

**Peranan DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten  
Karanganyar Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja  
Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh Gelar Sarjana (Strata-  
1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia  
Yogyakarta



Disusun oleh :

**SEPTIAN ANDI NUGROHO**

**Nomor Mahasiswa : 04410020**

**Program Studi : ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2008**

**PERANAN DPRD DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH  
KABUPATEN KARANGANYAR NOMOR 23 TAHUN 2006 TENTANG  
ORGANISASI DAN TATA KERJA KANTOR PELAYANAN TERPADU  
KABUPATEN KARANGANYAR**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi Untuk diajukan ke muka Tim

Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/ Pendaran

pada tanggal,



Yogyakarta,

Dosen Pembimbing Skripsi

( Drs. Muntoha, S.H., M.Ag. )

## ABSTRAK

Studi ini bertujuan untuk mengetahui tentang proses pembentukan Peraturan Daerah Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu dan sejauh manakah peranan DPRD dalam pembentukan perda ini serta kendala-kendala yang dihadapi dalam pembentukan Perda Nomor 23 Tahun 2006. Rumusan masalah yang diajukan adalah : Bagaimanakah peranan DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar ? dan Kendala-kendala apa yang dihadapi DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar ? data dalam penelitian ini diperoleh dengan Wawancara pihak yang terkait langsung dengan obyek yang diteliti, Studi kepustakaan, yakni dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan atau literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian, Studi dokumentasi, yakni dengan mengkaji beberapa dokumen resmi institusional yang berupa risalah sidang dan lain-lain yang berhubungan dengan permasalahan penelitian. Metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan yuridis yaitu pendekatan dari sudut pandang menurut ketentuan hukum atau perundang-undangan yang berlaku. Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif , yaitu data yang diperoleh disajikan deskriptif dan dianalisis secara kualitatif (content analysis) dengan langkah-langkah : Data penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian, hasil kualifikasi data selanjutnya disistematisasikan, kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan. Dari hasil studi ini di peroleh kesimpulan bahwa, fungsi legislasi DPRD telah dilaksanakan dengan baik, dan sesuai dengan peraturan tata tertib DPRD Kabupaten Karanganyar, meskipun masih banyak terdapat kekurangan. Peranan DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar sangat besar dibuktikan dengan usulan-usulannya yang sangat bermanfaat bagi pembentukan Perda ini. Banyak pula ditemukan kendala-kendala baik secara teknis maupun non teknis.

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN MOTTO .....	iii
KATA PENGANTAR .....	iv
ABSTRAK.....	viii
<b>DAFTAR ISI</b>	
<b>BAB I     PENDAHULUAN</b>	
A. Latar belakang masalah,.....	1
B. Rumusan masalah,.....	5
C. Tujuan penelitian,.....	5
D. Tinjauan pustaka,.....	6
E. Metode penelitian,.....	10
F. Sistematika Penulisan,.....	12
<b>BAB II     TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI DAN PEMERINTAHAN DAERAH</b>	
A. Arti Dan Perkembangan Demokrasi.....	14
B. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah .....	22
B.1. Pemerintah Dan Pemerintahan.....	22
B.2. Pemerintahan Daerah.....	34
B.3. Asas-Asas Pemerintahan Daerah.....	40

B.3.1. Asas Otonomi.....	40
B.3.2. Asas Tugas Pembantuan.....	45
C. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	48
D. Peraturan Daerah.....	58
<b>BAB III PERANAN DPRD DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 23 TAHUN 2006 TENTANG ORGANISASI DAN TATA KERJA KANTOR PELAYANAN TERPADU KABUPATEN KARANGANYAR (TERKAIT DENGAN PROSEDUR DAN TATA CARA PEMBAHASAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH)</b>	
A. Proses pembentukan Peraturan Daerah Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar.....	71
B. Peran Fraksi di DPRD dalam Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di bidang Pelayanan Publik di Kabupaten Karanganyar.....	79
C. Kendala-kendala yang di hadapi DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar. .....	88
<b>BAB IV PENUTUP</b>	
A. Kesimpulan,.....	92
B. Saran.....	94
<b>DATAR PUSTAKA .....</b>	<b>95</b>

## KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, dengan memanjatkan rasa puji dan syukur kehadirat Allah SWT atas segala rahmat dan karunia yang telah diberikan oleh-Nya, hingga penulis dapat menyelesaikan skripsi dengan judul “Peranan DPRD Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar” Skripsi ini disusun guna melengkapi tugas untuk memenuhi persyaratan guna menyelesaikan studi Program Strata Satu (S1) Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Penyusunan skripsi ini tidak tidak mungkin terwujud tanpa adanya dorongan, bimbingan dan bantuan baik materiil ataupun psikis dari berbagai pihak, maka untuk itu penulis ingin mengucapkan rasa terima kasih yang sangat kepada yang terhormat:

1. Bapak Prof. Dr. Edy Swandi Hamid, selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Bapak Dr. Mustqiem S.H., M.Si, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag. selaku Dosen pembimbing yang dengan kesabaran dan ketelatenan memberikan bimbingan dan pengarahan demi kesempurnaan dan selesainya penyusunan skripsi ini.

4. Seluruh Dosen yang selama ini telah mencurahkan ilmu yang sangat bermanfaat bagi penulis.
5. Seluruh karyawan Fakultas Hukum Tercinta, terutama karyawan bagian referensi, perpustakaan, dan Ibu wiwik dari bagian pengajaran, terima kasih atas segala kemudahan dan bantuan yang sangat-sangat penulis butuhkan.
6. Hj. Rina Iriani Sri Ratnaningsih. S,Pd. M.Hum. selaku Bupati Karanganyar yang memberikan ijin kepada penulis untuk menyusun penelitian ini.
7. Drs. Juliatmono selaku ketua DPRD Kabupaten Karanganyar, Toni Hatmoko, S.E., MM, selaku anggota DPRD Kabupaten Karanganyar dari fraksi Golkar yang telah memberikan masukan dan kesempatan menimba ilmu kepada penulis dalam menyusun karya tulis ini.
8. Drs. Achmad Safari, selaku Sekertaris DPRD Kabupaten Karanganyar yang telah membimbing serta memberikan banyak masukan dan literatur yang sangat berguna untuk penyusunan karya tulis ini.
9. Anak Buto, from the old until the young : Poni (You have loyalty in your religion but you must correct your speech), Basuki (Tank's for your help, because without your help certainly I can't finish this minithesis), Doris (until this day, I always amazed with your plan for your live in the future), Yudi (You have a difference, but in your difference you have many special quality), Azar ("Only one message about the meaning of friend and sentiment"), Yoga (Respect for this lucky guy, and always be a sailorman all at once a gentle

man), Arif Yoga (I want to call you, the redeemer of "..."), Abel (be a betterman). Entah merasa atau tidak, kalian telah memberikan motivasi yang besar buat aku selama ini. Kalau aku diijinkan untuk menjadi “ *Orang Besar* ” akan aku berikan kesempatan bagi kalian untuk memimpin fasilitas-fasilitas publik di Negri ini.

10. Teman-teman dari Kos Man-kid : Fida (Jika sesuatu yang baru rasanya menyakitkan, kembalilah pada yang lama), Dian (Terima kasih untuk selalu kagum kepadaku), Nofia (Mbak Titi kamal, terima kasih untuk smsmu yang selalu memuja-muja aku), Nika (Terima kasih untuk doa dan dukungannya,), Mieta (Terima kasih untuk dukungannya,)
11. Teman-teman KKN unit 65 yang masih setia memberikan support; Echa, Ari, Friska, Yuli, Desi, dan temen-temen yang lain,
12. Rekan-rekan SOBAT (Solidaritas Dua Ribu Empat) Nena Ndut, Riska Momot, Tante Wie’ , Baskoro, Toni, Ucok, Bowo, Adit, Mondol, Dana, Rusdi, Jaya, Ganie, dan ;
13. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah membantu dalam penyelesaian skripsi ini.

Penulis menyadari dengan sepenuhnya bahwa skripsi ini jauh dari sempurna, maka oleh karena itu penulis sangat mengharapkan saran serta kritik yang sifatnya membangun demi sempurnanya skripsi ini.

Akhir kata, semoga skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi penulis pribadi maupun bagi para pembaca pada umumnya, serta dapat memberikan sumbangsih terhadap pembangunan hukum di Indonesia.

Yogyakarta, 22 Januari 2008

Penulis,

**Septian Andi Nugroho**



## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. LATAR BELAKANG MASALAH**

Indonesia merupakan negara yang sedang mengalami perubahan dalam hubungan antara pusat dengan daerah, yaitu antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah telah membuka lintasan baru bagi pemerintahan provinsi dan kabupaten untuk mengambil tanggung jawab yang lebih besar dalam pelayanan umum kepada masyarakat setempat, dan untuk mengatur rumah tangganya sendiri, hal ini merupakan wujud nyata dari proses Otonomi daerah

Otonomi bukanlah sebuah proses kemerdekaan daerah yang dalam arti kemerdekaan (kedaulatan yang terpisah), atau otonomi tidak dapat diartikan sebagai adanya kebebasan penuh secara absolut dari suatu daerah (absolute onafhankelijksheid) karena otonomi adalah suatu proses untuk memberikan kesempatan kepada daerah untuk bisa berkembang sesuai dengan potensi yang mereka miliki. Dengan demikian, otonomi daerah harus bermakna sebagai jalan untuk mengoptimalkan segala potensi lokal, baik alam, lingkungan maupun kebudayaan. Dan optimalisasi bukanlah merupakan suatu eksploitasi, melainkan merupakan sebuah proses yang memungkinkan daerah bisa mengembangkan diri, dan kehidupan masyarakat daerah menjadi lebih baik.<sup>1</sup> Apabila dirunut lebih jauh maka hal tersebut sesuai dengan amnat Undang-Undang dasar 1945, dimana pada era reformasi ini daerah diberikan wewenang seluas-luasnya untuk mengatur daerah berdasarkan asas desentralisasi dan asas tugas pembantuan.

---

<sup>1</sup> Tim Lapera, *Otonomi Pemberian Negara, Kajian Kritis Atas Kebijakan Otonomi Daerah*, Lapera Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm154-155.

Pelaksanaan otonomi daerah tidak terlepas dari adanya Demokrasi, negara Republik Indonesia selama ini menjalankan praktek demokrasi perwakilan atau disebut demokrasi tidak langsung . Demokrasi perwakilan atau disebut juga demokrasi perwakilan adalah suatu sistem politik dengan memberikan hak kepada rakyatnya secara tidak langsung atau melalui para wakilnya untuk ikut serta melakukan kegiatan kenegaraan dibidang politik.<sup>2</sup> Salah satu institusi yang menunjukkan pelaksanaan demokrasi tidak langsung adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (selanjutnya disebut DPRD) sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah.

Dalam melaksanakan proses otonomi daerah komunitas-komunitas lokal perlu dilibatkan oleh masing-masing pemerintahan kabupaten/kota, antara lain; DPRD , Kepala Daerah /Wakil Kepala Daerah, Perangkat Daerah untuk menjamin proses desentralisasi secara lebih baik dan bertanggung jawab, dimana mereka adalah sebagai institusi yang memiliki peranan besar dalam mensukseskan otonomi daerah.

Selama ini DPRD dalam negara Republik Indonesia ditempatkan sebagai bagian dari pemerintah daerah, akibatnya DPRD menjadi tidak mandiri dan berada dibawah dominasi pemerintahan daerah.<sup>3</sup> Optimalisasi peran DPRD sebagai penyalur aspirasi masyarakat dan fungsi legislasi di daerah diharapkan dapat dilaksanakan lebih baik dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang di dalamnya mengatur pula tentang tugas, kewenangan, hak dan kewajiban dari anggota DPRD . Tentunya optimalisasi peran DPRD dalam hal ini harus didukung oleh pemerintahan daerah sebagai pelaksana kebijakan di daerah Otonom.

---

<sup>2</sup> Toto Pandoyo, *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, Proklamasi Dan Kekuasaan MPR*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm.90.

<sup>3</sup> Rozali Abdulah, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Ctk. Keempat, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta,2003,hlm.7.

Karanganyar sebagai salah satu kabupaten di Jawa Tengah yang melaksanakan proses otonomi daerah mencoba untuk mengoptimalkan fungsi legislasi DPRD dalam pembuatan sebuah Peraturan daerah yang mengatur tentang organisasi dan tata kerja kantor pelayanan terpadu yang merupakan lembaga teknis daerah dan termasuk salah satu unsur perangkat daerah sebagai wujud nyata dari proses otonomi berdasar pada asas desentralisasi dan asas tugas pembantuan, yang pada akhirnya terbentuk Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar. Permasalahan yang akan diketengahkan disini adalah tentang seberapa jauh peranan DPRD dalam pembentukan Perda tersebut, karena “Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam melaksanakan tugasnya dilengkapi dengan hak-hak inisiatif dan hak melakukan perubahan. Bahkan persetujuan itu sendiri mengandung kewenangan menentukan (decicive), dimana tanpa persetujuan DPRD tidak akan ada peraturan daerah”.<sup>4</sup>

Dalam penggunaan hak insiatifnya anggota DPRD masih sering dibayangi dengan permasalahan sumber daya manusia di tubuh fraksi-fraksi di DPRD. Hal ini sangat berpengaruh terhadap etos kerja DPRD itu sendiri, keterbatasan kemampuan anggota DPRD terutama dalam pengusulan sebuah Perda ini antara lain meliputi latar belakang pendidikan yang rendah, tingkat pemahaman dan pengalaman yang kurang, serta tingkat kemampuan yang belum memadai sedangkan dalam pembuatan suatu perda harus benar-benar mempertimbangkan adanya prinsip muatan perda dan mempertimbangkan kebutuhan dari daerah, maksudnya sebuah perda dibuat karena benar-benar dibutuhkan oleh daerah tersebut. Permasalahan inilah yang kemudian menarik minat penulis untuk lagi-lagi meneliti tentang seberapa jauhkah peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten

---

<sup>4</sup> Abdul Latief, *Hukum Dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) Pada Pemerintah Daerah*, Ctk. Pertama, UII Press, Jakarta, 2005, hlm.60.

Karanganyar Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar.

Kewenangan DPRD ditunjukkan pula dalam penjelasan umum undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dimana disebutkan bahwa kewenangan yang ada pada Kepala Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengandung pengertian pembentukan peraturan daerah dilakukan *bersama-sama*.<sup>5</sup> dengan posisi yang sejajar ini efektifitas dari kewenangan dan kinerja dari DPRD perlu dipertanyakan. Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar, bertujuan untuk mengikuti lajur proses otonomi daerah, namun lagi-lagi perlu dipertanyakan pula tentang optimalisme peranan DPRD serta optimalisme dari Peraturan Daerah itu sendiri apakah telah sesuai dengan prinsip penyelenggaraan otonomi daerah.

Kantor pelayanan terpadu merupakan lembaga teknis daerah yang mempunyai tugas memberikan pelayanan perizinan dan non perizinan, pelayanan terpadu satu pintu adalah kegiatan penyelenggaraan perizinan dan non perizinan yang proses pengelolalannya mulai dari tahap permohonan sampai ke tahap terbitnya dokumen dilakukan dalam satu tempat, hal ini dimaksudkan sebagai suatu kemudahan dalam suatu pelayanan publik (public service), yang selanjutnya organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan peraturan daerah (Perda) dengan menetapkan pembentukan, tugas pokok, fungsi, dan struktur organisasi perangkat daerah. Penataan kelembagaan di lingkungan pemerintah daerah harus benar-benar mempertimbangkan kebutuhan daerah yang bersangkutan.<sup>6</sup> Hal tersebutlah yang merupakan salah satu alasan dibentuknya Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 23 Tahun 2006

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm.70.

<sup>6</sup> H.A.W. Widjaja, *Otonomi Dan Daerah Otonom*, Ctk. Pertama, Raja Grafindo Persada, Edisi Pertama, Jakarta, 2007,hlm.17.

Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar sekaligus menimbulkan pertanyaan, dengan ketentuan bahwa suatu perda dibentuk harus berdasarkan pada kebutuhan suatu daerah, maka penulis tertarik untuk mengetahui kendala-kendala apa yang dihadapi DPRD dalam pembentukan Perda Kabupaten Karanganyar Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar.

Berdasarkan kepada permasalahan tersebut di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pembentukan Perda Kabupaten Karanganyar Nomor 23 Tahun 2006 ini dengan judul: “PERANAN DPRD DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH KABUPATEN KARANGANYAR NOMOR 23 TAHUN 2006 TENTANG ORGANISASI DAN TATA KERJA KANTOR PELAYANAN TERPADU KABUPATEN KARANGANYAR.”

### **B. RUMUSAN MASALAH**

1. Bagaimanakah peranan DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar ?
2. Kendala-kendala apa yang dihadapi DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar ?

### **C. TUJUAN PENELITIAN**

Dalam suatu penelitian pasti memiliki arah dan tujuan yang pasti dan jelas. sebab tanpa suatu arah dan tujuan tidak akan dapat memberikan kegunaan dan kemanfaatan. Berdasarkan latar belakang dan permasalahan yang akan diteliti, maka penelitian ini memiliki tujuan sebagai berikut :

- a) Untuk mengetahui tentang seberapa jauh peranan DPRD dalam pembentukan suatu Peraturan Daerah, khususnya Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar.
- b) Untuk mengetahui kendala-kendala apa yang di hadapi DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar

### **E. TINJAUAN PUSTAKA**

Dalam era reformasi sekarang ini, pemerintah diisyaratkan untuk lebih responsif dan inovatif serta berkompentensi tinggi untuk secara langsung berhadapan dengan tantangan dan peluang globalisasi, khususnya di negara berkembang seperti indonesia. Salah satu faktor utama dalam kondisi itu adalah lembaga legislatif yang oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah diberi peranan yang signifikan untuk mengupayakan terwujudnya daerah yang maju serta masyarakat yang sejahtera dan berdaulat.

