusan pemerintahan provinsi, dan kewenangan urusan pemerintahan kabupaten/kota.

Masing-masing kenenangan lebih dikenal dengan istilah pembagian kekuasaan dalam bentuk vertikal.<sup>136</sup>

Dalam otonomi daerah pembagian kekuasaan urusan pemerintahan terdiri dari tiga urusan, yaitu *pertama* urusan pemerintahan absolut yang dimiliki oleh pemerintah pusat dan kewenangan bidang absolut dalam pelaksanaan dimandatkan kepada pemerintah daerah yaitu pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota untuk dapat melaksanakannya. *kedua* urusan pemerintahan konkuren dimiliki oleh pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, dan *ketiga* pembagian urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan. Berikut gambaran pembagian urusan pemerintah pada bagan berikut ini:

### Pembagian Urusan Pemerintahan



Sumber: *BAB IV Urusan Pemerintahan Pasal 11 dan Pasal 25 UU No.23 Tahun 2014*

<sup>136</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusional, Op. Cit*, hlm.

Dari bagan 4 (empat) di atas terlihat jelas pembagian urusan pemerintahan, untuk urusan konkuren adalah urusan dari pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang di miliki daerah. Dengan demikian praktik pembagian urusan pemerintahan didasarkan pada lapisan pemerintahan, dan masing-masing kewenangan pemerintahan di atur pada Pasal 10, 11, 12 dan Pasal 13 dari UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam pasal-pasal tersebut urusan kewenangan masing-masing daerah, terkhusus masalah urusan pemerintahan konkuren jelas dan di atur secara terinci pada bagian lampiran terhadap UU No.23 Tahun 2014, masing-masing kewenangan dalam pelaksanaan berhubungan dengan kewenangan otonomi dapat dipertanggungjawaban, karena dalam pembiayaan kewenangan berasal dari APBN dan APBD provinsi dan kabupaten/kota.



## BAB VII

# KEDUDUKAN, TUGAS DAN WEWENANG GUBERNUR

### A. Otonomi Daerah dan Kewenangan Gubernur

Otonomi daerah di Indonesia dalam konteks negara kesatuan berbeda dengan konsep pada negara federal, ini terlihat dari aspek kewenangannya terutama pada kewenangan gubernur sebagai mana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu gubernur sebagai utusan pemerintah pusat di daerah dan gubernur sebagai kepala daerah.<sup>137</sup>

Berbicara kewenangan gubernur kedudukan sebagai kepala daerah, ini berarti juga membicarakan hubungan antara kewenangan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah,<sup>138</sup> yang

---

<sup>137</sup> Siswanto Sunarno, 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Penerbit PT. Sinar Grafika, Cetakan ketiga, Jakarta, hlm. 15

<sup>138</sup> Penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan, dimana otonomi daerah dijalankan seluas-luasnya dalam kerangka Negara Kesatuan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah kecuali urusan yang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Penyelenggaraan urusan pemerintah daerah

menimbulkan persoalan sangat serius, dan tarik menarik antara kepentingan pusat, disatu sisi sebagai pemegang otoritas bidang pemerintahan di daerah<sup>139</sup> dan disisi lain kewenangan tidak terpisahkan dalam konteks negara kesatuan itu sendiri.<sup>140</sup>

Hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah secara dogmatik, kewenangan yang diberikan kepada daerah tentu bersifat terbatas, hal ini berbeda di beberapa negara terutama pada negara sistem federasi. Kewenangan yang ada pada negara-negara bagian tentu sangat luas sehingga negara-negara bagian sebagai pemerintahan provinsi memiliki dan mempunyai ruang gerak yang leluasa dalam menggunakan kewenangan yang ada padanya.<sup>141</sup>

---

tersebut baik dalam bentuk asas otonomi daerah, maupun tugas pembantuan harus diikuti dengan pembagian sumber daya termasuk keuangan. Pembagian keuangan inilah yang membentuk hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sejalan dengan hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dilakukan secara terinci atau menurut doktrin ultravires<sup>6</sup>, yaitu urusan pemerintahan konkuren yang dibagi atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Dasar dari pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren ini adalah menggunakan asas otonomi daerah. Salah satu yang menjadi urusan wajib Pemerintahan Daerah adalah pelayanan dasar bidang kesehatan. Secara rinci urusan pemerintahan ini dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota berupa penyelenggaraan upaya kesehatan, sumber daya manusia bidang kesehatan, sediaan farmasi, alat kesehatan, makanan dan minuman serta pemberdayaan masyarakat bidang kesehatan. 8 Dalam melaksanakan urusan pemerintahan tersebut, Daerah berhak menetapkan kebijakan daerah namun tetap berpedoman pada norma, standar, prosedur dan kriteria yang ditetapkan Pemerintah Pusat melalui Kementerian Kesehatan dan Kementerian lainnya yang terkait, **Amelia Martira dan Harsanto Nursadi**, 2020. Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional, *Jurnal Hukum & Pembangunan* Volume.50 No.I, hlm. 177-199

<sup>139</sup> Muhammad Fauzan, 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*. UII Press, Edisi Pertama, Yogyakarta, hlm. 76.

<sup>140</sup> *Ibid*, hlm. 77

<sup>141</sup> Aminuddin Ilmar, 2014. *Hukum Tata Pemerintahan, Op. Cit.* hlm.3-5

Kewenangan yang ada sebagaimana dalam peraturan perundang-undangan dalam hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah pada negara hukum harus diatur dalam sebuah kebijakan yang berbentuk undang-undang yang memberikan batasan kewenangan dalam hubungan kekuasaan pemerintah daerah dengan kewenangan pemerintah pusat.

Konstitusi atau undang-undang dasar sebagai instrumen kehidupan dalam bernegara merupakan induk dari semua peraturan perundang-undangan yang ada dalam suatu negara.<sup>142</sup> Begitu juga halnya di Indonesia sekurang-kurang ada beberapa pasal yang ada dalam UUD 1945 secara eksplisit mengatur tentang pemerintahan daerah.<sup>143</sup>

Adapun pasal-pasal tersebut antara lain, Pasal 1, Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Sejalan dengan perkembangan sistem ketatanegaraan akibat dari proses reformasi, maka terjadi perubahan (*amandemen*) terhadap UUD 1945, terkhusus yang berhubungan dengan pemerintahan daerah di Indonesia pada pasal 18, yang berbunyi:<sup>144</sup>

- (1) *“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 pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.*
- (2) *Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.*

---

<sup>142</sup> Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, *Hukum Tata Negara. Op. Cit*, hlm. 42-43

<sup>143</sup> Firman Freddy Busroh dan Bambang Sugianto dkk, 2022. *Hukum Tata Negara*, Inara Publiher, Malang Jawa Timur, hlm.. 162

<sup>144</sup> H. Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Op. Cit*, hlm. 2-3

- (3) *Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota memiliki dewan perwakilan rakyat daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.*
- (4) *Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.*
- (5) *Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.*
- (6) *Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.*
- (7) *Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.”*

Kemudian terhadap Pasal 18B UUDNKRI 1945 setelah amandemen menyatakan:

- (1) *“Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.*
- (2) *Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat, beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dengan undang-undang”.*

Pasal 18A UUD 1945, memberi amanat tentang kewenangan, kewenangan dimaksud adalah kewenangan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, yaitu pemerintah provinsi kewenangan diberikan dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah, termasuk

hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam termasuk sumber-sumber daya yang lain yang ada di pemerintah daerah. Dalam hubungan ini untuk pemanfaatan sumber daya daerah di atur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan kewenangan gubernur.<sup>145</sup>

Gubernur sebagai kepala daerah yang memiliki dua kewenangan yaitu sebagai perwakilan pemerintah pusat yang berada di daerah di mana kewenangan ini merupakan pelaksanaan asas dekonsentrasi. Kewenangan ini menjalankan kewajiban-kewajiban yang diberikan kepada gubernur dalam melaksanakan tugas di bantu oleh wakil gubernur. Sedangkan gubernur sebagai kepala daerah tentu tugas ini keterkaitan dengan kewenangan konkuren termasuk kewenangan wajib dan kewenangan pilihan.<sup>146</sup>

Perkembangan otonomi pada pemerintahan daerah untuk melakukan desentralisasi merupakan sebuah motivasi dan fenomena terutama disebabkan alasan politik. Desentralisasi merupakan bagian penting dalam proses demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>147</sup> Pemerintahan pusat kekuasaan terpusat cenderung otokratis mengalami perubahan menjadi pemerintahan lokal dipilih langsung oleh masyarakat. Alasan lain dalam sistem pemerintahan daerah berdasarkan asas desentralisasi adalah untuk memperbaiki mutu pelayanan dasar yang diberikan kepada masyarakat oleh penyelenggaraan pemerintahan.<sup>148</sup>

Dalam kontek ini titik berat desentralisasi adalah sebuah pelayanan bukan masalah kekuasaan dan sistem pemerintahan, dengan kata lain desentralisasi adalah suatu upaya untuk

---

<sup>145</sup> *Ibid*, hlm. 6

<sup>146</sup> Sarman dan Mohammad Taufik Makarao, 2011, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 58-90

<sup>147</sup> Ni'matul Huda, 2917. *Hukum Pemerintahan Daerah. Op. Cit*, hlm. 59-60

<sup>148</sup> *Ibid*, hlm. 61

mendekatkan pemerintahan kepada masyarakatnya (*bringing the State closer to the people*). Seiring dengan persoalan politik di negara, di mana otonomi menjadi solusi utama menjaga negara dalam sebuah konsep kesatuan.<sup>149</sup> Otonomi daerah ditandai dengan terbentuk sebuah penyelenggara pemerintahan yang baru dari hasil proses yang cukup demokratis yang akan memberikan sebuah harapan baru dalam sistem perbaikan perekonomian daerah untuk mampu mandiri.<sup>150</sup>

Otonomi bukan saja berbicara masalah kekuasaan dan perbaikan di bidang perekonomian, tetapi mencakup berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara yaitu untuk mempertahankan kearifan lokal yang ada pada masyarakat, adanya keterlibatan masyarakat dalam proses pembangunan, dan pembangunan yang dibangun oleh pemerintah akan lebih terarah dan sesuai kebutuhan di masyarakat.<sup>151</sup> Menurut Marc Weller otonomi adalah *Autonomy It is determined through the level of in the process of political decision making*.<sup>152</sup>

Selain itu semangat reformasi juga mendorong kebebasan dan tuntutan daerah untuk perubahan diberbagai bidang, tuntutan ini sebagai dampak dari proses demokrasi. Pemerintah bersama legislatif (*parlemen*) menampung tuntutan perubahan melalui regulasi dengan sistem kewenangan diberikan kepada gubernur sebagai kepala daerah dan gubernur sebagai utusan pemerintahan pusat berada di daerah.<sup>153</sup>

---

<sup>149</sup> Siswanto Sunarno, 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Penerbit PT. Sinar Grafika, Cetakan ketiga, Jakarta, hlm.10

<sup>150</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit.* hlm. 28

<sup>151</sup> Asep Bambang Hermanto and Anggara Suwahju, 2019. The Characters of Special Region According to The 1945 Constitution of Republic of Indonesia, *PADJADJARAN Journal of Law* Volume 6 Number 2, hlm, 320-339

<sup>152</sup> Marc Weller and Katherine Nobbs, 2010. *Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*, Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, page. 4

<sup>153</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit.* hlm.

Tujuan utama desentralisasi dalam otonomi daerah,<sup>154</sup> untuk mendekatkan pemerintahan kepada masyarakat yang dilayani, sehingga pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih baik dan kontrol masyarakat kepada pemerintahan menjadi lebih kuat dan nyata. Desentralisasi dan otonomi daerah dapat dikatakan berhasil apabila pelayanan pemerintahan kepada masyarakat menjadi lebih baik dan masyarakat menjadi lebih berperan dalam meningkatkan kesejahteraan bersama.<sup>155</sup>

Otonomi daerah disamping tujuan meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat,<sup>156</sup> juga tidak bisa terlepas masalah kewenangan gubernur dalam menjalankan tugasnya, apakah tugas gubernur

sebagai kepala daerah atau tugas wakil pemerintahan pusat, sehingga regulasi yang dilahirkan oleh pemerintah daerah dapat mempercepat peningkatan terhadap pertumbuhan bidang ekonomi dan pemerataan dalam melaksanakan pembangunan di daerah lebih cepat terwujud, sehingga tujuan pokok otonomi daerah tercapai yaitu daerah tidak ketergantungan ekonomi dengan pemerintah pusat.<sup>157</sup>

Hubungan kewenangan pemerintah daerah paling dominan dalam penyelenggaraan urusan di daerah yang dituntut secara demokratis, transparan, dan efisien. Terkait demokratis maka kewenangan yang dimiliki oleh daerah harus mendorong partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah, ini bertujuan dikarenakan pemerintah daerah dianggap

---

<sup>154</sup> F.C. Susila Adiyanta, 2019. Sinkronisasi Kewenangan Regulasi Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai Model Implementasi Kebijakan Ekonomi Nasional yang Mendukung Iklim Investasi di Daerah, *Administrative Law & Governance Journal*. Volume 2 Issue 2, Edisi Juni, hlm, 282-300

<sup>155</sup> *Ibit*

<sup>156</sup> Bonar Simorangkir, 2000. *Otonomi atau Federalisme: (Dampaknya Terhadap Sisten Perekonomian)*. Penerbit Sinar Harapan dan Harian Suara Pembaharuan, Cetakan Pertama, Jakarta, hlm. 24

<sup>157</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit.* hlm. 83

paling dekat dan lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat diwilayahnya.<sup>158</sup>

Dalam menjalankan kewenangan, gubernur sebagai kepala daerah menjadi landasan penting bagi penyelenggaraan pemerintahan yaitu:

1. Diperlukannya pembagian kewenangan (*delegasi*) yang jelas;
2. Keleluasan dalam pengambilan keputusan;
3. Pelayanan publik yang terbuka dan maksimal;
4. Pembagian wilayah sebagai kewenangan administratif.

Pemahaman fungsi ganda ini sering menimbulkan konflik dan alasan terhadap pembagian kewenangan, termasuk posisi gubernur sebagai penanggung jawab terhadap daerah provinsi dalam melakukan koordinasi dalam hubungan kewenangan dengan pemerintah pusat, dan koordinasi kewenangan kepada pemerintah kabupaten kota. Oleh karena itu diperlukan suatu peraturan perundang-undangan yang jelas yang mengatur fungsi ganda peran gubernur.

## **B. Pengaturan tentang Kewenangan Gubernur**

Dalam penyelenggaraan pemerintah gubernur sebagai penganggung jawab pemerintah selain bertindak sebagai regulator dan fasilitator, juga sebagai operator. Sebagai regulator pemerintah mengeluarkan berbagai macam peraturan perundang-undang yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan, salah satunya adalah undang-undang pemerintahan daerah termasuk juga peraturan regulasi dari undang-undang.

Muncul perintah membentuk peraturan perundang-undangan lainnya sebagai peraturan pelaksana dari UUD 1945, disamping undang-undang terdapat regulasi lainnya adalah Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), Peraturan Menteri (Permen), sampai pada Peraturan Daerah

---

<sup>158</sup> *Ibid*, hlm. 11

(Perda). Hal ini menunjukkan bahwa di dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya domain atau kewenangan pemerintah pusat, melainkan juga pemerintah daerah mempunyai peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Sebagai fungsi operator, pemerintah wajib menyelenggarakan fungsi operasional dan koordinasi dalam pelaksanaan kebijakan nasional yaitu memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat termasuk dalam peningkatan pembangunan dan pemenuhan kebutuhan dasar bagi masyarakat diwilayahnya, dengan mengalokasikan dana atau biaya pembangunan untuk mendukung terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur. Sebagai fungsi operasional dan koordinasi terlihat secara tegas bahwa hubungan pemerintah dalam hal ini pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota tidak dapat dipisahkan.

Penguatan kewenangan gubernur salah satu kebutuhan yang mendasar dalam melaksanakan kewenangannya, secara idealnya gubernur berdasarkan prinsip otonomi itu memiliki kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga, sepanjang tidak masuk ranah kewenangan pemerintah pusat sebagaimana pada undang-undang pemerintahan daerah yaitu, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi atau peradilan, moneter dan fiskal nasional, serta bidang keagamaan. Rumusan dan fungsi penguatan kewenangan akan memberikan keleluasaan terhadap gubernur untuk bisa berinovasi dalam programnya, sehingga pertumbuhan ekonomi dan percepatan pembangunan dapat berjalan.

Berinovasi dengan regulasi terhadap program gubernur akan memberi dampak yang besar, sehingga pemerintah daerah dapat mandiri dan tidak lagi ketergantungan dengan bantuan pendanaan dari pemerintah pusat. Adapun yang dapat dicapai dengan adanya penguatan kewenangan ini:

1. Gubernur sebagai kepala daerah lebih mudah untuk melakukan koordinasi dengan pemerintah kabupaten/kota

dalam melaksanakan program, apakah program strategis nasional atau program strategis provinsi yang mana posisi program berada di wilayah kabupaten;

2. Gubernur dapat berinovasi lebih luas memanfaatkan semua potensi daerah, termasuk dalam pengelolaan hutan, pertambangan, kepulauan luar termasuk daerah pesisir laut, sektor wisata dan penentuan daerah destinasi wisata dan cagar budaya diberikan kepada gubernur diberikan kewenangan kepada gubernur untuk mengelolanya dan wilayah lainnya sepanjang tidak mengganggu keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Kewenangan gubernur yang luas dengan berinovasi tentu masing-masing daerah provinsi berbeda, disebabkan setiap daerah cadangan atau potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia berbeda-beda. Maka gubernur dapat mengeluarkan regulasi mengatur pemanfaat semua sumber daya ada di daerah;
4. Dengan adanya penguatan kewenangan terhadap tugas gubernur, terkhusus dibidang pembinaan dan pengawasan kepada pemerintah kabupaten/kota ini akan lebih efektif, karena secara vertikal hubungan pemerintah kabupaten/kota tunduk dan taat akan regulasi yang ditetapkan gubernur. Ketaatan ini akan lebih mudah dalam proses pembinaan termasuk mensinkronisasikan program-program, baik program provinsi dan program pemerintah kabupaten/kota;
5. Dibidang keuangan, apakah yang berhubungan dengan pendapatan daerah dan pendapatan asli daerah, akan saling membantu sehingga proses pembiayaan terhadap program akan berjalan dengan baik, dan kebutuhan masyarakat akan terpenuhi.

Menurut Robert Baldwin dan Martin Cave, dalam penguatan kewenangan harus ada instrumennya, adapun

instrumennya adalah peraturan perundang-undangan yang memiliki fungsi:<sup>159</sup>

1. Mencegah terjadinya monopoli atau ketimpangan kepemilikan sumber daya pada daerah;
2. Mengurangi dampak negatif dari suatu aktifitas dan komunitas atau lingkungan dalam masyarakat;
3. Membuka informasi bagi publik dan mendorong akan kesetaraan antar pemerintah daerah (mendorong perubahan institusi, atau *affirmative action* kepada kelompok marginal);
4. Mencegah akan terjadi kelangkaan sumber daya publik dari eksploitasi jangka pendek;
5. Menjamin pemerataan kesempatan dan sumber daya serta keadilan sosial, perluasan akses dan retribusi sumber daya lainnya;
6. Memperlancar koordinasi dan perencanaan dalam sektor ekonomi.

Sedangkan menurut Bagir Manan,<sup>160</sup> terkait dengan fungsi pengaturan kewenangan dapat dibagi menjadi dua kelompok utama, yaitu fungsi internal dan fungsi eksternal.

#### 1. Fungsi Internal

Fungsi pengaturan dalam peraturan perundang-undangan sebagai sub sistem hukum yang berfungsi sebagai pembaharuan dan kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*) dalam menjalankan kewenangan dan tugas, baik secara umum dan secara khusus sesuai dengan jenis kewenangan gubernur, atau dapat dikatakan bahwa peraturan penguatan kewenangan adalah sebagai instrument dalam melahirkan kebijakan (*beleids instrument*) yang dikeluarkan

---

<sup>159</sup> Ismail Hasani & A. Gani Abdullah, SH, 2006. *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan*. Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, hlm. 33

<sup>160</sup> Bagir Manan, 1999. 1999. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Jakarta, hlm. 47

pejabat atau lembaga yang berwenang yang memiliki kegunaan atau fungsi pengaturan.

## 2. Fungsi eksternal

Fungsi ini keterkaitan dengan peraturan perundang-undangan dengan tempat diberlakukannya, fungsi eksternal ini dapat disebut sebagai bagian fungsi sosial hukum yang meliputi fungsi perubahan, fungsi stabilitas, fungsi kemudahan dalam pelayanan publik. Adapun manfaatnya fungsi eksternal.

### a. Fungsi perubahan

Yaitu fungsi sebagai sarana perubahan dan pembaharuan (*law as social engineering*) yang diciptakan dan dibentuk untuk mendorong perubahan pada masyarakat di bidang ekonomi, sosial, maupun budaya masyarakat dan sektor lainnya yang dapat mendorong menuju masyarakat lebih maju.

