

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pengaturan otonomi daerah didalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Pada masa orde baru atau sebelum tahun 1998 segala bentuk kebijakan dinegara Indonesia sangat sentralistik dan semua daerah di Negara ini menjadi perpanjangan tangan kekuasaan pemerintah pusat atau daerah sangat bergantung pada pemrintah pusat serta didikte oleh pemerintah pusat. Daerah yang mempunyai kekeayaan sumber daya alam tidak bisa dinikmati oleh masyarakat daerah tersebut, akan tetapi keuntunganproduksinya ditarik atau diambil alih oleh pemerintah pusat dan dibagi-bagikan kepada elit pemerintahan pusat di Jakarta. Hal ini sangat terlihat jelas dari ketimpangan pembangunan daerah dengan pusat.

Keinginan pemerintah untuk melaksanakan otonomi daerah kalau kita telusuri kebelakang sebenarnya pemerintah sudah memiliki komitmen meskipun bisa dikatakan masih rendah dan berjalan tidak tentu arah. Hal ini bisa dilihat sejak dilahirkannya Undang-Undang No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok pemerintah daerah, yang mana dalam pasal 11-nya telah ditegaskan bahwa titik berat otonomi diletakan pada daerah tingkat II, dan menjadi hambatan dalam pelaksanaannya pemerintah saat itu tak kunjung mengeluarkan PP untuk melaksanakan amanah pasal tersebut. Sehingga dengan tidak adanya aturan main yang jelas, otonomi hanya berjalan sesuai dengan keinginanatau kehendak

pemimpin negeri yang menjabat saat itu. Hal ini mengakibatkan, asas dekonsentrasi dan asa tugas pembantu berjalan tidak serasi dengan asas desentralisasi yang menjadi landasan atau pondasi awal dalam prinsip otonomi daerah.

Setelah berakhirnya masa Orde Baru masalah Negara Indonesia pada masa reformasi, pada masa ini yang ditandai oleh bangkitnya demokrasi, caracara pemerintahan ala Orde Baru yang mana negara menjadi titik sentral yang menentukan perkembangan pembangunan di daerah harus segera diakhiri. Desentralisasi kewenangan dari pemerintah pusat atau pemerintah tingkat atasnya kepada pemerintah secara lebih bermakna merupakan salah satu agenda penting yang perlu diwujudkan pada masa reformasi ini.

Sudah waktunya bila kini pemerintah daerah diberi kepercayaan untuk tampil secara kreatif memberi arti dalam penyelenggaraan pemerintahan lokal. Pemerintah pusat hanya memberi bimbingan dan memfasilitasi apa-apa yang dibutuhkan dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Jika pemerintah daerah diberi kepercayaan dan ototritas untuk menyelenggarakan sebagian besar urusan domestik, bertanggung jawab atas keberhasilan dan kegagalannya, memberikan peluang kreatifitas kepada daerah untuk mengelola daerahnya dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka pemerintah pusat bisa lebih santai, cukup hanya mengawasi dan memberidukung saja. Dan dengan begitu, pemerintah pusat lebih banyak tersedia waktu untuk berkonsentrasi kepada urusan yang memerlukan kebijakan nasional dan urusan-urusan strategis untuk kompetisi global.

1. Undang-undang No. 22 tahun 1999

Sebelum masuk era reformasi, dahulu Negara Indonesia, pada era Orde Baru kekuasaan pemerintah sangat sentralistik. Sumber daya alam daerah banyak yang dilarikan ke pusat. Hal ini menimbulkan kecemburuan sosial bagi rakyat yang hanya diserap sumber dayanya namun kurang diberi perhatian dalam segi kemakmuran di daerahnya. Banyak kalangan memprotes ketimpangan sosial ini seperti Aceh dan Papua. Mereka menuntut agar merdeka dari eksploitasi pemerintah terhadap sumber daya alam yang mereka miliki dan ingin berpisah dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dan pada tahun 1998 era orde baru dibawah kepemimpinan Soeharto berakhir, kemudian masuklah Negara Indonesia ke era reformasi dibawah pemimpin B.J. Habibie.

Pada awal era reformasi lahirlah UU Otonomi Daerah (UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah), dengan lahirnya UU ini keinginan untuk merdeka dan memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, seperti Aceh dan Papua semakin kuat, bahkan ada berbagai daerah yang melakukan pemekaran provinsi atau kabupaten dalam rangka membangun daerah mereka ke arah yang lebih baik. Dalam hal tentang keinginan daerah sebagaimana yang disebutkan diatas menimbulkan pro dan kontra sehingga menaikkan suhu politik di Indonesia.

UU No. 22 Tahun 1999 lahir didorong karena tuntutan daerah yang menginginkan kebebasan di era kebebasan politik ini, disamping itu juga didorong oleh keinginan pemerintah pusat untuk mengatasi masalah disintegrasi yang melanda Indonesia. Jika dilihat ada beberapa ciri yang menonjol dari

Undang-undang ini, yaitu:

1. Demokrasi dan demokratisasi.
2. Mendekatkan pemerintah dengan rakyat.
3. Sistem otonomi luas dan nyata.
4. Tidak menggunakan sistem otonomi yang bertingkat.
5. Penyelenggaraan tugas pemerintah di daerah dibiayai oleh anggaran belanja dan pendapatan Negara (APBN).

a. Pengertian Otonomi Daerah Menurut Undang-undang No. 22 tahun 1999

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (pasal 1 huruf (h) Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah).

Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (pasal 1 huruf (i) Undang-undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah).

Pengertian pemerintah daerah secara tegas dipisahkan dengan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 1 huruf (b) Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 merumuskan bahwa Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah. Pengertian

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah badan legislatif daerah merupakan sebuah perubahan paradigma yang bersifat mendasar dalam sistem Pemerintahan Daerah telah dirumuskan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Pasal 16 disebutkan bahwa, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah merupakan wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila dan kedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintahan.⁵⁸

Di dalam Pasal 7 ayat 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. Dalam Pasal 7 ayat 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. Kewenangan daerah dalam Pasal 10 ayat 1, Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

⁵⁸ Yuswalina & Kun Budianto, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, (Malang: Setara Press, 2016), hlm. 164

Melalui UU No. 22 Tahun 1999, prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam undang-undang ini adalah sebagai

berikut:⁵⁹

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 menjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.
5. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonomi, dan karena dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi. Demikian pula dikawasan-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 perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan sebagainya berlaku ketentuan peraturan daerah otonomi.
6. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peran dan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah.
7. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan 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 disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Dari prinsip-prinsip ini, tampak bahwa sendi-sendi otonomi telah terpenuhi. Sendi-sendi otonomi yang dimaksud adalah: (1) *sharing of power*

⁵⁹ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara ..., op. cit.*, hlm. 341

(pembagian kekuasaan); (2) *distribution of income* (pembagian pendapatan); (3) *empowering* (kemandirian administrasi pemerintah daerah).⁶⁰

Pada hakikatnya jika dianalisis, pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, di satu sisi telah membuka cakrawala baru bagi proses demokratisasi penyelenggaraan pemerintah, baik dalam lingkup nasional, juga terutama dalam konteks lokal-Daerah. Tapi dari sisi lain, hal ini memberikan implikasi negative, yaitu peluang terciptanya hubungan yang tidak sehat antara Kepala Daerah dan DPRD. Memang pada prinsipnya, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah memberikan peluang kepada DPRD dalam menjalankan tugas pengawasan kepada Kepala Daerah agar tidak bertindak berlebihan. Hal ini disebabkan oleh adanya Pasal 46 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang mengisyaratkan, bahwa Kepala Daerah dapat diberhentikan, apabila Laporan Pertanggungjawaban (LPJ) Tahunan ditolak.⁶¹

Dari gambaran euforia politik, sebagai *output* hasil dari pasca reformasi tahun 1999 tersebut telah memberikan kerangka dasar dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan di tingkat pusat dan daerah, yang lebih banyak dipengaruhi oleh kekuatan politik dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan, diantaranya sebagai berikut:⁶²

1. Kekuasaan legislatif lebih besar dibanding eksekutif, berdasar amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Inonesia Tahun 1945, telah memberikan kekuasaan dan kewenangan lembaga legislatif yang mempunyai kekuasaan membuat undang-undang. Disamping itu lembaga

⁶⁰ *ibid*, hlm. 342

⁶¹ J. Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2002), hlm. 86

⁶² Siswanto Sunaryo, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 106

legislatif mempunyai kekuasaan pengawasan terhadap kinerja eksekutif dengan memiliki hak-hak antara lain hak interpelasi, hak minta keterangan kepada pemerintah, hak meminta pertanggungjawaban pelaksanaan roda pemerintahan, dan sebagainya.