Pengertian demokrasi dapat disamakan dengan pengertian kerakyatan, dalam hal ini berarti adanya hak rakyat suatu negara untuk aktif dalam kegiatan-kegiatan kenegaraan di bidang politik. Jadi suatu negara dikatakan demokratis apabila rakyat negara tersebut memperoleh hak untuk melakukan kegiatan-kegiatan kenegaraan di bidang politik.<sup>7</sup> Negara Republik Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut sistem demokrasi, khususnya demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung. Demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung adalah suatu sistem politik dengan memberikan hak kepada rakyatnya secara tidak langsung atau dengan

---

<sup>7</sup> Toto Pandoyo, *op.cit*, hlm 85.

melalui para wakilnya untuk ikut serta melakukan kegiatan kenegaraan dibidang politik.<sup>8</sup>

Disamping hal tersebut terdapat prinsip-prinsip otonomi daerah antara lain :<sup>9</sup>

1. Penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik kepada daerah kecuali untuk bidang keuangan dan moneter, politik luar negeri, peradilan, pertahanan, keagamaan serta beberapa bidang kebijakan pemerintahan yang bersifat strategis nasional maka pada dasarnya semua bidang lain dapat di desentralisasikan.
2. Penguatan peran DPRD dalam pemilihan kepala daerah dan kewenangan DPRD dalam menilai keberhasilan atau kegagalan kepemimpinan kepala daerah harus dipertegas. Pemberdayaan fungsi-fungsi DPRD dalam bidang legislasi representasi, dan penyalur aspirasi masyarakat harus dilaksanakan.
3. Pembangunan tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur setempat demi menjamin tampilnya kepemimpinan yang berkualitas tinggi dengan tingkat akseptabilitas yang tinggi pula.
4. Peningkatan efektifitas fungsi-fungsi pelayanan eksekutif melalui pembenahan organisasi dan institusi yang dimiliki agar lebih sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang telah desentralisasikan, setara dengan beban tugas yang dipikul, selaras dengan kondisi di daerah, serta lebih responsif terhadap kebutuhan daerah. Dalam kaitan ini juga, diperlukan terbangunnya sistem administrasi dan pola kepegawaian daerah yang lebih sehat dan kompetitif.
5. Peningkatan efisiensi administrasi keuangan daerah serta pengaturan atas sumber-sumber pendapatan negara dan daerah, pembagian revenue (pendapatan) dari sumber penerimaan yang berkaitan dengan kekayaan alam, pajak dan retribusi serta tata cara dan syarat untuk pinjaman dan obligasi daerah.
6. Perwujudan desentralisasi fiskal melalui pembesaran alokasi subsidi dari pemerintah pusat yang bersifat block grant, pengaturan pembagian sumber-sumber pendapatan daerah, pemberian keleluasaan kepada daerah untuk menetapkan prioritas pembangunan serta optimalisasi upaya pemberdayaan masyarakat melalui lembaga-lembaga swadaya pembangunan yang ada.
7. Pembinaan dan pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai lokal yang bersifat kondusif terhadap upaya memelihara harmoni sosial sebagai suatu bangsa. Untuk menjamin suksesnya pelaksanaan konsep otonomi daerah tersebut, sekali lagi diperlukan komitmen yang kuat dan kepemimpinan yang konsisten dari pemerintah pusat, dari daerah diharapkan lahirnya pemimpin-pemimpin yang demokratis, DPRD yang mampu menjembatani antara tuntutan rakyat dengan kemampuan pemerintah, organisasi masyarakat yang mampu memobilisasi dukungan terhadap kebijakan ekonomi yang berpihak pada pembukaan lapangan pekerjaan dan kemudahan berusaha, serta berbagai pendekatan sosial dan budaya yang secara terus menerus menyuburkan harmoni dan solidaritas antar warga.

Otonomi daerah merupakan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga yang melekat baik pada negara kesatuan maupun negara-negara federasi. Di

<sup>8</sup> *Ibid.* hlm 90.

<sup>9</sup> Syaukani. HR, Afan Gafar, M. Ryas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Ctk. Ketiga, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm.175.

dalam negara kesatuan otonomi daerah lebih terbatas daripada di negara yang berbentuk federasi. Kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri di daerah kesatuan meliputi segenap kewenangan pemerintah daerah kecuali beberapa unsur yang dipegang oleh pemerintah pusat.<sup>10</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud UUD 1945. Sedangkan bupati atau wali kota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah dan sebagai unsur penyelenggara pemerintah memiliki tugas dan wewenang yang dimuat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam pasal 42 ayat 1 yaitu :

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri Bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
- e. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
- f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian Internasional di daerah;
- g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
- h. Meminta laporan keterangan pertanggung jawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- i. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
- j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;

---

<sup>10</sup> J.Kaloh, *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 2002, hlm.3.

- k. Memberikan persetujuan terhadap rancangan kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang tidak membebani masyarakat dan daerah.

Untuk dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya, kepada DPRD diberikan beberapa hak, pasal 43 ayat 1, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan adanya hak :

- a. Interpelasi;
- b. Angket;
- c. Menyatakan pendapat.

Harapan yang positif dari penguatan atau pemberdayaan terhadap DPRD adalah diharapkan DPRD dapat lebih aktif dalam menangkap yang di keluarkan masyarakat dan kemudian mengadopsinya dalam berbagai kebijakan publik di daerah bersama dengan gubernur, bupati, dan walikota.

Disamping hak DPRD sebagai suatu lembaga , kepada anggota DPRD juga diberikan beberapa hak yaitu dalam pasal 44 ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyebutkan adanya hak ;

- a. Mengajukan rancangan Perda;
- b. Mengajukan pertanyaan; menyampaikan usul dan pendapat;
- c. Memilih dan dipilih;
- d. Membela diri;
- e. Imunitas; protokoler, dan
- f. Keuangan administratif.

Dalam pembentukan suatu Perda harus memperhatikan prinsip-prinsip mengenai perda yang diatur dalam UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. UU tersebut mengatur beberapa prinsip mengenai Perda yaitu terdapat dalam pasal 136 antara lain adalah sebagai berikut :

1. Perda ditetapkan Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan DPRD.
2. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi /kabupaten/kota dan tugas pembantuan.
3. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas dari masing-masing daerah.

4. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan, atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
5. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1), berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah.

Dengan semua ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, diharapkan dapat meningkatkan kinerja dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sehingga aspirasi rakyat dapat tersampaikan, hal inilah yang menjadi kontrak sosial pada saat pembentukan NKRI melalui penetapan Pancasila dan UUD 1945 sebagai landasan tertinggi dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara.

## **F. METODE PENELITIAN**

Penelitian hukum yang akan dilaksanakan penulis adalah jenis penelitian normatif. Adapun metode atau teknis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

### **1. Obyek Penelitian**

- A. Bagaimanakah peranan DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar ?
- B. Kendala-kendala apa yang dihadapi DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar ?

### **2. Nara Sumber**

- 2.1 Sekertaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar dan anggota DPRD Kabupaten Karanganyar

### 3. Sumber Data

#### A. Data primer

Data diperoleh secara langsung pada lokasi penelitian yaitu di Kantor sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar dan kantor DPRD Kabupaten Karanganyar.

#### B. Data sekunder

Yaitu data yang diperoleh melalui bahan kepustakaan. Dalam hal ini diperoleh dari beberapa literatur, hasil-hasil penelitian, peraturan perundang-undangan serta buku-buku ilmiah.

### 4. Teknik Pengumpulan Data

#### A. Data Primer

##### A.1. Wawancara

Tehnik pengumpulan data dengan cara mendapatkan keterangan atau informasi melalui proses tanya jawab secara langsung dari responden, yaitu pihak-pihak yang terkait langsung dengan obyek yang diteliti yaitu Kantor sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar dan kantor DPRD Kabupaten Karanganyar. Jenis wawancara yang penulis gunakan adalah wawancara bebas terpimpin, yaitu dengan menggunakan catatan-catatan dan kerangka-kerangka pertanyaan yang telah di tentukan pokok permasalahannya.

#### B. Data sekunder

B.1 Studi kepustakaan, yakni dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan atau literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

B.2 Studi dokumentasi, yakni dengan mengkaji beberapa dokumen resmi institusional yang berupa risalah sidang dan lain-lain yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.

## 5. Metode Pendekatan

5.1 Metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan yuridis yaitu pendekatan dari sudut pandang menurut ketentuan hukum atau perundang-undangan yang berlaku.

## 6. Analisis Data

Dilakukan secara deskriptif kualitatif , yaitu data yang diperoleh disajikan deskriptif dan dianalisis secara kualitatif (content analysis) dengan langkah-langkah sebagai berikut :

- A. Data penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian.
- B. Hasil kualifikasi data selanjutnya disistematisasikan.
- C. Data yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan.

## **G . SISTEMATIKA PENULISAN**

### **BAB I : PENDAHULUAN**

Pada awal bab ini penulis berusaha untuk memberikan gambaran awal tentang penelitian yang meliputi latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, serta metodologi yang digunakan dalam penelitian ini dan yang terakhir adalah sistematika penulisan hukum untuk memberikan pemahaman terhadap isi dari penelitian ini secara garis besar.

## BAB II :TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI DAN PEMERINTAHAN DAERAH

Pada bab ini penulis menguraikan hal-hal yang berhubungan dengan penelitian yaitu mengenai arti dan perkembangan demokrasi, Tinjauan Umum Tentang pemerintahan daerah, pemerintah dan pemerintahan, pemerintahan daerah, asas-asas pemerintahan daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam system pemerintahan daerah, dan seluk beluk mengenai mengenai Peraturan Daerah

## BAB III : PERANAN DPRD DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 23 TAHUN 2006 TENTANG ORGANISASI DAN TATA KERJA KANTOR PELAYANAN TERPADU KABUPATEN KARANGANYAR (TERKAIT DENGAN PROSEDUR DAN TATA CARA PEMBAHASAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH).

Pada bab ini disampaikan hasil pelaksanaan penelitian dan pembahasannya secara keseluruhan mengenai proses pembentukan Peraturan Daerah Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar, peran fraksi di DPRD dalam pembahasan rancangan peraturan daerah di bidang pelayanan publik di kabupaten karanganyar beserta kendala-kendala apa yang di hadapi DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar.

## BAB IV : PENUTUP

Pada bab ini akan disampaikan kesimpulan dan saran dari hasil penelitian yang diperoleh.

## **BAB II**

### **TINJAUAN UMUM TENTANG DEMOKRASI DAN PEMERINTAHAN DAERAH**

#### **A. Arti Dan Perkembangan Demokrasi**

Indonesia sebagai negara yang luas sekaligus memiliki jumlah penduduk yang sangat besar sehingga dalam pelaksanaan sistem pemerintahan memerlukan adanya lembaga yang dapat menampung aspirasi rakyat, karena peranan rakyat yang sangat besar inilah maka dapat dikatakan bahwa Indonesia adalah negara yang sangat menjunjung tinggi adanya asas demokrasi yang berbasis pada kerakyatan. Sebelumnya perlu diketahui terlebih dahulu tentang devinisi demokrasi, dimana demokrasi itu sendiri adalah sebuah bentuk kekuasaan (*cratein*) dari/oleh/untuk rakyat (*demos*).<sup>11</sup>

Demokrasi merupakan suatu bentuk pemerintahan, sebagai dasar yang dipergunakan ketatanegaraan yang berasal dari Yunani kuno. Istilah demokrasi berasal dari 2 suku kata yaitu *demos* yang berarti rakyat, dan *cratien* yang berarti pemerintah. Jadi dilihat dari segi kata-katanya demokrasi adalah pemerintahan rakyat, yang kemudian diartikan pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat.<sup>12</sup> Sistem pemerintahan rakyat ialah suatu sistem pemerintahan dimana yang menyelenggarakan pemerintahan adalah rakyat atau setidaknya rakyat diikutsertakan dalam masalah-masalah pemerintahan. Dalam bahasa asing sistem pemerintahan yang demikian disebut dengan “democracy” (demokrasi, demokratie). Bangsa Indonesia sendiri lazim menyebutnya dengan Demokrasi.<sup>13</sup>

Dalam perkembangannya, ketika kehidupan memasuki skala luas tidak lagi berformat lokal, maka demokrasi sebagai wujud partisipasi langsung dari rakyat tidak

---

<sup>11</sup> Soemarsono, *Pendidikan Kewarganegaraan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2001, hlm 19.

<sup>12</sup> S. Haryono, R.M. Murtoyo, Mujiono, Prabowo Utomo, *Ilmu Negara*, Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia, Universitas Sebelas Maret Surakarta. 1997, hlm 90.

<sup>13</sup> Joenarto. *Demokrasi Dan Pemerintahan Negara*. Bumi Aksara. Ctk Kedua. Jakarta. 1984. hlm 18.

mungkin lagi untuk dilakukan, maksudnya adalah tidak semua warga negara dapat langsung terlibat dalam perwakilan. Hanya mereka yang karena sebab tertentu, seperti kemampuan membangun pengaruh dan menguasai suara politik yang terpilih sebagai wakil. dan tentunya dalam melaksanakan tugasnya para wakil rakyat tersebut mengemban tanggung jawab yang besar yaitu tanggung jawab kepada rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi.

Seiring dengan perkembangan jaman yang semakin maju, demokrasi pun mengalami perkembangan dalam pelaksanaannya, perkembangan tersebut antara lain sebagai berikut ;<sup>14</sup>

1. Mula-mula pemerintah demokrasi dilaksanakan secara langsung, artinya seluruh rakyat dapat secara langsung ikut melaksanakan pemerintahan dalam negara atau minimal ikut menentukan jalannya bernegara, dimana rakyat dapat memilih secara langsung pemimpin negara dan rakyat secara langsung pula mengawasi jalannya pemerintahan negara
2. Kemudian pemerintahan demokrasi dilaksanakan secara tidak langsung atau terkenal dengan sebutan pemerintahan demokrasi perwakilan. Dimana rakyat tidak mungkin lagi secara langsung ikut dan mencampuri urusan pemerintahan negara, melainkan melalui suatu cara perwakilan rakyat.

Negara Republik Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut sistem demokrasi, khususnya demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung. Demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung adalah suatu sistem politik dengan memberikan hak kepada rakyatnya secara tidak langsung atau dengan melalui para wakilnya untuk ikut serta melakukan kegiatan kenegaraan dibidang politik.<sup>15</sup>

Dalam perkembangan demokrasi di dunia ada banyak mengenal tipe-tipe dari demokrasi modern, antara lain sebagai berikut:<sup>16</sup>

1. Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat yang presentatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan secara tegas, atau sistim presidensial.

<sup>14</sup> S. Haryono, R.M. Murtoyo, Mujiono, Prabowo Utomo, *op.cit.*, hlm. 91.

<sup>15</sup> *Ibid.* hlm 90.

<sup>16</sup> Soehino, *ilmu Negara*, Ctk.Ketiga, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm 243.

2. Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan, tetapi diantara badan-badan yang disertai kekuasaan itu, terutama antara badan legislatif dengan badan eksekutif, ada hubungan yang bersifat timbal balik, saling mempengaruhi, atau sistem parlementer.
3. Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan, dan dengan kontrol secara langsung dari rakyat, yang disebut sistem referendum, atau sistem badan pekerja.

Ad 1. Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat yang presentatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan secara tegas, atau sistem presidensial.

Sistem pemisahan kekuasaan juga disebut sistem presidensial seperti di Amerika Serikat. Dalam sistem ini pemerintah tidak bertanggungjawab kepada lembaga perwakilan. Jadi ada pemisahan (*separation*) kekuasaan antara lembaga eksekutif dengan kekuasaan legislatif. Kekuasaan eksekutif dijalankan oleh presiden yang dipilih oleh rakyat. Presiden inilah yang menjalankan pemerintahan dalam pengertian yang sesungguhnya. Dalam menjalankan pemerintahan Presiden dibantu oleh para menteri yang merupakan pembantu presiden. Menteri-menteri tidak bertanggungjawab pada parlemen. Dalam sistem ini tugas parlemen hanya sebatas tugas legislatif. Parlemen walaupun mempunyai suara yang mayoritas tetapi tidak dapat menjatuhkan kekuasaan Presiden secara sepihak tanpa persetujuan rakyat.

Ad 2. Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan, tetapi diantara badan-badan yang disertai kekuasaan itu, terutama antara badan legislatif dengan badan eksekutif, ada hubungan yang bersifat timbal balik, saling mempengaruhi, atau sistem parlementer.

Dalam sistem ini hubungan antara lembaga perwakilan atau parlemen dengan pemerintah satu dengan yang lainnya dapat saling mempengaruhi. Pemerintah harus bertanggungjawab pada lembaga perwakilan artinya bahwa kebijaksanaan

pemerintahan tidak boleh bertentangan dengan kebijaksanaan yang digariskan oleh lembaga perwakilan. Apabila pemerintah tidak dapat melaksanakan kebijaksanaan yang digariskan oleh lembaga legislatif, maka lembaga perwakilan dapat menjatuhkan pemerintahan dengan jalan membuat mosi tidak percaya. Yang dimaksud dengan pemerintah dalam hal ini adalah kabinet atau sering juga disebut dewan menteri. Jadi, kabinet inilah yang nyata-nyata menentukan kebijaksanaan pemerintah.

Ad.3 Demokrasi, atau pemerintahan perwakilan rakyat yang representatif, dengan sistem pemisahan kekuasaan, dan dengan kontrol secara langsung dari rakyat, yang disebut sistem referendum, atau sistem badan pekerja.

Sistem ini merupakan sistem yang dipraktekkan dalam kehidupan ketatanegaraan di swiss. Dalam sistem ini badan eksekutif yang disebut *bunderasrat* yang bersifat suatu dewan merupakan bagian daripada badan legislatif.

Persamaan dari ketiga tipe demokrasi di atas adalah bahwa pada ketiga tipe demokrasi tersebut kita dapatkan adanya badan perwakilan rakyat. Sedangkan perbedaanya terletak pada tempat serta fungsi badan perwakilan rakyat tersebut didalam susunan negaranya. Susunan daripada badan eksekutif terdiri dari seorang presiden sebagai kepala pemerintahan, dan didampingi atau dibantu oleh seorang wakil presiden. Presiden di dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh para menteri. Jadi para menteri tersebut dalam menjalankan tugasnya harus bertanggungjawab pada Presiden, para menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

Cita-cita kesejahteraan hidup setiap kelompok masyarakat senantiasa tergambar dalam falsafah hidupnya. Misanya, cita-cita kesejahteraan hidup bangsa Indonesia tercantum dalam Falsafah Pancasila yang sekiranya diungkapkan dalam dalam rumusan masyarakat yang adil, makmur dan merata secara material dan

spiritual. Demokrasi Indonesia adalah suatu sistem pemerintah berdasarkan kedaulatan rakyat dalam bentuk musyawarah untuk mufakat dalam memecahkan masalah-masalah berbangsa dan bernegara demi terwujudnya suatu kehidupan masyarakat yang adil dan makmur merata secara material dan spiritual.<sup>17</sup>

Demokrasi Indonesia dapat diartikan pemerintahan rakyat yang berdasarkan nilai-nilai falsafah Pancasila atau pemerintahan dari, oleh, dan untuk rakyat berdasarkan sila-sila pancasila. Ini berarti bahwa:<sup>18</sup>

1. Demokrasi atau pemerintahan rakyat yang digunakan oleh pemerintahan Indonesia adalah sistem pemerintahan rakyat yang dijiwai dan dituntun oleh nilai-nilai pandangan hidup bangsa Indonesia (Pancasila).
2. Demokrasi Indonesia pada dasarnya adalah transformasi nilai-nilai falsafah pancasila menjadi satu bentuk dan sistem pemerintahan khas pancasila.
3. Demokrasi Indonesia yang dituntun oleh nilai-nilai pancasila adalah konsekuensi dari komitmen pelaksanaan pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen dibidang pemerntahan atau politik.
4. Pelaksanaan demokrasi Indonesia dengan baik mensyaratkan pemahaman dan penghayatan nilai-nilai pancasila.
5. Pelaksanaan demokrasi Indonesia dengan benar adalah pengamalan pancasila melalui politik pemerintahan.

Mekanisme demokrasi Indonesia pada dasarnya adalah keseluruhan langkah pelaksanaan kekuasaan pemerintahan rakyat yang dijiwai oleh nilai-nilai falsafah pancasila dan yang berlangsung menurut hukum yang berkiblat pada kepentingan, aspirasi, dan kesejahteraan rakyat banyak. Hukum yang tertinggi ini selanjutnya dijabarkan secara formal menjadi hukum dasar tertulis yang disebut UUD dan konstitusi.

Demokrasi Indonesia atau pemerintahan rakyat yang berdasarkan kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan perwakilan memberi kesan bahwa demokrasi tersebut hanya terfokus pada satu prinsip dasar yaitu

---

<sup>17</sup> Soemarsono, *op.cit* ., hlm. 32.

<sup>18</sup> *Ibid*, hlm. 27-28.

sila ke-empat dari Pancasila. Padahal perlu diingat dan disadari kelima sila Pancasila berkedudukan setara dan merupakan satu kesatuan yang bulat dan utuh.