### b. Fungsi stabilitas

Fungsi ini dikaitkan dengan kewenangan gubernur untuk menjaga stabilitas dalam hubungan kerja (gubernur dengan bupati/walikota) dengan adanya pengaturan dalam bentuk undang-undang. Gubernur dapat menjaga hubungan antara pemerintah kabupaten/kota dengan baik mampu berkoordinasi, antara lain di bidang ekonomi termasuk pengaturan kerja dan tata cara perniagaan, pembangunan dan pengawasan.

## 3. Fungsi kemudahan

Peraturan perundang-undangan dibuat dapat digunakan sebagai sarana mengatur dan kemudahan (*fasilitas*) dalam aspek pekerjaan, perizinan dan investasi, yang berisi kewenangan gubernur memberikan insentif seperti keringanan pajak, penundaan pengenaan pajak, penyederhanaan tata cara perizinan, struktur permodalan dalam penanaman modal. Faktor kemudahan salah satu daya tarik para investor untuk berinvestasi pada daerah otonomi.

Terkait dengan kedua fungsi (internal dan eksternal) dengan adanya perubahan kewenangan gubernur melalui reorientasi aturan kewenangan. Akan membedakan kedudukan dan fungsi gubernur dengan fungsi sebelumnya. Ini berarti adanya pengaturan khusus tersendiri terhadap kewenangan gubernur dalam otonomi daerah.

Bentuk pengaturan ini dalam penguatan kewenangan gubernur bisa melalui undang-undang atau melalui peraturan presiden, sehingga jelas bentuk dan jenis kewenangan yang diberikan kepada gubernur. Kejelasan kewenangan akan memberikan tanggung jawab luas dan terarah, tanggung jawab luas dan keleluasaan dalam berinovasi dimiliki gubernur akan membuat gubernur dapat secara optimal pemanfaatan sumber daya yang ada sebagai pendukung pembiayaan pembangunan dalam otonomi.

Pengaturan khusus ini dibedakan dengan undang-undang otonomi khusus yang sudah ada dan berlaku di beberapa daerah provinsi di Indonesia, misalnya: Provinsi Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Yogyakarta, Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat. Keberadaan otonomi khusus ini belum memberi dampak positif dalam peningkatan sektor ekonomi dan pemanfaatan sumber daya lainnya, terlihat terhadap provinsi yang pengelolaan pemerintahan dalam bentuk otonomi khusus masih masuk kategori daerah termiskin. Ini disebabkan pengelolaan terhadap otonomi khusus lebih banyak masalah struktur organisasi pemerintahan dan pengisian pejabat pada struktur organisasi.

Dari konsep itu penulis melihat adanya kegagalan dalam penerapan otonomi, karena objek otonomi khusus bukan pada peningkatan dan pengelolaan pada sumber daya alam. Sementara faktor utama sebagai pendukung kemandirian satu daerah adalah bidang keuangan dan pembiayaan, sehingga otonomi daerah mampu berdiri sendiri. Peningkatan bidang ekonomi dan keuangan pada daerah otonomi harus memiliki konsep baru dan berbeda, dan harus berbeda dengan provinsi-

provinsi otonomi khusus yang sudah ada, supaya pengaturan otonomi melalui penguatan kewenangan gubernur dapat mewujudkan kemandirian dan tidak masuk provinsi termiskin.

### **C. Kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat**

Pasal 19 UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, di mana gubernur dalam kedudukan sebagai wakil pemerintah pusat diwilayah provinsi (*dekonstrasi*) bertanggung jawab kepada presiden.<sup>161</sup> Selanjutnya ayat (2) disebutkan beberapa tugas dan wewenangnya diwilayah provinsi antara lain sebagai pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kanupaten/kota, koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah diwilayah provinsi dan kabupaten/kota, serta koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan diwilayahnya.

Kedudukan ganda dalam kewenangan telah membawak dampak akan munculnya berbagai kemungkinan benturan kewenangan.<sup>162</sup> Apabila kedua kewenangan dijalankan oleh seorang gubernur, sehingga gubernur tidak dapat menentukan skala prioritas kewenangan mana perlu didahulukan dibandingkan kewenangan lainnya.<sup>163</sup>

Dalam kewenangan ganda apakah gubernur harus lebih mendahulukan kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dalam menjalankan kewenangan dekonsentrasi, atau gubernur selaku kepala daerah menjalankan kewenangan dalam kewenangan desentralisasi. Selain itu pelimpahan kewenangan dekonsentrasi ternyata dalam pelaksanaannya tidak

---

<sup>161</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara, Op. Cit*, hlm. 300

<sup>162</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op, Cit*, hlm.

<sup>163</sup> Philipus M. Hadjon, 1997. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia: (Introduction To The Indonesian Administrative Law)*. Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 34-35

diikuti oleh sistem pendukungnya (*supporting system*), hal ini terlihat dari kelembagaannya, sumber daya serta anggaran, sehingga akhirnya kewenangan dekonsentrasi ini tidak dapat dijalankan secara efektif.<sup>164</sup>

Dengan terbit dan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintahan di wilayah propinsi. Peraturan pemerintah ini untuk menjawab persoalan kelembagaan dan keuangan dalam pendanaan kegiatan gubernur dalam menjalankan kewenangan dekonsentrasi.

Kedudukan dan kewenangan ganda telah membawa dampak munculnya sejumlah konflik daerah, apakah konflik yang muncul secara vertikal maupun konflik secara horizontal. Selain masalah internal dan faktor eksternal yang turut mempengaruhi pemerintah provinsi di mana gubernur dalam kedudukannya sebagai perpanjangan tangan pusat, harusnya gubernur berperan sebagai *agency of intermediary* (lembaga perantara) untuk mengatasi konflik diwilayah perbatasan kabupaten/kota melalui pembentukan forum kerja antar daerah.<sup>165</sup>

Dalam kenyataan peran provinsi sebagai *agency of intermediary* tidak berjalan secara efektif dikarenakan ketiadaan sistem pendukung dalam menjalankan fungsi peran tersebut. Selain itu pada tatanan horizontal telah muncul pula gejolak

---

<sup>164</sup> M. Arafat Hermana dan Arie Elcaputera, 2020. Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *AL-IMARAH: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Volume 5, No.2, hlm. 113-129

<sup>165</sup> Philipus M Hadjon, 2015. *Sistem Pembagian Kekuasaan Negara: (Analisis Hukum Tata Negara)*. Fakultas Hukum Universitas Airlangga Dalam Titik Triwulan Taufik, Konstruksi Tata Negara Indonesia Pasca Amandeman Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Penerbit Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, hlm. 1-2

menguatnya *sentiment etnik* dalam proses pembentukan daerah otonomi (DOB) atau pemekaran kabupaten/kota.<sup>166</sup>

Pada tingkat provinsi konflik horizontal juga berlangsung ketika gubernur melakukan koordinasi terhadap instansi-instansi vertikal yang ada di daerah serta unit-unit pelaksanaan teknis departemen di wilayah provinsi. Ini bisa dilihat pada kesulitan mengkoordinasikan instansi pertanahan di wilayah provinsi.<sup>167</sup>

Gubernur juga mengalami kesulitan dalam mengkoordinasikan instansi keamanan yang diberada di wilayah kabupaten/kota. Selain konflik secara horizontal, konflik juga berlangsung secara vertikal antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, bahwa terhadap pemerintah desa yang menyangkut pembagian kewenangan/urusan. Konflik provinsi dengan kabupaten/kota hal ini disebabkan di mana provinsi merupakan daerah otonomi seperti halnya kabupaten/kota masing-masing memiliki kewenangan atau urusan desentralisasi. Sedangkan konflik secara horizontal telah terjadi pada tingkat provinsi yaitu konflik antara gubernur dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Konflik ini muncul pada masalah pelaksanaan fungsi-fungsi dari DPRD, seperti fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Bahkan tidak jarang konflik juga berlangsung dalam proses penentuan pejabat birokrasi pemerintah daerah provinsi. Seperti penentuan pejabat pada eselon I (satu) yaitu Sekretaris Daerah dan pejabat eselon II (dua) Kepala Dinas, Badan dan Kepala Kantor. Secara horizontal sering terjadi konflik antar provinsi yang bertetangga. Konflik ini sering

---

<sup>166</sup> Arief Maulana, 2019. Faktor-Faktor Pendorong Pembentukan Daerah Otonomi Baru dan Dampaknya Terhadap Keuangan Negara, *Ekuitas: Jurnal Pendidikan Ekonomi* Vol.7. No.2, hlm. 53-67

<sup>167</sup> Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik. Op. Cit*, hlm. 30-31.

muncul menyangkut dengan wilayah perbatasan (darat dan laut) yang biasanya mengandung kekayaan sumber daya alam.

Konflik horizontal maupun vertikal yang sering terjadi muncul sebagai dampak dari kedudukan dan kewenangan provinsi yang menganut dua sistem yang sering dimaknai secara sederhana oleh gubernur (termasuk juga para birokrat dan politisi), konflik sebagai akibat pembagian kewenangan termasuk kewenangan urusan pusat dan daerah. Pandangan gubernur semacam ini dapat dipahami jika dilihat dari desain UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pandangan gubernur seperti ini dapat kita pahami jika dilihat dari desain desentralisasi diwujudkan dalam undang-undang pemerintahan daerah bersifat kedalam (*inward looking*), persoalan-persoalan desentralisasi juga dipengaruhi posisi geografis atau letak daerah provinsi, adanya perbedaan terhadap desain desentralisasi harus menempatkan provinsi dengan kedudukan yang kuat termasuk juga posisi gubernur sebagai kepala daerah di wilayah provinsi.<sup>168</sup> Kewenangan selaku kepala wilayah administratif ini menunjukkan kedudukan gubernur sebagai wakil kepala pemerintah pusat di daerah berperan menjalankan kebijakan pemerintah pusat di daerah baik berupa kewenangan pembinaan, ketentraman dan ketertiban umum.

#### **D. Kedudukan Gubernur sebagai Kepala Daerah Otonomi**

Gubernur dengan kewenangan sebagai kepala daerah otonom pada urusan konkuren sebagaimana diatur dalam Pasal 11 dan 12 UU No. 23 Tahun 2014 tidak menjelaskan secara *rigid* yang berhubungan dengan kewenangan sebagai kepala

---

<sup>168</sup> Fani Heru Wismono, Lany Erinda Ramdhani, dkk. Penataan Kelembagaan Pada Daerah Otonom Baru (DOB) “Studi Kasus di Provinsi Kalimantan Utara” *Jurnal Borneo Administrator*, Volume 11, No.3, Hlm. 362-381

daerah otonom yang diatur dalam undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya, karena pembagian kewenangan di sini bisa saling dibagikan, baik dengan pemerintah provinsi maupun dengan pemerintah kabupaten/kota.

Kewenangan otonomi daerah pada nomenklatur urusan pemerintah di UU No. 23 Tahun 2014 tidak dibagikan secara jelas mana kewenangan pemerintah provinsi dan mana kewenangan pemerintah kabupaten/kota, melainkan urusan konkuren yang didalamnya mencakup masalah terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Kewenangan ini melihat sebuah konkritisasi dari fungsi desentralisasi yang dimiliki gubernur, apabila gubernur bertindak dalam menjalankan urusan pemerintahan absolut sebagaimana pada pasal 10 ayat 2 (b) dan pasal 19 ayat 2 (b) UU No. 23/2014 dapat diartikan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Kedudukan gubernur sebagai kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di wilayah provinsi memiliki tugas dan kewenangan menjalankan fungsi desentralisasi yang dapat dilihat dalam urusan-urusan yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah provinsi berdasarkan peraturan perundang-undangan. Kewenangan ini terlihat dari pembentukan peraturan daerah, memungut pajak daerah yang menjadi kewenangan daerah, termasuk juga penerbitan izin tertentu yang menjadi kewenangan gubernur.

Dalam kedudukan daerah sebagai daerah otonomi dapat dikelompokkan tiga daerah otonom, yaitu provinsi, kabupaten dan kota. Disamping provinsi sebagai daerah otonom provinsi ditetapkan juga sebagai daerah administrasi dalam rangka melaksanakan asas dekonsentrasi. Kedudukan gubernur dalam kewenangan sebagai kepala pemerintah daerah diatur pada pasal 59 ayat (1) dan (2) UU No. 23 Tahun 2014, di mana kepala daerah yang dimaksud adalah daerah provinsi disebut gubernur, sedangkan untuk daerah kabupaten disebut bupati dan daerah kota disebut walikota.

Wewenang gubernur sebagai kepala daerah dapat di lihat pada pasal 65 UU No.23 Tahun 2014, diantaranya:

1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintah menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rancangan Peraturan Daerah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk dibahas bersana DPRD;
3. Menyusun dan menetapkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD);
4. Mewakili daerah di dalam dan di luar pengadilan;
5. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah;
6. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
7. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan pertauran perundang-undangan.

Selain melaksanakan wewenang di atas gubernur sebagai kepala daerah, gubernur wajib menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban dan ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintah daerah, laporan pertanggungjawaban ini dilakukan gubernur satu kali dalam satu tahun. Termasuk juga dalam melaksanakan kewenangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kreteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisien dengan memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan.

Dalam melaksanakan kriteria eksternalitas seorang gubernur harus melakukan sebuah pendekatan dalam menjalankan kewenangan, termasuk di dalam tugas-tugas yang ada dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak atau akibat akan ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Apabila dampak yang ditimbulkan dalam urusan penyelenggara kewenangan termasuk dampak bersifat lokal menjadi tanggung jawab dan kewenangan

kabupaten/kota, untuk dampak bersifat regional menjadi kewenangan provinsi dan apabila dampak bersifat nasional maka akan menjadi tanggung jawab urusan pemerintah pusat.

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, di mana gubernur sebagai penanggung jawab ganda (*dwifungsi*) selaku kepala pemerintahan di daerah provinsi dan sebagai wakil pemerintah pusat yang melaksanakan tugas dan fungsi urusan pemerintah yang konkuren, adapun urusan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Otonomi daerah pada dasar di Indonesia yang menganut sistem otonomi asimetris yang sistem pengaturan terhadap otonomi didasarkan pada kondisi politik dan budaya lokal.

Terhadap kewenangan konkuren diberlakukan juga kepada daerah-daerah otonomi khusus yang kewenangannya dibagi antara urusan pemerintah pusat, pemerintahan provinsi dan kewenangan terhadap pemerintahan kabupaten/kota yang menjadi kewenangan dalam otonomi daerah yaitu urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Terhadap urusan wajib yaitu berhubungan dengan pelayanan dasar dan yang tidak terkait dengan pelayanan dasar. Untuk urusan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar diantaranya menyangkut bidang pendidikan, bidang kesehatan, bidang pekerjaan umum, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat.

Sedangkan urusan wajib bukan pelayanan dasar yaitu pembangunan bidang sumber daya manusia antara lain masalah ketenakerjaan, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan pertanahan, lingkungan hidup, dan pemberdayaan usaha pada masyarakat. Sedangkan urusan pilihan pada pemerintahan daerah lebih didukung dengan potensi sumber daya yang ada pada masing-masing daerah di antara, bidang kelauatan, perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, sumber daya mineral, dan perdagangan perindustrian.



## BAB VIII

# KEDUDUKAN, TUGAS DAN WEWENANG DPRD

### **A. Pengertian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (disingkat DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan wilayah di Pemerintah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota di Indonesia. DPRD disebutkan dalam UUD 1945 Pasal 18 Ayat (3), menyebutkan "Pemerintahan wilayah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota--anggotanya dipilih melalui pemilihan umum".

Kedudukan DPRD diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 Tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang sudah mengalami perubahan terbatas dengan UU Nomor. 24 Tahun 2014, UU Nomor.2 Tahun 2018, UU Nomor.13 Tahun 2019 dan yang terakhir dengan PERPU Nomo.1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem

Kuangan untuk Penanganan Pandemi Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan. Perubahan ini dengan tujuan mengoptimalisasi tugas dan kedudukan DPR dan DPRD.

Menurut UU Nomor 9 Tahun 2015 Juncto Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menjelaskan bahwa DPRD merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang turut menentukan bentuk dan hasil pemerintahan daerah yang berlangsung. Sebagai penyelenggaraan pemerintahan daerah tentu kita akan melihat seberapa jauh peran tersebut dapat dijalankan, peran ini akan sangat bergantung pada kedudukannya ketika dibandingkan dengan unsur penyelenggara pemerintahan daerah lainnya seperti gubernur, bupati dan walikota. Sebagai penyelenggara pemerintahan daerah dalam hal ini DPRD dan Kepala Daerah (gubernur, bupati dan walikota) dimana kedudukannya diantara kedua diarahkan untuk seimbang dan sederajat sehingga terbangun adanya *check and balance* dalam tata kelola pemerintahan.

## **B. Kedudukan, Fungsi, Tugas dan Wewenang DPRD**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang mempunyai peran dan tanggung jawab dalam mewujudkan efisiensi, efektifitas produktivitas dan akuntabilitas penyelenggaraan Pemerintah Daerah melalui pelaksanaan hak, kewajiban, tugas, wewenang dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>169</sup>

---

<sup>169</sup> Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan... Op-Cit*, hlm. 98-99

Sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan daerah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berdasarkan Pasal 317 UU No.17 Tahun 2014 mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Membentuk Peraturan Daerah bersama-sama Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/Walikota);
- b. Membahas dan memberikan persetujuan terhadap Rancangan Peraturan Daerah mengenai Anggaran Pendapatan Belanja Daerah yang diajukan oleh Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/Walikota);
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan APBD.
- d. Mengusulkan pengangkatan dan atau pemberhentian Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati dan Walikota dan Wakil Walikota kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur dan Wakil Gubernur dan kepada Menteri Dalam Negeri untuk bupati dan wakil bupati, walikota dan wakil walikota melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan atau pemberhentian.
- e. Memilih wakil gubernur, wakil bupati dan wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati.
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah.
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah,
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Gubernur, Bupati/Walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah,
- i. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah,
- j. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan,

k. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain memiliki tugas dan wewenang berdasarkan Pasal 316 UU No.17 Tahun 2014, menjelaskan DPRD dalam penyelenggara pemerintahan daerah memiliki fungsi yaitu:

**a. Fungsi Legislasi**

Menjalankan fungsi legislasi yang dimiliki DPRD yaitu bersama-sama dengan Gubernur, Bupati/Walikota membuat Peraturan Daerah

**b. Fungsi Anggaran**

Manjalankan fungsi anggaran diwujudkan dalam membahas dan menyetujui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama-sama Gubernur, Bupati /Walikota

**c. Fungsi Pengawasan**

Fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan, yaitu Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah termasuk sebuah Kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah

Ketiga fungsi yang dimiliki DPRD sebagai bagian penyelenggara pemerintahan daerah dijalankan dalam bentuk representasi dari rakyat di daerah. Disamping mempunyai fungsi DPRD memiliki hak sebagaimana diatur Pasal 322 UU No.17 Tahun 2014. Adapun hak-hak DPRD, yaitu:

**1. Hak Interplasi**

Hak interpelasi sebagaimana yang dimaksud adalah DPRD mempunyai hak untuk meminta keterangan kepada Gubernur, Bupati/Walikota mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta yang berdampak luas kepada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

**2. Hak Angket**

Hak Angket adalah hak DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas kepada kehidupan

bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **3. Hak Menyatakan Pendapat**

Hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan Gubernur, Bupati/Walikota atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Selain hak kelembagaan yang kolektif dimiliki DPRD, terdapat juga hak individu terhadap anggota DPRD yang diatur dalam Pasal 323, 324 UU No.17 Tahun 2014, Adapun Hak dan Kewajiban anggota DPRD, yaitu:

#### **1. Hak Anggota DPRD**

- a. Mengajukan Rancangan Peraturan Daerah
- b. Mengajukan pertanyaan
- c. Menyampaikan Usul dan Pendapat
- d. Memilih dan dipilih
- e. Membela diri
- f. Imunitas
- g. Mengikuti orientasi dan pendalaman tugas
- h. Protokoler; dan
- i. Keuangan dan administratif.

#### **2. Kewajiban Anggota DPRD**

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila.
- b. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 dan mentaati peraturan perundang-undangan.
- c. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. Mendahulukan kepentingan negara diatas kepentingan pribadi, kelompok dan golongan.
- e. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat.
- f. Mentaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.

- g. Mentaati tata tertib dan kode etik.
- h. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- i. Menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala.
- j. Menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat dan
- k. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.

### **C. Alat Kelengkapan DPRD**

Pasal 326 UU No.17 Tahun 2014 Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mempunyai alat kelengkapan dewan (AKD) yang ditetapkan dalam rapat paripurna. Alat kelengkapan dewan terdiri dari komisi, badan, dan panitia khusus yang memiliki tugas dan fungsi masing-masing. Keberadaan AKD diatur melalui Undang-undang Nomor 13 Tahun 2019 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Dewan Perwakilan Daerah atau UU MD3.

Adapun Alat Kelengkapan Dewan sebagai penunjang aktivitas dalam penyelenggara pemerintahan daerah terdiri dari yaitu:<sup>170</sup>

#### **1. Pimpinan DPRD**

Pimpinan DPRD adalah bagian dari alat kelengkapan dewan. Pimpinan terdiri dari seorang ketua yang didampingi beberapa wakil ketua. Penentuan posisi pimpinan berdasarkan perolehan kursi hasil pemilihan legislatif. Partai pemenang pertama dalam pemilihan umum (Pemilu) secara

---

<sup>170</sup> Lihat Pasal 326 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

otomatis menempatkan wakilnya menjadi ketua DPRD. Sedangkan perwakilan wakil ketua dari partai berikutnya mendapatkan posisi sebagai wakil ketua

## **2. Badan Musyawarah (Bamus)**

Badan Musyawarah (Bamus) merupakan bagian dari alat kelengkapan dewan. Mereka mempunyai 3 tugas, yaitu:

- a. Menetapkan agenda DPRD untuk satu tahun sidang, satu masa persidangan, atau sebagian dari suatu masa sidang, perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah, dan jangka waktu penyelesaian rancangan undang-undang.
- b. Menentukan penanganan suatu rancangan undang-undang atau pelaksanaan tugas DPRD lain.
- c. Mengusulkan kepada rapat paripurna mengenai jumlah komisi, ruang lingkup tugas komisi, dan mitra kerja komisi yang telah dibahas dalam konsultasi pada awal masa keanggotaan DPRD.

## **3. Komisi-komisi**

Komisi adalah alat kelengkapan dewan yang menjalankan tiga fungsi sekaligus, yakni legislasi, anggaran, dan pengawasan. Dalam melaksanakan tugasnya, komisi dapat mengadakan rapat kerja dengan pemerintah, rapat dengar pendapat, dan rapat dengar pendapat umum, serta mengadakan kunjungan kerja dalam masa reses

## **4. Badan Legislasi Daerah (Balegda)**

Balegda adalah alat kelengkapan dewan yang menjalankan dan mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Menyusun rancangan Propemperda yang memuat daftar urutan rancangan Perda berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda berdasarkan skala prioritas pembentukan rancangan Perda disertai alasan untuk setiap tahun anggaran di lingkungan DPRD;
- b. Mengoordinasikan penyusunan antara DPRD dan Pemerintah Daerah;

- c. Menyiapkan Rancangan Perda yang berasal dari DPRD yang merupakan usulan Bapemperda berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan;
- d. Melakukan pengharmonisasian, pembulatan, dan pematapan konsepsi Rancangan Perda yang diajukan anggota, Komisi, atau gabungan Komisi sebelum rancangan Perda disampaikan kepada Pimpinan DPRD;
- e. Mengikuti pembahasan rancangan Perda yang diajukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah,
- f. Memberikan pertimbangan terhadap usulan penyusunan Rancangan Perda yang diajukan oleh DPRD dan Pemerintah Daerah di luar Propemperda;
- g. Memberikan pertimbangan kepada Pimpinan DPRD terhadap rancangan Perda yang berasal dari Pemerintah Daerah,
- h. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap Rancangan Perda yang berasal dari Pemerintah Daerah,
- i. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan Rancangan Perda yang berasal dari Pemerintah Daerah,
- j. Mengikuti perkembangan dan melakukan evaluasi terhadap pembahasan materi muatan Rancangan Perda melalui koordinasi dengan Komisi dan/ atau Panitia Khusus;
- k. Memberikan masukan kepada Pimpinan DPRD atas rancangan Perda yang ditugaskan oleh Badan Musyawarah;
- l. Melakukan kajian Perda; dan
- m. Membuat laporan kinerja pada masa akhir keanggotaan DPRD dan menginventarisasi permasalahan dalam pembentukan Perda sebagai bahan bagi Komisi pada masa keanggotaan berikutnya.

## **5. Badan Anggaran (Banggar)**

Badan Anggaran (Banggar) adalah alat kelengkapan dewan yang menjalankan tugas dan wewenang:

- a. Memberikan saran dan pendapat berupa pokok pikiran DPRD kepada Gubernur, Bupati/Walikota dalam mempersiapkan rancangan APBD sebelum Peraturan Gubernur, Bupati/Walikota tentang Rencana Kerja Pemerintah Daerah ditetapkan;
- b. Melakukan konsultasi yang diwakili oleh anggotanya dengan Komisi terkait untuk memperoleh masukan dalam rangka pembahasan rancangan KUA dan PPAS;
- c. Memberikan saran dan pendapat kepada Gubernur, Bupati/Walikota dalam mempersiapkan rancangan Perda tentang Perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD;
- d. Melakukan penyempurnaan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang Perubahan APBD, dan Rancangan Perda tentang Pertanggungjawaban pelaksanaan APBD berdasarkan hasil Evaluasi Gubernur bersama Tim Anggaran Pemerintah Daerah;
- e. Melakukan pembahasan bersama Tim Anggaran Pemerintah Daerah terhadap rancangan KUA dan rancangan PPAS yang disampaikan oleh Gubernur, Bupati/Walikota, dan
- f. Memberikan saran kepada Pimpinan DPRD dalam penyusunan anggaran belanja DPRD.

## **6. Badan Kehormatan Dewan dan**

Badan Kehormatan adalah alat kelengkapan dewan yang menjalankan tugas dan wewenang:

1. Memantau dan mengevaluasi disiplin dan kepatuhan Anggota DPRD terhadap sumpah/ janji dan kode etik;
2. Meneliti dugaan pelanggaran terhadap sumpah/ janji dan kode etik yang dilakukan Anggota DPRD;

3. Melakukan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan Pimpinan DPRD, Anggota DPRD, dan/ atau masyarakat; dan
4. Melaporkan keputusan Badan Kehormatan atas hasil penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi sebagaimana dimaksud pada nomor 3 kepada Rapat Paripurna.

#### **7. Alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna**

Alat kelengkapan dewan ini bersifat sementara dan tidak permanen yang diberikan tugas keterkaitan kepanitian dan pansus dengan tujuan untuk melakukan penyidikan dan menjalankan terhadap hak dan fungsi anggota DPRD. Adapun kelengkapan yang dimaksud misalnya panita khusus yang tujuannya melakukan penyidikan dan pengawasan adanya sebuah dugaan adanya penyimpangan pihak pemerintahan dalam menjalankan roda pemerintah.

### **D. Mekanisme Pemberhentian antar Waktu DPRD**

Penggantian antar waktu (PAW) Anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/kota adalah proses pergantian antar waktu anggota DPR, DPD, DPRD Provinsi dan DPRD kabupaten/kota yang berhenti antar waktu untuk digantikan oleh calon pengganti antar waktu yang diambil dari Daftar Calon Pengganti (DCT) Anggota DPR, DCT DPD, DCT DPRD Provinsi, DCT DPRD Kabupaten/kota dari Partai Politik yang sama pada daerah pemilihan yang sama yang menduduki peringkat suara terbanyak berikutnya.

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, bahwasanya peraturan mengenai Penggantian Antar Waktu (PAW) diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD. Penggantian Antar Waktu (PAW) terdiri dari dua kategori, yaitu:

1. Penggantian Antar Waktu (PAW) Tetap.

## 2. Pergantian Antar Waktu sementara.

Tahapan Penggantian Antar Waktu (PAW) adanya Pemberhentian anggota DPR dengan alasan meninggal dunia, mengundurkan diri, dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan menjadi anggota partai politik lain,

Berdasarkan syarat-syarat yang menjadi alasan bagi bagi pimpinan partai politik untuk mengusul pemberhentian terhadap wakilnya yang sedang menjabat dilingkungan DPRD, secara kronologis mekanisme dari pemberhentian anggota DPRD tersebut antara lain sebagai berikut:

1. Pimpinan partai politik mengusulkan pemberhentian terhadap calon wakilnya kepada pimpinan DPRD dengan tembusan kepada gubernur,
2. Pimpinan DPRD yang telah menerima usulan pemberhentian tersebut dalam waktu 7 (tujuh) hari menyampaikannya usulan pemberhentian anggota DPRD kepada Gubernur melalui Bupati/Walikota.
3. Hanya dalam waktu 7 (tujuh) hari sejak diterimanya usulan pemberhentian, anggota DPRD Kabupaten/Kota wajib menyampaikan usulan tersebut kepada gubernur. Jika dalam waktu 7 (tujuh) hari bupati/walikota tidak menyampaikan usulan pemberhentian, anggota DPRD kabupaten/kota langsung menyampaikan usulan tersebut kepada gubernur.
4. Terhitung dalam waktu 14 (empat belas) hari gubernur sudah harus meresmikan pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota.

Beda halnya yang menjadi syarat bagi Badan Kehormatan untuk melakukan pengajuan pengusulan

pemberhentian anggota DPRD kabupaten/kota. Syarat-syarat yang menjadi kewenangan Badan Kehormatan untuk mengusulkan pemberhentian antar waktu anggota DPRD kabupaten/kota antara lain sebagai berikut:

1. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPRD selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apa pun,
2. Tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPRD yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah,
3. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum.

Setelah syarat tersebut sebagaimana ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2010, maka Badan Kehormatan menempuh mekanisme pengusulan pemberhentian antar waktu anggota DPRD kabupaten/kota sebagai berikut:

1. Berdasarkan pengaduan dari pimpinan DPRD, masyarakat dan/atau pemilih, Badan Kehormatan melakukan penyelidikan serta verifikasi yang dituangkan dalam keputusan Badan Kehormatan DPRD,
2. Oleh Badan Kehormatan keputusan tersebut dilaporkan kepada rapat paripurna,
3. Setelah sampai di rapat paripurna, dalam waktu 7 (tujuh) hari pimpinan DPRD menyampaikan keputusan Badan Kehormatan kepada pimpinan partai politik yang wakilnya menjabat di DPRD kabupaten/kota,
4. Sejak diterimanya keputusan Badan Kehormatan dari DPRD pimpinan partai politik dalam waktu 30 (tiga puluh) hari harus menyampaikan kembali usul dan keputusan pemberhentian anggota tersebut kepada pimpinan DPRD. Namun jika pimpinan partai politik tidak menyampaikan keputusan dan usul pemberhentian anggotanya, pimpinan DPRD dapat langsung meneruskan keputusan Badan

Kehormatan kepada gubernur melalui bupati/walikota setelah 7 (tujuh) hari berlakunya batas waktu penyampaian kepada pimpinan partai politik,

5. Usul pemberhentian yang tidak sampai di tangan bupati/walikota dalam waktu 7 (tujuh) hari sudah harus diteruskan kepada gubernur,
6. Gubernur meresmikan pemberhentian paling lama 14 (empat belas) hari setelah diterimanya keputusan Badan Kehormatan DPRD atau keputusan pimpinan partai politik tentang pemberhentian anggotanya dari bupati/walikota.



## BAB IX

# PRODUK PERATURAN HUKUM DI DAERAH

### **A. Kewenangan Pembentukan Produk Hukum di Daerah**

Implikasi penerapan otonomi daerah adalah pemerintah daerah berhak untuk mengatur dan mengurus sendiri terhadap urusan pemerintahan dan kepentingan dari masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Untuk melaksanakan dan mewujudkan hak untuk mengatur tersebut, pemerintahan daerah menerbitkan berbagai aturan.

Berdasarkan UUD 1945 Pasal 1 Ayat (1) Negara Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Kemudian Pasal 18 Ayat (1) UUD 1945 menentukan “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang. Pembagian wilayah negara menjadi daerah provinsi dan daerah

Kabupaten/Kota untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Sebagai daerah otonom diperlukan kelengkapan penyelenggaraan pemerintahan dan merupakan unsur pemerintahan daerah yaitu organisasi pemerintah daerah dalam hal ini eksekutif dan lembaga legislatif yang diberikan kewenangan melalui pendelegasian dari pemerintah pusat. Kewenangan tersebut salah satunya adalah dibidang *kelegislasian* atau (pembentukan peraturan perundang-undangan) dimasing-masing ditingkatannya.

Keberadaan peraturan perundang-undangan di daerah merupakan sebuah penjewatahan dari pemberian kewenangan kepada daerah dalam mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri, karena ada bagian dari urusan-urusan daerah selain diatur dalam undang-undang dan harus diatur lebih lanjut dengan produk hukum di daerah. Berkaitan dengan kewenangan membentuk peraturan hukum di daerah telah dipertegaskan dalam. UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menjelaskan adapun produk hukum daerah dibuat oleh Pemerintah Daerah dan bersama-sama dengan DPRD.

Gubernur, bupati/walikota sebagai penyelenggara pemerintah daerah dengan kewenangannya dapat menerbitkan produk hukum yang berkaitan untuk kepentingan penyelenggara pemerintahan daerah. Adapun produk hukum yang menjadi kewenangan gubernur, bupati/walikota yaitu peraturan yang bersifat mengatur (*regeling*) atau peraturan yang bersifat menetapkan (*beschikking*). Sedang produk hukum di daerah yang sifat pembentukannya kerjasama gubernur, bupati/walikota dengan DPRD adalah produk hukum daerah yang bersifat pengaturan.

## **B. Jenis Produk Hukum di Daerah**

Pasal 7 dan Pasal 8 UU No.12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, maka ditemukan bentuk produk hukum di daerah yang masuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yaitu pada Pasal 7 UU No.12 Tahun 2011 menyebutkan Peraturan Daerah dan Pasal 8 UU No.12 Tahun 2011 menyebutkan Gubernur, Bupati/Walikota dan DPRD dapat membuat produk hukum di daerah bagian dari peraturan perundang-undangan.

Hal yang sama dapat ditemukan dalam UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan tugas pembantuan, daerah membentuk peraturan daerah dan untuk melaksanakan peraturan daerah atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah (gubernur, Bupati/walikota) menetapkan peraturan kepala daerah atau bisa juga kepala daerah menetapkan keputusan kepala daerah (*beschikking*).

Berdasarkan UU No.12 Tahun 2011 dan UU No.23 Tahun 2014 terdapat dua jenis peraturan perundang-undangan di tingkat daerah, yaitu peraturan perundang-undangan bersifat mengatur yaitu peraturan daerah dan peraturan kepada daerah sedang yang bersifat menetapkan ada keputusan gubernur dan keputusan bupati/walikota. Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 120 Tahun 2018 tentang tentang Perubahan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah menyebutkan adapun produk hukum di daerah berbentuk peraturan dan penetapan.

Produk hukum daerah yang berbentuk peraturan adalah peraturan daerah, peraturan kepala daerah dan peraturan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah. Sedangkan produk hukum daerah yang berbentuk penetapan terdiri atas keputusan kepala daerah, keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan keputusan badan kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

### **1. Peraturan Daerah**

Perda adalah semua peraturan yang dibuat oleh pemerintah setempat untuk melaksanakan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi derajatnya.<sup>171</sup> Oleh karena itu materi Perda secara umum memuat antara lain:

- a. Hal-hal yang berkaitan dengan rumah tangga daerah dan hal-hal yang berkaitan dengan organisasi pemerintah daerah;
- b. Hal-hal yang berkaitan dengan tugas dan pembantuan (*mendebewind*) dengan demikian Perda merupakan produk hukum dari pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan otonomi daerah, yaitu melaksanakan hak dan kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri sekaligus juga Perda merupakan legalitas untuk mendukung Pemerintah Provinsi sebagai daerah otonom.<sup>172</sup>

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur beberapa prinsip mengenai Perda:

- a. Kepala Daerah menetapkan Perda dengan persetujuan DPRD;
- b. Perda dibentuk dalam penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- c. Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Perda lain, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- d. Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya lima juta rupiah.

---

<sup>171</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi.... Op- Cit*, hlm.136

<sup>172</sup> Rosjidi Ranggawidjaja, 1998. *Pengantar Ilmu Perundang-undangan Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 23.

- e. Keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda.
- f. Perda dan Keputusan Kepala Daerah yang mengatur, dimuat dalam lembaran daerah.
- g. Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda dan Keputusan Kepala Daerah).

Perda merupakan hasil kerja bersama antara Gubernur, Bupati/Walikota dengan DPRD, karena itu tata cara membentuk Perda harus ditinjau dari beberapa Unsur pemerintahan tersebut, yaitu Unsur DPRD adalah Peraturan Daerah merupakan suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, karena itu tidak dapat terlepas dari DPRD. Keikutsertaan DPRD membentuk Perda bertalian dengan wewenang DPRD dibidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif, yaitu hak penyidikan., hak inisiatif, hak amandemen, persetujuan atas Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda). Unsur Partisipasi adalah partisipasi dimaksudkan sebagai keikutsertaan pihak-pihak luar DPRD dan Pemerintah Daerah dalam menyusun dan membentuk Ranperda atau Perda.

Ada beberapa syarat pembuatan peraturan perundang-undangan yang baik termasuk pembuatan peraturan daerah dimana syarat ini dapat juga diadopsi untuk pembentukan Perda antara lain:

- a. Syarat Filosofis,  
Yaitu adanya hubungan nilai-nilai moral suatu bangsa sebagai pandangan hidup (kalau di Indonesia, terakumulasi dalam Pancasila).
- b. Syarat Yuridis,  
Yaitu adanya landasan hukum yang menjadi dasar dikeluarkannya suatu peraturan, disamping itu juga merupakan landasan bagi lembaga/badan yang mengeluarkan peraturan yang dibentuk.

### c. Syarat Yuridis

Terhadap syarat yuridis didalam pembentukan peraturan daerah sebagai syarat utama terbagi dua:

1. Syarat Formal, yaitu merupakan peraturan/hukum yang menjadi dasar peraturan/hukum bagi lembaga/badan untuk mengeluarkan peraturan tertentu.
2. Syarat Materiil, yaitu merupakan landasan dari segi (materi) sekaligus sebagai tinjauan dari segi ilmu hukum, khususnya dari segi sosiologi, yaitu sejauh mana peraturan/hukum dapat merubah kesadaran masyarakat terhadap hukum.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, bahwa kedudukan, yang penting, karena sebagai unsur dari pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Kedudukan DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah, sekaligus menjalankan fungsi kontrol atau pengawasan terhadap Pemerintah Daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tugas dan wewenang DPRD,<sup>173</sup> antara lain:

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah bersama dengan Kepala Daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain, Keputusan Gubernur. Bupati dan Walikota, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Kebijakan Pemerintah Daerah, dan Kedasama Internasional di daerah;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah kepada Presiders melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD Provinsi dan kepada

---

<sup>173</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi...Op-Cit*, hlm. 70.

Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD Kabupaten/Kota;

- e. Memilih Wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana perjanjian Internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama Internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
- i. Membentuk Panitia Pengawas Pemilihan Kepala Daerah;
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
- k. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

## **2. Peraturan Kepala Daerah**

Peraturan Kepala Daerah adalah Peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Daerah sebagai pelaksanaan Peraturan Daerah. Peraturan ini mengatur terkait mekanisme penegakan Perda dan Perkada serta Pengendalian dan pelaporan penegakan Perda dan Perkada. Peraturan kepala daerah sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 terdiri dari 2 (dua) jenis:

1. Peraturan Gubernur
2. Peraturan Bupati/Walikota.

Masing-masing peraturan kepala daerah tersebut disusun oleh penyelenggara pemerintahan daerah di tingkat provinsi/kabupaten/kota. Peraturan gubernur disusun berdasarkan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan berdasarkan kewenangan. Sehingga dalam penyusunannya salah satu dari unsur/syarat pembentukan peraturan gubernur tersebut harus terpenuhi. Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan

Peraturan Perundang-undangan menjelaskan bahwa lembaga negara dalam hal ini gubernur dan bupati/walikota dapat menerbitkan peraturan perundang-undangan salah satunya adalah peraturan kepala daerah.

Peraturan gubernur maupun peraturan bupati/walikota sebagaimana dimaksud Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Tanpa adanya perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan dasar kewenangan yang jelas maka Gubernur, Bupati/ Walikota tidak dapat menetapkan suatu peraturan kepala daerah. Karena belum tentu setiap permasalahan urusan pemerintahan yang ada di daerah harus diselesaikan dengan regulasi (peraturan kepala daerah) melainkan hanya butuh *action*/implementasi dalam bentuk program/kegiatan. Untuk itu Perangkat Daerah sebagai unsur pembantu Gubernur dan DPRD dalam menjalankan kewenangan daerah diharapkan agar memberi perhatian lebih dan responsif terhadap dinamika peraturan perundang-undangan yang ada sehingga roda pembangunan hukum di daerah sesuai dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat.

Penyusunan peraturan kepala daerah dilaksanakan oleh pimpinan perangkat daerah pemrakasa dan setelah didusun disampaikan kepada biro hukum provinsi kabupaten/kota atau nama lainnya dibagian hukum untuk dilakukan pembahasan. Pembahasan rancangan peraturan kepala daerah dilakukan oleh kepala daerah bersama dengan perangkat daerah pemrakarsa dan kepala daerah membentuk tim pembahasan rancangan peraturan kepala daerah, yang terdiri:

1. Pimpinan perangkat kepala daerah pemrakarsa atau pejabat yang ditunjuk oleh pimpinan perangkat daerah sebagai ketua,
2. Kepada biro hukum atau kepala bagian hukum sebagai sekretaris

### 3. Keanggotaan tim disesuaikan dengan kebutuhan.

Terhadap hasil tim penyusunan dan pembahasan rancangan peraturan kepala daerah dapat dilakukan perubahan terhadap materinya oleh sekretaris daerah untuk penyempurnaan rancangan tersebut dan dikembalikan kepada pimpinan perangkat daerah pemrakarsa. Setelah penyempurnaan rancangan peraturan kepala daerah disampaikan kembali kepada sekretaris daerah oleh tim pemrakarsa untuk dilakukan paraf koordinasi pada setiap halaman rancangan peraturan kepala daerah, dan sekretaris daerah menyampaikan rancangan peraturan kepala daerah kepada kepala daerah untuk ditetapkan. Setelah ditetapkan atau ditandatangani oleh kepala daerah selanjutnya masuk pada tahap pengundangan dalam berita daerah dan pengundangan tersebut dilakukan oleh sekretaris daerah.

### **3. Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Dalam menjalankan tugas, fungsi dan kewenangan dewan perwakilan rakyat daerah dapat menetapkan peraturan dewan perwakilan rakyat daerah. Peraturan dewan perwakilan rakyat daerah adalah peraturan yang ditetapkan oleh pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah, baik pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah provinsi maupun pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota. Keberadaan peraturan dewan perwakilan rakyat daerah diakui sebagai peraturan perundang-undangan. Diakui dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Perencanaan penyusunan peraturan dewan perwakilan rakyat daerah merupakan kewenangan dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga. Perencanaan penyusunan peraturan dewan perwakilan rakyat daerah disusun berdasarkan perintah oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan. Perencanaan penyusunan peraturan

dewan perwakilan rakyat daerah ditetapkan dengan keputusan pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah.

Penyusunan rancangan peraturan dewan perwakilan rakyat daerah dilakukan oleh pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah, dan rancangan peraturan dewan perwakilan rakyat daerah diajukan oleh anggota dewan perwakilan rakyat daerah, komisi, gabungan komisi, atau badan pembentukan peraturan daerah. Rancangan peraturan dewan perwakilan rakyat daerah merupakan peraturan dewan perwakilan rakyat daerah yang dibentuk untuk melaksanakan fungsi, tugas, dan wewenang serta hak dan kewajiban dewan perwakilan rakyat daerah. Adapun peraturan dewan perwakilan rakyat daerah yang dibentuk terdiri atas peraturan dewan perwakilan rakyat daerah tentang tata tertib, peraturan dewan perwakilan rakyat daerah tentang kode etik, dan peraturan dewan perwakilan rakyat daerah tentang tata beracara badan kehormatan.

Peraturan dewan perwakilan rakyat daerah tentang tata tertib paling sedikit memuat ketentuan tentang:

- a. Pengucapan sumpah atau janji,
- b. Penetapan pimpinan,
- c. Pemberhentian dan penggantian pimpinan,
- d. Jenis dan penyelenggaraan rapat,
- e. Pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang lembaga serta hak dan kewajiban anggota,
- f. Pembentukan susunan serta tugas dan wewenang alat kelengkapan dewan,
- g. Penggantian antar waktu anggota,
- h. Pembuatan pengambilan putusan,
- i. Pelaksanaan konsultasi antara DPRD dengan pemerintah daerah,
- j. Penerimaan pengaduan dan penyaluran aspirasi masyarakat
- k. Pengaturan protokoler, dan
- l. Pelaksanaan tugas kelompok pakar/ahli

Terhadap peraturan dewan perwakilan rakyat daerah tentang kode etik mengatur ketentuan:

- a. Pengertian kode etik,
- b. Tujuan kode etik
- c. Pengaturan masalah (*ketaatan dalam melaksanakan sumpah/janji, sikap dan preilaku anggota DPRD, tata kerja anggota DPRD, tata hubungan antar penyelenggara pemerintahan daerah, tata hubungan antar anggota DPRD, tata hubungan anggota DPRD dengan pihak lain, penyampaian pendapat, tanggapan, jawaban dan sanggahan, kewajiban anggota DPRD, sanksi dan mekanisme penjatuhan sanksi, rehabilitasi dan hal-hal lain yang tidak patut dilakukan anggota DPRD*)

Sedangkan peraturan dewan perwakilan rakyat daerah tentang beracara di badan kehormatan memuat antara lain:

- a. Ketentuan umum,
- b. Materi dan tata cara pengaduan
- c. Penjadwalan rapat dan sidang
- d. Verifikasi meliputi (sidang verifikasi, pembuktian, verifikasi terhadap pimpinan dan/atau anggota badan kehormatan, alat bukti, pembelaan, keputusan, pelaksanaan keputusan dan ketentuan penutup)

Rancangan peraturan dewan perwakilan rakyat daerah disusun dan disiapkan oleh badan pembentuk peraturan daerah yang kemudian rancangan tersebut dibahas oleh panitia khusus yang dilakukan melalui dua tingkat pembicaraan, yaitu pembicaraan tingkat pertama dan pembicaraan tingkat kedua. Adapun pembicaraan tingkat pertama meliputi:

- a. Penjelasan mengenai rancangan peraturan dewan perwakilan rakyat daerah oleh pimpinan DPRD dalam rapat paripurna,
- b. Pembentukan dan penetapan pimpinan dan keanggotaan panitia khusus dalam rapat paripurna,
- c. Membahas materi rancangan peraturan dewan perwakilan rakyat daerah oleh panitia khusus,

Sedangkan pembicaraan pada tingkat kedua yaitu berupa pengambilan keputusan dalam rapat paripurba meliputi:

- a. Penyampaian laporan pimpinan panitia khusus yang berisi proses pembahasan, pendapat fraksi, dan hasil pembicaraan pada saat pembahasan materi rancangan peraturan dewan perwakilan rakyat daerah,
- b. Permintaan persetujuan dari anggota secara lisan dari anggota rapat paripurna, dan apabila persetujuan tidak dapat dicapai secara musyawarah untuk mufakat, keputusan diambil berdasarkan suara terbanyak.

Rancangan peraturan dewan perwakilan rakyat daerah yang telah dilakukan pembahasan disampaikan kepada pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah untuk dilakukan penetapan dan pengundangan. Penandatanganan terhadap peraturan dewan perwakilan rakyat daerah dibuat dalam beberapa rangkap dan pendokumentasian naskah asli peraturan dewan perwakilan rakyat daerah dilakukan oleh:

1. Sekretarian daerah,
2. Sekretarian dewan perwakilan rakyat daerah,
3. Alat kelengkapan dewan perwakilan rakyat daerah pemrakarsa,
4. Perangkat daerah yang membidangi hukum

#### **4. Keputusan Kepala Daerah**

Selain produk hukum daerah berbentuk peraturan yaitu peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, kepala daerah dapat menetapkan produk hukum yang berbentuk penetapan (*beschikking*) dalam bentuk keputusan kepala daerah. Proses penetapan keputusan kepala daerah meliputi beberapa tahapan. Penyusunan rancangan keputusan kepala daerah adalah pimpinan perangkat kepala daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Rancangan keputusan kepala daerah tersebut diajukan kepada sekretaris daerah setelah mendapat paraf koordinasi pimpinan perangkat daerah yang membidangi hukum.

Kemudian sekretaris daerah mengajukan rancangan keputusan kepala daerah kepada kepala daerah untuk mendapat penetapan.

### **5. Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Dewan perwakilan rakyat daerah dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan wewenang berhak menetapkan produk hukum baik berupa peraturan (*regeling*) maupun berupa penetapan (*beschikking*). Bentuk penetapan yang dikeluarkan oleh dewan perwakilan rakyat daerah adalah keputusan dewan perwakilan rakyat daerah. Keputusan dewan perwakilan rakyat daerah ini berupa penetapan untuk menetapkan hasil rapat paripurna dan materi muatannya merupakan hasil dari rapat paripurna.

Untuk menyusun keputusan dewan perwakilan rakyat daerah dapat dibentuk panitia khusus atau ditetapkan secara langsung dalam rapat paripurna dewan perwakilan rakyat daerah. Adapun proses penyusunan keputusan dewan perwakilan rakyat daerah melalui panitia khusus sama proses penyusunan peraturan dewan perwakilan rakyat daerah. Namun apabila keputusan dewan perwakilan rakyat daerah ditetapkan secara langsung dalam rapat paripurna, rancangan keputusan dewan perwakilan rakyat daerah disusun dan dipersiapkan sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah dan pengambilan keputusan dilakukan dengan proses sebagai berikut:

- a. Penjelasan tentang rancangan keputusan dewan perwakilan rakyat daerah oleh pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah,
- b. Pendapat fraksi terhadap rancangan keputusan dewan perwakilan rakyat daerah,
- c. Persetujuan atas rancangan keputusan dewan perwakilan rakyat daerah menjadi keputusan dewan perwakilan rakyat daerah.

### **6. Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Selain keputusan dewan perwakilan rakyat daerah adalah produk hukum yang berbentuk penetapan berupa keputusan dewan perwakilan rakyat daerah, ada juga produk hukum yang

ditetapkan oleh pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah berupa penetapan untuk menetapkan hasil rapat pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah yang materinya merupakan penetapan hasil rapat pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah yang bersifat teknis, operasional.

Keputusan pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah disusun dan dipersiapkan oleh sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah yang ditetapkan oleh pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah dalam rapat pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah.

## **7. Keputusan Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Keputusan badan kehormatan dewan perwakilan rakyat daerah merupakan produk hukum dalam rangka menjatuhkan sanksi kepada anggota dewan perwakilan rakyat daerah. Keputusan badan kehormatan dewan perwakilan rakyat daerah harus dilaporkan dalam rapat paripurna dewan perwakilan rakyat daerah. Keputusan badan kehormatan dewan perwakilan rakyat daerah berisi materi muatan penjatuhan sanksi kepada anggota dewan perwakilan rakyat daerah yang terbukti melanggar peraturan dewan perwakilan rakyat daerah tentang tata tertib dan/atau peraturan dewan perwakilan rakyat daerah tentang kode etik.

Rancangan keputusan badan kehormatan dewan perwakilan rakyat daerah disusun dan dipersiapkan oleh badan kehormatan dewan perwakilan rakyat daerah. Keputusan badan kehormatan dewan perwakilan rakyat daerah disusun berdasarkan hasil penelitian, penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota dewan perwakilan rakyat daerah terhadap peraturan dewan perwakilan rakyat daerah tentang tata tertib dan peraturan dewan perwakilan rakyat daerah tentang kode etik.

Keputusan badan kehormatan dewan perwakilan rakyat daerah disampaikan oleh pimpinan dewan perwakilan rakyat

daerah kepada anggota dewan perwakilan rakyat daerah yang bersangkutan, pimpinan fraksi dan pimpinan partai politik yang bersangkutan. Selain itu keputusan badan kehormatan dewan perwakilan rakyat daerah dilaporkan dalam rapat paripurna dewan perwakilan rakyat daerah.

### **C. Pembatalan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah**

Sebagai negara kesatuan, dimana pemerintah di atasnya selaku pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap pemerintah dibawahnya. Salah satu bentuk pengawasan yang dimilikinya adalah pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.<sup>174</sup> Merupakan konsekuensi logis adanya sebuah hierarki terhadap peraturan perundang-undangan sebagaimana di atur dalam Pasal 7 dan 8 UU NNo.12 Tahun 2011, dimana peraturan dibawahnya tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya (*Asas lex superior derogat legi inferiori*).

Pasal 249 dan Pasal 252 UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa peraturan daerah dan peraturan kepala daerah dilarang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, kesusilaan, apabila terdapat peraturan daerah dan peraturan kepala daerah bertentangan dengan ketentuan dimaksud, maka gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dapat membatalkan peraturan daerah dan peraturan kepala daerah kabupaten/kota dan untuk peraturan daerah dan peraturan kepala daerah provinsi kewenangan pembatalan ada dikewenangan menteri dalam negeri.

Terhadap pembatalan peraturan daerah provinsi dan peraturan gubernur ditetapkan dengan keputusan menteri dan pembatalan peraturan daerah kabupaten/ kota dan peraturan

---

<sup>174</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan..... Op-Cit*, hlm.234

bupati/walikota ditetapkan dengan keputusan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Akan tetapi kewenangan untuk pembatalan peraturan daerah oleh menteri dalam negeri atau gubernur sudah tidak ada lagi dengan keluarnya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 137/PUU-XIII/2015 yang menyatakan bahwa pembatalan terhadap kedua peraturan baik peraturan daerah maupun peraturan kepala daerah harus melalui mekanisme *judicial review* di Mahkamah Agung. Terhadap putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 137/PUU-XIII/2015 diperkuat kembali dengan lahirnya putusan tanggal 14 Juni dengan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016 tentang Pengujian UU Nomor 23 Tahun 2014.

Putusan Nomor. 56/PUU-XIV/2016 sekaligus melengkapi terhadap Putusan Nomor. 137/PUU-XIII/2015 sehingga pemerintah pusat tidak lagi memiliki kewenangan untuk melakukan pembatalan peraturan daerah, baik peraturan daerah provinsi maupun peraturan daerah kabupaten/kota. Putusan ini mempertegas kembali kewenangan pembatalan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 24A UUD 1945. Untuk menghindari sebuah peraturan perundang-undangan dalam hal ini peraturan daerah bertentangan dengan peraturan lebih tinggi dan/atau norma kesesuaian sebelum peraturan daerah untuk ditetapkan oleh kepala daerah (gubernur, bupati/walikota) dilakukan terlebih dahulu *preview* dan *sinkronisasi* oleh pemerintah satu tingkat di atasnya. Misal peraturan daerah provinsi dilakukan oleh kementerian dalam negeri, sedangkan peraturan daerah kabupaten/kota dilakukan oleh pemerintah provinsi.



# BAB X

## PERBANDINGAN PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI INDONESIA

### A. Otonomi Daerah di Indonesia

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sudah diatur keberadaan daerah istimewa atau khusus dalam sistem pemerintahan Indonesia di atur dalam UUD 1945, Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) dan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) termasuk di dalam UUD 1945 yang telah mengalami amandemen atau perubahan.<sup>175</sup> Pasal 399 UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa “Ketentuan dalam undang-undang ini berlaku juga bagi provinsi daerah istimewa yaitu, termasuk Provinsi Yogyakarta, Provinsi Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat”.<sup>176</sup>

---

<sup>175</sup> Rusdianto Sesung, 2013. *Hukum Otonomi Daerah Negara Kesatuan, Daerah Istimewa Dan Daerah Otonomi Khusus*, PT. Rafika Aditama. Edisi Pertama. Bandung, hlm.35-36

<sup>176</sup> Dadang Sufianto, 2020. Pasang Surut Otonomi Daerah Di Indonesia, *Jurnal Academia Praja*, Volume. 3 No.02, hlm. 271-288.

Tujuan pembentukan daerah otonomi untuk meningkatkan pelayanan publik yang akhir dapat terwujud kesejahteraan masyarakat. Hal ini bertujuan untuk mempermudah daerah dalam menyelenggarakan dan terwujudnya tujuan daerahnya,<sup>177</sup> sesuai dengan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan sendiri sesuai kebutuhan.<sup>178</sup> Namun di samping daerah otonom, pemerintah dapat menetapkan kawasan khusus di daerah otonomi untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang bersifat khusus untuk kepentingan nasional.<sup>179</sup>

Di Indonesia terdapat beberapa daerah di atur dengan otonomi khusus mempunyai undang-undang tersendiri. Otonomi daerah di Indonesia menganut asas otonomi asimetris, berbeda-beda corak dan kewenangan termasuk sistem pemerintahan daerah dan kelembagaan daerah.<sup>180</sup> Adapun daerah otonomi khusus, diantaranya: Provinsi Yogyakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan Provinsi DKI Jakarta, masing-masing daerah otonomi khusus memiliki kewenangan dan sistem pemerintahan berbeda.<sup>181</sup>

---

<sup>177</sup> Lihat penjelasan umum pada alenia keempat *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah* menjelas pemberian otonomi daerah bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan umum melalui peningkatan pelayanan publik.

<sup>178</sup> Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, 2002. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 1

<sup>179</sup> Dianora Alivia, 2019. Politik Hukum Pengaturan Pemerintahan Daerah yang Bersifat Khusus atau Bersifat Istimewa di Indonesia, *Jurnal Hukum Recht Idee*, Volume. 14, No.2, Edisi Desember, hlm. 150-166

<sup>180</sup> Gunawan A. Tauda, 2016. Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, *Administrative Law & Governance Journal*. Volume. 1 Edisi 4 November, hlm. 413-435

<sup>181</sup> Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah*. Op, Cit. hlm. 46-47

## 1. Otonomi Daerah Khusus Provinsi Yogyakarta

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) salah satu provinsi ada di Indonesia dan merupakan wilayah tertua di Indonesia dibentuk sebelum kemerdekaan Indonesia dengan kedudukan Yogyakarta sebagai daerah kesultanan berkedudukan dan mempunyai wilayah negara tersendiri dikendalikan dan bertanggung jawab secara langsung kepada Pemerintah Hindia Belanda.<sup>182</sup>

Pada pendudukan Jepang Yogyakarta setingkat provinsi, juga memiliki status istimewa atau otonomi khusus, status ini merupakan sebuah warisan dari zaman sebelum kemerdekaan disebut *Kooti* di era pendudukan Jepang.<sup>183</sup> Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman sebagai cikal bakal atau asal usul Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) memiliki status sebagai pemerintah “Kerajaan” vasal/negara bagian “*Dependent state*” dalam pemerintahan penjajahan.<sup>184</sup>

Tanggal 19 Agustus 1945 di Jakarta terjadi pembicaraan serius dalam sidang PPKI membahas kedudukan *Kooti*. Sebenarnya kedudukan *Kooti* sendiri sudah di jamin dalam UUD 1945, namun belum diatur dengan rinci. Dalam sidang itu Pangeran Puruboyo, wakil dari *Yogyakarta Kooti*, meminta pada pemerintah pusat supaya *Kooti* dijadikan otonomi penuh, dan hubungan dengan pemerintah pusat secara rinci akan diatur dengan sebaik-baiknya. Usul tersebut langsung ditolak oleh Soekarno karena bertentangan dengan bentuk negara kesatuan yang sudah disahkan sehari sebelumnya. Puruboyo menerangkan bahwa banyak kekuasaan sudah diserahkan

---

<sup>182</sup> *Ibid*, hlm. 35

<sup>183</sup> P.J. Soewarno, 1994. *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokra Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974. (Sebuah Tinjauan Historis)*. Kanisius, Yogyakarta, hlm. 7

<sup>184</sup> *Ibid*, hlm 12

Jepang kepada *Kooti*, sehingga jika diambil kembali dapat menimbulkan keguncangan.<sup>185</sup>

Ketua panitia kecil PPKI perancang susunan daerah dan kementerian negara dalam sidang PPKI berhubungan kedudukan *Kooti* memang sangat sulit dipecahkan sehingga panitia kecil PPKI tersebut tidak membahasnya lebih lanjut dan menyerahkannya kepada *beleid* Presiden. Akhirnya dengan dukungan beberapa anggota PPKI menyangkut dan kedudukan *Kooti* ditetapkan *status quo* sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang pemerintahan daerah. Pada hari itu Presiden Soekarno mengeluarkan piagam penetapan kedudukan kedua penguasa Tahta Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman tertuang dalam piagam diserahkan pada tanggal 6 September 1945 setelah sikap resmi dari para penguasa monarki dikeluarkan.<sup>186</sup>

Tahun 1946-1949, ibu kota Republik Indonesia pindah ke Yogyakarta dan Belanda bersedia melakukan perundingan dengan Indonesia dikenal dengan Perundingan Meja Bundar (KMB) akhirnya Republik Indonesia berhasil membebaskan diri dari pengaruh Belanda. Akan tetapi politik Belanda waktu itu masih ingin memecah belah persatuan Indonesia dengan membentuk negara federal, tetapi tidak bertahan lama pada 17 Agustus 1950 Indonesia kembali menjadi Negara Kesatuan.<sup>187</sup>

Provinsi Yogyakarta sebagai daerah khusus istimewa tidak terlepas dari perjalanan panjang sejarah Indonesia sebelum kemerdekaan dan setelah kemerdekaan.<sup>188</sup> Keistimewaan Yogyakarta terbentuk sebagai implementasi dari Pasal 18 UUD

---

<sup>185</sup> Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah. Op. Cit*, hlm. 34

<sup>186</sup> *Ibid*, hlm, 36

<sup>187</sup> P.J. Soewarno dalam Aloysius Soni Bl de Rosari, Ed, 2011. *Monarki Yogya "Dalam Inkonstitusional"*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. 18-19

<sup>188</sup> Widodo. I.G. 2011. "Gubernur Kepala D. I Yogyakarta dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan pasal 18 ayat (4) UUD 1945". *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 11 No. 2 Edisi Mei, hlm. 305-325

1945 selanjutnya pemerintah menerbitkan landasan hukum dengan UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Sebagai daerah istimewa pada Pasal 1 UU No. 3 Tahun 1950, berbunyi:

- (1) Daerah yang meliputi daerah Kesultanan Yogyakarta dan Daerah Paku Alaman ditetapkan menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta
- (2) Daerah Istimewa Yogyakarta adalah setingkat dengan provinsi.

Berlakunya Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dengan sebutan (UU No.13 Tahun 2012) yang mulai berlakunya pada tanggal 3 September 2012 dengan merevisi beberapa peraturan perundang, yaitu: UU No.3 Tahun 1950, UU No.19 Tahun 1950 dan UU No.9 Tahun 1955 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Perubahan dilakukan Pemerintah bersama DPR-RI dimana peraturan perundang-undangan sebelumnya terlihat belum mengatur secara lengkap keistimewaan Yogyakarta.<sup>189</sup>

Adapun keistimewaan diberikan terhadap Yogyakarta berdasarkan UU No.13 Tahun 2012 didasarkan pada sejarah dan hak asal-usul terbentuknya Yogyakarta. Kewenangan keistimewaan Yogyakarta diantaranya: Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang gubernur dan wakil

---

<sup>189</sup> Lihat pada konsideran pada menimbang bagian c dan pasal 50 *Undang-Undang Nomor.13 Tahun 2012* tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Menjelaskan perubahan terhadap beberapa peraturan perundang-undang yang mengatur tentang keistimewaan Yogyakarta diperlukan adanya perubahan, dengan pertimbangan kondisi politik dan sistem ketatanegaran Indonesia yang dianggap undang-undang sebelumnya banyak kekurangan.

gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah D.I Yogyakarta, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang.<sup>190</sup>

Dalam melaksanakan keistimewaan, pemerintah pusat memberikan beberapa kekhususan baik bidang keuangan berupa dana keistimewaan yang peruntukannya untuk pendanaan program-program keistimewaan.<sup>191</sup> Dana keistimewaan diperuntukan untuk pendanaan program-program keistimewaan. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 36/Pmk.07/2014 Tentang Pedoman Umum dan Alokasi Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun Anggaran.<sup>192</sup>

Dalam aturan tersebut menyebutkan bahwa alokasi dana keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, dengan rincian alokasi dana keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk masing-masing urusan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai berikut:

1. Bidang tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang gubernur dan wakil gubernur;
2. Bidang kelembagaan pemerintah daerah;
3. Bidang Kebudayaan bertujuan untuk melestarikan dan mempertahankan budaya keraton;
4. Bidang pertanahan dan tata ruang pada wilayah provinsi Yogyakarta.<sup>193</sup>

---

<sup>190</sup> Widodo. I.G. 2011. "Gubernur Kepala D. I Yogyakarta dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan pasal 18 ayat (4) UUD 1945". *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 11 No. 2 Edisi Mei, hlm. 53-73

<sup>191</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Pajar Otonomi Daerah. Op. Cit*, hlm. 15

<sup>192</sup> Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah. Op. Cit*, hlm. 110

<sup>193</sup> Lihat pada alenia ke-sepuluh penjelasan *Undang-Undang Nomor. 13 Tahun 2012*, menjelaskan kewenangan istimewa meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang. Dengan demikian, Pemerintahan Daerah DIY mempunyai kewenangan yang meliputi kewenangan istimewa berdasarkan undang-undang ini dan kewenangan berdasarkan undang-undang tentang

Dari beberapa aspek keistimewaan yang di atur dalam UU No.13 Tahun 2012, terutama pada urusan kebudayaan mendapatkan perhatian lebih khusus. termasuk dalam porsi pendanaan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Besarnya pendanaan didapatkan khususnya dalam bidang kebudayaan ini membuat pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dapat mempertahankan kebudayaan menjadi ikon Yogyakarta.

Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai beragam potensi budaya, baik budaya *tangible* (fisik) maupun *intangible* (non fisik) dalam mempertahankan nilai budaya maka perlu di dukung lembaga yang kuat, sehingga undang-undang keistimewaan dapat memberikan dampak signifikan terhadap nilai-nilai budaya di Daerah Istimewa Yogyakarta.<sup>194</sup>

Untuk mempertahankan kekhususan Pemerintah Yogyakarta menerbitkan regulasi Peraturan Gubernur No.5 tahun 2014 tentang Tugas dan Fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah dalam Penyelenggaraan Urusan Keistimewaan untuk mengimplementasikan nilai-nilai budaya sesuai dengan UU No 13 tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY,

Adapun tugas dan fungsi dari kelembagaan dinas kebudayaan dalam melaksanakan urusan keistimewaan bidang kebudayaan adalah sebagai berikut:

- a. Penyiapan bahan perumusan regulasi bidang kebudayaan; termasuk pengkajian, pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan di bidang kebudayaan;
- b. Perumusan kebijakan konservasi terhadap warisan budaya dan memfasilitasi penyelenggaraan kebijakan spesifik dalam perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan kebudayaan;
- c. Pengembangan kebudayaan melalui perlindungan dan pengembangan budaya hidup sehat;

---

pemerintahan daerah. Namun, kewenangan yang telah dimiliki oleh pemerintahan daerah kabupaten/kota di DIY tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

<sup>194</sup> Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah, Op. Cit*, hlm. 113

- d. Pelestarian kebudayaan melalui promosi dan kerja sama budaya untuk pelestarian nilai-nilai budaya;
- e. Penyelenggaraan perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan kebudayaan;
- f. Monitoring dan evaluasi perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan kebudayaan dan kelestarian dokumen/arsip dan bahan pustaka sebagai warisan budaya.

Melihat fungsi dari kelembagaan otonomi khusus pada Pemerintahan DIY harus didukung melalui tiga pilar utama dari lembaga yaitu regulatif, normatif dan kognitif budaya. Kelembagaan dapat merumuskan sebagai regulasi yang berhubungan dengan norma (peraturan perundang-undangan) sebagai pedoman pengelolaan dan penyediaan sumber daya yang ada. Fungsi lembaga adalah menyediakan stabilitas dan keteraturan dalam masyarakat, meskipun ia pun dapat berubah, termasuk juga bagaimana pengaturan dana istimewa.

## **2. Otonomi Daerah Khusus Provinsi Aceh**

UUDNKRI 1945 mengatur secara tersendiri tentang desentralisasi, dan satuan pemerintahan daerah di Indonesia. Pengatur tentang desentralisasi bersifat asimetris ditemukan dalam Pasal 18A ayat (1) di mana hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi, termasuk hubungan dengan pemerintah kabupaten/kota di atur dengan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan kekhususan daerahnya.<sup>195</sup>

Kekhususan dan keragaman daerah yang menjadi pertimbangan lebih lanjut dalam pembentukan otonomi khusus terhadap daerah pemerintah provinsi. Pengakuan dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah bersifat khusus atau bersifat istimewa di atur dalam undang-undang sebagai bentuk menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta

---

<sup>195</sup> Sri Kusriyah, 2016. Politik Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Jurnal Pembaharuan Hukum* 3 (01), hlm. 1-13

hak-hak tradisional sepanjang hak adat masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI.

Provinsi Aceh sebagai daerah otonomi khusus merupakan tindak lanjut perjanjian dan kesepakatan Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) pada tanggal 15 Agustus 2005 atau lebih dikenal dengan *Memorandum of Understanding (MoU)* Helsinki. Perjanjian ini dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh,<sup>196</sup> dalam undang-undang ini mengatur agar Provinsi Aceh memiliki kekhususan dengan konsep desentralisasi asimetris namun masih berada dalam kerangka sistem pemerintahan nasional dibawah Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>197</sup>

Sebelum UU No. 11 Tahun 2006 berlaku, ada beberapa regulasi yang mengatur tentang pemerintahan Provinsi Aceh. Pengaturan tersebut ialah UU No. 24 Tahun 1956, UU No. 44 Tahun 1999, dan UU No. 18 Tahun 2001. Dari aturan tersebut nama Provinsi Aceh mengalami perubahan dari Daerah Istimewa Aceh (DI Aceh), Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), dan Aceh. UU No. 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Atjeh dan Perubahan Peraturan Propinsi Sumatera Utara telah mengatur bahwa Aceh dan Sumut merupakan daerah otonom yang terpisah dan berhak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>198</sup>

UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh menyatakan bahwa keistimewaan daerah Aceh merupakan pengakuan bangsa

---

<sup>196</sup> Khairil Akbar, Zahlul Pasha Karim dkk, 2019. Sistem Pengawasan Dana Otonomi Khusus Aceh dan Dampaknya terhadap Pemberantasan Korupsi, *Integritas Jurnal Anti korupsi*, Vol. 7 No.1, hlm. 101-120

<sup>197</sup> Suharyo. 2018. Otonomi Khusus di Aceh dan Papua di Tengah Fenomena Korupsi, "Suatu-Strategi Penindakan Hukum". *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol.18 No.3, hlm 306-327

<sup>198</sup> *Ibid*, hlm.325

Indonesia kepada daerah Aceh yang memiliki nilai-nilai hakiki di masyarakat secara turun-temurun, bahkan nilai-nilai tersebut dijadikan sebagai landasan spiritual, moral, dan kemanusiaan masyarakat Aceh, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah bagi daerah yang bersifat istimewa.

Dalam UU No. 44 Tahun 1999 membatasi pada 3 (tiga) sektor yang berhubungan dengan aspek kemasyarakatan, seperti: penyelenggaraan kehidupan beragama, penyelenggaraan kehidupan adat, dan penyelenggaraan pendidikan. Pengaturan berhubungan dengan masyarakat dilakukan oleh ulama dalam penetapan kebijakan daerah. Keistimewaan pada aspek kemasyarakatan secara umum diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan Syariat Islam bagi pemeluknya, adapun yang dimaksud Syariat Islam adalah tuntutan ajaran Islam dalam semua aspek kehidupan.

UU No. 18 Tahun 2001 sebagai perubahan UU No. 44 Tahun 1999 tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi NAD memuat dan pengaturan terkait perubahan penerapan asas penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dari asas sentralisasi menjadi desentralisasi. UU No. 18 Tahun 2001 pada prinsipnya mengatur kekhususan kewenangan pemerintahan di Provinsi Aceh yang berbeda dari kewenangan pemerintah daerah lainnya sebagaimana yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Hal mendasar dari UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi NAD, yaitu:

1. Pemberian kesempatan lebih luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri termasuk sumber-sumber ekonomi, menggali dan memberdayakan sumber daya alam, dan sumber daya manusia;

2. Menumbuh kembangkan prakarsa, kreativitas dan demokrasi, meningkatkan peran serta masyarakat, menggali dan mengimplementasikan tata bermasyarakat yang sesuai dengan nilai luhur kehidupan masyarakat Aceh;
3. Memfungsikan secara optimal Dewan Perwakilan Daerah Provinsi NAD dalam memajukan penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi NAD; dan
4. Mengaplikasikan syariat Islam dalam kehidupan bermasyarakat.

Untuk melaksanakan berbagai kewenangan dalam rangka kekhususan, pemerintah pusat membuka peluang untuk meningkatkan penerimaan pemerintah Provinsi NAD termasuk kemungkinan tambahan penerimaan selain yang telah di atur dalam peraturan perundang-undangan, termasuk juga mengatur masalah dan menempatkan titik berat pelaksanaan otonomi khusus Provinsi NAD pada kabupaten dan kota atau nama lain secara proporsional.<sup>199</sup>

Kekhususan ini merupakan peluang Provinsi NAD untuk melakukan penyesuaian terhadap struktur; susunan, pembentukan, dan penamaan pemerintahan daerah di tingkat lebih bawah agar sesuai dengan jiwa dan semangat berbangsa dan bernegara namun tetap hidup dalam nilai-nilai luhur masyarakat Aceh. Undang-undang tersebut yang kemudian menjadi cikal bakal pemberian otonomi khusus kepada Provinsi Aceh untuk menjalankan rumah tangganya sendiri.

Dengan peraturan perundang-undangan Pemerintah NAD yang berlaku, tetap tidak mampu mencari jalan keluar dan solusi terhadap konflik politik antara kelompok tertentu (GAM) dengan Pemerintah Indonesia. Maka dilakukan kesepakatan bersama melalui perjanjian *Helsinki* antara kelompok GAM dan

---

<sup>199</sup> Ali Abdurahman and Bilal Dewansyah. 2019. Asymmetric Decentralization and Peace Building “A Comparison of Aceh and Northern Ireland”, *PADJADJARAN Journal of Law* Volume 6 Number 2, fage. 254-275

Pemerintah Indonesia yang intinya Pemerintah NAD diberikan kekhususan dalam mengelola pemerintah daerah dalam bingkai NKRI, perjanjian ini mendorong perubahan beberapa pasal-pasal dalam perundang-undangan yang berlaku tentang Pemerintah NAD dengan UU No. 11 Tahun 2006.<sup>200</sup>

Terhadap kekhususan Pemerintahan Aceh yang berhubungan dengan norma, standar, prosedur, dan urusan yang bersifat strategis nasional menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, bukan dimaksudkan untuk mengurangi kewenangan yang dimiliki Pemerintah Aceh dan Kabupaten/Kota di Aceh, melainkan merupakan bentuk pembinaan, fasilitasi, penetapan, dan pelaksanaan urusan pemerintahan yang dilakukan oleh pusat karena bersifat nasional.

Dalam pengaturan perimbangan keuangan pusat dan daerah di Provinsi NAD, tercermin melalui pemberian kewenangan untuk pemanfaatan sumber pendanaan yang ada. Kerjasama pengelolaan sumber daya alam di wilayah NAD, diikuti dengan pengelolaan sumber keuangan secara transparan dan akuntabel dalam rangka perencanaan, pelaksanaan, serta pengawasan. Sementara itu dalam rangka mendukung pertumbuhan ekonomi masyarakat Aceh dilakukan pembangunan infrastruktur, penciptaan lapangan kerja, dan pengentasan kemiskinan dan kemajuan kualitas pendidikan. Dengan demikian, pemanfaatan dana otonomi khusus merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pertumbuhan ekonomi nasional.

Setelah berlaku UU No. 11 Tahun 2006 sampai dengan sekarang lebih kurang 16 (enam belas) tahun pelaksanaan otonomi khusus pada Pemerintah Aceh masih diketemukan beberapa permasalahan dalam implementasinya, termasuk turunan atau regulasi terhadap UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, adapun permasalahan masih ditemukan

---

<sup>200</sup> *Ibid.* hlm. 260

terutama yang berhubungan dengan bererapa Rancangan Qanun Aceh, yang harus diselesaikan sebagai implementasi UU Pemerintah Aceh.

Keistimewaan Pemerintah Aceh dalam UU No 11 Tahun 2006 sangat berbeda dengan kekhususan pada pemerintah daerah lain, pada sistem penyelenggaraan pemilu dengan nama yang berbeda, termasuk penyebutan DPRD, KPU, Panwaslu. Terkhusus bidang politik Pemerintah Aceh terdapat partai politik lokal tidak ada di daerah provinsi lain sebagai peserta pemilihan umum yang dilaksanakan lima tahun sekali. Keistimewaan-keistimewaan ini diikuti pada tahapan dan persyaratan dalam pelaksanaan pemilihan kepala daerah, yaitu seorang kepala daerah di Provinsi Aceh harus beragama islam.

### **3. Otonomi Daerah Khusus Provinsi Papua**

Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat yang semulanya adalah Provinsi Irian Jaya yang merupakan bagian dari Negara Kesatuan yang diberikan oleh pemerintah pusat sebuah kewenangan khusus untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahan, kewenangan mengatur diatur melalui asas otonomi yang diamanatkan oleh UUD 1945.<sup>201</sup> Pemberian kewenangan khusus untuk percepatan terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan peran masyarakat dan memberikan kesempatan daerah untuk meningkatkan daya saing dengan memperhatikan sebuah kearifan lokal.<sup>202</sup>

Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat bertujuan dapat meningkatkan peran aktif dari masyarakat dalam melaksanakan pembangunan dengan memperhatikan nilai-nilai demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam Negara Kesatuan Indonesia.

---

<sup>201</sup> Koentjaraningrat, 1993. *Irian Jaya Membangun Masyarakat Majemuk*. Djambatan, Jakarta, hlm, 3-5

<sup>202</sup> Rusdianto Sesung, 2013. *Hukum Otonomi Daerah, Op. Cit*, hlm.

Otonomi diakui dan dijelaskan dalam norma dasar Negara Indonesia sebagai upaya dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa.<sup>203</sup>

Kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi, serta didasarkan persoalan konflik geopolitik di Papua berkepanjangan mendorong pemerintah pusat menetapkan sebagai daerah otonomi khusus dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.<sup>204</sup>

Perjalanan otonomi khusus diatur dalam peraturan perundang-undangan, terkhusus pada UU No.21 Tahun 2001 mengalami beberapa kali perubahan untuk dapat mengimbangi dan penyelesaian terhadap konflik di Provinsi Papua, adapun perubahan yang terakhir terhadap UU No. 21 Tahun 2001 melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua yang disebut UU No.2 Tahun 2021, perubahan ini sebagai bentuk keseriusan pemerintah pusat untuk percepatan dalam pembangunan di Provinsi Papua.<sup>205</sup>

---

<sup>203</sup> Nur Rohim, 2014. Optimalisasi Otonomi Khusus dalam peningkatan kesadaran hukum masyarakat guna meredakan konflik dan kekerasan, *Fiat Jastisia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 8 No.1 Edisi Januari-Maret, hlm. 80-100

<sup>204</sup> Rusdianto Sesung, 2013. *Hukum Otonomi Daerah. Op. Cit*, hlm, 101

<sup>205</sup> Lihat pada penjelasan pada alenia kedua dan alenia ketiga *Undang-Undang Nomor 2 tahun 2021*, Undang-undang ini merupakan penyempurnaan terhadap Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi

Berlakunya UU No.21 Tahun 2001 dengan perubahan terbatas melalui UU No.2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Merupakan suatu kebijakan khusus yang memberikan dan memerlukan kepastian hukum dalam rangka peningkatan pelayanan publik, akselerasi pembangunan dan pemberdayaan seluruh rakyat di Provinsi Papua agar dapat setara dengan daerah lain,<sup>206</sup>

---

Khusus bagi Provinsi Papua menjadi Undang-Undang, dan untuk menjamin keberlanjutan pemberian dana otonomi khusus untuk Provinsi Papua yang telah berjalan selama 20 (dua puluh) tahun, serta untuk mempercepat pembangunan dan meningkatkan pemerataan pembangunan di Papua. Undang-Undang ini melakukan perubahan terhadap beberapa pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dan menambahkan materi baru untuk menyesuaikan dengan kondisi politik, ekonomi, dan sosial budaya yang berkembang di masyarakat. Undang-undang ini mengubah besaran dana Otonomi Khusus, mekanisme dan tata kelola keuangan dana Otonomi Khusus untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi dari dana Otonomi Khusus. Perubahan pasal terkait dengan keuangan tidak hanya diarahkan untuk memperbaiki tata kelola dana Otonomi Khusus, tetapi juga untuk mendorong sinergi pembangunan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi Papua, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Selain itu, undang-undang ini juga mempertegas keberpihakan pemerintah pada **Orang Asli Papua** dan mendorong adanya penyusunan rencana induk bidang pendidikan, kesehatan, dan pemberdayaan ekonomi masyarakat demi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Perubahan dalam undang-undang ini juga diarahkan untuk mengurangi kesenjangan antarwilayah di Papua dengan membuka pendekatan penataan daerah yang bottom up dan top down dengan tetap mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi dan efisiensi.

<sup>206</sup> Lihat Pada Consideration Menimbang bagian C Dan D *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2008* Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang, menjelaskan bahwa karena pemberlakuan otonomi khusus bagi Provinsi Papua Barat memerlukan kepastian hukum yang sifatnya mendesak dan segera agar tidak menimbulkan hambatan percepatan pembangunan khususnya bidang sosial, ekonomi, dan politik serta infrastruktur di Provinsi Papua Barat, Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

Pelaksanaan otonomi khusus terhadap Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat namun pada kenyataan melalui berbagai kebijakan dalam penyelenggara pemerintahan dan pembangunan yang sentralistik belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, termasuk pada pencapaian kesejahteraan rakyat papua belum sepenuhnya, antara lain termasuk bidang penegakan hukum, politik dan HAM.

Persoalan dihadapi pelaksanaan otonomi khusus Provinsi Papua masih terlihat adanya kesenjangan pada beberapa sektor kehidupan, terutama dibidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, kebudayaan, dan sosial politik. Isu pelanggaran HAM dan keadilan terhadap masyarakat Papua sebagai isu utama yang selama selalu dibesar-besarkan sehingga konflik kepentingan antara kelompok-kelompok tertentu dengan Pemerintah Indonesia berkepanjangan sampai dengan sekarang.

Berlaku otonomi khusus, termasuk juga pemekaran tiga Daerah Otonomi Baru (DOB) pada tahun 2022 terhadap Pemerintah Daerah di Provinsi Papua memberikan konsekuensi politik, terutama pada bidang sosial ekonomi sangat besar dalam pembagian hasil sumber daya alam, prioritas pendidikan, kesehatan dan peningkatan pertumbuhan ekonomi bagi masyarakat asli Papua, termasuk juga adanya konsesi politik dan HAM yang sangat erat mempengaruhi otonomi khusus, Terhadap kelembagaan daerah dalam otonomi khusus ada Majelis Rakyat Papua (MRP) yang berfungsi sebagai lembaga perwakilan orang asli Papua.<sup>207</sup>

UU No. 2 Tahun 2021 dilahirkan dengan tujuan dapat menjawab semua persoalan ada di Papua, termasuk regulasi keterkaitan kemudahan dalam pemekaran daerah (DOB), adanya sekala prioritas bagi pemuda-pemuda Papua untuk mengabdikan

---

<sup>207</sup> *Ketreda Ludia Torobi, 2014. Efektivitas Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Dalam Rangka Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Di Distrik Jayapura Utara Kota Jayapura, Jurnal Admnistrasi Univ. Sam Ratulangi Manado, Volume.2 No.3 Edisi Januari, hlm. 63-74*

kepada negara melalui pembiayaan dana khusus melalui biasiswa pendidikan, setiap penerimaan ASN dan TNI/Polri untuk pemuda Papua dalam rekrutmennya dilakukan secara tersendiri.

Keistimewaan lainnya yaitu pada pengisian jabatan kepala daerah sebagai mana disebut dalam Pasal 12 UU No.21 Tahun 2001, yang berbunyi yang dapat dipilih menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur adalah Warga Negara Republik Indonesia dengan syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Orang asli Papua;
- b. Beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. Berpendidikan sekurang-kurangnya sarjana atau yang setara;
- d. Berumur sekurang-kurangnya 30 tahun;
- e. Sehat jasmani dan rohani;
- f. Setia kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mengabdikan kepada rakyat Provinsi Papua;
- g. Tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana, kecuali dipenjara karena alasan-alasan politik; dan
- h. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, kecuali dipenjara karena alasan-alasan politik.<sup>208</sup>

Dari Pasal 12 UU No.21 Tahun 2001 ada dua ayat yang menjadi perhatian dan memiliki nilai keistimewaan yaitu pada ayat (a) dan ayat (c) yang sangat berbeda dengan pemerintah daerah lain. Perbedaan ini terlihat pada pengisian jabatan pimpinan daerah (gubernur dan wakil gubernur) Pemerintah Papua. Disamping keistimewaan pada lembaga pemerintah, di lembaga legislatif juga terdapat keistimewaan diantara adanya

---

<sup>208</sup> Lihat pasal 12 dan penjelasan umum terhadap *Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus bagi provinsi papua*, terhadap beberapa kali perubahan pasal ini dan penjelasan tetap dipertahankan, dalam praktiknya pasal juga mulai diberlakukan juga terhadap kepala daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Papua

lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) dan Majelis Rakyat Papua (MRP).

#### **4. Otonomi Daerah Khusus Provinsi DKI Jakarta**

Jakarta sebelum menjadi provinsi ibu kota Negara Republik Indonesia melalui perjalanan panjang, sejarah kota Jakarta tidak bisa dipisahkan dengan perjuangan bangsa Indonesia sejak tahun 1527, pada saat fatahillah yang mengalakan armada asing yang kemudian mengganti nama dengan Sunda Kelapa dan menjadi Jayakarta.<sup>209</sup> Peristiwa bersejarah ini selanjutnya diperingati sebagai hari jadi kota Jakarta, dalam perjalanan perjuangan kemerdekaan Jakarta mempunyai peran penting dalam sejarah bangsa, banyak momentum yang penting dalam kebangkitan nasional mewujudkan kesatuan dan persatuan bangsa.<sup>210</sup>

Perjalanan sejarah kebangkitan Indonesia banyak terjadi di kota Jakarta, seperti lahirnya sumpah pemuda, proklamasi kemerdekaan Indonesia serta penetapan dasar Negara Republik Indonesia yaitu Pancasila dan UUD 1945. Nilai-nilai sejarah ini sangat besar pengaruhnya terbentuknya Jakarta sebagai ibu kota Negara Indonesia, Jakarta memiliki dinamika sejarah

---

<sup>209</sup> Lihat pada penjelasan umum pada alenia ketiga dan keempat atas *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1990 Tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta*, menjelaskan bahwa sejarah perjuangan Bangsa Indonesia yang terkait dengan Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta, termasuk dalam perkembangan Jakarta mempunyai peranan penting dalam kebangkitan nasional. Dengan dikeluarkan beberapa peraturan perundang-undangan yang mengaturnya secara khusus yaitu Undang-undang Nomor 2 Pnps (Penetapan Presiden) Tahun 1961 tentang Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Pnps (Penetapan Presiden) Tahun 1963 yang menetapkan antara lain bahwa Jakarta dikuasai langsung oleh Presiden, dan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1964 tentang Pernyataan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya Tetap Sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia Dengan Nama Jakarta sebagai Ibukota Negara.

<sup>210</sup> R.Z. Leirissa, 1995. *Sunda Kelapa sebagai Bandar Jalur Sutra*. Inventarisasi dan Dokumentasi Sejarah Nasional Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta, hlm. 16

dibanggakan dalam perjuangan kemerdekaan, kelahiran Jakarta dengan nama Jayakarta berarti kemenangan yang sempurna yang dicapai melalui perjuangan rakyat semesta.<sup>211</sup>

Setelah kemerdekaan dengan berlakunya UUD 1945 pada Pasal 18 yang mengatur masalah pemerintah daerah, maka Pemerintah Pusat dengan kewenangannya menerbitkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Dalam UU No.1 Tahun 1957 mengenal dua istilah kota otonom, yaitu Kotapraja Jakarta Raya yang berstatus Daerah Tingkat I (satu), dan Kotapraja yang berstatus tingkat II (dua) dan daerah Tingkat III (tiga).

Penetapan Kotapraja Jakarta Raya sebagai daerah tingkat I dengan kepala daerahnya dipimpin seorang gubernur. Berdasarkan Ketetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1961 sebutan Kotapraja Jakarta Raya diubah menjadi Pemerintah Daerah Khusus Ibu kota Jakarta Raya, dan pada tahun 1964 dengan UU No.10 Tahun 1964, menyebutkan Daerah Khusus Ibu kota Jakarta Raya sebagai Ibu kota Negara Republik Indonesia dengan nama Jakarta.<sup>212</sup>

Penetapan Jakarta sebagai Ibu kota Negara Republik Indonesia melalui beberapa pengaturan dengan undang-undang yang berlaku secara khusus yaitu; Undang-undang Nomor 2 Pnps Tahun 1961 tentang Pemerintah Daerah Khusus Ibu kota Jakarta Raya sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Pnps Tahun 1963 tentang Perubahan dan Tambahan Penetapan Nomor 2 Tahun 1961 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibu kota Jakarta Raya, Undang-undang Nomor 10 Tahun 1964 tentang Pernyataan Daerah Khusus Ibu kota Jakarta Raya tetap sebagai Ibu kota Negara Republik Indonesia dengan nama Jakarta, dan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1990

---

<sup>211</sup> *Ibid*, hlm. 18

<sup>212</sup> Edi Sedyawati, dan Supratniko R, 1989. *Sejarah Kota Jakarta 1950-1980*. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta, hlm. 97.

tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu kota Negara.<sup>213</sup>

Berlaku beberapa peraturan perundang-undangan Pemerintahan Daerah Khusus Jakarta mengatur semangat desentralisasi sesuai dengan jiwa Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 117 menyebutkan bahwa Ibu kota Negara Republik Indonesia Jakarta, karena kedudukannya di atur tersendiri dengan undang-undang. Jakarta sebagai ibu kota memiliki ciri tersendiri dan berbeda dengan daerah provinsi lain yang beban tugas, tanggung jawab dan tantangan lebih kompleks.

Banyaknya permasalahan dan tantangan ini berkaitan erat dengan keberadaannya sebagai pusat pemerintahan, dengan luas wilayah terbatas, populasi penduduk yang tinggi dan sektor transportasi, komunikasi termasuk faktor-faktor lainnya. Untuk menjawab semua masalah dan tantangan yang kompleksitas Provinsi Jakarta diberikan oleh pemerintah pusat sebagai otonomi khusus pada lingkup provinsi agar dapat membina dan menumbuh kembangkan Jakarta dalam satu kesatuan perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian.<sup>214</sup>

Provinsi Jakarta menempati posisi penting sebagai satuan pemerintahan bersifat khusus kedudukan sebagai ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sebagai daerah otonomi. Provinsi Jakarta memiliki fungsi dan peran penting dalam mendukung terlaksananya penyelenggaraan

---

<sup>213</sup> Lihat Pada Penjelasan pada alenia kedua dan ketiga *Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Republik Indonesia Jakarta*

<sup>214</sup> C.S.T. Kansil, dan Christine S.T. Kansil, 2011, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia "Pengertian Hukum Tata Negara dan Perkembangan Pemerintah Indonesia Sejak Proklamasi Kemerdekaan 1945 Hingga Kini"*, Rineka Cipta Cetakan pertama edisi revisi kedua, Jakarta. hlm. 347-348.

pemerintahan.<sup>215</sup> Diberikan kekhususan terhadap Provinsi Jakarta dalam menjalankan tugas, hak, kewajiban dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan. Untuk itu pemerintah pusat mengeluarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 (UU No.29 Tahun 2007) tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia.

Kedudukan Jakarta sebagai Daerah Istimewa menurut Pasal 1 angka (2) UU No. 29 Tahun 2007 yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Provinsi berdasarkan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem NKRI sebagaimana diatur dalam UUD 1945.<sup>216</sup>

Provinsi Jakarta sebagai satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus dalam kedudukannya sebagai ibu kota, dan sebagai daerah otonomi memiliki fungsi dan peran penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan pada pemerintah pusat. Berbicara mengenai kekhususan Provinsi Jakarta berdasarkan UU No.29 Tahun 2007 yang berlaku sebagai hukum positif saat sekarang. Adapun kekhususan Provinsi Jakarta, yaitu:<sup>217</sup>

1. Penegasan kembali kedudukan DKI Jakarta sebagai Ibu kota Negara Republik Indonesia sekaligus status sebagai daerah otonom tunggal di tingkat provinsi. dalam kedudukan sebagai ibukota negara Jakarta memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban dan tanggung jawab tertentu dalam

---

<sup>215</sup> Sirajuddin, 2016. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*. Setara Press, Malang, hlm. 265-266.

<sup>216</sup> *Ibit*, hlm. 267

<sup>217</sup> Ro'is Alfauzi, 2022. Desentralisasi dan Keistimewaan Praktik Otonomi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, *IN RIGHT Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia*, Voume. 11, No.1, Wdisi Juni, hlm. 22-38

- penyelenggaraan pemerintahan serta tempat kedudukan lembaga negara dan perwakilan negara asing;
2. Provinsi Jakarta dilaksanakan menurut asas otonomi, asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan, dalam melaksanakan tugas lain diatur melalui UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, sedangkan letak otonominya hanya berada di tingkat provinsi untuk walikota dan bupati harus bertanggung jawab dan menjalankan tugas gubernur. Pemerintah DKI Jakarta juga menyelenggarakan urusan Pemerintah Pusat dalam rangka asas tugas pembantuan maupun urusan-urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah dalam rangka asas dekonsentrasi;
  3. Hubungan Pemerintah Provinsi Jakarta dengan daerah lain sekitarnya dalam bentuk koordinasi dan kerja sama dengan pemerintah daerah lain, yaitu pada khusus untuk urusan lintas wilayah atau memiliki kaitan fungsional dengan daerah-daerah sekitar. Dalam kewenangan internal hubungan dengan kota dan kabupaten administratif dalam yurisdiksinya, bentuk otonomi tunggal di level provinsi dan tidak ada otonomi di kota/kabupaten.
  4. Dalam tugas pemerintahan DPRD Provinsi Jakarta menjalankan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan dan keanggotaan ditetapkan secara khusus. Sedangkan tugas pemerintahan dilaksanakan gubernur dibantu wakil gubernur yang dipilih secara langsung dari hasil pemilihan dengan memperoleh lebih dari 50% (lima puluh persen) suara sah pemilih. Sedangkan untuk bupati/walikota diangkat langsung oleh gubernur berperan sebagai perangkat provinsi bukan sebagai kepala daerah;
  5. Dalam pembiayaan Provinsi Jakarta memiliki sumber penerimaan sama halnya dengan provinsi lain seperti dana perimbangan (pemerintah pusat) dan pendapatan asli daerah (PAD), sebagai tambahan sumber penerimaan ada pendanaan

khusus yakni dari dana yang dianggarkan dalam APBN, dana “khusus” ini ditetapkan bersama antara DPR dan Pemerintah berdasarkan usulan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Sedangkan menurut Sirajuddin dalam bukunya *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, adapun keistimewaan otonomi daerah pada Provinsi DKI Jakarta antara lain:<sup>218</sup>

1. Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, selanjutnya disingkat Provinsi DKI Jakarta, adalah provinsi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berkedudukan sebagai ibu kota NKRI;
2. Provinsi Jakarta daerah khusus berfungsi sebagai Ibu kota NKRI dan sekaligus sebagai daerah otonom tingkat provinsi;
3. Provinsi Jakarta sebagai Ibu kota negara 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 Jakarta terbagi kota dan kabupaten administrasi, wilayah kota/kabupaten administrasi dibagi dalam kecamatan dan wilayah kecamatan dibagi dalam kelurahan;
5. Kota/kabupaten administrasi dipimpin oleh walikota/bupati dengan dibantu wakil walikota/wakil bupati berasal dari PNS diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi Jakarta;
6. Penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi Jakarta menurut asas otonomi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan sebagai kekhususan sebagai ibukota NKRI;
7. Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Jakarta dipilih melalui pemilihan umum kepala daerah secara langsung yang

---

<sup>218</sup> Sirajuddin, 2016. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Penerbit Setara Press, Malang, hlm. 267-269.

memperoleh suara lebih dari 50% dalam pemilihan kepala daerah.

Untuk lebih jelas perbedaan pelaksanaan pada otonomi khusus terhadap masing-masing daerah provinsi yaitu pada Provinsi Yogyakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua dan Provinsi Jakarta terlihat dengan jelas pada tabel berikut:

## PERBEDAAN OTONOMI DAERAH KHUSUS DI PROVINSI INDONESIA

Perbedaannya	Provinsi Yogyakarta	Provinsi Aceh	Provinsi Papua	Provinsi Jakarta
<b>Pemerintahan</b>	1. Gubernur diangkat 2. Bupati Walikota dipilih secara langsung	1. Gubernur orang islam 2. Bupati, Walikota dipilih secara langsung dan beragama islam	1. Gubernur harus putra asli Papua 2. Bupati Walikota dipilih secara langsung harus putra daerah	1. Gubernur dipilih dengan kemenangan 50% lebih 2. Bupati Walikota diangkat oleh gubernur dari ASN
<b>Keuangan</b>	Peningkatan Budaya terdapat APBD Provinsi dan Kab/Kota	Untuk Pembangunan terdapat APBD Provinsi dan Kab/Kota	Peningkatan Sumber Daya Manusia terdapat APBD Provinsi dan Kab/Kota	Terkendali satu kewenangan pada pemerintah provinsi dengan APBD Provinsi
<b>Politik</b>	Pemilu secara nasional dengan peserta partai politik	Pemilu diikuti partai nasional dan partai lokal	Pemilu secara nasional dengan peserta partai politik	Pemilu secara nasional dengan peserta partai politik

	nasional		nasional	nasional
<b>Historis lahirnya kekhususan</b>	1. Karena daerah kesultanan 2. Pernah menjadi ibu kota Indonesia	1. Sebagai Serambi Mekkah 2. Konflik politik dengan GAM	1. Tertinggal dan terisolir 2. Konflik politik dengan KKB	Sebagai ibu kota negara

Dari penjelasan pada tabel 2 (dua) di atas terhadap beberapa daerah otonomi yang diatur dengan kekhususan yang mempunyai perundang-undangan sendiri, diantaranya otonomi khusus yaitu Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), Provinsi Papua dan Papua Barat dan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta ditemukan beberapa perbedaan yang akan diuraikan sebagai berikut:

1. Dalam pemberian status otonomi khusus, daerah khusus dan daerah istimewa diantaranya:
  - a. Daerah Provinsi Papua dan Papua Barat diberikan status otonomi khusus disebabkan adanya kesenjangan pembangunan antara Provinsi Papua dengan provinsi lainnya, termasuk adanya konflik geopolitik dan isu kemerdekaan yang dimotori oleh Kelompok Kekerasan Bersenjata (KKB) yang ada di Papua, konflik ini sampai sekarang masih berlangsung;
  - b. Daerah Provinsi Aceh diberikan penghormatan dengan menyandang status otonomi khusus, adapun faktor utama disebabkan pada perjuangan kemerdekaan nasional rakyat Aceh, dimana rakyat Aceh pada saat itu memiliki daya juang yang tinggi dan nilai keagamaan (islam) sebagai budaya yang sangat kuat di kehidupan masyarakat. Termasuk juga alasan utama adanya konflik Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang berkepanjangan dengan Pemerintah Indonesia dan berakhir dengan perjanjian Helsinki;

- c. Daerah Provinsi DKI Jakarta mendapatkan kekhususan sebagai daerah khusus karena kedudukannya sebagai Ibukota Negara dan diakui. Termasuk juga perwakilan negara-negara asing dan lembaga internasional harus berkedudukan di Jakarta, terkhusus Lembaga Tinggi Negara Indonesia harus berkedudukan di Jakarta yang di atur oleh undang-undang;
  - d. Daerah Yogyakarta mendapatkan pengakuan sebagai Daerah Istimewa didasarkan pada asal usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional dan Yogyakarta pernah menjadi ibukota Indonesia.
2. Dalam hal pemilihan dan pengangkatan kepala daerah diantaranya:
- a. Daerah Otonomi Papua dan Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), pemilihan kepala daerahnya gubernur dan wakil gubernur pada kedua daerah ini dipilih secara langsung oleh rakyat. Begitu juga dalam hal pemilihan walikota/bupati dipilih secara langsung oleh rakyat. Khusus untuk Papua dan Papua Barat untuk dapat maju dan menjadi calon kepala daerah harus orang asli Papua. Sedangkan kekhususan pada Pemerintah Aceh untuk Pemilihan kepada daerah baik pemilihan gubernur dan pemilihan Wakil gubernur termasuk pemilihan bupati/walikota dan wakil bupati/walikota harus beragama islam dan bisa membaca kitab suci agama islam (Al.qur,an) dan di Aceh terdapat partai politik lokal yang fungsi dan kedudukannya sama dengan Partai Politik yang berlaku nasional;
  - b. Daerah Khusus Ibukota Jakarta dalam pengangkatan gubernur dan wakil gubernur DKI Jakarta dipilih langsung melalui pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah (pemilukada), untuk walikota/bupati dalam wilayah DKI Jakarta diangkat oleh gubernur dengan pertimbangan dari DPRD. Calon gubernur dan

- calon wakil gubernur yang diangkat dengan kemenangan dalam perolehan suara 50% (lima puluh persen) lebih pada pemilihan kepala daerah;
- c. Daerah Istimewa Yogyakarta dalam hal pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur diangkat oleh Presiden dengan mempertimbangkan Gubernur berasal dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dari keturunan Paku Alam. Sedangkan dalam hal pemilihan walikota/bupati Daerah Istimewa Yogyakarta dipilih secara langsung melalui pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pemilukada).
3. Dalam hal penyelenggaraan pemerintahan diantaranya:
- a. Daerah Khusus Papua dan Nanggroe Aceh Darussalam menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan undang-undang tersendiri, Papua berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sedangkan Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam serta Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh;
  - b. Daerah Khusus Ibukota Jakarta dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat dilihat di dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dikatakan bahwa Provinsi DKI Jakarta diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah dan pemilihan kepala daerah, kecuali hal-hal yang diatur tersendiri dalam undang-undang ini;
  - c. Begitu juga halnya dengan Daerah Istimewa Yogyakarta yang penyelenggaraan pemerintahannya berdasarkan

kepada undang-undang tentang pemerintahan daerah yang berlaku.

4. Dalam hal lagu dan bendera diantaranya:
  - a. Daerah Otonomi Khusus Papua dan Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) memiliki lagu daerah sebagaimana lagu Kebangsaan Indonesia Raya dan bendera daerah sebagaimana Sang Merah Putih;
  - b. Daerah Khusus Ibukota Jakarta hanya memiliki satu lagu dan bendera, yakni Indonesia Raya dan Sang Merah Putih;
  - c. Begitu juga dengan Daerah Istimewa Yogyakarta yang hanya memiliki Indonesia Raya sebagai lagu kebangsaan dan sang merah putih sebagai bendera negara.

Dari beberapa kekhususan otonomi daerah dimiliki beberapa provinsi yaitu Yogyakarta, Aceh, Papua dan Papua Barat serta DKI Jakarta belum begitu banyak membawa perubahan atau kemajuan yang lebih baik dan signifikan bila dibandingkan dengan beberapa provinsi lain yang ada di Indonesia. Terkhusus terhadap Provinsi Aceh dan Papua masuk daerah provinsi termiskin dan indeks pembangunan manusianya masih rendah. Oleh karena itu penulis mempunyai suatu gagasan baru dengan konsep melalui reorientasi kewenangan gubernur yang dituang dalam otonomi daerah.

## **B. Perbandingan Otonomi Daerah di Beberapa Negara**

Perbandingan pemerintahan daerah di Indonesia dengan pemerintah daerah di beberapa negara dengan pertimbangan objektifnya sesuai dengan karakteristik di Indonesia, yaitu pada pemerintah daerah di Inggris, pemerintah daerah di Belanda. Perbandingan ini untuk melihat dan mengetahui pelaksanaan pendistribusian wewenang ke dalam struktur pemerintahan di daerah.

Dalam perbandingan terhadap sistem pemerintahan di beberapa negara menjadi objek kajian dalam perbandingan, yaitu Negara Inggris dan Belanda mempunyai sistem hukum tersendiri, dimana Inggris masuk kedalam sistem hukum *Common Law Sistem (Anglo Saxon)* dan Pemerintah Belanda masuk kedalam *Civil Law Sistem (Eropa Continental)* yang merupakan *role model* dalam sistem hukum di dunia ini. Inggris dan Belanda merupakan induk dari *mainstream* dan *role model* dalam sistem pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, melalui penjajahan yang sangat luas yang dilakukan oleh Inggris, Belanda, Terhadap kedua negara ini tidak saja mewariskan sistem hukum mereka, akan tetapi juga mewariskan sistem pemerintahan termasuk model desentralisasi kepada negara yang dijajahnya.

Dengan demikian perbandingan pemerintahan daerah ketiga negara tersebut akan diuraikan lebih lanjut sebagai berikut:

### **1. Sistem Pemerintahan Daerah Otonomi di Inggris**

Pada masa *feodalisme* di Inggris kekuasaan politik kaum kebangsaan tidak dibatasi, malahan dibiarkan untuk mengelola wilayah-wilayah menjadi sumber kekayaan mereka sebagai kaum fiodal dalam negara dengan sistem perekonomian agraris saat itu. Kelompok bangsawan (*Baron*) yang memiliki wilayah pertanian yang luas dengan kelompok pekerja merasa dirugikan, mereka dibebankan untuk membayar pajak yang besar yang ditetapkan oleh pemerintah Inggris (raja).

Untuk mengimbangi dan menentang kebijakan raja terhadap pajak yang besar dan mereka sebagai mewakili kepentingan rakyat dan usulan ditampung dalam parlemen. Keberadaan bangsawan di wilayah daerah sebagai penguasa lahan pertanian, dan memiliki hubungan antara para bangsawan di daerah-daerah dengan pemerintah pusat, dan pemerintah Inggris memberi hak bagi mereka untuk menjalankan beberapa

kewenangan yang berhubunga pertanian, hubungan ini dimulainya model desentralisasi.<sup>219</sup>

Keberadaan kaum bangsawan di daerah yang menguasai wilayah pertanian membentuk daerah otonomi dengan melepaskan pengawasan dari pemerintah pusat dengan membayar kompensasi sejumlah uang kepada pemerintah pusat dalam hal ini raja. Kompensasi yang diberikan kepada raja berupa uang sehingga membuka peluang yang banyak kepada daerah untuk mendapatkan hak otonomi.

Pemerintah daerah di Inggris diawali pada Tahun 1130 dengan ditandai mulai berdiri pemerintahan lokal *Country di England* dan *Scotland*, lama kelamaan *England* dan *Scotland* berdiri sendiri dan mandiri menjadi sebagai negara yang merdeka yang wilayah dibagi oleh raja yang dinamakan *Country* yang dipimpin oleh *Sheriff* yang bertugas di bidang keamanan dan hukum.<sup>220</sup> Akan tetapi *Country* ini bukan pemerintah daerah (*local Government*) akan tetapi *Country* sebagai wilayah administratif bertugas menjalankan kebijakan yang diberikan oleh pemerintah pusat.<sup>221</sup>

Perlawanan kaum bangsawan atas ketidakadilan yang dilakukan *Sheriff* sebagai penguasa wilayah, maka kaum bangsawan melakukan tuntutan untuk memisahkan diri dari *Country* dan mengusul untuk membentuk daerah-daerah yang mereka kelola sendiri dan mandiri. Kota-kota yang sudah melepaskan diri dari kekuasaan *Sheriff* yang menguasai *Country*

---

<sup>219</sup> David King, 2006. *Local Government Organization and Finance, United Kingdom "Local Government In Industrial Countries*, Washington DC, hlm. 265

<sup>220</sup> M. Loughlin, 1996. *Legality and Locality: (The Rule of Law in Central Local Government)*. Pxfor University Press, Oxfor. Hlm. 89

<sup>221</sup> *Ibid*, hlm 91

mereka lalu menjadi pemerintahan daerah, dan mereka berwenang mengatur sendiri urusan daerah mereka.<sup>222</sup>

Perjalanan *Country* dibawah kewenangan *Sheriff* muncul permasalahan baru, dikarenakan pemerintah pusat membentuk satu organ yang bernama *Parish* (Dinas Sosial) yang bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di *Country* untuk menangani dan melayani masyarakat miskin.<sup>223</sup> Keberadaan pemerintahan daerah dan kewenangan yang dimiliki dapat di lihat pada penyelenggaraan pemerintahan di Inggris, ini terlihat dari susunan pemerintah dan kewenangan *Council* pada pemerintah daerah.

#### **a. Susunan Daerah dan Susunan Pemerintahan Daerah**

Perkembangan pemerintah daerah di Inggris selalu berkembang dan menganut sistem otonomi asimetris, dengan demikian ada perbedaan susunan antara wilayah satu dengan wilayah lainnya. Keberagaman susunan pada pemerintah daerah dan perubahan yang berlangsung secara parsial yang menyeluruh menunjukkan keleluasan pemerintah pusat melakukan berbagai cara melakukan penataan pada pemerintah daerah diseluruh wilayah kerajaan Inggris. Keleluasaan ini terkait tidak adanya perlindungan konstitusi yang mengatur kedudukan dan status pemerintah daerah di Inggris, ini disebabkan Inggris adalah negara yang tidak mengenal konstitusi tertulis.<sup>224</sup>

Penyerahan kekuasaan pada beberapa pemerintah regional di *Scotland*, *Wales*, dan *Nothern Ireland* diakibat pengaruh besar parlemen, disesuaikan dengan urusan susunan

---

<sup>222</sup> David King, 2006. *Local Government Organization and Finance, United Kingdom "Local Government In Industrial Countries*, Washington DC, hlm, 266

<sup>223</sup> H. Bailey, 2004. *Cross on Principles of Local Government Law*, edisi ketiga, sweet and Maxwell, London, hlm. 58

<sup>224</sup> Dian Bakti Setiawan, 2021. *Pemerintahan Daerah di Indonesia, Inggris, Prancis, dan Belanda: (Suatu Kajian Perbandingan)*. Rajawali Pers, Depok, hlm. 78

kekuasaan pada pemerintah lokal, Terhadap pemerintah regional yang dibentuk dengan undang-undang, sekaligus di atur juga dalam undang-undang terhadap kewenangan yang dimiliki yang sesuai dengan kondisi politik lokal dan sumber daya lokal pada pemerintah daerah.<sup>225</sup>

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Inggris keterkaitan penyelenggaraan pemerintahan memiliki prinsip dasar sehingga menjadi pedoman masing-masing pemerintah, apakah pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu “*For how central and local government work together to serve the public*” (ada kesepakatan dalam menjalankan tugas baik pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus bekerja sama untuk melayani publik)”. Prinsip *Concordate principle* ini dilakukan kerja sama antara pemerintah pusat antara pemerintah daerah melalui forum *Local Government Association* (Asosiasi Pemerintah Daerah).

Dari pertimbangan luas wilayah dan kepadatan penduduknya akan mencerminkan susunan pemerintahan daerah di Inggris, termasuk juga kewenangan otonomi pada daerah. Adapaun susunan pemerintahan daerah karena Inggris menganut pemerintahan asimetris terdiri dua bentuk pemerintahan daerah yaitu *Government Two Tiers* (Pemerintah susunan lapis dua) dan *Government Unitary authorities* (Pemerintah susunan tunggal). Untuk Pemerintahan England menganut sistem pemerintahan daerah menggunakan lapis kedua *Two Tiers System*, dimana masing-masing *Tier* yaitu *Upper Tier (Country)* dan *Lower Tier (District)*.<sup>226</sup>

Terkhusus pada Pemerintah London istilah *Upper Tier* adalah *Greater London Authority* dan *Lower Tier* adalah *London Borough*. Sedangkan pemerintahan daerah susunan tunggal (*Government Unitary authorities*) memiliki *Joint*

---

<sup>225</sup> Michael Varny, 2017. *Local Government in England*, New York, hlm. 330

<sup>226</sup> Ni' Matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah. Of. Cit*, hlm. 148-149

*Boards* (dewan kerjasama) untuk urusan dalam bidang kepolisian dan urusan pemadaman kebakaran. Dalam menjalankan pemerintahan daerah di Inggris terdapat beberapa daerah memiliki lapisan ketiga (*parish council* atau *Town Council*)), sedang di *Scotland* dinamakan *Community Council*.<sup>227</sup>

Setiap susunan pemerintahan daerah yaitu *Country*, *District* dan *Parish* dipimpin oleh seorang *Council* (kepala daerah) merupakan penyelenggara pemerintahan yang utama, *Council* terdiri dari anggota dan seorang ketua dalam penentuan terhadap ketua *Council* dipilih tiap tahun oleh anggota-anggota *Council*. Keanggotaan *Council* dipilih untuk masa jabatan empat tahun terutama pada *Country Council* dan *London Borough*, tetapi ini tidak berlaku dengan *Non Metropolitan District Council* dapat dilakukan pengisian keanggotaan apabila kosong sebanyak sebanyak sepertiga dari anggota dilakukan setiap tahun.

#### **b. Wewenang Jabatan Gubernur**

Dalam menjalankan pemerintahan daerah (*Country*) di Inggris tidak mengenal jabatan tunggal yang terjadi dan serupa dengan Indonesia, untuk menjalankan dan penyelenggara pemerintahan daerah di Inggris berada ditangan seorang pemimpin yaitu seorang *Council*. Pelaksanaan pemerintahan daerah yang ditata dengan *Two Tiers System* dan *One Tiers System*. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ditemukan lapisan pemerintahan yang bersusunan tiga atau *Three Tiers Authority*, walaupun pada lapisan ketiga hanya melaksanakan kewenangan fungsi minor dari penyelenggaraan pemerintahan dan berada dalam lapisan wilayah distrik.

Dilihat dari susunan daerah dalam kerangka desentralisasi pemerintahan, ini dapat dikelompokkan kedalam daerah dengan dua lapis pemerintahan dan daerah dengan satu

---

<sup>227</sup> *Ibid*, hlm. 150

lapisan pemerintahan. Daerah dengan dua lapisan pemerintahan yang terdiri dari tingkatan *Country* dan tingkatan *District*, sedangkan dengan susunan tunggal dimana kekuasaan penyelenggaraan pemerintah daerah pada *Country* saja. Dengan demikian dapat disimpulkan wewenang jabatan gubernur berada pada tingkatan *Country*.

Wewenang pemerintahan berada pada tangan *Council* merupakan jabatan majemuk atau jabatan yang bersifat kolegal, dalam menjalankan kewenangan pada *Council* dipimpin seorang *Mayor*, kewenangan *Mayor* adalah untuk menjalankan kekuasaan eksekutif sebagai perpanjangan tangan *council*, sehingga tidak tepat kalau disamakan seperti kewenangan gubernur di Indonesia, dalam menjalankan tugas pemerintahan daerah, *Council* sebagai penguasa diatur pada Pasal 270 ayat (1) Local Government Act 1972.

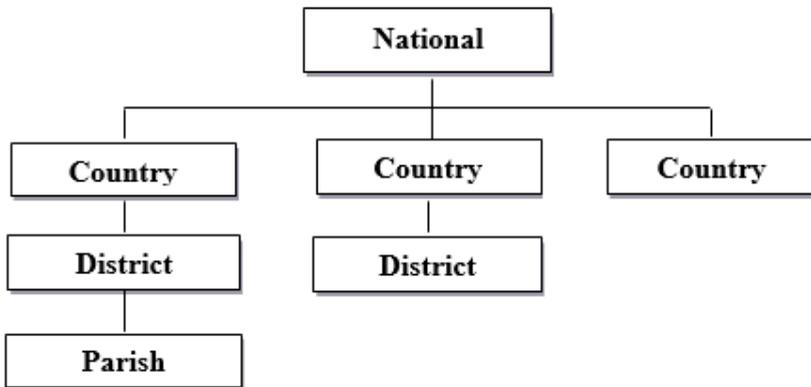
Selain tugas otonom pada pemerintah daerah, *Council* juga memiliki wewenang untuk menjalankan tugas pembinaan dan pengawasan terhadap satuan pemerintahan yang berada pada *District* sebagai lapisan bawahnya, Pengawasan terhadap pemerintah daerah dilakukan langsung oleh pemerintah pusat melalui berbagai mekanisme, adapun salah satu bentuk pengawasan yang dilakukan dengan melalui tindakan menerbitkan undang-undang melalui suara mayoritas di parlemen untuk menghapuskan fungsi dan kewenangan pemerintah daerah.<sup>228</sup>

Dari uraian di atas pada pemerintah daerah di Inggris yang menganut sistem pemerintah daerah asimetris pada susunan daerah dan susunan pemerintahan daerah untuk lebih jelas dapat terlihat pada bagan bawah ini.

---

<sup>228</sup> *Ibid*, hlm. 145

## Struktur Susunan Pemerintah Daerah di Inggris



Sumber: Ni'Matul Huda Dalam Bukunya *Hukum Pemerintahan Daerah*

## 2. Sistem Pemerintahan Daerah Otonomi di Belanda

Belanda merupakan salah satu negara di Eropa yang tidak begitu luas bila dibandingkan dengan beberapa negara-negara Eropa lainnya. Belanda sebuah negara kesatuan (*unitary state*) berbentuk kerajaan yang multietnis dengan populasinya dari beragam asal usul. Sebagai negara kolonial Belanda setelah perang dunia kedua berakhir banyak koloni Belanda mendapat kemerdekaan, terhadap beberapa koloni Belanda yang masih tersisa menjadi daerah-daerah otonomi dalam lingkungan Kerajaan Belanda.<sup>229</sup> Keberadaan penduduk yang multietnis dan bergabungnya daerah-daerah bekas koloni menjadi daerah otonom telah memberi warna tersendiri bagi wacana demokrasi dan politik di Belanda.

Sejarah ketatanegaraan Belanda sebelum menjadi negara kerajaan adalah negara republik berbentuk negara konfederasi yang terdiri dari delapan provinsi yang merdeka, dan pemerintah pusat dari Republik Belanda bersatu memiliki kekuasaan yang

---

<sup>229</sup> L.J. Zwaan. 2017. *Decentralisation in the Netherlands "Decision Making Close to The People or Efficient Organisation of The Staate*, dalam the Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe, hlm. 219

terbatas yaitu terutama dalam lingkup pertahanan dan bea cukai. Dalam perjalanan pada abad ke-16 terjadi pemberontakan dan konflik dimana Prancis menduduki Belanda dan melakukan perlawanan sehingga timbul kesepakatan untuk menyatukan ketujuh provinsi menjadi satu kerajaan yang berdaulat.<sup>230</sup>

Kekuasaan dinasti *Oranje Nassau* atas Kerajaan Belanda di jamin oleh konstitusi, sebagai kepala negara, raja tidak memiliki kekuasaan politik langsung dan menteri-menteri mengelola bidang kerja masing-masing mempertanggungjawabkannya kepada parlemen. Pengalaman sebagai republik konfederasi yang tidak meletakkan kekuasaan yang besar pada pemerintah pusat dan beberapa kewenangan diselegasikan ke daerah sebagai bentuk pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Belanda merupakan hasil dari amandemen konstitusi Belanda pada tahun 1948.

Dari hasil amandemen konstitusi melahirkan dua pemikiran wacana tentang desentralisasi pada abad ke-19 yaitu: *pertama* bagaimana pendistribusian kekuasaan untuk lapisan pemerintahan yang lebih berjarak agar terdapat keseimbangan dalam penggunaan kekuasaan, *kedua* bagaimana pendistribusian kekuasaan dapat lebih efektif dan efisien. Dengan semangat dan didukung adanya amandemen dalam konsep desentralisasi dengan desain dalam bentuk pembagian kekuasaan kedalam tiga lapisan kekuasaan, yaitu *National* (Nasional), *Provincial* (Provinsi) dan *Municipal* (Kota), ketiga lapisan kekuasaan dikenal dengan istilah *The House of Thorbecke*,<sup>231</sup>

Dari tiga tingkatan susunan pemerintahan, yaitu *National*, *Provincial* dan *Municipal* atau *Gemeente* yang terdiri dari 12 (dua belas) *provincial* dan 393 (tiga sembilan tiga) *gemeente*. Terhadap *Gemeente* sebagai hasil amandemen konstitusi yang paling desentralisasi dari sistem pemerintahan di

---

<sup>230</sup> *Ibid*, hlm. 221

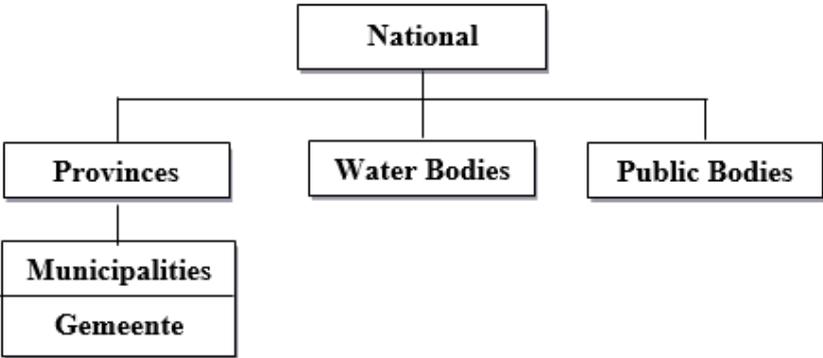
<sup>231</sup> *Ibid*. hlm. 222

Belanda ini tertuang dalam Pasal 124 ayat (1) Konstitusi Belanda yang berbunyi “*Provinces and municipalities have the capacity to regulate their own affairs* (Provinsi dan kota memiliki kapasitas untuk mengatur urusan mereka sendiri).

Pada tahun 2010 beberapa daerah di Belanda terjadi penggabungan dan pembubaran diantaranya, *Netherlan Antilles, Boneire dan St. Eustatius*, dan *Saba* berubah status menjadi “*Other Public Bodies*” sesuai dengan Pasal 124 Konstitusi Belanda menjadi *Gemeente Istimewa* dan langsung bertanggung jawab ke *Government National*.

Dengan demikian dapat diketahui ada tiga bentuk desentralisasi teritorial di Belanda yaitu: *pertama* desentralisasi menurut *The Three Tiery System*, *kedua* desentralisasi dalam bentuk *water bodies/water authorities*, dan *ketiga* dalam bentuk *desentralisasi public bodies*. Ketiga bentuk desentralisasi pada susunan daerah dan susunan pemerintahan daerah untuk lebih jelas dapat terlihat pada bagan bawah ini:

**Struktur Susunan Pemerintah Daerah di Belanda**



Sumber: Ni'Matul Huda Dalam Bukunya Hukum Pemerintahan Daerah

**a. Kedudukan Daerah dan Susunan Pemerintah Daerah**

Sebagai negara hukum “*staatrechts*” dalam konsep *Civil Law* atau *Erofa Continental* di mana asas legalitas sebagai asas utama dalam pengelolaan sistem pemerintahan pada negara

Belanda dalam menjalankan asas desentralisasi dengan ajaran *The Three Tiers System* yang kekuasaan otonominya terdiri pemerintahan nasional (*National*), pemerintahan provinsi (*province*) dan pemerintahan kota (*gemeente*).

### **1. Province atau Pemerintah Provinsi**

Negara Belanda terdiri dari dua belas *province* yang memiliki fungsi pokoknya tidak dibatasi dalam yurisdiksi wilayahnya, adapun pembatasannya adalah tidak bertentangan dengan fungsi dan aturan lapisan pemerintahan di atasnya yaitu pemerintahan nasional. Dalam konteks terhadap pemerintahan provinsi merupakan susunan tengah yang berada di antara pemerintah nasional dan pemerintah kota, sehingga provinsi memiliki tugas utama, yaitu:<sup>232</sup>

1. Menyatukan keragaman kebijakan sektor dari pemerintah pusat
2. Melaksanakan koordinasi kebijakan *Gemeente-Gemeente* dalam wilayahnya
3. Mengorganisir kerja sama antar *Gemeente*
4. Memberi dukungan bagi tindakan administratif *Gemeente*
5. Tugas-tugas yang menunjukkan karakter lebih bersifat regional

Selain tugas pokok di atas Provinsi melaksanakan tugas-tugas berkaitan dari kebijakan pemerintah pusat. Pemerintah provinsi ada tiga organ yang menjalankan kekuasaan yaitu, pertama *Provincial Staten* sebagai badan perwakilan rakyat, kedua *Gedeputeerde Staten* sebagai lembaga penyelenggarakan pemerintahan sehari-hari, dan ketiga *Commissaris Van de Koning* sebagai kepala eksekutif pada provinsi.

*Provincial Staten* sebagai lembaga tertinggi yang berkedudukan lembaga perwakilan, dan anggotanya dipilih empat

---

<sup>232</sup> Chris Back and WytZe van der Woude, *Local Authorities in The Polder Dutch Municipalities and Provinces, dalam Local Government in Europe (The Fourth Level in the EU Multilayered System of Government)*, ed. Carlo Panara and Michael Parney, Routledge, New York, hlm. 73

tahun sekali dalam pemilu oleh rakyat, keberadaan *Provincial Staten* sangat urgen tidak saja dalam konteks internal pemerintahan provinsi, tetapi dapat dalam konteks lebih luas yaitu pemerintahan nasional dan memiliki kewenangan dalam bentuk *verordening* (pengaturan) dan *bestuur* (pemerintahan). Untuk *Gedeputeerde Staten* sebagai dewan pemerintahan yang bertugas menjalankan pemerintah sehari-hari, dengan kewenangan yang ditetapkan oleh *provincie wet* (undang-undang) dan pendelegasian wewenang dari *Provincial Staten*, dewan eksekutif provinsi berjumlah empat sampai dengan delapan orang, sebagai dewan eksekutif mereka secara kolegal harus bertanggung jawab melaksanakan keputusan dan peraturan yang dibuat oleh *Provincial Staten* dan dewan eksekutif harus melaksanakan putusan-putusan pemerintah pusat sejauh masuk lingkup tugas provinsi.

Sedangkan *Commissaris van de Koning* merupakan jabatan tunggal dan memimpin *Gedeputeerde Staten* dan *Provincial Staten* sekaligus sebagai wakil pemerintah pusat di provinsi, oleh karena itu *Commissaris van de Koning* memegang tiga rangkap jabatan sekaligus, tetapi dia bukan sebagai anggota *Provincial Staten* dan *Gedeputeerde Staten*, sedangkan di *Commissaris van de Koning* merangkap ketua sekaligus anggota. Pengisian jabatan *Commissaris van de Koning* melalui pengangkatan oleh mahkota yang dilakukan pemerintah pusat atas naman raja (*in name of The king or queen*) berdasarkan usulan dari Menteri Dalam Negeri, kebiasaan yang diusulkan mereka berasal dari partai politik besar tingkat nasional.

Sebagai eksekutif tertinggi *Commissaris van de Koning* bertugas melaksanakan wewenang urusan rumah tangga provinsi dalam kapasitasnya sebagai ketua *Gedeputeerde Staten*. Untuk tugas mewakili pemerintah pusat wewenangnya, antara lain:

1. Melakukan koordinasi dalam memelihara ketertiban umum

2. Mengusul calon *Burgemeester* (walikota) dan memberi pendapat dalam hal pengangkatan kembali;
3. Melakukan kunjungan ke *Gemeente-gemeente*;
4. Memajukan kerja sama antar pegawai dan antar pejabat kerajaan dalam lingkungan wilayah provinsi.

## **2. Wewenang Jabatan Gubernur**

Dalam pemerintahan provinsi di Belanda terdapat tiga organ utama menjalankan tugas pemerintahan, yaitu pertama Provinciale Staten. kedua Gedeputeerde Staten, dan ketiga Commissaris van de Koning. Ketiga organ pemerintahan yang berkuasa dalam menjalankan kewenangan dan tugas pemerintah provinsi terletak pada Commissaris van de Koning yang juga sebagai ketua dari Gedeputeerde Staten.

Commissaris van de Koning melaksanakan urusan-urusan otonomi yang menjadi urusan otonomi provinsi, juga menjalankan tugas dan kewenang yang diperintahkan oleh pemerintah pusat. Adapun salah satu tugas penting yang diberikan pemerintah pusat kepada Commissaris van de Koning sebagai wakil pemerintah pusat di daerah adalah tugas pengawasan, sedangkan tugas sebagai kepala daerah otonomi lebih kepada bidang ekonomi, perizinan dan pelayanan publik.

## **3. Gemeente atau Pemerintah Kota**

*Gemeente* sebuah pemerintahan yang otonom yang paling dekat dengan rakyat menurut susunan pemerintahan di Belanda. *Gemeente* mengalami pengurangan melalui penggabungan adapun alasannya, yaitu: *pertama* ingin mengurangi beban administrasi, *kedua* meningkatnya persoalan sosial dengan kemampuan daerah kecil berakibat tidak terlayani, ketiga melakukan dan peningkatan efektivitas, efisiensi dan dan kesinambungan.<sup>233</sup> Penggabungan tidak banyak mendapat penolakan dikarenakan sebagai negara kesatuan kedaulatan ada

---

<sup>233</sup> L.J. Zwaan. *Decentralisation in the Netherlands*, Op. Cit, hlm.

pada pemerintah nasional berdasarkan keputusan *staten General* (parlemen) bersama *cabinet* (kabinet).

Sebagai pemerintah kota yang memiliki kewenangan otonom dalam mengurus rumah tangga pemerintahan melalui dua cara yaitu:

### 1. *Secara Teokoning*

Dalam *teokoning* suatu urusan pemerintahan dapat dikelola oleh satu satuan pemerintah apabila urusan sudah diserahkan kepada *gemeente* sebagai kewenangan pemerintah daerah, *teokoning* terjadi berdasarkan penyerahan kewenangan.

### 2. *Secara Erkoning*

Asas ini (*erkoning*) adalah asas otonomi penuh dan daerah diberikan kebebasan yang seluas-luas untuk dapat berinovasi dan memanfaatkan potensi daerah, hasil berinovasi oleh daerah pemerintah pusat mengakui dan menerima setiap inisiatif. Dalam berinovasi *Gemeente* dapat mengatur atau mengurus segala sesuatu dengan tidak mengurangi kewenangan pengawasan sebagai salah satu unsur otonomi, prinsip dasar kewenangan *Gemeente* didasarkan kepada *asas erkoning*.<sup>234</sup>

Sebagai daerah otonom dalam menjalankan kewenangan berdasarkan asas *erkoning*, namun tetap juga membuka peluang untuk penyelenggaraan urusan secara *teokoning*. Untuk menjalankan kewenangan *Gemeente* baik kewenangan *teokoning* dan *erkoning* melalui alat kelengkapan pemerintahan yaitu *Gemeenteraad* (Dewan Perwakilan Rakyat Kota) dan *Burgemeester* (Walikota), dan *College van Burgemeesteren Wethouders* (Dewan Walikota dan Pemerintah Kota).

*Gemeenteraad* merupakan perwakilan rakyat kota sebagai perwujudan kekuasaan rakyat yang memegang kedaulatan, *Gemeenteraad* merupakan *the highest body* (lembaga tertinggi) pada tingkat *Gemeente*. Keanggotaan dari

---

<sup>234</sup> Bagir Mananm, *Hubungan Antara Pemerintah, Op. Cit.*, hlm. 123

*Gemeenteraad* antara 7 (tujuh) sampai dengan 45 (empat lima) orang berdasarkan penduduk. Berdasar konstitusi Belanda *Gemeenteraad* merupakan berkedudukan organ pemerintah tertinggi, maka semua keputusan dan kebijakan pokok dibuat oleh *Burgemeester* dengan persetujuan *Gemeenteraad*.

*Burgemeester* mempunyai jabatan rangkap yaitu sebagai kepala dewan eksekutif ia juga memimpin dewan perwakilan kota juga berkedudukan sebagai pemimpin *Gemeenteraad*. Terhadap *Burgemeester* diangkat oleh Mahkota (raja atau ratu) berdasarkan atas usul Menteri Dalam Negeri, kewenangan menteri dalam negeri untuk mengusulkannya kepada Mahkota, berdasarkan usulan dari *Commisaris van de Koning* dari hasil seleksi oleh *Gemeenteraad* dan *Commisaris van de Koning* sebelum melakukan pengusulan kepada Menteri Dalam Negeri terlebih dahulu mendengar masukan mengenai kualitas calon *Burgemeester* dari *Vertrouwens Cimmisie*.



# DAFTAR PUSTAKA

## A. Buku-buku

A. Gunawan Setiardja, 1990. *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*. Kanisius, Yogyakarta

Achmad Sodik Sudrajat dan Juniarso Ridwan, 2017. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*. Nuansa Candikia Cetakan kelima. Bandung

Ani Sri Rahayu, 2018, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya*, Sinar Grafika Cetakan Pertama, Jakarta

Aminuddin Ilmar, 2014. *Hukum Tata Pemerintahan*. PT. Prenada Media Group. Cetakan Pertama. Jakarta

Amrah Muslimin, 1986. *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*. Alumni Bandung Cetakan ketiga. Bandung

- , 1985. *Beberapa Asas dan Pengertian Pokok Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*. Alumni. Bandung
- Ateng Syaifudin, 2016. *Asas-Asas Otonomi Daerah Untuk Percepatan Pembangunan*, PT. Citra Aditya Bakti Cetakan kedua. Depok
- Andrian Sutedi, 2009. *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah*. Sinar Grafika, Cetakan pertama. Jakarta
- Bagir Manan, 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta
- Bambang Sugianto, 2023. *Reorientasi Kewenangan Gubernur Menuju Otonomi Daerah Berkeadilan*, Tangguh Denara Jaya, Kupang Nusa Tenggara Timur
- Bambang Suginato dan Evi Purnamawati, 2022. *Hukum Administrasi Negara “dalam Kajian dan Praktik”*, Deepuublis, Yogyakarta
- Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, 2020. *Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers Cetakan Pertama, Depok
- Bambang Yudoyono, 2001. *Otonomi Daerah*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- C.F Strong, 2011. *Konstitusi-Konstitusi Politik Moderen*, Terjemahan, Nusa Media, Bandung
- Eka NAM Sihombing, 2020, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Setara Press, Cetakan Pertama, Malang Jatim
- Firman Freeddy Busroh dan Bambang Sugianto dkk, 2022. *Hukum Tata Negara*, Inara Publiher, Malang Jawa Timur

- H. Alwi Wahyudi, 2013. *Hukum Tata Negara Indonesia: (Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi)*. Pustaka Pelajar, Cetakan kedua, Yogyakarta
- H. Siswanto Sunarno, 2019. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika Cetakan kesembilan, Jakarta
- Handoko, T. H, 2004. *Manajemen Personalialia dan Sumber Daya Manusia*. PT. Grasindo Persada: Jakarta
- I Nyoman Sumaryadi. 2010. *Efektifitas Implementasi Otonomi Daerah*, Citra Utama, Jakarta
- Inu Kencana Syafii, 2016. *Ilmu Pemerintahan*. Bumi Aksara, Cetakan keempat, Jakarta
- Jimly Asshiddiqie, 2007. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Gramedia Persada, Jakarta
- , Jimly Asshiddiqie, 2011. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika Cetakan kedua, Jakarta
- Josef Riwu Kaho, 2000. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Rajawali Pers, Jakarta
- Juanda, 2004. *Hukum Pemerintahan Daerah: (Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara Kepala Daerah, DPRD dan Kepala Daerah)*. Alumni, Bandung
- Khelda Ayunita dan Abdul Rais Asman. 2016. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Mitra Wacana Media. Jakarta
- M. Solly Lubis, 1983. *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-Undangan Pemerintah Daerah*. Alumni Bandung, Cetakanan kedua. Bandung

- Maswardi Rauf, 1988. *Demokrasi dan Demokratisasi: (Penjajakan Teoretis untuk Indonesia dalam Menimbang Masa Depan Orde Baru)*. Mizan, Bandung
- Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Miftah Thoha, 2014. *Birokrasi Dan Dinamika Kekuasaan*, PT, Prenada Media Group Cetakab Pertama. Jakarta
- Mudrajad Kuncoro, 2014. *Otonomi Daerah Menuju Era Baru Pembangunan Daerah*. Erlangga. Jakarta
- Muhammad Fauzan, 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*. UII Press, Edisi Pertama, Yogyakarta
- Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati Djafar, 2017. *Hukum Keuangan Negara: (Teori dan Praktik)*. Rajawali Pers Edisi ketiga, Cetakan kelima, Depok
- Musanef, 2000, *Sistem Pemerintahan Di Indonesia*. Gunung Agung, Cetakan Ketiga, Jakarta
- Ndraha Taliziduhu, 2005. *Teori Budaya Organisasi*. Rineka Cipta, Cetakan pertama, Jakarta
- Ni'matul Huda, 2018. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Rajawali Pers, Cetakan kedua belas, Edisi Revisi, Depok
- Ni'matul Huda, 2017. *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Penerbit Kencana, Jakarta
- Ni'matul Huda, 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Nusa Media. Jakarta
- Ni'matul Huda, 2014. *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, FH UII Press, Yogyakarta
- Nomensen Sinamo, 2016. *Hukum Administrasi Negara Suatu Kajian Kritis Tentang*

*Birokrasi Negara*. Jalan Permata Aksara, Cetakan pertama. Bekasi

Niks Devas et.al, 1989. *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*. Universitas Indonesia Press, Jakarta

Panji Adam dan Neni Sri Imaniyati, 2019. *Pengantar Hukum Indonesia: (Sejarah dan Pokok-Pokok Hukum Indonesia)*. Sinar Grafika. Cetakan kedua. Jakarta

R.D.H Koesoemahatmadja, 1997. *Pengantar Kaarah Sismtem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Penerbit Bina Cipta, Bandung

Ramlan Surbakti, 1992. *Memahami Ilmu Politik*. PT. Grasindo Persada, Jakarta Sarman dan Mohammad Taufik Makarao, 2011, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta

Ridwan HR, 2008. *Hukum Administrasi Negara*. Rajawali Pers, Depok

Saldi Isra, 2019. *Sistem Pemerintahan Indonesia: (Penguatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial)*. Rajawali Pers, Depok

Siswanto Sunarno, 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Penerbit PT. Sinar Grafika, Cetakan ketiga, Jakarta

Soehino, 1983. *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*. Liberty, Yogyakarta

Titik Triwulan Tutik, 2011. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Kencana, Jakarta

W. Riawan Tjandra, 2009. *Peradilan Tata Usaha Negara: (Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang Bersih dan Berwibawa)*. Universitas Atma Jaya, Yogyakarta

- W. Riawan Tjandra, 2009, *Hukum Keuangan Negara*. Grasindo, Jakarta
- W. Riawan Tjandra, 2009. *Hukum Keuangan Megara*. Grasindo, Jakarta
- Widodo Ekathahjana, 2008. *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dan Sistem Peradilannya di Indonesia*. Pustaka Sutra. Jakarta

## **B. Jurnal dan Karya Ilmiah**

- Abd. Rais Asmar, 2015. Kedudukan Gubernur Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, *Jurnal Jurisprudentie UIN Alauiddin Makasar*, Vol. 2 No.2 Edisi Desember
- Adissya Mega Christia, 2019. Desentralisasi Fiskal Dan Otonomi Daerah di Indonesia. *Law Reform* 15 (01)
- Agus Kusnadi, 2017. Re-Evaluasi Hubungan Pengawasan Pusat Dan Daerah Setelah Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. *Jurnal Arena Hukum* Volume.10 No.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* Volume. 15 (2)
- Bambang Sugianto dkk, 2019. Peran Insfektorat Dalam Pengawasan Internal Pada Pemerintah Daerah”. *Jurnal Hukum LEX LIBRUM STIH Sumpah Pemuda*, Volume. 6 No.1
- Derita Prapti Rahayu, 2015. Pengawasan Preventif Sebagai Kontrol Pusat Terhadap Daerah Di Era Reformasi.

- Fitra Arsil, 2017. *Teorim Sistem Pemerintahan. (Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara)*. PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers, Cetakan pertama. Depok
- Gunawan A Tauda, 2018. Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. *Administrative Law & Governance Journal* 11 (10)
- Robert A. Simanjuntak, "*Transfer Pusat ke Daerah: Konsep dan Praktik di Beberapa Negara*," dalam Machfud Sidik et.al (eds), "*Dana Alokasi Umum (DAU): Konsep, Hambatan dan Prospek di Era Otonomi Daerah*", (Jakarta: Penerbit Buku Kompas), hlm. 23, dikutip pula pada Safri Nugraha, dkk, "*Hukum Administrasi Negara*", Jakarta: (CLGS, 2 (07)
- M. Rendi Aridhayandi. 2018. Peran Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Dibidang Pembinaan Dan Pengawasan Indikasi Geografis. *Jurnal Hukum Dan Pembangunan* Volume.48 (4)
- Muntoha, 2008. Otonomi Daerah dan Perkembangan "Peraturan-Peraturan Daerah Bernuansa Syari'ah", *JURNAL HUKUM*, Volume 15 No. 2
- Sadu Wasistiono. 2004. Kajian Hubungan Antara Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah "Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan", *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*, Volume. 1 Edisi Kedua
- Septi Nur Wijayanti, 2016. Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014,  
*Jurnal Media Hukum* Volume.23 No.2

Sri Kusriyah, 2016. Politik Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Volume 3 No.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 Investas* 12 (01)

### **C. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja,

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan Aceh

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua



## PROFIL PENULIS



**Dr. H. Bambang Sugianto, SH., M.Hum**

Lahir Kepahiang Bengkulu 1 Januari 1969, Alumnus Fakultas Hukum Universitas Palembang tahun 1993 Program Pascasarjana Studi Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara Medan ditahun 1995-1997. Dan Pendidikan Strata Tiga (S3) Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya selesai tahun 2023. Karier dimulai sebagai tenaga pengajar Fakultas Hukum Universitas Palembang tahun 1993-1997. Pada tahun 1997 aktif mengajar STIH Sumpah Pemuda Palembang sampai sekarang, pengampu mata kuliah Hukum Tata Negara, Hukum Adminitrasi Negara, Hukum Konstitusi dan Hukum Acara TUN, Tahun 1999-2004 menjadi anggota DPRD Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2005-2010 menjadi Staf Ahli Bidang Politik dan Pemerintahan DPRD Provinsi dan Tahun 2010-2015 menjabat sebagai Wakil Bupati Kabupaten Kepahiang Provinsi Bengkulu. Selain itu aktif Sebagai Narasumber pada kegiatan

ilmiah dan mengajar sebagai Dosen luar biasa (LB) di UIN Raden Fatah Palembang dan Dosen LB Universitas Palembang. Adapun karya tulis yang sudah terbit berbentuk buku, HTN, HAN dan Pemerintahan Daerah serta beberapa jurnal yang berhubungan dengan otonomi daerah dan politik hukum.



**Rusmini, SH., MH** Lahir di Tebat Agung Tanggal 26 April 1976, merupakan Alumnus Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang Tahun 1999 Program Studi Ilmu Hukum dan Program Pascasarjana Studi Ilmu Hukum Tahun 2013-2015. Karir dimulai sebagai Tenaga Pengajar Tetap Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sumpah Pemuda dan aktif mengajar sejak tahun 2005 hingga saat ini sebagai pengampu pada mata kuliah Hukum Pemerintahan Daerah, Hukum Agraria dan Hukum Tanah. Adapun karya tulis yang sudah terbit berbentuk buku yaitu Hukum Agraria, Hak Tanggungan serta beberapa jurnal yang berhubungan dengan otonomi daerah dan politik hukum agraria.



**Rosa Linda, SH., M.H.**, lahir di Palembang, 9 September 1975, Alumnus Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Tahun 2008 Program Pascasarjan Studi Ilmu Hukum Universitas Sriwijaya, Pendidikan Strata Satu (S1) Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Program Ilmu Hukum Tahun 1998. Pada Tahun 2003 mulai aktif sebagai tenaga pengajar di Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sumpah Pemuda sampai dengan sekarang, pengampu mata kuliah Hukum Pengangkutan, Hukum Pajak, Hukum Kertas Berharga, Hukum Dagang, Hukum Pemerintahan Dearah. Selain itu penulis juga berprofesi sebagai Aparatur Sipil Negara di Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan. Tahun 2019-2012 pernah

menjabat Kepala Sub bagian Penyusunan Keputusan Gubernur Sumatera Selatan dan Kepala Sub Bagian Penyusunan Peraturan Daerah Biro Hukum dan HAM Setda Provinsi Sumsel. Tahun 2013-2016 pernah menjabat Kasubbag Pengumpulan Data, Kasubbag Penyaringan Informasi Kasubbag Fasilitas Penanganan Pengaduan di Biro Humas dan Protokol Setda Provinsi Sumsel. Tahun 2017 sampai sekarang menjabat Kasi Layanan Informasi dan Opini Publik Kasi Pengelolaan Opini dan Aspirasi Publik di Dinas Komunikasi dan Informatika Provinsi Sumsel.



**Hj. Siti Sahara SH, M.Si**, lahir di Palembang, 05 Desember 1950 alumni Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta tahun 1977 dan menyelesaikan Program Pascasarjana Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi Mandala Indonesia tahun 2005 dan bekerja sebagai Pegawai Negeri Sipil di Kementerian Badan Pertanahan Nasional dimulai dari tahun 1980 dan pensiunan tahun 2005 dalam karir di Badan Pertanahan Nasional banyak menduduki jabatan yang strategis terutama di bidang kepegawaian, selain aktif sebagai Pegawai Negeri Sipil di Badan Pertanahan Nasional aktif juga sebagai pengajar Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Sumpah Pemuda sebagai Dosen Yayasan dan Dosen Luar Biasa (LB) diantaranya Universitas Muhammadiyah Palembang Sumatera Selatan yang berhubungan dengan hukum agrarian dan hukum lingkungan. Disamping itu juga sebagai dosen pengampu mata kuliah Hukum Tanah, Hukum Pertambangan dan Hukum Pemerintahan Daerah serta menulis di beberapa jurnal dan sebagai nara sumber penyuluhan hukum yang berhubungan dengan konflik agrarian dan otonomi daerah.