2. Pemerintah dikendalikan oleh kekuasaan politik, hasil pemilihan yang menghasilkan partai politik sebagai pemenang pemilu dengan kekuatan yang berimbang, tidak ada yang berpredikat sebagai *single majority*, memberikan pengaruh terhadap pemerintahan baru mengambil kebijakan serba kompromistis, yang bertujuan untuk mengamankan kebijakan politik pemerintahan, dibandingkan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Konflik-konflik para elit politik telah menimbulkan pertentangan kepentingan, khususnya para menteri yang duduk di kabinet, lebih banyak berkiblat terhadap kepentingan para partai politik karena sebagai kader politik, harus loyal kepada pimpinan partainya.
3. Pertanggungjawaban kepala daerah kepada lembaga legislatif, sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, bahwa kepala daerah harus mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada lembaga legislatif di daerah. Namun dalam praktiknya, akuntabilitas kepala daerah ini, telah disalahgunakan untuk kepentingan politik tertentu. Di antaranya adalah memberhentikan kepala daerah dengan alasan-alasan tertentu, tidak member kesempatan kembali untuk mencalonkan diri mengikuti pemilihan calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dan lain-lain.
4. Kepala daerah diberhentikan DPRD, di beberapa daerah telah terjadi pemberhentian kepala daerah oleh DPRD sebagai akibat tekanan dari kelompok kepentingan. Dari isu sentral, bahwa kepala daerah dianggap tidak berhasil dalam melaksanakan tugas, berdasarkan tolok ukur rencana strategis daerah atau adanya dugaan telah melakukan tindak pidana korupsi. Dengan mengabaikan asas praduga tidak bersalah, dengan mesin politik telah memberhentikan kepala daerahnya tanpa prosedur baku yang dilalui.
5. Wewenang DPRD menetapkan belanja DPRD, pemusatan kekuasaan dibidang politik di lembaga DPRD dengan kekuasaan yang besar dalam menetapkan belanja DPRD, telah terjadi berbagai penyimpangan sebagai akibat tidak adanya lembaga yang mengawasi kinerja DPRD tersebut. Pihak eksekutif merasa tidak berdaya untuk menyetujui belanja DPRD itu, sebagai akibat harus ada pembagian kekuasaan, dilatarbelakangi adanya kepentingan tertentu untuk menjaga kelanggengan sistem pemerintahan di daerah.
6. Eksistensi lembaga asosiasi kepala daerah dan asosiasi pimpinan DPRD, sesuai dengan asas pemerintahan daerah bahwa lembaga DPRD adalah mitra pemerintahan daerah. Keberadaan asosiasi diatas, yang awalnya sebagai wahana menjembatani kepentingan pemerintah dan pimpinan pimpinan DPRD dengan pemerintah pusat dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, namun dampaknya telah menjadi asosiasi tersebut sebagai wahana persaingan tidak sehat. Dengan kata lain,

bahwa banyak kepala daerah mengadukan sikap dan tingkah laku DPRD terhadap pemerintah daerah kepada pemerintah pusat.

7. Hubungan kemitraan pemerintah daerah dengan Dewan perwakilan Rakyat Daerah, dilatarbelakngi dengan konidisi kinerja DPRD di masa lalu, yang hanya dianggap sebagai bagian dari pemerintah daerah, dan juga desakan masyarakat agar DPRD mengubah kinerjanya supaya lebih berani memperjuangkan aspirasi rakyat. Dengan kondisi itulah, lembaga DPRD menyadari akan peran dan tanggung jawabnya sebagai kekuatan dari representative rakyat, telah mengubah pola tingkah laku lembaga DPRD yang dinilai vokal sehingga membuat lembaga eksekutif merasa terganggu kinerjanya.
8. Menjamurnya pemekaran daerah Kabupaten/Provinsi, di era Otonomi Daerah ini, di seluruh tanah air banyak terjadi berbagai aspirasi dari masyarakat untuk melepaskan diri dari kabupaten induk untuk membangun kabupaten/provinsi sendiri. Kondisi ini sangat memungkinkan sekali karena dilatarbelakangi oleh kondisi geografis di semua daerah yang serba kompleks permasalahannya sehingga menyebabkan di semua daerah tidak dapat dijangkau oleh kekuasaan pemerintah lokalyang menyebabkan terhambatnya peningkatan kesejahteraan rakyat setempat dan pelayanan pemerintah. Namun demikian, perlu dicermati bahwa pemekaran wilayah tersebut agar dihindari terjadinya konflik-konflik kepentingan sehingga justru rakyat sendiri menjadi korban.

2. Undang-undang No. 32 Tahun 2004

Pada tahun kelima, implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dengan berbagai latar belakang pertimbangan sebagai akibat dari dampak undang-undang tersebut muncul kehendak pemerintah untuk mengadakan revisi terhadap undang-undang tersebut yang pada akhirnya memunculkan undangundang pemerintah yang baru, yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Banyak evaluasi dari berbagai kalangan yang dialamtkan pada implementasi Undang-undang No. 22 tahun 1999 ini, sehingga perlu direvisi, khususnya yang beraroma negatif antara lain bahwa demokrasi yang dikembangkan oleh jiwa undang-undang ini (UU No. 22 tahun 1999) kurang begitu mendukung demokrasi yang menjunjung tinggi nilai-nilai

demokrasi itu sendiri. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 cenderung memunculkan “raja-raja” kecil didaerah.

Di dalam amandemen kedua konstitusi, telah mengubah wajah pemerintahan daerah menjadi lebih demokratis dan lebih bertanggung jawab.

Pasal 18 ayat 5 UUD 1945, berbunyi: “pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”.

Dari landasan tersebut para pembuat kebijakan (pemerintah), mengevaluasi Undang-Undang no 22 Tahun 1999 ini. Berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Pasal 1 ayat 5, memberikan defines otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Mengacu pada definisi normatif dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004, maka unsur otonomi daerah adalah:

1. Hak
2. Wewenang
3. Kewajiban Daerah otonom.

Ketiga hal tersebut dimaksudkan untuk mengatur dan mengurus sendiri, urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Didalam Undang-Undang No. 32 tahun 2004 yang dimaksud hak dalam konteks otonomi daerah adalah hak-hak daerah yang

dijabarkan pada Pasal 21, dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak:

1. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya
2. Memilih pimpinan daerah
3. Mengelola aparatur daerah
4. Mengelola kekayaan daerah
5. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah
6. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah
7. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah
8. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundangundangan.

Dalam Pasal 17, Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah dan pemerintahan daerah, meliputi:

- a. Kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, dan pelestarian;
- b. Bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya; dan
- c. Penyerasian lingkungan dari tata ruang serta rehabilitasi lahan. (2) Hubungan dalam bidang pemanfaatan.. sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (4) dan ayat (5) meliputi:
 - a. Pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah;
 - b. Kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar pemerintahan daerah; dan
 - c. Pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Berkaitan dengan wewenang dalam konteks otonomi daerah, maka daerah otonom, yaitu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat (Pasal 1 ayat 6 Undang-Undang No. 32 tahun 2004).

Selanjutnya urusan yang berkaitan dengan otonomi daerah di daerah otonom didasarkan pada asas desentralisasi yaitu penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah daerah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 ayat 7 undang-undang No. 32 Tahun 2004). Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam pasal tersebut adalah Pemerintah Pusat, dalam hal ini Presiden RI yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara RI, menurut UUD 1945 (pasal 1 angka 1 Undang-undang No. 32 tahun 2004).

Urusan Pemerintahan ini ada yang diklasifikasi menjadi urusan wajib dan dalam konstruksi UU No 32 Tahun 2004 ada urusan wajib berskala provinsi dan berskala kabupaten, sebagaimana diatur pada Pasal 13 ayat 1, yaitu: 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 ketenteraman 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. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota.
- i. fasilitasi 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.
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundangundangan.

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.

Selanjutnya untuk urusan pemerintahan skala kabupaten Pasal 14 ayat 1, yaitu: 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 ketenteraman masyarakat.
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum.
- e. penanganan bidang kesehatan.
- f. penyelenggaraan pendidikan.
- g. penanggulangan masalah sosial.
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan.
- i. fasilitasi 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.
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundangundangan.

Untuk melaksanakan kewenangan wajib tersebut, maka daerah otonom dalam melaksanakan otonomi daerah pada Pasal 22 yang menyatakan : Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban:

- a. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat.

- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. mewujudkan keadilan dan pemerataan.
- e. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan.
- f. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan.
- g. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak.
- h. mengembangkan sistem jaminan sosial.
- i. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah.
- j. mengembangkan sumber daya produktif di daerah.
- k. melestarikan lingkungan hidup.
- l. mengelola administrasi kependudukan.
- m. melestarikan nilai sosial budaya.
- n. membentuk dan menetapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya
- o. kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam hal penyerahan kewenangan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom secara delegasi, untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah memberikan konsekuensi bahwasanya pemerintah pusat kehilangan kewenangan dimaksud. Semua beralih kepada daerah otonom, artinya menjadi tanggung jawab pemerintah daerah, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang dinyatakan sebagai urusan pemerintah pusat. Pasal 10 ayat 3 Undang-undang No. 32 Tahun 2004 menetapkan, bahwasanya urusan pemerintah yang menjadi urusan pemerintah pusat meliputi:

- a. Politik luar negeri

- b. Pertahanan
- c. Keamanan
- d. Yustisi
- e. Moneter dan fiskal
- f. Agama.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintah tersebut diatas, pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintah kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintah desa.⁶³

Pembagian urusan pemerintah tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan pemerintah. Urusan pemerintah tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Urusan pemerintah dimaksud meliputi: *politik luar negeri* dalam arti mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya; *pertahanan*, misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan wajib untuk militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya; *keamanan*, misalnya mendirikan dan membentuk

⁶³ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara, op.cit*, hlm. 345

kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya; *moneter*, misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya; *yustisi*, misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menerapkan kebijakan kehakiman dan kemigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional dan lain sebagainya; *agama*, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya; dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah.⁶⁴

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 2 ditegaskan bahwa pemerintah daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah dan dengan pemerintah daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan. Penegasan ini merupakan koreksi

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 345-347

terhadap pengaturan sebelumnya di dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 Pasal 4, yang menegaskan bahwa daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain. Akibat peraturan demikian kepala daerah kabupaten/kota menganggap gubernur bukanlah atasan mereka sehingga kalau akan berhubungan dengan pemerintah pusat, pemerintah kabupaten/kota tidak perlu berkoordinasi dengan gubernur, tetapi langsung saja ke pusat. Akhirnya kewenangan gubernur menjadi sangat mandul. Hal yang sangat berbeda jika dibandingkan dengan kedudukan gubernur pada masa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.⁶⁵

Ada beberapa hal yang dapat dikemukakan disini berkaitan dengan perubahan yang dibawa oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo. Undang-

Undang Nomor 23 Tahun 2014 antara lain:⁶⁶

1. Pembagian negara dalam Kesatuan Negara Republik Indonesia tidak lagi dilakukan secara hierarkis. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sebagai perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, tidak dikenal lagi istilah Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II, melainkan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota yang bersifat otonom dan satu sama lain memiliki kedudukan yang sejajar. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, jo Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 provinsi tetap memberikan peran terhadap kabupaten dan kota sebagai coordinator dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai perubahan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, memberikan perubahan mendasar berkaitan dengan penerapan asas derivasi kewenangan dari pusat ke daerah yang dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi dan desentralisasi terbatas hanya pada daerah Provinsi. Dengan demikian, provinsi masih memiliki status ganda, yaitu sebagai wilayah administratif sekaligus sebagai daerah otonom.

⁶⁵ *Ibid*, hlm. 344-345

⁶⁶ Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hlm. 70-74

3. Pembagian kewenangan pemerintah dilakukan berdasarkan teori residu yang menitikberatkan kepada daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dinyatakan kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan kecuali, kewenangan yang ditetapkan dalam undang-undang sebagai kewenangan pusat.
4. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dinyatakan Kepala Daerah dan DPRD merupakan unsur penyelenggaraan pemerintah daerah diaman Kepala Daerah, menjalankan pimpinan pemerintahan daerah, dan DPRD sebagai lembaga legislative daerah. Pemisahan kedudukan kedua lembaga ini justru jauh lebih efektif, efisien, dan transparan, dan akuntabel serta dapat mendorong terciptanya mekanisme *check and balances*. Kepala Daerah dan DPRD memiliki kedudukan yang sejajar agar masing-masing dapat menjalankan tugas dan wewenangnya secara proporsional dalam konteks kemitraan yang saling mengisi satu sama lain.
5. Refungsionalisasi DPRD sebagai sarana demokrasi di daerah dengan memberikan tugas, wewenang dan hak yang lebih luas. Desentralisasi dan demokrasi pada dasarnya merupakan dua hal yang saling melengkapi. Desentralisasi tidak akan terwujud secara utuh apabila tidak disertai dengan demokratisasi, sebaliknya demokrasi akan sulit diwujudkan dalam pemerintahan yang sentralis.
6. Pengaturan susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan daerah disertakan sepenuhnya kepada pemerintah daerah. Mereka diberikan kewenangan untuk membentuk sekretariat daerah, dinas dan perangkat daerah lainnya dan menentukan sendiri berapa besar panjang jenjang organisasi tersebut sesuai kebutuhan dan kemampuannya, tentu saja setelah sebelumnya mendapat persetujuan dari DPRD.
7. Dalam hal keuangan, daerah memiliki kewenangan pengelolaan keuangan secara mandiri yang ditetapkan dengan APBD yang bersumber dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, pinjaman daerah dan lain-lain PAD yang sah.
8. Pembinaan pelaksanaan otonomi daerah yang dilakukan oleh pusat lebih menekankan pada memfasilitasi dalam upaya pemberdayaan daerah otonom. Sementara itu, sistem pengawasan dalam hubungan pusat dan daerah ditetapkan pada pengawasan represif, dalam arti pemerintah pusat hanya bertindak jika daerah secara nyata melakukan pelanggaran. Hal ini dimaksudkan untuk lebih memberi kebebasan (diskresi) kepada pemerintah daerah dalam mengembangkan kewenangan otonominya secara lebih inovatif dan kreatif serta memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai pengawas pelaksanaan otonomi daerah (pengawasan legislatif).

a. Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan

Daerah membawa perubahan yang signifikan terhadap pembentukan Perangkat Daerah, yakni dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (rightsizing) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing Daerah. Hal ini juga sejalan dengan prinsip penataan organisasi Perangkat Daerah yang rasional, proporsional, efektif, dan efisien.

Dalam UU Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah yang terdiri dari :

Sekretaris Daerah yang mempunyai tugas membantu kepala daerah dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah serta pelayanan administratif.

Sekretariat DPRD dalam PP Nomor 18 Tahun 2016 Pasal 9 ayat 5 mempunyai tugas sebagai berikut:

1. Menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD Provinsi;
2. Menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD Provinsi;
3. Mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD; dan

4. Menyediakan dan mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kebutuhan.

Inspektorat Inspektorat Daerah, dalam Pasal 11 ayat 4, mempunyai tugas membantu kepala daerah membina dan mengawasi pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan oleh Perangkat Daerah.

Dinas Daerah yang dibentuk untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;

Badan Daerah dibentuk untuk melaksanakan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah meliputi:

1. perencanaan
2. keuangan
3. kepegawaian serta pendidikan dan pelatihan
4. penelitian dan pengembangan; dan
5. fungsi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang undangan.

Kecamatan dibentuk untuk meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat Desa/kelurahan; dan

Satuan polisi pamong praja yang dibentuk untuk menegakkan Perda dan Perkada, menyelenggarakan ketertiban umum dan ketenteraman, serta menyelenggarakan perlindungan masyarakat.

Seperti telah kita ketahui bersama bahwa baru-baru ini telah diundangkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah pada tanggal 19 Juni 2016 yang mencabut dan menyatakan tidak berlaku Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun

2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Peraturan Pemerintah ini memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada Daerah dalam menata Perangkat Daerah secara efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan nyata dan kemampuan Daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara Pusat dan Daerah.

Dasar utama pembentukan perangkat daerah adalah adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dan menjadi kewenangan daerah, yang terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib dibagi atas urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, dan urusan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang bersifat wajib, diselenggarakan oleh seluruh pemerintah daerah, sedangkan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat pilihan hanya dapat diselenggarakan oleh daerah yang memiliki potensi unggulan dan kekhasan daerah. Hal ini dimaksudkan untuk efisiensi dan memunculkan sektor unggulan masing-masing daerah sebagai upaya

optimalisasi pemanfaatan sumber daya daerah dalam rangka mempercepat proses peningkatan kesejahteraan rakyat.

Dalam Penjelasan Peraturan Pemerintah tersebut dijelaskan bahwa Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, membawa perubahan yang signifikan terhadap pembentukan perangkat daerah, dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing daerah. Hal ini juga sejalan dengan prinsip penataan organisasi perangkat daerah yang rasional, proporsional, efektif dan efisien.

Pengelompokan organisasi Perangkat Daerah didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri atas 5 (lima) elemen, yaitu :

1. *Strategic Apex* (Kepala Daerah);
2. *Middle Line* (Sekretaris Daerah);
3. *Operating Core* (Dinas Daerah);
4. *Technostructure* (Badan/Fungsi Penunjang); dan
5. *Supporting Staff* (Staf Pendukung).

Dinas Daerah merupakan pelaksana fungsi inti (*operating core*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus sesuai bidang Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah, baik urusan

wajib maupun urusan pilihan. Badan Daerah melaksanakan fungsi penunjang (*technostructure*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus untuk menunjang kelancaran pelaksanaan

fungsi inti (*operating core*).

Dalam rangka mewujudkan pembentukan Perangkat Daerah sesuai dengan prinsip desain organisasi, pembentukan Perangkat Daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini didasarkan pada asas efisiensi, efektivitas, pembagian habis tugas, rentang kendali, tata kerja yang jelas, fleksibilitas, Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, dan intensitas Urusan Pemerintahan dan potensi Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kepala Daerah dibantu oleh Perangkat Daerah yang terdiri dari unsur staf, unsur pelaksana, dan unsur penunjang.

Unsur staf diwadahi dalam sekretariat Daerah dan sekretariat DPRD.

Unsur pelaksana Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah diwadahi dalam dinas Daerah.

Unsur pelaksana fungsi penunjang Urusan Pemerintahan Daerah diwadahi dalam badan Daerah. Unsur penunjang yang khusus melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan

Pemerintahan Daerah diwadahi dalam inspektorat. Di samping itu, pada Daerah kabupaten/kota dibentuk kecamatan sebagai Perangkat Daerah yang bersifat kewilayahan untuk melaksanakan fungsi koordinasi kewilayahan dan pelayanan tertentu yang bersifat sederhana dan intensitas tinggi.

Kepala dinas, kepala badan, sekretaris DPRD, kepala inspektorat dan camat atau nama lain di kabupaten/kota bertanggung jawab kepada kepala Daerah melalui sekretaris Daerah. Fungsi sekretaris Daerah dalam pertanggungjawaban tersebut hanyalah fungsi pengendalian administrasi untuk memverifikasi kebenaran administrasi atas pertanggungjawaban yang disampaikan oleh kepala dinas, kepala badan, sekretaris DPRD, inspektur, kepala satuan polisi pamong praja dan camat atau nama lain kepada kepala Daerah.

Dasar utama pembentukan Perangkat Daerah, yaitu adanya Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah yang terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Berdasarkan pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimuat dalam matriks pembagian Urusan Pemerintahan konkuren,

Perangkat Daerah mengelola unsur manajemen yang meliputi sarana dan prasarana, personil, metode kerja dan penyelenggaraan fungsi manajemen yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengoordinasian, penganggaran, pengawasan, penelitian dan pengembangan, standardisasi, dan pengelolaan informasi sesuai dengan substansi urusan pemerintahannya.

Pembentukan Perangkat Daerah mempertimbangkan faktor luas wilayah, jumlah penduduk, kemampuan keuangan Daerah serta besaran beban tugas sesuai dengan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah sebagai mandat yang wajib dilaksanakan oleh setiap Daerah melalui Perangkat Daerah.

Peraturan Pemerintah ini menetapkan Perangkat Daerah dalam 3 tipe, yaitu sekretariat Daerah, sekretariat DPRD dan inspektorat tipe A; sekretariat Daerah, sekretariat DPRD dan inspektorat tipe B; dan sekretariat Daerah, sekretariat DPRD dan inspektorat tipe C; dinas tipe A, dinas tipe B, dan dinas tipe C; badan tipe A, badan tipe B, dan badan tipe C; serta kecamatan dalam 2 (dua) tipe, yaitu kecamatan tipe A dan kecamatan tipe B. Penetapan tipe Perangkat Daerah didasarkan pada perhitungan jumlah nilai variabel beban kerja. Variabel beban kerja terdiri dari variabel umum dan variabel teknis. Variabel umum, meliputi jumlah penduduk, luas wilayah, jumlah anggaran pendapatan dan belanja Daerah dengan bobot sebesar 20% (dua puluh persen) dan

variabel teknis yang merupakan beban utama dengan bobot sebesar 80% (delapan puluh persen). Pada tiap-tiap variabel, baik variabel umum maupun variabel teknis ditetapkan 5 (lima) kelas interval, dengan skala nilai dari 200 (dua ratus) sampai dengan 1.000 (seribu).

Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, agar kebutuhan dasar masyarakat dapat terpenuhi secara optimal. Oleh karena itu, Perangkat Daerah yang melaksanakan Urusan Pemerintahan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar diwadahi dalam bentuk dinas utama minimal tipe C.

Pembinaan dan pengendalian Perangkat Daerah dalam Peraturan Pemerintah ini dimaksudkan dalam rangka penerapan koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi antar Daerah dan antar sektor, sehingga masing-masing Pemerintah Daerah taat asas dan taat norma dalam penataan kelembagaan Perangkat Daerah. Menteri atau gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat dapat membatalkan Perda tentang pembentukan Perangkat Daerah yang bertentangan dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini.

Dalam pelaksanaan pembinaan dan pengendalian penataan Perangkat Daerah, Pemerintah Pusat melakukan fasilitasi melalui asistensi, pemberian arahan, pedoman, bimbingan, supervisi, pelatihan, dan kerja sama, sehingga sinkronisasi dan simplifikasi dapat tercapai secara optimal dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Peraturan Pemerintah ini memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada Daerah dalam menata Perangkat Daerah secara efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan nyata dan kemampuan Daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara Pusat dan Daerah.

Berikut ini beberapa hal penting yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah yang dibentuk berdasarkan pendelegasian kewenangan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 232 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

a. Pembentukan Perangkat Daerah

Pembentukan dan susunan Perangkat Daerah ditetapkan dengan Perda. Perda Pembentukan dan susunan Perangkat Daerah berlaku setelah mendapat persetujuan dari Menteri bagi Perangkat Daerah provinsi dan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bagi Perangkat Daerah kabupaten/kota. Persetujuan Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat diberikan berdasarkan pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyampaikan jawaban menyetujui seluruhnya atau menyetujui dengan perintah perbaikan Perda kepada gubernur atau bupati/wali kota paling lambat 15 (lima belas) Hari sejak diterimanya Perda. Dalam hal Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyetujui seluruhnya atas Perda, Kepala Daerah mengundang Perda dalam lembaran Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Apabila dalam waktu 15 (lima belas) Hari, Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak memberikan jawaban, Perda

dianggap telah mendapat persetujuan. Dalam hal Menteri atau gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menyetujui dengan perintah perbaikan Perda, Perda tersebut harus disempurnakan oleh kepala Daerah bersama DPRD sebelum diundangkan. Dalam hal kepala Daerah mengundang Perda yang tidak mendapat persetujuan dari Menteri bagi Perangkat Daerah provinsi dan dari gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat bagi Perangkat Daerah kabupaten/kota atau Perda tidak disempurnakan oleh kepala Daerah bersama DPRD, menteri atau gubernur membatalkan Perda tersebut.

b. Jenis Perangkat Daerah Perangkat Daerah provinsi terdiri atas:

1. Sekretariat Daerah;
2. Sekretariat DPRD;
3. Inspektorat;
4. Dinas; dan
5. Badan.

Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas:

1. Sekretariat Daerah;
2. Sekretariat DPRD;
3. Inspektorat;
4. Dinas;
5. Badan; dan
6. Kecamatan.

c. Kriteria Tipologi Perangkat Daerah

Kriteria tipologi perangkat daerah untuk menentukan tipe perangkat daerah berdasarkan hasil pemetaan urusan pemerintahan dengan variabel:

1. Umum dengan bobot 20% (dua puluh persen); dan
2. Teknis dengan bobot 80% (delapan puluh persen).

Kriteria variabel umum ditetapkan berdasarkan karakteristik daerah yang terdiri atas indikator:

1. Jumlah penduduk; 2. Luas wilayah; dan
3. Jumlah anggaran pendapatan dan belanja Daerah.

Kriteria variabel teknis ditetapkan berdasarkan beban tugas utama pada setiap urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota serta fungsi penunjang urusan pemerintahan.

d. Kriteria Perangkat Daerah

Tipologi sekretariat Daerah, sekretariat DPRD, dan inspektorat, serta fungsi penunjang Urusan Pemerintahan bidang perencanaan dan keuangan ditetapkan berdasarkan hasil perhitungan nilai variabel sebagai berikut: sekretariat Daerah, sekretariat DPRD, dan inspektorat, serta fungsi penunjang Urusan Pemerintahan bidang perencanaan dan keuangan tipe A apabila hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 800 (delapan ratus); Sekretariat Daerah, sekretariat DPRD, dan inspektorat, serta fungsi penunjang Urusan Pemerintahan bidang perencanaan dan keuangan tipe B apabila hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 600 (enam ratus) sampai dengan 800 (delapan ratus); dan Sekretariat Daerah, sekretariat DPRD, dan inspektorat, serta fungsi penunjang Urusan Pemerintahan bidang perencanaan dan keuangan tipe C apabila hasil perhitungan nilai variabel kurang dari atau sama dengan 600 (enam ratus).

Tipologi dinas dan badan ditetapkan berdasarkan hasil perhitungan nilai variabel sebagai berikut: dinas dan badan tipe A apabila hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 800 (delapan ratus); dinas dan badan tipe B apabila hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 600 (enam ratus) sampai dengan 800 (delapan ratus); dinas

dan badan tipe C apabila hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 400 (empat ratus) sampai dengan 600 (enam ratus).

Dalam hal hasil perhitungan nilai variabel Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar tidak memenuhi perhitungan nilai variabel untuk menjadi dinas, Urusan Pemerintahan tersebut tetap dibentuk sebagai dinas tipe C.

Tipologi kecamatan ditetapkan berdasarkan hasil perhitungan nilai variabel sebagai berikut: kecamatan tipe A apabila hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 600 (enam ratus); dan kecamatan tipe B apabila hasil perhitungan nilai variabel kurang dari atau sama dengan 600 (enam ratus).

Dalam hal perhitungan nilai variabel Urusan Pemerintahan atau fungsi penunjang Urusan Pemerintahan bagi pemerintah provinsi dan kabupaten/kota kurang dari 400 (empat ratus) untuk Urusan

Pemerintahan selain Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, berlaku ketentuan sebagai berikut: menjadi bidang apabila hasil perhitungan nilai variabel lebih dari 300 (tiga ratus) sampai dengan 400 (empat ratus); dan menjadi subbidang atau seksi pada bidang apabila hasil perhitungan nilai variabel kurang dari atau sama dengan 300 (tiga ratus).

Dalam hal kemampuan keuangan Daerah atau ketersediaan aparatur yang dimiliki oleh Daerah masih terbatas, tipe Perangkat Daerah dapat diturunkan dari hasil pemetaan. Berdasarkan pertimbangan efisiensi sumber daya yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah, dinas atau badan tipe C dengan hasil perhitungan nilai variabel 400 (empat ratus) sampai dengan 500 (lima ratus) sebelum dikalikan dengan faktor kesulitan geografis, dapat digabung dengan dinas atau badan tipe C menjadi 1 (satu) dinas atau badan tipe B, atau digabung dengan dinas atau badan tipe B menjadi dinas atau badan tipe A, atau digabung dengan dinas atau badan tipe A, menjadi dinas atau badan tipe A dengan 5 (lima) bidang. Penggabungan tersebut dilakukan dengan Urusan Pemerintahan dalam 1 (satu) rumpun. Nomenklatur

dinas atau badan hasil penggabungan tersebut merupakan nomenklatur yang mencerminkan Urusan Pemerintahan atau fungsi penunjang Urusan Pemerintahan yang digabung.

3 . Undang-undang No. 23 Tahun 2014

Lahirnya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, merupakan kesepakatan antara Komisi II DPR RI dengan Kementerian Dalam Negeri pada awal tahun 2010 silam untuk memecah kedalam tiga Undang-undang Pemerintah Daerah. Pada naskah akademik RUU Pemerintahan

Daerah, menyebutkan bahwa tujuan RUU tersebut adalah untuk memperbaiki berbagai kelemahan dari Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Beberapa kelemahan yang dimaksud adalah konsep kebijakan desentralisasi dalam Negara kesatuan, hubungan anantara pemerintahan daerah dengan masyarakat sipil dan berbagai aspek penyelenggaraan pemerintahan daerah yang belum diatur.

Ketentuan yang baru tersebut diantaranya aalah pembagian antara urusan daerah dan pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota tentang penyelenggaraan urusan pemerintah bidang kehutanan, kelautan dan sumber daya mineral, sedangkan urusan pendidikan pengelolaan pendidikan menengah dan khusus menjadi kewenangan pemerintah provinsi.

Perbedaan selajutnya pembagian urusan pemerintahan. Pada undangundang sebelumnya urusan pemerintah dibagi atas urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat (dapat dilimpahkan sebagian urusannya kepada perangkat pemerintah pusat atau wakil pemerintah pusat didaerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah) dan urusan pemerintah daerah dibagi atas urusan wajib dan pilihan. Namun, di Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang

Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan dibagi atas urusan absolut yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat, urusan pemerintahan kongkruen yang dibagi antara pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota.

Dalam Undang-undang No 23 Tahun 2014, urusan pemerintah yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah dibedakan atas dua jenis. Dalam Pasal 9:

1. Urusan pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintah konkuren, dan urusan pemerintah umum
2. Urusan pemerintah absolute sebagai mana dimaksud pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat
3. Urusan pemerintaha konkuren sebagaimana dimaksudkan pada ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang ddibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota
4. Urusan pemerintah konkuren yang iserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah
5. Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud ayat (1) adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan

Sementara dalam pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, menjelaskan bahawa urusan pemerintah yang bersifat absolute adalah:

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

Dan dalam proses pelaksanaannya pemerintah dapat menjalankan sendiri atau melimpahkan wewenang pada instansi vertikal yang ada di Daerah atau

gubernur sebagai wakil dari Pemerintah Pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi.
(Pasal 10 ayat 2 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014)

Dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang dimaksud
dengan urusan pemerintah konkuren adalah:

1. Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana di maksud dalam Pasal 9 ayat (3) yang menjadi kewenangan Daerah terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan.
2. Urusan Pemerintahan Wajib sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar.
3. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terdapat perubahan mengenai pengelolaan sumber daya alam, seperti yang terdapat dalam pasal 14 dan pasal 15:

1. Pasal 14 ayat (1):

“Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi.”

2. Pasal 14 ayat (3):

“Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.”

3. Pasal 15 ayat (1):

“Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota tercantum dalam Lampiran yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Undang-Undang ini.”

B. Konsep Otonomi didalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

berkaitan dengan pasal 18 ayat 2 dan ayat 5 UUD 1945.

Konsep otonomi di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 memiliki beberapa penyempitan kewenangan dari undang-undang

sebelumnya. Beberapa pasal ada yang membatasi hak daerah untuk mengatur daerahnya sendiri, di dalam undang-undang terbaru ini mengalami pengembirian. Seperti diantaranya pada Pasal 14 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, yang berbunyi:

1. Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan bidang kehutanan, kelautan, serta energi dan sumber daya mineral dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi.
2. Urusan Pemerintahan bidang kehutanan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.
3. Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pengelolaan minyak dan gas bumi menjadi kewenangan Pemerintah Pusat.
4. Urusan Pemerintahan bidang energi dan sumber daya mineral sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang berkaitan dengan pemanfaatan langsung panas bumi dalam Daerah kabupaten/kota menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota.
5. Daerah kabupaten/kota penghasil dan bukan penghasil mendapatkan bagi hasil dari penyelenggaraan Urusan Pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
6. Penentuan Daerah kabupaten/kota penghasil untuk penghitungan bagi hasil kelautan adalah hasil kelautan yang berada dalam batas wilayah 4 (empat) mil diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.
7. Dalam hal batas wilayah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (6) kurang dari 4 (empat) mil, batas wilayahnya dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari Daerah yang berbatasan. Dalam pasal 18 ayat 2 Undang-Undang Dasar 1945, pemerintah daerah provinsi
Dalam pengambilalihan kelola minyak dan gas bumi bukanlah menjadi

urusan pemerintah yang absolut. Pengelolaan sumber daya alam oleh pusat seperti mengembalikan nuansa pemerintahan ke zaman sebelum reformasi, dimana daerah hanya dijadikan objek oleh pemerintah pusat, bukan subjek yang aktif mengatur dan mengurus daerahnya sendiri sesuai dengan potensi dan kondisi objektif yang dimilikinya.

Kepengurusan masalah pemerintahan daerah secara garis besar diatur dalam Pasal 18 ayat 2 dan 5 Undang-Undang Dasar 1945 yang berbunyi: (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan; (5) pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.

Menurut tim kuasa hukum Bupati Kabupaten Donggala merasa keberatan dengan diberlakukannya pasal ini. Dalam ringkasan permohonan perkara Nomor 136/PUU-XIII/2015, sebagai berikut:

1. Pemohon adalah Bupati Kabupaten Donggala dan bertindak selaku Kepala Pemerintah Daerah;
2. Bahwa menurut Pemohon, muatan UU 23/2014 mengandung kerancuan karakteristik, diantaranya Pasal 14 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 15 ayat (1) dan lampiran yang memberikan penegasan mengenai pembagian tugas pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah;
3. Pasal 14 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 15 ayat (1), serta lampiran UU 23/2014 telah memangkas hak-hak serta kewenangan pemerintah kabupaten dalam mengelola sumber daya alam yang berada di dalam wilayah kabupaten yang dapat diandalkan sebagai sumber pendapatan daerah serta urusan-urusan yang sifatnya strategis bagi wilayah kabupaten tersebut, dan hal tersebut bertentangan dengan Pasal 18 UUD 1945.
4. Bahwa urusan pemerintahan yang diatur dalam Bab IV UU 23/2014 terdiri dari klasifikasi urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum.
5. Bahwa menurut Pemohon, penjabaran porsi urusan pemerintahan justru diceraikan melalui materi muatan dalam Pasal 14 ayat (1) dan ayat (3), Pasal 15 ayat (1), serta lampiran UU 23/2014 dan kemudian menimbulkan kerancuan dengan kesan menggeserkan hak-hak konstitusional urusan pemerintahan daerah melalui penghalusan bahasa “pembagian urusan pemerintahan konkuren” sebagaimana pengertiannya ditegaskan dalam Pasal 11 ayat (1), (2), dan (3) UU 23/2014 yang berimbas pada ketentuan Pasal 12 ayat (3) UU 23/2014 dengan penegasan yang dicerminkan dalam Pasal 13 ayat (1) s/d ayat

(4), sehingga berimbas pula pada pengatur yang dirumuskan dalam Pasal 14 ayat (1) dan (3), Pasal 15 ayat (1) beserta lampiran UU 23/2014.

Dalam ketentuan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, antara lain, ditegaskan bahwa pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Penegasan ini menjadi dasar hukum bagi seluruh Pemerintah Daerah untuk menjalankan roda pemerintahan secara lebih leluasa dan bebas serta sesuai dengan kebutuhan, kondisi, dan karakteristik daerahnya masing-masing, kecuali untuk urusan pemerintahan yang bersifat absolut.

C. Konsep Ideal Otonomi Daerah terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia

Bangsa Indonesia telah menempuh perjalanan yang cukup panjang dalam menjalankan roda pemerintahan yang berlandaskan kedaulatan rakyat, proses perjalanan tersebut telah berulang kali melakukan perbaikan, khususnya pengaturan sistem pemerintahan termasuk juga dipemerintahan daerah, terbukti dengan beberapa kali melakukan perubahan atau perkembangan undang-undang yang mengatur pemerintah daerah. Perubahan tersebut oleh para pembuat undang-undang dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan kemaslahatan umum. Walaupun dalam proses pembuatan undang-undang tersebut terkadang terdapat kepentingan suatu golongan yang hal itu tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat umum.

Walau bagaimanapun adanya sebuah pemerintahan tentu tidak terlepas dari ada rakyat, hal itu merupakan sesuatu yang tidak dapat dipisahkan. Dalam konsep kedaulatan, rakyat dengan pemerintahan haruslah menyatu. Tidak terpisah atau memiliki perbedaan yang sangat kontras antara kepentingan pemerintah dengan kepentingan rakyat. Menurut Yamin, yang dikutip oleh Adnan Buyung Nasution dalam buku yang berjudul “Aspirasi Pemerintah Konstitusional di Indonesia” mengemukakan pendapat bahwa, jika kita hendak mendirikan Negara

Indonesia yang sesuai dengan keistimewaan sifat an corak masyarakat Indonesia, maka negara harus berdasar atas aliran pikiran (*staatsidee*) negara yang integralistik, negara yang bersatu dengan seluruh rakyatnya, yang mengatasi seluruh golongan-golongannya dalam lapangan apapun.⁶⁷

Teori bernegara dalam cara pandang integralistik Indonesia adalah negara dibentuk sebagaimana dirumuskan di dalam alinea III pembukaan Undang-

Undang Dasar 1945, yaitu: “Atas berkat rahmat Allah Yang Maha Kuasa dan dengan didorong oleh keinginan luhur supaya berkehiupan kebangsaan yang bebas, dan seterusnya. Rumusan ini dikembangkan lebih lanjut dengan ungkapan: kedaulatan ada di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat yang mencerminkan kesatuan (integral) dengan cara musyawarah dan bukan koalisi, dimana pengambilan keputusannya dapat mufakat, suara terbanyak, dan atau suara 2/3. Sebagai pelaksana gerak kenegaraan ditunjuklah seorang Mandataris Majelis Permusyawaratan

⁶⁷ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1956-1959*, (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 2001), hlm. 91

Rakyat.⁶⁸ Demikian dasar utama pencerminan Ideologi Pancasila yang bersifat kekeluargaan pada hidup kenegaraan bangsa Indonesia.

Kedaulatan rakyat di Indonesia sangat dijunjung tinggi, oleh karena itu pemerintah sejatinya adalah pelayan bagi rakyat, didalam kekuasaan suatu Negara yang dijalankan oleh pemerintahan dari pusat hingga pemerintahan daerah mempunyai kedaulatan masing-masing dan hal tersebut dijamin oleh konstitusi. Asas kedaulatan rakyat ini terdapat dalam pembukaan Undang

Undang Dasar 1945 yang menyebutkan sebagai berikut: “Maka disusunlah

Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam Undang Undang Dasar Negara Indonesia, yang berkedaulatan rakyat...” Asas ini menghendaki agar setiap tindakan dari Pemerintah harus berdasarkan kemauan rakyat (bukan anggota parpol yang menang atau sedang berkuasa) dan pada akhirnya harus dapat dipertanggungjawabkan kepada rakyat-rakyatnya melalui wakil-wakilnya.

Dalam hubungan ini perlu kita resapi kembali penegasan Bung Hatta tentang hakekat kedaulatan rakyat dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintah di daerah, yang dikemukakan dalam konprensi pamongpraja di Solo, 7

Februari 1946, yang antara lain sebagai berikut:⁶⁹ “Wujud kedaulatan rakyat sebagai pernyataan daripada pemerintahan rakyat ialah bahwa rakyat dalam keadaan seluruhnya atau dalam bagian-bagiannya memerintah dirinya sendiri”

Jika dikaji lebih mendalam inilah aspek lain dari dampak Ideologi Pancasila pada kehidupan bernegara bangsa Indonesia yang harus dibudayakan. Pada pemikiran ini dihindarkan penggunaan pengertian *penguasa* yang

⁶⁸ Zulkifly Hamid, *Pengantar Ilmu Politik*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 195

⁶⁹ Bung Hatta dalam Sujamto, *Cakrawala Otonomi Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1993), hlm.

28 ⁸⁰ Zulkifly Hamid, *Pengantar Ilmu Politik*, *op.cit*, hlm. 196

mencerminkan adanya yang dikuasai, *pemerintah* yang mencerminkan adanya yang memerintah dan diperintah, serta pengertian *kekuasaan*, kesemuanya mencerminkan dualisme dalam bernegara. Kekuasaan belaka ditolak oleh Undang-Undang Dasar 1945, melainkan harus didasarkan pada hukum yang menumbuhkan pengertian kewenangan yang mencerminkan kewibawaan atas hukum.⁸⁰

Ini membawa konsekuensi pada hidup kenegaraan yang dirumuskan oleh para pembentuk Undang-Undang Dasar 1945, dengan rumusan: “Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum dan tidak berdasarkan kekuasaan belaka, dan pemerintah berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar) dan tidak bersifat absolutism (kekuasaan yang tidak terbatas).”⁷⁰

Jika dilihat dari sudut pandang hukum, negara sebagai pencipta dan penegak hukum di dalam segala kegiatannya harus tunduk kepada hukum yang berlaku. Dalam arti ini hukum membawahkan negara. Berdasarkan pengertian bahwa hukum itu bersumber pada kesadaran hukum rakyat seperti dikemukakan oleh Krabbe, sehingga hukum mempunyai wibawa yang tidak berkaitan dengan seseorang (*impersonal*), berkembanglah teori “kedaulatan hukum, “*rule of law*”, “negara hukum”, dan sebagainya.⁷¹

Dalam asas negara hukum atau *rechtsstaat* mengenal konsep pembagian kekuasaan, seperti yang dikemukakan Freidrich Julius Stahl yang diilhami oleh

⁷⁰ *Ibid*, hlm 196

⁷¹ Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-dasarnya*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 181

Immanuel Kant. Menurut Stahl, unsur negara hukum (*rechtsstaat*) adalah:⁷²

1. Perlindungan hak-hak asasi manusia;
 2. Pemisahan atau pembagian kekuasaan untuk menjamin hak hak itu;
 3. Pemerintahan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan; dan
 4. Peradilan administrasi dalam perselisihan
- Stahl menambahkan dua unsur lain dari apa yang dikembangkan oleh

Kant, yakni setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan undangundang dan adanya administrasi yang berdiri sendiri. Hal itu dilatarbelakangi oleh kenyataan bahwa dengan perkembangan zaman, faham hukum liberal yang melarang campur tangan pamarintah dalam urusan kesejahteraan masyarakat sebagaimana diuraikan diatas tidak mungkin dipertahankan lagi.⁷³

Pada saat yang hampir bersamaan, muncul pula konsep negara hukum (*the rule of law*), yang lahir dalam naungan sistem hukum *common law*. Unsur-unsur *the rule of law* adalah sebagai berikut:⁷⁴

1. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of law*), yaitu tidak ada kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum.
2. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat.
3. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (dinegara lain oleh undang-undang dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Dalam perkembangannya konsep Negara hukum tersebut, kemudian mengalami penyempurnaan, yang secara umum dapat dilihat diantaranya:⁸⁶

⁷² Mirriam Budiardjo dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2002), hlm. 3

⁷³ Sunarto, *Pengantar Hukum Tata Negara*, (Yogyakarta: Magnum Pustaka Utama, 2015), hlm. 194

⁷⁴ Mirriam Budiardjo dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, op.cit., hlm.3-4 ⁸⁶*Ibid*, hlm. 4-5

1. Sistem pemerintahan negara yang didasarkan atas kedaulatan rakyat;
2. Bahwa pemerintah dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya harus berdasar atas hukum atau Peraturan Perundang-undangan;
3. Adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (warga negara)
4. Adanya pembagian kekuasaan dalam negara;
5. Adanya pengawasan dari badan-badan peradilan (*rechtterlijkecontrole*) yang bebas dan mandiri, dalam arti lembaga peradilan tersebut benar-benar tidak memihak dan tidak berada dibawah pengaruh eksekutif;
6. Adanya peranan yang nyata dari anggota-anggota masyarakat atau warga negara untuk turut serta mengawasi perbuatan dan melaksanakan kebijaksanaan yang dilakukan oleh pemerintah;
7. Adanya sistem perekonomian yang dapat menjamin pembagian yang merata sumberdaya yang diperlukan bagi kemakmuran warga negara.

Perumusan unsur-unsur negara hukum ini tidak terlepas dari falsafah dan sosio-politik yang melatarbelakanginya, terutama pengaruh falsafah individualisme, yang menempatkan individu atau warga negara sebagai *primus inter pares* dalam kehidupan bernegara. Oleh karena itu, unsur pembatasan kekuasaan negara untuk melindungi hak-hak individu menempati posisi yang signifikan. Semangat membatasi kekuasaan negara ini semakin kental setelah munculnya adagium yang sangat populer dari Lord Acton, yaitu “*Power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely*”. Model negara hukum seperti ini berdasarkan catatan sejarah dikenal dengan sebutan *demokrasi konstitusional*, dengan ciri bahwa pemerintahan yang demokratis adalah pemerintah yang terbatas kekuasaannya dan tidak dibenarkan bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Pembatasan-pembatasan atas kekuasaan tercantum dalam konstitusi, sehingga sering disebut “pemerintah berdasarkan konstitusi” (*constitutional government*).⁷⁵

⁷⁵ *Ibid*, hlm. 6

Indonesia sebagai bangsa yang majemuk perlu diatur mengenai pembagian kekuasaan, kerana sejatinya apabila kekuasaan yang terpusat pada satu orang atau satu golongan tanpa didukung oleh rakyat yang “sadar” akan menimbulkan kekuasaan yang sewenang-wenang. Kekuasaan yang absolut dapat membutakan hati manusia. Apabila penguasa terlalu mengekakang dalam urusan

pemerintahan, rakyat merasa terkekang oleh aturan pemerintah yang tidak sesuai kultur sosiologis serta geografis masyarakat di suatu daerah hal itu akan menimbulkan konflik didaerah daerah seperti melihat sejarah aceh dan juga Maluku yang kurang diperlakukan sebagai subjek dalam sebuah negara.

Dalam konteks otonomi daerah pemebagian kekuasaan diperlukan agar meminimalisir kesewenang-wenangan yang kemungkinan besar dapat dilakukan pusat kepada daerah. Warga daerah setempat lah tentu lebih memahami unsure geografis, sosial dan budaya setempat ketimbang pemerintah pusat yang tidak tinggal didaerah. Mengambil pelajaran dari hadist rosul yang berbunyi “Kamu lebih mengetahui urusan duniamu.”(H.R. Muslim, no. 2363)

Masyarakat daerah yang hidup tumbuh dan berkembang biak dialamnya sudah sejak lama tentu lebih mengetahui urusan mengenai dunianya/alamnya/struktur geografis sosiologis serta psikologis tempat dirinya hidup. Sehingga dalam hal ini pemerintah tidak bisa menyamaratakan seluruh daerah bagian harus sama dengan pusat. Akan terjadi ketimpangan apabila kondisi geografis dan sosial yang berbeda-beda tersebut harus menyeragamkan

dengan pusat. Oleh karena itu pembagian kekuasaan perlu, asalkan tidak bertentangan dengan kewenangan absolut pemerintah pusat.

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, berdasarkan penjelasan dinyatakan bahwa, daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah yang bersifat otonom (*streek end rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah 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 pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.⁷⁶

Dalam teritorial negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturen delandchappen* dan *volksgemeen schappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan karena dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa dan segala peraturan negara mengenai daerah-daerah itu akan mengingat hak-hak asal-usul daerah tersebut.⁷⁷

Dalam Pasal 18A Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, diamanatkan tentang hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota, antara provinsi, kabupaten

⁷⁶ Siswanto Sunaryo, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, op.cit., hlm. 1

⁷⁷ *Ibid*, hlm 1

serta kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Disamping itu, sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Begitu juga dalam pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dinyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.⁷⁸

Baik secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru pemerintah daerah dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, memuat berbagai paradigma baru dan arah politik pemerintahan daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut tampak dari prinsip-prinsip dan ketentuan yang dikutip dari MPR RI, "Panduan Dalam Memasyarakatkan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945", sebagai berikut:⁷⁹

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat 2). Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Prinsip baru dalam pasal 18 (baru) lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai suatu pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi unsure pemerintahan sentralisasi dalam pemerintahan daerah. Gubernur, Bupati, dan Walikota semata-mata sebagai penyenggara daerah otonomi di daerah.

⁷⁸ Yuswalina, Kun Budiarto, *Hukum Tata Negara di Indonesia*, op.cit., hlm. 147-148

⁷⁹ *Ibid*, hlm. 148

2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (pasal 18 ayat 5). Meskipun secara historis Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, yang terjadi adalah penyempitan otonomi daerah menuju sentralisasi. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menghindari pemberian otonomi menuju sentralisasi, maka sangat tepat, pasal 18 baru menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat.
3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat 1). Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi tidak harus seragam (*uniformitas*). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh sebgaimana yang diselenggarakan pusat.
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat 2). Yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat seperti desa, marga, nagari, gampong, meusanah, huta, negorij dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat bersifat teritorial atau genealogis yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang apat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak kedalam atau keluar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tapi juga dihormati, artinya mempunyai hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintah lain seperti kabupaten dan kota. Pengakuan dan penghormatan itu diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisional masih nyata ada dan berfungsi (hidup), sesuai dengan prinsip negara kesatuan.

Pembatasan ini perlu, untuk mencegah tuntutan seolah-olah suatu masyarakat hukum masih ada sedangkan kenyataan telah sama sekali berubah atau terhapus, antara lain karena terserap pada satuan pemerintahan lainnya. Juga harus tunduk pada prinsip negara kesatuan.

5. Prinsip mengakui dan menghormati pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat 1). Ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan bersifat khusus atau istimewa (baik di tingkat provinsi, kabupaten dan kota, atau desa).
6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat 3). Hal ini telah teraliensasi dalam pemilihan umum anggota DPRD tahun 2004. Gubernur, Bupati, dan Wali Kota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
7. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat 2). Prinsip ini diterjemahkan dalam Undang-Undang

Nomor 32 Tahun 2004 jo. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dengan menyatakan, bahwa hubungan itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, an sumber daya lainnya, yang dilaksanakan secara adil dan selaras (Pasal 2 ayat 5 dan 6).