Rumusan demokrasi pancasila sama dengan isi dari sila-sila pancasila yaitu; kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan yang mengandung semangat Ketuhanan Yang Maha Esa, kemanusiaan yang adil dan beradab, persatuan Indonesia dan keadilan sosial. Sehingga yang membedakan demokrasi pancasila dengan demokrasi-demokrasi di dunia secara fundamental adalah pada predikat pancasilanya.<sup>19</sup> Rumusan ini dapat dipandang sebagai rumusan pengertian dari demokrasi yang sangat lengkap meskipun sepintas lalu tampak sebagai suatu rangkaian dari kelima sila pancasila. kunci pemahaman rumusan tersebut terletak pada kata “Kerakyatan” yang sama artinya dengan pengertian kata “Kedaulatan” atau “kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat.”

Demokrasi pancasila yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945 berarti menegakkan asas-asas negara hukum dimana kepastian hukum dirasakan oleh segenap warga negara, dimana hak-hak asasi manusia baik dalam aspek kolektif maupun dalam aspek perorangan dijamin, dan dimana penyalahgunaan kekuasaan dapat dihindarkan secara institusional.<sup>20</sup>

Dari rumusan tersebut diatas dapat ditarik kesimpulan bahwa demokrasi formal telah mencakup demokrasi pancasila. Demokrasi formal sebagaimana terdapat dalam dalam demokrasi pancasila telah terwujud dalam Undang-Undang Dasar 1945 seperti dijelaskan dalam pasal 1 ayat 2 UUD 1945, yang berbunyi : ” kedaulatan

---

<sup>19</sup> Max boboy, *DPR RI Dalam Prespektif Sejarah Dan Tata Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 38-39.

<sup>20</sup> Mahfud MD, *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik Dan Kehidupan Ketatanegaraan*. Rineka Cipta, Jakarta, 2000, hlm 43.

adalah ditangan rakyat yang dilakukan sepenuhnya oleh majelis permusyawaratan rakyat.”

Berdasarkan pada pasal 1 ayat 2 UUD 1945 maka jelas bahwa demokrasi yang dianut oleh negara Indonesia adalah demokrasi tidak langsung (indirect democracy). Demokrasi peancasila merupakan pelaksanaan demokrasi melalui perwakilan.rakyat memilih wakil-wakilnya melalui pemilihan umum untuk duduk dalam duduk dalam lembaga baik ditingkat nasional maupun di tingkat daerah. Demokrasi sendiri dapat kita pandang sebagai suatu mekanisme dan cita-cita berkelompok yang di dalam UUD 1945 disebut kerakyatan.

Demokrasi dapat dikatakan merupakan pola hidup berkelompok di dalam organisasi Negara, sesuai dengan keinginan orang-orang yang hidup berkelompok tersebut. Keinginan orang-orang yang hidup berkelompok tersebut ditentukan oleh pandangan hidup bangsa, falsafah hidup bangsa dan ideologi bangsa yang bersangkutan. Selain pengertian mengenai demokrasi diatas adapula rumusan lainnya, yaitu demokrasi adalah sekaligus demokrasi politik, ekonomi, dan sosial budaya. Maksudnya adalah bahwa demokrasi merupakan satu sistem pemerintahan rakyat yang mengandung nilai-nilai politik, ekonomi, sosial, dan budaya.<sup>21</sup>

Negara Republik Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut sistem demokrasi, khususnya demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung. Demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung adalah suatu sistem politik dengan memberikan hak kepada rakyatnya secara tidak langsung atau dengan melalui para wakilnya untuk ikut serta melakukan kegiatan kenegaraan dibidang politik. Dengan adanya demokrasi tidak langsung atau demokrasi dengan sistem perwakilan yang lazimnya digunakan oleh negara-negara yang menganut asas pemerintahan

---

<sup>21</sup> Soemarsono, *op.cit.*, hlm. 28.

rakyat pada masa modern ini, maka timbulah badan yang merupakan badan perwakilan rakyat, untuk membawakan kemauan rakyat, badan yang mana sebagai pembawa kehendak rakyat dimana kehendak rakyat tersebut memiliki peranan penting yang menentukan dalam hal ketatanegaraan.<sup>22</sup>

Kendati dari berbagai pengertian demokrasi yang berbeda-beda terlihat bahwa rakyat diletakkan pada posisi sentral “rakyat berkuasa” (government or role by people) tetapi dalam prakteknya oleh UNESCO disimpulkan bahwa ide demokrasi itu dianggap ambiguous dan mempunyai arti ganda, sekurang-kurangnya ada ambiguity atau ketentuan mengenai lembaga-lembaga atau cara-cara yang dipakai untuk melaksanakan ide, atau mengenai keadaan cultural serta historik yang mempengaruhi istilah, ide dan praktek demokrasi.<sup>23</sup> Hal ini dapat dilihat dari betapa negara-negara yang sama-sama menganut asas demokrasi ternyata mengimplementasikannya secara tidak sama. Ketidaksamaan tersebut bahkan bukan hanya pada pembentukan lembaga-lembaga atau aparatur negara tetapi juga menyangkut perimbangan porsi yang terbuka bagi peranan negara maupun peranan rakyat.

Demokrasi dapat pula kita tempatkan sebagai dasar hidup bernegara, maksud dari demokrasi dapat pula kita tempatkan sebagai dasar hidup bernegara adalah pada tingkat terakhir rakyat memberikan ketentuan dalam masalah pokok yang mencakup kehidupannya, termasuk dalam menilai kebijaksanaan negara, oleh karena itu kebijaksanaan tersebut menentukan kehidupan rakyat.<sup>24</sup> Demokrasi mempunyai arti penting bagi masyarakat yang menggunakannya, sebab dengan demokrasi hak masyarakat untuk menentukan sendiri jalannya organisasi Negara dijamin.<sup>25</sup> Oleh

---

<sup>22</sup> Joeniarto, *op. cit.*, hlm. 24.

<sup>23</sup> Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta, 1982, hlm. 50.

<sup>24</sup> Deliar Noer, *Pengantar Ke Pemikiran Politik*, CV. Rajawali, Ctk. Pertama. Jakarta.1983, hlm. 207.

<sup>25</sup> Mahfud MD, *op. cit.*, hlm. 19.

sebab itu, hampir seluruh pengertian yang diberikan untuk istilah demokrasi ini selalu memberikan posisi penting bagi rakyat meskipun penerapannya di berbagai negara Negara tidak selalu sama.

## **B. Tinjauan Umum Tentang Pemerintahan Daerah**

Masalah pemerintahan daerah merupakan masalah yang dialami oleh setiap negara di dunia, termasuk Indonesia. Di Indonesia dari segi ketatanegaraan masalah pemerintahan daerah merupakan salah satu aspek struktural dari suatu negara, perihal pemerintah atau pemerintahan daerah itu sendiri serta hubungan dengan pemerintah pusatnya bergantung pada bentuk dan susunan negaranya. Namun sebelum jauh kita melangkah untuk mengetahui penjabaran tentang pemerintahan daerah, terlebih dahulu kita harus mengetahui definisi dari pemerintah, maupun pemerintahan. Maka pada bagian ini akan dibagi kembali dalam sub-sub bab yang akan meneropong dengan lebih detail tentang seluk-beluk mengenai pemerintahan daerah.

### **B.1. Pemerintah dan Pemerintahan**

Definisi dari pemerintahan adalah pelaksanaan tugas pemerintah sedangkan yang dimaksud dengan pemerintah adalah organ atau alat ataupun aparat yang menjalankan pemerintahan.<sup>26</sup>

Pemerintah sebagai alat kelengkapan Negara dapat diartikan luas dan arti sempit. Pemerintah dalam arti luas mencakup semua alat kelengkapan Negara, yang pada pokoknya terdiri dari cabang-cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif atau alat-alat kelengkapan negara lain yang bertindak untuk dan atas nama negara. Dalam pengertian sempit pemerintah adalah cabang kekuasaan eksekutif.<sup>27</sup>

Pemerintah dalam arti sempit adalah organ / alat perlengkapan negara yang disertai tugas pemerintahan undang-undang, sedangkan dalam arti luas mencakup semua

---

<sup>26</sup> M. Narta Saputra, *Hukum administrasi Negara*, Rajawali, Jakarta, 1988. hlm. 15.

<sup>27</sup> Bagir Manan dan Kuntana Magnar. *Beberapa Masalah Hukum dan Tata Negara Indonesia*. Alumni Bandung 1997 hlm. 158-159.

badan yang menyelenggarakan semua kekuasaan di dalam negara baik kekuasaan legislatif dan yudikatif<sup>28</sup>

Selain pengertian mengenai pemerintah, perlu diketahui pula mengenai pengertian pemerintahan. Pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi segenap warga masyarakat, melakukan pengaturan, mobilisasi sumberdaya yang diperlukan serta membina hubungan baik didalam lingkungan negara ataupun dengan negara lain. Ditingkat lokal tentu saja dengan membina hubungan dengan pemerintah nasional dan pemerintahan daerah lainnya.<sup>29</sup>

Tiap organisasi mempunyai badan pimpinan dan badan pengurus. Begitupun organisasi negara mempunyai badan pimpinan dan badan pengurus yang memimpin dan mengurus negara. Badan yang demikian ini dapat kita sebut sebagai pemerintah dan fungsinya dapat disebut pemerintahan.<sup>30</sup>

Dalam penyelenggaraannya, pemerintahan dapat dikelompokkan menjadi dua bagian yaitu pemerintahan sebagai organisasi dan pemerintahan sebagai fungsi. Menurut Soehardjo pemerintahan sebagai organisasi bilamana dipelajari mengenai ketentuan-ketentuan, susunan organisasi, termasuk di dalamnya fungsi, penugasan, kewenangan, dan kewajiban masing-masing departemen pemerintahan, badan-badan, instansi serta dinas-dinas pemerintahan. Sedangkan pemerintahan sebagai fungsi adalah bilamana kita meneliti ketentuan-ketentuan yang mengatur apa dan cara tindakan aparatur pemerintahan sesuai dengan kewenangan masing-masing. Fungsi pemerintahan itu dapat ditentukan sedikit banyak dengan menempatkannya dalam hubungan dengan fungsi perundang-undangan dan peradilan. Jadi pada intinya

---

<sup>28</sup> SF. Marbun dan Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1987, hlm. 8.

<sup>29</sup> Ryas Rasyid. *Otonomi daerah dalam negara kesatuan*. Ctk. Ketiga. Pustaka pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm 232-233.

<sup>30</sup> S. Haryono, R.M Murtoyo, Mujiono, Prabowo Utomo. *op. cit.*, hlm : 72.

pemerintahan dapat dirumuskan secara negatif sebagai segala macam kegiatan penguasa yang tidak dapat disebutkan sebagai suatu kegiatan perundang-undangan atau peradilan.<sup>31</sup>

Berbicara tentang pembagian pekerjaan yang harus didasarkan pada adanya suatu keharusan dimana keberadaannya mesti benar-benar dibutuhkan, dan harus disesuaikan dengan sistem negara maka terdapat beberapa permasalahan. Adapun masalah tersebut meliputi hal-hal sebagai berikut :<sup>32</sup>

1. segi pembentukan, penyusunan dan pemberian tugas pekerjaan.
2. segi pembagian kekuasaan dan wewenang
3. segi koordinasi
4. segi pertanggung jawaban.

#### Ad 1. Segi pembentukan, penyusunan dan pemberian tugas pekerjaan

Pembentukan suatu alat perlengkapan negara haruslah didasarkan pada adanya kebutuhan di dalam suatu bidang pekerjaan. Sedangkan penyusunannya harus disesuaikan dengan tugas pekerjaannya. Ini berarti kuantitas serta kualitas dari alat perlengkapannya harus diperhitungkan, tidak boleh terdapat kekurangan ataupun kelebihan karena dasar utama dari pembentukan dan pemberian tugas ini kembali lagi pada adanya kebutuhan.

#### Ad 2. Segi Pembagian Kekuasaan dan Wewenang

Pembentukan alat perlengkapan negara berarti pula pemberian tugas pekerjaan kepadanya. Untuk menjalankan tugas pekerjaannya ini perlu kepada masing-masing alat perlengkapan ini diberikan kekuasaan-kekuasaan dan kewenangan-kewenangan dalam batas-batas tertentu. Pemberian kekuasaan dan kewenangan ini harus sesuai dengan masing-masing kebutuhan, sesuai dengan tugas pekerjaan, sedangkan penggunaan kekuasaan dan wewenang ini hanya diperbolehkan untuk itu saja. Suatu

---

<sup>31</sup> Soehardjo, *Hukum administrasi Negara pokok-pokok pengertian serta perkembangannya di Indonesia*. Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1994. hlm. 11.

<sup>32</sup> Joeniarto, *op.cit.*, hlm. 89.

penggunaan kekuasaan atau wewenang diluar yang ditentukan oleh hukum dapat disebut dengan penyalahgunaan kekuasaan atau wewenang (abus de droit : misbruk van recht). Penyalahgunaan kekuasaan ini dapat dibedakan menjadi dua yaitu :<sup>33</sup>

- a. Penyalahgunaan kekuasaan atau wewenang dari alat perlengkapan itu sendiri dan,
- b. Penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang dari alat perlengkapan yang satu oleh alat perlengkapan yang lainnya.

Penyalahgunaan kekuasaan atau wewenang ini dapat dicegah dengan melalui dari cara yaitu secara preventif dan represif. Pengawasan preventif dilakukan untuk mencegah sebelumnya agar jangan sampai timbul penyalahgunaan kekuasaan atau wewenang, sedangkan pengawasan represif adalah tindakan terhadap alat perlengkapan yang menyalahgunakan kekuasaan atau wewenang serta mengembalikan kepada status hukumnya.<sup>34</sup>

#### Ad 3. Segi koordinasi

Dengan adanya berbagai macam alat perlengkapan negara dengan tugas pekerjaan dan kekuasaan secara wewenang masing-masing perlu adanya koordinasi yang baik antara alat-alat perlengkapan negara tersebut, baik itu koordinasi yang bersifat vertikal. Penyalahgunaan seluruh tugas negara oleh seluruh alat perlengkapan harus terhimpun dalam suatu kerjasama yang harmonis. Kerjasama dalam batas-batas tugas pekerjaan masing-masing, saling membantu sehingga tercipta team work yang meliputi seluruh alat perlengkapan negara.

#### Ad 4. Segi Pertanggung jawaban

Pertanggung jawaban merupakan unsur penting dalam pelaksanaan suatu teknis pekerjaan dimana pertanggung jawaban merupakan landasan yang sangat diperlukan oleh pelaksanaan sistem pemerintahan. Pertanggung jawaban tersebut

---

<sup>33</sup> *Ibid.* hlm. 90.

<sup>34</sup> *Ibid.* hlm. 91.

meliputi pertanggung jawaban kerohanian, maksudnya adalah pertanggung jawaban kepada Tuhan Yang Maha Esa, diri sendiri, orang lain, bangsa dan negara serta pertanggung jawaban formil yang meliputi pertanggung jawaban dibidang ketatanegaraan dan dibidang hukum.

Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, telah menetapkan beberapa asas penyelenggaraan negara yang bersih tersebut. Asas umum Penyelenggaraan Negara berdasarkan undang-undang Nomor 28 tahun 1999 :<sup>35</sup>

- a. Asas kepastian hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan.
- b. Asas tertib penyelenggaraan negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam penyelenggaraan negara.
- c. Asas keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif.
- d. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- e. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Asas-asas penyelenggaraan pemerintah menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, selain menerapkan asas sebagaimana disebut diatas juga menambahkan tiga asas lagi, yakni asas kepentingan umum, asas efektif dan asas efisien. Demikian juga menggunakan asas desentralisasi, asas pembantuan dan asas dekonsentrasi, maksudnya dari tiga asas pertama adalah :<sup>36</sup>

- a. Asas kepentingan umum yaitu asas yang mengutamakan adanya kepentingan publik dalam penyelenggaraan urusan negara.
- b. Asas efektifitas yaitu asas yang mengutamakan akan adanya tempat guna sehingga penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan dengan lancar karena dibentuk berdasarkan adanya kebutuhan.
- c. Asas efisien yaitu asas yang mengacu pada adanya suatu tujuan dimana segala sesuatu dalam hal penyelenggaraan pemerintah dibutuhkan rencana agar segala sesuatu yang telah dikerjakan tidak sia-sia atau tidak hanya membuang waktu dan tenaga.

---

<sup>35</sup> Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar grafika, Ctk. Pertama. Jakarta, 2006. hlm. 34.

<sup>36</sup> Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Citra Umbara, Bandung, 2007.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan, hal ini sebagaimana dimuat dalam pasal 20 ayat (2) undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, disini akan diketengahkan mengenai Desentralisasi dan Dekonsentrasi, mengenai asas tugas pembantuan akan dibahas dalam bab selanjutnya yaitu dalam sub bab asas-asas pemerintahan daerah,

### **Desentralisasi dan Dekonsentrasi**

Secara etimologis istilah desentralisasi berawal dari bahasa latin yang berarti *de* = lepas dan *centrum* = pusat, dengan demikian berarti melepaskan dari pusat. Dari sudut ketatanegaraan yang disebut dengan desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan pemerintahan pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>37</sup>

Dari sudut ketatanegaraan yang dimaksud dengan desentralisasi itu adalah pelimpahan kekuasaan dari pusat kepada daerah untuk mengurus rumah tanggung jawabnya sendiri (daerah otonom). Amrah Muslimin menyatakan bahwa desentralisasi adalah pelimpahan-pelimpahan wewenang kepada badan-badan, golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu mengurus rumah tangganya sendiri. Sedangkan menurut pendapat Tjahya Supriatna, desentralisasi juga diartikan sebagai cara atau sistem untuk mewujudkan asas demokrasi, yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara.<sup>38</sup>

Definisi mengenai desentralisasi memang tidak dapat hanya dipandang dari satu sudut pandang saja, apabila memperhatikan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dengan

---

<sup>37</sup> Viktor. M. Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994. hlm. 28.

<sup>38</sup> Amrah Muslimin. *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni. Bandung, 1978. hlm. 27.

kekuasaan-kekuasaan tertentu dan bidang-bidang kegiatan tertentu yang diselenggarakan berdasarkan pertimbangan, inisiatif dan administratif sendiri.<sup>39</sup> Dalam desentralisasi akan dijumpai proses pembentukan daerah yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan daerahnya, disertai dengan pendelegasian kewenangan-kewenangan atau kekuasaan atas pengelolaan urusan atau kegiatan tertentu.

Desentralisasi juga menggambarkan pengalihan tugas operasional ke pemerintahan lokal, dan desentralisasi menunjukkan pendelegasian atau devolusi kewenangan pembuatan keputusan kepada pemerintah yang tingkatannya lebih rendah, dengan demikian desentralisasi merupakan wahana dalam rangka memberdayakan masyarakat lokal.

Selanjutnya Joeniarto mengemukakan bahwa desentralisasi dapat dibagi menjadi 3 macam, yaitu:<sup>40</sup>

- a. Desentralisasi territorial, yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya dari daerah masing-masing.
- b. Desentralisasi fungsional, yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus suatu atau beberapa kepentingan tertentu oleh golongan itu sendiri, didalamnya termasuk dinas-dinas dan golongan berkepentingan.
- c. Desentralisasi Administratif atau Dekonsentrasi, pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah kepada alat perlengkapan sendiri atau organ pemerintah di daerah untuk dilaksanakan.

Dalam konteks Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pengertian Desentralisasi dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (7) yang menyatakan bahwa desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Daerah Otonom yang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem negara kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan rumusan tersebut maka dapat disimpulkan bahwa:<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah kajian tentang hubungan keuangan antara pusat dan Daerah*, Ctk. Pertama, UII Press, Yogyakarta. 2006. hlm. 45.

<sup>40</sup> *Ibid.* hlm.46.

- a. Desentralisasi baru terwujud apabila terdapat “penyerahan” atau overdragen wewenang pemerintahan.
- b. Pengakuan hanya ada satu bentuk desentralisasi yaitu otonomi, padahal kita tahu bahwa otonomi hanyalah salah satu bentuk dari desentralisasi di samping tugas pembantuan.

Dalam kaitannya dengan masalah tersebut, Boenjamin Hoessein menyatakan bahwa konsep desentralisasi yang dikembangkan dalam hukum positif Indonesia memperhatikan arahnya kepada konsep penyerahan wewenang pemerintahan dari / oleh eksekutif tingkat pusat kepada daerah otonom. Desentralisasi dibatasi pada lingkup wewenang yang menjadi kompetensi eksekutif.<sup>42</sup>

Desentralisasi yang terwujud dalam konsep otonomi daerah sangat terkait dengan konsep pemberdayaan masyarakat. Oleh karena itu dalam desentralisasi terdapat tiga (3) dimensi utama, yaitu: dimensi ekonomi, rakyat mempunyai kesempatan mengembangkan kegiatan ekonominya tanpa tergantung pada intervensi pemerintah, kedua dimensi politik, yakni ditandai dengan lepasnya ketergantungan organisasi dan rakyat terhadap pemerintah. Ketiga dimensi psikologis yaitu dimana tidak ada lagi perasaan bahwa “orang pusat” lebih hebat daripada “orang daerah” dan sebaliknya.<sup>43</sup>

Desentralisasi bukan merupakan pilihan yang mudah bagi Indonesia. Dengan wilayah geografis yang sangat luas yang terurai dalam puluhan ribu pulau, serta masyarakat yang heterogen, desentralisasi merupakan suatu dilema. Apresiasi terhadap keberagaman menuntut desentralisasi yang pada gilirannya melahirkan otonomi daerah. Penghargaan ini bisa menghasilkan dukungan daerah terhadap pemerintah nasional. Oleh karena itu, negara Indonesia memulai perjalanannya

---

<sup>41</sup> *Ibid.* hlm.47.

<sup>42</sup> Benyamin Hoessein. *Otonomi Daerah*. Dikutip dari Muhammad Fauzan. *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian tentang Hubungan Keuangan Antara Pusat dan Daerah*, Ctk Pertama, UII Press, Yogyakarta, 2006. hlm.47.

<sup>43</sup> Laode Ida, *Desentralisasi dan Demokrasi*. Dikutip dari Muhammad Fauzan. *Ibid.* hlm.49.

dengan pilihan pemerintahan desentralistis.<sup>44</sup> Mengingat hal tersebut di atas maka perlu diketahui pula mengenai kelebihan dan kekurangan dianutnya asas desentralisasi.

Menurut Josef Riwu Kaho keuntungan dari dianutnya asas desentralisasi adalah sebagai berikut:<sup>45</sup>

- a. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di Pusat Pemerintahan.
- b. Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi dari Pusat.
- c. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan.
- d. Dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan (*deferensiasi*) dan pengkhususan (*spesialisasi*) yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi territorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan / keperluan dan keadaan Daerah.
- e. Dengan adanya desentralisasi territorial, daerah otonom dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan, yang dapat bermanfaat bagi seluruh negara. Hal-hal yang ternyata baik dapat diterapkan di seluruh wilayah negara, sedangkan yang kurang baik dapat dibatasi pada suatu daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih mudah untuk ditiadakan.
- f. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari Pemerintah Pusat.
- g. Dari segi psikologis, desentralisasi dapat lebih memberikan kepuasan bagi Daerah-daerah karena sifatnya yang langsung.

Di samping kebaikan-kebaikan, desentralisasi juga mengandung kelemahan-kelemahan yaitu:<sup>46</sup>

- a. Karena besarnya organ-organ pemerintahan, maka struktur organisasi pemerintahan bertambah kompleks yang mempersulit koordinasi,
- b. Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu,
- c. Khusus mengenai desentralisasi territorial dapat mendorong timbulnya apa yang disebut daerahisme atau propinsialisme,
- d. Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama, karena memerlukan perundingan yang bertele-tele,
- e. Dalam penyelenggaraan desentralisasi, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh uniformalitas dan kesederhanaan.

---

<sup>44</sup> Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. FH UII Press, Ctk. Pertama. Yogyakarta. 2007. hlm. 8.

<sup>45</sup> Josef Riwu Kaho, *Mekanisme Pengontrolan dalam Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*. Bumi Aksara. Jakarta. 1992. hlm. 8.

<sup>46</sup> *Ibid.* hlm.19.

Menurut Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah dalam ketentuan Umum pasal I ayat (8) yang dimaksud dengan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan / atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Dilihat dari sudut ketatanegaraan, yang dimaksud dengan dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari alat perlengkapan negara tingkatan lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan di dalam melaksanakan tugas pemerintahan, misalnya pelimpahan kekuasaan dari Menteri kepada Gubernur, dari Gubernur kepada Bupati dan seterusnya.<sup>47</sup> Dalam dekonsentrasi melekat adanya ciri-ciri, yaitu sebagai berikut:<sup>48</sup>

- a. Bentuk perencanaan adalah pelimpahan,
- b. Pemencaran terjadi kepada pejabat sendiri (perorangan),
- c. Yang dipencarkan (bukan urusan pemerintahan) tetapi wewenang untuk melaksanakan sesuatu,
- d. Yang dilimpahkan tidak menjadi urusan rumah tangga sendiri.

Melihat ciri-ciri di atas dapat dikatakan bahwa dalam dekonsentrasi kekuasaan dan wewenang, urusan pemerintahan hakikatnya masih berada di tangan pemerintah pusat istilah “pelimpahan” wewenang mengandung arti bahwa urusan pemerintahan yang dilimpahkan tersebut tetap menjadi tanggung jawab pemerintah pusat.<sup>49</sup>

Keuntungan atau kelebihan dari dekonsentrasi adalah secara politis, eksistensi, dekonsentrasi akan dapat mengurangi keluhan-keluhan daerah, protes-protes daerah terhadap pemerintah pusat dengan menjauhkannya dari ibukota, sehingga dampaknya dapat dilokalisasi pada daerah-daerah tertentu saja. Aparat-aparat dekonsentrasi juga sering digunakan untuk mengontrol daerah-daerah. Melalui kewenangan administratif terhadap anggaran daerah, persetujuan-persetujuan terhadap peraturan daerah, aparat

---

<sup>47</sup> R.D.H. Koesoemahatmadja. *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Bina Cipta. Bandung. 1979. hlm. 14.

<sup>48</sup> Bayu Surianingrat. *Wewenang, Tugas, dan Tanggung Jawab Camat*. Dikutip dari Muhammad Fauzan. *op.cit.*, hlm. 53.

<sup>49</sup> *Ibid.* hlm. 54.

dekonsentrasi dapat mengendalikan Pemerintah Daerah terutama manakala terjadi konflik antara pemerintah pusat dan daerah.

Secara ekonomis, aparat dekonsentrasi dapat membantu pemerintah dalam perumahan perencanaan dan pelaksanaan melalui aliran informasi yang intensif yang disampaikan dari daerah ke pusat. Mereka juga diharapkan mampu melindungi rakyat daerah dari eksploitasi ekonomi yang dilakukan oleh sekelompok orang yang memanfaatkan ketidak acuhan masyarakat akan ketidakmampuan masyarakat menyesuaikan diri dengan kondisi ekonomi modern.<sup>50</sup>

Perbedaan antara desentralisasi dan dekonsentrasi hanya terletak pada karakter atau sifat dan mekanisme pelaksanaannya, pada desentralisasi pemencaran kekuasaan (*transfer of powers*) adalah di bidang kenegaraan oleh karenanya bersifat “*staatskundig*” sedangkan pada dekonsentrasi pemencaran kekuasaan (*transfer of powers*) adalah di bidang kepegawaian atau administrasi, dan oleh karenanya bersifat “*ambteligke*”.<sup>51</sup>

Perlu ditekankan, bahwa desentralisasi dan dekonsentrasi bukan merupakan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Menurut Bagir Manan keduanya merupakan suatu proses, dan yang termasuk dalam asas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah asas otonomi dan tugas pembantuan, dijelaskan pula bahwa dekonsentrasi merupakan proses atau cara penyelenggaraan sesuatu atau lebih jelasnya dekonsentrasi merupakan sub sistem sentralisasi, yaitu cara menyelenggarakan sentralisasi.<sup>52</sup>

Dianutnya konsep negara kesejahteraan (*wel far state*) telah membawa perubahan pada ruang lingkup dan isi wewenang, tugas dan tanggung jawab

---

<sup>50</sup> Tjahya Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, 1993. hlm. 27.

<sup>51</sup> Muhammad Fauzan. *op.cit.*, hlm. 52

<sup>52</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fakultas Hukum Uii, Yogyakarta, 2001, hlm. 11.

pemerintah baik kuantitatif maupun kualitatif. Tugas-tugas baru bertambah dan tugas-tugas lama makin berkembang.<sup>53</sup> Perubahan ruang lingkup dan isi wewenang, tugas dan tanggung jawab tersebut karena dalam konsep negara kesejahteraan, peran negara dalam kehidupan masyarakatnya tidak hanya sekedar menjaga keamanan dan ketertiban saja, tetapi dapat juga bergerak disektor-sektor yang langsung berkaitan dengan upaya peningkatan kesejahteraan rakyat.

Pertambahan dan perkembangan wewenang, tugas dan tanggung jawab di bidang pemerintahan menimbulkan beberapa akibat : pertama, tidak mungkin lagi menyusun suatu rincian lengkap mengenai wewenang, tugas dan tanggung jawab pemerintah. Urusan pemerintah yang begitu luas dan kompleks tidak mungkin dirinci, menimbulkan berbagai persoalan, seperti : bagaimanakah urusan pemerintahan sebaiknya dibagi antara pemerintahan pusat dan daerah, dan urusan yang seperti apakah yang harusnya menjadi urusan pusat maupun yang tetap menjadi urusan daerah, dan hubungan apa yang tepat antara pusat dan daerah dalam desentralisasi. Kedua, pertambahan dan perkembangan urusan pemerintahan secara kualitatif dapat menimbulkan perubahan pada sifat urusan pemerintahan tersebut.<sup>54</sup> Suatu urusan yang semula bersifat kedaerahan (lokal) dapat berubah menjadi suatu urusan yang bersifat nasional, begitu pula sebaliknya. Perubahan sifat ini pada saatnya akan menyentuh hubungan pusat dan daerah, karena akan menyangkut pergeseran wewenang, tugas dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan.<sup>55</sup> Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia, pada hakikatnya dibagi dalam tiga kategori, yakni urusan pemerintahan yang dikelola oleh pemerintah pusat (pemerintah); urusan yang dilaksanakan oleh pemerintah provinsi, urusan pemerintah yang dilaksanakan oleh

---

<sup>53</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994. hlm. 18.

<sup>54</sup> Muhammad Fauzan, *op.cit.*, hlm. 114.

<sup>55</sup> Bagir Manan, *Hubungan... op. cit.*, hlm. 2.

pemerintah kabupaten / kota. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat antara lain meliputi :<sup>56</sup>

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

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintah daerah dan / atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

## **B.2. Pemerintahan Daerah**

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2) disebutkan bahwa yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan 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.

Perihal Pemerintahan Daerah ini kemudian diatur dalam pasal 18 UUD 1945.

Dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 dinyatakan secara tegas bahwa;

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 mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.

---

<sup>56</sup> Siswanto Sunarno, *op, cit.*, hlm. 34.

5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
6. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Pada penjelasan pasal 18 UUD 1945 kemudian disebutkan bahwa:

- 1). Oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi, dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom (*Stroek and local rechgemeenschappen*) 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 di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.
- 2) Dalam teritorial negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *Zellbesturende landschappen and Volksgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa.

Negeri Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengikuti hak-hak asal-usul daerah tersebut. Selanjutnya pasal 18A disebutkan bahwa :

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

Pasal 18B kemudian menyebutkan sebagai berikut :

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

Inti dari pasal 18A dan 18B tersebut adalah pertama, pasal 18A diamanatkan tentang hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi kabupaten dan kota atau antara provinsi. Kabupaten serta kota diatur dengan

undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Disamping itu sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Kedua, pada pasal 18B dinyatakan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa yang diatur dalam undang-undang. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-undang.<sup>57</sup>

Dari uraian Pasal 18 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa pasal 18 UUD 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah.

Pemerintah daerah atau disebut juga pemerintah lokal, hal ini dikemukakan oleh R. Joeniarto, yang menyatakan bahwa pemerintahan lokal merupakan semua alat-alat yang bukan berfungsi sebagai alat perlengkapan pusat. Arti pusat sendiri disini adalah mengenai fungsi jabatan tingkat pusat, yaitu yang wewenangnya meliputi seluruh wilayah negara sedangkan wewenang pemerintah lokal hanya meliputi sebagian saja dari wilayah negara.<sup>58</sup>

Joeniarto juga membagi pemerintah lokal menjadi dua macam yang satu sama lain berlainan ciri-cirinya, yaitu :<sup>59</sup>

1. Pemerintah Lokal Administratif (local state government), Pemerintahan ini adalah bagian atau cabang dari pemerintahan pusat. Pemerintahan lokal administrative terbentuk saat pemerintahan pusat tidak lagi mampu mengurus urusan-urusannya yang tersebar di daerah.

---

<sup>57</sup> Siswanto Sunarno, *op.cit.*, hlm. 2.

<sup>58</sup> Joeniarto, *op.cit.*, hlm. 31.

<sup>59</sup> *Ibid.* hlm. 32.

2. Pemerintah Lokal Yang Berhak Mengatur Dan Mengurus Urusan Rumah Tangganya Sendiri, Pemerintah ini bukan merupakan bagian atau cabang dari pemerintah pusat, meskipun di daerah telah memiliki pemerintah lokal administratif, baik umum maupun khusus namun untuk urusan rumah tangga daerah tetap diserahkan pada pemerintah ini.

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 1 ayat (3) disebutkan bahwa pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pada tatanan teknis administratif, pemerintah daerah adalah “alat” dalam melancarkan program pembangunan dan tugas-tugas pemerintahan, terutama fungsi pelayanan masyarakat. Pada tatanan politis substansial, pemerintah daerah adalah kesatuan politik yang otonom dan selalu membuka bahkan mendorong partisipasi rakyatnya dalam proses pembangunan daerahnya (sebagai subyek pembangunan), juga mendorong rakyatnya agar mampu mengekspresikan hak, wewenang dan tanggung jawab politiknya (sebagai subyek politik).<sup>60</sup>

Mengenai landasan hukum dari pemerintahan daerah, kembali kita dapat melihat pada undang-undang dasar 1945 pasal 18 yang telah dijabarkan diatas. Hal ini diperjelas dengan adanya penjelasan pasal tersebut yang menyatakan bahwa oleh karena negara Indonesia negara Indonesia itu suatu “eenheidsstaat”, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungan yang bersifat “staat” juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi, daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil.

Apabila melihat kebelakang, berdasarkan pendapat para ahli terdahulu dikenal adanya pemisahan kekuasaan yang diutarakan oleh John Lock. Dalam teorinya John Lock menyatakan bahwa negara berdasarkan konstitusi harus berdasarkan pada kekuasaan legislatif, dimana legislatif sendiri adalah sebagai pembuat atau pihak yang

---

<sup>60</sup>, <http://www.google.com/Kompas/99/03> Des. 2007

menetapkan undang-undang. Disamping itu ada kekuasaan yang eksekutif dan yudikatif yang berfungsi melaksanakan undang-undang serta mengawasi pelaksanaan undang-undang. Badan legislatif dan eksekutif mengurus warga negara dan menjamin hak warganya agar merasa aman. Tugas untuk mengatur hubungan luar negeri ada pada kekuasaan federatif.<sup>61</sup>

Pemisahan kekuasaan merupakan kontrol terhadap pelaksanaan kekuasaan atau mandat dari kekuasaan legislatif kepada eksekutif.<sup>62</sup> Di dalam Negara demokrasi modern biasanya terjadi pemisahan antara kekuasaan eksekutif dengan kekuasaan legislatif. Disini ditekankan bahwa kekuasaan eksekutif itu dipegang oleh suatu badan atau organ yang di dalam menjalankan tugas eksekutifnya itu tidak bertanggungjawab kepada badan perwakilan rakyat.<sup>63</sup>

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan, dimana urusan pilihan adalah urusan yang secara nyata berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah bersangkutan.<sup>64</sup>

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah provinsi merupakan urusan dalam skala kabupaten / kota meliputi :<sup>65</sup>

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan
2. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum
5. Penanganan bidang kesehatan
6. Penyelenggaraan pendidikan
7. Penanggulangan masalah sosial
8. Pelayanan bidang ketenaga kerjaan
9. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah
10. Pengendalian lingkungan hidup

---

<sup>61</sup> Soehino, *op. cit.*, hlm. 109.

<sup>62</sup> Siswanto Sunarno, *op.cit.*, hlm. 23.

<sup>63</sup> Soehino, *op.cit.*, hlm. 245.

<sup>64</sup> Siswanto Sunarno, *op.cit.*, hlm. 35.

<sup>65</sup> Lili Romli, *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat Ditingkat Lokal*, Ctk. Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2007, hlm. 24.

11. Pelayanan pertanahan
12. Pelayanan kependudukan dan catatan sipil
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan
14. Pelayanan administrasi penanaman modal
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya
16. Urusan wajib lainnya yang dimanfaatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Hubungan antara pemerintah dengan pemerintahan daerah dalam bidang keuangan meliputi pemberian sumber-sumber keuangan, penglokasian dana perimbangan dan pemberian pinjaman dan / atau hibah. Hubungan antara pemerintah dengan pemerintahan daerah dalam bidang pelayanan umum meliputi kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budi daya, pelestarian, bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, serta penyerasian lingkungan, tata ruang dan rehabilitasi lahan. Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya antar pemerintahan daerah, meliputi pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menjadi kewenangan daerah.<sup>66</sup>

Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan, hal ini sebagaimana dimuat dalam pasal 20 ayat (2) undang-undang nomor 32 tahun 2004, selain itu dimuat pula tentang asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dimuat dalam pasal 20 ayat (3) yang secara lengkap dinyatakan bahwa Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintah daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.

### **B.3. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Sesuai dengan jiwa Pasal 18 UUD 1945 dan berdasarkan Undang-Undang yang pernah berlaku di Indonesia, khususnya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004

---

<sup>66</sup> Siswanto Sunarno, *op. cit.*, hlm. 36.

tentang Pemerintah Daerah, sistem penyelenggaraan Pemerintahan di daerah didasarkan pada asas otonomi dan asas tugas pembantuan.

### B.3.1. Asas Otonomi

Secara etimologi otonomi berasal dari kata *oto* (*auto* = sendiri) dan *nomoi* (= *nomos* = undang-undang / aturan) yang berarti mengatur sendiri, wilayah atau bagian negara atau kelompok yang memerintah sendiri. Di dalam tata pemerintahan otonomi diartikan sebagai mengurus atau mengatur rumah tangga sendiri. *Aotonomie* diartikan sebagai pengaturan oleh undang-undang urusan rumah tangga persekutuan hukum rendah secara masing-masing, terpisah dalam rangka hubungan yang lebih besar.<sup>67</sup>

Pengertian otonomi banyak dikemukakan oleh para ahli, seperti Van der Pot menyatakan bahwa pada pokoknya otonomi itu berarti peraturan dan pemerintahan dari urusan sendiri, yang dalam Undang-Undang Dasar (Belanda) dinamakan “rumah tangga sendiri”. Dan C.J. Fransen, merumuskan otonomi sebagai hak untuk mengatur urusan-urusan daerah atau setempat dan juga menyesuaikan peraturan-peraturan yang sudah dibikin dengannya.<sup>68</sup> Otonomi bermakna “memerintah sendiri” yang dalam wacana administrasi publik daerah yang memerintah sendiri dinamakan daerah otonom yang sering disebut dengan *local self government*.<sup>69</sup>

Otonomi juga diartikan sebagai sesuatu yang bermakna kebebasan atau kemandirian (*Zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*Onafhankelijkheid*). Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.<sup>70</sup>

Dalam otonomi harus tersedia ruang gerak yang cukup untuk melakukan kebebasan menjalankan pemerintahan, dalam otonomi senantiasa memerlukan

<sup>67</sup> Riant Nugroho, *Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Refolusi (Kajian Dan Kritik Atas Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia)*, Elek Media Komputindo, Jakarta, 2000, hlm. 42.

<sup>68</sup> Victor M. Situmorang, *op. cit.*, Hlm.60.

<sup>69</sup> Riant Nugroho, *op. cit.*, hlm. 46.

<sup>70</sup> Ateng Syafrudin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta, Bandung, 1985. hlm. 5.

kemandirian atau keleluasaan. Bahkan tidak berlebihan apabila dikatakan hakikat otonomi adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka (*zelstadigheid*) bukan *onafhankelijkheid*.<sup>71</sup>

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang tersebut. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan, peranserta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Pengertian otonomi menurut UU No. 32 Tahun 2004 pasal 1 ayat 5, otonomi adalah hak, kewenangan, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sejalan dengan otonomi seluas-luasnya, dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Adapun otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggarannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi yang ada pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.<sup>72</sup>

---

<sup>71</sup> Bagir Manan, *Menyongsong ... op. cit.*, hlm. 26.

<sup>72</sup> Siswanto Sunarno, *op. cit.*, hlm. 112.

Otonomi bukanlah sebuah proses pemerdekaan daerah yang dalam arti kemerdekaan (kedaulatan yang terpisah), atau otonomi tidak dapat diartikan sebagai adanya kebebasan penuh secara absolut dari suatu daerah (*absolute onafhankelijksheid*) karena otonomi adalah suatu proses untuk memberikan kesempatan kepada daerah untuk bisa bisa berkembang sesuai dengan potensi yang mereka miliki. Dengan demikian, otonomi harus bermakna sebagai jalan untuk mengoptimalisasi segala potensi lokal, baik alam, lingkungan maupun kebudayaan. Dan optimalisasi bukanlah eksploitasi, melainkan sebuah proses yang memungkinkan daerah bisa mengembangkan diri dan mengubah kehidupan masyarakat daerah menjadi lebih baik.<sup>73</sup>

Pengertian asas otonomi tidak diatur dalam UUD 1945 maupun UU No.32 Tahun 2004 melainkan hanya dapat disimpulkan dari rumusan pasal-pasalny. Dalam UUD 1945 pasal 18 ayat (2) kata “otonomi” disatukan dengan kata “asas” menjadi “asas otonomi” yang menjelaskan anak kalimat sebelumnya, yaitu bahwa Pemerintahan Daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, berdasarkan hal tersebut “otonomi” berarti mengatur dan mengurus sendiri.<sup>74</sup>

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka dapat dikatakan bahwa hakikat otonomi tidak lain adalah suatu kemandirian atau kebebasan daerah untuk mengatur sendiri (*selfregeling*) atau (*zelfwetgeving*) dan menyelenggarakan urusan serta aspirasi masyarakat daerah. Dengan demikian maka daerah yang diberikan otonomi dengan inisiatif sendiri dapat mengurus rumah tangganya dengan jalan mengadakan peraturan-peraturan daerah dengan pembatasan tidak boleh bertentangan dengan

---

<sup>73</sup> Tim Lapera. *op. cit.*, hlm. 66.

<sup>74</sup> Muhammad Fauzan, *op. cit.*, hlm. 66.

konstitusi negara dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi serta tidak bertentangan dengan kepentingan umum atau kepentingan nasional.<sup>75</sup>

Pilihan otonomi yang merupakan sub-sistem dari negara kesatuan sebagai alternatif dari pilihan bentuk negara federal, bukan sekedar didasarkan pada pertimbangan teknis atau praktis, melainkan juga ditentukan oleh pertimbangan politik, pertimbangan pengalaman, pertimbangan kesejarahan, kenyataan sosial budaya dan sebagainya. Kenyataan wilayah negara dan kemajemukan dan hasrat untuk memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah dan berbagai kesatuan masyarakat hukum untuk berkembang secara mandiri, maka sendi penyelenggaraan pemerintahan yang sesuai adalah desentralisasi yang berinti pokok atau bertumpu pada otonomi.<sup>76</sup>

Berdasarkan jenisnya otonomi dapat dibagi menjadi 3 jenis otonomi, yaitu: otonomi materiil, otonomi formal dan otonomi riil. Otonomi materiil mengandung arti bahwa urusan yang diserahkan menjadi urusan rumah tangga diperinci secara tegas, pasti dan diberi batas-batas (*limitative*), “*zakelijk*” dan dalam praktiknya penyerahan ini dilakukan dalam UU pembentukan Daerah yang bersangkutan. Sedangkan Otonomi formal sebaliknya, urusan yang diserahkan adalah sebaliknya, urusan yang diserahkan tidak dibatasi dan tidak “*zakelijk*”.<sup>77</sup> Batasnya ialah, bahwa Daerah tidak boleh mengatur urusan yang telah diatur oleh undang-undang atau peraturan yang lebih tinggi tingkatannya. Selain dari pada itu, pengaturan tersebut tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum.

Otonomi riil merupakan kombinasi atau campuran otonomi materiil dan otonomi formal. Di dalam undang-undang pembentukan Daerah, Pemerintah Pusat

---

<sup>75</sup> *Ibid.* hlm. 67.

<sup>76</sup> Bagir Manan, *Menyongsong ... op.cit.*, hlm. 22-23.

<sup>77</sup> Bayu Surianingrat. *op.cit.*, hlm. 18

menentukan urusan-urusan yang dijadikan pangkal untuk mengatur dan mengurus rumah tangga Daerah.<sup>78</sup>

Disamping hal tersebut terdapat prinsip-prinsip otonomi daerah antara lain :<sup>79</sup>

1. Penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik kepada daerah kecuali untuk bidang keuangan dan moneter, politik luar negeri, peradilan, pertahanan, keagamaan serta beberapa bidang kebijakan pemerintahan yang bersifat strategis nasional maka pada dasarnya semua bidang lain dapat di desentralisasikan.
2. Penguatan peran DPRD dalam pemilihan kepala daerah dan kewenangan DPRD dalam menilai keberhasilan atau kegagalan kepemimpinan kepala daerah harus dipertegas. Pemberdayaan fungsi-fungsi DPRD dalam bidang legislasi representasi, dan penyalur aspirasi masyarakat harus dilaksanakan.
3. Pembangunan tradisi politik tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur setempat demi menjamin tampilnya kepemimpinan yang berkualitas tinggi dengan tingkat akseptabilitas yang tinggi pula.
4. Peningkatan efektifitas fungsi-fungsi pelayanan eksekutif melalui pembenahan organisasi dan institusi yang dimiliki agar lebih sesuai dengan ruang lingkup kewenangan yang telah desentralisasikan, setara dengan beban tugas yang dipikul, selaras dengan kondisi di daerah, serta lebih responsif terhadap kebutuhan daerah. Dalam kaitan ini juga, diperlukan terbangunnya sistem administrasi dan pola kepegawaian daerah yang lebih sehat dan kompetitif.
5. Peningkatan efisiensi administrasi keuangan daerah serta pengaturan atas sumber-sumber pendapatan negara dan daerah, pembagian revenue (pendapatan) dari sumber penerimaan yang berkaitan dengan kekayaan alam, pajak dan retribusi serta tata cara dan syarat untuk pinjaman dan obligasi daerah.
6. Perwujudan desentralisasi fiskal melalui pembesaran alokasi subsidi dari pemerintah pusat yang bersifat block grant, pengaturan pembagian sumber-sumber pendapatan daerah, pemberian keleluasaan kepada daerah untuk menetapkan prioritas pembangunan serta optimalisasi upaya pemberdayaan masyarakat melalui lembaga-lembaga swadaya pembangunan yang ada.
7. Pembinaan dan pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai lokal yang bersifat kondusif terhadap upaya memelihara harmoni sosial sebagai suatu bangsa. Untuk menjamin suksesnya pelaksanaan konsep otonomi daerah tersebut, sekali lagi diperlukan komitmen yang kuat dan kepemimpinan yang konsisten dari pemerintah pusat, dari daerah diharapkan lahirnya pemimpin-pemimpin yang demokratis, DPRD yang mampu menjembatani antara tuntutan rakyat dengan kemampuan pemerintah, organisasi masyarakat yang mampu memobilisasi dukungan terhadap kebijakan ekonomi yang berpihak pada pembukaan lapangan pekerjaan dan kemudahan berusaha, serta berbagai pendekatan sosial dan budaya yang secara terus menerus menyuburkan harmoni dan solidaritas antar warga.

---

<sup>78</sup> *Ibid.* hlm.66

<sup>79</sup> Syaukani. HR, Afan Gafar, M. Ryas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Ctk.Ketiga, Pustaka Pelajar, Yogyakarta,2003, hlm.175.

### B.3.2. Asas Tugas Pembantuan

Istilah *medebewind* sebagai terjemahan dari tugas pembantuan untuk pertama kali diperkenalkan oleh Van Vollenhoven. Secara etimologis tugas pembantuan merupakan terjemahan dari bahasa Belanda *medebewind* yang berasal dari kata *mede* = serta, turut dan *bewind* = berkuasa atau memerintah. *Medebewind* merupakan pelaksanaan peraturan yang disusun oleh alat perlengkapan yang lebih tinggi, oleh yang rendah.<sup>80</sup>

Tugas pembantuan dapat diartikan sebagai pemberian kemungkinan kepada pemerintah pusat/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk minta bantuan kepada pemerintah daerah/pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah di dalam menyelenggarakan tugas-tugas atau kepentingan-kepentingan yang termasuk urusan rumah tangga daerah yang diminta bantuan tersebut.<sup>81</sup> Amrah Muslimin mengartikan *medebewind* sebagai kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Kewenangan ini mengenai tugas melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*) atas biaya dan tanggung jawab dari pemerintah tingkat atasan yang bersangkutan.<sup>82</sup>

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa para ahli dalam memberikan batasan mengenai tugas pembantuan secara redaksional memang berbeda-beda tetapi substansi dari pendefinisian tersebut sama, yakni tugas untuk membantu pelaksanaan urusan pemerintah tingkat atasnya.

Kedudukan Pemerintah Daerah yang berkaitan dengan tugas pembantuan adalah membantu (*medewerken*), menunjukkan salah satu sifat bahkan hakikat

---

<sup>80</sup> N.E. Algra dkk, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andrae, Belanda-Indonesia*, Dikutip Dari Muhammad Fauzan, *op.cit.*, hlm 290

<sup>81</sup> R.D.H. Koesoemahatmadja. *op.cit.*, hlm.21

<sup>82</sup> Amrah Muslimin, *op.cit.*, hlm.29

hubungan antara Pusat dan Daerah. Meskipun bersifat “membantu”, dan tidak dalam hubungan atasan bawahan. Daerah tidak mempunyai hak menolak. Hubungan dalam tugas pembantuan timbul oleh atau berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (*de uitvering van hogere regelingen*). Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta (*vorderen*) dalam rangka tugas pembantuan.<sup>83</sup>

Pengertian tugas pembantuan positif terdapat dalam Pasal 1 ayat (9) UU No.32 Tahun 2004 yang menegaskan bahwa: “Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan/atau Desa dari pemerintahan propinsi kepada Kabupaten/Kota dan/atau Desa serta dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Desa untuk melaksanakan tugas tertentu”.

Berdasarkan pasal tersebut, maka yang terpenting dalam tugas pembantuan adalah unsur pertanggungjawaban yang diemban oleh satuan pemerintahan yang “membantu”. Pertanggungjawaban di sini hanya berkaitan dengan pelaksanaannya saja. Sedangkan klausul “dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan” dalam pasal tersebut mengandung arti bahwa hakikat urusan tersebut tetap merupakan urusan pemerintah yang menugaskan.

Dalam menjalankan “*medebewind*” itu, urusan-urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah itu, masih tetap merupakan urusan pusat atau daerah yang lebih atas, tidak beralih menjadi urusan rumah tangga yang dimintakan bantuan, akan tetapi bagaimana caranya daerah otonom yang dimintakan bantuan itu melakukan tugas pembantuannya, diserahkan sepenuhnya kepada daerah itu sendiri. Daerah-

---

<sup>83</sup> Bagir Manan. *Hubungan Antara ... op.cit.*, hlm.179.

daerah yang dimintakan bantuan itu tidak di bawah perintah dari dan pula tidak dapat diminta pertanggungjawaban oleh pemerintah/pusat/daerah yang lebih tinggi.<sup>84</sup>

Berkaitan dengan sifat urusan yang akan lebih baik pelaksanaannya jika melibatkan pemerintah daerah yang lebih rendah tingkatannya, Ateng Syafrudin memberikan ukuran atau parameter materi muatan yang merupakan tugas pembantuan, yang meliputi:<sup>85</sup>

- a. Urusan tersebut berakibat langsung kepada masyarakat;
- b. Urusan yang secara tidak langsung tidak memberi dampak terhadap kepentingan masyarakat, karena semata-mata membantu urusan pusat;
- c. Urusan yang meningkatkan efisiensi dan keefektifan pelayanan yang langsung memenuhi kebutuhan masyarakat daerah;
- d. Urusan yang tidak bersifat strategis nasional dan urusan yang tidak memerlukan keseragaman nasional.

Tugas pembantuan dalam hal-hal tertentu dapat dijadikan semacam “terminal” menuju “penyerahan penuh” suatu urusan kepada daerah. Dan tugas pembantuan merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh. Oleh karena itu, ditinjau dari segi kaitan tugas pembantuan dengan desentralisasi dan hubungan antara Pusat dan Daerah, pelaksanaan tugas pembantuan seharusnya bertitik tolak dari hal-hal sebagai berikut:<sup>86</sup>

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 melaksanakannya), oleh karena itu, daerah mempunyai kebebasan untuk menentukan sendiri cara-cara melaksanakan tugas pembantuan;
3. Tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, mengandung unsur “penyerahan” (*overdrogen*) bukan “penugasan” (*opolragen*). Perbedaan, kalau otonomi adalah penyerahan penuh, sedangkan tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.

<sup>84</sup> R.D.H. Koesoemahatmadja. *loc. cit.*

<sup>85</sup> Ateng Syafrudin. *Bacaan Pelengkap Tata Pemerintahan Daerah*. Dikutip dari Muhammad Fauzan. *op.cit.*, hlm.74.

<sup>86</sup> Bagir Manan. *Hubungan... .op.cit.*, hlm.180.

Dasar pertimbangan pelaksanaan asas tugas pembantuan antara lain karena oleh hal-hal sebagai berikut:<sup>87</sup>

- a. Keterbatasan kemampuan Pemerintah dan atau Pemerintah Daerah;
- b. Sifat sesuatu urusan yang sulit dilaksanakan dengan baik tanpa mengikutsertakan Pemerintah Daerah;
- c. Perkembangan dan kebutuhan masyarakat, sehingga sesuatu urusan pemerintahan akan lebih berdaya-guna dan berhasil-guna apabila ditugaskan kepada Pemerintah Daerah.

### C. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Essensi Pasal 18 UUD Negara RI Tahun 1945 beserta penjelasan dari pasal tersebut, diamanatkan bahwa daerah-daerah yang bersifat otonom diadakan badan perwakilan di daerah, karena di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Arti penting dari badan perwakilan adalah menjadi aktribut demokratisasi penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perwakilan merupakan mekanisme untuk merealisasikan gagasan normatif bahwa pemerintahan harus dijalankan atas kehendak rakyat (*will of people*). Otoritas suatu pemerintahan akan tergantung pada kemampuannya untuk mentransformasikan kehendak rakyat sebagai nilai tertinggi di atas kehendak rakyat negara (*will of state*).<sup>88</sup>

Sampai saat ini masih terdapat pandangan bahwa badan legislatif yang dapat mewakili rakyat dan memiliki kompetensi untuk memenuhi kehendak rakyat. Sementara eksekutif hanya mengikuti dan mengimplementasikan hukum dan prinsip-prinsip dasar yang ditetapkan legislatif. Pemisahan kekuasaan ini adalah untuk memberikan garis batas mengenai kompetensi masing-masing pemegang kekuasaan sehingga terciptanya suasana *cek and balances* dimana tidak ada campur tangan antara masing-masing organ dalam operasional kekuasaannya.

Sosok DPRD sebagai lembaga legislatif di daerah memiliki peran yang sangat penting dalam menjalankan pemerintahan di daerah serta sebagai perpanjangan

<sup>87</sup> Ateng Syafrudin. *Bacaan Pelengkap...loc.cit.*

<sup>88</sup> Siswanto Sunarno, *op.cit.*, hlm.180.

tangan dalam menyampaikan aspirasi dari rakyat. Di dalam UU No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan bahwa Penyelenggara Pemerintahan Daerah adalah Pemerintah Daerah dan DPRD. DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Pada sub bab ini yang lebih ditekankan adalah mengenai fungsi legislasi dari DPRD itu sendiri.

Dalam rumusan kebijakan publik, DPRD sebagai pemegang kekuasaan legislatif diberikan tugas dan wewenang pokok, hal ini disebabkan karena 3 alasan yaitu; pertama, karena DPRD secara normatif adalah pelaksana utama perumusan daerah, sekalipun pelaksanaan penetapan kebijakan-kebijakan publik di daerah ada pemerintah daerah beserta jajaran birokrasinya. Kedua, DPRD mengambil dan menetapkan kebijakan sebagai institusi, artinya DPRD bukanlah sekedar perwakilan kelompok masyarakat melainkan perwakilan aspirasi dalam memastikan bahwa kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah sudah sesuai dengan aspirasi yang berkembang di masyarakat. Ketiga, kebijakan publik pada dasarnya adalah serangkaian tindakan termasuk didalamnya penetapan sesuatu atau serangkaian keputusan-keputusan yang dikeluarkan oleh pejabat yang memegang otoritas penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka mencapai suatu tujuan publik. Kendati DPRD sebagai aktor penting dalam perumusan kebijakan di daerah, DPRD harus dapat membentuk spring partner dengan kepala daerah beserta perangkatnya.

Untuk meningkatkan kemandirian DPRD dan meningkatkan pesannya sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, maka DPRD diberi tugas dan wewenang sebagaimana diatur dalam UU No.32 Tahun 2004 Pasal 42 ayat (1) sebagai berikut:

- a. Membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. Membahas dan menyetujui rancangan perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- c. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah

- dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah;
- d. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri Bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
  - e. Memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
  - f. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
  - g. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
  - h. Meminta laporan keterangan pertanggung jawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
  - i. Membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
  - j. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
  - k. Memberikan persetujuan terhadap rancangan kerja sama antar daerah dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Dengan adanya tugas dan wewenang tersebut, DPRD diharapkan mampu memainkan perannya secara optimal sebagai institusi pengemban fungsi control terhadap jalannya pemerintahan di daerah. Tujuannya adalah terwujudnya pemerintahan daerah yang efisien, efektif, berwibawa dan terbatas dari berbagai praktek-praktek yang berindikasi pada korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN)

Kewenangan DPRD ditunjukkan pula dalam penjelasan umum undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dimana disebutkan bahwa kewenangan yang ada pada Kepala Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengandung pengertian pembentukan peraturan daerah dilakukan *bersama-sama*.<sup>89</sup>

Selain itu, tertera pula dalam Pasal 42 ayat (2) tentang pengaturan tugas dan wewenang lain. Dalam UU No.32 Tahun 2004 ditegaskan bahwa “Selain tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.”

---

<sup>89</sup> Abdul Latief, *op.cit.*, hlm.70.

Untuk dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya, kepada DPRD diberikan beberapa hak, pasal 43 ayat 1, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan adanya hak :

- d. Interpelasi;
- e. Angket;
- f. Menyatakan pendapat.

Hak-hak DPRD yang terdapat dalam penjelasan UU no 32 Tahun 2004:

- a. Hak interpalasi adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintahan daerah yang penting dan strategis dan berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara.
- b. Hak angket adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang diduga bertentangan denganperaturan perundang-undangan.
- c. Hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD untuk menyatakan Pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaian atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Pelaksanaan hak angket dilakukan setelah diajukan hak interpelasi untuk mendapatkan peesetujuan dari rapat peripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota DPRD yang hadir. Dalam menggunakan hak angket tersebut dibentuk panitia angket yang terdiri dari semua unsur fraksi yang ada dalam DPRD yang bekerja paling lama 60 hari telah menyampaikan hasil kerjanya kepada DPRD.<sup>90</sup>

Dalam melaksanakan tugasnya, Panitia angket dapat memanggil, mendengar, dan memeriksa seseorang yang dianggap mengetahui masalah yang sedang diselidiki serta untuk meminta menunjukkan surat atau dokumen yang brkaitan dengan hal yang sah menurut peraturan perundang-undangan. Dalam hal telah dipanggil dengan patut

---

<sup>90</sup> Siswanto Sunarno, *op.cit.*, hlm 112.

secara berturut-turut tidak memenuhi panggilan tersebut, panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Polri sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>91</sup>

Harapan yang positif dari penguatan atau pemberdayaan terhadap DPRD adalah diharapkan DPRD dapat lebih aktif dalam menangkap yang di keluarkan masyarakat dan kemudian mengadopsinya dalam berbagai kebijakan publik di daerah bersama dengan gubernur, bupati, dan walikota.

Disamping hak DPRD sebagai suatu lembaga , kepada anggota DPRD juga diberikan beberapa hak yaitu dalam pasal 44 ayat 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyebutkan adanya hak ;

- a. Mengajukan rancangan Perda;
- b. Mengajukan pertanyaan; menyampaikan usul dan pendapat;
- c. Memilih dan dipilih;
- d. Membela diri;
- e. Imunitas; protokol, dan
- f. Keuangan administrative.

Selain hak-hak anggota DPRD, didalam pasal 45 ditegaskan bahwa anggota DPRD mempunyai kewajiban :

- a. mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan mentaati segala peraturan perundang-undangan;
- b. melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- c. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta Keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
- e. menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
- f. mendahulukan kepentingan negara diatas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- g. memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya;
- h. mentaati peraturan Tata Tertib, Kode Etik, dan sumpah, /janji anggota DPRD;
- i. menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait

DPRD sebagai badan legislatif daerah dan pemerintahan daerah sebagai badan eksekutif daerah yang terdiri atas kepala daerah beserta perangkat daerah lainnya.

---

<sup>91</sup> *Ibid.* hlm 69.

Berdasarkan pola kebijakan ini, maka berpengaruh pula pada sistem pengawasan terhadap produk perundang-undangan yang telah dibuat oleh Kepala daerah dan DPRD. Peraturan Daerah dibuat dan ditandatangani oleh Kepala daerah, sedangkan DPRD hanya bersifat memberikan persetujuan setelah dilakukan pembahasan bersama. Kewenangan pemerintah pusat terhadap produk hukum pemerintahan daerah tidak lagi menganut harus mendapatkan persetujuan dari pejabat yang berwenang, hanya menerima laporan. Meskipun demikian pemerintahan pusat masih memiliki wewenang dapat membatalkan produk hukum daerah tersebut yang dinilai bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang lebih tinggi.<sup>92</sup>

Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 berdasarkan kebijakan politik yang mengarah kepada prinsip kesetaraan antara pemerintah dengan pemerintah daerah maupun dalam pemerintahan daerah itu sendiri, sebagai suatu sistem pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sistem kesetaraan ini mengandung makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan khususnya di pemerintahan daerah antar kepala daerah dengan DPRD memiliki kewenangan masing-masing, namun tidak saling membawahi. Kewenangan yang dimiliki masing-masing adalah sarana kontrol yang seimbang, sinergis yang bersifat checks and balances sehingga dapat dihindari adanya pemusatan kekuasaan dan kewenangan yang ada pada akhirnya menjurus kepada penyalahgunaan wewenang dan penyalahgunaan kekuasaan. Disinilah sebenarnya prinsip-prinsip Demokrasi dalam sistem pemerintahan daerah, yang mana masyarakat ikut serta dalam mengawasi kegiatan kinerja pemerintahan melalui kelembagaan DPRD.

Pemerintahan daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah, yaitu pemerintah daerah dan DPRD.

---

<sup>92</sup> *Ibid.* hlm.119.

Kepala Daerah adalah kepala pemerintah daerah yang dipilih secara demokratis, berdasarkan pemilihan yang demokratis pula. Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukannya yang setara bermakna bahwa diantara mereka itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin pada saat membentuk kebijakan daerah berupa peraturan daerah. Hubungan kemitraan bermakna apabila antara pemerintah daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai fungsi masing-masing. Dengan demikian saling mendukung bukan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Ketentuan pasal 40 ayat (2) UU No. 10 Tahun 2004 menyebutkan bahwa Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan. Abdul Latief membagi tingkatan tersebut menjadi 5 tahapan, anatar lain :<sup>93</sup>

1. *Pembicaraan Tahap I (sidang Paripurna)*

Bagi Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Kepala Daerah, maka Kepala Daerah menyampaikan penjelasan mengenai Rancangan Peraturan Daerah. Ini semacam Keterangan Pemerintah pada pembahasan Rancangan Undang-Undang. Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah berasal dari prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, penjelasan disampaikan oleh Pimpinan Rapat Gabungan Komisi, atau Pimpinan Panitia Khusus.

2. *Pembicaraan Tahap II (Sidang Paripurna)*

Pembicaraan Tahap II meliputi *pemandangan umum anggota* (fraksi) dan *jawaban Kepala Daerah* atas *pemandangan umum anggota* (fraksi). Seperti

---

<sup>93</sup> Abdul Latief. *op. cit.*, hlm. 76-79.

halnya pada Rancangan Undang-Undang, pandangan umum diwakili oleh fraksi. Tidak pernah anggota menyampaikan pandangan umum secara individual. Praktik semacam ini ada kebaikan dan kekurangannya.

*Dikatakan baik karena akan* menunjukkan kesatuan pandangan dalam partai atau fraksi yang bersangkutan. Kekurangannya, anggota menjadi kurang berperan. Pemikiran-pemikiran individual tidak nampak. Sehingga sukar mengetahui tingkat kemampuan dan keterkaitan anggota sebagai juru bicara rakyat yang diwakili. Walaupun demikian, dalam praktik terutama pada pembicaraan tingkat atau tahap ketiga, biasanya anggota lebih bebas menyampaikan pendapatnya, meskipun dalam batas-batas disiplin partai.

Dalam hal Rancangan Peraturan Daerah berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, maka pembicaraan Tahap II akan mendengarkan *pendapat Kepala Daerah* dan *jawaban Pimpinan Komisi* atau *Pimpinan rapat Gabungan Komisi*, atau *Pimpinan Panitia Khusus* atas pendapat Kepala Daerah.

### 3. *Pembicaraan Tahap III*

Merupakan rapat-rapat Komisi, atau Gabungan Komisi, atau Panitia Khusus yang disertai Pejabat (eksekutif) yang ditunjuk Kepala Daerah.

Pembicaraan Tahap III ini dimaksudkan untuk menemukan kesepakatan baik materi muatan maupun rumusan-rumusannya. Dalam praktik, baik pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, pembicaraan tahap (tingkat) ketiga inilah yang secara riil “membuat” Undang-Undang atau Peraturan Daerah. Pada pembicaraan tahap (tingkat) ketiga, wakil-wakil fraksi dan Pemerintah (atau yang mewakili Kepala Daerah), merumuskan kembali semua kesepakatan yang akan disetujui Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pada pembicaraan tahap (tingkat) ketiga, peranan individual anggota Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah menonjol. Diskusi, perdebatan, dan permusyawaratan sangat intensif dan mendalam. Tetapi karena pada tahap tertentu pembicaraan tahap (tingkat) ketiga bersifat tertutup, masyarakat kurang mengetahui peranan para anggota Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sekedar sebagai kelompok “koor” yang menyuarakan suara “setuku”. Untuk melihat peranan tersebut sebenarnya tidak sulit, yaitu dengan mempelajari Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) yang diajukan atas nama fraksi, risalah permusyawaratan, dan membandingkan antara bunyi Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah dengan rumusan akhir yang menjadi Undang-Undang atau Peraturan Daerah. Memang harus diakui, Pemerintah sangat dominan sehingga dalam hal-hal tertentu Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah harus “mundur” atau “mengalah” untuk keluar dari kemacetan atau keadaan yang akan menyebabkan Rancangan tersebut tidak disetujui. Karena itu, hingga saat ini belum pernah terdengar ada Rancangan Undang-Undang atau Rancangan Peraturan Daerah yang tidak disetujui Dewan Perwakilan Rakyat atau Dewan Kerakyatan Rakyat Daerah.

#### 4. *Pembicaraan Tahap IV (Sidang Paripurna)*

Pembicaraan Tahap IV merupakan sidang paripurna terakhir yang diadakan dalam rangka pengambilan keputusan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atas Rancangan Peraturan Daerah. Dalam sidang ini akan didengar :

- a. Laporan hasil kerja Komisi, atau Gabungan Komisi atau Panitia Khusus;
- b. Pendapat akhir fraksi sebagai pengantar persetujuan Dewan. Pendapat akhir ini dapat disertai berbagai catatan yang lazim disebut “*minderheidsnota*”; dan
- c. Sambutan Kepala Daerah

Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui tersebut, disampaikan kembali oleh Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah kepada Kepala Daerah untuk ditetapkan sebagai Peraturan Daerah. Tindak lanjut lainnya seperti permintaan pengesahan (bagi yang perlu disahkan pejabat berwenang) dan penempatan dalam Lembaran Daerah, sepenuhnya diserahkan kepada Kepala Daerah.

Apabila dalam satu masa sidang DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai Perda. Penyampaian rancangan Perda dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan Perda ditepkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama. Dalam hal rancangan Perda tidak ditetapkan Gubernur atau Bupati/Walikota dalam waktu 30 (tiga puluh) hari, rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam Lembaran Daerah.<sup>94</sup>

Dalam UU No.32 Tahun 2004 keberadaan DPRD sangat diperlukan sebagai pemegang kekuasaan legislatif (atau institusi legislatif) yang merupakan representasi rakyat di suatu daerah otonom. Sebagai pemegang kekuasaan legislatif di daerah, DPRD diserahkan tugas dan kewenangan yang menyangkut urusan di bidang politik yaitu perumusan kebijakan politik dan pelaksanaan pengawasan.

---

<sup>94</sup> Ni'matul Huda. *Otonomi Daerah (Filosofi Sejarah Perkembangan dan Problematika)*. Pustaka Pelajar. Ctk. Pertama. Yogyakarta. 2005. hlm. 235.

#### D. Peraturan Daerah

Sebelum mengawali bab yang membahas tentang peraturan daerah. Alangkah baiknya kita mengetahui arti pentingnya dasar yuridis dalam setiap pembentukan suatu peraturan perundang-undangan karena dengan adanya dasar yuridis dalam suatu peraturan perundang-undangan akan menunjukkan :<sup>95</sup>

Pertama keharusan adanya kewenangan dari pembuat peraturan perundang-undangan. Setiap peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh badan atau pejabat yang berwenang. Kalau tidak, peraturan perundang-undangan itu batal demi hukum. Kedua, kesesuaian : bentuk atau jenis peraturan perundang-undangan dengan materi yang diatur, terutama bila yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau sederajat, ketidak sesuaian ini adalah alasan untuk membatalkan peraturan perundang-undangan tersebut. Misalnya UUD 1945 menyatakan bahwa sesuatu yang diatur dengan undang-undang, maka hanya dalam bentuk undang-undanglah hal itu diatur. Kalau diatur dalam peraturan presiden, maka dapat dibatalkan<sup>96</sup>.

Ketiga : keharusan mengikuti tata cara tertentu. Apabila tata cara tersebut tidak diikuti, peraturan perundang-undangan mungkin batal demi hukum atau tidak / belum mempunyai kekuatan hukum mengikat. Peraturan daerah dibuat oleh Kepala Daerah dengan persetujuan DPRD. Kalau ada Peraturan daerah tanpa (mencantumkan) persetujuan DPRD maka batal demi hukum. Dalam undang-undang tentang pengundangan (pengumuman) bahwa setiap undang-undang harus diundangkan dalam Lembaran Negara sebagai satu-satunya cara untuk mempunyai kekuatan mengikat. Hal tersebut diatas diutarakan dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 136.

---

<sup>95</sup> Abdul Latief. *op.cit.*, hlm. 55.

<sup>96</sup> *Ibid.*

Keempat : Keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Suatu undang-undang tidak boleh mengandung kaidah yang bertentangan dengan UUD. Demikian pula seterusnya sampai pada peraturan perundang-undangan tingkat yang lebih bawah.

Selain dasar yuridis, terdapat pula adanya dasar sosiologis dan dasar filosofis dalam pembentukan peraturan-peraturan perundang-undangan. Yang dimaksud dasar sosiologis adalah sesuatu yang mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat. Kenyataan tersebut dapat berupa kebutuhan, tuntutan, atau masalah-masalah yang dihadapi masyarakat. Sedangkan dasar filosofis menyangkut pandangan mengenai inti atau hakikat sesuatu. Hukum diharapkan mencerminkan sistem nilai tersebut baik sebagai sarana yang melindungi nilai-nilai maupun sebagai sarana mewujudkannya dalam tingkah laku masyarakat<sup>97</sup>

Peraturan Perundang-undangan tingkat daerah diartikan sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah daerah atau salah satu unsur pemerintah daerah yang berwenang membuat peraturan perundang-undangan daerah. Namun pengertian ini harus menghindari adanya perluasan pengertian, karena dalam arti luas peraturan perundang-undangan tingkat daerah dapat juga termasuk peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah pusat di daerah.<sup>98</sup> Peraturan perundang-undangan tingkat daerah terdiri dari peraturan daerah dan peraturan / keputusan kepala daerah yang mempunyai sifat mengatur. Yang cenderung akan dibahas pada bab ini adalah mengenai peraturan daerah.

Menurut Pasal 1 ayat 10, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 , peraturan daerah selanjutnya disebut perda adalah peratran daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/ kota.

---

<sup>97</sup> *Ibid.* hlm 56-57.

<sup>98</sup> *Ibid.* hlm 65.

Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 136). Ketentuan ini mengikuti semangat rumusan UUD 1945 pasal 5 ayat (1) yang menyebutkan “Presiden berhak mengajukan rancangan Undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat”. Dengan demikian dapat diartikan bahwa peraturan daerah itu semacam undang-undang (pada tingkat daerah). Dalam uraian selanjutnya akan nampak bahwa tata cara pembentukan peraturan daerah menunjukkan berbagai kemiripan dengan pembentukan undang-undang. Sebagaimana diatur dalam pasal 40 UU No. 10 tahun 2004 dan UU No. 32 Tahun 2004, Pasal 140 dan 145. Undang-undang menyebutkan bahwa Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat daerah, hal ini berarti diantara keduanya memiliki kedudukan yang sejajar dalam hal pembentukan peraturan daerah dimana Kepala Daerah memiliki kewenangan untuk menetapkan Perda dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memiliki kekuasaan yang juga menentukan dalam pembentukan Peraturan Daerah, DPRD dilengkapi dengan hak-hak inisiatif dan hak mengadakan perubahan. Bahkan persetujuan itu sendiri mengandung kewenangan menentukan (dicicive). Tanpa persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak akan ada Peraturan Daerah. Karena itulah tidak berlebihan kalau Pasal 136 Undang-undang No.32 Tahun 2004 ditentukan “Pembuatan Peraturan Daerah dilakukan bersama-sama oleh Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat daerah”. Keadaan yang sama berlaku juga pada pembentukan undang-undang. Tanpa persetujuan DPR tidak akan pernah terbentuk undang-undang.

Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak hanya terbatas pada pembuatan Peraturan Daerah. Selain Peraturan daerah, ada beberapa keputusan

Kepala Daerah yang memerlukan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, seperti terdapat dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Pasal 61 dan Pasal 178 ayat (1).

- a. Pasal 61 ayat (1) : “Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat membuat keputusan untuk mengadakan piutang atau menanggung pinjaman bagi kepentingan dan atas beban daerah”.
- b. Pasal 178 ayat (1) : “Barang milik daerah yang dipergunakan untuk melayani kepentingan umum tidak dapat dijual, diserahkan haknya kepada pihak lain, dijadikan tanggungan atau digadaikan, kecuali dengan keputusan Kepala Daerah dengan Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah”.

Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah sebagai peraturan perundang-undangan tingkat daerah dibuat untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah adalah satuan pemerintahan territorial tingkat lebih rendah yang berhak mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan sebagai urusan urusan rumah tangga daerah. Urusan rumah tangga daerah bersumber pada otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Sistem otonomi yang dijalankan sekarang adalah otonomi nyata atau riil.

Wewenang daerah untuk membuat peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang berasal pada tugas pembantuan (*medebewind*), lebih terbatas dibandingkan dengan urusan-urusan di bidang otonomi. Di bidang tugas pembantuan, kewenangan hanya terbatas pada cara-cara menyelenggarakan urusan yang memerlukan bantuan. Sedangkan wewenang mengatur urusannya sendiri tetap ada pada satuan pemerintahan yang dibantu,. Walaupun demikian, daerah memiliki kebebasan sepenuhnya untuk mengatur cara-cara melaksanakan tugas-tugas pembantuan. Karena kebebasan tersebut (meskipun terbatas pada cara-cara melaksanakan) dan daerah bertanggungjawab atas pelaksanaannya dianggap ada juga unsur otonomi.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> *Ibid.* hlm 65

Kemandirian dalam berotonomi tidak berarti daerah dapat membuat peraturan perundang-undangan atau keputusan yang terlepas dari sistem perundang-undangan secara nasional. Peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Peraturan perundang-undangan tingkat daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kesatuan sistem perundang-undangan secara nasional. Karena itu tidak boleh ada peraturan perundang-undangan tingkat daerah yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya atau kepentingan umum. Kepentingan umum yang harus diperhatikan bukan saja kepentingan rakyat banyak daerah yang bersangkutan, tetapi kepentingan daerah lain dan kepentingan seluruh rakyat Indonesia. Ini berarti, *pembuatan peraturan perundang-undangan tingkat daerah bukan sekedar melihat batas kompetensi formal, atau kepentingan daerah yang bersangkutan tetapi harus dilihat pula kemungkinan dampaknya terhadap daerah lain atau kepentingan nasional secara keseluruhan.*

Keterkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dan kepentingan umum secara menyeluruh, mau tidak mau menempatkan peraturan perundang-undangan tingkat daerah sebagai subsistem perundang-undangan nasional bahkan sistem hukum nasional pada umumnya.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintah daerah adalah proses kegiatan yang diajukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan yang dilaksanakan oleh pemerintah terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintah dan utamanya terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.<sup>100</sup>

---

<sup>100</sup> Muhammad Fauzan, *op.cit.*, hlm.90.

Dalam hal pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah, pemerintah melakukan dua cara sebagai berikut.<sup>101</sup>

- a. Pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah, yaitu terhadap rancangan peraturan daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR, sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda Provinsi, dan oleh gubernur terhadap Raperda Kabupaten/kota. Mekanisme ini dilakukan agar pengaturan hal tersebut dapat mencapai daya guna dan hasil guna optimal.
- b. Pengawasan terhadap semua peraturan daerah, yaitu setiap peraturan daerah wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan gubernur untuk kabupaten atau kota. Apabila didapati perda tersebut bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku.

Dalam rangka mengoptimalkan fungsi pembinaan dan pengawasan pemerintah dapat menerapkan sanksi kepada penyelenggara pemerintahan daerah apabila ditemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran oleh penyelenggara pemerintahan. Sanksi tersebut antara lain berupa penataan kembali suatu daerah otonom, pembatalan pengangkatan pejabat, pengukuhan dan pembatalan berlakunya suatu kebijakan daerah baik peraturan daerah, keputusan kepala daerah dan ketentuan lain yang ditetapkan daerah serta dapat memberikan sanksi pidana yang diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>102</sup>

Dalam pembentukan suatu Peraturan Daerah harus selalu berpedoman pada teknik perundang-undangan. Teknik perundang-undangan bertujuan membuat atau menghasilkan peraturan perundang-undangan yang baik. Suatu peraturan perundang-undangan yang baik dapat dilihat dari berbagai segi.<sup>103</sup>

1. Teknik struktur, ketetapan pertimbangan, ketetapan dasar hukum, ketetapan bahasa (peristilahan), ketetapan pemakaian huruf dan tanda baca;
2. Keseuaian isi dengan dasar yuridis, sosiologis dan filosofis. Kesesuaian yuridis menunjukkan adanya kewenangan, kesesuaian bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan, diikutinya cara-cara tertentu, tidak ada pertentangan antar peraturan perundang-undangan yang satu dengan yang lain, dan tidak

<sup>101</sup> Siswanto Sunarno, *op.cit.*, hlm 112.

<sup>102</sup> *Ibid.* hlm 113.

<sup>103</sup> Bagir Manan, *Dasar-dasar Perundang-undangan Indonesia*. Dikutip Abdul Latief, *op.cit.*, hlm 69.

bertentangan dengan asas-asas hukum umum yang berlaku. Kesesuaian sosiologis menggambarkan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat sesuai dengan kebutuhan, tuntutan, dan perkembangan masyarakat. Kesesuaian filosofis menggambarkan bahwa peraturan perundang-undangan dibuat dalam rangka mewujudkan, melaksanakan, atau memelihara cita hukum (*rechtsidee*) yang menjadi patokan hidup bermasyarakat.

3. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dilaksanakan (*applicable*) dan menjamin kepastian. Suatu peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan daya dukung baik lingkungan pemerintahan yang akan melaksanakan maupun masyarakat tempat peraturan perundang-undangan itu akan berlaku.

Peraturan daerah merupakan peraturan perundang-undangan. Telah dikemukakan, Peraturan Daerah itu semacam undang-undang. Karena itu kewenangan pembentuknya mengikuti kewenangan pembentukan undang-undang.

Peraturan Daerah ditetapkan oleh Kepala Daerah dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Telah dikemukakan pula, dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa kewenangan yang ada pada Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengandung pengertian bahwa pembentukan Peraturan Daerah dapat dilakukan bersama-sama. Inisiatif pembentukan Peraturan Daerah dapat dilakukan Kepala Daerah atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dalam undang-undang, tidak disebutkan dengan tegas mengenai inisiatif Kepala Daerah. Kewenangan Kepala Daerah tersimpul dari wewenang menetapkan Peraturan daerah atau kebiasaan yang sudah diterima sebagai praktik ketatanegaraan. Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk berinisiatif diatur dalam hak prakarsa. Hal yang sama ada pada pembentukan undang-undang. Dalam UUD 1945 tidak ada ketentuan yang menyebutkan hak inisiatif atau hak prakarsa Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang. Tetapi dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) sudah tersirat bahwa Presiden mempunyai hak inisiatif atau prakarsa mengajukan usul Rancangan Undang-Undang.

Penyelenggara pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban dan tanggung jawabnya serta atau 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 yang dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan daerah lain.

Dijelaskan pula dalam penjelasan umum UU No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, bahwa peraturan daerah dibuat oleh DPRD bersama-sama Pemerintah Daerah, artinya prakarsa dapat berasal dari DPRD maupun dari Pemerintah Daerah. Peraturan daerah dan ketentuan daerah lainnya yang bersifat mengatur diundangkan dengan menempatkannya dalam lembaran daerah. Berbagai hal yang dilakukan sehubungan dengan pembentukan dan pemberlakuan Peraturan Daerah adalah demi melindungi kepentingan umum, menyelaraskan dan menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih dan / atau peraturan daerah lainnya.

Telah diutarakan pada bab sebelumnya, bahwa Kepala daerah (seperti halnya Dewan Perwakilan Rakyat Daerah) mempunyai hak prakarsa menyusun Rancangan Peraturan Daerah untuk disetujui Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pasal 140 UU No. 32 Tahun 2004 menyebutkan, ayat (1) Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati / Walikota, dan Pasal 141 ayat (1) Rancangan Perda disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi, dengan mekanisme sebagai berikut :<sup>104</sup>

1. Konsep Rancangan Peraturan Daerah disusun oleh Dinas / Biro / Unit Kerja yang berkaitan dengan materi muatan yang akan diatur.

---

<sup>104</sup> Abdul Latief, *op. cit.*, hlm. 72-73.

2. Konsep yang telah disusun Dinas / Biro / Unit Kerja tersebut disampaikan kepada Biro Hukum atau Bagian Hukum untuk pemeriksaan teknis seperti kesesuaian dengan peraturan perundang-undangan lain, kesesuaian dengan kebijaksanaan umum Pemerintah (Pusat atau Daerah bersangkutan), dan kebakuan format sesuai dengan pedoman yang berlaku.
3. Biro Hukum atau Bagian Hukum akan mengundang Dinas / Biro / Unit Kerja yang menyusun konsep dan unit-unit kerja lain untuk ikut menyempurnakan konsep tersebut.
4. Biro Hukum atau Bagian Hukum menyusun penyempurnaan (konsep final) untuk diteruskan kepada Kepala daerah mengadakan pemeriksaan (dibantu Sekwilda).
5. Konsep Rancangan Peraturan Daerah yang telah disetujui Kepala Daerah berubah menjadi Rancangan Peraturan daerah.
6. Rancangan Peraturan daerah disampaikan Kepala daerah kepada ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disertai Nota Pengantar untuk memperoleh persetujuan Dewan.

Tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Daerah oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diatur dalam Peraturan Daerah dalam Tata Tertib Dewan. Karena itu “ ada kemungkinan perbedaan antara Daerah yang satu dengan daerah yang lain. Meskipun demikian, kemungkinan perbedaan tersebut kecil sekali, karena Peraturan Tata Tertib semua Dewan Perwakilan Rakyat daerah disusun berdasarkan PP No.25 Tahun 2004 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib DPRD yang menggantikan Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 / I / 25-138 Tahun 1978. Sekedar ilustrasi, di bawah ini uraian tata cara penyusunan Rancangan Peraturan Daerah menurut Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>105</sup>

1. Usul prakarsa dapat diajukan oleh sekurang-kurangnya lima orang anggota yang tidak hanya terdiri dari satu fraksi.
2. Usul prakarsa dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah tersebut disampaikan kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah membawa Rancangan Peraturan Daerah tersebut ke dalam sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah setelah mendapat pertimbangan Panitia Musyawarah. Para pengusul diberi kesempatan untuk memberikan penjelasan.
3. Pembahasan usul prakarsa dalam sidang-sidang Dewan Perwakilan rakyat daerah dilakukan oleh anggota dan Kepala daerah.
4. Tingkat-tingkat pembicaraan dilakukan sesuai dengan tata cara pembahasan Rancangan Peraturan daerah atas prakarsa Kepala Daerah.

---

<sup>105</sup> *Ibid.* hlm. 75.

Ada yang menarik dalam tata cara tersebut di atas yaitu keikutsertaan Kepala Daerah membahas usul prakarsa anggota tersebut. Menurut cara-cara yang standar, keikutsertaan Kepala Daerah semestinya setelah usul prakarsa tersebut menjadi usul prakarsa akan mempersingkat proses. Apabila Kepala daerah tidak menyetujui seluruh atau sebagian usul prakarsa, dapat segera dimusyawarahkan sebelum menjadi Rancangan Peraturan Daerah atas prakarsa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.<sup>106</sup> Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat menerima atau menolak usul prakarsa tersebut. Dalam hal ditolak, maka tidak lahir Rancangan Peraturan Daerah dan tidak diperlukan pembahasan lebih lanjut bersama Kepala Daerah.

Oleh karena Perda merupakan hasil kerja bersama antara Gubernur / Bupati / walikota dengan DPRD, maka tata cara membentuk Perda harus ditinjau dari beberapa unsur pemerintahan daerah tersebut.<sup>107</sup>

a) Unsur DPRD

Perda adalah suatu bentuk produk legislatif tingkat daerah, oleh karena itu DPRD memiliki peranan yang sangat besar dalam hal ini. Keikutsertaan DPRD membentuk Perda berhubungan erat dengan wewenang DPRD dalam bidang legislatif atau yang secara tidak langsung dapat dipergunakan sebagai penunjang fungsi legislatif.

b) Unsur Kepala Daerah

Keikutsertaan Kepala Daerah dalam pembentukan Perda, adalah berdasarkan hal-hal sebagai berikut : 1) Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, kepala daerah memegang kekuasaan membentuk Perda; 2) Bersama-sama DPRD membahas Raperda; 3) Menetapkan Raperda yang telah disetujui DPRD menjadi Perda; 4) Dalam segi Pengundangan membutuhkan campur tangan dari Kepala Daerah.

<sup>106</sup> *Ibid.* hlm 76

<sup>107</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Dikutip Dari Ni'matul Huda, Pengawasan Pusat Terhadap Daerah...*op. cit.*, hlm 86-87

c) Unsur partisipasi

Yang dimaksud partisipasi disini adalah keikutsertaan pihak-pihak di luar DPRD dan pemerintah daerah dalam menyusun dan membentuk Raperda atau Perda.

Dalam pembentukan peraturan daerah harus mengingat adanya prinsip-prinsip pembentukan Perda. Prinsip-prinsip pembentukan Perda ini pada UU No. 22 Tahun 1999 diatur dalam pasal 69 sampai pasal 74 yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004, dalam UU No. 32 Tahun 2004 ketentuan mengenai prinsip pembentukan Perda diatur pada pasal 136. Prinsip-prinsip pembentukan Perda tersebut ditentukan sebagai berikut :<sup>108</sup>

- (1) Perda ditetapkan oleh Kepala Daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- (2) Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi, tugas pembantuan dan merupakan penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memerhatikan ciri khas masing-masing daerah.
- (3) Perda tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan / atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.
- (4) Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan.
- (5) Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan Raperda.
- (6) Perda dapat memuat ketentuan beban biaya paksaan penegakan hukum, atau pidana kurungan paling lama enam bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta) rupiah.
- (7) Peraturan Kepala Daerah dan atau keputusan Kepala Daerah ditetapkan untuk melaksanakan Perda.
- (8) Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah
- (9) Perda dapat menunjuk pejabat tertentu sebagai pejabat penyidik pelanggaran Perda (PPNS Perda).
- (10) Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah dalam Berita Daerah.

Dalam pasal 137 UU No 32 Tahun 2004 secara tegas disebutkan bahwa perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan perundang-undangan yang meliputi :

- a. Kejelasan tujuan
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan
- d. Dapat dilaksanakan

---

<sup>108</sup> Ni' matul Huda, *Otonomi Daerah...*, *op. cit.*, hlm 234.

- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan
- f. Kejelasan, dan
- g. Keterbukaan

Dalam suatu pembentukan peraturan Daerah, apabila dilihat dari opsi pada huruf e yaitu kedayagunaan dan kehasilgunaan maka dapat dikatakan bahwa, Pembentukan peraturan daerah tersebut karena memang dibutuhkan oleh masyarakat setempat dan mengandung unsur kemanfaatan bagi masyarakat, bangsa, dan negara.

Selain hal tersebut diatas materi muatan perda mengandung asas-asas tertentu seperti disebutkandalam pasal 138 ayat (1) UU No 32 tahun 2004 yang menyebutkan materi muatan perda mengandung asas :

- a. Pengayoman
- b. Kemanusiaan
- c. Kebangsaan
- d. Kekeluargaan
- e. Kenusantaraan
- f. Bhineka Tunggal Ika
- g. Keadilan
- h. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan
- i. Ketertiban dan kepastian hukum dan atau
- j. Keseimbangan, keserasian dan keselarasan

Dalam pengujiannya peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tidak boleh semata-mata berdasarkan “peningkatan” melainkan juga pada “lingkungan wewenangnya”. Suatu perda yang bertentangan dengan suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (kecuali UUD) belum tentu salah, kalau ternyata peraturan perundang-undangan tingkat tinggi yang melanggar hak dan kewajiban daerah yang dijamin UUD atau UU Pemerintahan Daerah.

### **BAB III**

#### **PERANAN DPRD DALAM PEMBENTUKAN PERATURAN DAERAH NOMOR 23 TAHUN 2006 TENTANG ORGANISASI DAN TATA KERJA KANTOR PELAYANAN TERPADU KABUPATEN KARANGANYAR (TERKAIT DENGAN PROSEDUR DAN TATA CARA PEMBAHASAN RANCANGAN PERATURAN DAERAH)**

##### **A. Proses Pembentukan Peraturan Daerah Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar**

Berdasarkan hasil penelitian yang penulis lakukan dikantor sekertariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Karanganyar mengenai fungsi legislasi DPRD dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar nomor 23 tahun 2006, tentang organisasi dan tata kerja kantor pelayanan terpadu Kabupaten Karanganyar diperoleh keterangan bahwa rancangan Peraturan Daerah tersebut berasal dari Bupati disampaikan Kepada Pimpinan DPRD dengan Nota pengantar beserta penjelasan dari Bupati dengan nomor 180 / 02439.2. Rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh Bupati kepada DPRD sebanyak 6 (enam) buah, yaitu:<sup>109</sup>

1. Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar.
2. Tata cara pencalonan, pemilihan, pengangkatan, pelantikan, pemberhentian Kepala Desa dan Perangkat Desa.
3. Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.
4. Lembaga Kemasyarakatan Desa / Kelurahan.
5. Keuangan Desa.
6. Perencanaan Pembangunan Desa dan Kerjasama Desa.

Adapun Rancangan Peraturan Daerah yang akan diteliti dan dibahas dalam rangka penyusunan skripsi ini adalah rancangan Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar. Peraturan Daerah

---

<sup>109</sup> Nota Pengiriman Raperda dan Nota Penjelasan Bupati Karanganyar Nomor 180 / 02439.2, Karanganyar, 21 Mei 2006.

ini bertujuan untuk mewujudkan pelayanan masyarakat yang berkualitas (prima), merupakan ciri pemerintahan yang baik (*good governance*). Oleh karena itu peningkatan kualitas pelayanan masyarakat merupakan upaya terus-menerus, berkelanjutan dan dilaksanakan oleh semua jajaran Pemerintah Kabupaten Karanganyar, sebagaimana diamanatkan dalam Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara RI Nomor 63 / Kep / M.Pan / 7 / 2002 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik.<sup>110</sup>

Penyelenggaraan pelayanan di Kabupaten Karanganyar saat ini dilakukan oleh unit pelayanan satu atap, yang merupakan penyelenggaraan pelayanan perizinan dan non perizinan yang dilaksanakan pada suatu tempat, sedangkan kewenangan pemberian izin masih berada di Dinas Teknis sesuai dengan bidangnya masing-masing.

Pelayanan di UPTSA (Unit Pelayanan Terpadu Satu Pintu) selama ini sudah memberikan kontribusi meningkatnya produk hasil layanan serta PAD yang signifikan, transparansi dalam memberokan pelayanan, serta waktu pelayanan yang semakin cepat.

Dalam rangka lebih meningkatkan penyelenggaraan pelayanan publik (perizinan dan non perizinan) maka kelembagaan pelayanan harus ditingkatkan. Hal ini sejalan dengan program pemerintah bahwa sampai pada awal Tahun 2007 di daerah Kabupaten / Kota harus sudah membentuk *One Stop Service* (OSS), di mana di Kabupaten Karanganyar kami usulkan lembaga yang melayani perizinan yaitu Kantor Pelayanan Terpadu.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> Hasil Wawancara dengan Drs. Achmad Safari Sekertaris DPRD Kabupaten Karanganyar pada tanggal 4 januari 2008

<sup>111</sup> *Ibid.*

Kantor Pelayanan Terpadu merupakan unsur pelaksana pemerintahan daerah dalam pelaksanaan pelayanan perizinan dan pelayanan umum non perizinan.

Pelayanan perizinan meliputi:<sup>112</sup>

- a. Izin Peruntukan Penggunaan Tanah;
- b. Izin Gangguan;
- c. Izin Mendirikan Bangunan;
- d. Izin Penggilingan Padi;
- e. Tanda Daftar Perusahaan;
- f. Tanda Daftar Gudang;
- g. Izin Usaha Kepariwisataaan;
- h. Izin Reklame;
- i. Izin Pemakaian Kekayaan Daerah;

Serta pelayanan non perizinan dengan pola satu atap meliputi:

- a. Izin Trayek,
- b. Izin Sarana Kesehatan Swasta,
- c. Akta Catatan Sipil,
- d. Izin Rekomendasi Mendirikan Usaha Pengangkutan.

Adapun organisasi Kantor Pelayanan Terpadu yaitu terdiri dari:

- a. Kepala Kantor;
- b. Sub. Bagian Tata Usaha;
- c. Seksi Pelayanan;
- d. Seksi Penetapan dan Pengembangan;
- e. Seksi Informasi, Evaluasi dan Pengaduan;
- f. Kelompok Jabatan Fungsional.

Dengan dibentuknya Kantor Pelayanan Terpadu tersebut diharapkan terwujudnya pelayanan prima di Kabupaten Karanganyar, prosedur mekanisme yang lebih pendek, transparansi, dan kecepatan waktu pelayanan yang lebih pendek yang pada gilirannya dapat meningkatkan investasi di Kabupaten Karanganyar.

Secara keseluruhan, Peraturan Daerah Nomor 23 Tahun 2006 terdiri dari 8 (delapan) bab yang masing-masing mempunyai hubungan satu sama lain dan merupakan satu-kesatuan sebagai berikut;<sup>113</sup>

<sup>112</sup> Pasal 4 Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 23 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu.

<sup>113</sup> Peraturan Daerah Nomor 23 Tahun 2006. Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar.

Bab pertama : Ketentuan Umum, memuat batasan-batasan pengertian dan definisi serta penjelasan istilah-istilah yang dipergunakan dalam peraturan daerah ini. Dalam rangka konsistensi penulisan, batasan-batasan pengertian ini sudah disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan perkembangan terakhir pembahasan Rancangan Peraturan Daerah.

Bab kedua : Pembentukan, memuat tentang penetapan dimana setelah terbitnya Peraturan Daerah ini berarti telah dibentuk Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan terpadu Kabupaten Karanganyar.

Bab ketiga : Kedudukan, tugas, dan fungsi, memuat ketentuan bahwa kantor pelayanan terpadu merupakan unsur pelaksana pemerintahan daerah dalam hal pelayanan perizinan dan non perizinan dipimpin oleh seorang kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah. Dalam bab ini dimuat pula mengenai tugas serta fungsi kantor pelayanan terpadu.

Bab keempat : Susunan organisasi, memuat ketentuan tentang susunan organisasi kantor pelayanan terpadu serta dijelaskan mengenai tugas, wewenang dan tanggung jawab dari masing-masing pemegang jabatan.

Bab kelima : Tata kerja, memuat ketentuan bahwa dalam pelaksanaan tugasnya kepala kantor, kepala sub bagian, kepala seksi dan kelompok jabatan fungsional menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplikasi baik di lingkungan masing-masing maupun di luar satuan organisasi sesuai tugas masing-masing serta memuat ketentuan bahwa setiap pimpinan satuan organisasi bertanggung jawab memimpin, mengkoordinasi sekaligus memberikan bimbingan dan petunjuk kepada bawahannya.

Bab keenam : Pengangkatan dan pemberhentian, memuat ketentuan bahwa pejabat struktural dan fungsional di lingkungan kantor pelayanan terpadu diangkat

dan diberhentikan pejabat yang berwenang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Bab ketujuh : Ketentuan peralihan, memuat ketentuan bahwa pelayanan perizinan dan non perizinan yang dilaksanakan oleh perangkat daerah pada saat diundangkan Peraturan Daerah ini tetap dilaksanakan oleh masing-masing Perangkat Daerah sampai dengan pelaksanaan pengisian personil, pengaturan prosedur dan tata laksana serta pemberlakuan secara efektif pelayanan perizinan dan non perizinan sesuai dengan peraturan daerah ini.

Bab kedelapan : Ketentuan Penutup, memuat ketentuan bahwa hal-hal yang belum diatur dalam peraturan daerah ini akan diatur lebih lanjut oleh Bupati sepanjang mengenai pelaksanaannya serta dengan berlakunya peraturan daerah ini, maka semua ketentuan yang berkaitan dengan kewenangan pemberian perizinan dan non perizinan yang bertentangan dan / atau tidak sesuai dengan Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Rapat paripurna diselenggarakan DPRD setelah menerima Rancangan peraturan daerah yang diajukan oleh Bupati, dengan acara pengantar Bupati Karanganyar terhadap 6 (enam) rancangan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta, dan sekaligus pembentukan Panitia khusus Dewan berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 188.4 / 16 Tahun 2006 tentang pembentukan panitia khusus pembahasan 6 (enam) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar.<sup>114</sup>

Adapun susunan keanggotaan panitia khusus pembahasan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor

---

<sup>114</sup> Hasil Wawancara dengan Drs. Achmad Safari, Sekertaris DPRD Kabupaten Karanganyar pada tanggal 4 januari 2008

Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar atau disebut juga Panitia Khusus III, terdiri dari:<sup>115</sup>

NO	NAMA	KEDUDUKAN DALAM TIM	KETERANGAN
1.	Ir. Joko Tri Susilo	Ketua	F. PKS
2.	Agustinus Kurniawan	Wakil Ketua	F. DEMOKRAT
3.	Lilik Pambangun	Sekretaris	F. PDI PERJUANGAN
4.	Sri Sadono	Anggota	F. PAN
5.	Sutarto DWN	Anggota	F. PDI PERJUANGAN
6.	Dra. Sugiarti	Anggota	F. PDI PERJUANGAN
7.	Tony Hatmoko, S.E.,M.M.	Anggota	F. P. GOLKAR
8.	Agus Nugroho,Amd.	Anggota	F. P. GOLKAR
9.	Wasimin PS.	Anggota	F. P. GOLKAR
10.	Hj. Siti Muslichah	Anggota	F. P. GOLKAR
11.	Eko Susilo	Anggota	F. PP
12.	Yatto	Anggota	F. PP
13.	Sartono Priyadi	Anggota	F. DEMOKRAT

Berdasarkan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar tanggal 11 November 2004 Nomor 188.4 / 12 Tahun 2004 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilakukan melalui empat tahapan pembicaraan. Kecuali apabila panitia musyawarah menentukan lain. Empat tahapan pembicaraan tersebut adalah:<sup>116</sup>

I. Rapat Tahap Pertama, terdiri dari 3 (tiga) bagian, antara lain;

A. Rapat Paripurna DPRD Masa Sidang II :

1. Penyampaian Nota Penjelasan 6 (enam) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Tahun 2006.
2. Penyerahan Nota Penjelasan 6 (enam) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Tahun 2006 beserta lampirannya.

B. Sosialisasi Draft Raperda kepada masyarakat.

<sup>115</sup> Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 188.4 / 16 Tahun 2006 tentang Pembentukan Panitia Khusus Pembahasan 6 (enam) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar.

<sup>116</sup> Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 176.4 / 14 / Tahun 2006 tentang Susunan Jadwal dan Acara Rapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar Masa Sidang II Tahun 2006.

C. Rapat Fraksi-Fraksi:

Menyusun Pemandangan Umum Fraksi terhadap Nota Penjelasan 6 (enam) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Tahun 2006.

II. Rapat Tahap kedua, terdiri dari 4 (empat) masa rapat, yaitu:

A. Rapat Paripurna DPRD masa sidang II:

A.1 Penyampaian Pemandangan Umum Fraksi.

B. Rapat Pimpinan bersama Pimpinan Fraksi

B.1 Pembentukan Panitia Khusus Pembahasan Raperda.

C. Rapat Paripurna DPRD Masa Sidang II:

C.1. Penyampaian tanggapan Bupati Karanganyar terhadap Pemandangan Umum Fraksi.

C.2. Penetapan Keputusan DPRD tentang Susunan Panitia Khusus Pembahasan Raperda.

D. Rapat Paripurna Istimewa

D.1. Mendengarkan pidato kenegaraan Presiden RI pada Peringatan HUT Proklamasi Kemerdekaan ke- 61 Republik Indonesia.

III. Rapat Tahap Ketiga, dibagi menjadi 4 (empat) tahapan masa rapat:

A. Rapat Panitia Khusus DPRD bersama eksekutif;

A.1. Pansus I membahas dan menyusun Raperda tentang:

1. Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.
2. Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan Pemberhentian Kepala Desa dan Perangkat Desa.
3. Keuangan Desa.

A.2. Pansus II membahas dan menyusun Raperda tentang

1. Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar.
  2. Lembaga Kemasyarakatan Desa / Kelurahan.
  3. Perencanaan Pembangunan Desa dan Kerja Sama Desa.
- B. Rapat Pimpinan DPRD Bersama Pimpinan Panitia Khusus;
- B.1. Sinkronisasi hasil Panitia Khusus.
- C. Rapat Fraksi-Fraksi DPRD:
- C.1. Menyusun Pendapat Akhir Fraksi terhadap Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar.
- D. Rapat Komisi A. DPRD:
- D.1. Menyusun Rancangan Keputusan bersama DPRD dan Bupati Karanganyar tentang Persetujuan Bersama Penetapan 6 (enam) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar.
- IV. Rapat Tahap Keempat. Rapat Paripurna DPRD Masa Sidang II.
1. Penyampaian pendapat Akhir Fraksi.
  2. Pembacaan Raperda Kabupaten Karanganyar tentang :
    - a. Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.
    - b. Tata Cara Pencalonan, Pemilihan, Pengangkatan, Pelantikan dan Pemberhentian Kepala Desa dan Perangkat Desa.
    - c. Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar.
    - d. Lembaga Kemasyarakatan Desa / Kelurahan.
    - e. Keuangan Desa.
    - f. Perencanaan Pembangunan Desa dan Kerja Sama Desa.

3. Pembacaan Rancangan Keputusan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar dan Bupati Karanganyar tentang Persetujuan Bersama Penetapan 6 (enam) Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar.
4. Penetapan Keputusan bersama DPRD Kabupaten Karanganyar dan Bupati Karanganyar tentang Persetujuan Bersama Penetapan 6 (enam) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar.
5. Penandatanganan
  - a. Keputusan bersama DPRD Kabupaten Karanganyar dan Bupati Karanganyar tentang Persetujuan Bersama Penetapan 6 (enam) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar.
  - b. 6 (enam) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar.
6. Penyerahan Keputusan bersama DPRD Kabupaten Karanganyar dan Bupati Karanganyar tentang Persetujuan Bersama.

Selain berisi mengenai tahapan-tahapan pembicaraan dalam sidang paripurna, Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar memuat pula tentang ketentuan, dimana semua biaya yang timbul dengan ditetapkannya keputusan ini dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten Karanganyar Tahun 2006. Keputusan ini pula berlaku pada tanggal ditetapkan.

#### **B. Peran Fraksi di DPRD dalam Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di bidang Pelayanan Publik di Kabupaten Karanganyar.**

Fraksi adalah pengelompokan anggota DPRD berdasarkan kekuasaan politik yang mencerminkan partai politik peserta Pemilihan Umum. Partai Politik yang dapat

membentuk fraksi adalah partai politik yang memperoleh jumlah kursi sekurang-kurangnya 1/10 (sepersepuluh) dari jumlah anggota DPRD yang ada.

Berkaitan dengan Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh Bupati Karanganyar kepada DPRD Kabupaten Karanganyar, maka dalam pembicaraan Tahap II dalam Rapat Paripurna DPRD Kabupaten Karanganyar masa sidang II telah disampaikan pandangan umum fraksi-fraksi yang terdiri dari:<sup>117</sup>

1. Fraksi Partai GOLKAR
2. Fraksi PDI Perjuangan
3. Fraksi Demokrat
4. Fraksi PKS
5. Fraksi PAN
6. Fraksi Pelopor Persatuan

Berikut disajikan ringkasan pandangan umum dari masing-masing fraksi di DPRD Kabupaten Karanganyar terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh Bupati Karanganyar terutama adalah pandangan umum terhadap rancangan Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar:<sup>118</sup>

1. Fraksi Partai Golongan Karya

Fraksi Partai Golongan Karya sangat mendukung upaya pelayanan publik dari pemerintah kabupaten karanganyar, namun dalam hal ini agar dibuat atau diatur secara jelas Standart Pelayanan Minimal (SPM) baik mengenai biaya maupun waktunya. Dalam pelayanan terpadu keramahan, performance daripada sumber daya manusia khususnya Petugas Publik Relation (PR) harus benar-benar profesional dan

---

<sup>117</sup> Risalah Rapat Paripurna Dewan Kabupaten Karanganyar Masa Sidang II Tahun 2006 Tentang Penyampaian Pemandangan Umum Fraksi-Fraksi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar Terhadap Nota Penjelasan 6 (enam) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Tahun 2006 Masa Sidang II Hari ke-8, Rabu, Tanggal 9 Agustus 2006.

<sup>118</sup> *Ibid.*

menguasai permasalahan perizinan dan pelayanan umum non perizinan. Kantor pelayanan terpadu yang ada di Kabupaten Karanganyar hendaknya jauh lebih sempurna dan memiliki keunggulan dibanding dengan kabupaten lain.

## 2. Fraksi PDI Perjuangan

Setelah mempelajari dan membahas nota penjelasan Bupati Karanganyar dalam rangka penyampaian 6 (enam) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar, Fraksi PDI Perjuangan menyambut baik atas penyampaian ke-6 Raperda untuk segera dibahas Dewan.

Namun demikian, Fraksi PDI Perjuangan masih perlu mendapatkan penjelasan yang lebih rinci dari Rancangan Peraturan Daerah yang akan kita bahas bersama, termasuk perlunya dicermati implikasi dari raperda-raperda dimaksud. Dari kajian dan pembahasan ke-6 (enam) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar, Fraksi PDI Perjuangan MENERIMA dan MENYETUJUI 6 (enam) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar dibahas melalui tahap-tahap pembahasan sesuai prosedur dan mekanisme tata tertib DPRD.

Selanjutnya Fraksi PDI Perjuangan mengusulkan perlunya dibentuk Panitia khusus (PANSUS) yang mencerminkan kekuatan politik yang ada di DPRD Kabupaten Karanganyar.

## 3. Fraksi Partai Amanat Nasional

Setelah mendengarkan penyampaian Pengantar Nota Penjelasan Bupati terhadap 6 (enam) Rancangan Peraturan Daerah yang disampaikan langsung oleh Saudari Bupati, maka Fraksi Partai Amanat Nasional menyampaikan usul dan saran beberapa hal sebagai berikut:

- 1) Rancangan Peraturan Daerah yang nantinya akan dibahas untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah hendaknya dapat memberikan kepastian hukum bagi

masyarakat Karanganyar sehingga tidak ada pihak-pihak yang dirugikan dan semua pihak merasa terlindungi. Sebaik apapun perangkat lunak (*software*) berupa Peraturan Daerah dibuat, tanpa dibarengi dengan kesungguhan pelaksana (*brains ware*) untuk melaksanakan dan mentaati maka keberadaan Perda tak akan bermakna.

- 2) Terhadap Raperda Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar untuk mewujudkan pelayanan masyarakat yang berkualitas (pelayanan prima), maka F-PAN berharap dapat segera terwujud namun tetap berprinsip sebagai organisasi yang miskin struktur kaya fungsi sehingga menjadi lebih efektif dan efisien. Mengenai target waktu pelayanan sebagaimana telah diatur dalam Perda sebelumnya, apakah Raperda ini dapat menjamin prinsip tersebut?
- 3) Dengan *One Stop Servis* ( OSS ) diharapkan akan mendorong masyarakat lebih tertib sebab tidak perlu berbelit-belit lagi untuk mengurus perijinan. Juga diharapkan mampu menjadi daya tarik masuknya investor ke Kabupaten Karanganyar sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi, meningkatkan kesempatan kerja dan meningkatkan kemakmuran masyarakat.

#### 4. Fraksi Partai Keadilan Sejahtera

FPKS menyetujui apabila 6 Raperda yang masuk segera dibahas oleh Panitia Khusus DPRD dan Eksekutif Kabupaten Karanganyar. Namun demikian, sebelumnya kami sampaikan beberapa pertanyaan sebagai berikut:

- 1) Mengapa 6 Raperda yang diajukan kepada DPRD tidak disertai dengan naskah kajian akademik? Apakah biaya pembuatan naskah akademik menjadi alasan dan kendala utamanya? Jika memang secara ideal naskah akademik tidak dibuat, kami mohon latar belakang secara global alasan mengapa 6 Raperda ini dibuat

disampaikan kepada DPRD, pada saat Bupati menyampaikan tanggapan terhadap pandangan umum fraksi-fraksi pada hari Jum'at, 11 Agustus 2006.

- 2) Pada pasal 4 ayat 2 Raperda Organisasi dan Tata Kerja Pelayanan Terpadu disebutkan bahwa Kantor Pelayanan Terpadu menyelenggarakan perizinan dan pelayanan umum nonperizinan dengan pola pelayanan terpadu satu atap. Mengapa untuk hal ini tidak sekalian menggunakan sistem one stop service? Apakah Pemerintah Daerah belum siap dengan konsep pelayanan terpadu secara utuh?
- 3) Apabila dalam akhir pembahasan, 6 Raperda ini kemudian ditetapkan menjadi Perda di Kabupaten Karanganyar,
  - a. Apakah Bupati sudah menyusun dan menyiapkan peraturan-peraturan Bupati yang akan mengikuti atau mempelajari pelaksanaan Raperda ini?  
Jika sudah disusun, sejauh mana kesiapannya?
  - b. Apakah Pemerintah Daerah telah memiliki *time schedule* yang digunakan untuk mengontrol realisasi Sistem Pelayanan Terpadu? Bagaimana pengaturan *time schedule*-nya?
5. Fraksi Partai Demokrat

Enam Draf Raperda yang telah diterima DPRD Kabupaten Karanganyar sangat memiliki peran yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik sesuai UU 32 tahun 2004, satu diantaranya adalah draft raperda tentang organisasi dan tata kerja kantor pelayanan terpadu Kabupaten Karanganyar, yang tentunya besar harapan kami dengan dibahasnya draf ini nanti dan ditetapkan menjadi Perda Kabupaten Karanganyar akan semakin meningkatkan kinerja profesional dan lebih memacu peningkatan pelayanan kepada publik secara maksimal, juga tak lupa kita berharap melalui Perda ini nanti Kantor Pelayanan Terpadu dapat memberikan peningkatan pada penerimaan PAD dari sektor ini secara signifikan. Dengan slogan

one stop service (OSS) semua seolah-olah terkesan begitu mudah, murah, cepat, dan tidak berbelit, hal ini adalah pencerahan yang sangat baik untuk pelayanan maksimal bagi publik Kabupaten Karanganyar, hanya saja kami sampaikan pemerintah juga harus menjawab hal tersebut dengan tantangan kinerja maksimal, profesional, efektif, dan efisien, karena disini hal-hal tersebut sangat diperlukan dalam aktualisasi nantinya, dan akan menjadi Peraturan Daerah yang kurang bisa maksimal apabila SDM pendukung pelaksana dan penanggung jawab kurang bisa maksimal dalam fungsi pokok dan tugasnya. Dengan harapan Kantor Pelayanan Terpadu dapat berimprovisasi dan berprestasi untuk dapat memberikan pelayanan terbaik untuk Publik secara output dan dapat memberikan input maksimal bagi PAD Kabupaten Karanganyar.

#### 6. Fraksi Pelopor Persatuan

Fraksi Pelopor Persatuan setuju dengan upaya Bupati dalam pelayanan publik dan investasi untuk ditingkatkan melalui pelayanan satu atap, *One Stop Service*(OSS). Namun Fraksi Pelopor Persatuan berharap nanti mulai dari persyaratan, biaya maupun waktu / lama pengurusan dapat dijelaskan kepada masyarakat luas, sehingga semua orang tidak takut / segan datang ke kantor, karena prinsip mudah, murah, cepat dan ramah akan didapatinya. Selain itu juga berharap Pegawai yang ditugaskan adalah yang profesional, sehingga tidak akan terjadi seseorang datang ke kantor, pulang dengan tangan hampa masih ditambah rasa jengkel dikarenakan pelayanannya kurang menyenangkan.

Untuk selanjutnya pembicaraan tahap IV dalam Rapat Paripurna DPRD masa sidang II dilakukan dengan acara pokok sebagai berikut:

- 1) Penyampaian Pendapat Akhir Fraksi.
- 2) Pembacaan Raperda Kabupaten Karanganyar tentang:

- a. Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.
  - b. