

HUKUM OTONOMI DAERAH

Dr. Hasanul Mulkan, S.H., M.H.
Dr. Serlika Aprita, S.H., M.H.

Hukum Otonomi Daerah

Dr. Hasanul Mulkan, S.H., M.H.

Dr. Serlika Aprita, S.H., M.H.



Edisi Asli
Hak Cipta © 2023 : Penulis
Diterbitkan : **Penerbit Mitra Wacana Media**
Telp. : (021) 824-31931
Faks. : (021) 824-31931
Website : <http://www.mitrawacanamedia.com>
E-mail : mitrawacanamedia@gmail.com
Office : Vila Nusa Indah 3 Blok KE.2 No.14
Bojongkukul-Gunung Putri, Bogor

Hak cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apa pun, baik secara elektronik maupun mekanik, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan menggunakan sistem penyimpanan lainnya, tanpa izin tertulis dari Penerbit.

UNDANG-UNDANG NOMOR 28 TAHUN 2014 TENTANG HAK CIPTA

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 (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).**
3. 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 a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial **dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).**
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, **dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).**

Dr. Hasanul Mulkan, S.H., M.H.

Dr. Serlika Aprita, S.H., M.H.

Hukum Otonomi Daerah

Edisi Pertama

—Jakarta: Mitra Wacana Media, 2023

1 jil., 17 × 24 cm, 248 hal.

Anggota IKAPI No: 410/DKI/2010

ISBN: 978-602-318-545-0

1. Hukum

I. Judul

2. Hukum Otonomi daerah

II. Hasanul Mulkan, Serlika Aprita



KATA PENGANTAR

Pertama-tama penulis mengucapkan puji dan syukur atas kehadiran Allah SWT karena atas berkat rahmat dan hidahnya penulis dapat menyelesaikan buku **Hukum Otonomi Daerah**. Buku ini diharapkan dapat memberikan informasi tambahan kepastakaan bagi mahasiswa Fakultas Hukum khususnya dan bahan pemikiran melalui pemahaman teori di bidang otonomi daerah sebagai dasar untuk penyelesaian masalah seputar otonomi daerah. Buku ini membahas mengenai peristilahan dalam hukum otonomi daerah, bentuk negara, teori desentralisasi, desentralisasi di beberapa negara, sistem-sistem otonomi daerah, sejarah dan pengaturan desentralisasi di Indonesia, pelaksanaan desentralisasi di Indonesia, parameter pelaksanaan desentralisasi, pembagian dan hubungan kewenangan pusat dan daerah, Perda dan perdes, Pilkada, Kepala daerah dan DPRD.

Penyelesaian dan penyusunan buku ini tidak terlepas dari bimbingan, dukungan, saran, semangat, dan dari berbagi pihak yang tidak ternilai harganya. Untuk itu dalam kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi tingginya kepada semua pihak yang telah memberikan bimbingan, bantuan, dorongan serta kemudahan bagi penulis.

Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih yang tidak terhingga kepada seluruh pihak yang telah membantu sumbangan kiritk dan saran demi kesempurnaan tulisan buku ini. Besar harapan penulis semoga buku ini dapat memberikan manfaat dengan fungsinya. Saran dan kritik yang bersifat membangun sangat penulis harapkan demi kesempurnaan buku ini pada kesempatan yang akan datang. Semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan rahmat kepada kita semuanya serta akan menjadi amal jariah kepada pihak-pihak yang telah berjasa dalam membantu penyelesaian penulisan buku ini.

Palembang, April 2023

Penulis

Palembang, Januari 2023

Penulis



DAFTAR ISI

Kata Pengantar	iii
DAFTAR ISI.....	v
BAB 1 DESENTRALISASI	1
A. Konsep Desentralisasi	1
B. Pengertian Desentralisasi	4
C. Pengertian Dekonsentrasi	7
D. Tugas Pembantuan	9
E. Urgensi Desentralisasi.....	10
F. Nilai-Nilai Dasar desentralisasi	10
G. Kelebihan dan kelemahan desentralisasi.....	15
BAB 2 OTONOMI DAERAH	17
A. Pengertian Otonomi Daerah.....	17
B. Sistem Otonomi Daerah	18
C. Asas-asas Otonomi Daerah.....	20
D. Tujuan, Prinsip dan Urgensi Pemberian Otonomi Daerah	21
E. Faktor Pendukung Otonomi Daerah	28
BAB 3 BENTUK NEGARA	31
A. Negara Kesatuan	34
B. Negara Federasi	37
C. Hubungan Desentralisasi dengan Negara Kesatuan	45
BAB 4 KONSEP DESENTRALISASI DI BEBERAPA NEGARA.....	51
A. Inggris	51
B. Perancis.....	52
C. Malaysia.....	53
D. Philipina	55
E. Thailand	56
BAB 5 IMPLIKASI OTONOMI DAERAH.....	59
A. Implikasi otonomi daerah di bidang politik	59
B. Implikasi otonomi daerah di bidang hukum	60
C. Implikasi Otonomi Daerah di Bidang ekonomi	60
D. Implikasi Otonomi Daerah di Bidang sosial budaya	61
E. Otonomi Daerah dan Pembagian Urusan Ke Depan.....	61
F. Membangun Otonomi Daerah Ke Depan	65

BAB 6	HUBUNGAN PEMERINTAHAN DAERAH DAN PEMERINTAHAN DESA PASCA REFORMASI	69
A.	Hubungan Daerah Dan Desa Sebelum Dan Sesudah UU No.6 Tahun 2014	77
B.	Implikasi Otonomi Desa Dalam UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.32 Tahun 2004	89
BAB 7	PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMERINTAHAN DAERAH	97
A.	Makna Masyarakat	97
B.	Pengertian Partisipasi	98
C.	Derajat Partisipasi Masyarakat Dalam Pemerintahan Daerah	104
BAB 8	TANTANGAN DAN MASA DEPAN PEMERINTAHAN DAERAH	115
A.	Tantangan Pemerintahan Daerah	115
B.	Masa Depan Pemerintahan Daerah.....	128
BAB 9	SEJARAH DAN PENGATURAN DESENTRALISASI DI INDONESIA.....	145
A.	Masa Penjajahan:	145
B.	Zaman Pendudukan Belanda dan Sekutunya.....	153
C.	Masa Kemerdekaan:	154
BAB 10	PEMBAGIAN DAN HUBUNGAN KEWENANGAN PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH	173
A.	Pembagian Kewenangan Pusat dan Daerah	173
B.	Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah.....	176
BAB 11	Penyelenggaraan Pemerintahan Desa.....	183
A.	Pengertian Desa.....	183
B.	Pemerintahan Desa	184
C.	Peraturan Desa	185
D.	Pengelolaan Keuangan/Kekayaan Desa	186
E.	Perencanaan Pembangunan Desa	188
BAB 12	PENGATURAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM PENYELESAIAN SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DAERAH	189
A.	Pengaturan Pemilihan Kepala Daerah.....	189
B.	Penyelesaian Sengketa Pemilihan Kepala Daerah.....	192
C.	Kewenangan Penyelesaian Sengketa Pilkada Setelah Putusan Mahkamah Konstitusi	204
BAB 13	TUGAS DAN FUNGSI KEPALA DAERAH DAN DPRD.....	209
A.	Tugas dan Wewenang Kepala Daerah	209
B.	Fungsi DPRD.....	215
C.	Hubungan DPRD dengan Pemerintah Daerah dalam Pelaksanaan APBD	220
	DAFTAR PUSTAKA.....	229
	INDEKS	233
	TENTANG PENULIS.....	237



BAB 1

DESENTRALISASI

A. KONSEP DESENTRALISASI

Sebagai konsep, desentralisasi tumbuh dan berkembang seiring dengan tuntutan dan kebutuhan negara demokrasi sejak lama. Konsep desentralisasi baru banyak diperdebatkan, khususnya di negara-negara sedang berkembang pada tahun 1950-an. Pada periode ini dapat dikatakan sebagai “gelombang” pertama konsep desentralisasi telah mendapat perhatian khusus, dan telah diartikulasikan sebagai konsep yang paling relevan untuk memperkuat dan memberdayakan penyelenggaraan pemerintahan lokal. Gelombang kedua gerbakan desentralisasi, utamanya di negara-negara sedang berkembang adalah pada akhir tahun 1970-an.

Desentralisasi adalah asas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan sentralisasi. Desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal, disana terjadi *“a superior government – one encompassing a large jurisdiction – assigns responsibility, authority, or function to „lower“ govenment unit – one cencompassing a smaller jurisdiction – that is assumed to have some degree of athonomy.”* Adanya pembagian kewenangan serta tersedianya ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah (pemerintah lokal), merupakan perbedaan terpenting antara konsep desentralisasi dan sentralisasi. Namun perbedaan konsep yang jelas ini menjadi remangremang tatkala diterapkan dalam dinamika pemerintahan yang sebenarnya.

Aneka bentuk desentralisasi pada dasarnya dapat dibedakan menurut tingkat peralihan kewenangan. Kewenangan untuk merencanakan, memutuskan, dan mengatur dari pemerintahan pusat ke lembaga-lembaga yang lain. Ada empat

bentuk utama desentralisasi, yaitu (1) dekonsentrasi, (2) delegasi ke lembaga-lembaga semi-otonom atau antar daerah, (3) pelimpahan kewenangan (*devolusi*) ke pemerintah daerah, dan (4) peralihan fungsi dari lembaga-lembaga negara ke lembaga swadaya masyarakat.

Pertama, dekonsentrasi mencakup redistribusi tanggung jawab administratif hanya di dalam badan pemerintahan pusat. Kedua, delegasi kewenangan untuk mengambil keputusan dan manajemen atas fungsifungsi khusus kepada lembaga-lembaga yang tidak berada di bawah kontrol langsung kementerian pemerintah pusat. Ketiga, bentuk desentralisasi yang lain berupaya menciptakan atau memperkuat tingkat atau satuan pemerintah independen melalui devolusi peran dan kewenangan.

Kelompok yang memaknai desentralisasi sebagai devolusi dan dekonsentrasi menyatakan bahwa bentuk konkret dari dianutnya asas ini adalah daerah otonom. Ciri utama dari daerah otonom adalah adanya lembaga perwakilan daerah dan eksekutif daerah yang berfungsi sebagai lembaga politik lokal. Mereka yang bergelut dengan keseharian politik di tingkat lokal, karenanya memahami betul dinamika sosial yang terjadi. Adalah logis apabila kepada mereka diberi hak untuk menentukan kebijakan pemerintahan sendiri, sesuai dengan harapan dan kondisi masyarakat senyatanya. Di sini devolusi merupakan jawaban yang paling tepat. Konsekuensinya pada tataran pemerintahan lokal, lembaga perwakilan rakyat daerah (untuk kasus Indonesia: DPRD) menjadi aktor utama penentu kebijakan.

Di kalangan ahli hukum Indonesia, desentralisasi didefinisikan secara beragam. Menurut RDH Koesoemahatmadja, secara harfiah kata desentralisasi berasal dari dua penggalan kata bahasa latin. Yakni: *de* yang berarti lepas, dan *centrum* yang berarti pusat. Makna harfiah dari desentralisasi adalah melepaskan diri dari pusat. Dalam makna ketatanegaraan, desentralisasi adalah penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah. desentralisasi merupakan *staatkundige decentralisatie* (desentralisasi ketatanegaraan atau lebih sering disebut dengan desentralisasi politik), bukan *ambtelijke decentralisatie*, seperti halnya dekonsentrasi. Dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisatie*, disebut pula *delegatie van bevoegheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara pusat kepada instansi bawahan untuk melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangannya, instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat. Suatu *delegatie van bevoegheid* bersifat instruktif, rakyat tidak dilibatkan. Lebih tepat hubungan dekonsentrasi dinamakan *mandaat van bevoegheid*. Dalam

pada itu menurut R. Tresna, suatu pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*) dalam *staatskundige decentralisatie* berakibat beralihnya kewenangan pemerintahan pusat secara tetap. Pemerintah pusat kehilangan kewenangan yang dilimpahkan, beralih kepada pemerintah daerah.

Lebih jauh Amrah Muslimin membedakan desentralisasi menjadi tiga macam, yaitu: desentralisasi politik, fungsional, dan kebudayaan. Desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu. Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan mengurus suatu macam atau golongan kepentingan pada masyarakat, baik terikat ataupun tidak, seperti mengurus kepentingan irigasi bagi golongan tani dalam suatu atau beberapa daerah tertentu. Desentralisasi kebudayaan memberikan hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (mengatur pendidikan, agama, dll).

Desentralisasi adalah strategi mendemokratisasi sistem politik dan menyelaraskan pencapaian pembangunan berkelanjutan yang merupakan isu yang selalu ada dalam praktik administrasi publik. Berlawanan dengan sentralisasi di mana kekuasaan dan pengambilan keputusan berkonsentrasi pada pusat atau eselon atas, desentralisasi memperkenankan level kekuasaan pemerintahan yang lebih rendah atau di bawah dalam menentukan sejumlah isu yang langsung mereka perhatikan. Desentralisasi biasanya menyerahkan secara sistematis dan rasional pembagian kekuasaan, kewenangan dan tanggung jawab dari pusat kepada pinggiran, dari level bawah, atau dari pemerintah pusat kepada pemerintah lokal (daerah).

Dalam sistem pemerintahan lokal, disamping dekonsentrasi dan desentralisasi, diselenggarakan pula tugas pembantuan (*medebewind; coadministration; cogovernment*) oleh pemerintah kepada daerah otonom. Berdasar asas ini, Pemerintah menetapkan kebijakan makro, sedangkan daerah otonom membuat kebijakan mikro beserta implementasinya.

Menurut Koesoemahatmadja, *medebewind* atau *zelfbestuur* sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah/pemda atau yang tingkatannya lebih atas untuk minta bantuan kepada pemda/pemda yang lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga (daerah yang tingkatannya lebih atas tersebut). Istilah *zelfbestuur* merupakan padanan dari kata *selfgovernment* yang berarti sebagai kegiatan pemerintahan di tiap bagian dari Inggris yang dilakukan oleh wakil-

wakil dari yang diperintah. Di belanda *zelfbestuur* diartikan sebagai membantu penyelenggaraan kepentingan-kepentingan pusat atau daerah-daerah yang tingkatannya lebih atas oleh alat-alat kelengkapan dari daerah-daerah yang lebih bawah. Dalam menjalankan *medebewind* itu, urusan-urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah masih tetap merupakan urusan pusat cq. Daerah yang lebih atas. Atau biasanya disebut dengan mandat.

Tujuan diberikannya tugas pembantuan adalah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pembangunan serta pelayanan umum kepada masyarakat. Selain itu pemberian tugas pembantuan juga memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan serta membantu mengembangkan pembangunan daerah dan desa sesuai dengan potensi dan karakteristiknya.

B. PENGERTIAN DESENTRALISASI

Desentralisasi merupakan pelimpahan wewenang dan tanggung jawab atau kekuasaan untuk menyelenggarakan sebagian atau seluruh fungsi manajemen dan administrasi pemerintahan dari pemerintah pusat dan lembaga-lembaganya; pejabat pemerintah atau perusahaan yang bersifat semi otonom; kewenangan fungsional lingkup regional atau daerah; lembaga non pemerintah atau lembaga swadaya masyarakat (Smith dalam Domai, 2011:54-55).

Hal senada juga diungkapkan oleh Rondenelli dalam Domai (2011:15) yang menyatakan bahwa “desentralisasi berarti pemindahan atau penyerahan perencanaan, membuat keputusan atau otoritas manajemen dari pemerintah pusat dan perwakilannya kepada organisasi lapangan, unit-unit pemerintah yang lebih rendah, badan hukum publik, penguasa wilayah luas maupun regional, para ahli fungsional, ataupun kepada organisasi non pemerintah”.

Pengertian desentralisasi juga dijelaskan oleh pakar administrasi publik dan politik Indonesia. Salah satunya yaitu Hendratno (2009:64) yang mendefinisikan desentralisasi sebagai penyerahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah otonom). Penyerahan kewenangan kepada daerah otonom berupa otonomi daerah ini adalah sebagai penyelenggaraan pemerintahan daerah, di mana pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Pemerintah daerah diharapkan dapat membantu mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat karena dengan tugas-tugas yang sudah terdesentralisasi tersebut pemerintah daerah dapat membantu pemerintah pusat untuk mengurus Negara pada daerahnya masing-masing (daerah otonom).

Menurut UNDP (1997:4) sebagaimana dikutip oleh Noor (2012:5), desentralisasi merujuk pada restrukturisasi atau reorganisasi wewenang sehingga ada sebuah sistem tanggung jawab bersama antara institusi pemerintah pada tingkat pusat dan daerah menurut prinsip subsidiaritas, sehingga bisa meningkatkan keseluruhan kualitas dan keefektifan sistem pemerintahan, dan juga meningkatkan wewenang dan kapasitas daerah. Dengan desentralisasi, diharapkan mampu memberikan peluang bagi terciptanya pemerintahan yang baik, seperti meningkatkan peluang masyarakat untuk berpartisipasi dalam bidang ekonomi, sosial, dan berbagai keputusan politik; membantu kapasitas rakyat yang masih dalam taraf berkembang, dan memperluas tanggung jawab, transparansi, dan akuntabilitas.

Malysheva dalam Elizabeth (2004) memberikan penjelasan Desentralisasi adalah mentransfer kekuatan dari pusat ke tingkat regional/daerah dengan memberikan fungsi-fungsi manajemen kepada otoritas lainnya. Desentralisasi fiskal atau pewarisan kekuasaan fiskal dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dipandang sebagai bagian dari Paket reformasi untuk meningkatkan efisiensi pada sektor public dalam meningkatkan kompetisi antar pemerintah daerah dalam memberikan pelayanan publik, dan untuk merangsang pertumbuhan ekonomi (Bahl dan Linn dalam Davoodi (1998)).

Ismail Husni, (pidato wisuda dalam rapat senat terbuka institut ilmu pemerintahan dalam negeri 16 juli 1986) mengemukakan: Dengan mengikuti sejarah pertumbuhan dan perkembangan organisasi-organisasi modern di beberapa Negara. Dapat diketahui bahwa desentralisasi pada hakikatnya merupakan suatu konsep yang lahir setelah sentralisasi mencapai wujudnya. Ini berarti bahwa desentralisasi tak mungkin lahir tanpa didahului sentralisasi, sebab sebelum desentralisasi dilaksanakan sentralisasi lah yang mula-mula diperlukan.

Berdasarkan pemikiran para ahli tersebut di atas, maka antara desentralisasi dan dekonsentrasi memiliki persamaan, namun terdapat perbedaan. Penyelenggaraan dekonsentrasi dilaksanakan dalam suatu area hukum administrasi sehingga antara organ pemerintah yang ada dipusat dengan pemerintah yang menyelenggarakan dekonsentrasi di daerah terdapat suatu hubungan yang hirarki. Dalam hubungan yang demikian itu, tidak ada suatu penyerahan wewenang. Penyelenggaraan pemerintahan dekonsentrasi hanya merupakan pelaksana dari kebijakan yang telah ditetapkan dari pusat. Hal ini berarti bahwa dekonsentrasi adalah unsur sentralisasi.

Berbeda dengan dekonsentrasi, desentralisasi berangkat dari, saat mana sentralisasi tidak mampu lagi menyesuaikan dengan kondisi suatu Negara kesatuan

yang memiliki wilayah yang luas dengan jumlah penduduk yang besar, yang terdiri dari berbagai suku, adat istiadat dan agama, dengan kondisi demikian sentralisasi menghadapi tantangan berupa tuntutan-tuntutan daerah karena pemerintahan yang sentralistik dilaksanakan berdasarkan kebijakan pusat, konsekuensi dari luas wilayah, keragaman suku, adat istiadat, dan agama adalah daerah memiliki kebutuhan dan kepentingan yang berbeda-beda sehingga diperlukan suatu pemerintahan yang mampu mengakomodasi kepentingan yang berbeda-beda setiap daerah. Pemerintah yang sentralistik tidak mampu secara bersamaan mengakomodasi berbagai kepentingan yang berbeda-beda, sehingga kepada daerah harus diberi wewenang untuk mengurus kebutuhan dan kepentingannya itu menjadi urusan rumahtangganya.

Tujuan desentralisasi adalah agar penyelenggaraan pemerintahan di daerah lebih disesuaikan dengan keadaan daerah masing-masing. Dalam rangka desentralisasi dibentuk daerah otonom. Dalam rangka desentralisasi daerah otonom berada diluar hirarki organisasi pemerintahan pusat. Desentralisasi menunjukkan pola hubungan kewenangan antara organisasi, dan bukan pola hubungan intra organisasi.

Berkaitan dengan hal tersebut, Joniarto mengemukakan tiga elemen pokok dalam desentralisasi: pertama, pembentukan organisasi pemerintahan daerah otonom, kedua, pembagian wilayah Negara menjadi daerah otonom, dan ketiga, penyerahan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan kepada daerah otonom. Dalam Negara kesatuan kedua aktivitas tersebut dilakukan oleh pemerintah melalui proses hukum. Dengan kata lain bahwa dalam proses desentralisasi adalah wewenang pemerintah pusat.

Secara etimologi istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin yaitu *decentrum* yang berarti terlepas dari pusat. Menurut Inu Kencana Syafie, desentralisasi adalah perlawanan kata dari sentralisasi, karena penggunaan kata “de” dimaksudkan sebagai penolakan kata sesudahnya. Menurut Inu, Desentralisasi adalah: “Penyerahan segala urusan, baik pengaturan dalam arti pembuatan peraturan perundang-undangan maupun penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga pemerintah daerah tersebut”.

Desentralisasi sebagai suatu sistem yang dipakai dalam bidang pemerintahan merupakan kebalikan dari sentralisasi. Dalam sistem sentralisasi, kewenangan pemerintah baik dipusat maupun di daerah, dipusatkan dalam tangan pemerintah pusat. Pejabat-pejabat di daerah hanya melaksanakan kehendak pemerintah pusat.

Dalam sistem desentralisasi, sebagian kewenangan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pihak lain untuk dilaksanakan.

Menurut Hamzah, pentingnya desentralisasi pada esensinya agar persoalan yang kompleks dengan dilatarbelakangi oleh berbagai faktor heterogenitas dan kekhususan daerah yang melingkunginya seperti budaya, agama, adat istiadat, dan luas wilayah yang jika ditangani semuanya oleh pemerintah pusat merupakan hal yang tidak mungkin akibat keterbatasan dan kekurangan yang dimiliki pemerintah pada hampir semua aspek. Namun sebaliknya adalah hal yang tidak realistis jika semua didesentralisasikan kepada daerah dengan alasan cerminan dari prinsip demokrasi, oleh karenanya pengawasan dan pengendalian pusat kepada daerah sebagai cerminan dari sentralisasi tetap dipandang mutlak sepanjang tidak melemahkan atau bahkan memandulkan prinsip demokrasi itu sendiri.

Menurut Hans Kelsen, pengertian desentralisasi berkaitan dengan pengertian negara karena negara itu merupakan tatanan hukum (*legal order*), maka pengertian desentralisasi itu menyangkut berlakunya sistem tatanan hukum dalam suatu negara. Ada kaidah-kaidah hukum yang berlaku sah untuk seluruh wilayah negara yang disebut kaidah sentral (*central norms*) dan ada pula kaidah-kaidah hukum yang berlaku sah dalam bagian-bagian wilayah yang berbeda yang disebut desentral atau kaidah lokal (*decentral or local norms*). Jadi apabila berbicara tentang tatanan hukum yang desentralistik, maka hal ini akan dikaitkan dengan lingkungan (wilayah) tempat berlakunya tatanan hukum yang sah tersebut.

C. PENGERTIAN DEKONSENTRASI

Asas dekonsentrasi adalah pendelegasian wewenang pusat kepada daerah yang bersifat menjalankan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan/atau membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakan sendiri. Pendelegasian dalam asas dekonsentrasi berlangsung antara petugas perorangan pusat dipemerintahan pusat kepada petugas perorangan pusat dipemerintahan.

Laica marzuki menjelaskan bahwa dekonsentrasi adalah: "Dekonsentrasi merupakan *ambtelijke decentralisastie* atau *delegatie van bevoegheid*, yaitu pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan Negara dipusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan". Sementara maddick berpendapat bahwa: "*The delegation of authority*

adequate for the discharge of specified functions to staff a central department who are situated outside the headquarters". Dari kedua pengertian di atas maka asas dekonsentrasi diartikan sebagai penyebaran kewenangan pusat kepada petugasnya yang tersebar di wilayah-wilayah untuk melaksanakan kebijaksanaan pusat.

Henry Maddick, membedakan antara desentralisasi dan dekonsentrasi dengan menyatakan bahwa desentralisasi merupakan "pengalihan kekuasaan secara hukum untuk melaksanakan fungsi yang spesifik maupun risudal yang menjadi kewenangan pemerintah daerah." Sementara dekonsentrasi merupakan: *The delegation of authority equate for the discharge of specified functions to staff of a central department who are situated outside the headquarters*. Sementara menurut Parson, dekonsentrasi adalah: *The sharing of power between members of same ruling of group having authority respectively in different areas of tha state*.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia selain didasarkan pada asas desentralisasi juga didasarkan pada asas dekonsentrasi, hal ini dapat dilihat dari rumusan Pasal 18 ayat (5) UUD RI 1945 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Dekonsentrasi dapat diartikan sebagai distribusi wewenang administrasi di dalam struktur pemerintahan.

Urusan pemerintah pusat yang perlu diselenggarakan oleh perangkat pemerintah pusat sendiri, sebetulnya tercermin dalam pidato Soepomo di hadapan BPUPKI tanggal 31 Mei dengan mengatakan: "Maka dalam negara Indonesia yang berdasar pengertian negara integralistik itu, segala golongan rakyat, segala daerah yang mempunyai keistimewaan sendiri, akan mempunyai tempat dan kedudukan sendiri sebagai bagian organik dari negara seluruhnya. Soal pemerintahan apakah yang akan diurus oleh Pemerintah Pusat dan soal apakah yang akan diserahkan kepada Pemerintah Daerah, baik daerah besar maupun daerah kecil, itu semuanya tergantung dari pada "*doellmatigheid*" berhubungan dengan waktunya, tempat dan juga soalnya."

Dalam pengertian yang lain, Amrah Muslimin menafsirkan dekonsentrasi sebagai pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat bawahan dalam lingkungan administrasi sentral, yang menjalankan pemerintahan atas nama pemerintah pusat, seperti gubernur, walikota dan camat. Mereka melakukan tugasnya berdasarkan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang berada di daerah.

Mengenai dekonsentrasi, Bagir Manan berpendapat bahwa dekonsentrasi sama sekali tidak mengandung arti bahwa dekonsentrasi adalah sesuatu yang tidak perlu atau kurang penting. Dekonsentrasi adalah mekanisme untuk menyelenggarakan urusan pusat di daerah. B. Hestu Cipto Handoyo dan Y.Thresianti, memberikan pengertian berbeda mengenai dekonsentrasi, menurutnya dekonsentrasi pada prinsipnya adalah merupakan manifestasi dari penyelenggaraan pemerintahan negara yang mempergunakan asas sentralisasi, menimbulkan wilayah-wilayah administratif yang tidak mempunyai urusan rumah tangga sendiri, merupakan manifestasi dari penyelenggaraan tata laksana pemerintah pusat yang ada di daerah.

D. TUGAS PEMBANTUAN

Daerah otonom selain melaksanakan asas desentralisasi juga dapat disertai kewenangan untuk melaksanakan tugas pembantuan (*medebewind*). Tugas pembantuan dalam pemerintahan daerah adalah tugas untuk ikut melaksanakan peraturan perundang-undangan bukan saja yang ditetapkan oleh pemerintah pusat akan tetapi juga yang ditetapkan oleh pemerintah daerah tingkat atasnya.

Menurut Irawan Soejito, tugas pembantuan itu dapat berupa tindakan mengatur (tugas legislatif) atau dapat pula berupa tugas eksekutif (*beschikken*). Daerah yang mendapat tugas pembantuan diwajibkan untuk mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskan. Amrah Muslim menafsirkan tugas pembantuan (*medebewind*) adalah kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Sementara itu, Bagir Manan, mengatakan bahwa pada dasarnya tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (*de uitvoering van hogere regelingen*). Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta (*vorderen*) dalam rangka tugas pembantuan. Tugas pembantuan dalam hal-hal tertentu dapat dijadikan semacam “terminal” menuju penyerahan penuh suatu urusan kepada daerah atau tugas pembantuan merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh. Bidang tugas pembantuan seharusnya bertolak dari:

1. Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi dengan demikian seluruh pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggung jawab daerah yang bersangkutan.
2. Tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan. Dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi (walaupun terbatas pada cara

melaksanakan), karena itu daerah mempunyai kebebasan untuk menentukan sendiri cara-cara melaksanakan tugas pembantuan.

3. Tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, mengandung unsur penyerahan (*overdragen*) bukan penugasan (*opdragen*). Perbedaannya, kalau otonomi adalah penyerahan penuh sedangkan tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.

E. URGENSI DESENTRALISASI

Urgensi desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan dalam penyelenggaraan pemerintahan di Negara Kesatuan Indonesia guna menjamin keutuhan bangsa juga selaras dengan teori sistem hukum. Lawrence Meir Friedman sebagai pencetus teori tersebut, mengemukakan bahwa untuk melihat efektif atau tidaknya suatu hukum dapat dilihat atau tergantung dari 3 unsur sistem hukum, yakni: struktur hukum (*structure of law*), substansi hukum (*substance of the law*) dan budaya hukum (*legal culture*).

Berdasar hal tersebut dapat disimpulkan, bahwa efektifitas konstitusi dalam mengamankan pemerintah daerah, maupun undang-undang pemerintah daerah selaku undang-undang organiknya, didukung dengan yang pertama adalah struktur hukum yang dapat dilihat dari keharmonisan pemerintah pusat dan daerah dalam membangun masyarakat dan daerah dalam lingkup NKRI, kemudian juga dapat dilihat dari unsur kedua yaitu substansi hukum yang seharusnya dapat menempatkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan guna melaksanakan otonomi daerah sebagaimana yang dimaksud oleh konstitusi, yakni otonomi nyata, bertanggungjawab, dinamis dan seluas-luasnya. Ketiga, desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan pada dasarnya juga menjawab kebutuhan beragam dari masyarakat daerah yang memiliki kekhususan, adat dan budaya tersendiri, namun tetap harus dalam batasan nilai-nilai yang dianut oleh NKRI yakni dalam ideologi Pancasila.

F. NILAI-NILAI DASAR DESENTRALISASI

Bagi elit politik dan penguasa lokal. Karena, mereka bisa merestorasi kekuasaan politik dan meneguhkan penguasaan mereka atas sumber daya sosial dan ekonomi. Desentralisasi telah menyediakan arena yang otonom bagi kelompok itu, sehingga menjadi struktur peluang bagi optimalisasi kepentingan dan keuntungan

mereka (Mas'udi, 2010), Oleh karena itu, tidak mengherankan jika implementasi desentralisasi dalam 10 tahun terakhir didominasi oleh cerita sukses konsolidasi oligarki lokal, baik di arena politik, sosial maupun ekonomi. Konsolidasi yang mengandung energi negatif terhadap tujuan substansif desentralisasi, yakni demokratisasi lokal dan pengembangan kesejahteraan. Desentralisasi mampu memuaskan hasrat politik elit lokal, baik yang berada di birokrasi, lembaga adat, lembaga keagamaan maupun kaum politikus, tetapi masih jauh dari harapan untuk memenuhi hasrat kesejahteraan yang menjadi mimpi bersama masyarakat. Kurangnya implikasi desentralisasi terhadap kesejahteraan bisa dilihat dari berbagai indikasi, di antaranya rendahnya belanja langsung dalam struktur APBD, kegagalan formulasi masalah kesejahteraan lokal, kurangnya inovasi untuk pembangunan kesejahteraan, dan adanya penurunan tingkat kesejahteraan lokal.

Stigma negatif atas implementasi desentralisasi dan otonomi tersebut harus dijawab balik dengan semangat pendalaman desentralisasi melalui penyegaran kembali nilai-nilai dasar desentralisasi, yakni kesejahteraan publik. Pengembangan desentralisasi yang bernilai kesejahteraan tidak gampang, mengingat kuatnya tancapan patologi birokrasi yang menjadi napas dominan implementasinya selama ini. Desentralisasi yang menyejahterakan hanya mungkin dikembangkan jika diawali dengan adanya transformasi pemikiran bahwa implementasi desentralisasi lebih dari sekadar hak politik, tetapi juga kewajiban politik daerah atas ukuran kesejahteraan masyarakat. Artinya, ukuran untuk mengaudit mutu desentralisasi harus dikembangkan dalam dimensi pemerintahan yang bertanggung jawab, sebagai ukuran bekerjanya rezim desentralisasi yang menyejahterakan.

Secara *common sense*, berbicara mengenai desentralisasi, yang terbayang di kepala kita adalah berbicara mengenai bagaimana sumberdayasumberdaya yang ada di pusat dan daerah dapat dialokasikan dengan baik, mewujudkan sebuah *good governance*, dan membuat kebijakan-kebijakan daerah yang lebih tidak terpusat atau dengan kata lain lebih demokratis. Namun, desentralisasi merupakan kajian utama dari neo-institusionalisme.

Seperti yang dijelaskan oleh Hadiz (2005), bahwa neoinstitusionalisme merupakan aliran politik pembangunan yang mendasarkan asumsi-asumsinya pada teori ekonomi neoliberal.

1. Pertama, kenyataan tersebut tentu membuat kita bertanya dan memeriksa ulang makna dan praktik dari desentralisasi yang selama ini masih juga diartikan sebagai suatu mekanisme penjalanan pemerintahan yang efektif, untuk mewujudkan *good governance*, dan pemerintahan yang demokratis (tidak

hanya terpusat di nasional) tersebut, tanpa melihat persoalan kepentingan kekuasaan yang lebih besar yang ada di dalamnya. Penjelasan mengenai desentralisasi seharusnya lebih dilihat pada persoalan kepentingan kekuasaan yang lebih besar yang ada di dalamnya. Dalam hal ini, sangat penting untuk melihat desentralisasi kaitannya dengan struktur kekuasaan yang terbentuk selama ini, pasca Orde Baru. Orde Baru mewariskan sebuah struktur kekuasaan dalam politik Indonesia di mana perpolitikan Indonesia hingga saat ini masih dikuasai oleh elit-elit politik borjuasi (yang berasal dari Kelas borjuis dan tentunya berjuang untuk kepentingan borjuis). Hal itu tentunya sangat terkait dengan warisan buruk peninggalan Orde Baru lainnya, yaitu minimnya kekuasaan rakyat tertindas akibat minimnya jumlah (baik secara kuantitas maupun kualitas) organisasi massa maupun politik berbasis rakyat tertindas (buruh, tani, nelayan, miskin kota), yang memang sengaja dibungkam selama Orde Baru, dalam politik Indonesia saat ini.

2. Kedua, dapat kita lihat bahwa desentralisasi tidak lain hanyalah sebuah bentuk perluasan kekuasaan dari struktur politik borjuasi yang selama ini memang menjadi struktur kekuasaan yang masih bertahan sebagai warisan dari Orde Baru. Persoalan-persoalan yang sering dimunculkan dalam desentralisasi seperti serangkaian pajak daerah akan melemahkan investasi, pilihan kebijakan yang belum didasarkan pada pilihan rasional, *good governance* yang belum terwujud, dan lain-lain, tidak lain hanyalah merupakan bentuk pengaburan dari desentralisasi itu sendiri. Pengaburan bahwa desentralisasi adalah sebuah bentuk perluasan kekuasaan borjuasi yang predatoris, yang dibesarkan di bawah sistem patronase Soeharto yang begitu luas dan terpusat - yang menjalar dari Istana sampai ke desa-desa- di mana sebagian besar masih terus hidup dan berpengaruh.
3. Ketiga, di samping pengaburan yang lain, bahwa sebagai bagian dari kebijakan utama dalam meoinstinsionaliasasi, desentralisasi ditujukan untuk melancarkan kepentingan-kepentingan neoliberal hingga ke tingkat daerah. Dengan kata lain, dapat saya simpulkan dari bacaan ini adalah bahwa desentralisasi merupakan sebuah gurita neoliberal dengan kaki-kaki kekuasaan yang menjalar hingga ke daerah sampai saat ini.

Ada dua tema yang menjadi perhatian jika membahas tentang pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah, yaitu dekonsentrasi dan desentralisasi. Dekonsentrasi (sebagai penghalusan dari sentralisasi) diselenggarakan untuk mewakili kepentingan nasional. Desentralisasi diselenggarakan untuk mewakili

kepentingan nasional. Desentralisasi diselenggarakan untuk mewakili kepentingan masyarakat setempat (lokal) di daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Mengingat masyarakat tiap masyarakat lokal memiliki keunikan masing-masing, dengan demikian hanya cocok jika instrumen desentralisasi diterapkan (Sulisih, 2002).

Dekonsentrasi diberikan pengertian sebagai pelimpahan wewenang (*delegation of authority*), desentralisasi sebagai penyerahan wewenang (*transfer of authority*). Dalam dekonsentrasi *delegation of authority* hanya menyangkut *policy executing* yakni melaksanakan kebijakan yang sudah ditentukan dari pemerintah pusat. Sedangkan dalam desentralisasi *transfer of authority* termasuk didalamnya *policy making* dan *policy executing*, yakni berwenang membuat kebijakan sendiri dan sekaligus melaksanakannya.

Jika dikaitkan dengan pembagian wilayah negara Republik Indonesia, maka dekonsentrasi akan melahirkan wilayah administrasi atau B.C. Smith disebut *Field Administration*. Yaitu provinsi kabupaten/kota, kota administratif (sudah tidak dikenal berdasarkan UU No 22/1999), kecamatan. Pejabat-pejabat pusat di daerah yang menerima pelimpahan wewenang dalam yurisdiksi wilayah administrasi disebut *Field Administrator*. Ada dua tipe pejabat, yaitu pejabat-pejabat yang disebut Kepala Wilayah: Gubernur, Bupati, Walikota (Walikota Administratif), Camat.

Pejabat-pejabat ini menjalankan pemerintahan umum (*administrator generalist*) seperti ketertiban umum, koordinasi. Disamping itu ada pejabat Kepala Instansi Vertikal yang berasal dari departemen teknis. Pejabat-pejabat ini menjalankan pemerintahan umum (*administrator specialist*) yakni memberikan *public service* kepada masyarakat sesuai dengan bidang yang menjadi tanggung jawab departemen masing-masing. Apabila diacu pendapat A.F. Leemans tentang penentuan batas-batas wilayah administrasi, maka dalam penyelenggaraan dekonsentrasi di Indonesia menganut sistem *integrated field administration* (Hossien, 2000) atau apabila dikaitkan dengan tipologi pemerintahan daerah menurut Robert C. Fried, maka Indonesia menganut *integrated prefectoral system* (Hossein, 1978).

Pada sisi lain, jika dikaitkan dengan pembagian wilayah negara Republik Indonesia berdasarkan asas desentralisasi, maka akan melahirkan Daerah Otonom yaitu kesatuan masyarakat yang mempunyai wewenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (UU No 22/1999). Di Indonesia berdasarkan UU No 5/1974 dikenal dua tingkatan daerah otonom, yaitu Daerah Tingkat I (Dati I) dan daerah Tingkat II (Dati II). Namun menurut

UU No 22/1999 tidak dikenal sebutan/nomenklatur daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II lagi mengingat Indonesia menganut *integrated prefectoral system*, maka batasbatas wilayah administrasi berhimpit dengan wilayah dari daerah otonomi (Fused Model menurut A.F. Leemans). Demikian juga elemen jabatan diintegrasikan di tangan pejabat dari orang yang sama. Seorang Kepala Wilayah juga merangkap sebagai Kepala Daerah, dalam hal ini seorang kepala Wilayah lebih mengutamakan kepentingan pemerintahan pusat dari pada kepentingan masyarakat daerah.

Dari uraian tersebut, jika dekonsentrasi dan desentralisasi diperbandingkan maka terlihat masih kuatnya dominasi dekonsentrasi dari pada desentralisasi. Struktur hirarkhi wilayah administrasi yang lebih banyak dibandingkan dengan susunan daerah otonom. Akan menimbulkan birokratisasi yang melemahkan sendi-sendi demokrasi (Hoessein, 2000) yang hendak dikembangkan dalam penyelenggaraan desentralisasi. Pemberian otonomi daerah sebagai perwujudan dari desentralisasi pada hakikatnya memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat (UU No 22/1999). Dengan otonomi sesungguhnya daerah diberikan kebebasan untuk membuat dan melaksanakan keputusan yang terbaik bagi masyarakatnya. Dengan otonomi diharapkan akan tercipta masyarakat yang tumbuh atas dasar inisiatif/prakarsa sendiri, sehingga akan melahirkan masyarakat yang kreatif-inovatif tanpa ada kekangan dari pemerintah pusat.

Desentralisasi merupakan keharusan dan kebutuhan setiap masyarakat apapun bentuk dan ideologi negaranya. Praktik penyelenggaraan sentralisasi yang berlebihan terbukti menimbulkan kekecewaan dan ketidakpuasan warga masyarakat terhadap pemerintahannya. Desentralisasi sangat didambakan/disukai, dan karenanya memiliki nilai (*value*) baik sedangkan sentralisasi bernilai buruk sehingga cenderung ditolak. Desentralisasi menurut berbagai pakar memiliki segi positif, diantaranya: secara ekonomi, meningkatkan efisiensi dalam penyediaan jasa dan barang publik yang dibutuhkan masyarakat setempat, mengurangi biaya, meningkatkan output dan lebih efektif dalam penggunaan sumber daya manusia. Secara politis, desentralisasi dianggap memperkuat akuntabilitas, political skills dan integrasi nasional. Desentralisasi lebih mendekatkan pemerintah dengan masyarakatnya, memberikan/menyediakan layanan lebih baik, mengembangkan kebebasan, persamaan dan kesejahteraan (Smith, 1985).

G. KELEBIHAN DAN KELEMAHAN DESENTRALISASI

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), desentralisasi adalah sistem pemerintahan yang lebih banyak memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah. Dilansir Encyclopaedia Britannica (2015), desentralisasi adalah penyelenggaraan urusan pemerintah pusat kepada daerah melalui wakil perangkat pusat yang ada di daerah. Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari Bahasa Belanda, yaitu “de” yang berarti “lepas”, dan “centerum” yang berarti pusat. Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang pokok pemerintahan di Daerah, desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintah dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Dalam sistem desentralisasi, pemerintah pusat memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pembangunan. Meski memberikan kekuasaan kepada pemerintah daerah, pemerintah pusat tetap memantau. Sistem desentralisasi lebih mengedepankan koordinasi daripada komando. Bentuk penerapan mengenai sistem ini adalah otonomi daerah. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Jadi kewenangan dan tanggung jawab jadi milik daerah itu sendiri. Baik dari kebijakan, perencanaan, dan pendanaan.

Adapun kelebihan Desentralisasi sebagai berikut:

1. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti buruk karena keputusan dapat segera dilaksanakan.
2. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan.
3. Dalam menghadapi permasalahan yang mendesak, pemerintah daerah tidak perlu menunggu instruksi dari pusat.
4. Struktur organisasi merupakan pendelegasian wewenang dan memperingan manajemen pemerintah pusat. Peningkatan efisiensi dalam segala hal, khususnya penyelenggara pemerintahan baik pusat maupun daerah.
5. Hubungan yang harmonis dan gairah kerja antara pemerintah pusat dan daerah dapat ditingkatkan.

Kekurangan Desentralisasi

1. Memerlukan biaya besar.
2. Desentralisasi dapat memunculkan sifat kedaerahan.
3. Memerlukan banyak waktu untuk melakukan perundingan atau musyawarah.
4. Keseimbangan dan keserasian tujuan dapat mudah terganggu.

5. Besarnya organ pemerintahan, sehingga membuat struktur pemerintahan jadi kompleks dan dikhawatirkan koordinasi tidak lancar.

Dalam buku *Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, demokratisasi, dan Akuntabilitas Pemerintah Daerah (2007)* karya Syamsuddin Haris, desentralisasi merupakan konsekuensi dari demokratisasi. Tujuannya adalah membangun *good governance* mulai dari akar rumput politik.

Desentralisasi adalah azas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertanyakan dengan sentralisasi. Desentralisasi menghasilkan pemerintahan lokal (*local government*). Adanya pembagian kewenangan serta tersediannya ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah. Kelompok yang memaknai desentralisasi sebagai revolusi dan konsentrasi menyatakan bahwa bentuk konkret dari dianutnya azas ini adalah adanya daerah otonom. Ciri utama dari daerah otonom adalah adanya lembaga perwakilan daerah dan eksekutif yang berfungsi sebagai lembaga politik lokal.



BAB 2

OTONOMI DAERAH

A. PENGERTIAN OTONOMI DAERAH

Sebagaimana yang dijelaskan dalam UUD 1945 bahwa negara Indonesia ialah negara kesatuan (*unitary*) yang berbentuk republik yang mana dalam pelaksanaan kekuasaannya seharusnya lebih domain dalam kekuasaan terpusat, namun berbeda halnya ketika melihat sistem pemerintahan daerah dalam negara Indonesia yang mana negara Indonesia telah banyak mengadopsi prinsip-prinsip negara Federal seperti halnya otonomi daerah. Jika dilihat tentu ini adalah sebuah kolaborasi yang unik terhadap keberjalanan dalam ketatnegeraan Indonesia.

Konsep otonomi daerah sebenarnya lebih mirip sistem dalam negara federal pada umumnya, konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa (*residual power*) berada di daerah atau negara bagian, sedangkan dalam sistem negara kesatuan (*unitary*), konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa (*residual power*) itu berada di pusat sehingga terdapat pengalihan kekuasaan pemerintah dari pusat ke daerah padahal dalam negara kesatuan idealnya semua kebijakan terdapat ditangan pemerintahan pusat. Untuk lebih jelasnya pengertian otonomi daerah ini akan dipaparkan sebagai berikut.

Secara Bahasa kata “otonomi” berasal dari bahasa Yunani yakni *autonomi*. Asal katanya *autos* (sendiri) dan *nomos* (keturunan). *Autonomi* dalam hal ini berarti peraturan sendiri dan undang-undang sendiri. Kata *autonomi* kemudian pengertiannya berkembang menjadi “pemerintahan sendiri”.¹ Pemerintahan sendiri berarti pemerintah yang diatur dan dilaksanakan sendiri oleh masing-masing daerah yang biasa dikenal dengan istilah otonomi daerah.

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan

1 Moh. Rofii Adji Sayketi, 2008, *Peran Masyarakat dalam Otonomi Daerah* Klaten: Cempaka Putih, hlm. 4

aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hal demikian dijelaskan secara jelas di dalam undang-undang bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sedangkan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.² Pemerintah daerah dengan otonomi adalah proses peralihan dari sistem dekonsentrasi ke sistem desentralisasi. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah mencapai efisiensi dan efektivitas dalam pelayanan kepada masyarakat.³

B. SISTEM OTONOMI DAERAH

Pada umumnya dua sistem otonomi yang pokok, yaitu sistem otonomi materil (*materiele huishoudingsbegrip*) dan sistem otonomi formil (*formeele huishoudingsbegrip*) (Krisna D.Darumurti: 2000:15).

1. Sistem Otonomi Materil

Dalam pengertian sistem otonomi materil, antara pemerintahan pusat dan daerah ada pembagian tugas, wewenang dan tanggungjawab yang eksplisit dalam undang-undang pembentukan daerah. Artinya, otonomi daerah itu hanya meliputi tugas-tugas yang telah ditentukan satu persatu, jadi bersifat definitif. Hal itu berarti pula ada yang tidak tercantum dalam undang-undang pembentukann daerah, tidak termasuk urusan pemerintah daerah otonom, melainkan urusan pemerintah pusat. Cara penentuan di atas didasarkan pada keyakinan bahwa ada perbedaan tugas yang asasi dalam menjalankan usaha-usaha memajukan kemakmuran dan kesejahteraan masyarakat antara negara dan daerahdaerah otonomi yang lebih kecil. Hal yang berbeda di sini adalah materi yang menjadi subjek pengurusan dan pengaturan

2 Jazuli Juwaini, 2015, *Mengawal Reformasi Mengkokohkan Demokrasi* , Jakarta: Darussalam Publishing, hlm. 97

3 HAW. Widjaja, 2014, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta: Rajawali Pres, hlm. 76

dari masyarakat hukum masing-masing tersebut di atas, oleh karena itulah disebut sebagai sistem otonomi materil.

2. Sistem Otonomi Formil

Sistem otonomi formil adalah pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak dijelaskan secara rinci. Artinya, sebuah urusan pemerintahan diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan mempertimbangkan tingkat efisiensi dan efektivitas. Sistem otonomi formil ini mempunyai landasan pemikiran bahwa tidak ada perbedaan urusan secara prinsipnya antara urusan pemerintah pusat dan urusan pemerintah daerah. Sistem ini sudah lebih baik jika dibandingkan dengan sistem otonomi materil, karena unsur-unsur pemberian hak-hak kemandirian dan kebebasan daerah otonom dalam mengurus rumah tangganya sendiri.

Sistem otonomi formil tidak selalu menjadi pendorong bagi daerah otonom untuk mengurus dan mengatur urusan pemerintah. Menurut Bagir Manan (1994:27), beberapa hal yang dapat menjadi kendala terhadap hal tersebut adalah:

- a. Tingkat hasil guna dan daya guna sistem otonomi formil sangat bergantung kreativitas dan aktivitas daerah otonom. Daerah harus mampu melihat urusan yang menurut pertimbangan penting bagi daerah, wajar, tepat diatur dan diurus oleh daerah. Bagi daerah-daerah yang kurang mampu memanfaatkan peluang, dalam kenyataan akan banyak bergantung kepada pusat atau daerah-daerah tingkat atasnya.
- b. Keterbatasan dalam hal keuangan daerah. Daerah yang mempunyai peluang luas untuk mengembangkan urusan rumah tangga daerah, hal ini tidak mungkin terlaksana tanpa ditopang oleh sumber keuangan yang memadai.
- c. Kemungkinan terjadi persoalan yang bersifat teknis. Daerah tidak dapat secara mudah mengetahui urusan yang belum diselenggarakan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah tingkat atasnya.

3. Sistem otonomi Riil

Dalam sistem ini, penyerahan urusan atau tugas, wewenang dan tanggungjawab didasarkan pada faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan atau kemampuan yang riil dari daerah maupun pemerintah pusat serta pertumbuhan masyarakat yang terjadi. Terhadap sistem otonomi ini riil ini, Bagir Manan (1994:32)

berpendapat bahwa sistem ini mempunyai ciri khas yang membedakannya dengan kedua sistem pokok otonomi yaitu:

- a. Menurut urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukan suatu daerah otonom, memberikan kepastian mengenai urusan rumah tangga daerah. Hal semacam ini tidak mungkin terjadi pada sistem rumah tangga formil.
- b. Selain urusan-urusan rumah tangga yang ditetapkan secara materil, daerah-daerah dalam rumah tangga riil dapat mengatur dan mengurus pula semua urusan pemerintahan yang menurut pertimbangan adalah penting bagi daerahnya sepanjang belum diatur dan diurus oleh pemerintah pusat atau daerah tingkat atas.
- c. Otonomi dalam rumah tangga riil didasarkan pada faktor-faktor nyata suatu daerah. Hal ini memungkinkan perbedaan isi dan jenis urusan-urusan rumah tangga daerah sesuai dengan keadaan masing-masing.
Otonomi daerah merupakan kebijaksanaan yang sangat sesuai dengan asas desentralisasi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah dilaksanakan dalam rangka menerapkan asas desentralisasi di Indonesia.

C. ASAS-ASAS OTONOMI DAERAH

Menurut Wenny (2012) ada beberapa asas penting dalam Undang-Undang otonomi daerah yang perlu dipahami, antara lain:

1. Asas Desentralisasi, adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Asas Dekonsentrasi, adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
3. Tugas pembantuan, adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.
4. Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan pemerintah daerah, adalah suatu system pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan

daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Menurut Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah ada beberapa asas otonomi daerah, antara lain:

1. Asas Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi.
2. Asas Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.
3. Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagaimana Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

D. TUJUAN, PRINSIP DAN URGENSI PEMBERIAN OTONOMI DAERAH

Berdasarkan ide yang hakiki dalam konsep otonomi daerah, tujuan otonomi daerah setidaknya meliputi empat kewenangan utama yakni dari aspek politik, manajemen pemerintahan, kemasyarakatan dan aspek ekonomi pembangunan. Pemberian kewenangan ini seharusnya di berikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam suatu hubungan kewenangan sebagai konsekwensi logis untuk tercapainya maksud dan tujuan pemberian otonomi daerah kepada daerah serta untuk imbalan terhadap kewajiban tanggung jawab pemerintahan daerah dalam melaksanakan kebijakan otonomi daerahnya. Dengan demikian, maksud dan tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antara daerah dalam kerangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.

Dengan mengacu pada ide yang hakiki dalam konsep otonomi daerah, tujuan pemberian otonomi kepada daerah setidak-tidaknya akan meliputi 4 aspek sebagai berikut:

1. Dari Segi politik adalah untuk mengikutsertakan, menyalurkan inspirasi masyarakat, baik untuk kepentingan daerah sendiri, maupun untuk mendukung politik dan kebijaksanaan nasional dalam rangka pembangunan dalam proses demokrasi di lapisan bawah.
2. Dari segi manajemen pemerintahan, adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam memberikan pelayanan terhadap masyarakat dengan memperluas jenis-jenis pelayanan dalam berbagai bidang kebutuhan masyarakat.
3. Dari segi kemasyarakatan, untuk meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat, sehingga masyarakat makin mandiri, dan tidak terlalu banyak bergantung pada pemberian pemerintah serta memiliki daya saing yang kuat dalam proses penumbuhannya.
4. Dari segi ekonomi pembangunan, adalah untuk melancarkan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat dengan demikian, inti pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk menyelenggarakan pemerintah sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas dan peranserta aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerah. Memberikan otonomi daerah tidak hanya berarti melaksanakan demokrasi di lapisan bawah, tetapi juga mendorong otonomitas untuk melaksanakan sendiri apa yang dianggap penting bagi lingkungan sendiri.

Tujuan utama dari kebijakan desentralisasi adalah, di satu pihak, membebaskan pemerintah pusat dari beban-beban yang tidak perlu dalam menangani urusan domestik, sehingga ia berkesempatan mempelajari, memahami, merespon berbagai kecenderungan global dan mengambil manfaat dari padanya. Pada saat yang sama, pemerintah pusat diharapkan lebih mampu berkonsentrasi pada perumusan kebijakan makro nasional yang bersifat strategis. Di lain pihak, dengan desentralisasi kewenangan pemerintah ke daerah, maka daerah akan mengalami proses pemberdayaan yang signifikan. Kemampuan prakarsa dan kreativitas mereka akan terpacu, sehingga kapabilitas dalam mengatasi berbagai masalah domestik akan semakin kuat. Desentralisasi merupakan simbol dari adanya 'trust' dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Ini akan dengan sendirinya mengembalikan harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Kalau dalam sistem yang sentralistik

mereka tidak bisa berbuat banyak dalam mengatasi berbagai masalah, akibat dari tiada atau kurangnya kewenangan yang mereka miliki, dalam sistem otonomi ini mereka ditantang untuk secara kreatif menemukan solusi-solusi atas berbagai masalah yang dihadapi.⁴

Prinsip pemberian otonomi kepada daerah adalah prinsip demokrasi, pemberdayaan masyarakat dan aparat serta pelayanan umum, pemerataan dan keadilan dengan memperhatikan keanekaragaman daerah. Pemerintah daerah memiliki keleluasaan dalam pengambilan keputusan yang terbaik dalam batas-batas kewenangannya untuk mengembangkan seluruh potensi yang dimilikinya guna mendukung kualitas pelayanan kepada masyarakat. Hal yang mendasar dalam UU otonomi daerah adalah mendorong dan memberdayakan masyarakat, menumbuhkan kembangkan prakarsa dan kreativitas dengan menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama dalam pelaksanaan pembangunan, mengembangkan peran dan fungsi DPRD. Dengan paradigma baru, pemerintah daerah diharapkan lebih siap menyongsong setiap perubahan yang terjadi di masa datang. Nilai demokrasi akan memberi ruang yang lebih leluasa bagi masyarakat dalam menentukan pilihan dan mengekspreskan diri secara rasional sehingga dominasi kekuatan negara akan dikurangi. Dalam penyelenggaraan negara, aparat hendaknya tidak harus selalu melaksanakan sendiri tetapi justru lebih banyak bersifat mengarahkan, *steering reather than rowing* atau memilih kombinasi paling optimal antara melaksanakan atau mengarahkan. Sesuatu yang telah dilakukan masyarakat hendaknya tidak lagi dilaksanakan pemerintah.⁵

Pemerintah cukup melakukan upaya empowering dengan spirit mencapai kualitas pelayanan terbaik bagi masyarakat. Artinya keputusan atas pilihan itu mesti didasari kepentingan yang lebih besar yakni kepentingan dan kualitas pelayanan masyarakat. Dengan ditetapkannya UU Otonomi Daerah, telah terjadi perubahan manajemen pemerintahan yang sentralistik menjadi desentralistik, dari semula bersifat penyeragaman menjadi keaneka ragaman dalam kesatuan. Dimasa UU No. 5 Tahun 1974, pemerintah pusat ternyata mendominasi pelaksanaan pembangunan termasuk dalam perencanaannya. *Top down planning* lebih dominan dari pada *bottom up planning*. Masyarakat tidak banyak terlibat dalam proses pembuatan rencana tetapi lebih banyak dilibatkan dalam tahap pelaksanaan.

Perubahan manajemen pemerintahan juga merupakan konsekuensi logis adanya paradigma pemerintahan sebagaimana yang diatur dalam peraturan

4 Hanif Nurcholis, et al, 2008. *Perencanaan Partisipatif Pemerintah Daerah*, Jakarta: PT. Grasindo, hal.18.

5 Ni'matul Huda, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media, hal. 29.

perundang-undangan tentang pemerintahan daerah yakni demokratisasi dalam proses pengambilan keputusan, pemberdayaan aparat dan masyarakat serta pelayanan umum. Tujuan utama penyelenggaraan pemerintahan adalah dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan masyarakat. Perubahan mendasar lainnya adalah ada hubungan kewenangan fungsional dan struktural antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota sebagai daerah otonom, sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, gubernur memiliki kewenangan dalam membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota dan pemerintahan daerah.

Pemberian otonomi yang luas kepada daerah tidak terlepas dari tuntutan pemerintahan yang baik (*good governance*). Asosiasi pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota dapat berperan dalam mewujudkan tuntutan tersebut. Sebagaimana dipahami bersama, pemerintahan yang baik merupakan bentuk tatanan hubungan dan keterkaitan yang seimbang dan berkeadilan antar sektor-sektor negara, masyarakat bisnis dan masyarakat madani. Dalam mewujudkan tatanan itu paling tidak menurut Bank Dunia seharusnya meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Penitikberatan manajemen sektor publik pada perlunya memanfaatkan keuangan yang efisien dan manajemen SDM melalui perbaikan dan peningkatan anggaran, akuntansi dan pelaporan serta menghilangkan ketidakefisienan pada BUMN/D.
2. Akuntabilitas pada pelayanan publik, termasuk akuntansi yang efektif, *auditing* dan desentralisasi serta menyadarkan pegawai pemerintah dalam mempertanggung jawabkan tindakan dan tanggapan mereka terhadap konsumen.
3. Adanya peraturan di muka mengenai kerangka kerja hukum, adanya tatanan *judiciary* yang independen dan dapat dipercaya dan mekanisme penegakan hukum.
4. Tersedianya informasi dan transparansi dalam rangka meningkatkan analisis kebijakan, mengemukakan debat publik dan mengurangi resiko atas korupsi.

Prinsip pemberian otonomi kepada daerah menurut UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014 yakni 1) kewenangan otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab bagi daerah kota/kabupaten serta 2) otonomi yang terbatas untuk daerah provinsi. Untuk daerah kabupaten/kota yang dimaksudkan dengan kewenangan yang luas dimaknakan sebagai keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan seluruh bidang

pemerintah kecuali beberapa bidang pemerintah yang diurus pusat. Kewenangan itu dimiliki kabupaten/kota secara utuh dan bulat mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi. Otonomi yang nyata artinya keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah tersebut. Artinya kewenangan akan suatu urusan harus datang dari inspirasi dan aspirasi yang berkembang dalam masyarakat, sehingga dapat dimungkinkan dengan otonomi yang luas dan nyata ini, otonomi di setiap daerah otonomi bervariasi, tergantung kebutuhan dan kondisi masyarakat dan lingkungannya.

Otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan tanggung jawab sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam bentuk tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan, demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam kerangka menjaga keutuhan NKRI.

Berbicara tentang otonomi berarti berbicara tentang suatu spektrum yang luas, di mana hampir semua bangsa di dunia ini menghendaki adanya otonomi, yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa adanya campur tangan dan intervensi pihak lain, yang mengakibatkan ketergantungan.

Keperluan adanya otonomi daerah, menurut Djohan sebagaimana dikutip I Nyoman S adalah karena beberapa alasan:

1. Menurut konstitusi untuk mengisi sifat negara kesatuan, menjamin terselenggaranya tertib pemerintahan, mencapai terselenggaranya urusan pemerintahan berhasil guna dan berdaya guna, melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara, membina kestabilan politik dan kesatuan bangsa.
2. Menurut para ahli otonomi berguna bagi pengalokasian dan pendistribusian kekuasaan, pendelegasian, wewenang dan tanggung jawab, pengambilan keputusan yang berkualitas, dan pengakomodasi partisipasi. Sementara menurut para praktis, otonomi bermanfaat buat pengurangan beban pemerintah tingkat atas, penumbuhan kemandirian dan kekuasaan daerah, dan sebagainya.
3. Keperluan otonomi daerah dalam pemerintahan lokal, yaitu untuk memperbesar kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri.

Karena itu keperluan otonomi pada tingkat lokal pada hakikatnya adalah untuk memperkecil intervensi pemerintah pusat dalam urusan rumah tangga daerah.

Uraian tersebut menunjukkan bahwa otonomi daerah, baik dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan negara maupun penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan adalah guna kepentingan pengembangan pemerintah dan masyarakat. Walaupun otonomi daerah memiliki makna yang penting dan strategis, namun dalam praktiknya kekuasaan kewenangan otonomi daerah dipengaruhi oleh bentuk negara. Dalam suatu negara kesatuan (*unitarisme*) otonomi daerah diberikan oleh pemerintah pusat (*central government*), sedangkan pemerintah daerah hanya menerima penyerahan dari pemerintah pusat. Berbeda halnya dengan otonomi daerah di negara federal, di mana otonomi daerah telah melekat pada negara-negara bagian, sehingga urusan yang dimiliki oleh pemerintah federal pada hakikatnya adalah urusan yang diserahkan oleh negara bagian.⁶

Konstelasi tersebut menunjukkan bahwa dalam negara kesatuan kecendrungan kewenangan yang besar berada di *central government*, sedangkan dalam negara federal kecendrungan kewenangan yang besar berada pada *local government*. Hal ini menyebabkan pemerintah daerah (*Local Government*) dalam negara kesatuan seperti Indonesia, lebih banyak menggantungkan otonominya pada *political will* pemerintah pusat, yaitu sampai sejauh mana pemerintah pusat mempunyai niat baik untuk memberdayakan *local government* melalui pemberian wewenang yang lebih besar.

Walaupun pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah secara formal diterima sebagai prinsip penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, dalam praktiknya ada saja kecendrungan pelaksanaan sentralisasi. Penyebabnya adalah anggapan dan keyakinan pembuat kebijakan bahwa usaha pembangunan akan efektif dan efisien bila dilaksanakan secara terpusat. Ide ini pula yang memberikan kesempatan kepada negara untuk mengambil inisiatif, mempercepat dan mengendalikan pembangunan ekonomi. Upaya sentralisasi perencanaan akan memberikan arah dan kontrol yang tepat.

Strategi sentralisasi pemerintahan dan pembangunan ternyata lebih menguntungkan kepentingan lembaga-lembaga pemerintah, yang seharusnya didirikan untuk berfungsi sebagai generator pembangunan. Bahkan mereka selalu mendominasi dan membebani berbagai aturan secara berlebihan kepada masyarakat lokal atau daerah yang seharusnya mereka layani. Karena itu lahirlah berbagai kritikan terhadap sentralisasi sehingga melahirkan penerapan

6 Edie Toet Hendratno, 2009, Negara Kesatuan, Desentralisasi dan Federalisme, Jakarta: Graha Ilmu, hal. 28.

desentralisasi pemerintahan dan pembangunan. Dalam konteks pembangunan, desentralisasi ditujukan untuk meningkatkan pembangunan masyarakat dan pembangunan sosial demi percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Desentralisasi dan otonomi diyakini dapat menjawab tuntutan pemerataan pembangunan sosial ekonomi, penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan politik yang efektif. Desentralisasi pada akhirnya diyakini dapat menjamin penanganan variasi tuntutan masyarakat secara tepat dan cepat.⁷

Berbagai pemikiran tentang desentralisasi dan otonomi ini menjelaskan bahwa persoalan desentralisasi dan otonomi daerah berkaitan serta dengan empowerment dalam arti memberi keleluasaan dan kewenangan kepada masyarakat daerah untuk berprakarsa dan mengambil keputusan. *Empowerment* menjamin hak dan kewajiban serta wewenang dan tanggung jawab dari organisasi di tingkat daerah untuk dapat menyusun program, memilih alternatif dan mengambil keputusan dalam mengurus kepentingan masyarakat. Dengan *empowerment*, institusi pemerintah daerah dan masyarakat akan mampu memberi akses bukan hanya terhadap pengambilan keputusan di tingkat daerah tetapi juga mampu memberikan akses terhadap pengambilan keputusan di tingkat pusat yang berkaitan dengan kepentingan penduduk dan daerahnya.

Selain tujuan pemberdayaan, desentralisasi dan otonomi daerah ditujukan untuk percepatan pembangunan manusia sutuhnya. UNCRD (1985), yang mengemukakan ada tiga *style of development* yang lebih desentralistik:

1. Pembangunan masyarakat sebagai pengadaan pelayanan masyarakat. Pembangunan masyarakat identik dengan peningkatan pelayanan masyarakat dan pemberian fasilitas sosial seperti kesehatan, gizi, pendidikan dan sanitasi yang secara keseluruhan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
2. Pembangunan masyarakat sebagai upaya terencana mencapai tujuan sosial yang kompleks dan bervariasi. Pembangunan masyarakat diartikan sebagai upaya mencapai tujuan sosial yang lebih subim dan sukar diukur seperti keadilan, pemerataan, peningkatan budaya, kedamaian dan sebagainya. Di sini pembangunan ditekankan pada makna *community self-reliance* dan *family self-reliance*.
3. Pembangunan sosial sebagai upaya terencana untuk meningkatkan kemampuan manusia berbuat. Pembangunan di sini merupakan derivasi dari paradigma pembangunan yang berpusat pada manusia atau *people centered development*.

7 Syaukani, Affan Gafar & Ryaas Rasyid, 2007, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Cetakan VII, hal. 37.

Koswara mengemukakan ada empat pertimbangan tentang perlunya memberikan otonomi kepada daerah yaitu:

1. *Pertama*, dari segi politik, pemberian otonomi dipandang untuk mencegah penumpukan kekuasaan di satu tangan yang akhirnya menimbulkan pemerintahan tirani dan totaliter serta anti-demokrasi.
2. *Kedua*, dari segi demokrasi, otonomi diyakini dapat mengikutsertakan rakyat dalam proses pemerintahan sekaligus mendidik rakyat menggunakan hak dan kewajibannya dalam penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari.
3. *Ketiga*, dari segi teknis organisatoris pemerintahan, otonomi dipandang sebagai cara untuk mencapai pemerintahan yang efektif dan efisien serta lebih bertanggung jawab. Apa yang dianggap lebih efektif untuk diurus pemerintah dan masyarakat setempat diserahkan saja ke daerah dan apa yang lebih tepat berada di tangan pusat tetap diurus oleh pusat.
4. *Keempat*, dari segi manajemen sebagai salah satu unsur administrasi, suatu pelimpahan wewenang dan kewajiban memberikan pertanggungjawaban bagi penunaian suatu tugas sebagai hal yang wajar.

E. FAKTOR PENDUKUNG OTONOMI DAERAH

Faktor-faktor yang mendukung terselenggaranya otonomi daerah diantaranya adalah kemampuan sumberdaya manusia yang ada, serta ketersediaan sumber daya alam dan peluang ekonomi daerah tersebut.

1. Kemampuan Sumber Daya

Manusia salah satu kunci kesuksesan penyelenggaraan otonomi daerah sangatlah bergantung pada sumber daya manusianya. Disamping perlunya aparatur yang kompeten, pembangunan daerah juga tidak mungkin dapat berjalan lancar tanpa adanya kerjasama antara pemerintah dan masyarakat. Untuk itu tidak hanya kualitas aparatur yang harus ditingkatkan tetapi juga kualitas partisipasi masyarakat. Dalam mensukseskan pembangunan dibutuhkan masyarakat yang berpengetahuan tinggi, keterampilan tinggi, dan kemauna tinggi. Sehingga benar benar mampu menjadi inovator yang mampu menciptakan tenaga kerja yang berkualitas.

2. Kemampuan Keuangan/Ekonomi

Tanpa pertumbuhan ekonomi yang tinggi, pendapatan daerah jelas tidak mungkin dapat ditingkatkan sementara itu dengan pendapatan yang memadai,

kemampuan daerah untuk menyelenggarakan otonomi akan meningkat. Dengan sumber daya manusia yang berkualitas, daerah akan mampu untuk membuka peluang-peluang potensi ekonomi yang terdapat pada daerah tersebut. Pengembangan sumber daya alam yang ada di daerah tersebut, apabila dikelola dengan secara optimal dapat menunjang pembangunan daerah dan mewujudkan otonomi. Kemampuan daerah untuk membiayai diri sendiri akan terus meningkat.



BAB 3

BENTUK NEGARA

Bentuk negara merupakan hal yang sangat penting dalam suatu negara. Hal ini didasari bahwa dalam kehidupan ketatanegaraan perlu adanya suatu hubungan yang jelas antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Tujuan akhir dari adanya bentuk negara adalah sebagai landasan dalam mewujudkan tujuan dari negara. Bentuk negara dalam suatu negara mengarisbawahi secara jelas tentang tanggungjawab setiap pemerintah baik itu pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Dalam kehidupan ketatanegaraan negara-negara di dunia dikenal dua bentuk negara yang sangat dominan dipakai oleh sebuah negara, yaitu bentuk negara kesatuan dan bentuk negara federal. Dikatakan oleh Ni'matul Huda "Negara kesatuan dideklarasikan oleh para pendirinya saat kemerdekaan dengan mengklaim seluruh wilayahnya sebagai bagian dari suatu negara, negara tidak dibentuk berdasarkan kesepakatan, setelah itu baru dibentuk wilayah atau daerah di bawahnya. Kewenangan yang didapat oleh daerah merupakan pelimpahan dari pemerintah pusat untuk diatur sebagian".⁸ Miriam Budiardjo menyatakan, bahwa negara kesatuan hanya ada satu pemerintah saja, dalam negara ini ikatan serta integrasi sangat kokoh.⁹ Menurut Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, disebut negara kesatuan apabila pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak sama dan tidak sederajat, kekuasaan pusat lebih menonjol dan tidak ada saingan bagi badan legislatif pusat dalam membuat Undang-undang, kekuasaan pemerintah daerah hanya bersifat *derivatif*. Intinya negara kesatuan tidak mengenal ada negara dalam negara, pemerintahan yang berdaulat hanya satu yakni pemerintah pusat. Kekuasaan yang ada di tangan pemerintah daerah merupakan mandat atau

8 Ni'matul Huda, 2004, "Sejarah Ketatanegaraan Indonesia, Pilihan atas Federalisme atau Negara Kesatuan", Yogyakarta: UII Press, hlm. 22.

9 Miriam Budiardjo, 2010, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (edisi revisi), Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, cet. IV, hlm. 270.

wewenang dari pusat dan tidak boleh hukum daerah bertentangan dengan hukum nasional, peraturan pusat tidak lagi memerlukan pengakuan dari daerah”.¹⁰

Kemudian CF Strong mengemukakan “ciri utama negara federal adalah adanya rekonsiliasi kedaulatan nasional dan kedaulatan negara bagian, selanjutnya syarat utama negara federal adalah adanya rasa kebangsaan dari negara-negara yang membentuk federasi dan tidak adanya niat untuk menjadi satu kesatuan, karena jika mempunyai kehendak bersatu berarti bukan negara federal, tapi telah menjadi negara kesatuan”.¹¹ Dalam hal ini “kedaulatan keluar, seperti pertahanan keamanan, kebijakan fiskal dan kebijakan luar negeri ada ditangan pemerintahan nasional, sedangkan kedaulatan kedalam tetap berada di tangan pemerintah negara bagian”.

Sedangkan mengenai tentang cara pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dengan pemerintah negara bagian, masing-masing negara mempunyai cara tersendiri. Namun secara umum ada dua cara yaitu disebutkan secara rinci semua yang menjadi kewenangan pemerintah federal dan sisanya menjadi kewenangan pemerintah negara bagian, atau disebutkan satu persatu secara rinci wewenang negara bagian dan sisanya diuruskan pemerintah federal. Apapun cara yang digunakan, pada intinya negara federal membagi secara jelas kewenangan antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian, dan kedaulatan masing-masing negara tidak dapat diganggu oleh yang lainnya, baik oleh sesama negara bagian maupun oleh pemerintah federal.¹²

Berdasarkan pendapat di atas dapatlah dicerna bahwa pada dasarnya bentuk Negara federal yaitu suatu negara yang kekuasaannya berada pada negara-negara bagian sedangkan Negara federal hanya memiliki kekuasaan tertentu yang sudah dirincikan secara tegas dalam undang-undang dasar. Kedua, bentuk negara kesatuan yaitu bentuk negara di mana kekuasaan pemerintahan ada pada pemerintah pusat (sentralisasi) sedangkan pemerintah daerah hanya memiliki kekuasaan yang di serahkan dan dilimpahkan kepadanya dengan sistem desentralisasi dan dekonsentrasi. Dalam hal ini kekuasaan yang dimiliki pemerintah daerah sudah terinci secara tegas dalam Undang-undang sedangkan pemerintah pusat memiliki kekuasaan yang seluasluasnya. Oleh karena itu bentuk negara apa yang dianut oleh suatu negara dapat dilihat dalam Undang-undang dasarnya dan peraturan lain

10 M. Kusnardi, dan Bintan R. Saragih, 2000, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama, hlm. 207

11 C.F Strong, 2010, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern: Suatu Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*, Bandung: Nusa Media, cet. III, hlm.139

12 Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, 2000, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama, hlm.210-211.

yang mengatur tentang hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerahnya.

Menurut Konstitusi Negara Indonesia menganut bentuk negara kesatuan. Hal ini dapat dicerna dalam Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik”. Dengan demikian dari pasal tersebut sudah tercermin bentuk negara Indonesia dalam arti bahwa pemerintah daerah memiliki kekuasaan yang terinci sesuai dengan pemberian pemerintah pusat yang diatur dalam undang-undang, sedangkan pemerintah pusat mempunyai kekuasaan yang sangat luas. Bentuk negara kesatuan Indonesia akan melahirkan strategi dalam pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah guna mewujudkan tujuan dari negara sebagaimana di atur dalam alinea ke IV pembukaan UUD 1945 yaitu melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta dalam melaksanakan ketertiban dunia. Sebagai langkah dalam mencapai tujuan tersebut dilaksanakanlah sistem desentralisasi dan dekonsentrasi.

Adapun ketetkaitan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sebagai perwujudan bentuk Negara Republik Indonesia ditegaskan pada Pasal 18 UUDNRI ayat (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. Ayat (2) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Kemudian pada ayat (5) juga ditegaskan bahwa “Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”.

Kemudian ditegaskan kembali dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, Pemerintahan daerah provinsi, dan Pemerintahan daerah kabupaten/kota yang menjelaskan secara terinci tentang kekuasaan/urusan pemerintah pusat yaitu meliputi:

- a. politik luar negeri,
- b. pertahanan,
- c. keamanan,
- d. yuistisi,
- e. moneter dan fiskal nasional,

f. agama “.

Hal tersebut menunjukkan adanya unsur bentuk negara federal dalam Negara Republik Indonesia. Walaupun keterangan pasal-pasal berikutnya menegaskan bahwa terdapat urusan tertentu yang dapat menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Unsur bentuk negara federal lainnya ditunjukkan dengan adanya pemilihan kepala daerah secara langsung, sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah jounto Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005 tentang pemilihan, pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah. Berdasarkan permasalahan tersebut penulis melakukan kajian atas Bentuk Negara Republik Indonesia ditinjau dari pengaturan pemerintahan daerah dalam peraturan perundang-undangan.

A. NEGARA KESATUAN

Negara adalah tanda kehidupan sepanjang sejarah manusia yang begitu dinamis. Konsep negara berkembang mulai dari bentuknya yang paling sederhana sampai ke yang paling kompleks di zaman sekarang. Teori mengenai susunan organisasi negara yang selama berabad-abad dipahami terdiri atas tiga kemungkinan bentuk, yaitu negara kesatuan (*unitary state* atau *eenheidsstaat*), negara serikat atau federal (*bondstaat*), dan negara konfederasi (*confederation*).²⁰ Kemudian berkembang di zaman sekarang bentuk negara diklasifikasikan menjadi dua yaitu negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) dan negara serikat (*federal, bonds-staat*) saja.¹³

Pasca kemerdekaan Indonesia para *founding fathers* memperdebatkan tentang bentuk negara, di mana muncul dua pilihan utama terkait bentuk negara yaitu kesatuan dan federal. Beberapa tokoh seperti Ir. Soekarno, Mr. Soepomo, Moh. Yamin, dan lainnya lebih memilih negara yang integralistik atau negara kesatuan. Sedangkan Moh. Hatta berbeda pandangan, beliau lebih menyetujui bentuk negara federal. Hatta menyatakan bahwa Indonesia terdiri dari masyarakat yang majemuk, sehingga membutuhkan bentuk negara federal bagi Indonesia untuk mempersatukan segenap bangsa Indonesia dan tumpah darah Indonesia.¹⁴ Dijelaskan dalam bentuk negara

13 Sri Nur Hari, 2019, *Desentralisasi Asimetris dalam Konteks Negara Kesatuan*, Jurnal Administrative & Law Governance Vol. 2 No. 4, November, hlm. 633.

14 Mahmuzar, 2020, *Model Negara Kesatuan Republik Indonesia di Era Reformasi*, Jurnal Hukum dan Pembangunan Vol. 50, No. 2, hlm. 303.

federal atau negara serikat adalah negara yang tersusun dari beberapa negara yang semula berdiri sendiri-sendiri dan kemudian negara-negara tersebut mengadakan ikatan kerjasama yang efektif. Disamping itu, negara-negara tersebut masih ingin mempunyai wewenang-wewenang yang dapat diurus sendiri. Jadi di sini tidak semua urusan diserahkan kepada pemerintah gabungannya (pemerintah federal), tetapi masih ada beberapa urusan yang diserahkan oleh pemerintah negara-negara bagian kepada pemerintah federal, yaitu urusan-urusan yang menyangkut kepentingan bersama misalnya urusan keuangan, pertahanan, angkatan bersenjata, hubungan luar negeri, dan sebagainya.¹⁵

Negara federal ditandai oleh fakta bahwa negara bagian memiliki suatu derajat otonomi konstitusional, yaitu bahwa organ legislatif dari masing-masing negara bagian berkompeten dalam masalah-masalah menyangkut konstitusi dari masyarakat ini, sehingga perubahan-perubahan dalam konstitusi dari negara-negara bagian dapat dilakukan melalui undang-undang dari negara-negara bagian itu sendiri. Otonomi konstitusional dari negara-negara bagian ini terikat oleh prinsip-prinsip konstitusional tertentu dari konstitusi federasi misalnya, menurut konstitusi federal, negara-negara bagian dapat diwajibkan untuk mempunyai Konstitusi Republik Demokratis.¹⁶ C.F. Strong menyatakan bahwa terdapat tiga ciri dari negara federal yaitu:

- a. Adanya supermasi daripada konstitusi di mana federal itu terwujud;
- b. Adanya pembagian kekuasaan antara negara-negara federal dengan negara-negara bagian; dan
- c. Adanya satu lembaga yang diberi wewenang untuk menyelesaikan suatu perselisihan antara pemerintah federal dengan pemerintah negara-negara bagian.

Selanjutnya adalah negara kesatuan, menurut C.F. Strong negara kesatuan adalah negara yang diorganisir di bawah satu pemerintah pusat. Hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tidak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat. Terdapat dua sifat penting negara kesatuan

15 Indah Sari, 2015, *Federal Versus Kesatuan: Sebuah Proses Pencarian Terhadap Bentuk Negara Dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*, Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara Vol. 5 No. 2 Maret, hlm. 45.

16 Hans Kelsen, 2011, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, terjemahan dari buku *General Theory Of Law and State* diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien cetakan ke-6, Bandung: Nusa Media, hlm. 449.

menurut CF. Strong, yaitu: a. Supremasi parlemen pusat dan b. Tidak adanya badan berdaulat tambahan. Negara kesatuan ditinjau dari segi susunannya bersifat tunggal, maksudnya negara kesatuan ini tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara. Dijelaskan bahwa dalam negara kesatuan telah diatur sebagaimana ketentuannya hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan, dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah yang menyatakan bergabung dalam negara kesatuan.¹⁷

Negara kesatuan adalah bentuk suatu negara yang merdeka dan berdaulat, dengan satu pemerintahan pusat yang berkuasa dan mengatur seluruh daerah. Namun dalam pelaksanaannya, negara kesatuan ini terbagi kedalam 2 macam sistem pemerintahan yaitu: Sentral dan Otonomi.

1. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi adalah pemerintahan yang langsung dipimpin oleh pemerintahan pusat, sementara pemerintahan daerah di bawahnya melaksanakan kebijakan pemerintahan pusat. Model pemerintahan Orde Baru di bawah pemerintahan presiden Soeharto adalah salah satu contoh sistem pemerintahan model ini.
2. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi adalah kepala daerah diberikan kesempatan dan kewenangan untuk mengurus urusan pemerintahan di wilayah sendiri. Sistem ini dikenal dengan istilah otonomi daerah atau swatantra. Sistem pemerintahan negara Malaysia dan pemerintahan paske Orde Baru di Indonesia dengan sistem otonomi khusus dapat dimasukkan kedalam model ini. Dalam hal ini akan ditekankan pada negara kesatuan sistem desentralisasi, sebagaimana menurut C.F. Strong mengemukakan tiga ciri negara kesatuan yang desentralistis, sebagai berikut:
 - a. Adanya supremasi dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Pusat dalam negara kesatuan hanya ada satu lembaga legislatif atau pembentuk undang-undang yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Pusat. Dewan ini mempunyai supremasi dalam menjalankan fungsi perundang-undangan (*regelgeving*), sehingga produk yang dibuatnya merupakan produksi hukum yang berderajat lebih tinggi dibanding dengan produk hukum yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat di Daerah;¹⁸

17 Soehino, 2002, Ilmu Negara, Yogyakarta, Liberty Yogyakarta, hlm. 224

18 Adnan Buyung Nasution, 2007, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme*, Jakarta: Kata Hasta Pustaka, hlm.131

- b. Tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulat. Ciri ini menegaskan bahwa dalam negara kesatuan tidak ada lembaga lain yang memegang kedaulatan selain dewan perwakilan rakyat yang berkedudukan di pusat. Daerah hanya menjalankan kewenangan yang diberikan oleh pusat;
- c. Kekuasaan tertinggi ada di Pemerintah Pusat. Negara kesatuan yang didesentralisasikan, meskipun kekuasaan pemerintah dapat dilimpahkan kepada pemerintah daerah namun keputusan terakhir tetap berada di pemerintah pusat. Dalam negara kesatuan hanya ada satu, ialah pemerintah pusat. Pemerintah daerah dibentuk hanya untuk memudahkan dan mengoptimalkan pelaksanaan urusan pemerintah yang ada di daerah agar lebih sesuai dengan kebutuhan masyarakat daerah.

Negara Indonesia sebagai negara yang berdaulat menyatakan dalam konstitusinya adalah Negara Kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*), dalam perjalanannya mengenai perdebatan bentuk negara baru bisa menemui titik terang ketika diperdebatan masa sidang kedua (10 17 Juli 1945) BPUPKI. Atas usul Ir. Soekarno menawarkan kepada anggota Panitia Perancang untuk dilakukan pemungutan suara yang menghasilkan suara yang menyetujui negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) sebanyak 17 orang, sedangkan yang setuju dengan negara serikat (*federal, bonds-staat*) hanya 2 orang. Dengan hasil kesepakatan suara terbanyak menyetujui negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) dan atas hal tersebut Indonesia resmi menjadi negara kesatuan. Mengenai terminologi kesatuan dalam negara kesatuan diungkapkan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa istilah kesatuan yang bersifat persatuan itu harus dikembalikan kepada bunyi rumusan sila ketiga dalam Pancasila, yaitu Persatuan Indonesia bukan Kesatuan Indonesia yang di mana menurut jimly, persatuan istilah filsafat dan prinsip bernegara, sedangkan kesatuan adalah istilah bentuk negara yang bersifat teknis dan telah termaktub dalam UUD 1945 Pasal 1 ayat (1) yaitu “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Negara kesatuan merupakan konsepsi tentang bentuk negara dan republik adalah konsepsi mengenai bentuk pemerintahan yang dipilih dan telah ditetapkan pada UUD 1945.

B. NEGARA FEDERASI

1. Pengertian Negara Federal

Negara federal adalah negara yang terdiri atas beberapa negara bagian yang tidak berdaulat dan kedaulatan terletak pada negara pusat. Negara federal bisa dikatakan

negara yang didalamnya terdapat pembagian kekuasaan antara pemerintahan pusat dengan unsur-unsur kesatuannya (provinsi, negara bagian, wilayah, kawasan atau republik). Kata federal berasal dari kata latin, feodus yang artinya liga. Liga negara-negara kota yang otonom pada zaman Yunani kuno dapat dipandang sebagai negara federal yang mulamula. Model negara federal dari suatu asumsi dasar bahwa negara federal di bentuk oleh sejumlah negara atau wilayah yang independen, yang sejak awal memiliki kedaulatan pada dirinya masing-masing negara atau wilayah-wilayah itu kemudian bersepakat membentuk sebuah federal.

Oxford public international law mengemukakan bahwa negara federal adalah persatuan negara tempat federasi dan negara anggota mewujudkan unsur konstitutif negara: kekuasaan legislatif, lembaga eksekutif dan yudisial atas wilayah dan warga negara. Otoritas negara dibagi antara federasi disatu sisi, dan negara anggota disisi lain, yang keduanya memiliki kompetensi dan fungsi tertentu sesuai tugas. K.C. Where mendefinisikan negara federal sebagai negara yang kekuasaannya dibagi sedemikian rupa sehingga pemerintah federal dan juga pemerintah negara bagian pada bidang-bidang tertentu bebas satu sama lainnya. Federasi adalah sebuah bentuk pemerintahan yang terdiri dari negara-negara bagian yang saling bekerja sama dan membentuk suatu kesatuan bernama negara federal, masing-masing negara bagian memiliki wewenang khusus dalam mengatur pemerintahan negara bagian. Sebagai tatanan konstitusional dan lembaga politik, federasi lebih desentralis dibandingkan devolusi kepada pemerintahan pedesaan, perkotaan, metropolitan, atau daerah.

Sifat dasar Negara Federal adalah adanya pembagian kekuasaan antara pemerintah Federal dengan unit Federal. Hubungan antara satuan Federal dengan negara bagian merupakan hubungan kenegaraan. Negara Federal ditantai oleh fakta bahwa negara memiliki suatu derajat otonomi konstitusional. Otonomi konstitusional dari negara-negara bagian ini terikat oleh prinsip-prinsip konstitusional tertentu dari konstitusi Federasi. Apabila suatu kesatuan politik seperti negara berdaulat memilih untuk bergabung dengan suatu federasi sebagai negara bagian, maka negara bagian tersebut akan kehilangan kedudukan mereka sebagai suatu kesatuan politik yang terikat oleh hukum internasional. Sementara federasi yang menaungi negara bagian tersebut dianggap sebagai suatu negara berdaulat yang terikat oleh hukum internasional.

Negara Federasi (*Bondstaat*), yakni adanya satu negara besar yang berfungsi sebagai negara pusat dengan satu konstitusi federal yang di dalamnya terdapat sejumlah negara bagian yang masing-masing memiliki konstitusinya sendiri-sendiri.

Konstitusi federal adalah mengatur batas-batas kewenangan pusat (federal), sedangkan sisanya dianggap sebagai milik daerah (negara bagian). Pembentukan suatu negara federasi melalui dua tahap, yaitu tahap pengakuan atas keberadaan negara-negara dan wilayah independen dan tahap kedua adalah kesepakatan mereka membentuk negara federal.

Negara Federal ditandai oleh adanya pemisahan kekuasaan negara antara pemerintahan nasional dengan unsur-unsur kesatuannya (negara bagian, provinsi, kawasan atau wilayah). Pembagian kekuasaan seperti ini tercantum dalam konstitusi. Meskipun konstitusi tersebut bisa dirubah namun prosedur perubahan tersebut selalu lebih sukar dari pada penyusunan undang-undang biasa. Dalam hampir semua sistem federal, perubahan konstitusi haruslah merupakan tindakan yang menguntungkan pemerintah federal atau pemerintah nasional dan sebagian besar pemerintah negara-negara bagian atau pemerintah provinsi. Sistem pemerintahan federal terutama sekali cocok bagi negara-negara yang memiliki kawasan geografis yang luas dan bagi negara-negara yang mempunyai keanekaragaman daerah sebagai akibat ketimpangan kondisi sosial-ekonomi dan perbedaan kebudayaan. Kita juga dapat menemukan federalisme di wilayah suatu negara yang luas yang telah ditempati dan dikontrol oleh pemerintah selama jangka waktu lama.

Salah satu ciri dari negara federal yaitu bahwa ia mencoba menyelesaikan dua konsep yang sebenarnya bertentangan, yaitu kedaulatan negara federal dalam keseluruhannya dan kedaulatan negara bagian. Penyelenggaraan kedaulatan ke luar dari negara-negara bagian diserahkan sepenuhnya kepada pemerintahan Federal. Untuk membentuk suatu Negara Federal menurut C.F Strong diperlukan dua syarat, yaitu: Pertama adanya perasaan sebangsa di antara kesatuan-kesatuan politik yang hendak membentuk federasi itu, dan Kedua adanya keinginan pada kesatuan-kesatuan politik yang hendak mengadakan ikatan terbatas, oleh karena itu apabila kesatuan-kesatuan politik itu menghendaki persatuan sepenuhnya, maka bukan federasi lah yang akan di bentuk, melainkan Negara Kesatuan. Hubungan antara satuan Federal dengan negara bagian merupakan hubungan kenegaraan. Yang tidak hanya mengenai pada fungsi penyelenggaraan administrasi negara. Hubungan meliputi juga di bidang kekuasaan kehakiman dan pembentukan undang-undang.

Pengertian Federal dapat dibedakan atas tiga jenis berikut;

- a. Negara dengan sisten Negara Federal murni yang dengan tegas merumuskan negaranya dalam konstitusiunya sebagai Negara Fedeeral sebanyak 18 Negara

- b. Negara dalam bentuk federal Arrangement, yang tidak memaklumkan diri sebagai Federal, tetapi di dalam sistem pemerintahannya otonomi begitu kuat sehingga jauh lebih dekat pada sistem Federal sebanyak 17 Negara.
- c. Bentuk negara dan pemerintahan yang disebut sebagai associated state. Negaranya sudah jadi tetapi hidupnya sendiri di anggap sulit. David Solomon memberikan ciri ciri negara federal sebagai berikut:
 - a. Pemerintahan pusat mempunyai kekuasaan penuh atas nama negara bagian dalam berhubungan dengan negara-negara lain.
 - b. Pemerintahan dibagi diantara pemerintahan pusat dan sejumlah pemerintah negara bagian. kecuali ditentukan lain oleh konstitusi, masing-masing mempunyai kedaulatan tersendiri.
 - c. Kekuasaan diantara pemerintahan pusat dengan pemerintahan negara bagian diatur sedemikian rupa sehingga masing-masing pemerintahan berpengaruh langsung terhadap warga negara.
 - d. Biasanya, terdapat badan peradilan yang berfungsi sebagai penengah

2. Terbentuknya Negara Federasi

Suatu negara federasi atau serikat terbentuk dan bereksistensi karena “adanya dua atau lebih kesatuan politik yang sudah atau belum berstatus sebagai negara berjanji untuk bersatu dalam suatu ikatan politik yang mewakili mereka sebagai keseluruhan. Kesatuan-kesatuan politik yang tergabung itu melepaskan kedaulatan (keluar) beserta segenap atribut-atribut kenegaraan lainnya.” Dengan penggabungan kesatuan-kesatuan politik tersebut maka lahirlah suatu negara baru yang berdaulat dalam pencatatan dunia dan hubungan internasional. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa federasi adalah negara dan anggota-anggota dari federasi itu lazim disebut dengan Negara Bagian yang mempunyai pemerintahan masing-masing tetapi tidak mempunyai kedaulatan keluar, karena kedaulatan itu telah diserahkan sepenuhnya kepada Pemerintah Federal sebagai suatu persatuan (union) dalam rangka kepentingan nasional.

Untuk mewujudkan suatu Negara Federasi harus memenuhi Beberapa unsur, seperti yang dikemukakan oleh C. F. Strong diperlukan 2 (dua) syarat untuk mewujudkan suatu federasi. Yaitu:

- a. Kondisi adalah rasa kebangsaan di antara unit-unit federasi.
- b. Syaratnya adalah bahwa nits federasi, meskipun menginginkan senior, tidak menginginkan persatuan, karena jika mereka menginginkan yang terakhir, mereka bukan dari negara federal tetapi negara kesatuan.”

Di samping itu federasi juga ditandai oleh beberapa ciri khas yang menurut Strong adalah:

- a. Supremasi konstitusi yang dengannya federasi adalah didirikan.
- b. Distribusi kekuasaan antara negara federal dan koordinat negara yang membentuknya, dan
- c. Beberapa otoritas tertinggi untuk menyelesaikan setiap perselisihan yang mungkin timbul antara otoritas federal dan negara bagian.

Negara Federasi memiliki "*pauvior constituent*", yakni wewenang membentuk undang-undang dasar sencliri serta wewenang mengatur bentuk organisasi sendiri dalam rangka dan batas-batas konstitusi federal. sedangkan dalam negara kesatuan organisasi bagian-bagian negara (yaitu pemerintah daerah) secara garis besarnya telah di tetapkan oleh pembentuk undang-undang pusat. Dalam Negara Federal. wewenang membentuk undang-undang pusat untuk mengatur hal-hal tertentu telah terperinci satu-persatu dalam konstitusi federal. sedangkan dalam negara kesatuan wewenang pembentukan undang-undang pus at ditetapkan dalam suatu rumusan umum dan wewenang pembentukan undang-undang rendahan (lokal) tergantung pada badan pembentuk undang-undang pusat itu.

Dalam Negara Serikat atau Federal kekuasaan negara terbagi antara Negara Bagian dan Pemerintah Federal. Kekuasaan asli ada pada Negara Bagian sebagai badan hukum negara yang bersifat sendiri-sendiri yang secara bersama-sama membentuk pemerintahan federal dengan batas-batas kekuasaan yang disepakati bersama oleh negara-negara bagian dalam Konstitusi Federal. Urusan pertahanan, keuangan, dan hubungan luar negeri di negara serikat/federal selalu ditentukan sebagai urusan pemerintahan federal, sehingga dalam praktik Pemerintahan Federal cenderung sangat kuat kedudukannya. Dalam pengalaman abad ke-20 di berbagai negara serikat/federal timbul kecenderungan terjadinya sentralisasi pengelolaan kekuasaan negara ke tangan pemerintah federal. Adapun beberapa segi positif dari konsep Negara Federal antara lain, pertama federalisme adalah strategi yang paling tepat untuk membuka kekuasaan yang pada masa lalu amat tertutup. Masyarakat pada umumnya mendambakan keterbukaan. Banyak mekanisme dan lembaga demokrasi yang dikembangkan dalam rangka membuka kekuasaan itu, contohnya adalah perwakilan politik. Kedua, federalisme dipandang sebagai usaha menyeimbangkan kekuasaan budaya daerah, suku atau etnis yang ada dalam suatu negara. Ketiga, didalam sistem federal, ada unsur-unsur yang dapat membantu menghindari kecenderungan kearah intensifikasi ketimpangan ekonomi dan konflik-konflik politik dan budaya yang menyertainya. Tetapi konsep negara federasi ini

juga mengandung sisi negatif seperti adanya persepsi tentang Negara Federal yang identik dengan anti persatuan dan kesatuan bangsa, disamping itu juga adanya kekhawatiran bahwa negara bagian akan berubah menjadi negara suku. Menurut Sri Soemantri bentuk Negara Federal memiliki kelemahan mendasar, yaitu memberi kesempatan kesemua provinsi sebagai daerah otonom untuk menikmati hasil sumber daya alam daerahnya tanpa perlindungan Undang-Undang Perimbangan Keuangan.

3. Sistem Pemerintahan Negara Federal

Indonesia memiliki empat konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia dengan perbedaan yang sangat signifikan. Dalam UUD 1945 yang berlangsung 1945-1949 dan 1959 sampai saat ini, bentuk negara Indonesia adalah kesatuan (*unitary*), bentuk pemerintahannya adalah presidensial dengan dua bodi di parlemen. Pada UU RIS (1949-1950) bentuk negara adalah serikat (*federal*), bentuk pemerintahannya semi presidensial dan dua bodi di parlemen tanpa posisi wakil presiden. Sedangkan UUDS 1950 yang berlaku 1950-1959 membagi Indonesia dalam bentuk kesatuan, sistem parlementer dengan satu bodi parlemen (Pringgodigdo 1962; Kurniadi 2009). Jadi pada dasarnya, Indonesia pada masa awal kemerdekaan sampai pada akhir pemerintahan Soekarno telah bereksperimen dengan berbagai bentuk dan model pemerintahan yang membawa implikasi langsung terhadap desain hubungan pusat-daerah, terutama bentuk negara. Eksperimen desain hubungan pusat-daerah yang dilakukan dalam waktu cepat ini seiring dengan desain ketatanegaraan yang berubah. Negara federal pada dasarnya adalah negara-negara bagian yang menyatu menjadi satu negara. Urusan yang tidak bisa dilakukan negara bagian, misalnya yang menyangkut hubungan lintas negara bagian, diserahkan ke pemerintah federal. Jika pada negara kesatuan kewenangan yang diberikan ke daerah merupakan pemberian pemerintah pusat, dalam negara federal urusan pemerintah federal disepakati diantara negara-negara bagian.

Negara federal secara definsi adalah sebuah federasi dari gabungan negara negara bagian yang bekerja sama dan bersatu. Negara federal merupakan induk dari gabungan negara negara bagian tersebut. Dalam setiap bentuk negara tentu ada sistem pemerintahan yang menjadi landasan jalannya roda pemerintahan negara tersebut. Berikut ini beberapa sistem pemerintahan negara federal diantaranya seperti:

1. Sistem pemerintahan presidential. Secara pilihan sistem pemerintahan yang dianut, negara federal dan negara kesatuan dapat menerapkan sistem manapun yang sekiranya cocok dengan karakteristik negara masing masing. Sistem pemerintahan negara federal yang pertama dan paling banyak digunakan adalah presidential. Sistem pemerintahan ini dipimpin oleh presiden sebagai kekuasaan eksekutif yang dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu. Presiden dalam sistem pemerintahan ini memiliki peran sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Contoh negara dengan karakteristik negara federal yang menganut sistem pemerintahan ini adalah Amerika Serikat.
2. Sistem pemerintahan parlementer. Sistem pemerintahan parlementer pada negara federasi dapat dicontohkan dari negara federasi Jerman yang terdiri atas 13 negara bagian dan 3 kota setingkat negara bagian. Dalam sistem pemerintahan parlementer, parlemen memegang peran yang sangat vital salah satunya memilih dan mengangkat maupun menurunkan perdana menteri. Sistem pemerintahan parlementer dapat memiliki presiden dan perdana menteri secara langsung dengan tugas dan wewenang yang berbeda. Presiden bertindak sebagai kepala negara saja sedangkan perdana menteri merupakan kepala pemerintahan.
3. Sistem pemerintahan komunis. Sistem pemerintahan lain yang pernah di jalankan sebagai landasan kinerja pemerintah negara federal adalah komunis. Sistem pemerintahan komunis selalu menimbulkan banyak kontroversi bahkan pada jaman perjuangan ada larangan terhadap sistem pemerintahan yang lahir dari kaum komunis tersebut. Negara komunis anti kapitalisme tidak akan mengakui kekayaan individu melainkan semuanya harus rata. Contoh negara federal yang pernah menggunakan sistem pemerintahan tersebut adalah Republik Federal Sosialis Yugoslavia yang sudah lama tidak lagi ada karena negara di dalamnya telah merdeka satu sama lain. Negara yang dulunya masuk dalam federal tersebut seperti Slovenia, Kroasia, Makedonia, Bosnia- Herzegovia. Pemerintahan komunis tentu berbeda dengan sistem pemerintahan presidensial.
4. Sistem pemerintahan liberal. Sistem pemerintahan terakhir yang pernah dianut oleh negara federal adalah sistem pemerintahan liberal. Sistem tersebut menjadikan negara bebas dalam segala hal termasuk persamaan hak dan politik. Sistem pemerintahan liberal tidak mengenal adanya batasan baik yang dikeluarkan oleh pemerintah maupun agama sekalipun. Contoh negara federal

yang pernah menerapkan sistem pemerintah liberal tersebut adalah Kanada sebagai salah satu contoh negara negara yang menganut ideologi liberalisme.

Sejak diundangkannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah, yang banyak mengedepankan ciri federalisme dalam pelaksanaan otonomi daerah dalam negara kesatuan Republik Indonesia, maka perlu dilakukan suatu merit sistem dalam pelaksanaannya. Sistem pemerintahan Indonesia berdasarkan undang-undang tersebut di atas pada dasarnya hendak dibangun atas enam prinsip dasar yang berlaku pada sistem federal, yaitu:

a. Nonsentralisasi

Prinsip nonsentralisasi adalah menyetarakan sebuah sistem kinerja politik yang tidak terkonsentrasi pada satu pusat. Tetap terdiri dari beberapa pusat kekuasaan. di antara pusat-pusat kekuasaan tersebut saling berhubungan, baik hukum dasar maupun jaringan komunikasinya.

b. Demokrasi

Sistem federal dapat terbentuk apabila demokrasi dalam negara sudah mapan. Apabila benar-benar ingin menerapkan federalisme. maka sistemnya harus benar-benar demokratis. Selain itu mencoba mengikutsertakan publik dan pilihan konstitusional di setiap arena

c. *Check and Balance* Pemerintahan harus memiliki sistem *Check and Balance of Power* antara badan-badan kekuasaan yang ada. Ini dimaksudkan agar tidak terjadi penyimpangan kekuasaan dan kekuasaan yang terlalu besar dari badan-badan yang memiliki kekuasaan.

d. *Open Bargaining*

Pada sistem federal harus memiliki pola tawar menawar yang terbuka dan transparan. Baik itu berkenaan dengan badan-badan kekuasaan dan perwakilan yang duduk di dalamnya.

e. Konstitusionalisme

Konstitusionalisme dimaksudkan agar kekuasaan tidak terpusat pada satu kekuasaan. Yang nantinya akan terjadi adalah pembagian kekuasaan di antara badan-badan yang akan saling mengawasi satu sama lain. Oleh karena itu, semua peraturan mengenai pembatasan kekuasaan dimasukkan dalam konstitusi tertulis. Apabila terjadi sebuah pertentangan persepsi antara badan-badan kekuasaan mengenal konstitusi, maka harus diajukan kepada Mahkamah Agung atau peradilan konstitusi sebagai lembaga pemutus.

f. *Fixed Units*

Unit-unit pemerintahan dalam negara federal haruslah memiliki kewenangan-kewenangan yang telah ditetapkan oleh konstitusi. Pembagian kekuasaan yang dimiliki bisa berupa wilayah teritorial, ataupun badan. Walaupun secara teoritis dalam sebuah sistem federal pembagian kekuasaan bisa berupa unit-unit nonteritorial, akan tetapi fakta yang umum ada, seperti adanya pembagian berupa areal, regional adalah lebih umum dan lebih berhasil.

Di dalam sistem yang federalistik, unit-unit politik memiliki otonomi secara utuh, baik yang menyangkut wewenang eksekutif, ataupun legislatif, dan juga bahkan menyangkut kekuasaan yudikatif. Didalam sistem ini diakui pula mekanisme berbagi kekuasaan antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan negara bagian, dan antara pemerintahan negara bagian dengan pemerintahan daerahnya. Struktur pemerintahan dalam negara bagian dengan pemerintahan daerah pada dasarnya sama. Yang membedakannya secara mencolok dengan suatu sistem pemerintahan yang unitaristik adalah yang menyangkut kedaulatan. Didalam federalisme, kedaulatan diperoleh dari unit-unit politik yang berpisah-pisah dan kemudian sepakat membentuk sebuah pemerintahan bersama. Sementara itu, di dalam pemerintahan yang unitaristik kedaulatan langsung bersumber dari seluruh penduduk dalam negara tersebut

C. HUBUNGAN DESENTRALISASI DENGAN NEGARA KESATUAN

Hubungan Pusat dan Daerah dalam negara kesatuan menarik untuk dikaji, karena kelaziman negara yang berbentuk kesatuan pemegang otoritas pemerintahan adalah Pemerintah Pusat atau dengan kata kekuasaan bertumpu di pusat pemerintahan, kewenangan yang diberikan oleh Pusat kepada Daerah biasanya sangat terbatas. Seringkali disebut karakter negara kesatuan itu sentralistik hal itu sangat berbeda dengan negara yang berbentuk federal. Dalam negara federal, negara-negara bagian relatif lebih memiliki ruang gerak yang leluasa untuk mengelola kekuasaan yang ada pada dirinya, karena kekuasaan negara terdesentralisir ke negara bagian. Karakter yang melekat pada bentuk negara federal adalah desentralistik dan lebih demokratis.¹⁹

Menurut Fred Isjwara, negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh, jika dibandingkan dengan federal atau konfederasi. Dalam negara kesatuan

19 Harun Alrasyid, 2000, *Federalisme Mungkinkah Bagi Indonesia (Beberapa Butir Pemikiran)*. Dalam Adnan Buyung Nasution dkk., *Federalisme Untuk Indonesia*. Jakarta: Kompas, hlm. 7.

terdapat dua hal yang utama, yaitu persatuan (*union*) serta kesatuan (*unity*). Dilihat dari segi susunan negara kesatuan, maka negara kesatuan bukan negara tersusun dari beberapa negara melainkan negara tunggal. Abu Daud Husroh mengutarakan:

“negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara di dalam negara. Jadi dengan demikian, di dalam negara kesatuan itu juga hanya terdapat satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut.”

Negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk; (1) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. (2) Negara keatuan dengan sistem desentralisasi. Dalam negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pemerintah pusat. sedangkan dalam negara kesatuandengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan dengan daerah otonom.²⁰

L.J. van Apeldoorn, mengatakan: “suatu negara disebut negara kesatuan apabila kekuasaan hanya dipegang oleh pemerintah pusat, sementara provinsi-provinsi menerima kekuasaan dari pemerintah pusat. Provinsi-provinsi itu tidak mempunyai hak mandiri. Negara kesatuan sebagai negara dengan sentralisasi kekuasaan, menurut Thorsten V. Kalijarvi ialah:

“Negara-negara di mana seluruh kekuasaan dipusatkan pada satu atau beberapa organ pusat, tanpa pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah bagian-bagian negara itu. Pemerintah bagian-bagian negara itu hanyalah bagian pemerintah pusat yang bertindak sebagai wakil-wakil pemerintah pusat untuk menyelenggarakan administrasi setempat.”

Dalam negara kesatuan bagian-bagian negara itu lazim disebut dengan daerah, sedangkan istilah daerah ini merupakan istilah teknis bagi penyebutan suatu bagian teritorial yang berpemerintahan sendiri dalam rangka negara kesatuan yang dimaksud. Untuk dpaat lebih memahami istilah atau pengertian tersebut dapat ditambahkan, bahwa kata daerah (*gebiedsdeel*) dimaksudkan lingkungan yang dijelmakan dengan membagi suatu kesatuan lingkungan yang disebut “wilayah”

20 Abdurrahman (Editor), 1987, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*. Jakarta: Media Sarana Press, hlm. 56

(*gebied*). Dengan kata lain, istilah “daerah” bermakna “bagian” atau unsur dari suatu lingkungan yang lebih besar sebagai suatu kesatuan.

Menurut Sri Soemantri adanya pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada daerah-daerah otonom bukanlah hal itu ditetapkan dalam konstitusinya, akan tetapi karena masalah itu adalah merupakan hakikat daripada negara kesatuan. Alasan menjaga kesatuan dan integritas negara merupakan salah satu alasan Pemerintah Pusat untuk senantiasa mendominasi pelaksanaan urusan pemerintahan dengan mengesampingkan peran dan hak Pemerintah Daerah untuk ikut terlibat langsung dan mandiri dalam rangka mengelola serta memperjuangkan kepentingan daerahnya.

Ditinjau dari sudut politik terapat perbedaan prinsipil antara federasi dengan negara kesatuan. E. Utrecht mengemukakan bahwa:

“Pada permulaan perkembangan kenegaraan, perlu adanya sentralisasi kekuasaan supaya kekuatan-kekuatan yang bertujuan akan meruntuhkan kesatuan yang baru itu dapat dilenyapkan. Apabila ternyata kekuatan-kekuatan itu sudah tidak ada lagi, hiduo negara yang baru itu tidak terancam lagi oleh kekuatan-kekuatan yang bertujuan meruntuhkan kekuasaan, maka sentralisasi dapat dijadikan desentralisasi, bahkan lebih jauh lagi suatu desentralisasi yang bersifat federasi.”

Pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan dalam satuan-satuan teritorial yang lebih kecil dapat diwujudkan dalam bentuk-bentuk dekonsentrasi teritorial, satuan otonomi teritorial, atau federal. Selain bentuk-bentuk utama di atas, ada beberapa cara yang lebih longgar seperti konfederasi, atau uni, tetapi dua bentuk terakhir ini tidak dapat disebut sebagai suatu pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan karena tidak diikuti dengan pembagian kekuasaan atau wewenang. Masing-masing tetap secara penuh menjalankan kekuasaan sebagai negara.

Dari bentuk-bentuk utama pemencaran penyelenggaraan negara dan pemerintahan di atas, akan dijumpai paling kurang tiga bentuk hubungan antara pusat dan daerah. Pertama, hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial. Kedua, hubungan pusat dan daerah menurut dasar otonomi teritorial. Ketiga, hubungan pusat dan daerah menurut dasar federal.

Selain perbedaan, ada persamaan persoalan hubungan-hubungan pusat dan daerah dalam ketiga bentuk tersebut, terutama hubungan pusat dan daerah menurut dasar otonomi teritorial dan hubungan pusat dan daerah menurut dasar federal. Perbedaannya, dasar hubungan pusat dan daerah menurut dasar dekonsentrasi teritorial, bukan merupakan hubungan antara dua subyek hukum

(*publiek rechtspersoon*) yang masing-masing mandiri. Satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi tidak mempunyai wewenang mandiri. Satuan teritorial dekonsentrasi merupakan suatu wewenang dengan departemen atau kementerian yang bersangkutan. Sifat wewenang satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi adalah delegasi atau mandat. Tidak ada wewenang yang berdasarkan atribusi. Urusan pemerintahan yang dilakukan satuan pemerintahan teritorial dekonsentrasi adalah urusan Pusat di daerah. persamaannya, baik dekonsentrasi maupun otonomi, sama-sama hanya menyelenggarakan pemerintahan di bidang administrasi negara. Baik dekonsentrasi maupun otonomi sama-sama bersifat *administratiefrechtelijk*, bukan *staatsrechtelijk*.

Hubungan pusat dan daerah atas dasar otonomi teritorial merupakan konsep dalam negara kesatuan. Satuan otonomi teritorial merupakan suatu satuan mandiri dalam lingkungan negara kesatuan yang berhak melakukan tindakan hukum sebagai subyek hukum untuk mengatur dan mengurus fungsi pemerintahan (administrasi negara) yang menjadi urusan rumah tangganya. Jadi, hubungan Pusat dan Daerah atas dasar otonomi teritorial memiliki kesamaan dengan hubungan pusat dan daerah atas dasar federal yaitu hubungan antara dua subyek hukum yang masing-masing berdiri sendiri. Perbedaannya, dalam otonomi teritorial, pada dasarnya seluruh fungsi kenegaraan dan pemerintahan ada dalam lingkungan pemerintah pusat yang kemudian dipencarkan kepada satuan-satuan otonomi. Pemencaran ini dapat dilakukan dengan beberapa cara. Pertama, undang-undang menetapkan secara tegas berbagai fungsi pemerintahan (administrasi negara) sebagai urusan rumah tangga daerah. cara-cara ini mirip dengan cara-cara dalam sistem federal yang merinci kekuasaan negara bagian. Kedua, pusat dari waktu ke waktu menyerahkan berbagai urusan baru kepada satuan otonomi. Ketiga, Pusat mengakui urusan-urusan pemerintahan tertentu yang “diciptakan” atau yang kemudian diatur dan diurus satuan otonomi baik karena tidak diatur dan diurus Pusat maupun atas dasar semacam *Concurrent power*. Keempat, membiarkan suatu urusan yang secara tradisional atau sejak semula dikenali sebagai fungsi pemerintahan yang diatur dan diurus satuan otonomi. Cara-cara penentuan urusan rumah tangga satuan otonomi ini akan menentukan suatu otonomi bersifat luas atau terbatas. Perbedaan lain, hubungan antara kekuasaan federal dengan negara bagian bersifat ketatanegaraan. Sedangkan hubungan pusat dan daerah di bidang otonomi bersifat administratif.

C.F Strong mengatakan ada dua ciri mutlak melekat pada negara kesatuan, yaitu: (1) adanya supremasi dari dewan perwakilan rakyat pusat dan (2) tidak adanya badan badan lainnya yang berdaulat. Menurut van der Pot, setiap negara kesatuan dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi atau desentralisasi. Suatu pemerintahan sentralisasi dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerah. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintahan pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi. Desentralisasi akan di dapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan oleh satuan-satuan pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri bersifat otonom.



BAB 4

KONSEP DESENTRALISASI DI BEBERAPA NEGARA

A. INGGRIS

Inggris Raya adalah negara kesatuan (*United Kingdom*), yang terdiri atas England, Wales, Scotland, dan Northern Ireland. Bentuk pemerintahan Inggris adalah monarki konstitusional dengan sistem pemerintahan parlementer. Parlemen Inggris menganut *bicameral system* yang terdiri atas *House of Commons* dan *House of Lords*. Berdasarkan *The Local Government Act*. Tahun 1972, organ utama pemerintahan daerah di England, Wales, Scotland, dan Northern Ireland adalah *council*.

Peraturan Perundang-undangan

1. Berdasarkan *The Local Government Act*. Tahun 1972 pasal 270 ayat 1 undang-undang tersebut ditegaskan bahwa "*Local authority means a county council, The Great London council, a district council, a London borough council, and a parish or community council.*" Walaupun demikian, besaran dari anggota dan fungsi *council* (dewan) bervariasi. Di samping itu, dijumpai pula *parish* dan *community* yang tidak memiliki *council*, yaitu *parish* dan *community* yang kecil.
2. Dalam hal tidak terdapat *council*, penyelenggaraan pemerintahan daerahnya dilakukan melalui *parish meeting* dan *community meeting* dengan pemerintahan langsung.
3. Anggota *council* dipilih langsung oleh rakyat (*voters*).

Pembagian Fungsi Pemerintahan

1. Pemerintah Inggris melaksanakan kewenangan yang meliputi politik luar negeri, pertahanan dan keamanan negara, stabilitas ekonomi dan pasar, ketenagakerjaan, *social security*, dan keamanan transportasi.
2. *County* (Pemerintah Daerah/toritorial tingkat II) melaksanakan fungsi utama di bidang pendidikan, kesehatan, perencanaan transportasi dan jalan raya,

pelayanan sosial terhadap perorangan, pembuangan sampah, perpustakaan, perlindungan konsumen, pemadam kebakaran, dan kepolisian setempat.

3. *District* (Pemerintah Daerah/toritorial tingkat III) menjalankan fungsi utama di bidang perumahan, kesehatan lingkungan, kebersihan udara, peraturan bangunan, pengumpulan sampah, dan pemungutan pajak daerah.
4. *Parish* (Pemerintah Daerah/toritorial tingkat IV) melaksanakan fungsi utama di bidang tempat pemakaman, tempat parkir, ruang umum dan ruang terbuka, skema transportasi masyarakat, tindakan pengamanan dan pengurangan kejahatan, festival lokal, fasilitas rekreasi dan olah raga, tempat sampah, toilet umum, pembersihan dan penerangan jalan.

B. PERANCIS

Prancis sebelum revolusi dikenal sebagai negara yang sentralistik bahkan otoriter. Raja Louis XIV pernah berkata "*L'etat c'est moi*" yang berarti "Negara adalah saya" Sejak mengalami revolusi pada 1789, Prancis telah memiliki 15 Konstitusi. Pengaturan desentralisasi tertuang dalam Konstitusi Republik ke-V tahun 1958, "Prancis adalah negara yang tidak terbagi-bagi, sekuler, demokratis dan republik sosialis. Menjamin persamaan semua ras dan agama, semua keyakinan yang diorganisasikan berdasarkan sistem desentralisasi".

Kebijakan desentralisasi di Prancis didasarkan pada undang-undang parlemen Prancis yang dikenal sebagai Hukum Gaston Defferre pada tahun 1982. Sebelum undang-undang itu, otonomi kota dan departemen Prancis yang dilakukan secara terbatas berdasarkan undang-undang yang disahkan pada tahun 1871 dan 1884. Konsep pemerintahan otonomi di Prancis dapat dibagi menjadi empat kategori: kelembagaan, hukum, keuangan, dan sumber daya manusia.

Dua Dimensi Penting Dalam UU Desentralisasi Prancis

1. Dimensi politik
pengakuan pemerintah pusat atas otonomi daerah. Menghapus pengawasan pemerintah pusat atas pemerintah daerah. Yang dilakukan adalah pengawasan administratif seperti yang dilakukan Prevet (wakil pemerintah pusat di daerah) yaitu membatalkan keputusan yang dibuat oleh pemerintah daerah.
2. Dimensi keuangan
desentralisasi menghapus kewenangan pengawasan terhadap keuangan daerah. Pemerintah daerah bebas menggunakan keuangan yang diberikan untuk kepentingan kemajuan daerah. Sebelum UU desentralisasi, kekuasaan

eksekutif di daerah dijabat oleh *Prevet*. Setelah berlaku UU desentralisasi, kekuasaan region, departemen dan commune dijabat oleh ketua dewan daerah (yang dipilih untuk masa jabatan 6 tahun, ketua dewan daerah sekaligus menjabat ketua eksekutif).

Pembagian Pemerintahan Daerah Di Prancis

- a. *Region* (setingkat provinsi)
- b. Departemen (setingkat kabupaten)
- c. *Commune* (setingkat desa).

Empat kategori sumber dana pendapatan pemda di Prancis

- a. Perpajakan, pajak langsung dan tidak langsung
- b. Dari pemerintah pusat
- c. Dari pinjaman atau utang
- d. Pelayanan publik (air, transportasi, investasi dll)

C. MALAYSIA

Malaysia mengembangkan sistem pemerintahan daerah disesuaikan dengan kondisi sosial dan budaya setempat. Ciri-ciri dari undang-undang pemerintah daerah Malaysia mencerminkan suatu lingkungan sosio-ekonomi dan politik nasional bangsa Malaysia yang merupakan bangsa Federal terdiri dari 9 Kesultanan dan 3 provinsi (Penang, Sabah dan Sarawak). Pemerintah daerah di negara ini mengalami perkembangan yang tidak menggembirakan. Pemerintah pernah Malaysia mencoba menerapkan pemerintah daerah perwakilan, di mana dewan daerah dipilih, tetapi kemudian karena daerah dianggap belum cukup dewasa untuk suatu proses demokrasi, sistem pemerintah daerah perwakilan tersebut dihentikan dan para pemimpinnya ditunjuk oleh pemerintah negara bagian.

Adapun Federalisme Malaysia sebagai berikut:

1. Jika dilihat praktiknya, federalism di Malaysia tergolong pada Federalisme Sentralistik, terutama dalam hal keuangan dan legislasi.
2. Malaysia lebih mengedepankan peranan pemerintah pusat yang dominan sehingga federalisme Malaysia dapat dikategorikan sebagai quasi federal atau tidak sepenuhnya federal.
3. Salah satu faktor pelibatan pemerintah pusat ke dalam kewenangan pemerintah daerah adalah karena pemerintah daerah boleh dipimpin oleh partai oposisi, misalnya: Kelantan di bawah Partai Islam SeMalaysia, Pinang di bawah Democratic Action Party, dan Selangor di bawah Partai Keadilan Rakyat.

Pemerintah daerah di Malaysia mendapat sumber keuangan dari dalam negara bagian itu sendiri, sumber tersebut seperti:

1. Hasil pertambangan, tanah dan hutan
2. Hasil dari perizinan dan pajak hiburan, uang sanksi dari pengadilan yang berada di bawah pemerintah negara bagian, retribusi pelayanan tertentu.
3. Pajak ekspor atas galian selain timah yang terdapat di wilayah negara bagian.

Peraturan Perundang-undangan Pemerintah daerah di Malaysia mendasarkan segala kegiatannya pada Undang-Undang Pemerintah Daerah tahun 1976 (Local Government Act. 196), yang mengatur kewenangan, tugas-tugas, tanggung jawab dan fungsi pemerintah daerah. Dalam konteks hubungan pemerintah pusat dan daerah di Malaysia, apabila terdapat produk hukum yang berlawanan antara Pemerintah Federal dengan Pemerintah Negeri (negara bagian), maka Undang-Undang (hukum) yang dipakai adalah UU Pemerintah Federal.

Adapun Struktur Pemda di Malaysia yaitu:

1. Struktur Pemerintahan di Malaysia menganut sistem Parlemerter dua kamar yang terdiri dari DPK dan Senat. Kabinet merupakan suatu Dewan Menteri yang dipimpin oleh Perdana Menteri dan terdiri dari anggota Parlemen yang ditunjuk Perdana Menteri. Kabinet ini merupakan lembaga eksekutif yang secara kolektif bertanggung jawab kepada Parlemen.
2. Di tingkat Negara Bagian Kesultanan merupakan lembaga tertinggi, yang bertindak sebagai penasihat Dewan Eksekutif Negara Bagian yang diketuai oleh seorang Menteri Besar. Semua Negara bagian mempunyai sistem legislatif satu kamar. Di tingkat lokal dewan distrik dipimpin oleh seorang Walikota atau Presiden Komite yang bertanggung jawab atas segala kegiatan pemerintahan lokal. Kedua pemerintah daerah tersebut berada di bawah kendali pemerintah negara bagian.
3. Dalam sistem federal, seperti yang dianut oleh Malaysia, pejabat distrik merupakan pejabat kunci di dalam sistem pemerintahan daerah. Dewan Kota terdiri dari pejabat sipil negara, seperti perencana kota dan pejabat kesehatan. Di dewan yang lebih mapan, mayoritas dari mereka dipilih, di lain dewan tetap ditunjuk dari warga setempat dan bukan dipilih. Pejabat Distrik pada banyak kasus merupakan seorang ketua. Pada dekade terakhir (1970-an) dewan pemerintah dan desa dengan anggota dan ketua yang dipilih telah diterapkan untuk 27 distrik, dewan lokal, dengan anggota dewan dan ketuanya dipilih, telah diberlakukan di 310 kota dan desa, tetapi sejak diberlakukannya Local Government Act tahun 1976, restrukturisasi di pemerintah daerah

dilaksanakan dan sejak itu jabatan Walikota ditentukan dan ditunjuk oleh pemerintah pusat, dalam hal ini diwakili oleh Pemerintah Negara Bagian.

D. PHILIPINA

Perkembangan pemerintahan daerah di Philipina menuju kepada proses desentralisasi politik (devolusi). Hal ini terjadi karena tuntutan daerah untuk mengurus rumah tangganya sendiri. dari Konstitusi Negara menyatakan bahwa kongres akan membuat suatu undang-undang pemerintah daerah yang akan memberikan struktur Pemda yang lebih responsif dan akuntabel yang dibuat melalui suatu sistem desentralisasi dengan mekanisme yang efektif atas recall, inisiatif dan referendum, melimpahkan kekuasaan tanggung jawab atas dana dan sumber daya kepada pemerintah daerah dan menyediakan segala sesuatu dengan organisasi dan operasi pemda. Sejak tahun 1992, pemerintah daerah Philipina telah menikmati Undang-Undang Pemerintahan Daerah.

Sumber Pendapatan Pemda di Philipina Pemerintah daerah di Philipina menerima jatah (*allotment*) dari:

1. Pendapatan internal melalui pengumpulan pajak local
2. Kekayaan pemerintah pusat
3. Keuntungan yang diperoleh dari perusahaan milik negara, pinjaman, surat obligasi, surat hutang dan lain-lain

Peraturan Perundang-undangan pemerintah daerah di Philipina mendasarkan pada Undang-undang Pemerintah Daerah tahun 1991 (*Local Government Code*, 1991). Undang-undang ini sangat komprehensif, menyentuh mulai dari struktur, fungsi dan kewenangan termasuk perpajakan dan hubungan antar pemerintahan.

Adapun Struktur pemda di Philipina yaitu:

1. Pemerintah Nasional Philipina terdiri dari: cabang eksekutif dipimpin oleh seorang Presiden, cabang legislatif dan cabang peradilan.
2. Cabang eksekutif terdiri dari Menteri Kabinet (*cabinet secretaries*), birokrasi nasional dan militer.
3. Cabang Legislatif atau Kongres terdiri dari 24 anggota Senat dan 220 anggota DPR.
4. Cabang Peradilan terdiri dari Mahkamah Agung, *Court of Appeals*.
5. Pengadilan Daerah dan Pengadilan Khusus (Pengadilan anak dan keluarga) sub divisi dan Negara adalah Provinsi, Kota Besar, Kota Kecil dan Desa (Barangai).

Berikut Pembagian Kewenangan pemerintahan Philipina:

1. Kewenangan Pemerintah Provinsi, antara lain seperti layanan kesehatan (fasilitas rumah sakit dan beberapa hal lainnya), agrikultural (transfer teknologi bidang agrikultur, bantuan organisasi korporasi petani dan nelayan, dan beberapa hal lainnya), kesejahteraan sosial, penelitian dan pengembangan industri, fasilitas area publik, infrastruktur provinsi, dan pengembangan wisata.
2. Kewenangan Pemerintah Kab/Kota (*municipalities*), antara lain layanan kesehatan (pelaksanaan program dan proyek *primary health care*, peralatan dan perlengkapan medis, dan beberapa hal lainnya), agrikultural (pembibitan, penyuluhan ternak dan unggas, dan beberapa hal lainnya), dan kewenangan pelaksanaan proyek kehutanan berbasis komunitas.

E. THAILAND

Perkembangan pemerintahan daerah di Thailand, yang merupakan satu-satunya negara di Asia Tenggara yang tidak mendapatkan kemerdekaan dari tangan penjajah, sesuai dengan perkembangan pemerintah yang menganut sistem monarki absolut. Sejak itu Thailand telah melaksanakan sistem pemerintah daerah selama 70 tahun dengan mengambil contoh-contoh dari negara-negara Eropa, di mana keluarga kerajaan banyak belajar dan mengadopsinya melalui pembuatan konstitusi yang dapat diterima oleh rakyat Thailand. Selama ini Thailand telah 16 kali merubah konstitusinya dan terakhir konstitusi baru telah dibuat pada tahun 1998, di mana banyak hal-hal yang mengatur pemerintah daerah.

Adapun Sumber Pendapatan Pemda di Thailand sebagai berikut:

1. Di Thailand terdapat departemen khusus yang menangani pendapatan negara, yaitu Departemen Pendapatan. Departemen ini dibagi menjadi 2: Departemen Pendapatan Eksternal dan Departemen Pendapatan Internal.
2. Pendapatan Eksternal bertanggung jawab atas pengumpulan pajak dan bea di luar Bangkok dan berada di bawah Kementerian Keuangan Kerajaan.
3. Selain itu, pemerintah daerah tingkat "Camat" juga mendapat tugas memungut pajak, yang keberadaannya di bawah Kementerian Dalam Negeri.
4. Departemen Pendapatan mengumpulkan, mengelola, dan mengembangkan 6 jenis pajak: pajak penghasilan pribadi; pajak penghasilan badan; pajak pertambahan nilai ; pajak bisnis khusus; bea materai; dan pajak pendapatan minyak bumi.

Peraturan Perundang-undangan Pelaksanaan desentralisasi di Thailand didasarkan pada Undang-undang Pemerintahan tahun 1993 (Public Administration Act. 1993). Di dalam undang-undang tersebut, Pemerintah Daerah hanya berfungsi sebagai pelaksana saja. Segala sesuatu diputuskan dari Bangkok. Setelah konstitusi baru dibuat dan dilaksanakan sejak tahun 1998, peranan pemerintah daerah semakin jelas. Pemerintah pusat di Bangkok mulai memberikan beberapa kewenangan kepada pemerintah daerah seperti di bidang pengumpulan pajak dan retribusi.

Struktur Pemda Di Thailand

- a. Struktur Pemerintahan Thailand yang menganut sistem Monarki, memiliki parlemen yang terdiri dari dua kamar: DPR (500 anggota) dan Senat (200 anggota dipilih). DPR terdiri dari 100 wakil proposional dari 400 anggota yang dipilih langsung dari 400 konstituen, Pemerintah Pusat (eksekutif) terdiri dari kantor Perdana Menteri, 13 kementerian dan 30 Menteri dalam Kabinet.
- b. Terdapat enam fungsi yang secara luas dapat dikembangkan oleh pemerintah daerah, yaitu: *social order* (tatanan sosial), infrastruktur, kualitas hidup, perencanaan dan investasi di bidang perdagangan dan wisata, manajemen sumber daya alam dan lingkungan, dan kearifan lokal setempat.
- c. Gubernur Provinsi, Kepala Distrik dan Sub Distrik bertanggung jawab atas pemerintahan provinsi. Pemerintah Daerah Kota dilaksanakan melalui Bangkok Metropolitan Administration (BMA).



BAB 5

IMPLIKASI OTONOMI DAERAH

Implikasi Otonomi Daerah di bidang Politik, Ekonomi, Sosial-Budaya dan Hukum Sebagian kalangan menilai bahwa kebijakan Otonomi Daerah di bawah UU 23 Tahun 2014 merupakan salah satu kebijakan Otonomi Daerah yang terbaik yang pernah ada di Republik ini. Prinsip-prinsip dan dasar pemikiran yang digunakan dianggap sudah cukup memadai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat dan daerah. Kebijakan Otonomi Daerah yang pada hakikatnya adalah upaya pemberdayaan dan pendemokrasian kehidupan masyarakat diharapkan dapat memenuhi aspirasi berbagai pihak dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan negara serta hubungan Pusat dan Daerah. Jika kita memperhatikan prinsip-prinsip pemberian dan penyelenggaraan Otonomi Daerah dapat diperkirakan ada implikasi ke depan dari Otonomi Daerah tersebut. Untuk mengetahui implikasi tersebut dapat dilakukan dengan menggunakan berbagai pendekatan. Salah satu pendekatan yang kita gunakan di sini adalah aspek politik, ekonomi, sosial budaya, dan hukum.

A. IMPLIKASI OTONOMI DAERAH DI BIDANG POLITIK

Dari aspek politik, pemberian otonomi dan kewenangan kepada Daerah merupakan suatu wujud dari pengakuan dan kepercayaan Pusat kepada Daerah. Pengakuan Pusat terhadap eksistensi Daerah serta kepercayaan dengan memberikan kewenangan yang luas kepada Daerah akan menciptakan hubungan yang harmonis antara Pusat dan Daerah. Selanjutnya kondisi akan mendorong tumbuhnya dukungan Daerah terhadap Pusat di mana akhirnya akan dapat memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa. Kebijakan Otonomi Daerah sebagai upaya pendidikan politik rakyat akan membawa dampak terhadap peningkatan kehidupan politik di Daerah. Hal ini sebagaimana tercantum dalam Pasal.

B. IMPLIKASI OTONOMI DAERAH DI BIDANG HUKUM

Memperhatikan pemikiran dengan menggunakan pendekatan aspek politik, ekonomi, sosial budaya dan hukum, secara ideal kebijakan Otonomi Daerah merupakan kebijakan yang sangat tepat dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Hal ini berarti bahwa kebijakan Otonomi Daerah mempunyai prospek yang bagus di masa mendatang dalam menghadapi segala tantangan dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Namun demikian prospek yang bagus tersebut tidak akan dapat terlaksana jika berbagai kendala dan tantangan yang dihadapi tidak dapat di atasi dengan baik. Untuk dapat mewujudkan prospek Otonomi Daerah di masa mendatang tersebut diperlukan suatu kondisi yang kondusif diantaranya yaitu:

1. Adanya komitmen politik dari seluruh komponen bangsa terutama pemerintah dan lembaga perwakilan untuk mendukung dan memperjuangkan implementasi kebijakan Otonomi Daerah.
2. Adanya konsistensi kebijakan penyelenggara negara terhadap implementasi kebijakan Otonomi Daerah.
3. Kepercayaan dan dukungan masyarakat serta pelaku ekonomi dalam pemerintah dalam mewujudkan cita-cita Otonomi Daerah.

Dengan kondisi tersebut bukan merupakan suatu hal yang mustahil Otonomi Daerah mempunyai prospek yang sangat cerah di masa mendatang. Kita berharap melalui dukungan dan kerjasama seluruh komponen bangsa kebijakan Otonomi Daerah dapat diimplementasikan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

C. IMPLIKASI OTONOMI DAERAH DI BIDANG EKONOMI

Dari aspek ekonomi, kebijakan Otonomi Daerah yang bertujuan untuk pemberdayaan kapasitas daerah akan memberikan kesempatan bagi Daerah untuk mengembangkan dan meningkatkan perekonomiannya. Peningkatan dan pertumbuhan perekonomian daerah akan membawa pengaruh yang signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat di Daerah. Melalui kewenangan yang dimilikinya untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, daerah akan berupaya untuk meningkatkan perekonomian sesuai dengan kondisi, kebutuhan dan kemampuan. Kewenangan daerah melalui Otonomi Daerah diharapkan dapat memberikan pelayanan maksimal kepada para pelaku ekonomi di daerah, baik lokal, nasional, regional maupun global. Bahkan kalau ditelaah lebih lanjut, sejak diberlakukannya otonomi daerah pada tanggal 1 Januari 2001 lalu, telah

terjadi pelimpahan kewenangan yang semakin luas kepada pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan fungsi pemerintah daerah. Pemberian otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Dengan otonomi, daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari pemerintah pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat (Mardiasmo, 2002). Sebagai contoh dalam bidang pariwisata yang merupakan sektor riil pemasukan daerah. Seperti telah disinggung di muka, pelaksanaan otonomi yang diatur dalam UU 32 Tahun 2004, diyakini akan mendorong daerah untuk lebih bersikap mandiri karena memiliki kewenangan penuh untuk mengurus dan mengontrol daerahnya sendiri. Kemandirian tersebut, bisa menciptakan pertumbuhan ekonomi lebih baik, termasuk pengelolaan pariwisata daerah yang lebih profesional dan mengena. Dengan adanya otonomi, maka otomatis daerah akan lebih kreatif dalam menggali penerimaan daerahnya. Dampaknya terhadap pariwisata adalah adanya kesungguhan dalam mengkaii dan melestarikan objek-objek wisata, karena objek itu menjadi sumber pendapatan penting bagi daerah. Kemandirian ini juga diharapkan akan memacu kemandirian dalam bidang promosi wisata.

D. IMPLIKASI OTONOMI DAERAH DI BIDANG SOSIAL BUDAYA

Dari aspek sosial budaya, kebijakan Otonomi Daerah merupakan pengakuan terhadap keanekaragaman Daerah, baik itu suku bangsa, agama, nilai-nilai sosial dan budaya serta potensi lainnya yang terkandung di daerah. Pengakuan Pusat terhadap keberagaman Daerah merupakan suatu nilai penting bagi eksistensi Daerah. Dengan pengakuan tersebut Daerah akan merasa setara dan sejajar dengan suku bangsa lainnya, hal ini akan sangat berpengaruh terhadap upaya mempersatukan bangsa dan negara. Pelestarian dan pengembangan nilai-nilai budaya lokal akan dapat ditingkatkan di mana pada akhirnya kekayaan budaya lokal akan memperkaya khasanah budaya nasional.

E. OTONOMI DAERAH DAN PEMBAGIAN URUSAN KE DEPAN

Praktik pemerintahan daerah dengan ketentuan yang mengaturnya setidaknya telah mendorong dinamika lokal secara kompetitif. Sejumlah isu penting dalam praktik

masih menimbulkan masalah. Konsekuensi logis ketentuan Pasal 18 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah adanya pembagian urusan pemerintah antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dengan kata lain, akan melahirkan suatu perimbangan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Urusan pemerintahan adalah fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi tersebut yang menjadi kewenangannya dalam rangka melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat. Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 klasifikasi urusan pemerintahan terdiri dari 3 urusan yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah dapat diselenggarakan secara langsung oleh pemerintahan daerah itu sendiri dan dapat pula penugasan oleh pemerintah provinsi ke pemerintah kabupaten/kota dan desa atau penugasan dari pemerintah kabupaten/kota ke desa. Kepala daerah mempunyai kewenangan yang cukup besar untuk membangun daerah yang dipimpinnya. Apabila kewenangan tersebut dipergunakan sebagaimana mestinya, sudah pasti daerah yang dipimpinnya akan maju yang salah satu indikatornya adalah semakin meningkatnya kesejahteraan masyarakat. Akan tetapi, akhir-akhir ini kita sering melihat dan membaca berita mengenai oknum kepala daerah yang menjadi terpidana kasus korupsi, tindak pidana pencucian uang, dan tindak pidana lainnya yang merupakan bentuk penyalahgunaan jabatan dan kewenangan. Faktor penyebab munculnya korupsi antara lain: penegakan hukum tidak konsisten, mereka yang berkecukupan melakukan korupsi karena serakah, dan budaya permisif/serba membolehkan; tidak mau tahu: menganggap biasa bila ada korupsi, Apa dampak dari kasus tersebut bagi upaya perwujudan cita-cita dan tujuan negara sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945? Dampak korupsi terhadap perekonomian dan pembangunan nasional mengakibatkan pemborosan keuangan atau kekayaan negara. Korupsi dapat

menghambat pertumbuhan dan pengembangan ekonomi. Bagaimana solusi untuk mencegah agar kasus korupsi yang melibatkan kepala daerah atau pejabat daerah lainnya tidak terus terulang? Menanamkan semangat nasional yang positif dengan mengutamakan pengabdian pada bangsa dan Negara, para pejabat dihimbau untuk mematuhi pola hidup sederhana dan memiliki tanggung jawab yang tinggi, sistem keuangan dikelola oleh para pejabat yang memiliki tanggung jawab tinggi dan dibarengi oleh system control yang efisien.

UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dikeluarkan untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan. dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah disempurnakan sebanyak dua kali. Penyempurnaan yang pertama dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Adapun perubahan kedua ialah dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Serangkaian UU Nomor 23 Tahun 2014 beserta perubahan-perubahannya tersebut menyebutkan adanya perubahan susunan dan kewenangan pemerintahan daerah. Susunan pemerintahan daerah menurut UU ini meliputi pemerintahan daerah provinsi, pemerintahan daerah kabupaten, dan DPRD. Pemerintahan daerah terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah. Pemerintahan daerah provinsi terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi. Adapun pemerintah daerah kabupaten/kota terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota. Untuk urusan konkuren atau urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dibagi menjadi urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua Daerah. Sedangkan Urusan Pemerintahan Pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah. Urusan Pemerintahan Wajib. Urusan pemerintah wajib yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah terbagi menjadi Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.

Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana disebutkan di atas

didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Berikut kriteria-kriteria urusan pemerintahan pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
- e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi adalah:

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;
- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.

Kriteria Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota adalah:

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

Urusan Pemerintahan Pilihan Ketentuan mengenai pembagian urusan pemerintahan daerah dan pemerintah pusat dalam urusan pilihan adalah sebagai berikut.

1. Penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

2. Urusan Pemerintahan bidang kehutanan yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota.
3. Urusan pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
4. Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi dalam daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota.

F. MEMBANGUN OTONOMI DAERAH KE DEPAN

Sebagian kalangan menilai bahwa kebijakan Otonomi Daerah yang didasarkan pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 saat ini merupakan salah satu kebijakan Otonomi Daerah yang terbaik di Republik ini. Prinsip-prinsip dan dasar pemikiran yang digunakan dianggap sudah cukup memadai dengan kondisi dan kebutuhan masyarakat dan daerah. Kebijakan Otonomi Daerah yang pada hakikatnya adalah upaya pemberdayaan dan pendemokrasian kehidupan masyarakat diharapkan dapat memenuhi aspirasi berbagai pihak dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan negara serta hubungan Pusat dan Daerah.

Jika kita memperhatikan prinsip-prinsip pemberian dan penyelenggaraan Otonomi Daerah dapat diperkirakan prospek ke depan dari Otonomi Daerah tersebut. Untuk mengetahui prospek tersebut dapat dilakukan dengan menggunakan berbagai pendekatan. Salah satu pendekatan yang kita gunakan di sini adalah aspek ideologi, politik, sosial budaya, dan pertahanan keamanan. Dari aspek ideologi, sudah jelas dinyatakan bahwa Pancasila merupakan pandangan, falsafah hidup dan sekaligus dasar negara. Nilai-nilai Pancasila mengajarkan antara lain pengakuan Ketuhanan, semangat persatuan dan kesatuan nasional, pengakuan hak azasi manusia, demokrasi, dan keadilan dan kesejahteraan sosial bagi seluruh masyarakat. Jika kita memahami dan menghayati nilai-nilai tersebut maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan Otonomi Daerah dapat diterima dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara. Melalui Otonomi Daerah nilai-nilai luhur Pancasila tersebut akan dapat diwujudkan dan dilestarikan dalam setiap aspek kehidupan bangsa Indonesia. Dari aspek politik, pemberian otonomi dan kewenangan kepada Daerah merupakan suatu wujud dari pengakuan dan kepercayaan Pusat kepada Daerah. Pengakuan Pusat terhadap eksistensi Daerah serta kepercayaan dengan

memberikan kewenangan yang luas kepada Daerah akan menciptakan hubungan yang harmonis antara Pusat dan Daerah. Selanjutnya kondisi ini akan mendorong tumbuhnya dukungan Daerah terhadap Pusat di mana akhirnya akan dapat memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa. Kebijakan Otonomi Daerah sebagai upaya pendidikan politik rakyat akan membawa dampak terhadap peningkatan kehidupan politik di Daerah. Dari aspek ekonomi, kebijakan Otonomi Daerah yang bertujuan untuk pemberdayaan kapasitas daerah akan memberikan kesempatan bagi Daerah untuk mengembangkan dan meningkatkan perekonomiannya. Peningkatan dan pertumbuhan perekonomian daerah akan membawa pengaruh yang signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat di Daerah. Melalui kewenangan yang dimilikinya untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, daerah akan berupaya untuk meningkatkan perekonomian sesuai dengan kondisi, kebutuhan dan kemampuan. Kewenangan daerah melalui Otonomi Daerah diharapkan dapat memberikan pelayanan maksimal kepada para pelaku ekonomi di daerah, baik lokal, nasional, regional maupun global. Dari aspek sosial budaya, kebijakan Otonomi Daerah merupakan pengakuan terhadap keanekaragaman Daerah, baik itu suku bangsa, agama, nilai-nilai sosial dan budaya serta potensi lainnya yang terkandung di daerah. Pengakuan Pusat terhadap keberagaman Daerah merupakan suatu nilai penting bagi eksistensi Daerah. Dengan pengakuan tersebut Daerah akan merasa setara dan sejajar dengan suku bangsa lainnya, hal ini akan sangat berpengaruh terhadap upaya mempersatukan bangsa dan negara. Pelestarian dan pengembangan nilai-nilai budaya lokal akan dapat ditingkatkan di mana pada akhirnya kekayaan budaya lokal akan memperkaya khasanah budaya nasional.

Selanjutnya dari aspek pertahanan dan keamanan, kebijakan Otonomi Daerah memberikan kewenangan kepada masing-masing daerah untuk memantapkan kondisi Ketahanan daerah dalam kerangka Ketahanan Nasional. Pemberian kewenangan kepada Daerah akan menumbuhkan kepercayaan Daerah terhadap Pusat. Tumbuhnya hubungan dan kepercayaan Daerah terhadap Pusat akan dapat mengeliminir gerakan separatis yang ingin memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Memperhatikan pemikiran dengan menggunakan pendekatan aspek ideologi, politik, sosial budaya dan pertahanan keamanan, secara ideal kebijakan Otonomi Daerah merupakan kebijakan yang sangat tepat dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Hal ini berarti bahwa kebijakan Otonomi Daerah mempunyai prospek yang bagus di masa mendatang dalam menghadapi segala tantangan dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Namun demikian prospek yang bagus tersebut tidak akan dapat

terlaksana jika berbagai kendala dan tantangan yang dihadapi tidak dapat di atasi dengan baik. Untuk dapat mewujudkan prospek Otonomi Daerah di masa mendatang tersebut diperlukan suatu kondisi yang kondusif diantaranya yaitu: Adanya komitmen politik dari seluruh komponen bangsa terutama pemerintah dan lembaga perwakilan untuk mendukung dan memperjuangkan implementasi kebijakan Otonomi Daerah; Adanya konsistensi kebijakan penyelenggara negara terhadap implementasi kebijakan Otonomi Daerah; dan Kepercayaan dan dukungan masyarakat serta pelaku ekonomi dalam pemerintah dalam mewujudkan cita-cita Otonomi Daerah. Dengan kondisi tersebut bukan merupakan suatu hal yang mustahil Otonomi Daerah mempunyai prospek yang sangat cerah di masa mendatang. Kita berharap melalui dukungan dan kerjasama seluruh komponen bangsa kebijakan Otonomi Daerah dapat diimplementasikan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Era otonomi daerah bukan merupakan ancaman bagi upaya pengembangan industri dan perdagangan, namun sebaliknya justru memberikan kesempatan dan dukungan bagi pengembangan perindustrian dan perdagangan. Dengan kewenangan yang dimiliki daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya terbuka kesempatan untuk mengembangkan perindustrian dan perdagangan secara optimal di Daerah.

Dengan potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia yang tersedia di Daerah diharapkan upaya pengembangan perindustrian dan perdagangan akan dapat diwujudkan. Potensi sumber daya alam yang tersedia di daerah menyediakan bahan baku yang cukup memadai bagi pengembangan industri. Sedangkan potensi SDM di daerah menyediakan tenaga kerja yang secara bertahap dapat ditingkatkan kualitasnya. Sebagaimana dikemukakan sebelumnya bahwa hambatan bagi pengembangan industri dan perdagangan di daerah adalah investasi modal dan penguasaan teknologi. Kondisi stabilitas politik dan keamanan yang kurang kondusif menyebabkan keraguan dan kecemasan investor asing untuk menanamkan modalnya di Indonesia . Demikian juga dengan keterbatasan penguasaan teknologi menyebabkan kualitas produksi belum memenuhi standar industri internasional. Menghadapi kondisi tersebut sebenarnya upaya pengembangan industri dan perdagangan masih mempunyai prospek yang cukup menjanjikan. Dampak krisis ekonomi yang terjadi belakangan, ternyata terhadap kalangan usaha kecil, menengah dan koperasi tidak begitu mengalami pengaruh yang berarti. Jadi dapat disimpulkan sementara bahwa kelompok usaha kecil, menengah dan koperasi mempunyai pondasi yang cukup kuat untuk bertahan dalam goncangan krisis ekonomi yang

hebat. Dengan demikian kelompok usaha kecil, menengah dan koperasi mempunyai prospek yang cukup menjanjikan dalam pengembangan industri dan perdagangan.

Menghadapi persaingan global di era pasar bebas AFTA (ASEAN Free Trade Area) , APEC (*Asia Pacific Economic Cooperation*) maupun WTO (*World Trade Organization*) , prospek pengembangan industri dan perdagangan akan lebih cerah jika diarahkan kepada kelompok usaha kecil, menengah dan koperasi. Melalui pembinaan secara intensif dari Pemerintah serta pelibatan seluruh komponen perekonomian nasional, maka kelompok usaha kecil, menengah dan koperasi akan menjadi tulang punggung bagi perekonomian nasional. Di era otonomi daerah sejalan dengan kewenangan yang dimiliki Daerah pengembangan industri dan perdagangan akan lebih efektif jika diarahkan kepada kelompok usaha kecil menengah dan koperasi, karena pada umumnya setiap daerah memiliki kelompok usaha jenis tersebut. Dengan kewenangan yang dimiliki Daerah tersebut setiap daerah akan berupaya melakukan pembinaan terhadap kelompok usaha kecil menengah dan koperasi untuk mendukung pengembangan industri dan perdagangan sesuai dengan kondisi potensi dan kemampuan masing-masing daerah.



BAB 6

HUBUNGAN PEMERINTAHAN DAERAH DAN PEMERINTAHAN DESA PASCA REFORMASI

Runtuhnya rezim Orde Baru menuntut reformasi total terutama dibidang politik, hukum, dan ekonomi. Terdapat enam agenda pokok reformasi yang dicanangkan oleh kalangan reformis pada saat itu; 1) Penghapusan dwifungsi ABRI. 2) Amandemen UUD 1945. 3) Pemberantasan korupsi. 4) Penegakan Hukum. 5) Perluasan Otonomi Daerah, dan 6). Demokratisasi. Salah satu agenda reformasi adalah perluasan otonomi daerah. Akibat dari perluasan otonomi daerah, maka terbukanya pembentukan daerah otonom baru. Pada tahun 1999 hanya terdapat 27 provinsi di Indonesia, dan pada tahun 2013 berjumlah 34 provinsi. Sedangkan untuk Kabupaten/Kota pada tahun 1999 hanya berjumlah 437 Kabupaten/Kota, dan pada tahun 2013 berjumlah 546 Kabupaten/Kota.

Dalam siklus kurang lebih lima belas tahun di era reformasi, pengaturan tentang pemerintahan daerah yang mencakup pengaturan tentang desa di dalamnya sudah empat kali mengalami perubahan. Mulai dari UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, dan yang terakhir pengaturan tentang Desa diatur secara tersendiri melalui UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa. Dan dalam kurun waktu yang panjang tersebut, desa hanya diatur melalui PP No.72 Tahun 2005 Tentang Desa. Itu artinya, bahwa peraturan perundang-undangan yang selama ini mengatur pemerintahan daerah dan desa mengalami ketidaksesuaian, atau justru peraturan yang selama ini dinilai lamban, sehingga sulit untuk bisa menyesuaikan dengan persoalan baru. Kedudukan desa juga semakin buram dan tidak jelas, pun demikian dengan hubungan dengan daerah yang sebatas menjalankan sisa dari Pemerintahan. Hubungan dan kedudukan Desa jauh lebih baik ketimbang pengaturan desa di masa Orde Baru yang cenderung diseragamkan dan bersifat sentralistik. Ketika di awal reformasi lahirlah UU No.22 Tahun 1999,

Undang-undang tersebut lahir karena adanya dorongan yang kuat atas terbukanya kran demokrasi seluas-luasnya yang cukup lama terkungkung, sehingga konsep dari UU No.22 Tahun 1999 bersifat devolutifliberal.

Untuk mewujudkan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggungjawab, sebagaimana tertuang dalam konsiderans UU No.22/99, diantaranya adalah melalui Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Adapun ketetapan MPR tersebut berisikan, penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah secara proposional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Disamping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keaneka ragaman masing-masing daerah.²¹

Seiring berjalannya waktu, timbulah berbagai spekulasi kekhawatiran terhadap Undang-undang ini, karena dinilai terlalu liberal dan syarat dengat corak federalistik. Oleh karena itu muncul berbagai tuntutan terhadap perlemen untuk merevisi UU No.22 Tahun 1999. Sehingga pada tanggal 15 Oktober 2004, Undang-undang No.32 Tahun 2004, Tentang Pemerintahan Daerah, resmi diundangkan. dengan berlakunya Undang-undang tersebut, maka ke depannya terdapat dua Undang-undang yang secara otomatis tidak berlaku lagi, yaitu UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah. Namun, permasalahan tidak berhenti disitu saja, banyak permasalahan baru yang muncul terutama berkaitan dengan hubungan daerah dan desa. Jika mengingat kedudukan desa antara UU 22/1999 dan UU 32/2004 tidaklah ada perubahan yang begitu signifikan. Karena di dalam kedua Undang-undang tersebut tidak sepenuhnya menguntungkan kepada Desa. Hal semacam itu terjadi dikarenakan. Pertama, pengaturan tentang desa yang diatur dalam Undang-undang tidak sepenuhnya mengembalikan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berdasarkan asal-usul, adat istiadat setempat, dan desa sebagai otonomi asli. Kedua, beberapa komponen pengaturan desa dalam Undang-undang tersebut terlalu umum (universal), tidak terperinci dengan jelas, sehingga mengakibatkan ketergantungan penuh kepada pemerintahan di atasnya, terutama mengenai mengenai pengaturan dana desa sebagai tonggak kesejahteraan masyarakat desa. Hal demikian terlihat

21 M. Solly Lubis, 1992, *Hukum Tatanegara*, cet.V jakarta: Mandar Maju, hlm. 18-19

pengaturan desa selanjutnya di atur dalam Peraturan Pemerintah (PP), dan beberapa bagian lain diatur dan diserahkan pada Peraturan Daerah (Perda) masing-masing yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Ketiga, kedudukan desa yang menjadi subsistem dari pemerintah daerah kabupaten/kota, dan mengaburkan esensi desa yang meliputi makna, hakikat, fungsi, dan manfaat desa itu sendiri bagi rakyat, dan esensi desa apakah sebagai desa otonom atau desa adat. Serta lemahnya landasan yuridis “peraturan perundang-undangan” dalam pengaturan desa, sehingga mengakibatkan eksperimentasi otonomi desa di berbagai daerah masih bersifat parsial.

Jika dilihat dari prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman oleh Undang-undang No.22 Tahun 1999, maka sebagaimana yang dikutip oleh Ni'matu Huda,²² prinsip-prinsipnya sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman Daerah.
2. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab.
3. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedangkan otonomi Daerah Provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah, serta antar Daerah.
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh Pemerintah atau pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan pekotaan baru, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan daerah otonomi.
6. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawasan, maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
7. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada Daerah Provinsi dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan

22 Ni'matul Huda, 2015, “*Hukum Pemerintahan Desa; Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*”, Malang: Setara Press, hlm.172

pemerintah tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai Wakil Pemerintah.

8. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari Pemerintah kepada Daerah, tetapi juga dari Pemerintah dan Daerah kepada Desa yang disertakan dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan memepertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Dengan demikian, dari prinsip-prinsip otonomi di atas, dan sendisendi otonomi yang meliputi pembagian kekuasaan (*shering of power*), pembagian pendapatan (*distribution of income*), dan kemandirian administrasi Pemerintahan Daerah (*empowering*), adalah bagian dari hubungan Pemerintah dan Daerah. dan khusus untuk Desa hubungan didasarkan atas asas tugas pembantuan baik dari Pemerintah, Daerah kepada Desa.

Secara garis besar perbedaan mendasar mengenai hubungan Pemerintahan Daerah dan Desa sebelum dan sesudah reformasi menurut Jaka Triwidaryanto, diantaranya; Pertama, pemisahan antara eksekutif dan legislatif. Pemisahan ini membawa implikasi bahwa pemisahan tersebut dibagi, dipisahkan, dan dibatasi. Eksekutif tidak lagi menjadi pusat kebijakan, akan tetapi hanya sebagai pelaksana kebijakan yang senantiasa harus siap dikontrol oleh BPD. Disamping itu, masyarakat desa memiliki struktur formal yang dapat dijadikan saluran aspirasi karena BPD dipilih langsung oleh rakyat sehingga pendeligan kekuasaan rakyat melalui BPD memberi peluang partisipasi bagi masyarakat desa. Kedua, herarki terbatas. Pada sama lalu desa merupakan bagian dari Kabupaten, sehingga kabupaten memiliki kontrol yang sangat kuat melalui kecamatan. Bahkan dalam banyak hal, camat dapat melakukan kontrol terhadap desa. Akan tetapi melalui UU No.22 Tahun 1999, kecamatan tidak lagi membawahi desa, bahkan hubungan Desa dan Kabupaten lebih bersifat formal. Pertanggungjawaban Lurah Desa tidak lagi ke Bupati, tetapi kepada rakyat melalui BPD. Kondisi desa tersebut mengarah kepada kontrol dinamika desa oleh publik desa dan bukan oleh supradesa meskipun kabupaten memiliki pendelegasian untuk mengatur desa.²³

Penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga desa memiliki kewenangan dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala Desa bertanggungjawab kepada

23 Jaka Triwidaryanto, 2015, *Kinerja Pemerintahan Desa dan Demokrasi Desa, dalam Ni'matul Huda, "Hukum Pemerintahan Desa; Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi"*, Malang: Setara Press, hlm.173

Badan Perwakilan Desa (BPD) dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada Bupati. Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan. Untuk itu, Kepala Desa dengan persetujuan BPD mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan. Sebagai perwujudan demokrasi, di desa dibentuk Badan Perwakilan Desa (BPD) atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di desa yang bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan peraturan desa, anggaran pendapatan belanja desa, dan keputusan Kepala Desa.

Di desa dibentuk lembaga kemasyarakatan desa lainnya sesuai dengan kebutuhan desa. Lembaga yang dimaksud merupakan mitra pemerintah desa dalam rangka pemberdayaan masyarakat desa. Desa memiliki sumber pembiayaan berupa pendapatan desa, bantuan pemerintah dan pemerintah daerah, pendapatan lainnya yang sah, sumbangan yang pihak ketiga dan pinjaman desa. Berdasarkan hak asal-usul desa yang bersangkutan, kepala desa mempunyai wewenang untuk mendamaikan perkara/sengketa dari para warganya. Dalam upaya meningkatkan dan mempercepat pelayanan kepada masyarakat yang bercirikan perkotaan, dibentuk kelurahan sebagai unit pemerintah kelurahan yang berada di dalam daerah kabupaten/atau daerah kota.

Begitu juga dalam UU No. 32 Tahun 2004, dalam UU 32/2004, diatur dalam Bab XI yang terdiri dari 16 Pasal (200-216). Dan selanjutnya pengaturan tentang desa diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa. Pengaturan Desa dalam UU 32/2004, yang meliputi meliputi Kedudukan Desa, Pemerintahan Desa, Keuangan Desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Lembaga Kemasyarakatan Desa, dan Kerja Sama Desa. Pengaturan tersebut, tentu tidak jauh berbeda dan dalam hal Pasal lebih sedikit dibandingkan dengan UU No. 22 Tahun 1999. Artinya pengaturan desa kurang mendapatkan perhatian yang serius dan terkesan setengah hati, sehingga pengakuan dan pelaksanaan otonomi yang merupakan otonomi asli di tingkat desa mejadi kabur dan bersifat formalis. Sedangkan landasan pemikiran mengenai desa, sebagaimana dijelaskan dalam penjelasan UU No.32 Tahun 2004, berdasarkan keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat. Dalam penjelasan pula disebutkan, kepala desa melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu.

Sedangkan dalam Undang-undang ini pula memposisikan pemerintahan desa dikembalikan sesuai dengan jiwa Pasal 18 UUD 1945, dengan mengakui serta menghormati hak dan asal-usul daerah yang bersifat istimewa. Sehingga desa dapat diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten/kota.¹⁵¹ Desa dapat dibentuk, dihapus atau digabung dengan memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan pemerintah kabupaten dan DPRD. Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 200 ayat (3) yang menyebutkan, Desa di kabupaten/kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa pemerintah desa bersama Badan Permusyawaratan Desa yang ditetapkan dengan Perda. Ketentuan bahwa desa dapat diubah menjadi kelurahan dinilai kurang tepat, karena tidak adanya penjelasan dan kriteria desa dapat diubah menjadi kelurahan, serta status dan asumsi tentang kelurahan dinilai lebih sesuai.

Dengan adanya perbenturan Peraturan perundang-undangan yang silih berganti, maka dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, yang diharapkan dapat mengobati otonomi yang sedang sakit akibat peraturan perundang-undangan yang kurang akomodatif. Berangkat dari pengalaman dengan pemberlakuan berbagai peraturan perundang-undangan tentang Otonomi Daerah yang menimbulkan implikasi konflik luar biasa di tengah masyarakat, maka dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, khususnya dalam Pemerintahan Desa dapat sedikit ada keselarasan antara Kepala Desa, perangkat Desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD).

Sebagaimana diatur dalam Pasal 12 mengatakan bahwa yang dimaksud Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa, adapun Kepala Desa mempunyai kewenangan yang sangat riil terhadap Badan Perwakilan Desa yaitu sebagaimana diatur dalam Pasal 14 Ayat (2) mengatakan bahwa: Kepala Desa dalam menyelenggarakan Pemerintahan Desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD, hal ini yang mengisyaratkan adanya keselarasan antara Kepala Desa dengan BPD, kalau dibandingkan Dengan Peraturan perundang-undangan yang terdahulu. yaitu BPD dapat memberhentikan Kepala Desa atas dasar mosi tidak percaya. yang dikembangkan. Berdasarkan hal inilah seharusnya dengan keluarnya Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 para Anggota BPD dituntut sumber dayanya harus sejajar dengan Kepala Desa diharapkan dapat melaksanakan tugas pemerintahan Desa bersama-sama dengan Kepala Desa. dapat berjalan dengan

lancar. Dengan bergesernya penguatan kekuatan Lembaga Pemusyawaratan Desa tersebut seharusnya menimbulkan konsekuensi logis berupa tuntutan agar para anggota BPD memiliki kemampuan yang memadai dalam menjalankan fungsi utamanya dalam mewujudkan pemerintahan desa yang baik dan akuntabel serta menghasilkan kebijakan publik yang berkualitas dan berbobot yang berpihak pada kepentingan rakyat.

Dengan demikian pengaturan Desa yang ada dalam kedua Undang-undang tersebut, baik UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No.32 Tahun 2004, tidak sama sekali terdapat perubahan yang begitu signifikan. Pengaturan desa hanya diatur yang bersifat pokok semata. Selain aspek demokrasi yang menjadi landasan kedua Undang-undang tersebut, adalah aspek peningkatan administrasi desa. Menurut Mashuri Maschab,²⁴ peningkatan administrasi sebagai upaya untuk meningkatkan akuntabilitas dan transparansi penyelenggaraan pemerintahan Desa, dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, maka desa juga bisa diharapkan melaksanakan pengelolaan keuangan Desa dan kekayaan Desa dengan lebih baik. Karna sebagai kesatuan masyarakat yang otonom, desa memiliki sumber-sumber dan pendapatan sendiri. Pengaturan administrasi pemerintahan dan keuangan desa tersebut dimaksudkan agar sumber-sumber keuangan Desa yang terbatas tersebut bisa digunakan dengan lebih efektif dan efisien.

Lebih lanjut Mashuri Menambahkan, perbedaan yang terdapat dari kedua Undang-undang tersebut hanya bersifat teknis, sehingga tidak dapat menimbulkan perbedaan yang prinsipil. Diantaranya sebagai berikut:

1. Desa dirumuskan sebagai masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat masyarakat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari definisi perubahan yang ada lebih bersifat redaksional tanpa perubahan makna yang signifikan.
2. Desa yang semula ditentukan hanya ada di daerah kabupaten, kemudian juga bisa berada di wilayah perkotaan.
3. Badan Perwakilan Desa dirubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa. Meskipun tidak lagi merupakan lembaga perwakilan masyarakat desa, tetapi fungsinya masih sama yaitu membuat peraturan desa bersama-sama dengan Kepala Desa dan menjadi penampung dan penyalur aspirasi masyarakat desa.

24 Mashuri Maschab, 2013, *Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia*, cetakan I , Yogyakarta,:PolGov Fisipol UGM, hlm. 146

4. Desa boleh membuat lembaga yang bisa memberikan keuntungan material/ finansial yang merupakan Badan Usaha Milik Desa (BUMD)
5. Masa jabatan Kepala Desa dan Badan Perwakilan Desa yang semula samasama 5 tahun dirubah menjadi 6 tahun.

Selain yang terdapat dalam UU No. 22 Tahun 1999, dan UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Desa juga di atur dalam UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. akan tetapi dalam Undang-undang ini, Desa hanya diatur dua Pasal saja. Pengaturan Desa diatur dalam BAB XVIII yang terdiri dari Pasal 371 dan Pasal 372.

Melihat pengatur Pemerintahan Desa dalam UU No.23 Tahun 2014, Desa tidak terlalu banyak menjadi pembahasan. Hal ini dikarenakan pembahasan Undang-undang ini bisa dibilang secara bersamaan dengan Undang-undang Desa yang baru pada tahun yang sama. Dalam Undang-undang ini terdapat dua inti pokok pembahasan. Pertama, pembahsan mengenai kedudukan dan posisi Desa. Kedua, pembahasan mengenai tugas pembantuan dari Pemerintahan di atasnya kepada Desa, berikut dengan mekanisme pendanaannya. Jika dapat dipahami dalam Pasal (1) desa dimasukkan dalam pembahasan UU No.23 Tahun 2014, karena Desa berada dalam wilayah Kabupaten/Kota. Oleh karena itu pada pasal selanjutnya mengenai pengaturan Desa diserahkan pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang Desa. Mengenai kewenangan dan hubungan Desa dengan Daerah dalam Undang-undang ini, hanya berkaiatan dengan tugas pembantuan. Dalam Pasal 372 ayat (1) Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dapat menugaskan sebagian urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan kepada Desa. Yang menjadi menarik di sini adalah hubungan tugas pembantuan yang diberikan Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Desa “dapat” menugaskan sebagian urusan Pemerintahan. Dalam frasa “dapat” ini bisa dimaknai bahwa pemerintahan yang memberikan penugasan boleh memberikan, dan boleh tidak. Hal ini berbeda dengan Undang-undang sebelumnya. Dengan demikian dalam UU N0.23 Tahun 2014 ini, memberikan sinyal yang kuat untuk mengembalikan desa sebagai wilayah otonom asli, berdasarkan hak asal-usul, dan adat istiadat.

Begitu juga mengenai pendanaan untuk menjalankan penugasan dari pemeberi tugas, dalam hal ini Pemerintah, atau Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Desa disertakan dan dibebankan pada APBN dan APBD. Apabila Desa melaksanakan Tugas Pembantuan urusan Pemerintah, maka dibiayai melalui APBN. Sedangkan jika meliputi urusan Pemerintahan Provinsi

maka pendanaannya dibebankan pada APBD Provinsi. Begitu juga dengan urusan pemerintah Kabupaten/Kota, maka pendanaannya dibebankan pada APBD Kabupaten/Kota.

A. HUBUNGAN DAERAH DAN DESA SEBELUM DAN SESUDAH UU NO.6 TAHUN 2014

Setelah penantian yang cukup lama atas lahirnya Undang-undang Desa yang mengatur Desa secara tersendiri, dan pada akhirnya pada tanggal 15 Januari 2014, lahirlah UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa, resmi diundangkan. Walaupun proses lahirnya Undang-undang ini syarat dengan drama politik di Senayan yang begitu menguras energi, bahkan dalam proses pembahasannya mengenai konsep Undang-undang ini tarik menarik kepentingan. Belum lagi lahirnya UU No.6 Tahun 2014 ini lahir pada tahun Pemilu, dan Undang-undang tersebut cenderung dijadikan komoditas politik, sehingga hampir semua partai politik berlomba-lomba mengklaim bahwa Undang-undang Desa sebagai jerih payah dan pengorbanan dari partainya masing-masing. Terlepas dari itu semua, Undang-undang ini memberikan angin segar dalam kehidupan berdemokrasi, khususnya warga masyarakat Desa. Lahirnya UU No.6 Tahun 2014 memberikan payung hukum yang lebih kuat ketimbang pengaturan Desa yang diatur dalam Undang-undang sebelumnya.

Akan tetapiuforia masyarakat atas lahirnya UU No.6 Tahun 2014, baik itu yang didengungkan diberbagai media, forum seminar dan diskusi di lingkungan akademisi dan penggiat Desa, hanya terpusat pada besaran alokasi dana yang diterima desa dari negara. Padahal dalam undang-undang tersebut tidak hanya persoalan dana semata, akan tetapi banyak hal yang lebih luas lagi yang menjadi fokus desa ke depan. Seperti Pemerintahan Desa, Pembangunan Desa, dan Pemberdayaan Masyarakat Desa, sumberdaya alam Desa, dan lain sebagainya.

Sebelumnya hubungan desa dengan daerah yang selama ini, melalui pengaturan UU No.22 Tahun 1999, dan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan daerah, kurang begitu jelas dan cenderung parsial. Walaupun desa dalam definisinya ditegaskan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mengatur dan mengurus urusan kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat. Akan tetapi Desa pada kenyataannya tetap dalam himpitan Pemerintahan Daerah dan tidak jarang Desa melaksanakan kewenangan sisa dari Pemerintahan Daerah. Meskipun Desa tidak lagi bertanggungjawab kepada Bupati melainkan kepada rakyat langsung melalui BPD, namun disisi lain di luar urusan pemerintahan, semisal yang berkaitan dengan pembangunan, pemberdayaan, dan pemanfaatan

aset-aset sumber daya alam, Desa masih saja dapat dikendalikan pemerintahan di atasnya. Artinya desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mandiri dan otonom tidak sepenuhnya diberikan, karena Desa diatur dalam satu perturan yang bersamaan dengan Pemerintah Daerah. selama ini hubungan Desa hanya berhenti di daerah, hal demikian yang membedakan dengan UU No.6 Tahun 2014, yang mengatur hubungan Desa tidak hanya di Daerah melainkan juga hubungan dengan pemerintah Pusat. misal hubungan kewenangan menjalankan tugas pembantuan Pemerintah, dan hubungan keuangan yang bersumber dari APBN.

Secara normatif UU No.22 Tahun 1999 ini, menempatkan desa tidak lagi sebagai pemerintahan terendah di bawah camat, melainkan kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul desa. Walaupun desa tidak lagi berada di bawah kecamatan, akan tetapi dalam Undang-undang ini desa berada dalam kewenangan kabupaten. Implikasinya adalah desa berhak membuat regulasi desa sendiri untuk mengelola barang-barang publik dan kehidupan desa, sejauh belum diatur oleh kabupaten.²⁵ Walaupun desa diberi kewenangan mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, tetapi dalam sifatnya, desa tetap saja memperoleh sisa dari pemerintah kabupaten dan kecamatan. Tentu UU No.22 Tahun 1999, tidaklah sempurna sebagaimana yang dicita-citakan, terdapat banyak kekurangan di dalamnya, khususnya mengenai kedudukan desa. Jika desa dilihat dari desain desentralisasi, UU No.22 Tahun 1999 hanya memberikan “cek kosong” pengaturan desa kepada Kabupaten/Kota, Undang-undang ini membuat kabur alias tidak jelas posisi desa karena mencampuradukkan antara prinsip *self governing community* (otonomi asli) dan *local selfgovernment* (desentralisasi) tanpa batas-batas perbedaan yang jelas. Pengakuan desa sebagai *self governing community* (otonomi asli) lebih bersifat simbolik dan nostalgia, ketimbang substantif. Setelah UU 22/99 ini dijalankan, tidak serta merta diikuti dengan pemulihan otonomi asli desa, terutama otonomi dalam rangka mengelola hak ulayat desa adat.

Di dalam UU No.22 Tahun 1999, yang mengatur tentang pembentukan dan penghapusan Desa. Bahwa desa dapat dibentuk, dihapus, dan/atau digabung dengan memperhatikan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan Pemerintah Kabupaten dan DPRD. Kemudian dasar demikian itu ditetapkan dengan Peraturan Daerah melalui Ayat (2) sebagaimana yang berbunyi; Pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan Desa, sebagaimana dimaksud pada ayat (1),

25 Kushandajani, 2008, *Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial Dalam Perspektif Sosial-Legal*, (Semarang, Jurusan Ilmu Politik FISIP UNDIP) hlm.483

ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Dengan demikian kaitnya cengkaman daerah begitu terlihat, dan standar Desa dapat dihapus atau digabungkan, atau juga diubah menjadi status kelurahan tidak secara jelas dan detail dibahas dalam Undang-undang ini.

Semisal dalam hal kewenangan, dalam UU No.22 Tahun 1999, Kewenangan Desa terdapat tiga kewenangan. Diantara kewenangan tersebut meliputi; 1) kewenangan yang sudah ada berdasarkan ha asal-usul Desa. 2) kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah. 3) tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan/ atau Pemerintah Kabupaten. Dalam Pasal ini terlihat hubungan Desa dan Daerah, bahwa Desa masih mendapatkan kewenangan sisa dari Pemerintah Daerah, selain tugas pembantuan dan kewenangan desa sendiri yang berdasarkan hak asal-usul Desa. Selain yang terdapat dalam UU No.22 Tahun 1999, juga terdapat pula dalam UU No.32 Tahun 2004, dan UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Terdapat perbedaan mendasar antara UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.32 Tahun 2004. Dalam konteks otonomi desa, terdapat perubahan yang positif dalam UU No.32 Tahun 2004, lalu kemudian dilanjutkan dengan PP No.72 Tahun 2005. Perubahan tersebut meliputi; Pertama, ditentukannya pemilihan langsung bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah. Konsep pemilihan langsung tersebut merupakan pilihan paling logis dalam rangka demokrasi, dikarenakan aspirasi rakyat tidak mungkin lagi direduksi oleh kepentingan parpol. Kedua, pengaturan tentang kewenangan yang menurut Pasal 206 jo. Pasal 7 PP No.72 Tahun 2005, rasanya lebih komprehensif, karena implikasi yuridisnya juga diatur dalam Pasal 10 ayat (3) di mana desa mempunyai hak menolak pelaksanaan tugas pembantuan yang tidak disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia. Ketiga, dalam pengaturan UU No.32 Tahun 2004, menegaskan bahwa daerah akan mendapatkan bagian (alokasi). Hal demikian tentu berbeda dengan Undang-undang sebelumnya yang menggunakan istilah bantuan keuangan. Bagian keuangan desa secara relatif pasti telah ditentukan dalam Pasal 68 PP No. 72 Tahun 2005,yaitu sebesar minimal 10% dari hasil bagi pajak dan bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima Kabupaten/Kota.

1. Hubungan Sistem dan Organisasi Pemerintahan

Hubungan Desa dan daerah yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang ada masih terdapat tari menarik (*spaning*). Dengan demikian patut kiranya

hubungan antara desa dan daerah dilihat dari susunan pemerintahannya. Berdasarkan landasan konstitusional, lahirnya Undang-undang pasca reformasi tidak jauh-jauh dengan semangat reformasi, terutama di bidang hukum, politik, dan ekonomi. Semisal UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, merupakan anak dari reformasi saat itu, sehingga konsep dan struktur pemerintahannya tentu bertolak belakang dengan rezim sebelumnya. Tuntutan otonomi seluasluasnya merupakan embrio dari Undang-undang ini, yang semula dari arah otonomi yang sentralistik menuju otonomi yang terdesentralisasi. Organisasi pemerintahan Daerah dan Desa dalam UU No.22 Tahun 1999. Dalam Undang-undang ini mengenai bentuk dari Pemerintahan daerah dibagi menjadi dua bagian; Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten dan Kota. dalam Pasal 4 disebutkan, dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun Daerah Provinsi, Daerah kabupaten, dan daerah Kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Selanjutnya, daerah-daerah sebagaimana pada ayat (1) masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai herarkhi satu sama lain.

Sedangkan susunan Pemerintahan Daerah terdiri dari Pemerintahan Eksekutif dan Pemerintahan Legislatif. Sebagaimana dalam Pasal 14 Ayat (1,2) disebutkan, di daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintahan Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. kemudian, Pemerintahan Daerah terdiri atas kepala daerah beserta perangkat lainnya. Dan masing-masing badan memiliki tugas, wewenang yang berbeda-beda. Adapun tugas dan wewenang DPRD meliputi; a) memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Wali Kota. b) memilih anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat dari utusan Daerah. c) mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota. d) bersama dengan Gubernur, Bupati, Walikota, membentuk Peraturan Daerah. e) bersama dengan Gubernur, Bupati, Walikota menetapkan anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. f) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan daeran dan Peraturan Perundang-undangan lain, pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati, dan Walikota, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja daerah, kebijakan pemerintah daerah, dan pelaksanaan kerjasama internasional daerah. g) memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan daerah, h) menampung dan menindaklanjuti aspirasi daerah dan masyarakat.

Selain dari Badan Legislatif Daerah, Pemerintahan Daerah terdapat Badan Eksekutif Daerah yang menjadi pelaksana Pemerintahan daerah. Badan eksekutif Daerah dipimpin oleh Kepala Daerah sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah. dan dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, Kepala Daerah bertanggung jawab kepada Badan Legislatif Daerah. Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi, sedangkan Bupati dan Walikota bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota. sebagaimana Pasal 31 menyebutkan. 1) Kepala, Daerah Provinsi disebut Gubernur, yang karena jabatannya adalah juga sebagai wakil Pemerintah. (2) Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai Kepala Daerah, Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi. (3) Tata cara pelaksanaan pertanggungjawaban, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ditetapkan dengan Peraturan Tata Tertib DPRD sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah. (4) Dalam kedudukan sebagai wakil pemerintah, gubernur berada di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur. (5) Tata cara pelaksanaan pertanggungjawaban, sebagaimana dimaksud pada ayat. (4) ditetapkan oleh Pemerintah. Adapun masa jabatan kepala daerah adalah lima tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan.

Selain Badan Eksekutif dan Badan Legislatif Daerah, dalam susunan Pemerintahan Daerah terdapat pula Perangkat Daerah, yang terdiri dari Sekretaris Daerah, Dinas Daerah, dan lembaga teknis Daerah lainnya, sesuai dengan kebutuhan Daerah. mengenai pertanggungjawaban tugas dari masing-masing perangkat daerah bertanggungjawab kepada Kepala Daerah. Adapun Pemerintahan Desa dalam struktur dan organisasi Pemerintahannya tidak jauh berbeda dengan susunan pemerintahan Daerahnya. Pasal 94 menyatakan. Di desa dibentuk Pemerintahan Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintahan Desa. Lalu bagian kedua dijelaskan dengan Pasal yang berbeda. (1) Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan perangkat Desa. (2) Kepala Desa dipilih langsung oleh Penduduk Desa dari calon yang memenuhi syarat. (3) Calon Kepala Desa yang terpilih dengan mendapatkan dukungan suara terbanyak, sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ditetapkan oleh Badan Perwakilan Desa dan disahkan oleh Bupati. Adapun masa jabatan Kepala Desa paling lama sepuluh tahun atau dua kali masa jabatan, dan Kepala Desa memiliki tugas dan kewajiban yang diantaranya; memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa, membina kehidupan masyarakat Desa, membina perekonomian Desa, memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat Desa, dan mendamaikan perselisihan masyarakat di Desa, dan mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa

hukumnya. Sedangkan dalam melaksanakan tugas dan kewajiban, Kepala Desa bertanggungjawab kepada rakyat Desa melalui Badan Perwakilan Desa (BPD). Sedangkan dalam pelaksanaan tugas, kepala desa menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada bupati. Sedangkan Badan Perwakilan Desa (BPD) atau disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan Desa.

Dengan demikian, dalam sistem pemerintahan antara Daerah dan Desa tidaklah sama, setidaknya dalam UU No. 22 Tahun 1999 ini terdapat beberapa perbedaan dalam sistem Pemerintahannya, diantaranya:

- a. Kepala daerah dipilih oleh DPRD, sedangkan Kepala Desa dipilih langsung oleh rakyat Desa.
- b. Kepala Daerah bertanggung jawab kepada DPRD, sedangkan Kepala Desa bertanggung jawab kepada rakyat Desa melalui DPD.
- c. Fungsi, tugas dan wewenang DPRD lebih kuat ketimbang tugas dan wewenang Badan Perwakilan Desa (BPD).

Secara garis besar, kedudukan dan hubungan Desa dalam Undang-undang No.22 Tahun 1999, tidaklah terlalu rinci dan lemah. Hal semacam itu, tidaklah sesuai dengan cita-cita Desa sebagai kesatuan masyarakat hukum, dan mengembalikan Desa sebagai otonomi asli yang berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat.

Selain dalam UU No.22 Tahun 1999, Hubungan antara Daerah dan Desa juga terdapat dalam UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, pengertian pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut atau berdasarkan desentralisasi. Pemerintahan mengandung arti sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan pemerintah daerah dan DPRD. Ditinjau dari aspek wewenang, pemerintah daerah otonom menyelenggarakan dua aspek otonomi. Pertama, Penyerahan penuh adalah penyerah baik tentang asas-asasnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang cara menjalankan kewajiban (pekerjaan), semua diserahkan pada pemerintah daerah. Sedangkan penyerahan tidak penuh, hanya cara menjalankan saja, sedangkan asas-asas atau prinsip-prinsipnya ditetapkan oleh pemerintah pusat. bentuk yang kedua ini disebut dengan tugas pembantuan (*medebewind atau zelfbestuur*).²⁶

26 Ateng Syafrudin, 2006, *Kapita Selekta; Hakikat Otonomi dan Desentralisasi Dalam Pembangunan Daerah*, Yogyakarta, Citra media, hlm. 2-3

Pengertian pemerintah berdasarkan UU 32/2004, secara *positiefrechtelijk* dibedakan antara pemerintah pusat dan daerah. pemerintah pusat diartikan sebagai perangkat Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden dan dibantu oleh Menteri-menteri. Pemerintah daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai eksekutif daerah. pengertian-pengertian yuridis tersebut menunjukkan satu persamaan. Pemerintah semata-mata diartikan sebagai penyelenggara kekuasaan eksekutif atau administrasi negara. Pengertian pemerintahan pusat dalam arti luas dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan negara pada umumnya. Pengertian itu berbeda jika dilihat dari perspektif hubungan pusat dan daerah. yakni pemerintah pusat hanya dalam arti sempit yaitu penyelenggara kekuasaan eksekutif.²⁷ Pemerintah daerah terdiri dari Kepala Daerah dan perangkat Daerah lainnya, yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Kepala Daerah, dan Perangkat Daerah.²⁸

Undang-undang selanjutnya yang merupakan turunan dari Pasal 18 UUD adalah UU No.32 Tahun 2004, terdapat prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintah daerah yaitu: a) digunakannya asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan; b) penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan diranah kabupaten dan kota; c) asas tunggal pembantuan yang dapat dilaksanakan di daerah provinsi, daerah kabupaten, daerah kota, dan desa; d) berdasarkan UU 32/2004 ini, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Dan dalam undang-undang ini, membagi wilayah negara atas Provinsi, Kabupaten/Kota, dan Desa. Sedangkan Institusi Kecamatan ditempatkan selaku daerah otonom sekaligus masih tetap ditempatkan selaku daerah otonom sekaligus wilayah administrasi. Kabupaten dan Kota adalah sebagai daerah otonom. Hal ini yang dikatakan ketentuan dalam UU No.32 Tahun 2004 tidak jauh berbeda dengan UU No.22 tahun 1999, secara struktur dan mekanisme penyelenggaraan pemerintah daerahnya.²⁹

Sedangkan sistem dan susunan Pemerintahan Desa dalam UU No. 32 Tahun 2004, tidak jauh berbeda dengan sistem Pemerintahan Desa yang ada dalam UU No. 22 Tahun 1999. Akan tetapi dalam Desa dalam UU No.32 Tahun 2004 terdapat

27 Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonom Daerah*. Yogyakarta: PSH UII, hlm. 104

28 Deddy Supriyadi Bratakusumah dan Dadang Solihin, 2004, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, hlm. 13

29 Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum... diikuti dari Zayanti Mndasari, Politik Hukum Pemerintahan Desa*. Tesis FH UII, Yogyakarta. 2015. hlm.54

sedikit perbedaan beberapa nomenklatur Pemerintahannya. Pasal 200 ayat (1) disebutkan, dalam pemerintahan daerah kabupaten/kota dibentuk pemerintahan desa yang terdiri dari pemerintahan desa dan Badan Permusyawaratan Desa. Badan Legislatif di Desa yang semula Badan Perwakilan Desa berubah menjadi Badan Permusyawaratan Desa, sedangkan tugas dan wewenangnya tetap sama. Dalam Pasal 202 (1) disebutkan, Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa dan Perangkat Desa. (2) perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Mengenai jabatan Kepala Desa yang semula maksimal sepuluh tahun dan dua kali jabatan, akan tetapi dalam UU No.32 Tahun 2004, jabatan Kepala Desa enam tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya.

Dengan demikian dalam UU No.32 Tahun 2004, pengaturan Desa, terutama struktur dan sistem pemerintahannya tidaklah jauh berbeda dengan Undang-undang sebelumnya, bahwa hubungan sistem Pemerintahan Daerah dan Desa di dalam kedua Undang-undang tersebut sebatas hubungan formal. Setelah UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Desa juga dibahas dalam Undang-undang terbaru Pemerintahan Daerah. yakni UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. akan tetapi Undang-undang ini tidaklah terlalu membahas secara rijit tentang Desa. Terdapat dua Pasal di dalamnya yang membahas kedudukan desa, dan penugasan Pemerintah, Pemerintahan Daerah kepada Desa. Sehingga ketentuan yang berlaku dalam undang-undang ini hanya memberikan sinyal bahwa desa akan diatur, dikembalikan melalui peraturan perundang-undangan secara tersendiri.

2. Hubungan Kewenangan

Selain hubungan struktur pemerintahan pemerintahan antara Daerah dan Desa, terdapat hubungan kewenangan. Kewenangan yang diatur dalam UU No.22 Tahun 1999, UU No.32 Tahun 2004, UU No.23 Tahun 2014, dan yang terakhir hubungan yang diatur dalam UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa. Jika dalam UU No. 22 Tahun 1999, kewenangan Desa mencakup; a) kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa. b) kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah. c) tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten. Sedangkan tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten kepada Desa disertai dengan pembiayaan, saran dan prasarana, serta sumberdaya manusia. Sedangkan kewenangan yang meliputi kewenangan daerah dalam UU No.22 Tahun 1999 meliputi; (1) Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam

seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. (2) Kewenangan bidang lain, sebagaimana dimaksud pada ayat (1), meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional. Kemudian dilanjutkan pasal selanjutnya mengenai kewenangan; (1) Kewenangan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut. (2) Kewenangan Pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur dalam rangka dekonsentrasi harus disertai dengan pembiayaan sesuai dengan kewenangan yang dilimpahkan tersebut.

Melihat tiga kewenangan desa yang telah disebutkan di atas, diantaranya kewenangan berdasarkan hak asal-usul Desa, seperti gotong-royong, musyawarah desa, dan pelestarian adat istiadat, dan yang lainnya adalah merupakan kewenangan desa untuk selalu di jaga dan dilestarikan. Kemudian dua sisa kewenangan desa adalah erat kaitannya dengan hubungan Daerah. jelas terlihat Desa hanya menjalankan sisa dari pemerintahan di atasnya, baik dalam rangka desentralisasi dan dekonsentrasi atau tugas pembantuan.

Sedangkan hubungan kewenangan Desa yang berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

- a. urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa.
- b. urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.
- c. tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota.
- d. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundangperundangan diserahkan kepada desa.

Kemudian dalam hal urusan kewenangan yang meliputi tugas pembantuan yang menjadi kewenangan desa, maka Tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota kepada desa disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Melihat kewenangan desa di atas, maka hubungan daerah dan desa dalam hal kewenangan

tidak jauh berbeda dengan Undang-undang sebelumnya. Desa hanya kepanjangan tangan dari pemerintah di atasnya, dan hubungannya sebatas hubungan penugasan semata.

Hal demikian berbeda jauh dengan kewenangan Desa dalam UU No.6 Tahun 2014 Tentang Desa. kewenangan desa sebagaimana diatur dalam Undang-undang tersebut menjadi bab tersendiri, dalam Bab IV yang meliputi: Kewenangan Desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa. sedangkan Kewenangannya meliputi:

- a. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b. kewenangan lokal berskala Desa;
- c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
- d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Kemudian dilanjutkan dengan Pasal selanjutnya; Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a dan huruf b diatur dan diurus oleh Desa. Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf c dan huruf d diurus oleh Desa. mengenai penugasan yang diberikan kepada Desa diatur dan disebutkan.

- a. Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada Desa meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.
- b. Penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai biaya.

Dengan demikian kewenangan desa yang ada dalam UU No.6 Tahun 2014 ini, sedikit luas ketimbang Undang-undang sebelumnya. Hal demikian menunjukkan bahwa desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang menagtur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri secara mandiri. Bahwa desa dalam upaya mensejahterakan, membangun, dan membina masyarakat Desa benar-benar akan terwujud desa yang demokratis, mandiri, dan partisipatoris.

3. Hubungan Keuangan

Dalam menjalankan sebuah sistem pemerintahan, maka hubungan keuangan merupakan sebuah elemen yang penting. Berdasarkan undang-undang yang sudah ada, sumber dan pendapatan Desa sangatlah minim dan tidak untuk cukup untuk membangun, mensejahterakan dan membina masyarakat desa. Hal demikian yang menjadi penting bagaimana hubungan keuangan Daerah dan Desa melalui Peraturan perundang-undangan yang sudah ada. Berdasarkan UU No.22 Tahun 1999, keuangan dan pendapatan desa bersumber dan terdiri dari

- a. Pendapatan Asli yang meliputi;
 - 1) Hasil usaha desa;
 - 2) hasil kekayaan desa.
 - 3) hasil swadaya dan partisipasi,
 - 4) hasil gotong royong, dan
 - 5) lain-lain pendapatan asli desa yang sah.
- b. Bantuan dari pemerintah kabupaten yang meliputi:
 - 1) Bagian dari perolehan pajak dan distribusi daerah
 - 2) Bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh pemerintah kabupaten.
- c. Bantuan dari pemerintah dan pemerintah provinsi,
- d. Sumbangan dari pihak ketiga, dan
- e. pinjaman Desa.

Sumber pendapatan yang dimiliki dan dikelola oleh desa tidak dibenarkan diambil alih Pemerintah atau Pemerintah Daerah. Pemberdayaan potensi desa dalam meningkatkan pendapatan desa dilakukan antara lain dengan pendirian Badan Usaha Milik Desa, kerjasama dengan pihak ketiga, dan kewenangan melakukan pinjaman. Sumber pendapatan desa dikelola melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Kegiatan pengelolaan APBDesa yang ditetapkan setiap tahun meliputi penyusunan anggaran, pelaksanaan tata usaha keuangan, dan perubahan serta perhitungan anggaran. Kepala Desa bersama Badan Perwakilan Desa menetapkan APBDesa setiap tahun dengan peraturan Desa. Pedoman penyusunan APBDesa ditetapkan oleh Bupati. Tata cara dan pungutan objek pendapatan dan belanja desa ditetapkan bersama antara Kepala Desa dan Badan Perwakilan Desa. Desa dapat memiliki badan usaha sesuai dengan peraturan perundang-undangan.³⁰

30 Ni'matul Huda, 2015, "*Hukum Pemerintahan Desa; Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*", Malang: Setara Press, Malang, hlm.183

Mengenai keuangan Desa berdasarkan UU No.32 Tahun 2004, ini sedikit berbeda dengan pengaturan dalam Undang-undangnya. Pengaturan keuangan dalam Undang-undang ini lebih baik dan mempertimbangkan posisi Desa. Melalui Pasal 212 yang menyebutkan:

- a. Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban Desa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik desa berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban.
- b. Hak dan kewajiban sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) menimbulkan pendapatan, belanja dan pengelolaan keuangan Desa.
- c. Sumber pendapatan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas:
 - 1) pendapatan asli Desa
 - 2) bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota
 - 3) bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota.
 - 4) bantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.
 - 5) hibah dan sumbangan dari pihak ketiga.
- d. Belanja desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) digunakan untuk mendanai penyelenggaraan pemerintah desa dan pemberdayaan masyarakat desa.
- e. Pengelolaan keuangan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan oleh kepala desa yang dituangkan dalam peraturan desa tentang anggaran pendapatan dan belanja desa.

Pengaturan keuangan dalam Undang-undang ini dalam rangka mensejahterakan masyarakat desa, pemberdayaan, dan pembangunan desa tidak hanya bersumber dari pendapatan asli desa semata. Akan tetapi bersumber dan bantuan yang lain, baik itu melalui Pemerintah (APBN) dan Pemerintah Daerah (APBN) sebagai wujud dari otonomi dan desentralisasi. Oleh karena itu, sama hal ini tidak jauh berbeda dengan pendapat Mashuri Maschab, bahwa dalam Pasal 212 ayat (3), desa mendapatkan bagian dari pajak daerah dan retribusi daerah serta bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota. dana yang diberikan kepada setiap dari APBN dan APBD kabupaten/kota yang disebut Alokasi Dana Desa (ADD) ini merupakan hak desa, sehingga sangat berbeda dengan program Bantuan Desa pada masa Orde Baru yang dikesankan sebagai kebaikan atau kemurahan Pemerintah.

Selain dari pada itu, pengaturan keuangan desa secara teknis diatur dalam PP No.72 Tahun 2005. Pasal 67 menyebutkan:

- a. Penyelenggaraan urusan pemerintahan desa yang menjadi kewenangan desa didanai dari anggaran pendapatan dan belanja desa, bantuan pemerintah dan bantuan pemerintah daerah.
- b. Penyelenggaraan urusan pemerintah daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa didanai dari anggaran pendapatan dan belanja daerah.
- c. Penyelenggaraan urusan pemerintah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa didanai dari anggaran pendapatan dan belanja negara.

Kemudian secara teknis pengaturan sumber dana desa diatur dalam Pasal 68 yang menyebutkan:

- a. Sumber pendapatan desa terdiri atas:
 - 1) pendapatan asli desa, terdiri dari hasil usaha desa, hasil kekayaan desa, hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli desa yang sah;
 - 2) bagi hasil pajak daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) untuk desa dan dari retribusi Kabupaten/Kota sebagian diperuntukkan bagi desa;
 - 3) bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota untuk Desa paling sedikit 10% (sepuluh per seratus), yang pembagiannya untuk setiap Desa secara proporsional yang merupakan alokasi dana desa;
 - 4) bantuan keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan;
 - 5) hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat.
- b. Bantuan keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud ayat (1) huruf d disalurkan melalui kas desa.
- c. Sumber pendapatan desa yang telah dimiliki dan dikelola oleh desa tidak dibenarkan diambil alih oleh pemerintah atau pemerintah daerah

B. IMPLIKASI OTONOMI DESA DALAM UU NO.22 TAHUN 1999 DAN UU NO.32 TAHUN 2004

Desa disebut sebagai otonomi asli diantara salah satunya adalah karena desa memiliki aparatur pemerintahan sendiri, keanekaragaman dan lain-lain. Adapaun

susunan, tata cara diurus sendiri berdasarkan tradisi dan adat istiadat setempat. Berdasarkan definisi desa, terdapat tiga unsur pokok penting di dalamnya; *Pertama*, desa sebagai kesatuan masyarakat hukum. *Kedua*, desa memiliki hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa. *Ketiga*, diakuinya hak asal-usul dan adat istiadat masyarakat desa. dengan demikian dari ketiga unsur pokok penting tersebut, desa merupakan otonomi asli.

Ketika rezim Orde Baru berakhir, dengan di diangkatnya BJ. Habibie mejadi Presiden yang menggantikan Soeharto. Dikarenakan berbagai macam desakan untuk mereformasi diberbagai aspek, khususnya di bidang politik, hukum, dan ekonomi. Tidak berselang lama dari itu, terdapat tuntutan dari berbgai daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah dengan seluas-luasnya, bahkan tidak jarang dari mereka menuntut untuk memisahkan diri dari NKRI. Tidak harus menunggu lama, akhirnya dikeluarkanlah dan ditetapkanlah UU No.22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah. Keluarnya Undang-undang tersebut yang mengatur Pemerintahan Daerah dan didalamnya juga mengatur tentang Desa, maka terdapat dua Undang-undang sebelumnya tidak aktif kembali, yakni UU No.5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, dan UU No.5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa.

Akibat penyelenggaraan otonomi daerah yang luas, kemudian juga berimbas kepada penyelenggaraan Pemerintahan di Desa. karena sebelumnya Desa diatur melalui peraturan perundang-undangan tersendiri, maka karena ditetapkannya UU No.22 Tahun 1999, Desa menjadi satu paket di dalam Undang-undang tersebut. Maka salah satu implikasi dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah terbukanya ruang untuk pembentukan daerah otonom baru. Sebelum reformasi saja provinsi di Indonesia terdapat 27 Provinsi, akan tetapi sampai tahun 2013 Provinsi di Indonesia berjumlah 34 Provinsi, dan 546 kota/kabupaten.

Definisi Desa yang dirumuskan dalam Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tersebut menegaskan kedudukan Desa sebagai lembaga yang otonom. Meski tidak secara eksplisit disebutkan bahwa Desa memiliki aparatur pemerintahan sendiri dan sumber-sumber pendapatan sendiri, tetapi dengan diakuinya hak asal-usul dan adat istiadat desa sudah berarti bahwa Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang otonom. Karena menurut Pendapat Mashuri Maschab¹⁸², karena desa suatu unit pemerintahan yang otonom, maka persyaratan pokok bagi Desa, hendaknya harus memiliki:

1. Aparatur sendiri, di mana kepala desa dan perangkat desa yang lain dipilih/ diangkat dari kalangan warga dan oleh warga desa sendiri. Dan mereka bukan menjadi bagian dari unit pemerintahan keamatan dan kabupaten.

2. Desa secara turun-temurun mempunyai urusan-urusan rumah tangga dalam kehidupan warga sendiri dan undang-undang memberikan wewenang untuk mengelolanya berdasarkan adat istiadat yang berlaku.
3. Desa memiliki sumber-sumber pendapatan sendiri yang berasal dari aset atau harta milik desa (berupa lahan yang bisa berupa tanah, pertanian, tambak, hutan, danau, dll. Dan bangunan atau harta bergerak lainnya) maupun yang beraal dari warga desa sesuai dengan adat istiadat dan tradisi setempat sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Walaupun dalam UU No.22 Tahun 1999 mengatur desa dan mendefinisikan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum dan seterusnya. Akan tetapi Undang-undang ini belum memberikan makna yang positif dalam arti bisa menjadi dasar bagi berkembangnya pemerintahan desa yang otonom. Karena undang-undang ini mengatur tentang Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa dianggap sebagai Pemerintahan Daerah. oleh karena itu, pengaturan tentang Desa hanya berisikan ketentuan-ketentuan umum saja, dan tidak secara detail serta tidak menampakkan ciri-ciri Pemerintahan Desa.

Sebagaimana diulas pada bab sebelumnya, bahwa pengaturan Desa melalui UU No.22 Tahun 1999, dan UU No.32 tahun 2004 Tentang pemerintahan Daerah, tidak mengalami perubahan yang begitu signifikan. Walaupun desa dalam definisinya ditegaskan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mengatur dan mengurus urusan kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat. Akan tetapi Desa pada kenyataannya tetap dalam himpitan Pemerintahan Daerah dan tidak jarang Desa melaksanakan kewenangan sisa dari Pemerintahan Daerah. Meskipun Desa tidak lagi bertanggung jawab kepada Bupati melainkan kepada rakyat langsung melalui BPD, namun disisi lain di luar urusan pemerintahan, semisal yang berkaitan dengan pembangunan, pemberdayaan, dan pemanfaatan asset-aset sumber daya alam, Desa masih saja dapat dikendalikan pemerintahan di atasnya. Artinya desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mandiri dan otonom tidak sepenuhnya diberikan, karena Desa diatur dalam satu perturan perundang-undangan yang bersamaan dengan Pemerintah Daerah.

Secara normatif Desa tidak lagi sebagai pemerintahan terendah di bawah camat, melainkan kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan hak asal-usul desa. Walaupun desa tidak lagi berada di bawah kecamatan, akan tetapi dalam undang-undang ini desa berada dalam kewenangan kabupaten. Implikasinya adalah desa berhak membuat regulasi desa sendiri untuk mengelola barang-barang publik dan kehidupan desa,

sejauh belum diatur oleh kabupaten.¹⁸⁴ Walaupun desa diberi kewenangan mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri, tetapi dalam sifatnya, desa tetap saja memperoleh sisa dari pemerintah kabupaten dan kecamatan.

Desa sebagai subsistem dari Pemerintah dan Daerah atau Desa sebagai *self-governing-community* yang mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat yang berlaku, baik itu berdasarkan UU No.22 Tahun 1999, dan UU No.32 Tahun 2004, dalam rangka desentralisasi dan otonomi sejatinya bersifat setengah hati diberikan kepada Desa. Mengingat Desa merupakan wilayah “otonomi asli” walaupun secara eksplisit tidak dijelaskan di dalam kedua peraturan perundang-undangan tersebut, akan tetapi Desa lebih dulu ada dan berkembang ketimbang suatu gagasan NKRI. Dengan demikian perlunya pengakuan (rekognisi) dan subsidiaritas pada Desa dan Desa Adat yang masih berkembang di Indonesia. Sehingga nasib Desa dan Desa adat pasca reformasi, khususnya di bawah kedua Undang-undang tersebut masih terkatung-katung dan jauh dari mandat konstitusi UUD 1945.

Melihat pengaturan Desa dalam UU No.22 Tahun 1999, dan UU No.32 Tahun 2004 secara demikian, tentu terdapat beberapa implikasi terhadap Pemerintahan Desa. adapun implikasi undang-undang tersebut terhadap otonomi Desa, berimplikasi terhadap kedudukan, kewenangan, dan sistim keuangan Desa.

1. Kedudukan Desa

Di bawah UU No.22 Tahun 1999, dan UU No.32 Tahun 2004, kedudukan desa adalah kesatuan masyarakat hukum adat, hal ini sesuai dengan Pasal 18B ayat 2 UUD 1945. Akan tetapi di bawah UU No.32 Tahun 2004, menempatkan Desa di bawah kabupaten/kota. penempatan Desa di bawah kabupaten/kota berarti Desa menjadi subordinat kabupaten/kota dalam hubungan wilayah administrasi dan atau dekonsentrasi. Dengan demikiaan, Desa tidak jauh berbeda dengan kelurahan yang sama-sama berada di bawah kabupaten/kota. hal semacam ini pula tidak jauh berbeda dengan kedudukan Desa di bawah Undang-Undang No. 5 Tahun 1979. Disamping itu kewenangan Desa menjadi tidak mempunyai arti apa-apa ketika urusan asal-usul dan adatistiadat tidak bisa didefinisikan dan diidentifikasi secara jelas. Demikian halnya dengan urusan yang berasal dari penyerahan kabupaten/kota, yang sampai sekarang tidak pernah diserahkan Kepada Desa.³¹

31 Hanif Nurcholis, 2011, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta: Erlangga, hlm.222

Kedudukan Desa di bawah UU No.22 Tahun 1999, sedikit mengalami perubahan ketimbang Undang-Undang Desa di masa Orde Baru, yang cenderung menyeragamkan Desa seperti Desa di Jawa, dan bersifat sentralisasi. Sedangkan di bawah UU No.22 Tahun 1999, posisi Desa tidak lagi demikian, melainkan Desa diberikan posisi begitu longgar mengikuti desain Pemerintahan Daerahnya. Sehingga asumsi yang berkembang Desa di bawah UU No.22 Tahun 1999 bersifat devolutif-liberal dan cenderung mengarah pada desain federalistik. Sedangkan menurut Sutoro Eko, substansi dari UU No.32 Tahun 2004 justru lebih mendekati pada UU No.5 Tahun 1974, yang bersifat sentralistik-otokrasi-korporatis. Undang-undang ini bukan bermaksud untuk memperkuat desentralisasi dan demokrasi lokal, justru undang-undang ini mengarah pada resentralisasi, neokorporatisme dan rebirokratisasi terhadap daerah dan desa.

2. Kewenangan Desa

Jika kedudukan Desa di bawah UU No.22 Tahun 1999, dan UU No.32 Tahun 2004, sama sekali tidak menguntungkan terhadap posisi desa, bagaimana dengan kewenangan Desa. dalam UU No. 22 Tahun 1999 kewenangan diatur dalam Pasal 99, yang kewenangan Desa mencakup: 1). Kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa. 2) kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh Daerah dan Pemerintah. 3) tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan/atau Pemerintah Kabupaten.

Sedangkan hubungan kewenangan Desa yang berdasarkan UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

- a. urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa.
- b. urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.
- c. tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota.
- d. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Sekilas diamati, kewenangan desa yang ada dalam kedua undang-undang tidak terdapat perubahan yang substantif, melainkan hanya penambahan redaksional. Itu artinya, peran dominan Pemerintah Daerah terlalu kuat. Melalui tugas pembantuan dalam rangka menjalankan asas desentralisasi dan demokrasi lokal, Daerah selalu

menjadi bayang-bayang Desa dan Daerah mensubordinasi Desa. dengan demikian Desa tidak punya pilihan lain untuk menjalankan perintah undang-undang, dan hal-hal yang belum diatur dalam undang-undang tersebut memaksa Pemerintah untuk memeberikan jalur alternatif dengan mengeluarkan PP 72 Tahun 2005 Tentang Desa. Demikian itu terlihat dalam Penjelasan dalam undang-undang ini yang menyebutkan; Pengaturan lebih lanjut mengenai desa seperti pembentukan, penghapusan, penggabungan, perangkat pemerintahan desa, keuangan desa, pembangunan desa, dan lain sebagainya dilakukan oleh kabupaten dan kota yang ditetapkan dalam peraturan daerah mengacu pada pedoman yang ditetapkan Pemerintah.

Sebagaimana di jelaskan di muka, Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Undang-Undang ini mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa ataupun dengan sebutan lainnya dan kepada desa melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari Pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Sedang terhadap desa di luar desa geneologis yaitu desa yang bersifat administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa ataupun karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk, ataupun heterogen, maka otonomi desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari desa itu sendiri. Melihat dari penjelasan ini, mengembalikan Desa sebagai otonomi asli yang berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat, serta kewenangan Desa untuk mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat. Namun hal demikian bagi Desa sulit untuk bisa beradaptasi, menyesuaikan dengan aturan yang baru, karena Desa diatur di dalam peraturan perundang-undangan Pemerintahan Daerah.

Selain kewenangan yang sudah diatur dalam undang-undang, terdapat kewenangan yang belum diatur dan seharusnya diatur dalam Peraturan Perundang-undangan. Baik itu dalam UU No.22 Tahun 1999, atau UU No.32 Tahun 2004, yakni kewenangan lokal Desa berskala Desa. menimbang dan mengingat bahwa, Desa dalam undang-undang tersebut diakui dan diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum, serta mengakui keberadaan masyarakat hukum adat yang berdasarkan hak asal-usul. oleh karena itu kewenangan lokal berskala Desa haruslah ada. Yang dimaksud dengan kewenangan lokal berskala Desa adalah kewenangan mengatur dan mengurus masyarakat Desa yang telah dijalankan oleh Desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh Desa atau yang muncul karena perkembangan Desa

dan prakarsa masyarakat Desa, antara lain tambatan perahu, pasar Desa, tempat pemandian umum, saluran irigasi, sanitasi lingkungan, Pos pelayanan terpadu, sanggar seni dan belajar, serta perpustakaan Desa, dan jalan Desa.

Tidak adanya pengaturan tentang kewenangan tersebut, itu artinya setengah hati untuk mengakui keberadaan dan memberikan otonomi asli kepada Desa. padahal jika Desa diberikan kewenangan lokal berskala Desa tersebut, dapat dikatakan kewenangan yang efektif, karena lahir dan bersumber dari masyarakat desa, bukan kewenangan yang diberikan atau “di tugaskan” dari Pemerintah, dan atau Pemerintah Daerah seperti yang sudah-sudah, dan diamanatkan oleh Peraturan Perundang-undangan sebelumnya. Desa yang merupakan otonomi asli, dan mengakui keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat yang berdasarkan hak usul-usul, semakin tidak terakomodir di bawah peraturan perundang-undangan yang ada. Dengan demikian, Kewenangan lokal berskala desa, dan kewenangan yang lainnya untuk bisa mengakomodir desa dan mengembalikan desa sebagaimana otonomi asli, maka melalui UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, diatur secara rijit dan detail. Tidak hanya itu saja, pengaturan keuangan dan alokasi pendapatan Desa menjadi lebih baik, dan sepertinya akan lebih transparansi, dan akuntabel.

3. Keuangan Desa

Implikasi dari otonomi Desa yang ketiga adalah keuangan Desa. sebagai tolak ukur pemberdayaan, pembangunan dan kesejahteraan masyarakat Desa adalah sumber pendapatan Desa. didalam UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.32 Tahun 2004. terdapat tiga sumber pokok pendapatan dan alokasi dana Desa. 1) pendapatan asli Desa.188 2) Bantuan Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten. 3) hibah dan sumbangan dari pihak ketiga. Sedangkan perincian sumber pendapatan Desa dalam PP No.72 Tahun 2005 terdiri atas: a). Pendapatan asli Desa terdiri hasil usaha Desa, hasil kekayaan Desa, hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli desa yang sah. b). Bagi hasil pajak daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) untuk desa dan dari retribusi Kabupaten/Kota sebagian diperuntukkan bagi desa. c). Bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota untuk Desa paling sedikit 10% (sepuluh per seratus), yang pembagiannya untuk setiap Desa secara proporsional yang merupakan alokasi dana desa. d). Bantuan keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota

dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan. e). Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat.

Mengenai pendapatan Desa baik dalam peraturan Perundang-undangan maupun Peraturan yang lain, tidak terdapat aturan mengenai jumlah dan besaran dana yang diterima oleh Desa. Pembagian hasil dari pajak dan retribusi saja yang terdapat besaran persennya (10%) untuk alokasi Desa. Sedangkan ketentuan pendapatan Desa dipengaruhi jumlah penduduk dan luas wilayah serta sumber daya alam dari masing-masing Desa. hal ini yang tidak terdapat dalam peraturan Perundang-undangan.

Penyelenggaraan pemerintahan desa selama ini menggambarkan rendahnya dukungan sarana dan prasarana sehingga pelayanan di desa tak maksimal. Kantor desa bahkan secara umum tak berfungsi kecuali pada waktu-waktu tertentu. Dalam banyak hal desa harus diakui tertinggal dari berbagai aspek disebabkan rendahnya dukungan pemerintah daerah sekalipun dalam semangat otonomi. Sementara sumber keuangan yang berasal dari APBN dapat diarahkan bagi kepentingan pembangunan desa. Tentu saja selain alokasi pembangunan yang berasal dari pemerintah, desa dapat mempercepat pembangunan infrastruktur dalam jangka panjang sehingga terjadi pembangunan desa yang berkelanjutan. Realitas desa sejauh ini menunjukkan lemahnya pertumbuhan ekonomi, tingginya kemiskinan dan pengangguran sehingga menurunkan daya saing desa dibanding kota. Sumber keuangan negara setidaknya berpeluang mendorong laju pertumbuhan ekonomi desa sehingga tak jauh ketinggalan dibanding kota. Sekalipun demikian, alokasi APBN tidaklah merupakan wujud dari pendekatan *local state government* semata, tetapi lebih merupakan tanggung jawab negara yang diamanahkan konstitusi. Demikian pula alokasi APBD bukanlah merupakan manifestasi dari pendekatan *local self government* semata, namun perintah undang-undang pemerintahan daerah. Jadi, sekalipun desa dalam undang-undang ini bersifat *self governing community*, namun negara dan pemerintah daerah tetap bertanggung jawab untuk mengakui, menghormati dan memelihara keberlangsungan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat di Desa.



BAB 7

PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMERINTAHAN DAERAH

A. MAKNA MASYARAKAT

Masyarakat dalam istilah bahasa Inggris adalah *society* yang berasal dari kata Latin *socius* yang berarti (kawan). Istilah masyarakat berasal dari kata bahasa Arab *syaraka* yang berarti (ikut serta dan berpartisipasi). Masyarakat adalah sekumpulan manusia yang saling bergaul, dalam istilah ilmiah adalah saling berinteraksi. Suatu kesatuan manusia dapat mempunyai prasarana melalui warga-warganya dapat saling berinteraksi. Definisi lain, masyarakat adalah kesatuan hidup manusia yang berinteraksi menurut suatu sistem adat istiadat tertentu yang bersifat kontinu, dan yang terikat oleh suatu rasa identitas bersama. Kontinuitas merupakan kesatuan masyarakat yang memiliki keempat ciri yaitu: 1) Interaksi antar warga-warganya, 2). Adat istiadat, 3) Kontinuitas waktu, 4) Rasa identitas kuat yang mengikat semua warga (Koentjaraningrat, 2009: 115-118).

Semua warga masyarakat merupakan manusia yang hidup bersama, hidup bersama dapat diartikan sama dengan hidup dalam suatu tatanan pergaulan dan keadaan ini akan tercipta apabila manusia melakukan hubungan, Mac Iver dan Page (dalam Soerjono Soekanto 2006: 22), memaparkan bahwa masyarakat adalah suatu sistem dari kebiasaan, tata cara, dari wewenang dan kerja sama antara berbagai kelompok, penggolongan, dan pengawasan tingkah laku serta kebiasaan-kebiasaan manusia. Masyarakat merupakan suatu bentuk kehidupan bersama untuk jangka waktu yang cukup lama sehingga menghasilkan suatu adat istiadat, menurut Ralph Linton (dalam Soerjono Soekanto, 2006: 22) masyarakat merupakan setiap kelompok manusia yang telah hidup dan bekerja bersama cukup lama, sehingga mereka dapat mengatur diri mereka dan menganggap diri mereka sebagai suatu kesatuan sosial dengan batas-batas yang dirumuskan dengan jelas

sedangkan masyarakat menurut Selo Soemardjan (dalam Soerjono Soekanto, 2006: 22) adalah orang-orang yang hidup bersama yang menghasilkan kebudayaan dan mereka mempunyai kesamaan wilayah, identitas, mempunyai kebiasaan, tradisi, sikap, dan perasaan persatuan yang diikat oleh kesamaan.

Menurut Emile Durkheim (dalam Soleman B. Taneko, 1984: 11) bahwa masyarakat merupakan suatu kenyataan yang objektif secara mandiri, bebas dari individu-individu yang merupakan anggota-anggotanya. Masyarakat sebagai sekumpulan manusia didalamnya ada beberapa unsur yang mencakup. Adapun unsur-unsur tersebut adalah:

1. Masyarakat merupakan manusia yang hidup bersama;
2. Bercampur untuk waktu yang cukup lama;
3. Mereka sadar bahwa mereka merupakan suatu kesatuan;
4. Mereka merupakan suatu sistem hidup bersama.

Menurut Emile Durkheim (dalam Djuretnaa Imam Muhni, 1994: 29-31) keseluruhan ilmu pengetahuan tentang masyarakat harus didasari pada prinsip-prinsip fundamental yaitu realitas sosial dan kenyataan sosial. Kenyataan sosial diartikan sebagai gejala kekuatan sosial didalam bermasyarakat. Masyarakat sebagai wadah yang paling sempurna bagi kehidupan bersama antar manusia. Hukum adat memandang masyarakat sebagai suatu jenis hidup bersama di mana manusia memandang sesamanya manusia sebagai tujuan bersama.

Sistem kehidupan bersama menimbulkan kebudayaan karena setiap anggota kelompok merasa dirinya terikat satu dengan yang lainnya (Soerjono Soekanto, 2006: 22). Beberapa pendapat para ahli di atas dapat disimpulkan masyarakat memiliki arti ikut serta atau berpartisipasi, sedangkan dalam bahasa Inggris disebut *society*. Bisa dikatakan bahwa masyarakat adalah sekumpulan manusia yang berinteraksi dalam suatu hubungan sosial. Mereka mempunyai kesamaan budaya, wilayah, dan identitas, mempunyai kebiasaan, tradisi, sikap, dan perasaan persatuan yang diikat oleh kesamaan.

B. PENGERTIAN PARTISIPASI

Definisi partisipasi sendiri berasal dari bahasa Inggris yakni *participate*. Kata tersebut memiliki dua pengertian. Pertama, memiliki sejumlah atribut, benda atau kualitas dari seseorang. Kedua, mengambil bagian dalam suatu kegiatan atau membagi sesuatu dalam kebersamaan. Perkembangan partisipasi dapat diukur melalui besar maupun arahnya. Arah tersebut perlu dikendalikan agar tidak

kebablasan atau salah arah. Selain itu, perlu adanya pencermatan keberadaan “bibit” partisipasi publik di masing-masing daerah. Kualitas bibit lingkungan yang berpengaruh terhadap partisipasi publik dan lain halnya merupakan satu masalah yang menarik untuk dicermati. Koho (2007:126) menjelaskan bahwa partisipasi masyarakat dapat terjadi pada empat jenjang, yakni:

1. Partisipasi dalam proses pembuatan keputusan,
2. Partisipasi dalam pelaksanaan,
3. Partisipasi dalam pemanfaatan hasil,
4. Partisipasi dalam evaluasi.

Beberapa definisi dari partisipasi masyarakat itu sendiri berdasarkan sudut pandang beberapa ahli antara lain:

- a. Keith Davis (1962)

“Partisipasi adalah keterlibatan mental dan emosi orang-orang dalam situasi kelompok yang mendorong mereka untuk menyumbangkan pada tujuan-tujuan kelompok dan bersama-sama bertanggung jawab terhadap tujuan tersebut”.

- b. Mubyarto (1997)

Partisipasi adalah tindakan mengambil bagian dalam kegiatan, sedangkan partisipasi masyarakat adalah keterlibatan masyarakat dalam suatu proses pembangunan di mana masyarakat ikut terlibat mulai dari tahap penyusunan program, perencanaan dan pembangunan, perumusan kebijakan, dan pengambilan keputusan.

- c. Sulaiman (1985:6)

Partisipasi sosial sebagai keterlibatan aktif warga masyarakat secara perorangan, kelompok, atau dalam kesatuan masyarakat dalam proses pembuatan keputusan bersama, perencanaan dan pelaksanaan program serta usaha pelayanan dan pembangunan kesejahteraan sosial di dalam dan atau di luar lingkungan masyarakat atas dasar rasa kesadaran tanggung jawab sosialnya.

- d. Ach. Wazir Ws. (1999:29)

Partisipasi bisa diartikan sebagai keterlibatan seseorang secara sadar ke dalam interaksi sosial dalam situasi tertentu. Dengan pengertian itu, seseorang bisa berpartisipasi bila ia menemukan dirinya dengan atau dalam kelompok, melalui berbagai proses berbagi dengan orang lain dalam hal nilai, tradisi, perasaan, kesetiaan, kepatuhan dan tanggung jawab bersama.

e. Isbandi (2007:27)

Partisipasi masyarakat adalah keikutsertaan masyarakat dalam proses pengidentifikasian masalah dan potensi yang ada di masyarakat, pemilihan dan pengambilan keputusan tentang alternatif solusi untuk menangani masalah, pelaksanaan upaya mengatasi masalah, dan keterlibatan masyarakat dalam proses mengevaluasi perubahan yang terjadi.

Partisipasi masyarakat merupakan keikutsertaan maupun keterlibatan masyarakat dalam segala hal baik dalam pembangunan maupun semacamnya yang berkaitan dengan tujuan pemerintah dalam mewujudkan tujuan negara. Masyarakat berperan secara aktif untuk memberikan kontribusi demi perbaikan kualitas pelayanan pemerintah, terlebih lagi untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dan tujuan negara seutuhnya. Sedangkan menurut Canter (dalam Arimbi, 1993:1) mendefinisikan:

“Partisipasi publik sebagai *feed-forward information* dan *feedback information*. Definisi partisipasi masyarakat diartikan sebagai proses komunikasi dua arah yang terus menerus dapat diartikan bahwa partisipasi masyarakat merupakan komunikasi antara pihak pemerintah sebagai pemegang kebijakan dan masyarakat di pihak lain sebagai pihak yang merasakan langsung dampak dari kebijakan tersebut.”

Dari pendapat Canter juga tersirat bahwa masyarakat dapat memberikan respon positif dalam artian mendukung atau memberikan masukan terhadap program atau kebijakan yang diambil oleh pemerintah, namun dapat juga menolak kebijakan.

Pendapat Mubyarto (1997:35) mendefinisikan bahwa “partisipasi sebagai kesediaan untuk membantu keberhasilan setiap program sesuai dengan kemampuan setiap orang tanpa berarti mengorbankan kepentingan diri sendiri”. Nelson, Bryant dan White (1982:206) juga menyebutkan bahwa “keterlibatan kelompok atau masyarakat sebagai suatu kesatuan, dapat disebut partisipasi kolektif, sedangkan keterlibatan individual dalam kegiatan kelompok dapat disebut partisipasi individual”. Partisipasi yang dimaksud ialah partisipasi vertikal dan horisontal masyarakat. Disebut partisipasi vertikal karena bisa terjadi dalam kondisi tertentu masyarakat terlibat atau mengambil bagian dalam suatu program pihak lain, dalam hubungan di mana masyarakat berada pada posisi sebagai bawahan, pengikut atau klien. Disebut partisipasi horisontal, karena pada suatu saat tidak mustahil masyarakat mempunyai kemampuan untuk berprakarsa, di mana setiap anggota atau kelompok masyarakat berpartisipasi horisontal satu dengan yang lain, baik dalam melakukan usaha bersama, maupun dalam rangka melakukan kegiatan

dengan pihak lain. Tentu saja partisipasi seperti itu merupakan suatu tanda permulaan tumbuhnya masyarakat yang mampu berkembang secara mandiri.

Bank Dunia (Suhartanta, 2001) menambahkan definisi “partisipasi sebagai suatu proses para pihak yang terlibat dalam suatu program yang ikut mempengaruhi dan mengendalikan inisiatif pembangunan dan pengambilan keputusan serta pengelolaan sumber daya pembangunan yang mempengaruhinya”. Partisipasi sebagai salah satu elemen dalam pembangunan merupakan proses adaptasi masyarakat terhadap perubahan yang sedang berjalan. Dengan demikian partisipasi mempunyai posisi yang penting pula dalam pembangunan.

Peneliti berpendapat bahwa partisipasi masyarakat sangat membantu keberhasilan pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahannya. Jika dilihat dari beberapa teori di atas dapat ditarik titik temu di mana partisipasi masyarakat menjadi faktor penting keberhasilan berbagai program yang diselenggarakan pemerintah termasuk pelayanan publik. Ini artinya, jika pemerintah mau dan mampu memaksimalkan ruang partisipasi masyarakat, maka pemerintah akan mendapatkan *feedback* yang baik, disamping animo positif masyarakat terhadap pemerintah, kepuasan masyarakat juga akan diperoleh pemerintah.

Sedangkan untuk jenis-jenis partisipasi sendiri, dalam (Hamijoyo, 2007:2 & Pasaribu dan Simanjuntak, 2005:11) serta (Chapin, 2002:43 & Holil, 1980:81) menyebutkan adanya tiga jenis partisipasi masyarakat jika dilihat dari segi partisipasi berupa buah pikiran yaitu:

1. Partisipasi Sosial adalah partisipasi sebagai tanda paguyuban. Misalnya arisan, menghadiri kematian, dan lainnya bisa juga berupa sumbangan perhatian atau tanda kedekatan dalam rangka memotivasi orang lain untuk berpartisipasi.
2. Partisipasi dalam Proses Pengambilan Keputusan adalah masyarakat terlibat dalam setiap diskusi atau forum dalam rangka untuk mengambil keputusan yang terkait dengan kepentingan bersama.
3. Partisipasi Representatif adalah partisipasi yang dilakukan dengan cara memberikan kepercayaan atau mandat kepada wakilnya yang duduk dalam organisasi atau panitia.

Ditambahkan lagi oleh Cohen dan Uphoff (1977) yang membedakan partisipasi atas empat jenis berdasarkan sistem dan mekanisme partisipasi, antara lain:

1. *Participation in Decision Making* adalah partisipasi masyarakat dalam proses pembuatan keputusan dan kebijakan organisasi. Partisipasi dalam bentuk ini berupa pemberian kesempatan kepada masyarakat dalam mengemukakan pendapatnya untuk menilai suatu rencana atau program yang akan ditetapkan.

Masyarakat juga diberikan kesempatan untuk menilai suatu keputusan atau kebijaksanaan yang sedang berjalan. Partisipasi dalam pembuatan keputusan adalah proses di mana prioritas-prioritas pembangunan dipilih dan dituangkan dalam bentuk program yang disesuaikan dengan kepentingan masyarakat. Dengan mengikutsertakan masyarakat secara tidak langsung mengalami latihan untuk menentukan masa depannya sendiri secara demokratis.

2. *Participation in Implementation* adalah partisipasi atau keikutsertaan masyarakat dalam kegiatan operasional pembangunan berdasarkan program yang telah ditetapkan. Dalam pelaksanaan program pembangunan, bentuk partisipasi masyarakat dapat dilihat dari jumlah (banyaknya) yang aktif dalam berpartisipasi, bentuk-bentuk yang dipartisipasikan misalnya tenaga, bahan, uang, semuanya atau sebagian, partisipasi langsung atau tidak langsung, semangat berpartisipasi, sekali-sekali atau berulang-ulang.
3. *Participation in Benefit* adalah partisipasi masyarakat dalam menikmati atau memanfaatkan hasil-hasil pembangunan yang dicapai dalam pelaksanaan pembangunan.
4. *Participation in Evaluation* adalah partisipasi masyarakat dalam bentuk keikutsertaan menilai serta mengawasi kegiatan pembangunan serta hasil-hasilnya. Penilaian ini dilakukan secara langsung, misalnya dengan ikut serta dalam mengawasi dan menilai atau secara tidak langsung, misalnya, memberikan saran-saran, kritikan atau protes.

Oleh karena itu ada berbagai cara yang dilakukan masyarakat untuk berpartisipasi dalam pengawasan pelayanan publik. Jika dikaitkan dengan teori (Hamijoyo, 2007:2 & Pasaribu dan Simanjuntak, 2005:11) serta (Chapin, 2002: 43 & Holil, 1980:81), “bentuk dan juga cara partisipasi masyarakat dalam penelitian ini umumnya adalah bentuk partisipasi sosial, di mana keikutsertaan masyarakat umum menjadi faktor penting dalam partisipasi sosial ini”. Masyarakat dapat menyalurkan aspirasinya melalui berbagai media tanpa adanya diskriminasi dan juga pembatasan selama kebebasan tersebut bertanggungjawab.

Sedangkan jika dilihat dari teori Cohen dan Uphoff (1977), partisipasi masyarakat dalam penelitian ini termasuk bentuk *Participation in Evaluation* di mana masyarakat dapat mengawasi segala kegiatan pemerintah tanpa terkecuali. Adapun cara yang digunakan bersifat langsung maupun tak langsung, baik melalui kritik, saran, protes, keluhan, laporan dan sebagainya yang nantinya dapat ditindak lanjuti.

Hobley merumuskan level/tingkat dan arti partisipasi berdasar pengalamannya. Hal ini ditujukan untuk mengukur tingkat/level partisipasi yang sudah dicapai oleh masyarakat. Adapun level/tingkat partisipasi menurut Hobley yaitu:

a. *Manipulatif Participation*

Karakteristik dari model ini adalah keanggotaan yang bersifat keterwakilan pada suatu komisi kerja, organisasi kerja atau kelompok-kelompok dan bukannya pada individu.

b. *Passive Participation*

Partisipasi rakyat dilihat dari apa yang telah diputuskan atau apa yang telah terjadi, informasi datang dari administrator tanpa mau mendengar respon dari masyarakat tentang keputusan atau informasi tersebut.

c. *Participation by Consultation*

Partisipasi rakyat dengan berkonsultasi atau menjawab pertanyaan. Orang dari luar mendefinisikan masalah-masalah dan proses pengumpulan informasi, dan mengawasi analisis. Proses konsultasi tersebut tidak ada pembagian dalam pengambilan keputusan, dan pandangan-pandangan rakyat tidak dipertimbangkan oleh orang luar.

d. *Participation for Material Incentive*

Partisipasi rakyat melalui dukungan berupa sumber daya, misalnya tenaga kerja, dukungan pangan, pendapatan atau insentif material lainnya. Mungkin saja petani menyediakan lahan dan tenaga kerja, tetapi mereka tidak dilibatkan dalam proses percobaan-percobaan dan pembelajaran. Kelemahan dari model ini adalah apabila insentif habis, maka tekonologi yang digunakan dalam program juga tidak akan berlanjut.

e. *Functional Participation*

Partisipasi rakyat dilihat oleh lembaga eksternal sebagai tujuan akhir untuk mencapai target proyek, khususnya mengurangi biaya. Rakyat mungkin berpartisipasi melalui pembentukan kelompok untuk penentuan tujuan yang terkait dengan proyek. Keterlibatan seperti ini mungkin cukup menarik, karena mereka dilibatkan dalam pengambilan keputusan. Tetapi hal ini terjadi setelah keputusan utamanya telah ditetapkan oleh orang dari luar desa tersebut. Pendeknya, masyarakat desa “dikooptasi” untuk melindungi target dari orang luar desa tersebut.

f. *Interactive Participation*

Partisipasi rakyat dalam analisis bersama mengenai pengembangan perencanaan aksi dan pembentukan atau penekanan lembaga lokal. Partisipasi

lokal dilihat sebagai hak dan tidak hanya merupakan suatu cara untuk mencapai suatu target proyek saja. Proses melibatkan multi disiplin metodologi, ada proses belajar yang terstruktur. Pengambilan keputusan bersifat lokal oleh kelompok dan kelompok menentukan bagaimana ketersediaan sumber daya digunakan, sehingga kelompok tersebut memiliki kekuasaan untuk menjaga potensi yang ada.

- g. *Self-Mobilisation* Partisipasi masyarakat melalui pengambilan inisiatif secara independen dari lembaga luar untuk perubahan sistem. Masyarakat mengembangkan hubungan dengan lembaga eksternal untuk *advice* mengenai sumber daya dan teknik yang mereka perlukan, tetapi juga tetap mengawasi bagaimana sumber daya tersebut digunakan.

C. DERAJAT PARTISIPASI MASYARAKAT DALAM PEMERINTAHAN DAERAH

Keterlibatan masyarakat dalam setiap pembangunan merupakan hak asasi warga negara yang telah dijamin oleh konstitusi sebagaimana termaktub dalam Pasal 28C ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUDNRI Tahun 1945). Bentuk keterlibatan masyarakat mulai dari tahap pemberitahuan informasi, konsultasi, dialog, tukar pikiran, musyawarah, menyatakan pendapat, dan interaksi semuanya merupakan hak asasi warga negara yang dijamin dan dilindungi oleh UUDNRI Tahun 1945 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28E ayat (3) dan 28F UUDNRI Tahun 1945 (Agung Hermansyah: 2018).

Setiap kegiatan pembangunan haruslah bersifat *pareto superior* (membangun menguntungkan segala pihak terutama masyarakat), bukan *pareto optimal* (membangun mengorbankan orang lain). Tujuan utama pembangunan adalah untuk mencapai kemakmuran dan kesejahteraan warga negara Indonesia. Menjadi tidak ada gunanya pembangunan suatu bangsa manakala pembangunan tersebut menyebabkan kesengsaraan bagi masyarakat. Pada pelaksanaan pembangunan pelibatan partisipasi masyarakat sangatlah diperlukan karena dengan partisipasi masyarakat maka proses perencanaan dan hasil perencanaan sudah barang tentu akan sesuai dengan kebutuhan. Sesungguhnya tujuan pembangunan adalah untuk kesejahteraan masyarakat, jadi sudah selayaknya masyarakat terlibat dalam proses pembangunan, atau dengan kata lain partisipasi masyarakat dalam setiap proses penyelenggaraan pembangunan menjadi suatu keniscayaan.

Untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, perlu dilakukan berbagai upaya peningkatan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan

Pemerintahan Daerah. Hal ini menjadi materi pokok pengaturan partisipasi masyarakat sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah selanjutnya disebut UU Pemda. Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah memiliki fungsi penting, antara lain sebagai sarana bagi masyarakat baik orang perseorangan, kelompok masyarakat, maupun organisasi kemasyarakatan dalam mengekspresikan kebutuhan dan kepentingannya sehingga proses pembentukan kebijakan daerah lebih responsif terhadap kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Partisipasi masyarakat juga merupakan hal penting dalam mewujudkan kepedulian dan dukungan masyarakat untuk keberhasilan pembangunan di daerahnya (Papa Boim: 2017).

Bertolak pada ketentuan Pasal 354 ayat (7) UU Pemda, dinyatakan bahwa tata cara partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Daerah (Perda) dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Pedoman partisipasi masyarakat ini dapat dilihat dalam Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2017 tentang Partisipasi Masyarakat Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, yaitu meliputi partisipasi masyarakat dalam penyusunan Peraturan Daerah dan kebijakan daerah, perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan daerah, pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam daerah, dan penyelenggaraan pelayanan publik serta akses masyarakat terhadap informasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan penguatan kapasitas kelompok masyarakat dan atau organisasi kemasyarakatan agar dapat berpartisipasi secara efektif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Berlakunya Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 2017 ini, bermakna bahwa Pemerintah menjamin hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyusunan Peraturan Daerah dan terutama kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat. Adapun Peraturan Daerah dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat tersebut biasanya adalah Peraturan Daerah tentang tata ruang, pajak daerah, retribusi daerah, perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah, perizinan, pengaturan yang memberikan sanksi kepada masyarakat, dan pengaturan lainnya yang berdampak sosial(Jogloabang.com: 2017).

1. Pentingnya Membangun Kesadaran Masyarakat Untuk Berpartisipasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Manusia adalah makhluk sosial (*zoon politicon*) yang harus hidup bersama-sama dan membentuk sebuah kumpulan yang disebut dengan masyarakat, yang mana hal tersebut tidak terjadi berdasarkan adanya manusia yang secara kebetulan bersama, tetapi didasarkan pada adanya kebersamaan tujuan, antara

lain untuk memenuhi panggilan hidupnya, memenuhi kebutuhan hidupnya atau kepentingannya. Hanya dalam kehidupan bersama manusia dimungkinkan memenuhi panggilan hidupnya, memenuhi kebutuhan atau kepentingannya (Bachtiar Simatupang: 2016, h. 148).

Sejak dicitrakan sebagai makhluk sosial, manusia tidak bisa hidup di luar jejaring tatanan, bagaimana dan apapun bentuknya. Sosialitas menegaskan, bahwa manusia itu adalah makhluk berkelompok, seperti semut, lebah dan lain-lainnya. Tetapi apabila komunitas semut itu bersifat alami, maka boleh dikatakan, bahwa jejaring tatanan manusia adalah buatan (*man made*), artifisial. Persoalan segera muncul dari tatanan yang bersifat artifisial itu. Hukum adalah tatanan yang sengaja dibuat oleh manusia dan secara sengaja pula dibebankan padanya.³²

Tatanan sosial di Indonesia adalah begitu majemuk dan kompleks, sehingga dibutuhkan kearifan dan kehati-hatian tersendiri untuk merawatnya. Apabila peringatan tersebut tidak diperhatikan, maka bagi banyak komunitas lokal, hukum nasional malah lebih menjadi beban daripada menciptakan ketertiban dan kesejahteraan (Satjipto Rahardjo: 2008, h. 62).

Jadi manusia di dalam masyarakat memerlukan perlindungan kepentingan. Perlindungan kepentingan itu tercapai dengan terciptanya pedoman atau peraturan hidup yang menentukan bagaimana manusia harus bertingkah laku dalam masyarakat agar tidak merugikan orang lain dan juga dirinya sendiri (Bachtiar Simatupang, 2016, h. 148).

Oleh karena itu diperlukan hukum yang dapat menerima realitas-realitas lokal yang ada di masyarakat. Dengan diterimanya realitas-realitas lokal itu, masyarakat merasa dihargai, diperlukan dan diharapkan perannya dalam membangun bangsa yang bermuara kepada partisipasi aktifnya dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Aturan hukum dan sistem pembangunan di daerah semestinya diadopsi dari kearifan lokal yaitu diambil dari tatanan yang sudah hidup dan berkembang di masyarakat. Pengadopsian aturan dari kearifan lokal dilakukan dengan sistem bottom up planning yaitu perencanaan pembangunan yang berasal dari aspirasi yang berkembang dari masyarakat paling bawah. Sistem pembangunan model ini memerlukan partisipasi masyarakat artinya partisipasi masyarakat menjadi penting untuk

32 Satjipto Rahardjo, 2008, *Biarkan Hukum Mengalir, Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Jakarta: Buku Kompas, J hal.7.

mendapatkan model pembangunan daerah yang benar-benar dikehendaki warga masyarakat.

Pola pembangunan ini mengandung prinsip desentralisasi dan demokrasi lokal. Prinsip desentralisasi terkait dengan penempatan kabupaten/kota sebagai wilayah pembangunan otonom yang mempunyai kewenangan untuk mengelola perencanaan dan pelaksanaan pembangunan di wilayah yurisdiksinya. Sedangkan prinsip demokrasi dijabarkan dalam partisipasi masyarakat dalam setiap perencanaannya. Melalui konsep pemberdayaan tersebut pemerintah membangun strategi untuk mulai meningkatkan partisipasi masyarakat baik itu dalam proses maupun dalam pelaksanaan pembangunan. Kebijakan pembangunan ini menganut dua filosofi dasar yaitu *public touch and bringing the public in*, yakni sebuah kebijakan yang sungguh-sungguh menyentuh kebutuhan publik dan juga mampu membawa masyarakat masuk ke dalam ruang-ruang kebijakan atau yang dikenal dengan sebutan pembangunan partisipatif. Model kebijakan pembangunan seperti inilah yang saat ini digalakkan pemerintah.

Pada penjelasan PP No. 45 Tahun 2017 ditegaskan bahwa Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah memiliki fungsi penting, antara lain sebagai sarana bagi masyarakat baik orang perseorangan, kelompok masyarakat, maupun organisasi kemasyarakatan dalam mengekspresikan kebutuhan dan kepentingannya sehingga proses pembentukan kebijakan daerah lebih responsif terhadap kebutuhan dan kepentingan masyarakat. Partisipasi masyarakat juga merupakan hal penting dalam mewujudkan kepedulian dan dukungan masyarakat untuk keberhasilan pembangunan di daerahnya. Menurut H.S. Tisnanta, proses partisipasi rakyat (masyarakat) dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan sangat ditentukan oleh kualitas hubungan antara pemerintah dan warga. Pemerintah sebagai lembaga yang memiliki kekuasaan yang lebih superior harus dengan tulus membuka ruang dan kesempatan bagi warga masyarakat untuk ikut dalam proses penentuan kebijakan.³³

Sementara M. Budairi Idjehar menyatakan bahwa kesempatan bagi rakyat hanya mungkin tersedia kalau lembaga-lembaga dalam masyarakat menjamin adanya 8 (delapan) kondisi, yaitu: Kebebasan untuk membentuk dan bergabung dalam organisasi; Kebebasan mengungkapkan pendapat; Hak untuk memilih dalam pemilihan umum; Hak untuk menduduki jabatan publik; Hak para pemimpin

33 H.S. Tisnanta, 2005, *Partisipasi Publik Sebagai Hak Asasi Warga Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Refika Aditama, hal. 78.

untuk bersaing memperoleh dukungan suara; Tersedianya sumber-sumber informasi alternatif; Terselenggaranya pemilihan umum yang bebas dan jujur; Adanya lembaga-lembaga yang menjamin agar kebijakan publik tergantung pada suara dalam pemilihan umum dan pada cara-cara penyampaian pendapat (S. Tisnanta, 2005, h.78.).

Delapan kondisi tersebut di atas akan mengimplikasikan pada terbukanya ruang partisipasi publik dalam penyelenggaraan pemerintahan secara luas. Dengan terbukanya ruang partisipasi tersebut maka pengambilan keputusan yang menyangkut masyarakat tidak dapat dimonopoli oleh pejabat pengambil keputusan maupun anggota lembaga perwakilan, melainkan harus dibuka secara luas dalam iklim keterbukaan. Keberadaan lembaga perwakilan tidak akan pernah mampu mendengarkan semua tuntutan warga masyarakat. Banyak keputusan-keputusan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan yang harus melibatkan masyarakat secara langsung (S. Tisnanta: 2005, h. 79). Partisipasi dan pelibatan masyarakat dalam proses rencana pembuatan kebijakan publik, program kebijakan publik, proses pengambilan keputusan publik merupakan salah satu ciri dari penyelenggaraan negara yang demokratis (Sema Ardinanto, 2018, h. 198). Apalagi dengan terbukanya kran otonomi daerah yang seluas-luasnya semakin memberikan peluang besar bagi pelibatan masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah terutama dalam pembuatan Peraturan Daerah.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan Peraturan Daerah merupakan wujud penyelenggaraan pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*, diantaranya keterlibatan masyarakat, akuntabilitas, dan transparansi. Menurut Miftah Thoha, Terselenggaranya *good governance* merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan hal tersebut, diperlukan pengembangan dan penerapan sistem pertanggungjawaban yang tepat, jelas, dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab serta bebas korupsi (Sema Ardinanto: 2018, h.199).

Menurut Alexander Abe, pelibatan masyarakat secara langsung akan membawa tiga dampak penting, yakni: Pertama, menghindarkan dari peluang terjadinya manipulasi kepentingan; Kedua, memperjelas apa yang sebetulnya dikehendaki dan dibutuhkan oleh masyarakat; Ketiga, memberi nilai tambah pada legitimasi rumusan perencanaan, dalam hal ini semakin banyak partisipasi masyarakat yang terlibat akan semakin baik; Keempat, meningkatkan kesadaran dan keterampilan masyarakat (Mifta Farid, Anti Kowati & Rosita Indrayati. 2017, h. 103).

Cakupan dan Bentuk Partisipasi Masyarakat

Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah merupakan fungsi dari Kepala Daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Kepala Daerah merupakan kepala pemerintahan memiliki fungsi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Pemerintahan Daerah menurut prinsip-prinsip demokrasi diselenggarakan berdasarkan prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi, berdasarkan hukum dan partisipasi rakyat. Pemerintahan Daerah sesuai prinsip pertanggungjawaban yakni dapat mempertanggungjawabkan segala kegiatan tindakan pemerintahan kepada rakyat di daerah (I Gusti Ayu Oka Pramitha Dewi & Ida Bagus Wyasa Putra: 2019). Perwujudan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis belum sepenuhnya jelas diatur dalam aturan hukum di Indonesia, sehingga menyebabkan kekaburan bagaimana peran masyarakat dalam fungsi Kepala Daerah dalam menjalankan otonomi daerah yang demokratis. Oleh karenanya, untuk menjawab kekaburan norma tersebut, maka dilakukan pengkajian peran masyarakat dalam fungsi Kepala Daerah yang demokratis dengan aturan perundang-undangan yang berlaku.

Pada Penjelasan PP No. 45 Tahun 2017, dinyatakan bahwa untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, perlu dilakukan berbagai upaya peningkatan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Hal ini menjadi materi pokok pengaturan partisipasi masyarakat dalam Peraturan Pemerintah ini sebagaimana diamanatkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pengaturan partisipasi masyarakat dalam PP No.45 Tahun 2017 mencakup antara lain:

- a. Partisipasi masyarakat dalam penyusunan Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah yang mengatur dan membebani masyarakat;
- b. Partisipasi masyarakat dalam perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan Daerah;
- c. Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam Daerah;
- d. Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik;
- e. Akses masyarakat terhadap informasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
- f. Penguatan kapasitas kelompok masyarakat dan/atau organisasi kemasyarakatan, agar dapat berpartisipasi secara efektif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

1) Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah yang Mengatur dan Membebani Masyarakat
PP No. 45 Tahun 2017 menjamin hak masyarakat untuk berpartisipasi dalam penyusunan Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah yang mengatur dan membebani masyarakat. Adapun Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah yang mengatur dan membebani masyarakat tersebut biasanya adalah Peraturan Kepala Daerah tentang:

- a) rencana tata ruang;
- b) pajak daerah;
- c) retribusi daerah;
- d) perencanaan dan penganggaran pembangunan daerah;
- e) perizinan;
- f) pengaturan yang memberikan sanksi kepada Masyarakat; dan
- g) pengaturan lainnya yang berdampak sosial.

Masyarakat dapat berpartisipasi dalam Penyusunan Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah dengan cara melakukan:

- a) konsultasi publik;
- b) penyampaian aspirasi;
- c) rapat dengar pendapat umum;
- d) kunjungan kerja;
- e) sosialisasi; dan/atau
- f) seminar, lokakarya, dan/atau diskusi

Sementara dilain pihak Pemerintah Daerah dituntut untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam penyusunan Peraturan Daerah dan Kebijakan Daerah dengan cara:

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

2) Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan, Penganggaran, Pelaksanaan, Pemonitoran, dan Pengevaluasian Pembangunan Daerah
Pada Bab III PP No. 45 Tahun 2017 menegaskan tentang partisipasi masyarakat dalam bidang:

- a) Perencanaan Pembangunan Daerah;

- b) Penganggaran Pembangunan Daerah;
- c) Pelaksanaan Pembangunan Daerah;
- d) Pemonitoran dan Pengevaluasian Pembangunan Daerah.

Masyarakat dalam bentuk kelompok masyarakat dan organisasi kemasyarakatan harus menunjuk dan memiliki perwakilannya untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Partisipasi masyarakat juga dapat dilakukan oleh orang perseorangan dengan harus memenuhi kriteria:

- a) penguasaan permasalahan yang akan dibahas
- b) latar belakang keilmuan/keahlian;
- c) mempunyai pengalaman di bidang yang akan dibahas; dan/atau
- d) terkena dampak secara langsung atas substansi yang dibahas

Partisipasi masyarakat di atas dilakukan melalui penyampaian aspirasi, konsultasi publik, diskusi, dan/atau musyawarah yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Hasil partisipasi masyarakat yang dilakukan menjadi bahan masukan dalam penyusunan rencana pembangunan daerah. Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dilakukan penyebarluasan melalui media sistem informasi, media cetak maupun elektronik bahkan dengan memanfaatkan papan-papan pengumuman. Informasi yang disebarluaskan Pemerintah Daerah untuk meningkatkan partisipasi masyarakat diantaranya adalah:

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

Pembahasan rancangan kebijakan umum anggaran pendapatan dan belanja daerah serta prioritas dan plafon anggaran sementara di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat dihadiri oleh masyarakat. Ketentuan mengenai keikutsertaan masyarakat dalam kegiatan penyusunan perencanaan pembangunan daerah berlaku secara mutatis mutandis terhadap keikutsertaan masyarakat dalam penyusunan dan pembahasan penganggaran pembangunan daerah. Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat, Pemerintah Daerah melakukan penyebarluasan

rancangan kebijakan umum anggaran pendapatan dan belanja daerah serta prioritas dan plafon anggaran sementara melalui sistem informasi, media cetak/elektronik, dan/atau papan pengumuman. Untuk melaksanakan pemantauan dan pengevaluasian pembangunan daerah, masyarakat dapat ikut serta dalam pengawasan untuk memastikan kesesuaian antara jenis kegiatan, volume dan kualitas pekerjaan, waktu pelaksanaan dan penyelesaian kegiatan, dan/atau spesifikasi dan mutu hasil pekerjaan dengan rencana pembangunan daerah yang telah ditetapkan. Keikutsertaan masyarakat dalam pengawasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3) Partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Aset dan/atau Sumber Daya Alam

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

4) Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pelayanan Publik

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik mencakup keseluruhan proses penyelenggaraan pelayanan publik dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan publik dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

5) Akses Masyarakat terhadap Informasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Akses masyarakat terhadap informasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Akses masyarakat terhadap informasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilakukan melalui:

- a) Sistem informasi, media cetak/elektronik, dan/atau papan pengumuman yang disediakan oleh Pemerintah Daerah; dan/atau
- b) Permintaan secara langsung kepada Pemerintah Daerah sesuai kebutuhan masyarakat.

6) Penguatan Kapasitas Kelompok Masyarakat dan/atau Organisasi Kemasyarakatan Pemerintahan Daerah memberikan dukungan penguatan kapasitas kelompok masyarakat dan/atau organisasi kemasyarakatan untuk berpartisipasi secara efektif dalam penyelenggaraan pemerintahan

daerah. Dukungan penguatan kapasitas dilakukan dalam bentuk penyuluhan, pendidikan dan pelatihan, dan pendampingan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2. Upaya Pemerintah Mendorong Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Untuk mendorong terwujudnya masyarakat yang berdaya saing perlu sekiranya dilakukan upaya pemberdayaan masyarakat (*empowerment society*) yang lebih komprehensif serta berorientasi jauh kedepan dan berkelanjutan (*suistenable*). Pemberdayaan yang dilakukan adalah bagaimana pemerintah dan *stakeholder* lainnya mampu bersinergi dalam merencanakan program dan tetap mempertimbangkan nilai-nilai sosial (*social value*) dan kearifan lokal (*lokal wisdom*) yang sudah ada. Berbagai upaya dilakukan pemerintah untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pembangunan di daerah. Dalam perencanaan pembangunan daerah, Pemerintah Daerah mendorong partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan jangka panjang daerah, perencanaan pembangunan jangka menengah daerah, dan perencanaan pembangunan tahunan daerah.

Pada Pasal 354 ayat (2) UU Pemda dinyatakan bahwa untuk menyelenggarakan Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah mendorong partisipasi masyarakat dengan melakukan kegiatan antara lain:

- a. Menyampaikan informasi tentang penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat;
- b. Mendorong kelompok dan organisasi masyarakat untuk berperan aktif dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah melalui dukungan pengembangan kapasitas masyarakat;
- c. Mengembangkan kelembagaan dan mekanisme pengambilan keputusan yang memungkinkan kelompok dan organisasi kemasyarakatan dapat terlibat secara efektif; dan/atau
- d. Kegiatan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sementara dalam PP No. 45 Tahun 2017 ditegaskan untuk mensukseskan pembangunan daerah, Pemerintah Daerah wajib mendorong partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan jangka panjang daerah dengan bentuk kegiatan diantaranya:

- a. Penyusunan rancangan awal rencana pembangunan jangka panjang daerah; dan
- b. Musyawarah perencanaan pembangunan jangka panjang.

Selanjutnya dijelaskan bahwa Pemerintah Daerah juga mendorong partisipasi masyarakat dalam menyusun perencanaan pembangunan jangka menengah daerah dengan bentuk kegiatan, antara lain:

- a. Penyusunan rancangan awal rencana pembangunan jangka menengah daerah;
- b. Penyusunan rencana strategis perangkat daerah; dan
- c. Musyawarah perencanaan pembangunan jangka menengah.

Pemerintah Daerah mendorong partisipasi masyarakat dalam kegiatan penyusunan rancangan kebijakan umum anggaran pendapatan dan belanja daerah serta prioritas dan plafon anggaran sementara untuk penganggaran pembangunan daerah. Partisipasi masyarakat dilakukan dalam bentuk penyampaian aspirasi, konsultasi publik, dan/atau diskusi yang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang hasilnya menjadi bahan masukan dalam penyusunan rancangan kebijakan umum anggaran pendapatan dan belanja daerah serta prioritas dan plafon anggaran sementara.

Untuk menyusun perencanaan pembangunan tahunan daerah, Pemerintah Daerah juga mendorong partisipasi masyarakat dengan kegiatan:

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

Untuk melaksanakan pembangunan daerah, Pemerintah Daerah mendorong partisipasi masyarakat dalam bentuk kemitraan. Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan daerah dapat dilakukan dalam bentuk pemberian hibah dari masyarakat kepada Pemerintah Daerah dalam bentuk uang, barang, dan/atau jasa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pemerintah Daerah mendorong partisipasi masyarakat dalam pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam daerah yang meliputi penggunaan, pemanfaatan, pengamanan, dan/atau pemeliharannya. Partisipasi masyarakat dalam penggunaan dan pengamanan aset dan/atau sumber daya alam daerah dilaksanakan dalam bentuk pengawasan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.



BAB 8

TANTANGAN DAN MASA DEPAN PEMERINTAHAN DAERAH

A. TANTANGAN PEMERINTAHAN DAERAH

Salah satu akibat dari semangat reformasi adalah tuntutan direformasinya UU No. 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang kemudian telah diroboh dengan UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah kemudian telah diroboh lagi dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang kemudian telah diroboh lagi dengan UU No. 33 Tahun 2004. Salah satu alasannya adalah menurut undang-undang tersebut wilayah otonomi hanya meliputi daerah darat dan udara saja, tidak menyangkut wilayah laut. Dengan adanya undang-undang baru yang mengatur otonomi daerah tidak terjadi tumpang tindih antara instansi dan kesimpangsiuran dalam pengelolaan sumber daya laut di daerah.

Sebenarnya hakikat dari tuntutan tersebut adalah ditinggalkannya sistem sentralistik, untuk kemudian diberlakukan kebijakan dengan sistem yang lebih bersifat desentralistik. Diskusi tentang otonomi daerah di Indonesia sesungguhnya merupakan persoalan birokrasi yang akhir-akhir ini mendapat perhatian oleh sejumlah ilmuwan. Persoalan birokrasi yang dimaksudkan adalah berkenaan dengan munculnya tantangan-tantangan baru bagi mekanisme kerja birokrasi Indonesia. Salah satu formula yang telah lama digunakan para ahli ilmu sosial, guna merespons persoalan di atas adalah dengan melakukan desentralisasi. Namun ada pendapat sinis yang menyatakan bahwa sejauh ini upaya desentralisasi di Indonesia diletakkan dalam kerangka sentralisasi. Menyadari akan keberadaan otonomi daerah yang dimaksudkan di atas, secara *de jure* sudah ada kemauan politik untuk mengimplementasikan desentralisasi politik (otonomi) dan desentralisasi administratif (dekonsentrasi).

Seperti yang secara umum telah disepakati bahwa, desentralisasi dimaksudkan agar kepentingan masyarakat lokal lebih bisa ditanggapi secara tepat oleh

pemerintah. Tujuan ini mempunyai dua dimensi yang saling terkait satu dengan yang lainnya. Tujuan tersebut tidak bisa hanya direalisasikan dengan:

1. pembentukan suatu institusi pemerintahan di tingkat daerah yang otonomi dari penetrasi pemerintah pusat, tetapi juga
2. penguatan akses masyarakat daerah terhadap pengambilan keputusan di tingkat daerah dan di tingkat pusat dalam kaitannya dengan kepentingan daerahnya.

Apabila hanya dimensi pertama saja yang ditekankan, yang terjadi adalah terbentuknya suatu tingkat pemerintahan yang otonom dari kontrol masyarakat daerah. Oleh karena dalam hal kebijaksanaan desentralisasi, aspek kedua juga harus internal agar terbentuknya pemerintahan daerah otonom itu responsif terhadap kepentingan masyarakat lokal. Ini berarti *social empowerment* (pemberdayaan sosial) di tingkat lokal merupakan bagian interes dengan desentralisasi.

Salah satu tantangan utama bagi birokrasi di daerah di era globalisasi dewasa ini adalah kemampuan untuk memberikan pelayanan yang baik dalam perubahan sosial yang sangat pesat kepada masyarakat. Sejujurnya birokrasi di daerah sampai saat ini dapat dianggap lamban dalam merespon perubahan sosial dan tuntutan masyarakat yang sangat dinamis dan bervariasi. Dalam hal ini, yang diperlukan bukanlah terbentuknya institusi-institusi administratif baru pada level yang diperlukan, bukanlah terbentuknya institusi-institusi administratif pada level bawah, tetapi yang paling penting untuk ditegakkan adalah semangat deregulasi dan debirokratisasi. Makna utama dari upaya ini adalah untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat daerah untuk secara leluasa dan kreatif mengembangkan kelembagaannya sendiri.

Dengan pengertian seperti ini, PAD (Pendapatan Asli Daerah) daerah bukanlah dari penyelenggaraan desentralisasi. Memang, dengan mempunyai presentase PAD yang tinggi, sebuah daerah otonom akan leluasa membelanjakan sebagian besar budget daerah. Tetapi perlu diingat, bukan hanya anggaran dari PAD saja yang memberikan keleluasaan kepada daerah otonom, secara teoritis, *block grant* (seperti subsidi Daerah Propinsi dan Kota/Kabupaten serta Desa) juga memberikan keleluasaan yang cukup besar. Selain itu, betapapun besarnya presentase PAD tetap tidak memberikan keleluasaan kepada daerah selama instrumen-instrumen politik memungkinkan pusat untuk melakukan kontrolnya.

Keberadaan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 dan Undang-undang No. 33 Tahun 2004 tidak akan serta merta membuat segala gagasan otonomi mejadi kenyataan. Walaupun demikian hal itu tidak perlu menjadi halangan bagi usaha

untuk mengembangkan otonomi yang wajar, yaitu kemandirian dan kemampuan daerah menyelenggarakan pemerintahan untuk mewujudkan kesejahteraan umum di daerah.

Dalam konteks inilah, kehadiran investor di dalam menanamkan investasinya di daerah memegang peranan yang cukup signifikan di dalam keikut sertaannya membangun dan mewujudkan kesejahteraan umum di daerah. Terlebih lagi Undang-undang No. 32 Tahun 2004 membuka peluang yang selebar-lebarnya bagi kehadiran investor dengan adanya ketentuan pasal 14 ayat (1) yang mewajibkan daerah kabupaten dan kota untuk melaksanakan urusan bidang pemerintahan yang antara lain menunjuk pada penanaman modal/investasi. Hanya masalahnya sekarang adalah bagaimana daerah mampu membangun dan menciptakan iklim yang kondusif bagi kehadiran investor. Terutama sekali bagaimana daerah mampu menyiapkan dan membentuk perangkat hukum dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) yang memungkinkan mudahnya aliran modal atau investasi masuk ke daerah, sekaligus memberikan rasa aman dan kepastian hukum bagi investor yang menanamkan modalnya di daerah, itulah tantangan utama yang dihadapi daerah pada umumnya dewasa ini.

1. Otonomi Daerah Dan Peluang Berinvestasi

Ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-undang No. 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa: "Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah." Pada ayat (3) disebutkan: "Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: (a). "politik luar negeri, (b). Pertahanan, (c). keamanan, (d), yustisi, (e). moneter dan fiskal, (f). agama". Selain 5 bidang atau urusan pemerintahan yang disebutkan di atas, maka semua fungsi pemerintahan lainnya ada pada Pemerintahan Daerah, namun oleh karena pemerintahan daerah terdiri dari provinsi, kabupaten dan kota, maka dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 digariskan adanya pembagian wewenang antara provinsi di satu pihak dan kabupaten serta kota di lain pihak.

Wewenang provinsi sebagai daerah otonom, sesuai dengan bunyi ketentuan pasal 13 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 mencakup:

- 1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
 - b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
 - c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
 - d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
 - e. penanganan bidang kesehatan;
 - f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
 - g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
 - h. peleyanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
 - i. fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
 - j. pengendalian lingkungan hidup;
 - k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
 - l. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
 - m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
 - n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
 - o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan
 - p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan
- 2) Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Sementara itu, kewenangan daerah kabupaten dan daerah kota sebagaimana digariskan dalam pasal 14 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, mencakup:

- 1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:
- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
 - b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
 - c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
 - d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
 - e. penanganan bidang kesehatan;
 - f. penyelenggaraan pendidikan.
 - g. penanggulangan masalah sosial;
 - h. peleyanan bidang ketenagakerjaan;

- i. fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah;
 - j. pengendalian lingkungan hidup;
 - k. pelayanan pertanahan;
 - l. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
 - m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
 - n. pelayanan administrasi penanaman modal;
 - o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
 - p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.
- 2) Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, tampak wewenang daerah begitu luas untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan. Terlebihlebih untuk daerah kabupaten dan daerah kota. Demikian luasnya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah untuk diatur diurus sebagai urusan rumah tangganya, maka kepada daerah diberlakukan prinsip otonomi yang seluas-luasnya, terutama bagi daerah kabupaten dan kota. Sebagaimana telah dikemukakan bahwa urusan pemerintahan otonom pada dasarnya bersifat pelayanan. Karena itu sesungguhnya otonomi tersebut adalah beban dan tanggung jawab, bukan sekedar unjuk kewenangan. Akan tetapi apabila disertai dengan berbagai kelengkapan yang cukup memadai, maka beban dan tanggung jawab itu akan menjadi nikmat bagi Pemerintahan Daerah dan masyarakat. Mengingat fungsi dasar otonomi di atas, maka masalah utama yang dihadapi daerah sekarang bukan lagi terletak pada kehendak untuk berotonom melainkan yang lebih konkret terletak pada “kesiapan daerah melaksanakan segala urusan otonomi yang sangat luas tersebut”.

Untuk mendukung kemandirian dan kesiapan daerah itu diperlukan ketersediaan dana dan juga segala aspek sumber daya. Kemandirian daerah di dalam menentukan sendiri mengenai cara mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya, sedikit banyaknya dipengaruhi oleh ketersediaan dana. Karena itu memperbesar sumber lumbung keuangan daerah merupakan 1 (satu) cara yang mesti dilakukan, meskipun pembesaran sumber itu tidak akan menyebabkan daerah sepenuhnya mandiri. Subsidi senantiasa diperlukan dengan berbagai tujuan, di samping mencukupi keuangan daerah yang penting segala bentuk subsidi itu

tidak akan mengurangi kemandirian, keleluasaan dan kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri.

Demikian pula halnya dengan kesiapan daerah dalam melaksanakan segala urusan otonomi yang luas itu, juga memerlukan dukungan dana. Begitu luasnya urusan yang ditangani daerah, maka dengan sendirinya memerlukan dana atau anggaran yang besar sekali. Apalagi urusan rumah tangga daerah pada umumnya bersifat pelayanan yang banyak menyerap anggaran daripada menghasilkan uang. Pelayanan itu sendiri makin meningkat, baik mutu maupun jenisnya akibat dari kemajuan masyarakat dan itu membutuhkan anggaran yang tidak sedikit. Dengan demikian baik kemandirian maupun kesiapan daerah untuk melaksanakan otonomi yang luas itu, pada gilirannya akan terpulang pada dukungan dana yang memadai di samping kualitas sumber daya yang tersedia.

Dalam konteks inilah, kehadiran investor yang diharapkan akan menanamkan investasinya di daerah menjadi sangat penting artinya.

“Pertama, kehadiran investor dapat dijadikan “*counterpart*” oleh daerah untuk mendayagunakan segenap potensi sumber daya yang dimiliki daerah. Kedua, dengan keberhasilan mendayagunakan potensi sumber daya yang dimiliki daerah, maka akan membuka kesempatan kerja yang seluas-luasnya bagi tenaga kerja daerah, sekaligus dapat mengisi sumber ataupun lumbung keuangan daerah, apakah itu berasal dari pungutan pajak, retribusi dan sebagainya. Ketiga, dengan keberhasilan mengisi dan menambah sumber pendapatannya itu, maka daerah dapat memberikan kontribusi ke arah perbaikan dan peningkatan kualitas sumber daya manusianya, termasuk pelayanan kepada publik, membangun infrastruktur yang diperlukan, membuka kesempatan kerja yang lebih banyak lagi, dan sebagainya. Kesemuanya itu diarahkan bagi upaya untuk membangun dan mensejahterakan masyarakat daerah sesuai dengan tujuan akhir dari daerah otonomi itu sendiri”.

Dengan begitu sistem ekonomi seluas-luasnya yang digariskan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 sesungguhnya memberikan kepada daerah kemandirian, keleluasaan dan kekuasaan untuk menentukan sendiri mengenai cara mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya. Termasuk kemandirian dan keleluasaan daerah Kota Manado untuk membuka diri, mengundang dan mendatangkan investor guna menanamkan investasinya di daerah. Itu berarti di bawah naungan Undang-undang No. 32 Tahun 2004 yang meletakkan prinsip otonomi yang seluas-luasnya, terbuka peluang yang selebar-lebarnya bagi masuknya investor ke daerah-daerah. Tinggal kini bagaimana daerah menyikapi dan memanfaatkan momentum yang ada tersebut untuk membangun daerah.

2. Beberapa Kendala

Dalam hubungan dengan persyaratan yang diperlukan daerah dilihat dari kepentingan investor ada beberapa kendala yang harus diperhatikan dan sekaligus menjadi tantangan, bila menunjuk kondisi objektif yang dihadapi daerah.

- a. Bagaimana daerah mampu membangun dan menciptakan iklim yang kondusif yang memungkinkan investor merasa aman menanamkan investasinya di daerah. Dalam hal ini syarat stabilitas (sosial, politik dan keamanan) daerah sangat besar kontribusinya dalam menarik minat para investor untuk masuk ke daerah. Dengan begitu iklim yang kondusif yang ditunjang oleh stabilitas daerah yang mantap adalah modal awal dan promosi yang bagus untuk mengundang kehadiran investor untuk masuk daerah.
- b. Mutu ataupun kualitas pelayanan aparatur Pemerintahan Daerah, terutama yang berkenaan dengan pengurusan izin, tidak kalah pentingnya untuk mengundang daya tarik investor. Mata rantai pengurusan izin yang panjang dan bertele-tele atau terlampau birokratis, tentu bukan merupakan daya tarik investor yang membutuhkan pelayanan yang cepat, efektif dan biaya ringan.
- c. Kemampuan daerah untuk membangun pemerintahan yang bersih (*good governance*), terbuka dan transparan. Paling tidak berusaha untuk menekan dan mengurangi praktik-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) dengan segala bentuknya yang jelas-jelas akan berdampak ataupun menimbulkan ekonomi biaya tinggi. Hal yang terakhir ini tentu akan mengurangi daya tarik daerah di mata investor.
- d. Kemampuan daerah untuk membangun jaringan infrastruktur yang akan memudahkan lalu lintas orang, barang dan jasa bergerak dari satu tempat ke tempat yang lain. Misalnya sarana jalan yang baik akan mempermudah Bergeraknya roda perekonomian secara ekonomis dari satu tempat ke tempat yang lain, atau dari satu daerah ke daerah yang lain. Kondisi yang demikian ini tentu menjadi salah satu dasar pertimbangan yang penting bagi investor untuk mengalirkan investasinya ke daerah.
- e. Kemampuan daerah untuk memberikan jaminan kepastian (hukum) berusaha bagi investor yang akan menanamkan investasinya.

Untuk mengatasi kendala-kendala tersebut, dalam arti membangun dan menciptakan kondisi yang diinginkan, dapat ditempuh melalui instrumen hukum daerah dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda) karena peraturan daerah itu sendiri sebagai instrumen hukum atau salah satu jenis perundang-undangan daerah dapat memainkan beberapa fungsi perundang-undangan pada umumnya yaitu:

- a. Fungsi Stabilisasi
Peraturan Daerah (Perda) di bidang ketertiban dan keamanan adalah kaidah-kaidah yang terutama bertujuan menjamin stabilitas masyarakat di daerah, kaidah stabilitas dapat pula mencakup kegiatan ekonomi, seperti pengaturan kerja, upah, pengaturan tata cara perniagaan dan lain-lain.
- b. Fungsi Perubahan Peraturan Daerah (Perda)
diciptakan atau dibentuk untuk mendorong perubahan masyarakat dan juga aparatur pemerintahan baik yang berkenaan dengan tata kerja maupun kinerjanya sendiri.
- c. Fungsi Kemudahan Kepastian hukum
merupakan asas penting yang terutama berkenaan dengan tindakan hukum dan penegakan hukum. Karena itu membentuk Peraturan Daerah (Perda) yang diharapkan benar-benar menjadi kepastian hukum, harus memenuhi syarat-syarat, jelas dalam perumusannya, konsisten dalam perumusannya, dan menggunakan bahasa yang tepat serta mudah dimengerti.

Untuk dapat membangun, menciptakan dan atau membuat Peraturan Daerah dengan fungsi-fungsi yang tersebut di atas, adalah tidak mudah. Diperlukan kualitas sumber daya manusia yang menguasai teknik perancangan peraturan perundang-undangan (*legislative drafting*) di samping memiliki wawasan yang luas berkenaan dengan substansi yang (akan) diatur dalam Peraturan Daerah (Perda). Dalam konteks kualitas sumber daya manusia inilah merupakan tantangan yang dihadapi oleh sebagian besar daerah-daerah yang ada di Indonesia. Hal itu tampak masih relatif belum memadainya kualitas sumber daya manusia yang dimiliki daerah dalam membangun, menciptakan dan membentuk Peraturan Daerah baik yang ada pada jajaran eksekutif maupun pada jajaran pada legislatif daerah. Karenanya, bisa dimengerti jika banyak sekali dijumpai atau terdapat Peraturan Daerah yang dinilai bermasalah. Satu dan lain hal lebih disebabkan oleh banyaknya daerah yang tidak/belum sepenuhnya memahami prinsip-prinsip dan koridor ataupun retribusi yang digariskan dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dalam penyusunan ataupun pembentukan Peraturan Daerah (Perda). Di samping tidak adanya pranata pengawasan preventif dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 sebagai penyebab lain dari begitu banyaknya terdapat Peraturan Daerah (Perda) yang bermasalah.

3. Keberadaan Peraturan Daerah (PERDA) Dan Problematikanya

Esensi otonomi daerah itu sendiri adalah kemandirian dan bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan pemerintahan yang merdeka. Kemandirian itu sendiri

mengandung arti bahwa daerah berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangga pemerintahannya sendiri. Kewenangan mengatur di sini mengandung arti bahwa daerah berhak membuat keputusan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang kemudian (antara lain) diberi nama Peraturan Daerah (Perda). Dengan demikian kehadiran atau keberadaan Peraturan Daerah (Perda) menjadi sesuatu yang mutlak dalam mengatur urusan rumah tangga daerah.

Dalam hubungan ini Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 mengatakan/mengatur beberapa prinsip mengenai Peraturan Daerah (Perda), diantaranya adalah:

1. Peraturan Daerah (Perda) dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan penjabaran lanjut peraturan perundang undangan yang lebih tinggi. Peraturan Daerah (Perda) yang mengatur urusan rumah tangga daerah yang bersumber dari otonomi lebih luas atau penuh dibandingkan dengan yang bersumber dari tugas pembantuan. Di bidang otonomi, Peraturan Daerah (Perda) dapat mengatur segala urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah, baik yang bersifat substansial maupun yang berupa cara-cara menyelenggarakan urusan pemerintah tersebut. Tidak demikian halnya di bidang tugas pembantuan, di bidang tugas pembantuan Peraturan Daerah (Perda) tidak mengatur substansi urusan pemerintahan, tetapi terbatas pada pengaturan tentang cara-cara menyelenggarakan urusan yang memerlukan bantuan. Meskipun terbatas pada cara-cara menyelenggarakan urusan namun daerah memiliki kebebasan sepenuhnya untuk mengatur cara-cara melaksanakan tugas pembantuan yang diwujudkan pengaturannya ke dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda).

Substansi Peraturan Daerah (Perda) di Bidang Otonomi

Dalam konteks ketentuan Pasal 10 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, maka di bidang otonomi, Peraturan Daerah (Perda) dapat mengatur segala urusan pemerintahan kecuali urusan-urusan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Dengan begitu Peraturan Daerah (Perda) secara substansial mengatur urusan pemerintahan yang sangat luas, sejalan dengan kehendak Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah kabupaten dan daerah kota (pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) dengan sendirinya substansi Peraturan Daerah (Perda) kabupaten dan kota jauh lebih luas. Tidak demikian halnya dengan Peraturan Daerah (Perda) provinsi. Meskipun sama-sama merupakan

daerah otonom, namun kewenangan provinsi sebagai daerah otonom lebih terbatas dibandingkan dengan kewenangan kabupaten dan kota yang juga sebagai daerah otonom. Kewenangan provinsi hanya terbatas pada:

- a. Kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota;
- b. Kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya;
- c. Kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah kabupaten dan daerah kota.

Atas dasar itu, maka dengan sendirinya pula Peraturan Daerah (Perda) provinsi substansinya hanya terbatas mengatur ketiga hal tersebut. Dengan berdasar kepada ketentuan di atas, maka dapat dikatakan bahwa baik daerah provinsi maupun daerah kabupaten dan daerah kota adalah sama-sama merupakan daerah otonom. Perbedaannya lebih terletak pada substansi kewenangannya masing-masing sebagai daerah otonom yang berakibat pula pada perbedaan substansi kewenangan yang diatur pada Peraturan Daerah (Perda) masing-masing.

Hal yang terakhir ini perlu dipahami dengan baik dan hati-hati di dalam menuangkan kewenangan masing-masing daerah ke dalam bentuk hukum Peraturan Daerah (Perda). Sebab bila tidak dilakukan dengan hati-hati hal yang demikian itu potensial menimbulkan konflik kewenangan, khususnya antara provinsi dengan kabupaten dan kota. Bagi provinsi, lingkup kewenangannya jelas, yaitu hanya terbatas pada ketiga hal yang tersebut di atas. Daerah kabupaten dan kota pun harus hati-hati pula di dalam menerjemahkan kewenangannya yang luas tersebut ke dalam Peraturan daerah (Perda). Sebab, banyak di antara urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten dan kota tidak hanya berdimensi lokal, tetapi juga nasional, seperti pendidikan, kesehatan, dan lingkungan hidup. Bahkan, di antaranya ada yang berdimensi internasional, tidak hanya nasional, apalagi lokal seperti perhubungan. Ada unsur-unsur dari urusan tersebut yang harus diatur, bahkan diselenggarakan secara nasional, tidak secara lokal.

Substansi Peraturan Daerah (Perda) di Bidang Tugas Pembatalan

Ada beberapa perbedaan sifat substansi Peraturan Daerah (Perda) berdasarkan otonomi dan berdasarkan tugas pembantuan. Berdasarkan otonomi, sudah jelas sebagaimana yang telah dikemukakan di atas. Berdasarkan tugas pembantuan, substansi Peraturan Daerah (Perda) mencakup: Pertama, pengaturan tentang tata cara penyelenggaraan rumah tangga daerah yang tidak bersumber pada

undang-undang, tetapi semata-mata berdasarkan kebijakan (*beleid*) dari satuan pemerintahan yang dibantu. Kedua, hal yang diatur di dalamnya bersifat tertentu (*limitatif*) sesuai dengan tugas-tugas yang diberikan satuan pemerintahan yang dibantu. Makin terbatas urusan Pemerintahan Pusat, masih sedikit cakupan tugas pembantuan. Berdasarkan kewenangan pusat yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka tugas pembantuan mungkin akan mengenai bagian tertentu dari penyelenggaraan pertahanan dan keamanan, bagian tertentu dari urusan moneter dan fiskal serta urusan keagamaan. Di bidang politik luar negeri, tidak akan ada tugas pembantuan. Bahkan sebaliknya, pusat akan mengawasi kewenangan daerah untuk mengadakan hubungan luar negeri.

Substansi Peraturan Daerah (Perda) sebagai penjabaran Lebih Lanjut Peraturan yang Lebih Tinggi.

Bagaimana halnya dengan Peraturan Daerah (Perda) yang substansinya merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan lebih tinggi? Tidak begitu jelas apa yang dimaksud dengan “penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi”. Suatu penjabaran lebih lanjut peraturan atau kebijakan yang lebih tinggi oleh satuan pemerintahan yang lebih rendah dapat dilakukan dalam rangka tugas pembantuan dan dekonsentrasi. Kabupaten dan kota tidak mempunyai hubungan dekonsentrasi dengan satuan pemerintahan yang lebih tinggi. Karena itu, Peraturan Daerah (Perda) sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi hanya mungkin dalam tugas pembantuan.

Provinsi mempunyai hubungan konsentrasi dengan satuan pemerintahan yang lebih tinggi (pusat). Akan tetapi, hubungan ini bukan dengan Pemerintahan Daerah Provinsi, melainkan dengan Gubernur sebagai wakil pusat. Karena itu, tidak mungkin dibentuk Peraturan Daerah (Perda) untuk melaksanakan tugas dekonsentrasi. Peraturan Daerah (Perda) tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, Peraturan Daerah (Perda) lain, dan Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi.

Ketentuan ini dapat dipandang sebagai kerangka pembatas ataupun koridor dalam pembentukan Peraturan Daerah (Perda). Kerangka pembatas ini penting untuk menunjukkan bahwa meskipun daerah mempunyai hak atau wewenang mengatur urusan rumah tangganya sendiri yang dituangkan dalam bentuk keputusan hukum berupa Peraturan Daerah (Perda). Namun, kewenangan itu tidak dalam artian sebagai satuan pemerintahan yang merdeka yang berdaulat, tetapi

tetap dalam bingkai negara kesatuan dan sistem peraturan perundang-undangan secara nasional.

Selain itu, kerangka pembatas ini dimaksudkan pula untuk menghindari dampak negatif yang timbul sebagai akibat keluarnya Peraturan Daerah (Perda); baik bagi masyarakat setempat/lokal, daerah lain maupun kepentingan nasional secara makro dan luas. Dengan perkataan lain; kerangka itu bertujuan untuk menghindari timbulnya Peraturan Daerah (Perda) yang secara substansi bermasalah.

Peraturan Daerah (Perda) Tidak Boleh/Bertentangan dengan Kepentingan Umum.

Sampai dengan saat ini belum pernah ada kesepakatan hukum ataupun ilmiah mengenai pengertian dan ruang lingkup kepentingan umum. Namun, paling tidak, perkataan “umum” harus dipahami tidak sekedar diartikan “orang banyak”, tetapi dan terutama dalam arti bahwa ada kesepakatan bagi masyarakat memperoleh manfaat seluas-luasnya tanpa syarat-syarat yang terlalu memberatkan. Sebuah hotel berbintang 5 (lima), misalnya, diperuntukkan bagi orang banyak. Akan tetapi, hal itu tidak termasuk dalam pengertian kepentingan umum, karena hanya orang yang mampu membayar saja yang dapat menikmati hotel tersebut.

Berbeda misalnya dengan jembatan, pasar, tempat-tempat peribadatan, atau tempat-tempat umum lainnya yang dapat dimanfaatkan setiap orang tanpa harus memikul beban tertentu. Artinya, setiap orang tanpa melihat kondisi individualnya memerlukan dan memperoleh manfaat dan fasilitas atau tempat umum tersebut. Jadi, ada beberapa ukuran yang dapat dipergunakan untuk menentukan kepentingan umum tersebut. Pertama, dibutuhkan oleh orang banyak. Kedua, setiap orang dapat menikmati dan memperoleh manfaat tanpa ada pembatasan karena kondisi individual seseorang. Ketiga, harus dalam rangka kesejahteraan umum, baik dalam arti materiil maupun spritual.

Tidak Boleh Bertentangan dengan Peraturan Daerah (Perda) Lain

Ketentuan ini membingungkan, dalam arti apa yang dimaksud dengan tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Daerah (Perda) lain? Sebab, Peraturan Daerah (Perda) lain dapat berarti:

- a. Peraturan Daerah (Perda) dalam lingkungan pemerintahan daerah yang sama;
- b. Peraturan Daerah (Perda) Pemerintahan Daerah lain yang sederajat;
- c. Peraturan Daerah (Perda) dari Pemerintahan Daerah Kabupaten atau Kota terhadap Peraturan Daerah (Perda) Provinsi dalam wilayah yang sama.

Pada dasarnya memang tidak boleh ada pertentangan antara Peraturan Daerah (Perda) dalam Pemerintahan daerah yang sama. Apabila terjadi, akan diselesaikan melalui prinsip: “Ketentuan sederajat atau lebih tinggi yang baru mengesampingkan ketentuan sederajat atau lebih rendah yang lama” apabila ketentuan baru yang lebih rendah bertentangan dengan ketentuan lama yang lebih tinggi, maka ketentuan baru harus dikesampingkan dengan memperhatikan lingkungan wewenang masing-masing.

Tidak Boleh Bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang Lebih Tinggi

Dalam kaitan dengan pengawasan represif, Peraturan Daerah (Perda) yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi akan batal demi hukum, atau dapat dibatalkan. Sepanjang Peraturan Daerah (Perda) bertentangan dengan Undang-Undang Dasar, Ketetapan Majelis Pemusyawaratan Rakyat (Tap. MPR), dan undang-undang, akan batal demi hukum atau mesti dibatalkan.

Tidak demikian halnya dengan peraturan perundang-undangan lain. Apabila peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang ternyata mengatur hal-hal otonomi dan tugas pembantuan sebagai urusan rumah tangga daerah, maka peraturan itulah yang harus dibatalkan, bukan Peraturan Daerah (Perda) dengan alasan mengatur tanpa wewenang (*ultra vires*). Kalau prinsip ini tidak dipegang akan dapat terjadi pengeseran terhadap urusan rumah tangga daerah ke arah sentralisasi sebagai sesuatu yang justru berlawanan dengan semangat otonomi seluas-luasnya yang digariskan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Bagaimanakah kalau Peraturan Daerah (Perda) suatu Kabupaten atau Kota bertentangan dengan Peraturan Daerah (Perda) Provinsi yang mencakup kabupaten atau kota tersebut? Penyelesaian akan ditentukan oleh lingkungan wewenang provinsi, kabupaten atau kota yang bersangkutan. Apalagi ternyata Peraturan Daerah (Perda) Provinsi mengatur di luar urusan rumah tangganya sehingga bertentangan dengan Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten atau kota, maka Peraturan Daerah (Perda) Provinsi yang harus dibatalkan. Sebaliknya, apabila ternyata Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten atau kota mengatur urusan rumah tangga Provinsi, maka Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten atau kota yang harus dibatalkan.

B. MASA DEPAN PEMERINTAHAN DAERAH

Dalam kurun waktu 10 tahun terakhir, pengaturan soal pemerintahan daerah mengalami dua kali pergantian pasca jatuhnya rezim orde baru, yaitu UU No.22 Tahun 1999 dan terakhir UU No.32 Tahun 2004. Kedua UU tersebut memiliki esensi yang tak begitu berbeda, yaitu melepaskan sebagian besar energi pusat ke daerah melalui desentralisasi pemerintahan dalam wujud otonomi daerah. Praktis, keduanya lahir sebagai bentuk koreksi terhadap UU No.5 Tahun 1974 yang bersifat sentralistik sekaligus tindak lanjut atas amandemen UUD 1945. Pengaturan pemerintahan daerah melalui UU No.22 Tahun 1999 memberikan diskresi bagi pemerintah daerah dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya masing-masing.

Pemberian keleluasaan untuk mengambil keputusan sesuai kebutuhan di daerah masing-masing merupakan ciri paling ekstrem dari undang-undang tersebut sejak penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diatur melalui UU No.1 Tahun 1945. Namun, besaran dan luas otonomi yang diberikan oleh pemerintah pusat sejak ditetapkannya UU No.22 Tahun 1999 terkesan seperti melepas macan dari kandangnya masing-masing. Luapan dalam bentuk euforia desentralisasi terlihat dari gejala hilangnya etika berpemerintahan, bergesernya pemahaman soal hierarkhis antar tingkatan pemerintahan, tingginya dinamika dalam relasi Kepala Daerah dan DPRD, menguatnya nasionalisme lokal lewat isu putra daerah, tingginya kekuasaan legislatif daerah, menguatnya raja-raja kecil yang menguntungkan kelompok tertentu, merebaknya korupsi di daerah serta meningkatnya eskalasi konflik horisontal karena ketidakpuasan terhadap kepentingan yang diperjuangkan.

Kondisi ini mendorong lahirnya keinginan untuk merevisi UU No. 22 Tahun 1999 menjadi Undang-Undang No.32 Tahun 2004 dengan tekanan pada peningkatan pengawasan terhadap jalannya otonomi daerah. Muatan undang-undang terakhir pada dasarnya tidak berbeda jauh kecuali penghilangan secara drastis pasal yang mengakibatkan tumbuhnya ketegangan antar jenjang hierarkhis pemerintahan, penguatan kewenangan (urusan) pada masing-masing tingkatan pemerintahan, penerapan prinsip pembagian kewenangan, penguatan sejumlah entitas pemerintahan seperti Desa dan Kecamatan, penguatan kapasitas Kepala Daerah, serta pengembangan sistem pemilihan kepala daerah melalui Pemilihan Kepala Daerah Langsung.

Dalam praktiknya, UU ini dipandang oleh DPR, DPD, Asosiasi Pemerintahan Daerah serta Pemerintah Pusat mengandung sejumlah hal yang belum jelas dalam menghadapi dinamika pemerintahan daerah dewasa ini. Dari berbagai sudut

pandang kepentingan dan kebutuhan pemerintah daerah tampaknya terdapat sejumlah isu penting yang mesti dijawab berkaitan dengan persoalan seperti konsistensi azas sebagaimana amanah UUD 1945, pemaknaan istilah pemerintah daerah, pengaturan kembali soal entitas Pemerintah Desa, Kecamatan, Kabupaten/Kota, Provinsi, pembentukan daerah otonom, pemilihan kepala daerah, eksistensi wakil kepala daerah, serta masalah kepegawaian. Tulisan singkat ini merupakan analisis normatif serta serapan empirik dari berbagai sumber yang dipandang dapat berkembang hingga terjadinya perubahan yang diinginkan oleh segenap pemangku kepentingan.

Suatu norma yang baik jika is mampu menjangkau masa depan yang semakin jauh kedepan (Wasistiono; 2008). Satu-satunya UU Pemerintahan Daerah yang dinilai paling efektif adalah UU No.5 Tahun 1974.1 Kejagan UU tersebut setidaknya disebabkan oleh terpeliharanya sistem politik yang relatif stabil serta kuatnya keinginan rezim otoriter memapankan kekuasaannya sehingga melemahkan kekuatan lain yang berusaha mengganti UU dimaksud. Undang-Undang No.32 Tahun 2004 merupakan undang-undang seri kedua yang menitikberatkan otonomi di daerah Kabupaten/Kota. Seri pertama yang dianggap sebagai tonggak desentralisasi adalah lahirnya UU No.22 Tahun 1999. Dalam sejarah implementasi kebijakan pemerintahan daerah di Indonesia, desentralisasi bukanlah konsep asing dalam pengaturan awal sejak tahun 1945. Namun demikian, harus diakui bahwa tonggak perjalanan desentralisasi baru menguat sejak jatuhnya rezim orde baru pada tahun 1999.

Undang-Undang No.32 Tahun 2004 menegaskan sejumlah hal berkenaan dengan pertama, prinsip pembagian kewenangan. Mengingat besarnya kewenangan yang menjadi urusan pemerintah daerah, maka UU 32/2004 memberikan prinsip pembagian kewenangan yaitu eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi. Beban pengelolaan urusan yang sedemikian besar membutuhkan pengelolaan bersama (*concurrent*). Hal tersebut dimungkinkan sepanjang bersifat meluas (*catchment area*) dan strategis. Semakin luas dan strategis suatu kewenangan yang akan dikelola memungkinkan perlunya entitas pemerintah di level yang lebih tinggi turut terlibat. Inilah makna pengelolaan urusan secara bersama. Sayangnya, penentuan terhadap sifat, luas dan strategis dalam konteks penyerahan urusan belum ditafsirkan secara jelas oleh pemerintah pusat dalam undang-undang dimaksud sehingga dalam realitasnya masih terdapat tumpang tindih dan pelepasan tanggung jawab oleh masing-masing entitas pemerintahan. Belum lagi sejumlah urusan yang hingga UU 32/2004 disahkan belum memperoleh kata sepakat sehingga terkesan diabaikan

begitu saja seperti urusan pertanahan dan ketenagakerjaan. Faktanya, masalah konflik pertanahan masih menjadi urusan pemerintah daerah, sekalipun bagian terpenting berkaitan dengan sumber-sumber vital masih disandra pemerintah pusat.

Kedua, sekalipun UU 32/2004 didesain dalam rangka memperjelas konsistensi terhadap amanah UUD 1945 hasil amandemen terakhir, namun produk UU 32/2004 tak luput dari kealpaan dalam penegasan azas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Fakta ini dapat ditemukan dalam UU 32/2004 yang masih menggunakan azas desentralisasi dan dekonsentrasi sebagai azas penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana diadopsi oleh UU 5/1974 dan UU 22/1999. Penjelasan konstitusi UUD 1945 sebelum diamandemen memang masih menggunakan ketiga azas dimaksud, namun pasca amandemen UUD 1945 ketiga azas tersebut mengalami perubahan, di mana azas penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 Pasal 18 adalah azas otonomi dan tugas pembantuan. Desentralisasi dan dekonsentrasi lebih dipandang sebagai cara menyelenggarakan pemerintahan daerah, bukan azas sebagaimana dimaksud dalam UU 32/2004.

Ketiga, praktik penyelenggaraan pemerintahan desa dalam nuansa UU 32/2004 pada dasarnya bertujuan untuk mempercepat kemandirian serta memperkuat otonomi asli pemerintah desa. Intervensi pemerintah dalam bentuk perubahan status sekretaris desa menjadi PNS, pembagian alokasi dana desa yang lebih berimbang serta pemberian tugas pembantuan keseluruhannya diharapkan mampu menciptakan perubahan yang signifikan di tingkat desa. Sekalipun pemerintah bertujuan untuk mempercepat pemberdayaan pada tingkat masyarakat desa, namun implementasi ketiga kebijakan tersebut bukanlah tanpa masalah. Perubahan status Sekretaris Desa menjadi PNS telah menimbulkan dinamika antara pemerintah daerah dan pusat, dalam hal pengalokasian gaji pegawai. Demikian pula masalah alokasi dana desa yang sempat menyeret APBD sehingga perlu dihitung kembali. Konsekuensinya, kebijakan di atas membutuhkan dana segar dari pemerintah dan bukan semata-mata menjadi beban baru bagi APBD.

Keempat, UU 32/2004 semakin memperjelas kewenangan pemerintah kecamatan melalui upaya pendelegasian sebagian tugas-tugas Kepala Daerah kepada Camat dan Lurah. Kewenangan mandat tersebut diperlukan selain kewenangan atributif yang diamanatkan oleh UU 32/2004 (Pasal 126). Dengan demikian maka peranan entitas Kecamatan dan Kelurahan tetap dipandang penting sebagai pusat pelayanan masyarakat di gerbang paling depan; dan kelima, secara ekstrem, UU 32/2004 mengoreksi pasal dalam UU 22/1999 berkaitan dengan hubungan

hierarkhis antar jenjang pemerintahan. Penguatan tugas pokok Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dalam hal pembinaan, koordinasi dan pengawasan merupakan upaya untuk memantapkan harmonisasi antar jenjang pemerintahan daerah. Tugas-tugas Gubernur selaku pejabat dekonsentrasi dipertegas untuk menghadirkan pengawasan yang efektif terhadap jalannya pemerintahan daerah di Kabupaten/Kota. Namun demikian, tugas-tugas Gubernur secara rinci belum begitu jelas dalam pengaturan lebih lanjut, sehingga peranan Gubernur sebagai wakil pemerintah terkesan kurang dominan dibanding Gubernur sebagai Kepala Daerah. Posisi ini tetap memungkinkan Bupati/Walikota cenderung lebih intens membangun komunikasi dengan pemerintah dibanding Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Keenam, UU 32/2004 mendesain pemilihan kepala daerah melalui penerapan demokrasi langsung. Sekalipun amanah konstitusi terlihat masih samar dalam hal ini (dipilih secara demokratis) namun dalam faktanya UU 32/2004 menetapkan seluruh pemilihan kepala daerah dilaksanakan secara langsung. Bahkan, melanjutkan misi UU 22/1999 yang memilih kepala daerah secara berpasangan, UU 32/2004 membuka peluang bagi lahirnya calon independen dalam persaingan pemilihan kepala daerah. Problemanya, belum ada mekanisme penyelesaian konflik antara Kepala Daerah dengan DPRD sekiranya pasangan Kepala Daerah yang berasal dari calon independen mengalami kebuntuan (*deadlock*) karena ketiadaan dukungan parpol di DPRD. Persoalan bagaimana jika pasangan calon independen menganggap DPRD tidak ada secara faktual, tidak perlu memberikan laporan pertanggungjawaban kepada DPRD? Memang sepintas tidak ada masalah, namun menunggu lahirnya masalah lalu memproduksi suatu regulasi setingkat UU maupun PP merupakan tabiat buruk yang perlu dihilangkan, sehingga pemerintah benar-benar memiliki visi yang jelas.

Ketujuh, oleh UU 32/2004, pembentukan daerah otonom baru didesain sedemikian rupa untuk mengendalikan pemekaran wilayah. Persyaratan teknis pembentukan daerah otonom bahkan direvisi hingga lahirnya PP 78/2007. Persyaratan terdiri dari persyaratan kualitatif maupun kuantitatif yang memungkinkan terbentuknya satu daerah otonom. Kedelapan, UU 32/2004 menguatkan kembali posisi Kepala Daerah dalam hubungannya dengan DPRD. Hal ini dapat dilihat dalam mekanisme pertanggungjawaban kepala daerah baik setiap tahun anggaran maupun setiap akhir masa jabatan.

Praktisnya, pertanggungjawaban kepala daerah dipandang sebagai progress report semata, bukan peluang bagi lahirnya *impeachment* sebagaimana dipraktikkan

oleh UU 22/1999 yang mengakibatkan disharmoni antara kedua lembaga tersebut. Sekalipun demikian, kran terhadap upaya kearah pemakzulan bukanlah hal yang mustahil, namun UU 32/2004 memberikan prosedur yang ketat untuk menjaga stabilitas pemerintahan di tingkat lokal. Pola ini secara efektif menekan perlahan kekuatan legislatif lokal dalam dinamika LKPJ. Konflik yang menandai hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD selama penerapan UU 22/1999 telah menurunkan kredibilitas kedua lembaga itu dimata publik karena menurunnya pelayanan sebagai tugas utama pemerintahan daerah.

Konsensus dibangun berdasarkan prasangka untuk saling menjatuhkan, sehingga *money politic* menjadi trend untuk meloloskan pertanggungjawaban Kepala Daerah setiap akhir tahun anggaran. Konflik semakin tajam jika kedua lembaga tersebut berbeda garis kebijakan dan partai politik. Maka, hampir tak ada konsumsi yang lebih membosankan publik setiap hari di koran lokal kecuali perseteruan antara Kepala Daerah dan DPRD tanpa ujung pangkal. Sebaliknya, penerapan mekanisme baru melalui PP No.3/2007 dalam konteks LPPD pengganti PP 108/2001 tentang LKPJ memberi jaminan menurunnya dinamika konflik antara kedua lembaga tersebut, namun di sisi lain DPRD merasa semakin impotensi.

1. Realitas Pemerintahan Daerah

Praktik pemerintahan daerah dengan norma UU 32/2004 setidaknya telah mendorong dinamika lokal secara kompetitif. Sejumlah isu penting dalam praktik masih menimbulkan masalah sekalipun sebenarnya tidak terlalu signifikan. Pertama, penerapan azas pemerintahan sebagai instrumen kegiatan program mengalami kekaburan bahkan menjauhi perbedaan secara defenitif sebagaimana konsep yang digunakan dalam konstitusi maupun regulasi. Sebagai contoh, pengaturan soal dekonsentrasi dan tugas pembantuan hampir tidak mengalami perbedaan yang signifikan melalui pengaturan secara seragam sebagaimana terlihat dalam PP No.7 tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Dulu, di bawah kendali UU No.22/1999, kegiatan dekonsentrasi dan tugas pembantuan diperlakukan dan diatur secara berbeda. Hal ini mengakibatkan mekanisme perencanaan dan pelaporan memiliki karakteristik masing-masing. Praktik penyelenggaraan kegiatan melalui dekonsentrasi dan tugas pembantuan saat ini justru tidak dapat dibedakan sehingga dalam implementasinya jauh dari apa yang sesungguhnya ingin dicapai, yaitu efisiensi, efektivitas dan keragaman pembangunan dalam kesatuan wilayah oleh pemerintah pusat melalui fungsi alokasi, distribusi dan stabilisasi.

Kedua, praktik pemerintahan desa sejauh ini belum memperlihatkan apa yang menjadi tujuan awal, yaitu tumbuh dan berkembang berdasarkan nafas otonomi aslinya. Alih-alih berharap pada kemandirian pemerintahan desa, melekatnya status sekretaris desa dari Pegawai Negeri Sipil mengakibatkan status pemerintahan desa terkesan dikontrol secara formal. Jika tugas sekretaris desa adalah membantu administrasi pemerintahan desa serta menjaga dan melestarikan kekhasan desa, gampong, dan nagari mungkin saja dapat dilanggengkan, tetapi jika eksistensi sekretaris desa dalam konteks mereposisi pemerintahan desa menjadi semacam kelurahan, maka kekhasan pemerintah desa secara filosofi sesungguhnya telah hilang, atau dapat dikatakan otonomi desa cenderung menjadi otonomi pemberian sebagaimana praktik otonomi ditingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota. Sejauh intervensi tersebut bersifat mendorong kemandirian desa mungkin dapat ditolerir. Problemanya, agenda pemerintah tentang pengangkatan sekretaris desa menjadi PNS belum dilampiri *blue print* yang jelas, kecuali terkesan sebagai kebijakan politis dalam konteks rekrutmen PNS baru.

Kesan tersebut terlihat dari tingginya dinamika pasca perubahan status sekretaris desa hingga terbentuknya asosiasi sekretaris desa. Pada sisi lain, kebijakan keuangan desa melalui Alokasi Dana Desa (ADD) setidaknya memberi harapan bagi kepastian pengelolaan keuangan desa yang selama praktik UU 5/74 dan UU 22/1999 tak memberi ruang bagi pertumbuhan ekonomi desa. Sayangnya, pemerintah daerah berhadapan dengan dilemma, antara memaksakan alokasi dana desa dengan kocek APBD yang semakin tipis, atau membiarkan alokasi dana desa seperti bantuan desa yang berjalan selama ini. Ketentuan ADD dengan formula yang ada dipandang hampir menyedot 1/3 APBD, sehingga pemerintah daerah bersikap sangat berhati-hati. Dari aspek dana tugas pembantuan yang tersedia mekanismenya tampaknya belum berjalan sesuai harapan, secara umum pemerintah desa hampir tak mengenal adanya dana tugas pembantuan. Terkesan semua kegiatan proyek di desa merupakan kegiatan pemerintah pusat yang telah ditentukan tanpa diketahui oleh pemerintah desa. Sebenarnya, jika kapasitas pemerintah desa dapat terdorong oleh penguatan SDM pemerintah desa melalui sekretaris desa dan didukung oleh Alokasi Dana Desa yang memadai, maka pemerintah desa diharapkan akan tumbuh secara real tanpa kehilangan otonomi aslinya. Sayangnya, mekanisme percepatan pembangunan melalui mekanisme tugas pembantuan sejauh ini belum memperlihatkan hasil yang menggembirakan dalam praktik pemerintahan desa.

Ketiga, kecamatan, dalam praktiknya, belum semua Kepala Daerah berkenan mendistribusikan sebagian tugasnya kepada Camat, sehingga Pemerintah Kecamatan

tidak lebih sebagai perangkat daerah tanpa urusan yang jelas. Kewenangan atributif tampak masih bersifat umum dan secara faktual dilaksanakan oleh Kepala Daerah melalui distribusi pada perangkat daerah. Dilemma tersebut mendorong usulan agar posisi Kecamatan untuk wilayah perkotaan dihapuskan sebab secara teknis telah dilaksanakan oleh SKPD selain rentang kendali (*span of control*) lebih dekat. Sedangkan untuk wilayah Kabupaten posisi Kecamatan dinilai masih urgen guna mendekatkan pelayanan masyarakat.

Keempat, kewenangan Kabupaten/Kota tampak jelas dalam PP 38/2007, sayangnya dalam praktik Pemerintah Daerah kurang berhati-hati menerapkan ketentuan dimaksud khususnya dalam penyusunan struktur organisasi pemerintah daerah. Terkesan daerah ingin agar semua urusan wajib dan pilihan terakomodir dalam struktur, padahal kemampuan keuangan dan sumber daya manusia masih terbatas. Kecenderungan lain Kepala Daerah sering terjebak pada masalah politis yang memungkinkan organisasi pemda terus mengalami pembengkakan, boros dan tidak efektif menjawab kebutuhan dan masalah daerah itu sendiri.

Kelima, pelaksanaan Pilkada secara umum masih menuai konflik horisontal sekalipun sedikit demi sedikit masyarakat mulai menyadari proses demokratisasi di tingkat lokal. Praktik Pilkada langsung belum menghasilkan kepemimpinan lokal yang kuat dalam mewujudkan visi dan misinya dilapangan. Hal ini ditandai dengan sedikitnya keberhasilan Pemda dalam mewujudkan visi dan misinya. Sebut saja yang menjadi tolok ukur hanya Jembrana, Sragen, Tanah Datar, Sleman, Solok ataupun Gorontalo dari 477 Kabupaten/Kota dan 33 Provinsi. Masalah Pilkada langsung berkaitan dengan tingginya kewenangan incumbent akibat money politic, penggunaan fasilitas pemerintah dalam kampanye serta penggunaan mesin birokrasi sebagai tim sukses. Masalah lain adalah meningkatnya angka golput (*Indobarometer*;2008) yang mengindikasikan rendahnya partisipasi politik masyarakat. Ini berkenaan dengan tingkat pendidikan politik masyarakat yang juga menghasilkan budaya politik paling bawah (*parochial*).

Keenam, peranan wakil kepala daerah dalam praktik pemerintahan daerah terkesan mengalami kekaburan kalau tidak impoten. Kecuali mewakili Kepala Daerah dalam acara seremonial, Wakil Kepala Daerah tidak memiliki kewenangan yang cukup dalam mewujudkan visi dan misi bersama. Bukan saja tidak boleh menandatangani masalah yang berkaitan dengan kebijakan keuangan, dalam hal pengawasan internal Pemda praktis telah dilaksanakan oleh Sekretaris Daerah sehingga Wakil Kepala Daerah cenderung pasif. Lebih lagi jika Wakil Kepala Daerah berasal dari partai politik yang berbeda dengan Kepala Daerah, maka alamat tak

mendapat porsi yang layak menjadi kenyataan di sejumlah daerah. Karena banyak Wakil Kepala Daerah kurang mendapat tugas yang jelas, maka selain sebagai asesoris atau ban serep, Wakil Kepala Daerah seringkali menjadi bagian dari konflik yang terjadi sehingga membuat hubungan antara Kepala Daerah dan Wakilnya kurang harmonis.

Ketujuh, pembentukan daerah otonom menjadi *trend* sepanjang penerapan desentralisasi. Sayangnya, sekalipun pengaturan soal pembentukan daerah otonom baru telah didesain ulang, namun belum cukup efektif menghentikan usulan pemekaran, kecuali alasan Pemilu, kasus Provinsi Sumatera Utara dan Moratorium Presiden. Selain usulan baru pembentukan daerah otonom, sejumlah proposal yang akan disahkan sebagai daerah otonom hanya menunggu selesainya Pemilu Presiden. Moratorium dipandang hanya sinyal sementara akibat tewasnya Ketua DPRD Sumatera Utara dalam insiden pembentukan daerah otonom baru Provinsi Tapanuli. Ironisnya, jika tujuan pembentukan daerah otonom adalah percepatan kesejahteraan rakyat, namun dalam praktiknya lebih 50 % (PDT;2007) daerah tertinggal justru termasuk daerah otonom baru. Sejauh ini, belum ada hasil penelitian yang signifikan tentang berapa banyak daerah Kabupaten/Kota dan Provinsi akan dimekarkan. Pembentukan daerah otonom lebih terkesan politis dibanding menjawab kebutuhan masyarakat itu sendiri.

Kedelapan, sebagaimana telah dijelaskan oleh UU 32/2004, status pemerintah provinsi mengandung dua beban sekaligus yaitu selaku daerah otonom terbatas sekaligus wakil pemerintah pusat di daerah. Dalam praktik, peranan Gubernur sebagai Kepala Daerah jauh lebih dominan dibanding sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Hal ini setidaknya didorong oleh kewenangan Gubernur sebagai Kepala Daerah jauh lebih jelas dalam pengaturan praktis melalui PP dibanding Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Aspek dekonsentrasi dalam dua jalur baik integratif *field administration* maupun *functionale field administration* dalam praktiknya dinilai masih banyak mengalami kendala. Gagasan menitikberatkan dekonsentrasi pada level provinsi tampaknya semakin menguat dengan alasan untuk memperkuat koordinasi, pembinaan dan pengawasan oleh pemerintah terhadap jalannya otonomi daerah. Aspek politik adalah mengurangi beban konflik horisontal dan ekonomi dalam Pilkada langsung ditingkat provinsi.

2. Kearah Revisi UU Pemerintahan Daerah

Berdasarkan tinjauan normatif dan praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah dewasa ini, maka kebutuhan terhadap revisi lebih didasarkan pada penyesuaian

terhadap amanah konstitusi serta perkembangan dinamis yang bermuara pada upaya peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Berbagai isu penting yang perlu dikonstruksikan kembali melalui revisi UU 32/2004 berkaitan dengan isu sebagai berikut, pertama, konsistensi pengglinaan azas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sehingga amandemen terakhir UUD 1945, satu-satunya rujukan dalam konstitusi berkaitan dengan pemerintahan daerah adalah pasal 18 UUD 1945. Dalam pasal 18 (2) menyebutkan bahwa pengaturan dan pengurusan pemerintahan daerah baik di level provinsi, kabupaten maupun kota menggunakan azas otonomi dan tugas pembantuan. Namun demikian, UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terlihat belum konsisten dengan amanat UUD 1945. Dalam UU No.32 tahun 2004, penyelenggaraan pemerintahan daerah masih menggunakan azas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan sebagai azas penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana terdapat dalam UU No.22 Tahun 1999 dan UU 5 Tahun 1974 yang sama-sama menjadikan UUD 1945 sebagai landasan konstitusional sebelum diamandemen.

Jika kita konsisten dengan UUD 1945, maka azas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah azas otonomi dan tugas pembantuan. Lalu bagaimana memahami desentralisasi dan dekonsentrasi? Sesuai penjelasan dalam konstitusi oleh Bagir Manan diterangkan dalam sejumlah tulisan singkat bahwa desentralisasi dan dekonsentrasi dalam perspektif hukum tata negara hanyalah cara menyelenggarakan pemerintahan oleh pemerintah pusat di daerah. Artinya, penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dilaksanakan dengan cara desentralisasi atau dekonsentrasi. Memahami salah satu tujuan DPD RI merevisi UU No.32 Tahun 2004 agar tetap konsisten dalam bingkai UUD 1945, maka perlunya perubahan pada masalah azas dengan tetap merujuk pada hasil amandemen UUD 1945 sebagai landasan konstitusional.

Kedua, istilah “penyelenggara pemerintahan” dan “pemerintahan” sebagai organ dan fungsinya sebenarnya tidak begitu berbeda dengan pemahaman yang lazim dalam dunia praktisi dan akademisi pemerintahan. Selama ini, istilah pemerintah dipandang sebagai organ pelaksana/penyelenggara atau dalam pengertian sempit diartikan sebagai eksekutif saja.³ Sedangkan istilah pemerintahan dimaknai sebagai suatu proses dari fungsi-fungsi yang melekat didalamnya. Dalam pengertian luas pemerintahan seringkali diartikan sebagai keseluruhan cabang kekuasaan seperti eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Ketiga, pengertian Pemerintah Daerah yang ingin diubah menjadi pengurus daerah (draft usulan DPD RI) yang meliputi kepala daerah dan perangkat daerah

sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang mengurus pemerintahan daerah, dalam pandangan kami semakin membuat kerumitan dalam pendefinisian masalah, sebab ada dua defenisi yang tumpang tindih, yaitu istilah pemerintah daerah dan istilah pengurus daerah. Selain kedua pengertian tersebut berbeda juga dapat mendorong meluasnya makna konotatif yang setaraf dengan istilah pengurus sepak bola, pengurus Masjid, pengurus PSSI dan lain-lain. Istilah tersebut dapat menggradasi moral pemerintah daerah sekaligus semakin memperbesar tekanan masyarakat, sekalipun kita pahami bahwa pemerintah adalah pelayan yang mengurus masyarakat. Namun menampakkkan istilah yang secara eksplisit dapat dimaknai secara liar akan sama bahayanya ketika dalam UU No.22/1999 secara eksplisit mencantumkan bahwa tidak ada hubungan hirarkhis antara Bupati/Walikota dengan Gubernur dalam konteks relasi otonomi. Pasal tersebut akhirnya dieliminir oleh UU 32/2004 setelah sebelumnya Bupati/Walikota menafsirkan secara tekstual yang menimbulkan ketegangan hirarkhis selama implementasi UU pemerintahan daerah. Saran kami, agar tetap konsisten, sebaiknya tetap dalam konteks pengertian pemerintah daerah saja, sehingga tidak terkesan tumpang tindih.

Jika istilah pengurus daerah kita gunakan dengan alasan pemerintah daerah melaksanakan urusan (mengurus) saja, tentu saja hal ini tidak begitu konsisten dengan UUD itu sendiri, sebab pemerintah juga masih berhak mengajukan RUU sebagaimana legislatif yang memiliki hak mengatur (membuat produk hukum). Demikian pula pada tingkat Daerah, di mana Pemerintah Daerah (eksekutif) dapat mengajukan Rancangan Perda. Bahkan dalam faktanya, jarang sekali inisiatif DPR dan DPRD mengajukan RUU atau Rancangan Perda, yang terjadi justru lahir dari Pemerintah maupun Pemerintah Daerah. Undang-Undang memang memberikan hak lebih kepada legislatif dalam hal pembahasan RUU atau Perda, di mana usul inisiatif legislatif lebih diutamakan untuk dibahas, sedangkan rancangan pemerintah hanyalah sebagai pembanding. Hal ini dapat dipahami, sebab salah satu fungsi DPR/DPRD yang melekat secara formal adalah fungsi legislasi. Pendefinisian istilah sebaiknya jelas dan simpel sehingga dapat dipahami secara konkrit.

Keempat, masalah Pemerintahan Desa. Jika DPD RI ingin mengembalikan esensi dasar Pemerintah Desa, maka sebaiknya konsepsi Desa dikembalikan secara murni sebagai Desa dengan otonomi aslinya tanpa instrumen pemerintah didalamnya seperti sekdes dari PNS maupun pengaturan ADD dan tugas pembantuan. Dengan demikian eksistensi Desa benar-benar sebagai daerah otonom asli bukan otonomi pemberian yang terkesan disamakan dengan otonomi pada level Kabupaten/Kota. Mengingat status Desa sebagai entitas asli pemerintahan, maka seyogyanya

Pemerintah Desa tetap dipertahankan sebagai Daerah Otonom. Konsekuensi atas masalah tersebut maka semua instrumen pemerintah yang selama ini ditempatkan di Desa seharusnya “disterilkan”. Posisi Kepala Desa tetap dipilih secara langsung oleh masyarakat, tanpa ada upaya mengkonversikan jabatannya menjadi Pegawai Negeri Sipil. Demikian pula posisi Sekretaris Desa, selayaknya mereka tetap berasal dari lingkungan Pemerintah Desa, dan bukan PNS yang di dropping atau diangkat oleh Pemerintah. Kebijakan tersebut secara operasional akan mengendalikan keuangan daerah secara makro.

Bayangkan, jika ribuan Sekretaris Desa di Indonesia harus dikonversi menjadi PNS, maka tidak saja menyedot anggaran secara nasional dan lokal, tetapi juga potensi konflik secara horisontal dan vertikal semakin tajam. Dalam perspektif kultural, posisi Sekdes dilihat sebagai bentuk intervensi pemerintah di Desa. Selain itu, Sekdes akan cenderung menjadi “biang” pemecah integrasi dilingkungan pemerintah desa, sebab Sekdes tentu saja sebagai PNS membawa misi yang berbeda. Sekalipun secara struktural pemerintah justru memandang penting menempatkan Sekdes dari PNS guna memudahkan mobilisasi dan instrumen bagi sosialisasi kebijakan, namun eksistensi Sekdes dalam konteks PNS justru menunjukkan ketidakkonsistenan pemerintah dalam memosisikan Pemerintah Desa sebagai entitas pemerintah asli yang muncul jauh sebelum semua entitas pemerintah terbentuk.

Kelima, masalah kecamatan. Kecamatan adalah salah satu SKPD di bawah Pemerintah Kabupaten/Kota. Oleh karena Kecamatan merupakan salah satu perangkat daerah, maka secara struktural berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota. Sekalipun demikian, UU No.32 Tahun 2004 masih memberikan kewenangan atributif kepada Camat melalaui pasal 126. Selain itu terbuka pendelegasian wewenang oleh Bupati/Walikota kepada Camat (PP 19/2008)⁵. Oleh karena Camat masih menjalankan kewenangan atributif, maka Camat sebenarnya masih menjalankan fungsi kepamongprajaan secara luas melalui tugas pemerintahan umum yang melekat (*algemeen besturen*). Disarankan agar pengaturan soal Kecamatan ditentukan urusan pokoknya, sebab tanpa itu maka eksistensi Kecamatan semakin kabur akibat berkurangnya urusan yang telah terdistribusi pada SKPD lain seperti Dinas, Badan dan Kantor

Jika telah ditentukan urusan pokoknya, maka pendelegasian urusan oleh Bupati/Walikota praktis tidak diperlukan lagi. Memahami kondisi saat ini, maka eksistensi Kecamatan akan sangat bergantung pada seberapa besar pendelegasian urusan oleh Bupati/Walikota. Jika tidak, maka saran terhadap penghilangan entitas Kecamatan menjadi sangat mungkin disebabkan ketiadaan urusan. Namun demikian,

untuk wilayah Kabupaten sebaiknya Kecamatan tetap ada, dengan pertimbangan *span of control*, efisiensi dan efektivitas pelayanan. Sedangkan untuk wilayah Kota, Kecamatan dapat saja dihapuskan, sebab sebagian besar urusan Kecamatan selama ini telah terdistribusi pada SKPD lain. Apabila Kecamatan dihapus, maka prasyarat pembentukan suatu Kota harus direvisi kembali, karena entitas Kecamatan menjadi ukuran kuantitatif dalam pembentukan Kabupaten dan Kota. Penggunaan istilah Kecamatan menunjukkan suatu wilayah administrative di bawah Pemerintah Daerah yang, menjalankan fungsi tertentu. Sedangkan Kantor Kecamatan atau Kantor Camat menunjukkan tempat di mana organisasi Kecamatan tersebut melaksanakan fungsi dimaksud. Camat adalah istilah yang menunjukkan pada kepala pemerintahan administratif pada entitas pemerintah kecamatan. Berkaitan dengan Camat sebagai pejabat PPAT, maka perlu diberikan pengecualian untuk daerah-daerah di wilayah Indonesia Timur yang masih langka pejabat notaris PPAT.

Keenam, masalah pemerintah provinsi. Dalam UU No.32/2004, provinsi merupakan entitas pemerintah yang memiliki dua posisi sekaligus yaitu sebagai Kepala Daerah di wilayah provinsi yang dipilih secara langsung serta sebagai wakil pemerintah pusat yang menjalankan kebijakan dekonsentrasi (*integrated field administration*). Kecenderungan saat ini, karena Gubernur merasa dipilih oleh rakyat, maka tanggungjawab sebagai Kepala Daerah dalam menjalankan desentralisasi cenderung lebih diutamakan dibanding sebagai wakil pemerintah pusat dalam konteks dekonsentrasi.

Ketujuh, masalah pembentukan/pemekaran wilayah. Sebagai komitmen DPD RI dalam pengawasan desentralisasi, maka pasal yang berkaitan dengan pembentukan daerah sebaiknya di desain khusus untuk mengendalikan nafsu pemekaran dewasa ini. Contoh, syarat kuantitatif minimal daerah pemekaran dapat dimekarkan kembali apabila telah berusia 15 tahun, bukan 7 tahun, sebab pada umur tersebut daerah baru terlihat perkembangannya. Syarat lain adalah pemekaran harus disetujui secara referendum, jadi semua masyarakat dalam wilayah pemekaran disuruh memilih untuk membatasi keinginan sebagian kecil kepentingan elit lokal. Syarat lain adalah daerah induk sanggup membiayai untuk 10 tahun pertama, jadi bukan pemerintah pusat, sebab ini menunjukkan bahwa daerah-daerah tersebut benar-benar mampu secara faktual. Dalam masa transisi dapat juga pasal yang berkenaan dengan hal itu dimasukkan sebagai daerah persiapan pemekaran yang dapat dimekarkan atau tidak selama 10 tahun pertama. Dengan dasar moratorium Presiden SBY, maka pemekaran wilayah sebaiknya dapat dikendalikan dengan meningkatkan standar PP 17/2007.

Kedelapan, pengakuan kewenangan pemerintah daerah. Perlunya kejelasan kewenangan pemerintah daerah dalam konteks pembagian kewenangan antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Pada prinsipnya, kewenangan pemerintah daerah adalah semua kewenangan selain yang telah ditetapkan dalam undang-undang (*Formale Huishoudingaeer*). Dengan demikian, kewenangan pemerintah daerah adalah kewenangan yang diakui oleh pemerintah pusat. Pengakuan kewenangan tersebut didasarkan pada urusan-urusan yang telah ada sejak pemerintah daerah tersebut terbentuk lebih awal dibanding pemerintah pusat. Dalam praktiknya, lahirnya PP 38/2007 sebagai pengganti PP 25 Tahun 2000 Tentang pembagian kewenangan menunjukkan penerapan sistem rumah tangga Materiil Huishoudingsleer. Instrumen ini juga memberi pengakuan terhadap kewenangan pilihan (sesuai karakteristik) bagi pemerintah daerah (*Rill Huishoudingsleer*). Diakui, bahwa eksistensi pemerintah pusat hadir oleh adanya eksistensi pemerintah daerah. Sekalipun UUD (pasal 18) menyatakan bahwa NKRI dibagi menjadi sejumlah entitas pemerintahan yang lebih rendah seperti Provinsi dan Kabupaten/Kota, namun pada kenyataannya sejarah lahirnya pemerintahan pusat didahului oleh lahirnya pemerintah daerah. Kaftan dengan pasal tersebut berhubungan dengan pembagian wilayah secara administratif.

Kesembilan, usulan untuk mempertimbangkan kembali posisi Wakil Kepala Daerah patut didorong dalam revisi UU Pemerintahan Daerah, sebab pertama, pasal 18 (4) hanya mengamankan pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota dipilih secara demokratis. Jadi perubahan UU 32 Tahun 2004 bagian pertama sebenarnya tidak konsisten sebagaimana amanat UUD. Jadi, secara formal dasar terhadap eksistensi Wakil Kepala Daerah masih lemah. Kedua, sejauh ini tugas-tugas Wakil Kepala Daerah tidak jelas sehingga sangat bergantung pada kontrak politik dengan Kepala Daerah terpilih. Akibatnya, selain beragam juga terjadi tarik ulur sebab Kepala Daerah khawatir dengan perluasan pengaruh wakil kepala daerah. Ketiga, ketidakjelasan tersebut mengakibatkan hubungan Wakil Kepala Daerah dan Kepala Daerah seringkali mengalami fluktuasi yang menyebabkan disharmoni, lebih lagi jika Wakil Kepala Daerah berasal dari partai yang berbeda dan atau minoritas/independen. Keempat, jika posisi wakil kepala daerah dihilangkan, maka setidaknya ada 477 posisi wakil Bupati/Walikota dan 33 wakil Gubernur yang dapat mendorong efisiensi birokrasi. Jika rata2 alokasi untuk Wakil Bupati 1 M dan Wagub 2 M setahun, maka ada $477 \times 1 \text{ M} \times 5 \text{ tahun}$ untuk Wabup ditambah $33 \times 2 \text{ M} \times 5 \text{ Tahun}$ untuk Wagub.

Kesepuluh, prospek pemilihan kepala daerah. Mengingat tingginya beban pemerintah daerah sebagai akibat dari pemberian kewenangan oleh pemerintah pusat, maka pemerintah daerah harus mampu memprioritaskan urusan yang akan dikelola. Salah satu masalah penting yang krusial adalah pemilihan kepala daerah langsung. Dengan mempertimbangkan aspek efisiensi, tanpa mengurangi nilai-nilai demokrasi, maka pemilihan kepala daerah seyogyanya dapat dilakukan melalui pemilihan tak langsung dan pemilihan secara langsung. Hal ini sangat terbuka sebagaimana amanat UUD 45 (Pasal 18) yang secara netral memberi peluang demokratis. Demokratis, memungkinkan pemilihan kepala daerah dapat dilaksanakan baik secara langsung maupun tak langsung. Persyaratan lain yang perlu dijadikan standar adalah tingkat pendidikan. Artinya, daerah yang memiliki rata-rata tingkat pendidikan rendah (minimal 90% tamat SD), disyaratkan cukup melaksanakan pemilihan kepala daerah secara tidak langsung. Hal ini untuk memberi prioritas yang lebih utama pada pelayanan publik. Sebagai bahan pertimbangan bahwa dari hasil penelitian Otda Depdagri (2004), rata-rata Pemda menghabiskan ongkos untuk aparatur pemerintahan (eksekutif dan legislatif) di atas 50%. Jika satu putaran pilkada menghabiskan 15% anggaran, ditambah ongkos perawatan dan pemeliharaan barang dan jasa Pemda (15%), maka anggaran tersisa untuk publik tinggal 20% saja. Oleh sebab itu, diperlukan syarat yang lebih tinggi seperti minimal PAD 5 kali lebih besar dari biaya Pilkada untuk daerah yang akan melaksanakan pemilihan secara langsung.

Hal ini untuk menopang keberlanjutan pemerintahan pasca pemilihan kepala daerah. Ironisnya, Kepala Daerah terpilih yang berhutang, Pemda yang menjadi media penggadainya. Kepala Daerah terpilih cenderung berupaya mengeruk APBD untuk menutupi hutang piutang saat mengikuti Pilkada. Fenomena tersebut dapat dirasakan pada mayoritas calon *incumbent*, selain deal-deal yang dibangun dengan tim-tim sukses Pilkada di daerah. Selain itu, pertimbangan ideal dan teoritik bahwa demokrasi hanya akan tumbuh secara partisipatif jika orientasi politiknya bersifat evaluatif. Tentu saja hal tersebut hanya mungkin tumbuh pada masyarakat yang memiliki pendidikan yang relatif cukup (Gaffar; 995).

Dalam skala makro, mengingat *income* per kapita Indonesia secara keseluruhan masih rendah (USD 4000; PPP,2006), maka diasumsikan bahwa usia harapan hidup demokrasi Indonesia hanya mampu bertahan sekitar 9 tahun. Kondisi tersebut hanya mungkin dapat diperpanjang jika tingkat pendidikan masyarakat mengalami kemajuan untuk menjadi *riffling class*/pembaharu (Budiono;2007). Mengingat demokrasi merupakan suatu pilihan sistem (Rasyid;1995), maka pilihan dimaksud

sangat tergantung pada kebutuhan masyarakatnya. Dengan membandingkan perkembangan demokrasi dan pengendalian inefisiensi di India, perkembangan negara-negara demokrasi yang relatif sejahtera (USA, Inggris) serta negaranegara non demokratis tetapi relatif sejahtera (Singapura, China), maka secara keseluruhan pengelolaan pemerintahan Indonesia diharapkan akan semakin baik. Selain tingkat pendidikan, pertimbangan efisiensi juga menjadi salah satu faktor bagi upaya mendorong pemilihan tidak langsung dilevel Provinsi. Mengingat level Provinsi merupakan lokus dekonsentrasi (wakil pemerintah pusat di daerah), maka pemilihan kepala daerah tidak langsung dapat dilakukan. Kepala daerah maupun anggota legislatif cukup diangkat oleh pemerintah pusat dengan jumlah relatif terbatas antara 10-15 orang. Dengan demikian, efisiensi pada pemerintah Provinsi akan menguntungkan pemerintah di level Kabupaten dan Kota, di mana sumber daya keuangan dan sumber daya manusia akan secara otomatis bergeser ke Kabupaten/Kota.

Hal ini memungkinkan daerah-daerah otonom akan tumbuh dan berkembang lebih cepat. Provinsi diharapkan dapat benar-benar menjalankan program pemerintah pusat dan mengakselerasikan pembangunan di daerah. Selama ini, Pemerintah Provinsi belum nampak sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Posisi Gubernur terlihat lebih dominan sebagai Kepala Daerah, sekalipun secara formal Gubernur merupakan wakil pemerintah pusat di daerah. Indikasinya dapat dilihat bahwa urusan-urusan dalam cakupan dilevel pemerintah Provinsi terkesan terbengkalai, Btupati dan Walikota cenderung lebih banyak membangun koordinasi langsung dengan pemerintah pusat. Gubernur terkesan bekerja secara ambiguitas, dilain waktu sebagai wakil pemerintah pusat, sementara dalam kesempatan tertentu bertindak sebagai lembaga *non-government* yang berhadapan langsung dengan pemerintah pusat. Semestinya, tugas-tugas pembinaan, pengawasan dan koordinasi lebih banyak dimainkan oleh pemerintah provinsi sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Inilah alasan mengapa pemerintah provinsi perlu diperkuat sehingga pelayanan pusat ke daerah akan semakin dekat melalui pintu gerbang pemerintah provinsi.

Sebelas, masalah kepegawaian. Pengaturan tentang kepegawaian seharusnya bersifat nasional untuk menghindari kepentingan pemerintah daerah yang terkesan nepotisme. Selain itu, kondisi pegawai saat ini terlihat sangat kedaerahan. Banyak pegawai berpolitik praktis, mengambil untung saat pemilihan rezim baik ditingkat pusat maupun daerah. Pegawai kehilangan wawasan nasional, integritas nasional, kesetiaan nasional, loyalitas, dedikasi dan disiplin yang baik. Hal ini mengakibatkan

hubungan antara sebagian pegawai dengan penguasa di daerah terkotak-kotak dan sulit dimobilisasi secara struktural. Kebutuhan pemerintah daerah dalam hal rekrutmen PNS dapat diakomodir pada tingkat tertentu dengan standar baku dari pemerintah pusat. Sebaiknya penyelenggaraan pendidikan seperti Prajabatan dan Diklat teknis lainnya dilakukan secara terpusat (Provinsi dan Pemerintah Pusat) untuk memperkecil penyalahgunaan wewenang pemerintah daerah dalam menempatkan seseorang pada jabatan tertentu tanpa melalui persyaratan kepegawaian. Kasus di mana seseorang diangkat dalam jabatan tertentu tanpa melalui prajabatan dan persyaratan diklat tertentu merupakan dasar dalam upaya memperbaharui manajemen kepegawaian.

Duabelas, konsekuensi hukum (pidana) kebijakan kepala daerah. Sesuai UU 17/2005 Tentang Keuangan Negara, kesalahan dalam pengambilan kebijakan merupakan konsekuensi bagi Kepala Daerah yang berakibat pada masalah hukum. Sedangkan kesalahan implementasi kebijakan merupakan tanggungjawab masing-masing SKPD yang mengelola setiap anggaran. Mengingat tanggungjawab Kepala Daerah yang sedemikian besar, semestinya pengaturan soal konsekuensi hukum terhadap setiap kebijakan yang diambil tidak perlu diancam secara pidana, sebab pengaturan tersebut menyebabkan Kepala Daerah kehilangan “*arts*” dalam mengelola pemerintahan. Dalam konteks hukum, Kepala Daerah akan kehilangan “kebijaksanaan”.

Selain itu, dapat menghilangkan diskresi bagi Kepala Daerah dalam penggunaan azas-azas hukum dan pemerintahan. Setiap tindakan Kepala Daerah yang mengakibatkan kerugian bagi negara, maupun menguntungkan bagi sendiri dan kelompoknya sudah dengan sendirinya dapat diancam dengan hukum positif yang berlaku. Selain itu setiap warga negara yang merasa dirugikan dapat mengajukannya kepada lembaga yang berwenang, seperti PTUN, Kejaksaan, Polisi, BPK, dan KPK. Di sisi lain, pengaturan soal perencanaan, implementasi dan evaluasi kebijakan publik telah tertuang dalam draft RUU Kebijakan Publik oleh Menpan, sehingga konsekuensi terhadap pengambilan kebijakan oleh pejabat apapun akan berakibat hukum.

Tigabelas, masalah konsistensi regulasi. Dengan menyadari kondisi Kepala Daerah saat ini yang terkesan lemah, maka sepatutnya sistem pengaturan pemerintahan daerah secara umum dapat memperkuat pemerintah daerah. Jika kita menginginkan pemerintah daerah yang kuat, maka kita juga berharap pemerintah secara nasional juga kuat. Dukungan sistem terhadap pengaturan untuk maksud tersebut haruslah jelas, di mana Kepala Daerah dapat lebih leluasa

dalam pengelolaan pemerintahan daerah. Pemberian iming-iming melalui diskresi (keleluasaan), kemandirian dan kreativitas sejauh ini belum tampak, sehingga Kepala Daerah sulit mengambil kebijakan karena tertekan dengan sejumlah regulasi teknis (*lex specialis*) yang jauh lebih menakutkan dibanding regulasi yang lebih besar (*lex generalis*). Dilema tersebut dialami oleh Kepala Daerah, di mana pada satu sisi berhadapan dengan persoalan yang penting dan membutuhkan kebijakan sebagai dampak dari luasnya kewenangan dan beban otonomi, sementara disisi lain terdapat sekian banyak regulasi teknis yang membatasi semua kebutuhan tersebut. Ini semakin memperjelas betapa inkonsistensi pemerintah dalam pengaturan pemerintah daerah.

Empat belas, masalah calon independen. Masalah calon independen penting untuk dikaji kembali, sekalipun nilai-nilai demokrasi menjadi alasan utama sehingga perlunya calon independen mengikuti Pilkada, namun harus disadari pula konsekuensi yang akan timbul dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kondisi pemerintah daerah yang saat ini saja mudah “digoyang” oleh anggota DPRD yang notabene berasal dari Parpol, bagaimana dengan calon independen tanpa basis parpol sebagai pendukung di parlemen. Konsekuensi ini dapat mengakibatkan konflik yang semakin tajam antara eksekutif dan legislatif dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Implikasinya, proses-proses pengambilan keputusan seperti penetapan Perda RPJMD, RPJP, dan APBD akan semakin seret dikemudian hari. Pengambilan keputusan oleh Kepala Daerah tanpa dukungan parlemen akan semakin memperlemah pengelolaan pemerintah daerah yang berdampak pada masyarakat. Meskipun PP 3 Tahun 2007 tentang laporan pertanggungjawaban Kepala Daerah hanya bersifat progress report, namun pada akhirnya parpol yang duduk diparlemen akan semakin leluasa melakukan tekanan politik yang mengarah pada upaya impeachment melalui penggunaan hak interpelasi dan angket. Oleh sebab itu, calon independen sekurang-kurangnya memiliki basis sosial yang jelas. Untuk dukungan basis sosial, sekurang-kurangnya memiliki dukungan dalam bentuk tanda tangan minimal separuh dari jumlah penduduk di daerah pemilihan (1/2 dari jumlah pemilih). Hal ini untuk memperkuat basis sosialnya.



BAB 9

SEJARAH DAN PENGATURAN DESENTRALISASI DI INDONESIA

A. MASA PENJAJAHAN:

1. Belanda

Di zaman Belanda berkuasa, ada beberapa fase pemerintahan yang ditulis dalam sejarah (disunting dari buku Drs Hobib Soleh, MM dkk, 2000), yakni: zaman VOC (dari tahun 1602 sampai tahun 1799); dan Kekuasaan atas Hindia Belanda (dari tahun 1800 sampai tahun 1854). Pemerintahan diselenggarakan pada masa itu, dilakukan secara otokratis, birokratis dan sentralistis. Penguasa kolonial ketika itu kurang memperhatikan struktur pemerintahan asli yang ada, pemerintahan dijalankan (tahun 1855) sebagai *de absolute bureaucratie*, sampai kurang lebih (tahun 1918) dinamakan *de constitutionele staat*. Semua urusan pemerintahan dipusatkan pada satu tangan, yaitu *Gouverneur General* (GG) di Bogor sebagai Wakil Ratu Belanda. Sebelum diadakannya *bestuurshervorming*, Hindia Belanda itu dibagi atas daerah-daerah administratif, seperti *gewesten*, *afdelingen* dan *onderafdelingen*, yang berada di bawah kekuasaan pangreh praja eropa, yaitu *resident*, *asistent resident* dan *controleur*.

Di samping menggunakan sistem dekonsentrasi, pemerintahan Belanda membiarkan bentuk-bentuk asli dalam persekutuan-persekutuan hukum teritorial dan bukan teritorial yang berdasar hukum adat, seperti:

- a. Daerah-daerah swapraja dengan kontrak panjang (*long contract*), seperti: Surakarta, Yogyakarta, dan dengan korteverklaring seperti Gowa, Majene dan sebagainya yang dikuasai oleh raja-raja, yang dibolehkan mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi), walaupun sangat terbatas oleh perjanjian politik tersebut, disamping menjalankan tugas untuk kepentingan Pemerintah Hindia Belanda (*medebewind*);

- b. Persekutuan-persekutuan hukum adat (*Indlanse rechtgemeenschappen*), seperti Desa di Jawa dan Madura yang juga diperkenankan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan hukum adat (otonomi), disamping itu juga dibebani tugas untuk menjalankan urusan-urusan pemerintahan pusat (*medebewind*), atas biaya bukan dari Pemerintah Hindia Belanda, melainkan atas biaya dari persekutuan-persekutuan hukum adat sendiri;
- c. Persekutuan-persekutuan hukum adat yang tidak terikat kepada daerah seperti yang telah diuraikan di atas (*desentralisasi teritorial*) yang hanya menyelenggarakan suatu kepentingan tertentu, misalnya kepentingan perairan, antara lain di daerah-daerah Swapraja Surakarta dan Yogyakarta (*desentralisasi fungsional*).

Sebagai reaksi atas ekses Tanam Paksa (*Cultuurstelsel* – 1830- 1870), timbul gerakan di negeri Belanda oleh orang-orang Belanda yang progressief untuk mengembalikan *ereshuld* (keuntungan dari Tanam Paksa), kepada rakyat Bumiputera. Gerakan ini melahirkan Politik Etika (*Ethisce Politiek*), yang bertujuan meningkatkan taraf hidup dan kecerdasan rakyat Bumiputera. Dibentuklah Komisi *de minderevelvaarts-commisie* melalui Keputusan Gubernur, tanggal 15 Oktober 1902, dengan tugas menyelidiki sebab-sebab kemelaratan rakyat Bumiputera. Setelah bekerja selama kurang lebih 20 tahun, tepatnya tahun 1920 dapat dihasilkan suatu *Alfabetisch register* dan sebuah *Compendium* (buku penuntun). Hasil kongkrit lainnya adalah berupa pengumuman tentang tindakan-tindakan untuk meningkatkan perekonomian rakyat di dalam *troonrede* pada tahun 1904, dengan dihapuskannya hutang yang berjangka pendek (*vlottende schuld*) oleh Pemerintah Belanda kepada Hindia Belanda. Akibat lain dari *ethische politiek* Belanda, menyebabkan timbulnya gerakan kebangsaan yang menuntut hak lebih banyak untuk turut serta di dalam menentukan politik kenegaraan, walaupun pada permulaan gerakan-gerakan itu belum dilakukan secara teratur, namun dari sana lahir perkumpulan pertama diantara pelajar-pelajar di Jawa, yaitu Budi Utomo, pada tahun 1908, Sarikat Islam pada tahun 1911.

Perkembangan selanjutnya, pemerintahan sentralistis di Hindia Belanda berakhir setelah *Decentralisatie Wet* 1903 yang memungkinkan terbentuknya daerah-daerah otonom di Hindia Belanda. Berdasarkan Undang-undang ini juga diadakan perubahan dari pasal 68a, dan 68c *Regerings Reglement* 1854, dan sesudah (tahun 1925) menjadi pasal 123, 124, dan 125 dari *Indische Staatsregeling*. Perubahan pasal pada perubahan kedua ini memberikan kemungkinan terbentuknya daerah-daerah otonom yang disebut *gewestelijke ressorten* atau *locale ressorten*

dengan *gewestelijke raden* atau *locale raden*-nya dan diberi keuangan sendiri untuk mengurus kepentingan-kepentingan khusus dari daerah-daerah otonom tersebut.

Pada tahun 1905 Kerajaan Belanda menerbitkan peraturan pelaksanaan dari Undang-undang Desentralisasi 1903 yang dinamakan *Decentralisatie besluit* 1905 (S. 1905-137) dan Gubernur Jenderal mengeluarkan peraturan *Locale Raden ordonantie* 1905 (S.1905-131), maka dibentuklah berturut-turut:

- di Jawa dan Madura *gewestelijke ressorten* (meliputi wilayah keresidenan) dan *gementen* (meliputi wilayah kota); serta
- diluar Jawa dan Madura *Locale ressorten* (meliputi wilayah *onderafdeling*) dan *gemeenten* (meliputi wilayah kota), yang masing-masing dipimpin oleh pegawai *binnenlands bestuur* (BB).

Ciri-ciri pokok desentralisasi Hindia Belanda berdasarkan Undang-undang Desentralisasi 1903 dapat disebutkan sebagai berikut:

- a. Kemungkinan pembentukan sesuatu daerah dengan keuangan sendiri untuk membiayai kebutuhan-kebutuhannya yang pengurusannya dilakukan oleh sebuah *raad*;
- b. Bagi daerah-daerah yang dianggap telah memenuhi syarat, maka setiap kali dengan *ordonantie* pembentukan, dipisahkanlah sejumlah uang setiap tahun dari kas negara untuk diserahkan kepada daerah tersebut;
- c. jabatan ketua *gewestelijke raad* dipegang oleh pejabat pusat, yang menjadi kepala *gewest* yang bersangkutan, sedangkan untuk daerah-daerah lainnya, ditunjuk dalam *ordonantie* pembentukannya, yang pada umumnya juga pejabat pusat yang menjadi kepala daerah administratif;
- d. Para anggota *lovale raad* untuk sebagian diangkat, sebagian lainnya duduk karena jabatan dalam pemerintahan dan sebagian lagi dipilih, kecuali *gemente-raad* yang sejak 1917 semua anggotanya dipilih. Masa kerja keanggotaan itu sampai 1925 ditetapkan 6 tahun, setelah itu diubah menjadi 4 tahun;
- e. *Locale-raad* berwenang menetapkan *locale verordeningen* mengenai hal-hal yang menyangkut kepentingan-kepentingan daerahnya sepanjang belum diatur dalam peraturan perundangan pusat;
- f. Pengawasan terhadap daerah baik berupa kewajiban daerah untuk meminta pengesahan terlebih dulu bagi keputusannya maupun hak menunda atau membatalkan keputusan daerah, berada ditangan *Gouverneur-General* Hindia Belanda dan pejabat ini berhak pula mengatur hal-hal yang dilalakan oleh *locale-raad*.

pada masa pemerintahan Hindia Belanda sebelum 1903, Hindia Belanda dibagi dalam daerah (wilayah) administratif dalam rangka penerapan dekonsentrasi yang dikenal dengan sebutan: *gewesten, af delingan, dan onderafdeling* yang masing-masing daerah (wilayah) berada di bawah seorang pamong praja dengan sebutan Gubernur, Residen, Asisten Residen, Kontrolir. Disamping itu masih ada Kabupaten (*Regent*) yang dipimpin Bupati dan daerahnya merupakan Swapraja, kecamatan yang dulu bernama *Onderdistrict*, merupakan kesatuan wilayah administratif terkecil dan dikepalai oleh Camat. Di tingkat Desa yang merupakan daerah otonom dipimpin oleh Kepala Desa atau dengan nama lain untuk daerah tertentu sesuai dengan penggelaran setempat.

Menurut Soetandyo Wignyosoebroto (dalam B.N. Marbun,SH, 2005), lahirnya Undang-undang Desentralisasi (*Decentralisatie Wet*) tahun 1903, merupakan hasil proses perjuangan pelopor sistem pemerintahan Hindia Belanda selama hamper 50 tahun. Undang-undang mengenai desentralisasi pemerintahan di Hindia Belanda, bernamakan *De Wet Houdende Decentralisatie van Het Bestuut in Nederlands Indie*, berhasil diterima sidang pada tanggal 23 Juli 1903 dan diundangkan dalam *Staasblad van Het Koninkrijk Der Nederlanden* tahun 1903 Nomor 219. Undang-undang ini juga kemudian diundangkan di Hindia Belanda lewat *Indische Staatsblad* Nomor 329, yang selanjutnya lebih dikenal dengan sebutan *Decentralisatie Wet 1903*.

Berdasarkan *Decentralisatie Wet* ini Pemerintah Hindia Belanda dimungkinkan membentuk daerah otonom berikut Dewan Perwakilan Rakyat di daerah otonom tersebut, yaitu di luar dari otonom yang sudah ada sebelumnya yaitu Swapraja dan Desa yang berdasarkan hukum adat. Adapun materi UU Desentralisasi 1903, sebenarnya hanya berbentuk Amandemen (penambahan) 3 (tiga) ayat baru pada Pasal 68 yaitu Pasal 68a, 68b, dan 68c “Peraturan Dasar” (*Regeringsreglement*) atau disingkat RR.

Satu hal yang menarik dari UU Desentralisasi 1903 ini, ialah membentuk Dewan Daerah dalam merealisasi desentralisasi. Dewan Daerah ini merupakan hal yang baru, dan masih mencari bentuk dan cara kerjanya, dalam rangka merealisasi pembentukan Dewan ini yang sekaligus merupakan embrio pemerintahan daerah yang otonom, dilakukan lewat “Ordonasi Dewan-Dewan Daerah (*Locale Raden Ordonantie*) tahun 1905 (*Ataatsblad* Nomor 181 Tahun 1905) yang kemudian disusul dengan Ordonasi Dewan Daerah Gewest (*Gewestelijke Raden*) atau daerah setingkat keresidenan pada waktu itu, berikut Dewan Kota (*Gemeente raden*)”

Dari praktik dan sejarah kita membaca bahwa pelaksanaan atau praktik desentralisasi tersebut tidak berjalan baik dan mendapat banyak kritik baik dari

orang Belanda dan juga dari kalangan intelektual bangsa Indonesia. Dari sejarah kita mengetahui bahwa sejak 20 Mei 1908 telah muncul Pergerakan Nasional (yang kemudian terkenal dengan hari Kebangkitan Nasional) yang menuntut agar kepada Hindia Belanda diberi status Dominion (seperti praktik penguasa Inggris atas daerah-daerah koloninya), serta diikuti dengan Pembentukan Dewan Perwakilan Rakyat Pusat yang mempunyai kekuasaan untuk ikut serta dalam menetapkan undang-undang mengenai kebijaksanaan Pemerintah Pusat. Bahkan lebih jauh, mereka mulai menjajaki atau menuntut berdirinya Negara Indonesia merdeka, terlepas dari kungkungan (ikatan) Kerajaan Belanda (Soehino, Perkembangan Pemerintahan di Daerah, 1980, hal 7). Gerakan Kebangkitan Nasional, ternyata dipelopori juga oleh mahasiswa Indonesia yang belajar di Negeri Belanda dan berkaitan dengan situasi internasional yaitu terjadinya Perang Dunia I (1914-1918).

Sejak keluarnya *Bestuurs hervormingwets* 1922 telah membawa perubahan yang cukup mendasar dalam system tata pemerintahan daerah di Hindia Belanda. Harus diakui, walau merupakan pil pahit, banyak isi UU Desentralisasi 1903 dan penerapannya, dan isi *Bestuurshervormingswet* 1922 yang ditiru ketika Indonesia merdeka, atau paling sedikit bernuansa atau berbaur isi undang undang dari masa penjajahan. Faktor ini dalam pendekatan Pembangunan Politik sah sah saja, mengingat pembangunan politik memiliki konotasi. Konotasi tersebut dapat berupa konotasi geografis, yaitu terjadi suatu proses perubahan politik pada negara-negara sedang berkembang dengan menggunakan konsep-konsep dan metoda yang pernah digunakan oleh negara-negara maju; atau konotasi deveriatif, yaitu konsekuensi politik dari proses perubahan yang menyeluruh; termasuk konotasi teologis, yaitu proses perubahan menuju pada suatu atau beberapa tujuan, katalanlah aspek stabilitas politik, integrasi politik, demokrasi, partisipasi, mobilisasi dan sebagainya; ataupun konotasi fungsional, yaitu adanya gerakan perubahan menuju kepada suatu sistem politik ideal yang ingin dikembangkan oleh suatu Negara, termasuk dalam hal ini Indonesia.

Kembali pada sejarah Otonomi Daerah di jaman Hindia Belanda, dijelaskan bahwa berdasarkan *Bestuurshervormingswet* 1922, keluarlah beberapa ordonansi pembentukan provinsi dan dewan pemerintahan daerah. Diantaranya:

- a. Ordonansi Provinsi, yang mengatur daerah Otonom Provinsi yang luas daerahnya sama dengan daerah *administrative gewest*, dalam Lembaga Negara (*Ind. Staatsblad*) 1924 No. 78. Hal itu dikutip dengan pembentukan Provinsi Jawa Barat (1925), Jawa Timur (1927), dan Jawa Tengah (1929).

- b. Ordonasi Kabupaten, yang mengatur daerah otonom *Regentschap* dalam Lembaran Negara 1924 No. 79, yang menjadi dasar bagi pembentukan Dewan-dewan Kabupaten ditiga Provinsi pulau Jawa.
- c. Ordonasi Kotapraja, yang mengatur otonomi *Staatsgemeenten*, dalam Lembaran Negara (*Staatsblad*) 1926 Nomor 365, yang mengubah *Gemeenteraden* di Jawa menjadi *Staatsgemeente*.

Ketika itu di daerah-daerah otonom luar Jawa-Madura masih berdasarkan UU Desentralisasi 1903, dan baru mengalami perubahan tahun 1937 dan 1938.

- a. *Groeps gemeenschaps Ordonasi*, Lembaga Negara 1937 No. 464 yang memungkinkan pembentukan daerah-daerah otonom bagi suku-suku yang homogen di luar Jawa-Madura, luas daerahnya sama dengan daerah administrative gewest.
- b. *Staatsgemeenten Ordonanti Buiten gewesten* Lembaran Negara (*Staatsblad*) 1938 Nomor 131 mengatur perubahan status Gemeente (Kotapraja) di luar Jawa-Madura menjadi *Staatsgemeente*.

Dalam sejarah dikemukakan bahwa proses otonomi daerah sejak 1903 berliku-liku, sehingga otonomi daerah umumnya hanya difahami pejabat-pejabat Belanda atau pegawai orang Indonesia yang menduduki posisi sebagai pegawai negeri, maka tidak heran bahwa masyarakat awam tidak begitu mengenal apa itu otonomi daerah pada masa pemerintahan Hindia Belanda. Diuungkapkan pula daerah-daerah otonom bentukan Hindia Belanda, disamping Kepala Daerah, dibentuk pula Dewan-dewan Daerah, tetapi cara pengangkatannya belum demokratis, lewat pemilihan umum cara bertingkat. Dan yang boleh memilih harus memenuhi persyaratan pembayaran pajak, tingkat pendidikan dan lain-lain. Sedangkan untuk sebagian lainnya (anggota Dewan) diangkat oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah Otonomi tingkat atasnya.

2. Jepang

Pada tanggal 9 Maret 1942 bala tentara Belanda di bawah pimpinan Jenderal Ter Poorten telah menyerah di Bandung tanpa syarat kepada Panglima Tentara Jepang Jenderal Imamura. Kedatangan Jepang ke Indonesia pada tahun 1942 itu dalam kanca Perang Dunia II ialah untuk menduduki Indonesia dalam rangka penguasaan teritorial berhadapan dengan pihak Sekutu. Dengan semboyan muharan, Jepang mengklain bahwa kedatangannya ke Indonesia ialah dalam rangka membebaskan, "saudara mudanya", bangsa Indonesia dari belenggu penjajahan Belanda. Namun

pada kenyataannya, Jepang yang mengaku sebagai “saudara tua” Indonesia bertindak sebagai penjajah dan bertingkah laku sebagai manusia kejam yang mengadakan pelanggaran hak asasi manusia diberbagai tempat di Indonesia.

Jepang yang menggantikan penjajahan Belanda di Indonesia, walau pada mulanya menjanjikan perubahan sistem pemerintahan kolonial, tapi nyatanya meneruskan sistem dekonsentrasi dan sentralistik dengan mengadakan perubahan-perubahan kecil seperti penamaan daerah dan pejabatnya digantikan kedalam bahasa Jepang. Jabatan-jabatan yang dulunya diduduki oleh orang Belanda digantikan pejabat-pejabat Jepang. Wilayah provinsi dan Gubernurnya serta Dewan Provinsi dihapus. Dengan demikian asas desentralisasi yang telah mulai ditumbuhkan oleh penjajah Belanda ditiadakan atau dicabut eksistensinya. Hanya eksistensi Kabupaten dan Kotapraja berjalan terus tanpa kehadiran dewan (B.N.Marbun,SH.,2005).

Sesuai dengan suasana perang, ternyata tentara pendudukan Jepang merombak sistem pemerintahan Hindia Belanda berdasarkan strategi militer. Jepang membagi Hindia Belanda menjadi 3 wilayah kekuasaan militer

1. Sumatera di bawah Komando Panglima Angkatan Darat XXV (Rikugun) yang berkedudukan di Bukittinggi.
2. Jawa dan Madura di bawah komando Panglima Angkatan Darat XVI (Rikugun) yang berkedudukan di Jakarta.
3. Daerah-daerah lainnya di bawah Komando Panglima Angkatan Laut (Kaigun) yang berkedudukan di Makassar.

Dengan pembagian wilayah ini, maka pusat pemerintahan berada di bawah kekuasaan militer yang dilaksanakan oleh Komandan Angkatan masing-masing dengan sebutan *Gunseikan*. Pada prinsip dan praktiknya, menurut Marbun (2005), Tentara Pendudukan Jepang tidak berniat memberi asas desentralisasi pada Indonesia. Hal itu bukan hanya karena alasan perang, tetapi jenderal-jenderal Jepang juga Kaisar dan pemerintahannya di Jepang tidak mempraktikkan demokrasi dan asas desentralisasi, melainkan asas sentralisasi. Oleh karena itu tidak mengherankan jika masa pendudukan Jepang di Indonesia (1942-1945) merupakan sisi gelap dalam pertumbuhan otonomi di Indonesia.

Diakui bahwa menjelang berakhirnya pendudukan Jepang, Penguasa Jepang membentuk Dewan-dewan daerah di Karesidenan, dan di Kotamadya sebagai bagian dari taktik politiknya untuk mendapat dukungan yang luas dari masyarakat. Tetapi berdasarkan catatan yang ada, dewan-dewan tersebut tidak berfungsi dan pembentukannya juga tidak melalui proses demokratis (yaitu pembentukannya secara ditunjuk atau pemilihan secara berjenjang). Dewan-dewan bentukan Jepang

ini ternyata tidak berfungsi dan tidak menghasilkan produk yang nyata sebagai dewan. Disebutkan, dewan ini tugasnya hanya untuk mendengarkan ceramah-ceramah, nasehat dan perintah dan keinginan penguasa Jepang (B.N.Marbun,SH., (2005).

selama zaman pendudukan Jepang, Indonesia dibagi ke dalam 3 wilayah besar. Komandankomandan tentara (semula bernama *gunsereikan*, kemudian sejak 1 September 1943 menjadi *saikoo sikikan*) dan komandan marine tersebut di atas, masing-masing menjalankan pemerintahan sipil tertinggi (dapat disamakan dengan kekuasaan yang sebelumnya dipegang oleh gubernur jenderal), akan tetapi yang sesungguhnya menjalankan pemerintahan tersebut adalah *gunseikan*, kepala staf dari *saikoo sikikan* dan *minseikan*, kepala staf dari komandan marine.

Pada permulaanya, Pemerintah Pendudukan Jepang melanjutkan sebagian besar struktur pemerintahan daerah seperti pada zaman Belanda di dalam bidang dekonsentrasi, hanya diganti nama-namanya menjadi dalam bahasa Jepang. Jabatan gubernur dan jabatan asisten residen di Jawa dihapuskan. Kotapraja-kotapraja dilepaskan dari lingkungan administratif para bupati, sedangkan para walikota menjadi petugaspetugas pangreh praja yang tunduk kepada residen.

Menurut Undang-undang No: 27 tahun 2602, seluruh Jawa dibagi atas syuu (keresidenan), si (*staadsgemeente*), ken (kabupaten), gun (*district*), son (*onderdistrict*) dan ku (desa), selain itu ada pula *kooti* (*vorstenlanden*), sedangkan di luar Jawa juga terdapat susunan-susunan yang paralel. Dalam sidang desentralisasi, berdasarkan Osamu Seirei No: 12 dan 13 tahun 2603 pemerintah Jepang menghapuskan provinsi provinsi, kabupaten-kabupaten, kotapraja-kotapraja (termasuk pula swapraja-swaparja dan pesekutuan-persekutuan hukum adat, seperti desa di jaa, marga, huta, kuria, dan seterusnya di luar Jawa), sedangkan badan-badan umum dibiarkan tetap berdiri, tetapi dewan-dewan kabupaten dan kotapraja dihapuskan. Semua kekuasaan pada saat itu dijalankan oleh bupati (*kentyoo*) dan walikota (*styoo*).

Telah dikemukakan pada pragraf terdahulu, bahwa menjelang kekalahannya dalam peperangan Pemerintah Pendudukan Jepang mengadakan siasat politik baru dengan pembentukan dewardewan perwakilan rakyat, yaitu *Tyoo sangiin* di Jakarta, *Syuu sangikai* di karesidenan-karesidenan dan Tokubetsu Si-Sangikai di kota Jakarta untuk mengelus dan memikat bangsa Indonesia supaya bersedia membantu Jepang dalam menghadapi musuhnya. Dewan-dewan tersebut sebenarnya hanya merupakan sandiwara belaka, karena tugas dari dewan-dewan itu hanya mendengarkan ceramah-ceramah, saran-saran dan merundingkan bagaimana cara melaksanakan perintah-perintah, serta kemauan dari Pemerintah Jepang belaka.

Kiranya perlu ditambahkan mengenai pembentukan dewan tersebut berdasarkan *Osamu Kanrei* No: 36 dan 37 tahun 2603 serta *Osamu Kanrei* No: 8 tahun 2603, para anggota dewan-dewan yang dibentuk tersebut (*tyoo sangiin, syuu sangikai dan tokobetsu si-sangikai*) ditunjuk dengan pengangkatan atau pemilihan secara bertingkat, sedangkan pemilih-pemilihnya ditunjuk. (Demikian ditemukan pada berbagai catatan sejarah, antara lain dari Choris ChobibSoleh MM,dkk,2000).

B. ZAMAN PENDUDUKAN BELANDA DAN SEKUTUNYA

Sebagaimana dicatat dalam sejarah, sejak proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia tanggal 17 Agustus 1945 sampai saat pengakuan kedaulatan oleh Negeri Belanda kepada Republik Indonesia pada tanggal 27 Desember 1949, maka Pemerintah Belanda terus-menerus berupaya dengan pelbagai jalan untuk mengembalikan lagi kekuasaannya di Indonesia dengan berpegangan kepada naskah Perjanjian Postdam yang mengakui kedaulatan Belanda atas Indonesia.

Karena *Volksraad* dan *Raad van Indie* tidak dapat dihidupkan kembali, maka wewenang membuat ordonasi dipegang oleh (Letnan) gubernur Jenderal dengan persetujuan Dewan Kepala-kepala Departemen. Selain hal tersebut, sehubungan dengan Hindia Belanda dalam keadaan darurat perang, maka kekuasaan militer yang sebagian besar dilakukan oleh petugas-petugas pangreh praja, menjalankan pula wewenang membuat peraturan perundangan. Selama masa pendudukan oleh pasukan-pasukan Sekutu, petugas-petugas tersebut memakai nama *Commanding Officer Netherlas Idies Civil Administration* (NICA) dan *Commanding Officer Allied Military Administration Civil Affair Branch* (AMACAB), kemudian setelah pasukan-pasukan sekutu meninggalkan Hindia Belanda, maka timbul nama seperti *Hoofd Tijdelijke Bestuursdienst* (HTB) dan *Regerings Cimmisais voor Bestuurs-aangelegenheden* (Recomba).

Sebagai usaha kearah konsolidasi pemerintahan daerahdaerah yang diduduki dan untuk memikat bangsa Indonesia, maka pihak Belanda menempu dua (dua) jalan, yakni:

1. Meletakkan dasar-dasar dari *nieuwe rechtsorde* sampai dengan janji yang diucapkan oleh Ratu Belanda dalam pidato radio pada tanggal 7 Desember 1942, yaitu menuju ke arah pembentukan Negara yang disusun secara federatief antara lain dengan mengadakan konferensi-konferensi di Malino, Denpasar dan Pangkal pinang, yang kemudian menghasilkan terbentuknya 15 buah negara-negara bagian (calon negara bagian) secara berangsur-angsur. Pada akhirnya

dengan Keputusan Gubernemen No. 1 Tahun 1948 tertanggal 9 Maret 1948 (S.1948-62) dibentuklah Pemerintahan Federal Sementara untuk Indonesia (*Voorlopige Federale Regering voor Indonesie*). Sistem *federalism* yang telah *di-fait-a-compli* kan oleh Belanda itu, baru diperkuat oleh Pemerintah Belanda dengan mula-mula mengadakan perubahan dalam *Grondwetnya*, yaitu Wet tertanggal 3 September 1948 (*Ned. Staatsblad No.1-140, Staatsblad van Ned. Indie 1948-207*) dan kemudian sebagai kelanjutan dari perubahan *Grondwt* ini dikeluarkan oleh Pemerintah Belanda keputusan tertanggal 14 Desember 1948 yang disebut *Besluit van 14 Desember 1948, houdende voolopige regeling van het bewind in Indonesia*.

2. Memulihkan kembali secara berangsur-angsur badan-badan otonomi kabupaten dan *haminte* di daerah-daerah yang dianggap sudah aman, misalnya kabupaten-kabupaten di daerah Negara Jawa Timur dipulihkan pada tanggal 15 Agustus 1948 (S. 1948-181), berdasarkan S. 1948-179 tertanggal 12 Agustus 1948, *haminte* Malang dan Surabaya dipulihkan dengan S. 1948-202, berdasarkan S. 1948-195, kemudian menyusul pemulihan lain-lain daerah.

Upaya-upaya Belanda tersebut di atas dilakukan khusus di daerah-daerah yang diduduki Belanda. Untuk daerah-daerah yang dikuasai oleh Republik Indonesia (Proklamasi 17 Agustus 1945) yang beribu kota di Yogyakarta, ketentuan-ketentuan tersebut tidak berlaku.

C. MASA KEMERDEKAAN

1. UU nomor 1 Tahun 1945

UU nomor 1 Tahun 1945 tentang Peraturan Mengenai Kedudukan Komite Nasional Daerah. Undang-undang ini ditetapkan berdasarkan UUD 1945 yang pada intinya mengatur antara lain tentang pembentukan daerah otonom keresidenan, kota dan kabupaten. Pada masa pemberlakuan undang-undang ini, otonomi yang diberikan kepada daerah disebut 'otonomi Indonesia' yang berdasarkan kedaulatan rakyat dan karenanya lebih luas dari otonomi daerah jaman Belanda. Jenis urusan dan wewenang yang dijadikan urusan rumah tangga daerah belum ditetapkan secara rinci. Pembatasannya, apapun dapat diputuskan dan dilakukan daerah sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan pusat dan daerah yang lebih tinggi. Untuk membiayai urusan rumah tangga daerah, hampir 100 % ditanggung oleh daerah

sesuai dengan kemampuan masing-masing. Pada masa ini, kebijakan otonomi daerah dan implementasinya lebih ditujukan pada upaya mempertahankan kemerdekaan.

2. UU Nomor 22 Tahun 1948

Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Undang-undang ini ditetapkan berdasarkan UUD 1945. Menurut undang-undang ini, terdapat 3 (tiga) tingkatan daerah yaitu provinsi, kabupaten/kota besar, dan desa/kota kecil. Selain daerah otonom (biasa) terdapat pula daerah istimewa yang setingkat provinsi dan kabupaten. Pada periode ini dibentuk daerah-daerah sekaligus dengan penyerahan otonominya (urusan pangkal). Prinsip pemberian otonomi kepada daerah tidak diegaskan. Urusan yang diserahkan kepada provinsi untuk dijadikan urusan rumah tangganya pada umumnya meliputi 15 urusan yaitu:

1. umum,
2. pemerintahan umum,
3. agraria,
4. pekerjaan umum (pengairan, jalan, dan gedung),
5. pertanian, perikanan, dan koperasi,
6. kehewanian,
7. kerajinan, perdagangan dalam negeri, dan perindustrian,
8. perburuhan,
9. sosial,
10. distribusi,
11. penerangan,
12. pendidikan, pengajaran, dan kebudayaan,
13. kesehatan,
14. perusahaan, dan
15. urusan lalu lintas dan angkutan bermotor.

Sedangkan kepada daerah-daerah kabupaten yang sudah terbentuk diserahkan 14 urusan (hampir sama dengan urusan provinsi kecuali urusan lalu lintas dan angkutan bermotor). Walaupun isi undang-undang ini dirasakan lebih lengkap dari UU No.1 tahun 1945, dalam praktiknya tidak sempat dilaksanakan sepenuhnya karena kesibukan menghadapi pemberontakan Madiun dan agresi Belanda ke berbagai daerah. Pelaksanaan undang-undang ini sempat terkendala pula oleh

pembentukan RIS (Republik Indonesia Serikat) yang salah satu negara bagiannya adalah NKRI. Setelah NKRI utuh kembali, dari sejumlah urusan-urusan tadi, hanya setengahnya yang dapat diserahkan kepada daerah dengan peraturan-peraturan khusus.

3. UU Nomor 1 Tahun 1957

Undang-undang No. 1 tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini ditetapkan berdasarkan UUDS 1950. Menurut undang-undang ini, daerah dibedakan dalam 3 tingkat yakni daerah swatantra/istimewa tingkat I setingkat provinsi membawahi seluruh daerah/istimewa swatantra tingkat II setingkat kabupaten dan kotapraja (kota besar/kecil). Daerah swatantra tingkat II kabupaten membawahi daerah tingkat III (jika diperlukan) yang namanya ditentukan dalam masing-masing peraturan pembentukannya, sedangkan Kotapraja daerah tingkat II tidak membawahi daerah tingkat III. Khusus Kotapraja Jakarta Raya berada dalam posisi setingkat provinsi (daerah tingkat I). Dalam hal otonomi daerah, undang-undang ini menganut sistem otonomi riil. Urusan-urusan pusat dan urusan rumah-tangga daerah tidak ditetapkan secara rinci, tetapi disesuaikan dengan kebutuhan dan kemampuan riil pusat/daerah berdasarkan keadaan dan faktor-faktor nyata.

4. UU Nomor 18 Tahun 1965

Undang-undang No. 18 tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintah Daerah. Undang-undang ini merupakan tindak lanjut dari Dekrit Presiden 1959 (kembali ke UUD 1945). Menurut undang-undang ini, seluruh wilayah RI dibagi habis ke dalam daerah-daerah otonom yang tersusun dalam 3 tingkatan yaitu provinsi/kotaraya sebagai DT I, kabupaten/kodya sebagai DT II dan kecamatan sebagai DT III. Mengenai otonomi daerah, undang-undang ini juga menganut sistem seperti UU no. 1 tahun 1957 yaitu sistem otonomi riil namun memberi peluang untuk menyerahkan sebagian urusan pusat yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

5. UU Nomor 5 Tahun 1974

Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah. Undang-undang ini ditetapkan berdasarkan UUD 1945 dan merupakan tindak lanjut dari adanya penggantian Presiden RI dari Bung Karno (Orla) kepada Pak Harto

(Orba). Dengan undang-undang ini dibentuk Daerah (daerah otonom, dalam rangka desentralisasi) dan Wilayah (daerah administrasi, dalam rangka dekonsentrasi). Daerah tersusun dalam 2 tingkat, yaitu Daerah Tingkat (DT) I dan Daerah Tingkat II, sedangkan Wilayah tersusun ke dalam 5 tingkat yaitu Provinsi, Kabupaten/Kodya, Kotip (bagi yang ada), Kecamatan, dan Kelurahan. Mengenai otonomi daerah, undang-undang ini menganut sistem otonomi yang nyata dan bertanggungjawab dengan titik beratnya diletakkan pada DT II sebagaimana ditegaskan dalam PP No. 45 tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dengan Titik Berat Pada Daerah Tingkat II. Pada masa ini, urusan yang dijadikan urusan rumah tangga daerah, selain urusan pangkal yang telah diterima daerah pada saat pembentukannya, diserahkan pula urusan-urusan tambahan yang ditetapkan dalam berbagai peraturan. Walaupun demikian, dalam praktiknya wewenang DT II sangat terbatas. Contoh, pembentukan kecamatan masih merupakan wewenang Pusat, pendirian SLTP dan SLTA negeri masih wewenang provinsi, dan pembentukan desa masih wewenang Gubernur.

6. UU Nomor 22 Tahun 1999

Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah menggantikan Undang-undang No. 5 Tahun 1974. Menurut undang-undang No. 5 Tahun 1974, Indonesia dibagi menjadi satu macam daerah otonom dengan mengakui kekhususan yang ada pada tiga daerah yaitu Aceh, Jakarta, dan Yogyakarta dan satu tingkat wilayah administratif. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 menganut tiga jenis daerah otonom, yaitu Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota. Ketiga jenis daerah tersebut berkedudukan setara dalam artian tidak ada hirarki daerah otonom. Daerah Provinsi berkedudukan juga sebagai wilayah administratif. Pemerintah lokal adalah Badan Eksekutif Daerah, Pemerintah Daerah yang terdiri atas Kepala Daerah dan Perangkat Daerah; Badan Legislatif Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999, tentang ; Pemerintahan Daerah, seterusnya kita kenal dengan UU 22/1999 pada ketentuan umumnya menyatakan bahwa Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada Daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, antara lain menyatakan

bahwa pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang.

Penjelasan pasal 18 UUD 1945 tersebut seterusnya menegaskan bahwa “oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai Daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam Daerah Provinsi dan Daerah Provinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*streek en locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah. Oleh karena itu, di daerah pun, pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 secara tegas menyatakan bahwa Undang-Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah. Tidak salah jika ada pendapat yang menyoroti bahwa Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 ini, merupakan salah satu produk dari semangat reformasi 1998 dan Ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Kcuangan Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 disebut sebagai “Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah” karena undang-undang ini pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab Kepada Daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah. Di samping itu, penyelenggaraan Otonomi Daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran-serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah.

Mungkin itulah sebabnya sehingga undang-undang ini mendorong untuk memberdayakan masyarakat, mcnumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran-serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu pula, undang-undang ini menempatkan Otonomi Daerah secara utuh pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota sebagai

Daerah Otonom yang mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadikan Daerah Provinsi dengan kedudukan sebagai Daerah Otonom dan sekaligus Wilayah Administrasi, yang melaksanakan kewenangan pemerintah Pusat yang didelegasikan kepada Gubernur; Daerah Provinsi bukan merupakan Pemerintah atasan dari Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Dengan demikian, Daerah Otonom Provinsi dan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak mempunyai hubungan hierarki dalam undang undang ini. Dengan memperhatikan pengalaman penyelenggaraan otonomi daerah pada masa lampau yang menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, dalam undang-undang ini pemberian kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan kepada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab.

Tidak dapat dipungkiri, kehadiran Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak terlepas dari semangat reformasi yang melingkupinya dibarengi dengan Undang Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah telah merubah secara signifikan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Ciri utama dari kedua Undang-Undang ini adalah makin luasnya otonomi Daerah dan makin meningkatnya diskresi (keleluasaan) Daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah. Sesuatu yang spesifik bagi undang undang ini, ialah karena dia menjadi refresentase reformasi, khususnya mengenai pemerintahan daerah dan pelaksanaan pembangunan di daerah. Lebih spesifik dari itu adalah undang undang ini bergegas diterbitkan untuk mengimplementasikan persegera semangat reformasi.

Sedikitnya ada enam perubahan besar diharapkan terjadi pada era reformasi terhadap pemerintahan daerah menurut dinamika umum yang berkembang, sebagaimana diungkap pada forum forum yang menyoroti mengenai pemerintahan daerah dimasa Orde Baru yang bersifat sentralistik, mengebiri daerah dalam hal politik dan pengambilan keputusan, lemahnya fungsi legislatif dan tidak berdayanya eksekutif untuk berkreasi dan berinnovasi kaitannya dengan potensi pembangunan di daerah dari berbagai sektor yang layak dikelola untukkepentingan daerah.

Aspirasi yang berkembang tersebut terakumulasi pada beberapa perubahan yang di kehendaki, dapat berupa faktor internal, kendala operasional, konsepsi yang dikandung dalam peraturan perundangan yang tidak sesuai atau tidak sinkron dengan kondisi riil di daerah; dapat berupa faktor eksternal, yakni kendala operasional pemerintahan yang bersifat bersifat ketidak efektifan dan ketidakpekaan

pemerintah daerah mengelola potensi daerah, lemahnya dukungan pemerintah pusat, termasuk kendala berinvestasi. Perubahan-perubahan yang diharapkan itu, meliputi:

1. Perubahan terhadap isi otonomi yang akan merubah cakupan kewenangan Pemda.
2. Perubahan kelembagaan urusan yang diserahkan.
3. Perubahan dalam aspek perwakilan rakyat daerah.
4. Perubahan dalam pengelolaan otonomi Daerah.
5. Perubahan dalam Sumber Daya Manusia personil yaitu adanya pegawai yang akan menjalankan kelembagaan tersebut.
6. Perubahan dalam bidang pengawasan, meningkatnya pengawasan masyarakat kepada Pemerintah Daerah.
7. Perubahan dalam hal Suksesi Kepemimpinan Daerah.
8. Perubahan dalam pengelolaan keuangan.

Diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menggantikan Undang-Undang No.22 Tahun 1999 telah mengisyaratkan bahwa undang-undang ini tidak mampu merealisasikan dinamika reformasi sekaligus "warning" bagi elit politik dan pemerintah daerah untuk melakukan penataan kembali.

Di era Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Undang-undang ini pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Dalam undang-undang ini daerah diberi kewenangan:

1. Kewenangan otonomi luas yang artinya keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah.
2. Kewenangan otonomi yang nyata artinya keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah.
3. Kewenangan otonomi yang bertanggung jawab artinya berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan

kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan NKRI.

Sudah menjadi pemahaman umum bahwa Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999, membawa implikasi perubahan yang tidak mudah dilaksanakan. Pertama, karena aspek kesiapan dan kultur yang tidak mudah berubah; kedua aspek kelembagaan dan ketatalaksanaan yang belum siap; dan ketiga aspek sumber daya manusia meliputi kemampuan, keterampilan, dan sikap prilaku yang belum sinkron dengan tuntutan perubahan. Perubahan yang mendasar tersebut meliputi:

1. penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di daerah secara proposional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumberdaya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah;
2. penyelenggaraan otonomi dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokratisasi dan memperhatikan keragaman daerah;
3. pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumberdaya nasional antara pusat dan daerah dilaksanakan secara adil untuk kemakmuran masyarakat daerah dan bangsa secara keseluruhan;
4. pengelolaan sumberdaya alam dilakukan secara efektif dan efisien, bertanggungjawab, transparan, terbuka dan dilaksanakan dengan memberikan kesempatan yang luas kepada pengusaha kecil, menengah dan koperasi ;
5. perimbangan keuangan pusat dan daerah dilaksanakan dengan memperhatikan potensi daerah, luas daerah, keadaan geografis, jumlah penduduk dan tingkat pendapatan masyarakat daerah;
6. pemerintah daerah berwenang mengelolah sumber daya nasional dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan.

Secara konsepsi perundang undangan dapat dikatakan perubahan secara signifikan terjadi antara UU Nomor 5 Tahun 1974 dengan UU No 22 Tahun 1999, secara formal menggunakan asas desentralisasi dengan memperkuat fungsi legislatif, memilih dan memberhentikan kepala daerah. Selain itu, di era undang undang nomor 22 ini, Gubernur sebagai pelaksana dekonsentrasi disamping desentralisasi. Namun analisa beberapa kalangan, mungkin karena diskresi yang begitu luas, didorong iklim kebebasan dalam semua bidang menyebabkan para pelaku atau elit politik di daerah lebih fokus pada aspek politik yang berimplikasi luas pada pembangunan, lemahnya pengawasan justru terhadap eksekutif, karena yang

terjadi malah praktik kolusi dan nepotisme antara eksekutif dan legislatif sehingga muncul aspirasi perlunya pengawasan oleh masyarakat terhadap DPRD.

Penyerahan kewenangan kepada daerah, menurut undang-undang ini, mencakup semua bidang pemerintahan. Daerah berwenang mengelolah sumberdaya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggungjawab memelihara lingkungan hidup sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Daerah tidak hanya berwenang di wilayah darat, tetapi juga di wilayah laut (pasal 10, ayat (2), (3). Sebagaimana diketahui penyerahan kewenangan berimplikasi pada penyerahan urusan, hanya saja inventarisasi dan pengelolaan urusan menjadi kendala tersendiri sebelum masuk pada pelembagaan urusan itu, dan semuanya belum dilakukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, harus berakhir karena dianggap tidak mampu mewedahi dinamika reformasi dan mungkin juga diskresi yang luas tidak diimbangi integritas elit daerah.

Analisa yang dilakukan oleh pengamat pemerintahan menandakan bahwa di era undang-undang ini tidak terjadi perubahan di bidang keterwakilan rakyat. Hal ini lebih disebabkan oleh mekanisme dan sistem rekrutmen keanggotaan parpol, sekaligus keanggotaan legislatif. Imbas dari fusi partai politik yang hanya terdiri atas tiga partai sebagai kontestan pemilu merebak menjadi multi partai mempengaruhi proses seleksi dan asesmen keanggotaan legislatif yang bersumber atau direkrut dari partai-partai politik yang ada. Dengan demikian, dalam hal ini partai politik itu adalah wadah persemaian anggota legislatif melalui fungsi-fungsi sosialisasi, kaderisasi atau pendidikan politik.

7. UU Nomor 32 Tahun 2004

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini dikeluarkan berdasarkan UUD 1945 yang telah diamandemen. Dengan undang-undang ini, NKRI dibagi atas daerah provinsi dan provinsi dibagi atas kabupaten/kota. Pemberian otonomi daerah dianut prinsip otonomi yang seluas-luasnya, nyata, dan bertanggung jawab. Yang dimaksud dengan otonomi yang seluas-luasnya ialah bahwa daerah diberi wewenang untuk mengelola semua urusan pemerintahan kecuali urusan yang tetap dipegang Pusat. Dalam ayat (3) pasal 10 UU No. 32/2004, urusan yang wewenang sepenuhnya dipegang Pusat adalah 1) politik luar negeri, 2) pertahanan, 3) keamanan, 4) yustisi, 5) fiskal/moneter nasional dan 6) agama. Otonomi yang nyata ialah bahwa daerah diberi tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai

dengan potensi dan kekhasan daerah. Implikasinya, isi dan jenis otda setiap daerah dapat tidak sama. Karena itu, selain urusan wajib, kepada Daerah tertentu diberikan pula wewenang pengelolaan urusan pilihan. Urusan wajib adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara, sedangkan urusan pilihan adalah urusan yang secara nyata ada di Daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah. Otonomi yang bertanggungjawab ialah bahwa daerah dalam menjalankan otda-nya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi daerah yaitu memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sebagai bagian utama tujuan nasional. Dengan undang-undang ini, otonomi daerah provinsi lebih jelas dan lebih luas, berbeda sekali dengan kondisi pada waktu pemberlakuan UU no. 22 tahun 1999 yang kewenangannya terbatas. Dengan undang-undang yang berlaku sekarang, yang membedakan otonomi daerah provinsi dengan kabupaten/kota adalah dalam hal skalanya. Sebagai tindak lanjut dari undang-undang ini, pemerintah mengeluarkan PP no. 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Dan Pemerintah Kabupaten/Kota. Salah satu contoh praktiknya dalam bidang pendidikan, walaupun urusan pendidikan dasar merupakan urusan wajib kabupaten/kota, namun urusan kurikulumnya (nasional) tetap ditangani pusat, sedangkan operasionalisasinya diserahkan kepada daerah (kabupaten/kota); pengaturan hari efektif belajar masih ditangani pusat, tetapi kalender pendidikannya diserahkan kepada daerah; tenaga kependidikan organik (PNS) direkrut Pusat, sedangkan penempatannya diserahkan kepada daerah. Urusan-urusan tersebut pada dasarnya merupakan kelompok-kelompok pekerjaan untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintah yaitu pengaturan, pembangunan, dan pelayanan umum.

Urusan wajib pemerintahan daerah provinsi Pasal 13 ayat (1):

1. perencanaan dan pengadiln 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;
6. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
7. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
8. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
9. fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;

10. pengendalian lingkungan hidup;
11. pelayanan pertahanan termasuk lintas kabupaten/kota;
12. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
13. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
15. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan
16. . urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Memaknai desentralisasi sebagai “pelepasan” sebagian wewenang dari Pusat kepada Daerah, yang tidak berarti lepas begitu saja seiring dengan itu terkandung kepercayaan sekaligus tanggungjawab, maka sifat lepas dalam konteks desentralisasi adalah “ penyerahan” dalam hal ini wewenang, yang tidak lain adalah penyerahan sebagian urusan untuk menjadi urusan pemerintah daerah. Oleh karena itu maka urusan yang diserahkan itu disertai kreteria-kreteria demi pencapaian tujuan dan tidak terbengkalainya urusan yang diserahkan itu. Hanya saja kemudian dalam beberapa kasus dan cara pandang menilai kreteria itu tidak mudah dan sulit untuk dilaksanakan di daerah.

M.Solly Lubis,SH.,(1983) menamakan urusan yang diserahkan kepada daerah itu diberikan rambu-rambu yang tidak mudah untuk dikelola daerah dengan leluasa sebagai urusan rumah tangga sendiri. Sesungguhnya kreteria itu atau rambu rambu itu tidak lain adalah syarat syarat, ketentuan ketentuan yang diperhitungkan sisi baik dan buruknya serta pandangan pada efektivitas dan efesiensi bagi daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. sehingga di dalam undang undang diingatkan:

- a. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabelitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan.
- b. Penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antar pemerintah dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung dan sinergis sebagai suatu sistem pemerintahan.

Berdasarkan aspek aspek yang perlu diperhatikan itu dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan di bawah payung UU No.32 Tahun 2004, untuk tertib administrasi, tertib penyelenggaraan selanjutnya tertib pertanggungjawaban. Sesungguhnya otonomi daerah di era desentralisasi pemerintahan daerah

penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bermotif penyelenggaraan kewenangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah, Propinsi, Kabupaten dan Kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai suatu “sistem”, dalam hal ini Sistem Pemerintahan.

Jika ditilik dari sudut perundang-undangan, di daerah-daerah dalam negara kesatuan yang menerapkan desentralisasi, terlihat adanya pelimpahan wewenang perundang-undangan (dalam arti luas), yang dapat dibagi atas 2 (dua) macam, yaitu:

- a. Pelimpahan wewenang perundang-undangan sehingga pemerintah daerah dapat membuat peraturan daerah atas inisiatif dan menurut garis kebijaksanaannya sendiri (otonomi).
- b. Pelimpahan wewenang perundang-undangan untuk membuat peraturan daerah menurut garis kebijaksanaan dari pemerintah pusat (medebewind).

Memahami kewenangan pembuatan peraturan daerah berkenaan dengan desentralisasi dan peraturan daerah atau peraturan lainnya ditingkat daerah berkenaan dengan penyelenggaraan tugas pembantuan atau medebewind mencirikan penyerahan kewenangan perundang undangan atau “*justice*”. Lain halnya dengan urusan *justice* pada dekonsentrasi, kewenangan perundang-undangan dalam rangka urusan ini telah dibekukan oleh pemerintah pusat kepada alat administrasi atau organ pusat yang ada di daerah (M.Solly Lubis, SH, 1983).

Konsepsi otonomi daerah yang dirumuskan dalam UU No.32 Tahun 2004 sebagaimana digambarkan di atas, ialah jelas akan membawa pengaruh dan perubahan yang mendasar bagi eksistensi Daerah dan pemerintahannya, sekaligus merupakan tantangan bagi daerah dan menghadapi pemerintahan daerah pada suatu kondisi yang dilematis ketika desakan untuk mewujudkan *local accountability* semakin kuat. *Local accountability*, dapat dirumuskan sebagai daerah bertanggungjawab, atau pertanggungjawaban daerah, dan atau tanggungjawab daerah. *Local accountability*, bukan sekedar permainan etimologie atau terminologie saja, tetapi mengandung maksud yang sangat luas dan dalam, terutama berkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan peraturan perundang undangan.

Banyak hal yang harus dipertanggungjawabkan di daerah, dan semua itu harus terukur, dalam artian mempunyai protap (proses tetap), mulai dari siapa yang mengerjakan, seperti apa mengerjakannya dan dengan siapa mengerjakannya, seluruhnya sampai pada sasaran dan tujuan. Seluruh yang terjadi di daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dipertanggungjawabkan, apakah itu bersifat desentralisasi, bersifat dekonsentrasi ataupun bersifat medebewind,

bahkan kepada hal hal tertentu, kondisi yang tidak diperhitungkan, seluruhnya dipertanggungjawabkan. Sehingga dengan demikian hubungan Pusat dan Daerah adalah hubungan *accountability*, dirumuskan dalam *Local accountability*.

Hal ini penting, karena di Daerah sering terjadi intepretasi berbeda di dalam memahami peraturan perundang-undangan. Hal ini terjadi pada peraturan yang mengatur secara detail, secara rinci. Sehingga jika bertemu dengan hal hal yang berkembang di daerah tidak diperhitungkan sebelumnya maka memunculkan kebingungan. Pada sistuasi seperti ini, sikap Daerah juga bermacam macam, terdapat Daerah mengkonsultasikan suatu hal, terdapat Daerah mengeksekusi sesuai pemahamannya.

Sebaliknya jika satu peraturan perundang undangan bersifat luas, tidak mengatur secara detail, rinci atau limitative, maka penerjememahannya otomatis lebih bervariasi lagi. Bahkan di dalam satu peraturan perundang undangan setiap pasal saling terkait, saling menerangkan sehingga terkesan satu hal diatur berulang ulang. Untuk kasus kasus konsepsi, administratif dan implementatif sepanjang tidak melanggar peraturan perundang perundangan, hanya mengandung aspek apologi saja, maka tidak perlu diperdebatkan sepanjang tidak mengorbankan kepentingan Daerah dan Nasional secara lebih luas. Makna itulah yang dikandung oleh *Local Accountability*. Di Daerah tidak ada “kambing hitam”, tidak ada yang salah, yang salah adalah jika daerah tidak berbuat, yang salah adalah jika melakukan sesuatu tanpa resening, tanpa pijakan arah tujuan, sasaran seperti yang diurai secara mate matis dan mekanikel dalam konsep managemen kinerja.

Di era Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, tidak saling membawahi. Hubungan keduanya bersifat kemitraan, bermakna bahwa antara pemerintah daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat itu disebut Satuan Kerja Perangkat Daerah. (SKPD), SKPD dalam peran, fungsi dan tugasnya bermacam macam mencerminkan urusan yang diserahkan kepada Pemerintahan Daerah untuk menjadi urusan Daerah atau Pemerintah Daerah. Dapat berbentuk Badan, sebagai perumus kebijakan, dapat berupa Dinas sebagai pelaksana teknis urusan, dapat

berupa Kantor yang melayani masyarakat yang bersifat administrative dan juga dalam bentuk staffing atau lembaga lain yang membantu Kepala Daerah dalam penyusunan kebijakan dan kordinasi.

Pembentukan suatu organisasi perangkat daerah ditetapkan dalam peraturan daerah yang mengacu pada pedoman yang ditetapkan Pemerintah. Dalam menjalankan fungsi pemerintahan daerah, Pemerintah memberikan sumber-sumber penerimaan yang cukup untuk daerah di mana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antar pemerintah dan daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Disamping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem NKRI.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah pada dasar pemikirannya menetapkan bahwa sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Pemberian keleluasaan kepada daerah adalah dimaksudkan agar daerah mampu menjalankan perannya. Daerah diberikan kewenangan yang seluas-luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Perubahan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, disamping karena adanya perubahan (amandemen) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, juga memperhatikan beberapa ketetapan MPR dan Keputusan MPR, seperti ; Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000, tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah. Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluasluasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan

mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Pemerintah wajib melakukan pembinaan berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai.

Dalam kaitan itu semua, beberapa hal yang telah digariskan untuk menjadi pedoman dan kesepahaman dalam mengintrepretasi, kiranya perlu dikemukakan:

a. Pembentukan Daerah dan Kawasan Khusus

Pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna memmpercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik ditingkat lokal. Pemerintah dapat menetapkan kawasan khusus di daerah otonom untuk memnyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus dan untuk kepentingan nasional/berskala nasional, misalnya dalam bentuk kawasan cagar budaya, taman nasional, pengembangan industri strategis, pengembangan teknologi tinggi seperti pengembangan tenaga nuklir, peluncuran peluru kendali, pengembangan prasarana komunikasi, telekomunikasi, transportasi, pelabuhan dan daerah perdagangan bebas, pangkalan militer, serta wilayah eksploitasi, konservasi bahan galian strategis, penelitian dan pengembangan sumber daya nasional, laboratorium sosial, lembaga pemasyarakatan spesifik. Pemerintah wajib mengikutsertakan pemerintah daerah dalam pembentukan kawasan khusus tersebut.

b. Pembagian Urusan Pemerintahan

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan pemerintah. Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang *concurrent* secara proporsional antara pemerintah, daerah provinsi, kabupaten dan kota, maka disusunlah kriteria yang meliputi ; externalitas, akuntabilitas dan efesiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan. Tugas pembantuan pada dasarnya merupakan keikutsertaan Daerah atau Desa termasuk masyarakatnya atas penugasan atau

kuasa dari pemerintah atau pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah dibidang tertentu.

c. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga Pemerintahan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Hubungan antara Pemerintahan Daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan setara bermakna bahwa di antara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi.

d. Perangkat Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam lembaga sekretariat; unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dalam pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah; serta unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam lembaga dinas daerah. Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani. Namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintah harus dibentuk kedalam organisasi tersendiri. Tata cara atau prosedur, persyaratan, kriteria pembentukan suatu organisasi perangkat daerah ditetapkan dalam peraturan daerah yang mengacu pada pedoman yang ditetapkan pemerintah.

e. Keuangan Daerah

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintah diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada undang-undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, di mana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

f. Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah

Penyelenggara pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang

dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah, dan ketentuan daerah lainnya. Kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lain.

g. Kepegawaian Daerah

Dalam sistem kepegawaian secara nasional, Pegawai Negeri Sipil memiliki posisi penting untuk menyelenggarakan pemerintahan dan difungsikan sebagai alat pemersatu bangsa. Sejalan dengan kebijakan desentralisasi penyelenggaraan pemerintahan, maka ada sebagian wewenang dibidang kepegawaian untuk diserahkan kepada daerah yang dikelola dalam sistem kepegawaian daerah. Gaji dan tunjangan PNS daerah disediakan dengan menggunakan Dana Alokasi Dasar yang ditetapkan secara nasional, merupakan bagian dalam Dana Alokasi Umum (DAU) yang dinyatakan secara tegas. Hal ini dimaksudkan untuk lebih mempermudah apabila terjadi mutasi pegawai antar daerah ke pusat, dan atau sebaliknya serta untuk menjamin kepastian penghasilan yang berhak diterima oleh setiap pegawai.

h. Pembinaan dan Pengawasan

Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah atau Gubernur selaku wakil Pemerintah di daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan pemerintahan otonomi daerah. Dalam rangka pembinaan oleh pemerintah, Menteri dan Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen melakukan pembinaan sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri untuk pembinaan dan pengawasan provinsi serta oleh Gubernur untuk pembinaan dan pengawasan kabupaten/kota.

i. Desa

Desa berdasarkan Undang-Undang ini adalah desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yuridiksi, berweanang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan/atau dibentuk dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di kabupaten/kota, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Kepala Desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat desa yang dalam tata cara dan prosedur

pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui Camat. Kepada Badan Permusyawaratan Desa, Kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya namun tetap harus memberi peluang kepada masyarakat melalui Badan Permusyawaratan Desa untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban dia maksud.

8. UU Nomor 23 Tahun 2014/Perppu Nomor 1 Tahun 2014 (beserta perubahannya).

UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan undang-undang ini, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah provinsi dan Daerah provinsi itu dibagi atas Daerah kabupaten dan kota, sedangkan Daerah kabupaten/kota dibagi atas Kecamatan dan Kecamatan dibagi atas kelurahan dan/atau Desa. Prinsip pemberian otonomi daerah adalah otonomi yang seluas-seluasnya 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 apapun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap berada di tangan 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. Di dalam undang-undang ini disebutkan adanya 3 (tiga) golongan urusan pemerintahan yaitu 1) urusan pemerintahan absolut (yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama); 2) urusan pemerintahan konkuren (yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota); dan 3) urusan pemerintahan umum (yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan). Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah adalah 24 urusan konkuren wajib (pendidikan; kesehatan; pekerjaan umum dan penataan ruang; perumahan rakyat dan kawasan permukiman; ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; sosial, 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; persandian; kebudayaan; perpustakaan; dan kearsipan) dan 8 urusan konkuren pilihan (kelautan dan perikanan; pariwisata; pertanian; kehutanan; energi dan sumber daya mineral; perdagangan; perindustrian; dan transmigrasi). Urusan pemerintahan umum di Daerah pelaksanaannya dilimpahkan oleh Presiden kepada Gubernur sebagai Kepala Pemerintahan Provinsi dan kepada Bupati/Walikota sebagai Kepala Pemerintahan Kabupaten/Kota, yaitu a) pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan UUD 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan NKRI; b) pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa; c) pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional; d) penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan; e) koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota; f) pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan g) pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.



BAB 10

PEMBAGIAN DAN HUBUNGAN KEWENANGAN PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH

A. PEMBAGIAN KEWENANGAN PUSAT DAN DAERAH

Dengan adanya Undang-Undang Dasar (*constitution*), maka negara Indonesia merupakan negara yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan semata (*machtstaat*). Pemerintah yang berdasar atas sistem konstitusi, tidak bersifat absolut. Berdasarkan hal tersebut maka kebijaksanaan pemerintah pusat untuk menyerahkan sebagian urusannya untuk menjadi kewenangan daerah diserahkan melalui peraturan perundang-undangan.³⁴

Sebelum berangkat lebih jauh untuk membicarakan tentang hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, kiranya perlu dijabarkan beberapa pengertian tentang kewenangan khususnya yang berkenaan dengan penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan guna menjadi batasan dalam menganalisis kewenangan pemerintahan serta pembagiannya. Asas legalitas merupakan dasar dalam setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan atau dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu. Menurut H.D. Stout wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik. Menurut F.P.C.L. Tonnaer, kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif

34 Riwu Kaho, 2012, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pol Gov Fisipol UGM, hlm. 29.

dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga Negara.³⁵

Salah satu bentuk dari kekuasaan adalah kewenangan. Namun, keduanya memiliki perbedaan pada dimensi keabsahan (*legitimasi*). Jika kekuasaan tidak selalu harus diikuti oleh legitimasi atau keabsahan, maka kewenangan adalah kekuasaan yang harus memiliki keabsahan (*legitimate power*).³⁶ Artinya, kewenangan merupakan kekuasaan, akan tetapi kekuasaan tidak selalu berupa kewenangan. Apabila kekuasaan politik dirumuskan sebagai kemampuan menggunakan sumber-sumber untuk mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan politik maka kewenangan merupakan hak moral untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sedangkan yang dimaksud dengan urusan adalah segala aktivitas yang dapat dilaksanakan sebagai hasil dari kewenangan yang ada. Manifestasi dari kewenangan adalah adanya hak untuk menjalankan aktivitas-aktivitas. Berdasarkan pada kewenangan tersebut, urusan baru bisa diberikan ketika seseorang atau sekelompok orang atau sebuah institusi telah diberikan kewenangan sebelumnya.

Dalam perspektif hukum, wewenang sekaligus hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan yang mengatur sendiri (*selfregelen*) dan mengelola sendiri (*selfbesturen*). Sedangkan kewajiban memunyai dua pengertian yakni horizontal dan vertikal. Secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya sedangkan wewenang dalam pengertian vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintah negara secara keseluruhan.

Hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini menurut Bagir Manan akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas apabila; Pertama; urusanurusan rumah tangga ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. Kedua; apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Ketiga; sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

35 Ridwan HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press, hlm. 70-71.

36 Ramlan Subakti, 2001, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia, hlm. 57.

Teori bentuk negara otonomi adalah sub-sistem dari negara kesatuan (*unitary*). Otonomi adalah fenomena negara kesatuan, segala pengertian dan isi otonomi tersebut adalah pengertian atas otonomi itu sendiri. Selanjutnya, berdasarkan tandas batas tersebut maka dikembangkanlah berbagai aturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi.

Berdasarkan doktrin, pada suatu negara kesatuan kekuasaan pemerintahan adalah wewenang pemerintah pusat yang kemudian diselenggarakan dengan berdasarkan asas sentralisasi dan desentralisasi. Namun demikian, Muhsan mengakui bahwa kedua sistem tersebut hanyalah terbatas sebagai model, sebab secara empiris tidak satupun negara yang secara ekstrim pemerintahannya bersifat sentralistis, ataupun sepenuhnya bersifat desentralisasi.

Dianutnya desentralisasi dalam organisasi negara tidak berarti ditinggalkannya asas sentralisasi karena kedua asas tersebut tidak bersifat dikotomis melainkan kontinum. Pada prinsipnya tidak mungkin menyelenggarakan prinsip desentralisasi tanpa adanya sentralisasi terlebih dahulu. Sebab desentralisasi tanpa sentralisasi akan menghadirkan disintegrasi. Oleh karena itu, otonomi daerah yang pada hakikatnya mengandung kebebasan dan keleluasaan berprakarsa memerlukan bimbingan dan pengawasan pemerintah sehingga tidak menjelma menjadi kedaulatan. Otonomi daerah dan daerah otonom adalah ciptaan pemerintah. Walaupun demikian, hubungan antara daerah otonom dan pemerintah adalah hubungan antara organisasi yang bersifat saling berbalasan (*resiprokal*).

Pembagian kewenangan dalam hubungan pusat dan daerah adalah menyangkut pembagian urusan rumah tangga atau dalam bahasa peraturan perundangan disebut dengan urusan pemerintahan. Menurut Ni'matul Huda, pada hakikatnya urusan pemerintahan terbagi dalam dua kelompok. Pertama, urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah tanpa asas desentralisasi. Berbagai urusan pemerintahan tersebut secara eksklusif menjadi wewenang pemerintah, baik pemerintah negara kesatuan maupun pemerintah negara federal. Sejumlah urusan pemerintahan tersebut diselenggarakan dengan asas sentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Rondinelli pernah mengingatkan bahwa:

“that not all function of the state can or should be decentralized. Those functions are essential to survival of a nation, services the benefit from economies of scale and standardization in production, that depend on large networks of facilities or hierarchy of services, that can only be distributed equitable by a government large and powerful enough to redistribute wealth in the face of opposition, that create territorial spillover

effects, or that depend on massive capital investments, may be better administered by central government than by decentralized units."

Kedua, meski sejumlah urusan pemerintahan lain dapat diselenggarakan dengan asas desentralisasi, berbagai urusan pemerintahan tersebut tidak pernah secara eksklusif (sepenuhnya) menjadi wewenang daerah otonom. Di luar dari sejumlah urusan pemerintahan yang tidak dapat diselenggarakan oleh pemerintah sub nasional, Maddick menjelaskan bagian dari urusan pemerintahan tersebut juga menjadi wewenang pemerintah. Sementara bagian-bagian lainnya didesentralisasikan.

Otonomi luas biasanya bertolak dari prinsip bahwa semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah kecuali yang ditentukan sebagai urusan pusat. Untuk menjalankan hal tersebut maka sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang dijadikan dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilakukan dengan cara membagi wewenang, tugas, dan tanggung jawab mengatur serta mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Menyangkut pembagian kewenangan dalam urusan pemerintahan tersebut secara konseptual dikenal tiga ajaran utama yakni ajaran rumah tangga formal, material dan nyata (riil). Di kalangan para sarjana, istilah yang diberikan terhadap pembagian urusan antara pusat dan daerah dalam konteks otonomi ternyata tidak sama. R. Tresna menyebut dengan istilah "kewenangan mengatur rumah tangga". Bagir Manan menyebut dengan istilah "sistem rumah tangga daerah, yang didefinisikan sebagai tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Tetapi meskipun istilah yang dipergunakan berbeda, tetap berpijak pada pengertian yang sama bahwa ajaran (formal, material, dan riil) menyangkut tatanan yang berkaitan dengan cara pembagian wewenang tugas, dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dan daerah.

B. HUBUNGAN KEWENANGAN PUSAT DAN DAERAH

Pasca diterbitkannya undang-undang terkait otonomi daerah banyak sekali imbas-imbis yang berpengaruh terhadap keberjalanan pemerintah baik di pusat maupun di daerah. Misalnya hubungan pemerintah pusat dan daerah merupakan sesuatu yang banyak diperbincangkan karena dalam proses pelaksanaannya sering menimbulkan tarik-menarik kepentingan (*spanning of interest*), antara kedua satuan pemerintah. Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan

karena itu Negara Republik Indonesia tidak mempunyai daerah-daerah di dalam lingkungannya yang bersifat negara pula. Dengan adanya asas desentralisasi di Indonesia maka pemerintah daerah di berikan kewenangan khusus untuk menatur urusan pemerintahannya sendiri selama urusan tersebut tidak bertentangan dengan kebijakan pemerintah pusat.

Hak otonomi yang diberikan kepada daerah berdasarkan pasal 18 Undang-undang Dasar Republik Indonesia jo. Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah adalah sangat berlainan dengan kedaulatan negara (*souvereiniteit*), *souvereiniteit* merupakan suatu atribut dari negara, akan tetapi tidak merupakan atribut dri bagian-bagian negara itu, yang hanya dapat memperoleh hak-haknya dari negara dan justru sebagai bagian dari negara diberikan hak untuk berdiri sendiri (*zelfstanding*) akan tetapi tidak merdeka (*onafhankelyk*) dan tidak lepas dari atau sejajar dengan negara.³⁷

Dengan demikian, maka pemerintah pusat mempunyai wewenang atas ketentuan-ketentuan otonomi. Hal demikian itu memang sesuai denganmaksud dari pada desentralisasi dan dekonsentrasi yang pada hakikatnya tidak lebih dari suatu sarana atau cara untuk melakukan pemerintah di daerah dengan sebaik-baiknya. Dari uraian di atas jelas bahwa dalam upaya meningkatkan pemerintahan daerah maka perlu adanya hubungan yang harmonis antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Untuk itu penulis membagi secara kedalam tiga hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam meyelenggarakan otonomi daerah yaitu sebagai berikut:

1. Hubungan Kewenangan

Sejak Negara Republik Indonesia diproklamasikan, para pendiri negara (*the founding father*) berkeinginan bahwa negara Indonesia ini merupakan Negara Kesatuan. Hal ini dapat dilihat dalam konstitusi negara ini yaitu UUD 1945 Pasal 1 ayat (1) yang menyebutkan bahwa:

“Negara Indonesia ialah negara Kesatuan yang berbentuk Republik”

Pasal ini, sejak Konstitusi Indonesia ditetapkan sampai terjadinya amendemen pasal-pasal dalam Konstitusi RI (UUD 1945), ternyata tidak termasuk ke dalam pasal yang diamandemen. Hal ini membuktikan bahwa sejak diproklamasikannya negara ini hingga sekarang, Indonesia tetap berprinsip pada bentuk negaranya sebagai Negara Kesatuan. Bahkan, hasil amendemen UUD 1945 menetapkan bahwa khusus

37 Irwan Soejito, 1990, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Jakarta: Bhineka Cipta, hlm.183

mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat di lakukan perubahan.

Ciri yang melekat dari negara kesatuan, yaitu adanya Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang keduanya saling berhubungan erat dan saling menentukan. Sebagai konsekuensi dari negara kesatuan sesuai dengan ciri tersebut penyelenggara pemerintahan di Indonesia terbagi menjadi Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Hubungan dalam bidang kewenangan berkaitan dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintah atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini mencerminkan bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas. Suatu daerah dapat di golongan sebagai otonomi luas apabila memenuhi syarat berikut:

- a. Urusan-urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu.
- b. Apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.
- c. Sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Dalam penyelenggaraan otonomi luas, urusan pemerintahan yang diselenggarakan kepada daerah jauh lebih banyak apabila di dibandingkan dengan urusan pemerintah yang tetap menjadi wewenang pemerintah pusat. Otonomi luas bisa bertolak dari prinsip “semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang di tentukan sebagai urusan pusat sebagai mana diatur dalam undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 10 ayat (2) yaitu:

- a) Urusan Politik Luar Negeri/Diplomatik
- b) Urusan Pertahanan
- c) Urusan Keamanan
- d) Urusan Yustiti
- e) Urusan Moneter dan Fiskal Nasional
- f) Urusan Agama³⁸

Selain enam urusan pemerintahan tersebut, selebihnya menjadi wewenang pemerintah daerah. Dengan demikian urusan pemerintah daerah tidak terbatas.

38 Utang Rosidin, 2015, Otonomi Daerah dan Desentralisasi , Bandung: Pustaka Setia, hlm.345

Daerah diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dianggap mampu dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan memiliki potensi untuk dikembangkan sehingga kesejahteraan masyarakat dapat di tingkatkan dengan mudah.

2. Hubungan Keuangan

Hubungan keuangan antara pemerintahan pusat dan pemerintah daerah sangatlah menentukan kemandirian otonomi. Akan tetapi, yang umum dipersoalkan adalah minimnya jumlah uang yang dimiliki pemerintah daerah dibandingkan dengan yang dimiliki oleh pemerintah pusat. Berdasarkan premis ini, inti hubungan keuangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah perimbangan keuangan. Perimbangan adalah memperbesar pendapatan asli daerah sehingga lumbung keuangan daerah dapat berisi lebih banyak.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Pasal 15 ayat 1 Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam bidang keuangan meliputi:

- a) Pemberian sumber-sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah
- b) Pengalokasian dana perimbangan kepada pemerintahan daerah
- c) Pemberian pinjaman dan/atau hibah kepada pemerintahan daerah.

Sementara itu, hubungan dalam bidang keuangan antar pemerintahan daerah meliputi:

- a) Bagi hasil pajak dan nonpajak antara pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota
- b) Pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab bersama
- c) Pembiayaan bersama atas kerja sama antar daerah
- d) Pinjaman dan/atau hibah antar pemerintahan daerah.

3. Hubungan Pembinaan dan Pengawasan

Penyelenggaraan pemerintah di daerah berdasarkan pada prinsip permusyawaratan yang dilakukan oleh masyarakat daerahnya sehingga prinsip demokrasi harus dikembangkan juga dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Hal ini dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 1 angka (2) yang menyebutkan bahwa:

“Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh pemerintah daerah dan DPRD 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”

Pasal ini mengandung pengertian bahwa setiap kebijakan mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah harus berdasarkan aspirasi yang di kehendaki masyarakat, sesuai dengan prinsip otonomi seluas-luasnya sehingga setiap keinginan dari masyarakatnya dapat terpenuhi. Pembinaan dan pengawasan sebagaimana diatur dalam Bab XII Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan diatur lebih terperinci dalam Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilakukan oleh Pemerintah Pusat untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini karena tidak menutup kemungkinan dengan diberikannya kekuasaan dan kewenangan untuk menjalankan roda pemerintahannya (desentralisasi), daerah dengan kewenangannya sendiri menyelenggarakan pemerintahan tanpa memperhatikan kebutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pemerintah Pusat) sebagaimana yang diamanatkan oleh UUD 1945.

Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh pemerintahan meliputi:

- a) Koordinasi pemerintahan antar susunan pemerintahan
- b) Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan
- c) Pemberian bimbingan, supervisi dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan
- d) Pendidikan dan pelatihan
- e) Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan.³⁹

Kordinasi dilaksanakan secara berkala pada tingkat nasional, regional atau provinsi. Pemberian pedoman dan standar mencakup aspek perencanaan, pelaksanaan, tata laksana, pendanaan, kualitas, pengendalian dan pengawasan. Pemberian bimbingan, supervisi dan konsultasi dilaksanakan secara berkala dan sewaktu-waktu dapat berubah sesuai dengan kebutuhan yang ada di daerah. Selanjutnya, dalam rangka mewujudkan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, pemerintah pusat melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan

39 Siswanto Sunarno, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 96

pemerintahan daerah, yang diatur dalam Bab XII Pasal 218 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Maksud dari pengawasan ini adalah menjaga pelaksanaan otonomi oleh daerah-daerah agar diselenggarakan dan tidak bertindak melebihi wewenangnya sehingga daerah dengan wewenangnya yang luas, nyata dan bertanggungjawab dalam menyelenggarakan pemerintah yang tanpa memerhatikan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam hal ini jelas maka akan menimbulkan tuntutan-tuntutan yang bersifat memperlemah kesatuan dan persatuan bangsa, bahkan sampai ke tuntutan pemisahan diri dari negara. Untuk menghindari tuntutan itu maka perlu adanya pengawasan oleh pemerintah pusat terhadap keberjalanan penyelenggaraan pemerintah daerah yang sesuai dengan undang-undang.

Menurut Peraturan Pemerintah No. 79 Tahun 2005 Tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Pasal 1 ayat (4) dijelaskan bahwa:

“Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah adalah proses kegiatan yang ditunjukkan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan secara efisien dan efektif sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan”

Fungsi pengawasan ini dalam rangka menjamin terlaksananya kebijaksanaan pemerintah dan rencana pembangunan pada umumnya. Dalam organisasi pemerintahan, pengawasan bertujuan menjamin:

- a) Keserasian antara penyelenggara tugas pemerintah oleh pemerintah daerah dan pemerintah pusat
- b) Kelancaran penyelenggaraan pemerintah secara berdaya guna dan berhasil guna.⁴⁰

40 C.S.T Kansil dan Christine S.T Kansil, 2002, *Pemerintah Daerah di Indonesia, Hukum Administrasi Daerah*, Jakarta: Sinar Garfika, hlm. 12



BAB 11

PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DESA

A. PENGERTIAN DESA

Pemerintah desa sebagai unit lembaga pemerintah yang paling berdekatan dengan masyarakat, posisi dan kedudukan hukumnya hingga saat ini selalu menjadi perdebatan terutama di tingkat elit politik. Penerapan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 selain menimbulkan implikasi pada perubahan tata hubungan desa dengan pemerintah supradesa, juga membawa perubahan dalam relasi kekuasaan antar kekuatan politik di level desa.

Bedasarkan UUD 1945, Pasal 18 ayat (1) dikatakan bahwa: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dari daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”. Dari pengertian undang-undang tersebut dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa desa itu merupakan bagian dari pemerintah daerah.

Perumusan secara formal desa dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, dikatakan bahwa Desa adalah:

“suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Di dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa desa adalah:

“Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengawasi kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di daerah kabupaten”.

Selanjutnya, dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 butir 12 yang menjelaskan bahwa:

“Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dari pengertian desa tersebut, didapatlah kata kunci “kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri”. Artinya desa itu memiliki hak otonomi. Hanya saja, otonomi desa di sini berbeda dengan otonomi formal seperti yang dimiliki pemerintah provinsi, kota, dan kabupaten, tetapi otonominya hanya sebatas pada asal-usul dan adat istiadat. Dengan kata lain, otonomi berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat tersebut mengandung pengertian otonomi yang telah dimiliki sejak dulu kala dan telah menjadi adat istiadat yang melekat dalam masyarakat desa yang bersangkutan. Sementara otonomi yang dimiliki pemerintah kabupaten/kota adalah otonomi formal/resmi. Artinya, urusan-urusan yang dimiliki atau menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota ditentukan berdasarkan undang-undang.

B. PEMERINTAHAN DESA

Pemerintahan Desa, di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, Pasal 1 butir 6 menyatakan bahwa: “Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Dengan demikian, dalam penyelenggaraan pemerintahan desa ada dua institusi yang mengendalikannya, yaitu: 1) Pemerintah Desa; 2) BPD.

Dijelaskan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, bahwa yang dimaksud dengan Pemerintahan Desa atau yang disebut dengan nama lain adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Sedangkan BPD adalah lembaga yang merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.

Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Karena itu kalau dilihat dari segi fungsi, maka pemerintah desa memiliki fungsi: (1) Menyelenggarakan urusan rumah tangga desa; (2) Melaksanakan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan; (3) Melaksanakan pembinaan perekonomian desa; (4) Melaksanakan pembinaan partisipasi dan swadaya gotong royong masyarakat; (5) Melaksanakan pembinaan ketentraman dan ketertiban masyarakat; (6) Melaksanakan musyawarah penyelesaian perselisihan.

Selanjutnya, BPD sebagai mitra pemerintah desa dalam menjalankan tugas dan fungsinya berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa: “Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat”. Atas peran dan fungsinya tersebut, dijelaskan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, bahwa BPD mempunyai wewenang:

1. membahas rancangan peraturan desa bersama kepala desa;
2. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturandes dan peraturan kepala desa;
3. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa;
4. membentuk panitia pemilihan kepala desa;
5. menggali, menampung, menghimpun, merumuskan dan menyalurkan aspirasi masyarakat; dan
6. menyusun tata tertib BPD.

Dengan memperhatikan tugas dan fungsi dari masing-masing institusi tersebut, maka hubungan antara kepala desa dengan BPD bersifat kemitraan dan didasarkan pada prinsip *check balances*. Karena itu, proses penyelenggaraan pemerintahan desa harus membuka ruang bagi demokrasi substantif, yakni demokrasi substantif yang bekerja pada ranah sosial-budaya maupun ranah politik dan kelembagaan.

C. PERATURAN DESA

Pengertian peraturan desa menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 Pasal 1 butir 14, dijelaskan bahwa: “Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh BPD bersama Kepala Desa”. Peraturan desa tersebut dibentuk tentu saja dalam rangka untuk menyelenggarakan pemerintahan desa. Karena itu, keberadaan peraturan desa ini menjadi *check balances* bagi Pemerintah Desa dan BPD.

Mengingat pentingnya kedudukan peraturan desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, maka dalam penyusunan peraturan desa tersebut harus didasarkan kepada kebutuhan dan kondisi desa setempat, mengacu kepada peraturan perundang-undangan desa dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta tidak boleh merugikan kepentingan umum. Lebih daripada itu, peraturan desa sebagai produk politik harus disusun secara demokratis dan partisipatif, sebagaimana dijelaskan di dalam Pasal 57 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, yang menyatakan bahwa: “Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Rancangan Peraturan Desa”.

Setelah peraturan desa ditetapkan oleh Kepala Desa dan BPD, maka tahap selanjutnya adalah pelaksanaan peraturan desa yang akan dilaksanakan oleh Kepala Desa. Kemudian, BPD selaku Pemerintah Desa mempunyai hak untuk melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap hasil pelaksanaan peraturan desa tersebut. Sedangkan masyarakat selaku penerima manfaat, juga mempunyai hak untuk melakukan monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan peraturan desa.

D. PENGELOLAAN KEUANGAN/KEKAYAAN DESA

Keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan desa yang dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban desa tersebut. Keuangan desa berasal dari pendapatan asli desa, APBD, dan APBN. Penyelenggaraan urusan pemerintahan desa yang menjadi kewenangan desa didanai dari APBDes, bantuan pemerintah pusat, dan pemerintah daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintah daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa didanai dari APBD, sedangkan penyelenggaraan urusan pemerintah pusat yang diselenggarakan oleh pemerintah desa didanai oleh APBN. Sumber pendapatan desa berasal dari:

1. pendapatan asli desa yang berasal dari hasil usaha desa, hasil kekayaan desa, hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli desa yang sah;
2. bagi hasil pajak daerah kabupaten/kota paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) untuk desa dari retribusi kabupaten/kota yang sekaligus diperuntukkan bagi desa;

3. bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima kabupaten/kota untuk desa paling sedikit 10% (sepuluh per seratus), yang dibagi ke setiap desa secara proporsional yang merupakan alokasi dana desa;
4. bantuan keuangan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan; dan
5. hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat.

Pemerintah desa wajib mengelola keuangan desa secara transparan, akuntabel, partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin. Transparan artinya dikelola secara terbuka, akuntabel artinya dipertanggungjawabkan secara legal, dan partisipatif artinya melibatkan masyarakat dalam penyusunannya. Di samping itu, keuangan desa harus dibukukan dalam sistem pembukuan yang benar sesuai dengan kaidah sistem akuntansi keuangan pemerintahan.

Sistem pengelolaan keuangan desa mengikuti sistem anggaran nasional dan daerah, yaitu mulai 1 Januari samapai dengan 31 Desember. Kepala desa sebagai kepala pemerintah desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa dan mewakili pemerintah desa dalam kepemilikan desa yang dipisahkan. Oleh karena itu, kepala desa mempunyai kewenangan:

- a. menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBDes;
- b. menetapkan kebijakan tentang pengelolaan barang desa;
- c. menetapkan bendahara desa;
- d. menetapkan petugas yang melakukan pemungutan penerimaan desa; dan
- e. menetapkan petugas yang melakukan pengelolaan barang milik desa.

Kepala desa melaksanakan pengelolaan keuangan desa dibantu oleh pelaksana teknis pengelola keuangan desa (PTPKD), yaitu sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Sekretaris desa bertindak selaku koordinator pelaksanaan pengelolaan keuangan desa dan bertanggung jawab kepada kepala desa. Pemegang kas desa adalah bendahara desa. Kepala desa menetapkan bendahara desa dengan keputusan desa. Sekretaris desa mempunyai tugas:

- a. menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBDes;
- b. menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan barang desa;
- c. menyusun Raperdes APBDes, perubahan APBDes dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBDes; dan
- d. menyusun rancangan keputusan kepala desa tentang pelaksanaan peraturan desa tentang APBDes dan Perubahan APBDes.

E. PERENCANAAN PEMBANGUNAN DESA

Perencanaan pembangunan desa pada dasarnya merupakan pedoman bagi pemerintah desa dalam menyelenggarakan pemerintahan desa, dan menjadi satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan daerah kabupaten/kota. Mengingat akan pentingnya kedudukan rencana pembangunan desa tersebut, maka proses penyusunan perencanaan pembangunan desa tersebut harus dilaksanakan secara demokratis dan partisipatif dengan melibatkan seluruh *stakeholders* desa.

Dilihat dari rentang waktunya, Pasal 64 Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, menjelaskan bahwa:

1. Perencanaan pembangunan desa disusun secara berjangka meliputi;
 - a) Rencana pembangunan jangka menengah desa yang selanjutnya disebut RPJMD untuk jangka waktu 5 (lima) tahun.
 - b) Rencana kerja pembangunan desa, selanjutnya disebut RKPDesa, merupakan penjabaran dari RPJMD untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.
2. RPJMD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a ditetapkan dengan Peraturan Desa dan RKP-Desa ditetapkan dalam Keputusan Kepala Desa berpedoman pada Peraturan Daerah.

Secara teknis operasional, proses penyusunan rencana pembangunan desa tersebut lazimnya disebut dengan Musrenbang (Musyawarah Perencanaan Pembangunan) desa, yaitu suatu forum musyawarah yang diselenggarakan secara partisipatif oleh para pemangku kepentingan (*stakeholders*) desa dan pihak yang terkena dampak hasil musyawarah. Sesuai dengan keperluan dan kepentingannya, untuk RPJMD disusun setiap 5 (lima) tahun sekali, sedangkan untuk penyusunan RKP-Des, guna menjamin sinergitas dan keterpaduan, maka proses penyelenggaraan musrenbang harus mengacu atau memperhatikan RPJMD, kinerja implementasi tahun berjalan, masuknya narasumber dan peserta yang menggambarkan permasalahan nyata yang dihadapi.



BAB 12

PENGATURAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH DALAM PENYELESAIAN SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DAERAH

A. PENGATURAN PEMILIHAN KEPALA DAERAH

Hasil amandemen Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 telah membawa perubahan besar pada sistem ketatanegaraan Indonesia. Salah satu perubahan itu terkait dengan pengisian jabatan Kepala Daerah. Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 menyatakan bahwa “Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis”.⁴¹ Frasa “dipilih secara demokratis” bersifat luwes, sehingga mencakup pengertian pemilihan kepala daerah langsung oleh rakyat ataupun oleh DPRD seperti yang pada umumnya pernah dipraktikkan di daerah-daerah berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Dengan diundangkannya UU No.23 Tahun 2014 jo. UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah, UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan tidak berlaku lagi. Perubahan yang paling signifikan yang terdapat dalam undang-undang baru adalah mengenai pemilihan kepala daerah secara langsung.⁴²

Berangkat dari proses pilkada secara langsung yang dimulai sejak 1 Juni 2005 bahwa harapan pemilihan secara langsung itu belum sepenuhnya menjadi kenyataan. Meskipun dikatakan pilkada secara langsung di sini lebih terfokus kepada adanya

41 Suharizal, 2011, *Pemilukada: Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Jakarta: Raja Grafindo, hlm. 1.

42 Rozali Abdullah, 2011, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 55.

hak pilih dari rakyat untuk memilih kepala daerah. Para calon kepala daerah lebih banyak ditentukan oleh partai politik. Hal ini tidak lepas dari kerangka kelembagaan bahwa proses pencalonan kepala daerah itu menggunakan party system. Artinya, yang berhak mengajukan pasangan calon adalah partai politik atau sekumpulan partai politik, baik yang memiliki kursi di DPRD maupun yang tidak.⁴³

Pilkada merupakan pesta demokrasi rakyat. Rakyat memilih langsung pemimpinnya adalah langkah maju dan *legitimate* sebagai salah satu upaya perwujudan daripada Indonesia sebagai negara demokrasi, yang mana kedaulatan tertinggi berada ditangan rakyat. Jargon pilkada langsung merupakan *short cut* yang cukup berani dan prematur. Pilkada langsung yang sehat, demokratis, dan partisipatif, mensyaratkan paling tidak pemahaman dan kesadaran politik dan demokrasi rakyat yang menyeluruh dan mumpuni dan pilkada demokratis mensyaratkan kesejajaran pemahaman, pengetahuan dan praktikpraktik demokrasi antara sebagian besar.

Cita-cita utama adanya penyelenggaraan pilkada langsung adalah terpilihnya sebuah struktur politik lokal yang demokratis dan sistem pemerintahan yang mampu berjalan secara efektif. Melalui pilkada, rakyat memiliki kesempatan lebih luas untuk menentukan pasangan pemimpin eksekutif sesuai dengan yang dikehendaki. Harapan tersebut tentunya para pemimpin yang terpilih melalui pilkada agar mampu menjalankan fungsi dan perannya dalam meningkatkan pertumbuhan demokrasi dan jalannya pemerintahan di daerah.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung pada dasarnya merupakan suatu proses politik bangsa menuju kehidupan yang lebih demokratis (kedaulatan rakyat), transparan, dan bertanggung jawab. Selain itu, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung tersebut menandakan adanya perubahan dalam demokratisasi lokal, yakni tidak sekedar distribusi kekuasaan antar tingkat pemerintahan secara vertical.⁴⁴

Dalam rangka mengembalikan kedaulatan ke tangan rakyat, sesuai tuntutan reformasi dan amandemen UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang ini menganut sistem pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dengan memilih calon secara berpasangan. Calon diusulkan oleh partai politik atau golongan partai politik. Pilkada merupakan momentum peletakan dasar bagi fondasi kedaulatan rakyat dan sistem politik serta demokrasi di aras lokal. Fenomena menunjukkan besarnya antusiasme masyarakat dalam

43 Kacung Marijan, 2015, *Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: Kencana, Cetakan ke-4, hlm.184.

44 Siti Aminah, 2014, *Kuasa Negara Pada Ranah Politik Lokal*, Jakarta: Prenadamedia Group, hlm.192.

mengapresiasi proses pilkada secara langsung dan hal ini bisa dimaknai sebagai operasionalisasi otonomi masyarakat untuk menentukan sendiri dan langsung kepala daerahnya, terlepas dari paksaan maupun politik mobilisasi.⁴⁵

Pilkada langsung tidak dengan sendirinya menjamin (*taken for granted*) peningkatan kualitas demokrasi itu sendiri, tetapi jelas membuka akses terhadap peningkatan kualitas demokrasi tersebut. Hal ini dapat dilihat pasca pelaksanaan pilkada di tiap-tiap daerah. Akses itu berarti berfungsinya mekanisme kawal danimbang (*check and balances*). Demokrasi dalam proses perumusan kebijakan akan terjamin apabila *check and balances* diantara tokoh dan lembaga perumus kebijakan publik (*stakeholders*) berjalan dengan baik.

Artinya bahwa Beberapa pertimbangan penting penyelenggaraan Pilkada langsung adalah sebagai berikut; Pertama, Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, bahkan Kepala Desa selama ini telah dilakukan secara langsung. Tuntutan masyarakat menjadi bagian penting yang harus diakomodasikan untuk memilih sendiri sesuai dengan aspirasinya, seorang kepala daerah yang benar-benar sesuai dan bisa memimpin daerahnya. Kedua, Pilkada langsung merupakan perwujudan UUD 1945.

Kekuatan pilkada langsung terletak pada pembentukan dan implikasi legitimaisnya. Kepala daerah membutuhkan legitimasi tersendiri sehingga harus dipilih sendiri oleh rakyat. Mereka juga wajib bertanggung jawab kepada rakyat. Dengan pemilihan terpisah dari DPRD, kepala daerah memiliki kekuatan yang seimbang dengan DPRD sehingga mekanisme *check and balances* niscaya akan bekerja. Kepala daerah dituntut mengoptimalkan fungsi pemerintah daerah.

Mengingat penguatan parlemen ternyata tidak serta merta mampu mempercepat proses demokratisasi di daerah, dimunculkanlah kerangka kelembagaan baru, yakni adanya pemilihan kepala daerah (pilkada) secara langsung. Proses ini diharapkan bisa mereduksi secara luas adanya “pembajakan kekuasaan” yang dilakukan oleh partai-partai politik yang memiliki kursi di DPRD. Disamping itu, pilkada secara langsung diharapkan bisa menghasilkan kepala daerah yang memiliki akuntabilitas yang lebih tinggi kepada masyarakat.

Pasangan calon kepala daerah itu berkemungkinan memenangkan pilkada secara langsung manakala memiliki tiga kombinasi didalam berkendara, yakni adanya mobil yang baik, sopir yang piawai, dan bensin yang memadai. Secara konseptual, metafora itu terwujud dari tiga modal utama yang dimiliki oleh para

45 Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana, hlm. 272.

calon yang hendak mengikuti kontestasi didalam pilkada secara langsung. Ketiga modal itu adalah modal politik (*political capital*), modal sosial (*social capital*), dan modal ekonomi (*economical capital*).

Menurut Brian C. Smith, munculnya perhatian terhadap transisi demokrasi di daerah berangkat dari suatu keyakinan bahwa adanya demokrasi di daerah merupakan prasyarat bagi munculnya demokrasi di tingkat nasional. Pandangan yang bercorak fungsional ini berangkat dari asumsi bahwa ketika terdapat perbaikan kualitas demokrasi ditingkat daerah, secara otomatis bisa diartikan sebagai adanya perbaikan kualitas demokrasi di tingkat nasional.

Begitu pentingnya pemilihan Kepala Daerah sebagai wujud Indonesia sebagai negara hukum (*rechtstaat*) bukan negara kekuasaan (*machstaat*) yang mana negara hukum di Indonesia sangat menjunjung tinggi nilai-nilai demokrasi yaitu kedaulatan tertinggi ialah ditangan rakyat bukan negara apalagi pemerintah.

B. PENYELESAIAN SENGKETA PEMILIHAN KEPALA DAERAH

Sejalan dengan sistem demokrasi perwakilan, maka secara kelembagaan perlu ada badan perwakilan rakyat daerah yang dibentuk secara demokratik. Demikian pula penyelenggaraan pemerintahannya harus dijalankan secara demokratik yang meliputi tata cara penunjukan pejabat, penentuan kebijakan, pertanggungjawaban, pengawasan, dan lain-lain. Mekanisme pemerintahan harus dilakukan dengan tata cara yang demokratik pula.⁴⁶

Adanya organ politik dalam pelaksanaan otonomi daerah membawa perlunya akses masyarakat terhadap mekanisme pengisian jabatannya. Memang selama ini dapat dilalui dengan demokrasi perwakilan. Tetapi nilai demokrasi tersebut masih perlu dibuka luas lagi dalam demokrasi langsung pada pengisian jabatan politik. Gagasan demokratisasi pemerintahan dan pergulatan kedaulatan rakyat semakin mendapatkan tempat dengan adanya gagasan untuk pemilihan langsung pimpinan daerah. Gagasan pemilihan langsung kepala daerah inipun secara formal baru terealisasi pada tahun 2004 dan baru dilaksanakan pada 2005.³ Semangat dilaksanakannya Pemilukada langsung adalah koreksi terhadap sistem demokrasi tidak langsung (perwakilan) di era sebelumnya, di mana Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh DPRD, menjadi demokrasi yang berakar langsung pada pilihan rakyat (pemilih).

46 Bagir Manan, 2004, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Cet III, FH UII, hlm. 59

Undang-Undang Dasar (UUD 1945) pasal 18 ayat 4 menegaskan bahwa "Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan Provinsi, kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis". Rumusan pasal tersebut dapat ditarik beberapa kesimpulan bahwa: a) UUD 1945 tidak mengharuskan Kepala Daerah dipilih secara langsung, dan calon Kepala Daerah juga tidak harus berasal dari partai politik atau gabungan partai politik; b) frasa "dipilih secara demokratis" tidaklah dapat ditafsirkan bahwa rekrutmen pasangan calon menjadi kewenangan mutlak partai politik sebagai salah satu lembaga yang berfungsi melakukan rekrutmen politik dalam pengisian jabatan publik melalui mekanisme yang demokratis; c) rumusan Pasal 18 ayat 4 UUD 1945 amandemen kedua Tahun 2000 dapat ditafsirkan sama dengan tata cara dan prosedural pemilu sebagaimana dinyatakan dalam beberapa pasal amendemen ketiga Tahun 2001. Artinya, pemilukada secara langsung, khususnya lembaga yang memiliki kewenangan melakukan rekrutmen calon Kepala daerah adalah lembaga yang juga menjadi penanggung jawab pelaksanaan pemilu yaitu Komisi Pemilihan Umum; d) Pasal 18 ayat 4 hanya mengharuskan yang dipilih secara demokratis adalah Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota). Dengan kata lain Wakil Kepala Daerah (Wakil gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota) tidak harus dipilih satu paket dengan Kepala Daerah. Ketentuan ini juga dapat ditafsirkan bahwa posisi wakil kepala daerah sesungguhnya dapat dihilangkan dalam sistem pemerintahan daerah.

Jika kita menelaah risalah sidang MPR yang merumuskan pasal 18 ayat 4 UUD 1945, para pembentuk undang-undang dasar memang menyepakati bahwa pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota dilakukan dengan demokratis, tetapi di sisi lain adanya keinginan dari para pembentuk undang-undang dasar untuk memberi ruang bagi para pembentuk undang-undang agar mengatur pemilukada lebih lanjut sesuai dengan kondisi keragaman daerah dengan situasi serta kondisi asalkan tidak bertentangan dengan prinsip demokrasi.

Beberapa pertimbangan penting penyelenggaraan Pilkada langsung adalah sebagai berikut; Pertama, Pilkada langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, bahkan Kepala Desa selama ini telah dilakukan secara langsung. Tuntutan masyarakat menjadi bagian penting yang harus diakomodasikan untuk memilih sendiri sesuai dengan aspirasinya, seorang kepala daerah yang benar-benar sesuai dan bisa memimpin daerahnya. Kedua, Pilkada langsung merupakan perwujudan UUD 1945. Seperti diamanatkan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945, Gubernur, Bupati dan Walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih

secara demokratis. Ketiga, Pilkada langsung dipandang sebagai sarana pembelajaran demokrasi (politik) bagi rakyat (*civils education*). Keempat, Pilkada langsung dipandang sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan melalui Pilkada, maka komitmen pemimpin lokal untuk meningkatkan masyarakat yang menjadi tujuan otonomi daerah dapat diwujudkan. Kelima, Pilkada langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional.

Sistem yang dihasilkan era eformasi ini terbukti menimbulkan kerusakan dan patut untuk dihentikan. Pendidikan politik dan demokrasi yang diperoleh masyarakat bukanlah pendidikan yang baik dan bermoral, melainkan justru pendidikan yang tidak sehat, di mana pemilihan langsung diharapkan memunculkan pemimpin-pemimpin yang berkualitas namun kenyataannya malah sebaliknya, karena sistem ini memunculkan cara-cara kapitalis yang transaksional sehingga tidak akan terjadi hubungan yang sinergis antara Rakyat dengan Pemimpin. Pemimpin yang dihasilkan oleh sistem pemilihan secara langsung tidak akan bertanggung jawab terhadap rakyat karena mereka merasa telah membeli suara Rakyat dan rakyat tidak bisa melakukan kontrol sosial karena mereka sudah menggadaikan idealisme nya, kondisi ini sangat bahaya bagi kehidupan berbangsa dan bernegara. Pemilihan secara langsung banyak menimbulkan “kemadlorotan” atau kerugian di dalam pelaksanaannya seperti konflik sosial, memecah belah kerukunan keluarga, mengakibatkan suap dan berujung korupsi, sehingga tanpa mengurangi arti demokrasi, Pemilihan langsung sudah saatnya dihentikan dan pimpinan daerah dipilih para wakil rakyat, dengan demikian rakyat bisa bekerja lebih produktif tanpa disibukkan oleh pemilihan langsung yang banyak memakan korban dan jelas-jelas bertentangan dengan demokrasi Pancasila.

Meskipun Pemilukada langsung banyak mendapat kritikan dari berbagai pihak, UU No. 1 Tahun 2015 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, tetap menggunakan sistem pemilihan secara langsung untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota. Mengapa sebagian kalangan masih tetap menginginkan kepala daerah dipilih oleh rakyat secara langsung. Hal ini, antara lain karena pengalaman menunjukkan bahwa selama ini keinginan DPRD acap tidak sinkron secara aspirasi dengan rakyatnya. Selanjutnya, dalam sistem demokrasi posisi tinggi kedaulatan rakyat harus didahulukan dan aspirasi rakyat tidak boleh direduksi oleh lembaga manapun. Kedaulatan rakyat itulah diwujudkan melalui pilkada langsung selama lima tahun sekali. Melalui pilkada langsung, disamping mewujudkan aspek

demokrasi yang deliberatif juga menandakan bahwa rakyat tidak sedang membeli “kucing dalam karung”.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa penyelesaian sengketa pilkada diserahkan melalui proses hukum di Mahkamah Agung di satu sisi. Sementara, di sisi lain putusan sengketa pemilihan kepala daerah oleh Mahkamah Agung di beberapa daerah menuai kontroversi. Sebagai contoh, putusan sengketa Pilkada Sulawesi Selatan (Sulsel), Maluku Utara (Malut) dan pilkada Depok yang berbuntut kontroversi tersebut menunjukkan ketidakjelasan putusan hukum yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung (MA). Padahal putusan itu seharusnya mencerminkan penyelesaian terakhir sengketa pilkada.

Harapan adanya putusan hukum yang mengikat dan bisa dihormati semua pihak yang bersengketa nampaknya sulit dicapai. Putusan Mahkamah Agung yang memerintahkan dilakukannya pilkada ulang atau perhitungan ulang hasilnya digugat lagi. Tentu saja persoalan akan bertambah runyam. Wajar apabila banyak orang yang menggugat putusan MA. Hal ini yang menyebabkan tingkat kepercayaan publik terhadap MA agak rendah, dan banyak pihak yang berkeinginan agar penyelesaian sengketa pilkada dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi.

Setelah lahirnya UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, telah memungkinkan MK untuk memutus perselisihan hasil pilkada. Hal ini disebabkan karena adanya perubahan rezim pilkada menjadi rezim pemilu. Permasalahannya adalah apa konsekuensi yuridis perubahan rezim pilkada menjadi rezim pemilu. Adanya Perubahan Ketiga UUD 1945 telah melahirkan lembaga baru yang menjadi bagian dari kekuasaan kehakiman, yang berfungsi menangani perkara tertentu di bidang ketatanegaraan dalam rangka menjaga konstitusi agar dilaksanakan secara bertanggung jawab sesuai dengan kehendak rakyat dan cita-cita demokrasi.²⁵ Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 Perubahan menegaskan bahwa “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum”. Demikian juga Pasal 10 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, Pasal 12 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang

Pemerintahan Daerah, menyatakan bahwa salah satu kewenangan konstitusional Mahkamah adalah memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Melalui UU No. 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum, terminologi pemilihan kepala daerah dirubah menjadi pemilihan umum kepala daerah. Bab I Pasal 1 UU No. 22 tahun 2007 mempunyai maksud bahwa Pemilu Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pemilu untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4721) ditentukan, *“Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah pemilihan umum untuk memilih kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*

Apabila pemilihan kepala daerah masuk rezim pemilu maka penanganan sengketa hasil pemilihan kepala daerah menjadi kewenangan Mahkamah Konstitusi sesuai dengan Pasal 24C ayat (1) Perubahan UUD 1945. Persoalannya, UU No 32 tahun 2004 masih mengatur perselisihan hasil pilkada menjadi kewenangan Mahkamah Agung sehingga perlu adanya regulasi lebih lanjut untuk mempertegas pengaturan mengenai sengketa hasil pemilihan kepala daerah.

Melalui UU No. 12 tahun 2008 tentang Perubahan Atas UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sengketa pilkada telah dialihkan dari MA ke MK. Peralihan locus penyelesaian sengketa tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 236C yang menyatakan bahwa *“Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan.”* Pada tanggal 29 Oktober 2008, Ketua Mahkamah Agung dan Ketua Mahkamah Konstitusi bersama-sama telah menandatangani Berita Acara Pengalihan Wewenang Mengadili, sebagai pelaksanaan Pasal 236C Undang- Undang Nomor 12 Tahun 2008 di atas.

Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi No.15 tahun 2008 tentang Pedoman Beracara dalam Perselisihan Hasil Pemilihan Umum Kepala Daerah, pada pertimbangan huruf a menegaskan bahwa, salah satu kewenangan MK adalah memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, termasuk hasil pemilihan kepala daerah. Demikian juga dalam pertimbangan huruf b menyatakan bahwa,

penanganan sengketa penghitungan suara pemilihan kepala daerah dialihkan dari Mahkamah Agung ke Mahkamah Konstitusi. Mahkamah Konstitusi sebagai pengawal konstitusi memiliki kewajiban untuk memastikan bahwa pelaksanaan Pemilu tidak melanggar asas konstitusional Pemilu yang Luber dan Jurdil. Karena itu, dalam persidangan, MK tidak hanya memeriksa perbedaan penghitungan hasil Pemilu tetapi juga memeriksa dan mempertimbangkan pelanggaran-pelanggaran yang terjadi. Pada saat pelanggaran mencederai dan merusak asas luber dan jurdil, MK memiliki kewajiban konstitusional untuk meluruskannya. Hal inilah yang mendasari perkembangan putusan MK untuk perkara perselisihan hasil Pilkada.

1. Keterangan Saksi

Dalam hal ini saksi ahli dari pemohon I Gede Palguna mengatakan bahwa, "Argumentasi yang memasukkan pemilihan kepala daerah ke dalam pengertian Pemilu juga tertolak karena alasan-alasan atau penalaran sebagai berikut: pertama, secara struktural, pengaturan tentang kepala daerah adalah bagian dari pengaturan tentang pemerintahan daerah sehingga ia tunduk pada ketentuan tentang pemerintahan daerah dalam UUD 1945, dalam hal ini Bab VI (yang mencakup Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B), termasuk tata cara pemilihannya; kedua, tentang tata cara pemilihan kepala daerah (gubernur, bupati, walikota), Pasal 18 ayat (4) menyatakan bahwa kepala daerah itu dipilih secara demokratis, yang artinya ia dapat dipilih secara langsung ataupun secara tidak langsung; ketiga, dengan demikian, walaupun pemilihan kepala daerah diterima sebagai bagian dari Pemilu quod non, penerimaan itu hanya berlaku tatkala pemilihan dilakukan secara langsung. Sedangkan jika pemilihan dilakukan melalui perwakilan, c.q. pemilihan melalui DPRD, yang menurut Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 dibenarkan, bukanlah Pemilu, sebab salah satu asas Pemilu, sebagaimana disebut dalam Pasal 22E ayat (1), yaitu asas langsung, tidak terpenuhi, padahal seluruh asas yang terdapat dalam Pasal 22E ayat (1) UUD 1945 itu adalah bersifat kumulatif. Selanjutnya, untuk hal yang disebut terakhir, karena bukan Pemilu, jika terjadi sengketa dalam pemilihan kepala daerah melalui DPRD itu maka yang berwenang memutuskannya bukanlah Mahkamah Konstitusi; keempat, berdasarkan alasan-alasan di atas maka menjadi aneh jika pada suatu waktu pemilihan kepala daerah adalah Pemilu, yaitu tatkala dilaksanakan melalui pemilihan langsung (dan karena itu jika terjadi sengketa diputus oleh Mahkamah Konstitusi) sedangkan pada lain waktu ia bukan Pemilu, yaitu manakala dilakukan tidak melalui pemilihan langsung melainkan lewat perwakilan, c.q. DPRD

(dan karena itu jika terjadi sengketa bukan Mahkamah Konstitusi yang berwenang memutusnya). Padahal keduanya (baik pemilihan secara langsung maupun tidak langsung) berpegang pada landasan konstitusional yang sama, yaitu Pasal 18 ayat (4) UUD 1945”.

Sedangkan saksi ahli lainnya yaitu Eny Nurbaningrum berkaitan dengan hal ini antar lain mengatakan bahwa:

“Ketentuan Pasal 22E UUD 1945 sama sekali tidak menyebutkan ataupun memasukkan pemilihan kepala daerah (Pemilukada) sebagai bagian dari Pemilu. Artinya secara konstitusional Pemilukada tidak dimasukkan sebagai rezim Pemilu . Jika akan dimasukkan sebagai bagian dari Pemilu seharusnya dilakukan perubahan UUD pada waktu perubahan ketiga dilakukan, karena, pengaturan mengenai Pemilukada merupakan hasil perubahan kedua UUD 1945, yang dalam Pasal 18 ayat (4) menyebutkan gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Pengaturan proses Pemilukada sejak Indonesia merdeka merupakan bagian dari penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena itu pengaturannya diderivasi ke dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebagaimana ditentukan dalam Pasal 18 ayat (7) UUD 1945 bahwa “Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang -undang.” Artinya keseluruhan pengaturan terkait dengan ayat (1) hingga ayat (6) dari Pasal 18 UUD 1945 diderivasikan dalam Undang-Undang.Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang Pemilihan Kepala Daerah secara lengkap. Hal ini merupakan konsekuensi pemerintahan daerah adalah sub pemerintah pusat. UU Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum yang kemudian diganti dengan UU Nomor 15 Tahun 2011,yang memasukkan Pemilukada sebagai rezim Pemilu. Ketentuan ini tidak sejalan dengan Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 yang secara eksplisit menyatakan bahwa Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Daerah. Sebagai implikasi dimasukkannya Pemilukada ke dalam rezim Pemilu terjadi pelimpahan kewenangan terhadap perselisihan tentang hasil pemilihan umum dari Mahkamah Agung (MA) ke Mahkamah Konstitusi (MK) Namun demikian, tidak ada kejelasan disain konstitusional mengenai pengalihankewenangan itu.Kewenangan MK ini hanya hanya ditempelkan dalam bab ketentuan Peralihan Pasal 236C UU Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan perubahan atas UU Nomor 32 Tahun 2004: “Penanganan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan

kepala daerah dan wakil kepala daerah oleh Mahkamah Agung dialihkan kepada Mahkamah Konstitusi paling lama 18 (delapan belas) bulan sejak Undang-Undang ini diundangkan". Sumber legitimasi kewenangan MK hanya berdasarkan ketentuan peralihan sangat tidak sejalan dengan putusan MK: "Haruslah dimengerti bahwa Mahkamah Konstitusi adalah lembaga negara yang kekuasaan dan kewenangannya ditentukan oleh Undang-Undang Dasar. Mahkamah Konstitusi bukanlah organ undang-undang melainkan organ Undang -Undang Dasar. ia adalah Mahkamah Konstitusi, bukan Mahkamah Undang-Undang. Dengan demikian, landasan yang dipakai oleh Mahkamah Konstitusi dalam menjalankan tugas dan kewenangan konstusionalnya adalah Undang -Undang Dasar. Kalaupun Undang-undang dan peraturan perundang-undangan lainnya, sesuai dengan asas legalitas wajib ditaati oleh siapapun dan lembaga apapun sebagai subjek dalam sistem hukum nasional, segala peraturan perundang-undangan yang dimaksud sudah seharusnya dipahami dalam arti sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Ahli berpendapat bahwa bukan berarti "Ketentuan Peralihan" tidak penting dalam suatu sistematika peraturan perundang -undangan, tetapi hal ini harus dikaitkandengan makna Ketentuan Peralihan menurut Butir C.4 Nomor 127 Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang: C.4. Ketentuan Peralihan (jika diperlukan). Ketentuan peralihan memuat penyesuaian pengaturan tindakan hukum atau hubungan hukum yang sudah ada berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lama terhadap peraturan perundang-undangan yang baru, yang bertujuan untuk:a.menghindari terjadinya kekosongan hukum;b. Menjamin kepastian hukum;c.memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang terkena dampak perubahan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan d.mengatur hal-hal yang bersifat transisional atau bersifat sementara. Dalam konteks penyelesaian hasil Pemilukada tidak ada sama sekali kekosongan hukum dengan sendirinya ada kepastian hukum karena penyelesaian tersebut sebelumnya merupakan kewenangan MA c.q Pengadilan Tinggi (PT). Demikian kewenangan MK yang didapat karena pengalihan dari MA hanya karena "mengatur halhal yang bersifat transisional atau bersifat sementara". Alangkah tidak tepatnya jika memberikan kewenangan tambahan bagi MK sebagai lembaga negara pengawal dan penafsir konstitusi yang merupakan hukum dasar tertinggi di negeri ini hanya melalui politik legislasi "Ketentuan Peralihan", apalagi hal tersebut jelas jelas tidak sejalan dengan bunyi Pasal 24C ayat (1) yang secara eksplisit mengatur batas kewenangan MK. Jika pembentuk Undang-Undang masih merasa belum jelas dengan bunyi ketentuan Pasal 24 C ayat (1) maka

MK sebagai lembaga penjaga gawang dan penafsir konstitusi perlu menafsirkan dengan jelas apa batas; kewenangan MK tersebut dalam rangka menegakkan UUD. Lebih dari itu jika merujuk pada Putusan MK Nomor 1-2/PUU-XII/2014 (halaman 93) yang juga merujuk pada putusan MK sebelumnya, MK menyatakan bahwa: Ketentuan dalam Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 jelas membedakan mengenai perumusan kewenangan Mahkamah Agung dalam Pasal 24A ayat (1) dan kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Pasal 24C ayat (1). Kewenangan Mahkamah Agung dirumuskan secara tidak limitatif (*non—limitatif*), karena sebagian masih dapat ditentukan lebih lanjut dengan UU sedangkan kewenangan Mahkamah Konstitusi dirumuskan tegas dan bersifat limitatif. Karena itu, pembentuk undang-undang dalam hal ini adalah DPR dan Presiden diberi kewenangan oleh UUD untuk menambah dan melengkapi ketentuan tentang kewenangan Mahkamah Agung. Akan halnya kewenangan Mahkamah Konstitusi, DPR bersama Presiden tidaklah berwenang menambah dan karena itu secara *a contrario* juga tidak berwenang mengurangi kewenangan Mahkamah Konstitusi itu dengan undang-undang. Karena itu, landasan hukum yang dapat dipakai untuk menentukan apakah Mahkamah Konstitusi berwenang atau tidak berwenang untuk memeriksa sesuatu permohonan haruslah didasarkan atas ketentuan UUD bukan UU.

Pendapat Mahkamah Konstitusi ini menjadi dasar penguat bahwa tidak boleh menambah atau mengurangi kewenangan Mahkamah Konstitusi yang sudah sangat eksplisit di tentukan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Oleh karena itu ketentuan Pasal 29 ayat (1) huruf d Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, jelas bertentangan dengan UUD 1945; Pasal 29 (1) Mahkamah Konstitusi benwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. menguji Undang-Undang terhadap Undang -Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; c.memutus pembubaran partai politik; d. memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum; dan e. kewenangan lain yang diberikan oleh Undang-Undang. Kewenangan lain yang dimaksud oleh Pasal 29 ayat (1) huruf e ini, dapat menambah yang menyebabkan dapat menurunkan wibawa kelembagaan MK sebagai organ konstitusi/UUD. Akibat diberikannya kewenangan tambahan oleh Undang-Undang ini, maka MK kebanjiran perkara penyelesaian hasil Pemilu, yang kadang-kadang sampai menyentuh sengketa Pemilu. Dapat dibayangkan betapa berat dan rawannya kedudukan MK akibat menjalankan kewenangan yang

bukan bersumber pada kewenangan pokok dalam konstitusi. Apakah jika MK tidak menyelesaikan perkara hasil Pemilu, akan menyebabkan terganggunya roda pemerintahan? Proses Pemilu melibatkan kelembagaan KPU, Bawaslu, dan DKPP. Ketiga lembaga inilah yang semestinya dioptimalkan fungsinya sesuai dengan paket UU Pemilu, salah satunya Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilu, yang dengan jelas disebutkan fungsi ketiga organ tersebut.

2. Pertimbangan Mahkamah Konstitusi

“Latar belakang pemikiran lahirnya rumusan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 saat itu adalah sistem pemilihan Kepala Daerah yang akan diterapkan disesuaikan dengan perkembangan masyarakat dan kondisi di setiap daerah yang bersangkutan. Pembentuk Undang-Undang dapat merumuskan sistem pemilihan yang dikehendaki oleh masyarakat di dalam pemilihan Kepala Daerah sehingga masyarakat mempunyai pilihan apakah akan menerapkan sistem perwakilan yang dilakukan oleh DPRD atau melalui sistem pemilihan secara langsung oleh rakyat. Tujuannya adalah agar menyesuaikan dengan dinamika perkembangan bangsa untuk menentukan sistem demokrasi yang dikehendaki oleh rakyat. Hal ini merupakan *opened legal policy* dari pembentuk Undang-Undang dan juga terkait erat dengan penghormatan dan perlindungan konstitusi terhadap keragaman adat istiadat dan budaya masyarakat di berbagai daerah yang berbeda-beda. Ada daerah yang lebih cenderung untuk menerapkan sistem pemilihan tidak langsung oleh rakyat dan ada pula daerah yang cenderung dan lebih siap dengan sistem pemilihan langsung oleh rakyat. Baik sistem pemilihan secara langsung (demokrasi langsung) maupun sistem pemilihan secara tidak langsung (demokrasi perwakilan) sama-sama masuk kategori sistem yang demokratis. Berdasarkan dua pandangan itulah kemudian disepakati menggunakan kata demokratis dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945. Oleh karena pemilihan kepala daerah diatur dalam Pasal 18 UUD 1945 yang masuk pada rezim pemerintahan daerah adalah tepat. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur juga mengenai pemilihan kepada daerah dan penyelesaian perselisihannya diajukan ke Mahkamah Agung. Walaupun Mahkamah tidak menutup kemungkinan pemilihan kepala daerah diatur dalam Undang-Undang tersendiri, tetapi pemilihan kepala daerah tidak masuk rezim pemilihan umum sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945. Pembentuk Undang-Undang berwenang untuk menentukan apakah pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat atau dipilih oleh DPRD atau model pemilihan lainnya yang demokratis. Jika berdasarkan kewenangannya,

pembentuk Undang-Undang menentukan pemilihan kepala daerah dilakukan oleh DPRD maka tidak relevan kewenangan Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi untuk mengadili perselisihan hasil pemilihan kepala daerah. Hal itu membuktikan pula bahwa memang pemilihan kepala daerah itu bukanlah pemilihan umum sebagaimana dimaksud Pasal 22E UUD 1945. Demikian juga halnya walaupun pembentuk Undang-Undang menentukan bahwa pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat, tidak serta merta penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah harus dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Logika demikian semakin memperoleh alasan yang kuat ketika pemilihan kepala desa yang dilakukan secara langsung oleh rakyat tidak serta merta dimaknai sebagai pemilihan umum yang penyelesaian atas perselisihan hasilnya dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi”.

Pengalihan penyelesaian perselisihan hasil pemilihan kepala daerah dari Mahkamah Agung kepada Mahkamah Konstitusi bermula dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 072-73/PUU-II/2004, tanggal 22 Maret 2005. Dalam halaman 114, angka 6 putusan tersebut, Mahkamah mempertimbangkan, antara lain, sebagai berikut, “Sebagai akibat (konsekuensi) logis dari pendapat Para Pemohon yang menyatakan bahwa Pilkada langsung adalah Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 yang dijabarkan dalam UU Nomor 12 Tahun 2003, maka perselisihan mengenai hasil pemilu, menurut Para Pemohon, harus diputus oleh Mahkamah Konstitusi. Tentang permohonan Para Pemohon untuk menyatakan Pasal 106 ayat (1) sampai dengan ayat (7) sebagai bertentangan dengan UUD 1945, Mahkamah berpendapat bahwa secara konstitusional, pembuat undang-undang dapat saja memastikan bahwa Pilkada langsung itu merupakan perluasan pengertian Pemilu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga karena itu, perselisihan mengenai hasilnya menjadi bagian dari kewenangan Mahkamah Konstitusi dengan ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945. Namun pembentuk undang-undang juga dapat menentukan bahwa Pilkada langsung itu bukan Pemilu dalam arti formal yang disebut dalam Pasal 22E UUD 1945 sehingga perselisihan hasilnya ditentukan sebagai tambahan kewenangan Mahkamah Agung sebagaimana dimungkinkan Salinan putusan ini tidak untuk dan tidak dapat dipergunakan sebagai rujukan resmi atau alat bukti.

Melalui putusan Nomor 97/PUU-XI/2013 MK membatalkan dua Pasal 236 Huruf c UU No. 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah dan Pasal 29 Ayat (1) Huruf e UU No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang menjadi dasar kewenangan MK mengadili sengketa pilkada. Terhadap putusan tersebut, terdapat

tiga hakim konstitusi yaitu H.M. laica Marzuki, A. Mukthie Fajar dan Maruarar Siahaan memberikan *dissenting opinion* (pendapat berbeda) yang memasukkan pilkada langsung oleh rakyat sebagai rezim hukum pemilihan umum. Salah satu klausul penting dalam putusan tersebut, kewenangan untuk mengadili sengketa pilkada selama belum ada undang-undang yang mengaturnya tetap berada di tangan MK. Alasannya agar tidak ada keragu-raguan, ketidakpastian hukum, dan kevakuman lembaga yang menyelesaikan sengketa pilkada.

Keputusan MK tersebut di atas mendapat tanggapan dari beberapa ahli antara lain Refly Harun menilai bahwa putusan MK tersebut tidak tepat. Sebab, penafsiran yang dilakukan oleh MK sangat tekstual. Pemilu dimaknai MK hanya pemilihan umum memilih anggota DPR, DPD, DPRD, serta presiden dan wakilnya. Memang, dalam tingkat konstitusi belum ada kesepakatan mengenai pemilihan kepala daerah secara langsung sehingga tidak mungkin konstitusi memasukkan pilkada sebagai pemilu. Karena itu diputuskan dipilih secara demokratis. Pengertian dipilih secara demokratis itu opsional. Bisa dipilih secara langsung, atau tidak langsung. MK memaknai jika dipilih secara tidak langsung maka dipilih DPR, sehingga itu bukan pemilihan umum dengan kata “pemilu”. Karena bukan “pemilu” maka sudah pasti sengketaanya bukan di MK tapi di MA. Padahal instrumen yang dipakai pemilu dan pilkada sama yaitu KPU, Bawaslu, Panwaslu. Sengketa pemilu dan pilkada sifatnya adalah konflik tata negara keduanya harus dibawa ke MK.

Komisioner KY Taufiqurrahman Syahuri menilai MK tidak konsisten dengan putusannya sendiri karena menyerahkan kewenangan sengketa pemilukada kepada pembentuk undang-undang. Padahal, sebelumnya DPR dan presiden sudah menyerahkan ke MK karena putusan MK pada masa Ketua MK Jimly Assidique sudah menyebut sengketa pemilukada masuk rezim pemilu yang merupakan kewenangan MK. Dalam perspektif konstitusi, putusan MK tersebut memberi ruang perdebatan khususnya ketika terjadi perbedaan penafsiran dalam isu konstitusional sejenis yang pernah diputus sebelumnya. Pada Putusan Nomor 072- 073/PUU-II/2004 bertanggal 22 Maret 2005, mayoritas hakim konstitusi secara tidak langsung telah menafsirkan bahwa penentuan pilkada sebagai bagian dari pemilihan umum merupakan kebijakan terbuka bagi pembuat undang-undang (*opened legal policy*).

Oleh karena itu, MK dapat berwenang untuk mengadili sengketa pilkada berdasarkan pilihan kebijakan yang diambil oleh pemerintah dan DPR. Bahkan, tiga hakim konstitusi yang ikut memutus perkara tersebut secara terang-terangan dalam putusannya menyatakan secara tegas bahwa pilkada merupakan bagian dari rezim pemilu yang sengketaanya dapat ditangani oleh MK.

C. KEWENANGAN PENYELESAIAN SENGKETA PILKADA SETELAH PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI

Jika ditelaah nampak bahwa keputusan MK yang mencabut kewenangannya sendiri dalam menangani sengketa Pilkada, telah mengakomodir keinginan beberapa pihak yang memang menginginkan penyelesaian sengketa Pilkada dikembalikan ke MA. Hal ini dapat kita lihat dalam RUU Pilkada Pasal 30 ayat (1) yang menegaskan bahwa, calon gubernur-calon wakil gubernur (cagub-cawagub) yang merasa dirugikan atau mempunyai bukti awal adanya dugaan politik yang terjadi sebelum, selama, dan setelah pemilihan, dapat mengajukan keberatan ke Mahkamah Agung.

Usulan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) yang ingin mengembalikan penyelesaian sengketa Pilkada dari Mahkamah Konstitusi ke Mahkamah Agung yang tertuang dalam Draft RUU Pilkada tersebut banyak memperoleh tanggapan dari berbagai kalangan. Misalnya, pakar hukum tata negara Universitas Khairun Ternate, Margarito Kamis, menyatakan, usulan Kemendagri itu justru bisa merusak tatanan konstitusi. Menurutnya, draf yang dibuat Kemendagri tersebut dinilai mempermainkan hukum tata negara yang sudah tersusun rapi dalam Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 dan berbagai UU lainnya dalam penyelesaian sengketa pilkada. Jika penyelesaian sengketa Pilkada dipindah dari MK ke MA akan mengubah banyak UU yang berkaitan dengan pilkada dan itu akan merusak konstitusi. Tindakan itu merupakan inkonstitusional, di mana terdapat beberapa UU apalagi yang dipakai pemerintah sebagai bahan rujukan untuk usulan tersebut. Margarito juga mengatakan, usulan itu justru menunjukkan bahwa pembuat UU tidak konsisten dan membuat hanya berdasarkan selera politik penguasa tanpa memikirkan desain penegakan demokrasi dan hukum.

Hal senada diungkapkan pakar hukum tata negara Irman Putra Sidin. Menurutnya, usulan Kemendagri itu inkonstitusional sebab MK adalah lembaga yang memiliki kewenangan dalam menyelesaikan sengketa pilkada. Pemilu dipilih rakyat, sengketanya diselesaikan di MK, bukan di MA. Sedangkan Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia (UI) Yusril Ihza Mahendra mengatakan, tidak mempermasalahkan kewenangan sengketa pilkada dipindahkan ke MA. Namun, hal itu bergantung perangkat hukum yang berkaitan dengan pilkada. Jika hal ini diterapkan, akan mengubah semua UU yang berkaitan dengan pilkada. Semuanya tergantung kepada perangkat hukum yang akan digunakan apakah siap atukah tidak jika akan dipindah ke MA. Mantan menteri hukum dan HAM ini mengatakan, UU yang perlu diubah salah satunya UU No. 12 Tahun 2008, di dalam UU ini dijelaskan

bahwa penyelesaian sengketa pemilu di selesaikan oleh MK, bukan di MA seperti yang tercantum dalam UU 32 Tahun 2004 tentang Pemda.

Koordinator Sinergi Masyarakat untuk Demokrasi Indonesia (Sigma), Said Salahudin meminta DPR menolak usulan dikembalikannya penanganan sengketa hasil Pilkada dari Mahkamah Konstitusi ke Mahkamah Agung oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Tidakan itu memperlakukan lembaga peradilan, sistem hukum jangan dibuat eksperimen. Sebab itu merupakan bentuk penghinaan terhadap lembaga MK itu. Said Salahudin meminta DPR harus memperhatikan adanya persoalan di tubuh MA. Lembaga ini terus mendapatkan sorotan publik terkait profesionalismenya dalam menangani berbagai perkara yang masuk. Belum lagi menyangkut mafia peradilan berikut hakim-hakimnya yang terlibat berbagai kasus tindak pidana korupsi. Ada persoalan kepercayaan yang belum tuntas dari publik terhadap profesionalitas MA. Mafia peradilan dan hakim-hakimnya yang terlibat kasus korupsi dan persoalan hukum lainnya. Masyarakat belum percaya kepada MA untuk bisa memproses sengketa hasil pilkada secara adil.

Rahmat Yuliadi Nasir menegaskan bahwa,³⁹ kewenangan sengketa Pilkada agar tetap menjadi kewenangan MK dan tidak perlu dipindah ke MA. Ada beberapa alasan kewenangan agar tetap di MK. Pertama, soal kewenangan MK sudah cukup memiliki kewenangan untuk sengketa Pilkada dan sudah berpengalaman sejak 2008. Hanya 1-2 perkara Pilkada saja yang tidak diterima MK. Kedua, hal ini akan mendorong keberlanjutan sistem, yang perlu dilakukan adalah melakukan penataan, misalnya perpanjangan waktu penyelesaian. Ketiga, MA sedang dalam penataan di internal, serta memiliki beban kerja masing-masing lembaga yang tinggi. Hal itu terlihat dari beban perkara dan penunggakan perkara yang juga cukup tinggi.

Sementara itu, ketua Komisi Pemilihan Umum (KPU) Husni Kamil Manik, berharap agar penyelesaian sengketa tetap berada di tangan MK. Alasannya, jika penyelesaian sengketa itu dikembalikan ke MA, akan menyulitkan kerja KPU. MK lebih efektif dalam menangani sengketa Pilkada dibanding MA. Jika kewenangan berada di MA, KPU pusat akan sulit mengkonsolidasikan hasil penyelesaian sengketa. Berbeda jika semuanya dilakukan di Jakarta, KPU lebih mudah mengawasi, mensupervisi, dan mengkonsolidasi. Jika penyelesaian di MK akan mencegah terjadinya konflik di daerah lantaran persidangan berada di Jakarta. Jika persidangan berada di daerah konflik bias terjadi. Apabila persidangan dilaksanakan di Jakarta orang daerah tidak berani ribut begitu persoalan tuntas di MK jarang yang menolak.

Sedangkan Kepala Pusat Penerangan (Kapuspen), Reydonnizar Moenek mengakui, penanganan sengketa hasil Pemilukada di MK selama ini sudah *on the*

track. Sebab, prosesnya dilakukan secara transparan dan hakim-hakimnya menutup peluang adanya transaksi di luar persidangan. Makanya, hasilnya sesuai dengan fakta dan bukti-bukti yang ada, sehingga mendapatkan apresiasi publik ketimbang MA. Tetapi, untuk mendatangkan ratusan bahkan ribuan orang ke Jakarta (MK) tempat di mana persidangan digelar, membutuhkan biaya yang tidak sedikit. Hal inilah yang dipandang Kemendagri kurang efektif dan efisien. Berbeda halnya dengan struktur kelembagaan MA yang berjenjang hingga ke daerah-daerah melalui pengadilan negeri dan pengadilan tinggi. Setiap kali pengadilan menggelar sidang Pemilukada cukup diselesaikan di wilayah hukum tempat Pemilukada berlangsung. Ada puluhan pengadilan tinggi di daerah. Mereka mempunyai kantor, fasilitas yang bisa difungsikan untuk menggelar sidang sengketa Pemilukada dibandingkan dengan MK yang mengharuskan calon kepala daerah dan pendukung bersidang di Jakarta.

Berkaitan dengan hal ini, penulis setuju dengan pendapat ketua KPU. Jika sengketa Pilkada dikembalikan ke MA dan sidangnya diselenggarakan di kota tempat perkara tersebut diajukan, akan membuka ruang bagi pihak yang berperkara untuk lebih mudah memobilisasi massa dengan jumlah yang besar. Hal ini akan memberikan kesempatan terjadinya konflik horizontal yang lebih parah, apalagi bagi pihak yang kalah atau tidak puas dengan putusan hakim, keadaan ini akan memicu terjadinya demonstrasi besar-besaran di pengadilan tempat perkara tersebut di sidangkan ketimbang jika sidangnya diselenggarakan di Jakarta. Jika keputusan politik tetap mengambil kebijakan sengketa Pilkada dikembalikan ke MA dan sidangnya diselenggarakan di kota tempat perkara tersebut maka sebaiknya hakim yang menangani sengketa Pilkada harus dilakukan dengan “sistem silang” misalnya, jika sengketa Pilkada terjadi di Provinsi Maluku Utara maka hakimnya harus berasal dari provinsi yang berjauhan misalnya Provinsi Sumatra Utara. Hal ini untuk menjegah adanya “kelancaran” lobi bagi pihak-pihak yang berkepentingan dengan hakim yang menangani perkara sekaligus sebagai tindakan pengaman terhadap hakim dan anggota keluarganya.

Di samping itu, dengan adanya kebijakan politik untuk melaksanakan Pilkada serentak hal ini akan menimbulkan persoalan, bagaimana jika terjadi sengketa pada pelaksanaan Pilkada serentak, tidak mungkin satu institusi memeriksa dan memutus beratus-ratus kasus sengketa Pemilukada dalam waktu yang bersamaan. Proses penyelesaian sengketa Pilkada juga mempunyai batas waktu yang telah ditentukan. Untuk itu, lembaga yang dianggap paling pas menangani sengketa Pilkada adalah Mahkamah Agung dengan mendelegasikan kepada Pengadilan Tinggi di tiap-tiap

daerah. Jika pihak yang berperkara tidak puas dengan putusan Pengadilan Tinggi maka, dapat mengajukan keberatan ke Mahkamah Agung. Sementara UU No. 1 Tahun 2015 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota, masih menyerahkan kepada Mahkamah Konstitusi (meski sifatnya sementara) untuk menyelesaikan sengketa Pilkada. Untuk itu, perlu segera dibentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai lembaga mana yang berwenang untuk menyelesaikan sengketa Pilkada.



BAB 13

TUGAS DAN FUNGSI KEPALA DAERAH DAN DPRD

A. TUGAS DAN WEWENANG KEPALA DAERAH

Tugas, Wewenang, Kewajiban, dan Hak Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Menurut Undang Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah:

Pasal 65

1. Kepala daerah mempunyai tugas:
 - a. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
 - b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
 - c. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
 - d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
 - e. mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - f. mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan

- g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:
 - a. mengajukan rancangan Perda;
 - b. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
 - c. menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;
 - d. mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
 - e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 3. Kepala daerah yang sedang menjalani masa tahanan dilarang melaksanakan tugas dan kewenangannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).
 4. Dalam hal kepala daerah sedang menjalani masa tahanan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) atau berhalangan sementara, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah.
 5. Apabila kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.
 6. Apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.
 7. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang kepala daerah oleh wakil kepala daerah dan pelaksanaan tugas sehari-hari kepala daerah oleh sekretaris daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) sampai dengan ayat (6) diatur dalam peraturan pemerintah.

Pasal 66

1. Wakil kepala daerah mempunyai tugas:
 - a. membantu kepala daerah dalam:
 - b. memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
 - c. mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan;

- d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan
 - e. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/ atau Desa bagi wakil bupati/wali kota;
 - f. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah;
 - g. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
 - h. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah
 3. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana pada ayat (1) dan ayat (2) , wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.

Pasal 67

Kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah meliputi:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan undang-undang dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- b. Menaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi
- d. Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah
- e. Menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik
- f. Melaksanakan program strategis nasional dan
- g. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah

Pasal 68

1. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang tidak melaksanakan program strategis nasional sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf f dikenai sanksi

administratif berupa teguran tertulis oleh Menteri untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.

2. Dalam hal teguran tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) telah disampaikan 2 (dua) kali berturut-turut dan tetap tidak dilaksanakan, kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara selama 3 (tiga) bulan.
3. Dalam hal kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah telah selesai menjalani pemberhentian sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (2), tetap tidak melaksanakan program strategis nasional, yang bersangkutan diberhentikan sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.

Pasal 69

1. Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 kepala daerah wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, laporan keterangan pertanggungjawaban, dan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.
2. Laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup laporan kinerja instansi Pemerintah Daerah.

Pasal 70

1. Laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah memuat pencapaian kinerja penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan pelaksanaan Tugas Pembantuan.
2. Gubernur menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) kepada Presiden melalui Menteri yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.
3. Bupati/wali kota menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.
4. Laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) disampaikan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir.

5. Laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) digunakan sebagai bahan evaluasi dan pembinaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah oleh Pemerintah Pusat.
6. Berdasarkan hasil evaluasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5), Menteri mengoordinasikan pengembangan kapasitas Pemerintahan Daerah.
7. Pembinaan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dapat berupa pemberian penghargaan dan sanksi.

Pasal 71

1. Laporan keterangan pertanggungjawaban memuat hasil penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah.
2. Kepala daerah menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) kepada DPRD yang dilakukan 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun paling lambat 3 (tiga) bulan setelah tahun anggaran berakhir.
3. Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibahas oleh DPRD untuk rekomendasi perbaikan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pasal 72

Kepala daerah menyampaikan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kepada masyarakat bersamaan dengan penyampaian laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pasal 73

1. Kepala daerah yang tidak menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 ayat (4) dan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 72 dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis oleh Menteri untuk gubernur dan oleh gubernur, sebagai wakil Pemerintah Pusat, untuk bupati/wali kota.
2. Dalam hal teguran tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) telah disampaikan 2 (dua) kali berturut-turut dan tetap tidak dilaksanakan, kepala daerah diwajibkan mengikuti program pembinaan khusus pendalaman

bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian serta tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh wakil kepala daerah atau oleh pejabat yang ditunjuk.

3. Dalam hal kepala daerah tidak melaksanakan kewajiban menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (2), DPRD provinsi dapat menggunakan hak interpelasi kepada gubernur dan DPRD kabupaten/kota dapat menggunakan hak interpelasi kepada bupati/wali kota.
4. Apabila penjelasan kepala daerah terhadap penggunaan hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3) tidak diterima, DPRD provinsi melaporkan gubernur kepada Menteri dan DPRD kabupaten/kota melaporkan bupati/wali kota kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
5. Berdasarkan laporan dari DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Menteri memberikan sanksi teguran tertulis kepada gubernur dan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, memberikan sanksi teguran tertulis kepada bupati/wali kota.
6. Apabila sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) telah disampaikan 2 (dua) kali berturut-turut dan tetap tidak dilaksanakan, kepala daerah diwajibkan mengikuti program pembinaan khusus pendalaman bidang pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian serta tugas dan kewenangannya dilaksanakan oleh wakil kepala daerah atau oleh pejabat yang ditunjuk.

Pasal 74

Ketentuan lebih lanjut mengenai laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, laporan keterangan pertanggungjawaban dan ringkasan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, serta tata cara evaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69 ayat (1) dan Pasal 70 ayat (5) diatur dengan peraturan pemerintah.

Pasal 75

1. Dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai hak protokoler dan hak keuangan.
2. Hak keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi gaji pokok, tunjangan jabatan, dan tunjangan lain.

3. Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang dikenai sanksi pemberhentian sementara tidak mendapatkan hak protokoler serta hanya diberikan hak keuangan berupa gaji pokok, tunjangan anak, dan tunjangan istri/suami.
4. Ketentuan lebih lanjut mengenai hak protokoler dan hak keuangan kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah.

B. FUNGSI DPRD

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR/DPR/DPRD/DPD dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah memberikan kekuasaan membuat Peraturan Daerah (Perda) kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) sebagaimana yang diamanahkan dalam Bab ketiga Pasal 77 tentang Fungsi DPRD, yaitu DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi Legislasi, Anggaran, dan Pengawasan.

a. Fungsi Legislasi

Fungsi legislasi DPRD yang merupakan fungsi untuk membentuk Peraturan Daerah bersama Kepala Daerah. Dibentuknya Peraturan Daerah sebagai bahan pengelolaan hukum di tingkat daerah, guna mewujudkan kebutuhan-kebutuhan perangkat Peraturan Perundang-Undangan dalam melaksanakan pemerintahan daerah serta sebagai penampung aspirasi masyarakat yang berkembang di daerah.

Secara terminologi, pengertian legislasi (*begrip*) lebih luas dari pengertian PERDA. Secara hukum fungsi legislasi, adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD Kabupaten/Kota untuk membentuk Peraturan Daerah (PERDA) Kabupaten/Kota bersama Bupati/Walikota PERDA merupakan salah satu sumber hukum dalam tata Perundang-Undangan Indonesia. Perda ikut menentukan arah pembangunan dan pemerintahan di daerah, karena ia memberikan dasar dan batasan bagaimana tata pemerintahan harus dijalankan. PERDA mempunyai dua fungsi, yaitu sebagai bagian dari Peraturan Perundang-Undangan dan dasar utama perumusan kebijakan pemerintahan dan pembangunan di daerah agar kedua fungsi tersebut terpenuhi, terdapat lima hal dasar yang perlu diperhatikan, yakni:

1. DPRD dan Pemerintah Daerah pada tahap awal perlu memahami apa arti dari Peraturan Perundang-Undangan itu sendiri. PERDA bukan hanya

naskah yang dirumuskan oleh DPRD, akan tetapi kaidah-kaidah yang harus ditaati oleh pelaku tata pemerintahan di daerah. Dengan kata lain, PERDA adalah kontrak sosial pada tingkat daerah, yang mengatur tentang aspek-aspek pemerintahan dan pembangunan yang bersifat lebih spesifik.

2. Perda merupakan produk Perundang-Undangan yang mempertemukan berbagai kepentingan. Dalam perumusan PERDA, DPRD diharuskan memperhitungkan kepentingan-kepentingan, baik pada lingkup daerah, antar daerah atau tingkat nasional. Kemampuan PERDA dalam mengakomodasi kepentingan-kepentingan akan menentukan tingkat kepatutan berbagai pelaku terkait.
3. PERDA dirumuskan untuk dilaksanakan. DPRD dan Pemda seringkali menghasilkan PERDA tanpa secara seksama merincikan bagaimana peraturan perundang-undangan ini akan dilaksanakan oleh semua pelaku yang terkait. Selain itu PERDA juga dirumuskan tanpa menyebutkan sanksi-sanksi bagi tindakan-tindakan pelanggaran. Akibatnya, PERDA menjadi mandul dan tidak memberi manfaat bagi daerah dalam mengoptimalkan program-program pemerintahan dan pembangunan.
4. secara umum ada saling keterkaitan antar PERDA. Jarang sekali atau hampir tidak ada perda yang berdiri sendiri, terlepas dari PERDA yang lain. Dalam penyusunan PERDA, hubungan saling terkait antar PERDA kurang diperhatikan. Ini terjadi karena tidak mudah bagi DPRD dan Pemda untuk mendapatkan dokumentasi proses yang merangkum risalahrisalah selama penyusunan PERDA. Kenyataan seperti ini tidak hanya menyulitkan para perumus dalam mengingat pertimbangan-pertimbangan politik yang disampaikan untuk PERDA tertentu.
5. PERDA ikut menentukan keberhasilan pemerintahan dan pembangunan daerah. Perda adalah alat transformasi atau perubahan bagi daerah dalam mencapai sistem pemerintahan dan kinerja pembangunan. PERDA selalu diperhitungkan dalam seluruh kebijakan dasar daerah, terutama dalam penentuan penggunaan sumber daya daerah untuk mendukung pemerintahan dan pembangunan. Pembentukan Peraturan Daerah dapat dilaksanakan secara berencana, dengan menetapkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Dalam penyusunan program pembentukan Peraturan Daerah perlu ditetapkan pokok materi yang hendak diatur serta kaitannya dengan Peraturan Perundang-Undangan lainnya. Oleh karena itu penyusunan Program legislasi daerah

disusun secara terkoordinasi, terarah dan terpadu dimaksudkan untuk menjaga agar produk Peraturan Perundang-Undangan Daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

6. Peraturan Daerah (PERDA) ikut menentukan keberhasilan dan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah. Peraturan Daerah (PERDA) adalah alat transformasi atau perubahan bagi Daerah dalam mencapai sistim Pemerintahan dan kinerja pembangunan. Peraturan Daerah (PERDA) juga selalu diperhitungkan dalam seluruh Kebijakan dasar Daerah, terutama dalam penentuan penggunaan sumber daya daerah untuk mendukung pemerintahan dan pembangunan. Pembentukan Peraturan Daerah dapat dilaksanakan secara berencana, dengan menetapkan skala prioritas sesuai dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat. Karena dalam penyusunan program Pembentukan Peraturan Daerah perlu ditetapkan pokok materi yang hendak diatur serta kaitannya dengan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Oleh karena itu penyusunan Program Legislasi Daerah disusun secara terkoordinasi, terarah dan terpadu dimaksud untuk menjaga agar produk Peraturan Perundang-Undangan Daerah tetap berada dalam kesatuan sistem hukum nasional.

Dengan mengikuti kelaziman teori-teori ketatanegaraan pada umumnya, maka fungsi utama lembaga perwakilan rakyat adalah dibidang legislative. Keberadaan DPRD tidak dapat dilepaskan dari "*Trias Politica*" dengan memisahkan kekuasaan ke dalam tiga bidang kekuasaan, yakni eksekutif, legislatif dan yudikatif. Lebih lanjut, konsep Trias Politica menghendaki terciptanya suasana "*Check and balances*" karena masing-masing organ kekuasaan dapat saling mengawasi, saling menguji, sehingga tidak mungkin organ ± organ kekuasaan itu melampaui batas kekuasaan yang telah ditentukan, atau dengan kata lain terdapat perimbangan kekuasaan antar lembaga ± lembaga tersebut.

b. **Fungsi Anggaran**

DPRD di bidang anggaran adalah hak budget, yaitu hak untuk turut serta menetapkan Anggaran Belanja Tahunan Daerah. Secara substantif, hak anggaran adalah fungsi kontrol bukan fungsi anggaran. Fungsi anggaran adalah fungsi eksekutif, karena itu hak budget hanya diartikan sebagai turut serta menetapkan anggaran. Melalui hak budget DPRD melakukan kontrol terhadap penentuan sumber pendapatan dan belanja daerah untuk waktu satu tahun.

Fungsi penganggaran DPRD lebih bersifat politis, di mana setiap pilihan program/kegiatan yang disetujui dalam APBD harus memperhatikan preferensi para pemilihnya (*voters*). APBD digunakan sebagai pengatur alokasi belanja untuk pengadaan barang-barang dan jasa-jasa publik berdasarkan pada skala prioritas yang telah ditentukan pemerintah. Fungsi alokasi APBD selama ini kurang berjalan dengan semestinya karena banyaknya usulan yang tidak fokus, tidak efisien dan penuh dengan *mark up* anggaran. Fenomena yang sering terjadi adalah belanja rutin lebih besar dari belanja pembangunan. Oleh karena itu, peran DPRD adalah mengarahkan agar dalam hearing pembahasan APBD, usulan-usulan kegiatan lebih terfokus terutama untuk menunjang sektor-sektor basis yang mempunyai daya dorong tinggi bagi belanja publik. Sebagai fungsi distribusi, APBD menentukan kebijakan daerah agar kesenjangan pendapatan dalam masyarakat berkurang, misalnya dengan meningkatkan tarif pajak tertentu untuk golongan masyarakat yang lebih mampu dan memberikan subsidi kepada golongan masyarakat yang kurang mampu melalui program-program sosial atau pengeluaran pada sektor-sektor kesejahteraan sosial.

Tugas DPRD adalah menyusun PERDA pungutan masyarakat sesuai dengan kemampuan wajib pajak dan disetorkan secara maksimal ke kas daerah. Berkaitan dengan fungsi stabilisasi, APBD dapat digunakan untuk memecahkan masalah-masalah ekonomi dan sosial yang terjadi di masyarakat. Peran DPRD adalah mengarahkan dan menjaga agar usulan benar-benar bertujuan untuk menjaga kestabilan perekonomian rakyat. Perumusan, penetapan dan pelaksanaan APBD perlu dikembangkan oleh DPRD sehingga memungkinkan pengendalian dan pengawasan dalam jangka menengah, yakni pertama bahwa penetapan agenda penganggaran dilakukan dengan memperhitungkan semua aspek yang mempengaruhi atau menentukan APBD. Aspek-aspek tersebut antara lain peraturan perundang-undangan, kebijakan pemerintah, prioritas riil pembangunan daerah, aspirasi masyarakat dan kelompok-kelompok kepentingan, program dan janji parpol selama pemilu serta penanganan masalah lain yang mendesak untuk daerah. Kedua DPRD merumuskan analisis kecenderungan (*trends*), asumsi-asumsi penganggaran dan analisis kebijakan dasar yang terkait dengan preferensi dan prioritas pembiayaan. Analisis kecenderungan dilakukan berkenaan dengan kinerja APBD dari tahun-tahun sebelumnya dan dapat dilakukan secara umum, sektoral lembaga pemerintahan. Asumsi-asumsi penganggaran minimal biasanya terdiri dari nilai tukar mata uang, inflasi, tingkat bunga dan harga. Asumsi ini menentukan berapa besar

pendapatan dan pembelanjaan yang dapat dimobilisasi dan dikelola oleh pemerintah. Terhadap masing-masing sektor dan urusan yang diprioritaskan dalam pembiayaan daerah, DPRD perlu mempunyai analisis kebijakan dasar yang digunakan sebagai dasar bagi DPRD dalam mengembangkan argumentasi kebijakan penganggaran ketika berhadapan dengan Pemda dan Masyarakat.

c. Fungsi Pengawasan

DPRD sebagai bagian dari sistem pemerintahan di daerah yang mengemban salah satu fungsi manajemen pemerintahan daerah, yaitu fungsi pengawasan dan pengendalian (*controlling and supervision*) pasal ayat (1) “c” undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, telah memberikan kesempatan yang luas bagi DPRD untuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap:

- 1) Pengawasan pelaksanaan Peraturan Daerah, Perundang-Undangan lainnya dan Keputusan yang bukan Peraturan Perundang-Undangan.
- 2) Pengawasan pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Pengawasan pelaksanaan APBD bertalian dengan hak budget. Hak budget lazim diartikan sebagai hak DPRD menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Tahunan Daerah;
- 3) Pengawasan pelaksanaan Peraturan Kepala Daerah dan/atau Keputusan Kepala Daerah.
- 4) Pengawasan pelaksanaan kerja sama internasional Pengawasan pelaksanaan perjanjian internasional terkait dengan perjanjian antar Pemerintah dengan pihak luar negeri yang terkait dengan kepentingan daerah.

Menurut GR. Terry (dalam Imawan, Riswanda,1993: 93) pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen, selain (1) *planning*; (2) *organizing*; dan (3) *actuating*. Selanjutnya GR. Terry (dalam Bintan R.Saragih ,1988: 172) menjelaskan pengertian pengawasan adalah menentukan apa yang sedang dicapai, yaitu evaluasi terhadap pelaksanaan pekerjaan. Jika perlu menerapkan ukuran-ukuran untuk koreksi, sehingga pelaksanaannya dapat berjalan sesuai dengan rencana. Thaib, Dahlan (2000:359) memberikan pengertian pengawasan dapat didefinisikan sebagai proses untuk menjamin, bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen tercapai sesuai yang direncanakan. Kemudian Sadu Wasistiono (2011: 123) menjelaskan pengertian pengawasan, ialah suatu proses pengamatan pada pelaksanaan seluruh kegiatan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

Berdasarkan beberapa pendapat tersebut, pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi dengan maksud agar pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan hal-hal yang telah direncanakan dan tidak melanggar peraturan yang telah ditetapkan. Bentuk pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah, yaitu rapat kerja, kunjungan kerja, dan dengar pendapat (*hearing*).

a. Rapat Kerja

Rapat kerja merupakan rapat yang diadakan antara Komisi, gabungan Komisi atau Panitia Khusus dengan jajaran Pemerintah Daerah dan Instansi terkait dipimpin oleh Pimpinan Komisi atau Ketua Panitia Khusus. Jajaran Pemerintah Daerah yang dimaksud, ialah Dinas-Dinas Daerah sebagai pelaksana teknis daerah. Rapat Kerja bertujuan untuk mengetahui sejauhmana pelaksanaan Peraturan Daerah dan tindakan tindak lanjut dari pelaksanaan itu. Hasil pelaksanaan Peraturan Daerah disampaikan dalam laporan-laporan pelaksanaan dalam rapat.

b. Kunjungan Kerja

Kunjungan kerja adalah suatu kunjungan anggota DPRD yang tergabung dalam Komisi I sampai dengan Komisi III kepada dinas-dinas daerah sebagai pelaksana teknis Pemerintah Daerah. Kunjungan kerja dilakukan Komisi-Komisi DPRD dengan bidang tugas masing-masing, yaitu: Komisi I Bidang Pemerintahan; Komisi II Bidang Perekonomian dan Keuangan; Komisi III Bidang Pembangunan dan Kesejahteraan Rakyat. Kunjungan kerja bertujuan untuk mengetahui sejauh mana hasil pelaksanaan Peraturan Daerah dan hambatan-hambatan yang dialami di lapangan dan disampaikan dalam laporan ± laporan dari setiap dinas daerah terkait.

c. Dengar Pendapat (*hearing*)

Dengar pendapat (*hearing*), ialah rapat yang dilakukan oleh Komisi, gabungan Komisi maupun Panitia Khusus dengan Asosiasi, Lembaga, Badan atau Organisasi Kemasyarakatan dan warga Masyarakat dipimpin oleh Pimpinan Komisi dan Ketua Panitia Khusus.

C. HUBUNGAN DPRD DENGAN PEMERINTAH DAERAH DALAM PELAKSANAAN APBD

Dalam Undang-undang Pemerintah Daerah ditegaskan bahwa pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintah dan

dengan pemerintah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.¹ Dalam menjalankan pemerintahan secara luas itu pemerintah harus berpegang pada dua macam asas, yaitu: 1) Asas Keahlian (Asas Fungsional) Yang dimaksud dengan asas ini adalah suatu asas yang menghendaki tiap urutan kepentingan umum diserahkan kepada para ahli untuk diselenggarakan secara fungsional; dan 2) Asas Kedaerahan asas ini di tempuh dengan sistem dekonsentrasi dan desentralisasi (Jimly Asshiddiqi 2015).

APBD merupakan rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), dan selanjutnya ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Idealnya sebagai rencana keuangan tahunan pemerintah daerah, maka dalam APBD tergambar semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut dalam kurun waktu 1 (satu) tahun (Gender and Bidang 2009). Keuangan daerah harus dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efektif, efisien, ekonomis, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan azas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat. Sebagai semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut.

Pengelolaan keuangan daerah diwujudkan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sebagai suatu rencana keuangan tahunan pemda. APBD ditetapkan setiap tahun dengan Peraturan Daerah (Perda), yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemda dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). APBD disusun sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Penyusunan APBD dilakukan dengan berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dalam rangka mewujudkan pelayanan kepada masyarakat demi tercapainya tujuan bernegara (Kemendagri 2011).

Secara garis besar, penyusunan APBD terdiri dari 6 (enam) tahapan, yaitu: 1) Penyusunan Kebijakan Umum APBD (KUA); 2) Penyusunan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) 3) Penyiapan Surat Edaran (SE) Kepala Daerah tentang Pedoman Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Satuan Kerja Pemerintah Daerah (RKA SKPD); 4) Penyiapan Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda) APBD;

5) Penyusunan Rancangan Peraturan Kepala Daerah (Ranper KDH) mengenai Penjabaran APBD; dan 6) Evaluasi serta penetapan Ranperda APBD dan Ranper KDH mengenai Penjabaran APBD (Manan 2004).

Latar belakang kepala daerah sangat berpengaruh terhadap cara berpikir dan bersikap. Kepala daerah ibaratkan manajer yang berlatar belakang pendidikan keuangan atau akuntansi mendukung anggaran yang lebih detail dan teliti, yang menunjukkan bahwa manajer yang memiliki latar belakang pendidikan keuangan atau akuntansi dapat mengembangkan dan menciptakan kinerja yang lebih tinggi (L. A. S 2016b). Kewenangan DPRD dalam menetapkan APBD diatur dalam Undang-undang Pemerintahan Daerah di mana terdapat pemisahan secara tegas antara lembaga legislatif yaitu Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Eksekutif yaitu Gubernur beserta perangkatnya guna pelaksanaan otonomi luas nyata dan bertanggung jawab. Pemisahan ini dimaksud agar pelaksanaan fungsi transparan dan akuntabel. Dalam system pemerintahan daerah terdapat sasaran yang paling mendasar yaitu: 1) Pembangunan sistem, iklim dan kehidupan politik yang demokratis; 2) Penciptaan pemerintahan masyarakat agar mampu berperan serta bernuansa desentralisasi; 3) Pemberdayaan masyarakat agar mampu berperan secara optimal dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan daerah; dan 4) Penegakan supremasi hukum (Konradus et al. 2016).

Rakyat sebagai pemegang kedaulatan memberikan hak kuasanya kepada wakil-wakil di DPRD untuk menjamin agar pemerintah konsisten berupaya mensejahterakan warganya. APBD dirancang sesuai dengan pos-posnya, yaitu pendapatan, belanja, dan pembiayaan. Pra Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang disampaikan oleh Eksekutif kepada Sekretariat dewan dibahas melalui Panitia Anggaran DPRD. Kemudian diadakan hearing antara DPRD dan Eksekutif dengan tetap mengacu pada skala prioritas pembangunan. Setelah itu, hasil hearing di paripurnakan di sinilah DPRD mempunyai kewenangan didalam menerima, menolak serta mempertimbangkan pos-pos anggaran yang di usulkan oleh eksekutif melalui pemandangan umum anggota DPRD dan pendapat akhir DPRD. Setelah mendengarkan jawaban Pemerintah/Gubernur, pada pendapat akhir inilah DPRD melalui rapat paripurna dapat atau tidak dapat memberikan persetujuan penetapan APBD provinsi.

Apabila penetapan APBD baik induk maupun perubahan tidak terlaksana sesuai ketentuan yang berlaku maka akan berakibat hukum terhadap penetapan APBD. Akibat hukum yang dapat terjadi adalah pelaksanaan kegiatan-kegiatan pemerintahan di masing- masing instansi tidak dapat terlaksana dengan baik dan

berakibat fatal pula terhadap pembangunan di daerah. Menurut UU Pemerintah Daerah nampak bahwa apabila RAPBD tidak disetujui oleh pihak DPRD maka pemerintah daerah wajib menyempurnakan RAPBD tersebut. Apabila RAPBD tidak disetujui DPRD, Pemerintah Daerah wajib menyempurnakan RAPBD. Pengambilan keputusan tentang RAPBD dilakukan oleh DPRD paling lambat 3 (tiga) bulan sebelum tahun anggaran berakhir. Setelah disempurnakan RAPBD harus disampaikan kembali kepada DPRD kemudian kembali dibahas oleh pihak Legislatif (Qamar 2015).

Urgensi penelitian ini terutama terletak dari filosofi pembuatan kebijakan APBD yang dalam praktiknya menjadi kewenangan ber- sama dari Pemerintah Daerah dan DPRD. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah memberi penegasan bahwa fungsi Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif dan DPRD sebagai badan legislatif daerah. Keduanya seharusnya dalam pembuatan kebijakan APBD didasari atas prinsip manfaat untuk masyarakat. Hal ini menjadi penting sebab apa yang diatur dalam APBD menjadi acuan bagi pemerintah daerah untuk membangun dan mengelola kepentingan masyarakat daerah dalam periode satu tahunan (Rezah 2015). Artinya kalau kebijakan APBD tidak didasari atas azas manfaat kepada masyarakat, maka bisa dipastikan dalam proses pembangunan daerah dalam masa tertentu akan tidak dapat dinikmati oleh masyarakat. Dengan kata lain yang dapat menikmati hasil-hasil pem- bangunan adalah hanya kelompok-kelompok tertentu. Di mana kelompok tersebut adalah para aktor-aktor pembuat kebijakan APBD, yaitu aparatur Pemerintah Daerah dan partai- partai yang mempunyai kursi di DPRD. Temuan dari penelitian ini akan dapat menjadi cerminan dari para aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan APBD, apakah proses yang terjadi dalam pembu- atannya telah memperhatikan kepentingan-kepentingan dari masyarakat terutama dalam hal kesejahteraan masyarakat lewat upaya pengentasan kemiskinan, sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang ada (L. A. S 2016a).

Selain itu besaran dan alokasi anggaran yang ada di dalam APBD dapat menjadi informasi dan indikator penting dalam mengevaluasi perkembangan dan kemajuan suatu daerah. Karena itu proses pembuatan ke- bijakan ini menuntut perlunya ada mekanisme yang jelas dan direncanakan secara tertib, taat pada aturanaturan perundangan, efisien, ekonomis, efektif transparan, dan bertanggungjawab serta memperhatikan azas keadilan, kepatutan dan manfaat untuk masyarakat. Dengan temuan penelitian ini diharapkan akan memberi luaran yang bermanfaat teru- tama berkaitan dengan dua hal, yaitu (Samekto 2015):

- 1) Untuk penguatan kelembagaan negara, yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD;
- 2) Pengentasan kemiskinan menjadi fokus kebijakan dalam penyusunan APBD dan
- 3) Publikasi artikel ilmiah tingkat nasional maupun internasional

Pemecahan masalah-masalah pembangunan di daerah di dalam era otonomi daerah menempatkan produk kebijakan pemerintah daerah dan DPRD menjadi sangat strategis. Pembuatan keputusan strategis dan pendekatan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat daerah seharusnya terlihat di dalam besaran dan alokasi dari APBD yang dibuat oleh pemerintah daerah dan DPRD. Karena itu pembuatan keputusan strategis untuk pemecahan masalah-masalah bangsa di daerah memerlukan temuan-temuan dari pelaksanaan fungsi dari lembaga Pemerintah Daerah dan DPRD, termasuk salah satunya adalah proses pembuatan kebijakan APBD. Terjadinya kemitraan yang strategis antara pemerintah daerah dan DPRD sebagai pelaksana pemerintahan di daerah akan lebih memperkuat lembaga ini. bukan sebaliknya, yaitu saling bersaing dan saling mengawasi. Padahal didalam perundang-undangan keduanya memiliki fungsi sejajar dan jelas dan tegas. Ketegasan fungsi ini pula memungkinkan terjadinya "*check and balances*" menuju tercapainya tata pemerintahan yang baik (*good governance*), yakni pemerintahan yang partisipatif, adil, transparan dan akuntabel.

Kebijakan publik adalah suatu respons dari sistem politik terhadap demands/claim yang mengalir dari lingkungannya, dapat dikenali ciri-ciri kebijakan publik, pertama adalah kebijakan yang dibuat oleh negara, yaitu berkenaan dengan lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Kebijakan publik adalah kebijakan yang mengatur kehidupan seseorang atau golongan yang sudah menjadi masalah bersama. UU Pemerintah Daerah dengan tegas menyebutkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD. Pemerintah Daerah adalah gubernur, bupati atau walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah (Manan 2004).

Kemudian DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Konsekuensi dari kedudukan antara pemerintah daerah dan DPRD, praktik yang terjadi dalam hubungan pemerintah daerah dengan DPRD cenderung berhadapan secara diametral. Selanjutnya UU Pemerintah Daerah, disatu sisi menyebutkan bahwa kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD: a) mengajukan rancangan perda; b) menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD; c) menyusun

dan mengajukan rancangan perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan Bersama (Manan 2007).

Di lain sisi Undang-Undang ini juga menyebutkan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang membentuk perda yang dibahas bersama dengan kepala daerah untuk mendapatkan persetujuan bersama, membahas dan menyetujui rancangan perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah. Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Fungsi legislasi dan anggaran dijabarkan dalam tugas dan wewenang sebagai mana disebutkan di atas. Sebagai wakil rakyat DPRD mempunyai kewajiban memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah, menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah dan sekaligus sebagai wakil dari rakyat dalam pelaksanaan fungsi-fungsi menimbulkan konflik kepentingan dari para aktor DPRD (Nurhidayatulloh, Sriwijaya, dan Nurhidayatulloh 2015).

Anggaran pendapatan dan belanja daerah selanjutnya disingkat APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah daerah dan DPRD dan ditetapkan dengan peraturan daerah. Peraturan daerah adalah peraturan yang dibentuk oleh DPRD dengan persetujuan bersama kepala daerah. APBD merupakan instrumen yang akan menjamin terciptanya disiplin dalam proses pengambilan keputusan terkait dengan kebijakan pendapatan-pendapatan maupun belanja daerah. Untuk menjamin agar APBD dapat disusun dan dilaksanakan dengan baik dan benar, maka dalam peraturan ini diatur landasan administratif dalam pengelolaan anggaran daerah yang mengatur antara lain prosedur dan teknis penanggung yang harus diikuti secara tertib dan taat azas. Selain itu dalam rangka pengelolaan anggaran daerah juga harus mengacu pada aturan atau pedoman yang melandasinya apakah itu undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan menteri, peraturan daerah atau keputusan kepala daerah. Oleh karena itu dalam proses penyusunan APBD pemerintah daerah harus mengikuti proses dan administratif yang ditetapkan (Sailan 2007).

Beberapa prinsip dalam disiplin anggaran yang perlu diperhatikan dalam penyusunan anggaran daerah antara lain bahwa (1) pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja, (2) penganggaran pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi

kredit anggarannya dalam APBD/perubahan APBD, (3) semua penerimaan dan penge- luaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas umum daerah (Mahendra 2002).

Penyusunan APBD diawali dengan penyampaian kebijakan umum APBD, sejalan dengan rencana kerja pemerintah daerah, sebagai landasan penyusunan RAPBD kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD yang telah disepakati dengan DPRD. Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati dengan DPRD, pemerintah daerah bersama dengan DPRD membahas prioritas dan plafon anggaran sementara dijadikan acuan bagi setiap satuan kerja perangkat daerah. Kepala SKPD selanjutnya menyusun rencana kerja dan tunggakan SKPP (RKA-SKPD) yang disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. rencana kerja dan anggaran ini disertai dengan prakiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang disusun. Rencana kerja dan anggaran ini kemudian disampaikan kepada DPRD untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD (Isra, Ferdi, and Tegnán 2017).

Hasil pembahasan ini disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan rancangan peraturan daerah tentang APBD. Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan dasar pengelolaan anggaran da- lam masa satu tahun. Kepala Daerah dalam hal ini Gubernur dalam penyusunan rangsan- gan APBD menetapkan prioritas dan plafon anggaran sebagai dasar penyusunan rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah, selanjutnya kepala satuan kerja perangkat daerah menyusun rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Dalam Pemerintah Daerah diatur prosedur pembuatan kebijakan APBD. Kepala Daerah mengajukan rancangan perda APBD disertai penjelasan dan dokumen- dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama. Rancangan Perda sebagaimana dimaksud dibahas pemerintah daerah bersama DPRD berdasarkan KUA dan PPS (AGAMA 2013).

Pengambilan keputusan DPRD untuk menyetujui rancangan perda dimaksud dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran dilaksanakan. Atas dasar persetujuan DPRD, kepala daerah menyiapkan rancangan peraturan kepala daerah tentang penjabaran APBD dan rancangan dokumen pelaksanaan anggaran satuan kerja perangkat daerah. Keberadaan peraturan daerah tidak dapat dilepaskan kaitannya dengan otonomi daerah sebagai manifestasi kebijakan desentralisasi. Peraturan daerah sebagai perangkat dan salah satu produk hukum daerah merupakan sesuatu yang inherent dengan sistem otonomi daerah, oleh

karena esensi otonomi daerah itu sendiri adalah kemandirian dan bukan sesuatu kebebasan sebuah satuan pemerintah yang merdeka. Kemandirian itu sendiri mengandung arti bahwa daerah berhak mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Kewenangan mengatur sendiri di sini mengandung arti bahwa daerah berhak membuat keputusan hukum berupa peraturan perundang-undangan yang diberi nama (peraturan daerah) (Rodiyah 2012).

Penyelenggaraan urusan wajib diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah yang diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan daerah, pendidikan, kesehatan, fasilitas sosial, dan fasilitas umum yang layak serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Urusan wajib selain melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat pada sisi lain juga diprioritaskan untuk mengentaskan kemiskinan. Kemiskinan masalah kompleks yang dipengaruhi oleh faktor yang saling berkaitan, antara lain tingkat pendapatan, kesehatan, pendidikan, akses terhadap barang dan jasa, lokasi geografis dan kondisi lingkungan (MA RI 2010).

APBD seharusnya menjadi prioritas perhatian pemda. APBD yang terlambat ditetapkan akan mempengaruhi keterlambatan pelaksanaan program dan kegiatan yang tercantum dalam APBD. Akibat selanjutnya adalah program yang telah direncanakan akan dilaksanakan secara tergesa-gesa dan terkesan seadanya, karena waktu pelaksanaan menjadi lebih singkat. Hal ini tentu akan mempengaruhi efektifitas dan efisiensi pelaksanaan program tersebut. Jika kepala daerah dan DPRD tidak mengambil persetujuan bersama dalam waktu 60 (enam puluh) hari sejak disampaikan rancangan Perda tentang APBD oleh kepala daerah kepada DPRD, kepala daerah menyusun dan menetapkan Perkada tentang APBD paling tinggi sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan. Rancangan Perkada tersebut dapat ditetapkan setelah memperoleh pengesahan dari Mendagri bagi daerah Provinsi dan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bagi Daerah kabupaten/kota. setelah memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri, yang ditetapkan dengan keputusan Menteri Dalam Negeri, bagi provinsi dan pengesahan oleh gubernur, yang ditetapkan dengan keputusan gubernur, bagi kabupaten/kota.

Pada saat Undang-Undang Pemerintah Daerah ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang belum diganti dan tidak bertentangan dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan

Menteri Dalam Negeri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah (Permendagri No. 21 tahun 2011) merupakan salah satu peraturan perundangundangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, terutama mengenai Pengelolaan Keuangan Daerah.



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-buku

- Abdurrahman (Editor), 1987, *Beberapa Pemikiran Tentang Otonomi Daerah*. Jakarta: Media Sarana Press,
- Adnan Buyung Nasution, 2007, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme*, Jakarta: Kata Hasta Pustaka,
- Ateng Syafrudin, 2006, *Kapita Selekta; Hakikat Otonomi dan Desentralisasi Dalam Pembangunan Daerah*, Yogyakarta, Citra media,
- Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: PSH UII,
- Bagir Manan, 2004, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, Cet III, FH UII, hlm.
- C.F Strong, 2010, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern: Suatu Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*, Bandung: Nusa Media, cet. III,
- C.S.T Kansil dan Christine S.T Kansil, 2002, *Pemerintah Daerah di Indonesia, Hukum Administrasi Daerah*, Jakarta: Sinar Garfika,
- Deddy Supriyadi Bratakususmah dan Dadang Solihin, 2004, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama,
- Edie Toet Hendratno, 2009, *Negara Kesatuan, Desentralisasi dan Federalisme*, Jakarta: Graha Ilmu,
- H.S. Tisnanta, 2005, *Partisipasi Publik Sebagai Hak Asasi Warga Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Jakarta: Refika Aditama,
- Hanif Nurcholis, 2011, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Jakarta: Erlangga,
- Hanif Nurcholis, et al, 2008. *Perencanaan Partisipatif Pemerintah Daerah*, Jakarta: PT. Grasindo,
- Hans Kelsen, 2011, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, terjemahan dari buku *General Theory Of Law and State* diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien cetakan ke-6, Bandung: Nusa Media,

- Harun Alrasyid, 2000, *Federalisme Mungkinkah Bagi Indonesia* (Bebepa Butir Pemikiran). Dalam Adnan Buyung Nasution dkk., *Federalisme Untuk Indonesia*. Jakarta: Kompas,
- HAW. Widjaja, 2014, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Jakarta: Rajawali Pres,
- Irwan Soejito, 1990, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Jakarta: Bhineka Cipta,
- Jaka Triwidaryanto, 2015, *Kinerja Pemerintahan Desa dan Demokrasi Desa*, dalam Ni'matul Huda, "*Hukum Pemerintahan Desa; Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*", Malang: Setara Press,
- Jazuli Juwaini, 2015, *Mengawal Reformasi Mengkokohkan Demokrasi*, Jakarta: Darussalam Publishing,
- Kacung Marijan, 2015, *Sistem Politik Indonesia*, Jakarta: Kencana, Cetakan ke-4,
- Kushandajani, 2008, *Otonomi Desa Berbasis Modal Sosial Dalam Perspektif Sosial-Legal*, (Semarang, Jurusan Ilmu Politik FISIP UNDIP)
- M. Kusnardi, dan Bintang R. Saragih, 2000, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama,
- M. Solly Lubis, 1992, *Hukum Tatanegara*, cet.V jakarta: Mandar Maju,
- Mashuri Maschab, 2013, *Politik Pemerintahan Desa Di Indonesia*, cetakan I, Yogyakarta,:PolGov Fisipol UGM,
- Miriam Budiardjo, 2010, *Dasar-dasar Ilmu Politik* (edisi revisi), Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, cet. IV,
- Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, 2000, *Ilmu Negara*, Jakarta: Gaya Media Pratama, hlm.
- Moh. Rofii Adji Sayketi, 2008, *Peran Masyarakat dalam Otonomi Daerah*" Klaten: Cempaka Putih,
- Ni'matul Huda, 2004, "*Sejarah Ketatanegaraan Indonesia, Pilihan atas Federalisme atau Negara Kesatuan*", Yogyakarta: UII Press,
- Ni'matul Huda, 2009, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bandung: Nusa Media,
- Ni'matul Huda, 2015, "*Hukum Pemerintahan Desa; Dalam Konstitusi Indonesia Sejak Kemerdekaan Hingga Era Reformasi*", Malang: Setara Press,
- Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum... diikuti dari Zayanti Mndasari, Politik Hukum Pemerintahan Desa*. Tesis FH UII, Yogyakarta.2015.
- Ramlan Subakti, 2001, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta: PT Gramedia,
- Ridwan HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Press,
- Riwu Kaho, 2012, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Yogyakarta: Pol Gov Fisipol UGM,

- Rozali Abdullah, 2011, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, Jakarta: Rajawali Pers,
- Satjipto Rahardjo, 2008, *Biarkan Hukum Mengalir, Catatan Kritis tentang Pergulatan Manusia dan Hukum*, Jakarta: Buku Kompas,
- Siswanto Sunarno, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika,
- Siti Aminah, 2014, *Kuasa Negara Pada Ranah Politik Lokal*, Jakarta: Prenadamedia Group,
- Soehino, 2002, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Liberty Yogyakarta,
- Suharizal, 2011, *Pemilukada: Regulasi, Dinamika, dan Konsep Mendatang*, Jakarta: Raja Grafindo,
- Syaukani, Affan Gafar & Ryaas Rasyid, 2007, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Cetakan VII,
- Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara di Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta: Kencana,
- Utang Rosidin, 2015, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Bandung: Pustaka Setia,

B. Jurnal

- Indah Sari, 2015, *Federal Versus Kesatuan: Sebuah Proses Pencarian Terhadap Bentuk Negara Dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*, Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara Vol. 5 No. 2 Maret, hlm. 45.
- Mahmuzar, 2020, *Model Negara Kesatuan Republik Indonesia di Era Reformasi*, Jurnal Hukum dan Pembangunan Vol. 50, No. 2, hlm. 303.
- Sri Nur Hari, 2019, *Desentralisasi Asimetris dalam Konteks Negara Kesatuan*, Jurnal Administrative & Law Governance Vol. 2 No. 4, November, hlm. 633.



INDEKS

A

- AFTA 68
- Algemeen besturen 138
- Alokasi Dana Desa 88, 133
- Ambtelijke decentralisatie 2
- APBD 96, 130, 133, 141, 144, 224, 225, 226, 227
- APEC 68
- Asas dekonsentrasi 7
- Azas otonomi 130, 136

B

- Badan Permusyawaratan Desa 73, 74, 75, 84,
- Badan Perwakilan Desa 73, 74, 75, 76, 81, 82, 84, 87
- Badan Usaha Milik Desa 76, 87
- Bicameral system 51
- Binnenlands bestuur 147
- Block garnt 116
- Bonds-staat 34, 37
- Budaya hukum 10

C

- Cabinet secretaries 55
- Catchment area 129
- Central government 26, 176
- Check and Balance 44
- Check balances. 185
- Civics education 194

- Coadministration 3
- Cogovernment 3
- Commune 53
- Community self-reliance 27
- Concurent 129, 168
- Council 51
- Court of Appeals. 55

D

- Daerah otonom 2, 3, 4, 6, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 24, 42, 46, 47, 69, 71, 82, 83, 90, 116, 147, 176, 178
- Debirokratisasi 116
- Decentralisatie Wet 146, 148
- Decentrum 6
- Demokrasi 1, 7, 14, 21, 22, 23, 25, 28, 41, 44, 53, 65, 70, 172, 179, 184, 204, 211
- Dengar Pendapat (hearing) 220
- Deregulasi 116
- Desentralisasi 1, 18, 20, 33, 36, 46, 47, 49, 52, 53, 55, 57, 78, 80, 82, 83, 85, 88, 92, 136, 176, 177, 180, 221, 222, 226
- Dessenting opinion 203
- Devolusi 2, 38, 55
- Devolutifleberal 70
- Dewan Perwakilan Rakyat 36, 82, 83, 111, 148, 149, 157, 215, 221, 222
- Dimensi keuangan 52
- Dimensi politik 52
- District 52

E

Economical capital 192
Empowerment 27
Empowerment society 113
Era otonomi 68, 224

F

Family self-reliance 27
Federal 17, 26, 31, 32, 34, 35, 37, 38, 39, 40,
41, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 53, 54, 175
Fiskal Nasional 178
Fixed Units 45
Formale Huishoudingaeer 140
Functional Participation 103
Fungsi Anggaran 217
Fungsi Legislasi 215
Fungsi Pengawasan 219
Fungsi Stabilisasi 122

G

Geneologis 94
Gewestelijke raad 147
Good governance 11, 12, 108, 121, 224
Grondwetnya 154
Gunseikan 151

H

Haminte 154

I

Ideologi Pancasila 10
Impeachment 131, 144
Income 72, 141
Inggris 3, 51, 97, 98, 142, 149
Instansi Vertikal 13, 172
Interactive Participation 103

J

Jejaring tatanan manusia 106
Justice 165

K

Kaidah lokal 7
Kaidah sentral 7
Kearifan lokal 57, 106, 113
Kebijakan makro 3, 22
Kentyoo 152
Keuangan desa 75, 88, 92, 95
Keuangan desa 73, 88, 95
Konstitusionalisme 36, 44, 229
Koperasi 67, 68, 118, 119, 155, 161, 163, 171

L

Legal order 7
Legislasi 53, 71, 73, 137, 199, 215, 216, 225
Legislative drafting 122
Legitimate 174, 190
Legitimate power 174
Lembaga adat 11
L'état c'est moi 52
Lex generalis 144
Lex specialis 144
Local accountability 165, 166
Local government 26
Local government act 51, 54
Lokal wisdom 113

M

Machtstaat 173
Makhluk sosial 105, 106
Malaysia 36, 53, 54
Manipulatif participation 103
Modal ekonomi 192
Modal politik 192

Modal sosial 192
Money politic 132, 134

N

Negara Federal 37, 38, 39, 41, 42
Negara Federasi 37, 38, 40
Negara kesatuan 17, 25, 26, 31, 32, 33, 34,
35, 36, 37, 126, 165, 171, 175, 178
Negara konfederasi 34
Negara serikat 34, 35, 37, 41
Neokorporatisme 93
Nepotisme 121, 142, 162
Nilai-nilai sosial 61, 66, 113

O

Onafhankelyk 177
Onderdistrict 148
Opdragen 10
Osamu kanrei 153
Otokrasi 93
Otonomi desa 71, 79, 94, 133, 184
Overdragen 10

P

Pajak daerah; 110
Pancasila 10, 37, 65, 172, 196, 237, 238, 241
Pareto superior 104
Parlementer 42, 43, 51
Parochial 134
Passive participation 103
Pauvior constituent 41
Pemakzulan 132
Pembagian kekuasaan 3, 12, 32, 33, 35, 38,
44, 45, 46, 47, 72
Pemerintah lokal 1, 3
Pendapatan asli daerah 116
Perancis 52
Philipina 55, 56

Political capital 192
Political will 26
Politik etika 146
Public touch 107

R

Raad van indie 153
Rechtstaat 173, 192
Reformasi 5, 69, 72, 80, 90, 92, 115, 158,
159, 160, 162, 190
Reformasi 18, 34, 71, 72, 87, 194, 230, 231
Regelgeving 36
Regeringsreglement 148
Regulasi teknis 144
Rentang kendali 134
Republik 13, 18, 20, 21, 33, 34, 35, 37, 43,
44, 52, 59, 62, 65, 167, 170, 171, 176,
177, 178, 180, 196, 199, 200, 231
Retribusi daerah; 110
Riffling class 141
Rill huishoudingsleer 140

S

Saikoo sikikan 152
Self-mobilisation 104
Sentralisasi 1, 3, 5, 6, 7, 9, 12, 14, 16, 26, 32,
36, 41, 46, 47, 49, 93, 115, 127, 175
Social capital 192
Social empowerment 116
Social value 113
Society 97, 98, 113
Sosio-ekonomi 53
Souveriniteit 177
Staatskundige decentralisatie 3
Stakeholder 113
Stuktur hukum 10
Styoo 152
Substansi hukum 10
Sumber daya manusia 160

Sumber Daya Nasional 158
Supradesa 72, 183
Swadaya masyarakat 2, 4
Syuu sangikai 152

T

Tanam Paksa 146
Sanpa wewenang 127
Satanan hukum 7
Thailand 56, 57

U

Ultra vires 127
Unitarisme 26
United Kingdom 51
Urusan Agama 178
Urusan Keamanan 178
Urusan Moneter 178
Urusan Yustiti 178

V

Vlottende schuld 146
Volksraad 153
Vorderen 9
Voters 51, 218

W

Walikota 54, 55, 80, 81, 131, 137, 138, 140,
142, 171, 172, 189, 193, 194, 207, 215
World Trade Organization 68

Z

Zelfbestuur 3, 4, 82
Zelfstanding 177
Zoon politicon 105



TENTANG PENULIS



Dr. HASANAL MULKAN, S.H., M.H. lahir pada 18 Oktober 1992 di Desa Maspura Kecamatan Kikim Tengah Kabupaten Lahat Provinsi Sumatera Selatan. Mengawali belajar Ilmu Hukum dan meraih gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang (FH UMP) Tahun 2014. Kemudian meraih gelar Magister Hukum Tahun 2017 di tempat yang sama dan saat ini sedang menempuh Pendidikan Doktor pada program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung. Mengawali karirnya sebagai Advokat dikantor PILO (2014- 2016), Direktur Layanan Bantuan Hukum Pimpinan Wilayah Muhammadiyah Sumatera Selatan (LBH PWM MU SUMSEL) (2020-2025), Calon DPRD Kabupaten Lahat Periode 2019, Staf Ahli di bidang Kemahasiswaan Universitas Muhammadiyah Palembang (2019-2021), Direktur Advokat dikantor Hasanul Mulkan & Partners (2014-Sekarang), Pendiri dan Ketua Pemuda Kikim Area Kab.Lahat Prov. Sumatera Selatan (2014-Sekarang), Redaktur Pelaksana Tim Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang (2021-sekarang), dan Kepala Redaksi Jurnal Marwah Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang.

Saat ini penulis adalah dosen tetap pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang sekaligus merupakan Sekretaris Prodi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang. Mengampu mata kuliah Tindak Pidana Umum, Tindak Pidana Khusus, Tindak Pidana Militer, Kapita Selekta Pidana, Tindak Pidana Korupsi, Tindak Pidana Korporasi, Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Pendidikan Kewarganegaraan dan Pendidikan Pancasila.

Selain aktif menjadi narasumber pada berbagai seminar nasional maupun internasional, penulis juga aktif menulis pada berbagai jurnal. Adapun jurnal penulis, yaitu: Hukuman Mati Dalam Sistem Hukum Pidana Indonesia ditinjau dari Perspektif hukum Islam; Status Terdakwa Setelah Surat Dakwaan Dinyatakan Batal Demi Hukum Dalam Perkara Pidana; Batasan Penerapan Pidana Seumur Hidup Ditinjau dari Tujuan Pemidanaan; Sanksi Hukum Terhadap Advokad yang melakukan Tindak Pidana Pemalsuan Dokumen Klien Dipengadilan; *Study Of Legal Phenomences In Society From The Perspective of Legal Relations And Powers*; Penegakan Hukum terhadap Tindakan Penyalahgunaan Kekuasaan dalam Kondisi Darurat Covid-19; Peranan Hakim dalam Persidangan Perkara Pidana Sebagai Upaya Penegakan Hukum Pidana, Tindak Pidana Pencemaran Lingkungan Hidup Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Karya tulis berupa buku yang telah terbit yaitu Pendidikan Kewarganegaraan (2020), Tindak Pidana Khusus (2021), Tindak Pidana Kapita Selekt (2021), Pendidikan Pancasila (2022) dan Pengalaman penelitian pada tahun 2021 yaitu mendapatkan Hibah Kompetisi Kampus Merdeka oleh Ditjen Dikti Kemendikbud.

Penulis juga aktif menjadi Saksi Ahli yaitu saksi ahli pada kasus pra peradilan proses penangkapan pada Pengadilan Negeri Kelas A1 Palembang pada tanggal 22 September 2022 dan saksi ahli pada kasus Penipuan dan Penggelapan pada Pengadilan Negeri Kelas A1 Palembang pada tanggal 08 Oktober 2022. Penulis juga aktif melakukan pendampingan hukum yaitu: (1) Klien atas nama Hanapia pada perkara Pasal 385 dan Pasal 363 KUHP; (2) Klien atas nama Yuliarti pada perkara Pasal 378 dan 372 KUHP; (3) Klien atas nama Istia Nur Habibah pada perkara Pasal 141 KUHP dan Pasal 832 KUHP; (4) Klien atas nama Juarsah (Bupati Muara Enim) pada perkara Pasal 12 Huruf B juncto Pasal 64 ayat 1 Undang-Undang Tindak Pidana Korupsi; (5) Eko Ali Mansyur (Kepala Sekolah SMK Nurul Hidayah Air Gading) pada perkara Pasal 310 KUHP, Pasal 27 ayat 3, Pasal 45 ayat 3 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik; (6) Klien atas nama Sulaiman pada perkara Pasal 83 Undang-Undang 23 Tahun 2002; (7) Klien atas nama Rita Rosita pada perkara Pasal 39-41 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang Perkawinan; (8) Klien atas nama Hazel Davidio pada perkara Pasal 351 KUHP; (9) Klien atas nama Windah Rizkia Apriliyana pada perkara Pasal 44 ayat 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004; (10) Klien atas nama Munawir pada perkara Pasal 2 ayat 1, Pasal 3, Pasal 55 ayat 1, Pasal 64 KUHP.

Penulis juga aktif dalam pengalaman organisasi yaitu: (1) Ketua Umum Dewan

Perwakilan Mahasiswa FH UMP (2011-2012); (2) Ketua Umum Badan Eksekutif Mahasiswa FH UMP (2012-2013); (3) Ketua Umum Mapala Brimpals FH UMP (2013-2014); (4) Pelopor dan Pendiri serta Ketua Pemuda Kikim Area Kabupaten Lahat Provinsi Sumatera Selatan (2014); (5) Anggota Perhimpunan Advokat Indonesia (PERADI) (2015); (6) Direktur Lembaga Bantuan Hukum Muhammadiyah Sumatera Selatan (2020); Anggota Perkumpulan Ahli Hukum Kontrak Pengadaan Indonesia (DPP PERKAHPI); dan (7) Anggota Institut Pengadaan Publik Indonesia (IPPI)

Penulis juga aktif dalam melakukan pengabdian kepada masyarakat, di antaranya adalah Tingkatkan Kesadaran Hukum dalam Kehidupan bermasyarakat di Kelurahan Talang Jame Kec. Sukarami Kotra Palembang (2019); Sosialisasi bahaya Narkoba di Kelurahan Plaju Ilir Kecamatan Plaju Kota Palembang (2020); Mencegah Pelecehan Seksual Terhadap Anak (2020); Sosialisasi Peran Pemerintah Dan Masyarakat Dalam Memberikan Perlindungan Terhadap Korban KDRT (2020); Sosialisasi Pentingnya Kepemilikan Sertifikat Tanah Sebagai Bukti Penguasaan Hak Atas Tanah (2021); Sosialisasi Perlindungan Hukum Terhadap Perempuan Sebagai Korban KDRT Bagi Warga Kelurahan 1 Ulu Kota Palembang(2021); dan Sosialisasi Bahaya Narkoba Bagi Genarasi Muda di Desa Serigeni Kecamatan Kota Kayu Agung (2021). Untuk komunikasi ilmiah dengan penulis dapat menghubungi melalui email hasanal_mulkan@yahoo.co.id.



SERLIKA APRITA, lahir pada 17 April 1990 di Palembang. Mengawali belajar Ilmu Hukum (2007) dan meraih gelar Sarjana Hukum (2011) pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya (FH UNSRI). Kemudian meraih gelar Magister Hukum (2013) dan selanjutnya pada tahun 2019 meraih gelar Doktor pada program Doktor Ilmu hukum di tempat yang sama. Mengawali karirnya sebagai dosen luar biasa yaitu pada Fakultas Hukum Universitas Kader Bangsa Palembang dan Universitas Taman Siswa Palembang. Saat ini penulis adalah dosen tetap pada pada Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Palembang.

Selain sebagai Editor in Chief Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan (KHK) Universitas Muhammadiyah Palembang, dengan alamat link: <https://jurnal.um-palembang.ac.id/KHDK/index>. Penulis juga aktif dalam kegiatan organisasi seperti anggota Asosiasi Doktor Hukum Indonesia (ADHI), anggota Asosiasi Pengajar Hukum Keperdataan (APHK), anggota Asosiasi Pengajar Hukum Bisnis, anggota Asosiasi

Pengajar Hukum Acara Perdata.

Karya tulis berupa buku yang telah terbit yaitu:

1. Hukum Kepailitan dan Penundaan Pembayaran Kewajiban Utang (Pena Indis, 2016);
2. Penerapan Asas Keseimbangan dalam Hukum Kepailitan pada Putusan Pengadilan Niaga tentang Pembatalan Perdamaian dalam PKPU (Analisis Putusan Pengadilan Niaga Nomor 01/PEMBATALAN PERDAMAIAN/2006/PN/NIAGA.JKT.PST) (Pena Indis, 2016);
3. Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Saham Minoritas, Kreditor, Karyawan atas Akuisisi Perusahaan (Pena Indis, 2017);
4. Kumpulan Tulisan Hukum (Pena Indis, 2017);
5. Wewenang dan Tanggung Jawab Hukum Kurator dalam Proses Hukum Pengurusan dan Pemberesan Harta Pailit (Pena Indis, 2017);
6. Hukum Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang: Perspektif Teori Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (Setara Press, 2018);
7. Keadilan Restrukturitatif: Perspektif Perlindungan Hukum Debitor Dalam Kepailitan (CV. Sarnu Untung, 2019);
8. Hukum Pengangkutan (Pustaka Abadi, 2019);
9. Etika Profesi Hakim (CV. Sarnu Untung, 2019);
10. Pembaharuan Hukum Perdata (Noer Fikri, 2019);
11. Penerapan Asas Kelangsungan Usaha menggunakan Uji Insolvensi: Upaya Mewujudkan Perlindungan Hukum Berbasis Keadilan Restrukturitatif Bagi Debitor Pailit Dalam Penyelesaian Sengketa Kepailitan (Pustaka Abadi, 2019);
12. Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Saham Minoritas, Kreditor, dan Karyawan Atas Akuisisi Perusahaan (Edisi Revisi) (Pustaka Abadi, 2019);
13. Etika Profesi Kurator (Pustaka Abadi, 2019);
14. Etika Profesi Hukum (PT. Refika Aditama, 2020);
15. Filsafat Hukum (PT. Raja Grafindo Persada, 2020);
16. Hukum Perdagangan Internasional (PT. Raja Grafindo Persada, 2020);
17. Sosiologi Hukum (Prenada Media, 2020);
18. Hukum Kepailitan Dalam Islam (CV. Sarnu Untung, 2020);
19. Hukum Surat-Surat Beharga (Noer Fikri, 2021);
20. Hukum Lingkungan (Prenada Media, 2021);
21. Etika dan Tanggung Jawab Profesi Hukum Edisi Buku Ajar (Qiara Media, 2021);
22. Etika Profesi Pengacara (Noer Fikri, 2021);
23. Hukum Perlindungan Konsumen (Mitra Wacana Media, 2021);
24. Hukum dan Hak Asasi Manusia (Mitra Wacana Media, 2021);

25. Hukum Alternatif Penyelesaian Sengketa Bisnis (PT.RefikaAditama, 2021);
26. Hukum Tindak Pidana Lingkungan (Noer Fikri, 2022);
27. Hukum Bisnis (Noer Fikri, 2022)
28. Hukum Kontrak (Noer Fikri, 2022);
29. Pendidikan Pancasila (Prenada Media, 2022);
30. Hukum Lembaga Keuangan dan Perbankan (Prenada Media, 2022).

Selain aktif menjadi narasumber pada berbagai seminar nasional maupun internasional, penulis juga aktif menulis pada berbagai jurnal. Publikasi artikel karya ilmiah yang telah ia tulis tersebar di beberapa jurnal diantaranya:

- 1) Akibat Hukum Kepailitan Berdasarkan Putusan Pengadilan Niaga Terhadap Eksekusi atas Harta Kekayaan Debitor Pailit di Pengadilan Negeri; Jurnal DISIPLIN (2016),
- 2) Perlindungan Hukum Bagi Pemegang Saham Minoritas, Kreditor dan Karyawan atas Akuisisi Perusahaan; Jurnal Fiat Justicia (2016),
- 3) Asas Kelangsungan Usaha sebagai Landasan Filosofis Perlindungan Hukum bagi Debitor Pailit Sehubungan dengan Tidak Adanya Insolvency Test; Nurani; Jurnal Kajian Syari'ah dan Masyarakat (2017),
- 4) Restructural Justice-Based Legal Protection for Bankrupt Debtors in Settling Bankruptcy Disputes; International Journal of Civil Engineering and Tehnology (2018),
- 5) Restructuring Justice Based Business Continuity Principle-Effort to Actualize Legal Protection for Bankrupt Debtors in Legal Instrument of Insolvency Test; International Journal of Innovation, Creativity and Change (2019),
- 6) Sharia Peer to Peer Lending for Small and Medium Enterprises; Talent Development and Excellence (2020),
- 7) Penerapan Asas Keadilan dalam Hukum Kepailitan Sebagai Perwujudan Perlindungan Hukum bagi Debitor; Jurnal Hukum Media Bhakti (2020);
- 8) Kewenangan Pengadilan Niaga dalam Memeriksa dan Memutus Perkara Permohonan Pernyataan Pailit; Jurnal Hukum Samudera Keadilan (2020);
- 9) Perlindungan Hukum Wewenang dan Tanggungjawab Hukum Kurator Atas Kesalahan dan Kelalaiannya Mengakibatkan Kerugian Bagi Debitor dalam Proses Hukum Pengurusan dan Pemberesan Harta Pailit; Jurnal SOLUSI (2020),
- 10) Peranan Peer to Peer Lending dalam Menyalurkan Pendanaan pada Usaha Kecil dan Menengah; Jurnal Hukum Samudera Keadilan (2021),
- 11) Kewenangan Otoritas Jasa Keuangan Melakukan Penyidikan: Analisis Pasal 9 Huruf C Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan; Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi (2021);

- 12) Peranan Hukum Kepailitan Menghadang Potensi Kepailitan dalam Industri Keuangan Syariah; Jurnal Ilmiah Universitas Batanghari Jambi (2022),
- 13) Sanksi Pidana Bagi Debitur yang Melakukan Perbuatan Melawa Hkum Berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004; International Journal of Criminal Law and Criminology (2022);
- 14) Legal Protection of Personal Dat Financial Technology Based Online Loans From The Consumer Protection Act; Walisongo Law Review (2022);
- 15) The Role of Curator in Increasing The Asset Recovery Value Through The Bankruptcy Process;Legal Brief (2022),
- 16) Criminal Elements in Debt Restructuring During The Covid-19 Pandemic: Between Business Continuity and Legal Compliance; Legal Brief (2022);
- 17) Peranan Etika Profesi Hukum Terhadap Upaya Penegakan Hukum di Indonesia; Justicia Sains (2022);
- 18) Disparitas Putusan Agama Terhadap Wasiat Wajibah Anak Angkat; SALAM: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i (2022);
- 19) Criminal Liability of the Curator for Illegal Acts in the Independence Principle; Jurnal Cita Hukum (2022);
- 20) Optimalisasi Wewenang dan Tanggung Jawab Hakim Pengawas dalam Hukum Kepailitan di Indonesia; Jurnal Ius Constituendum (2022).

Selain aktif menjadi narasumber pada berbagai seminar kepenulisan buku, penulis juga aktif memberikan konsultasi hukum pada berbagai perusahaan nasional khususnya pada kasus kasus hukum yang berkaitan dengan Hukum Kepailitan. Penulis juga saat ini menjabat sebagai Managing Partner SEIRA LAW FIRM. Untuk komunikasi ilmiah dengan penulis dapat menghubungi melalui email 5312lika@gmail.com.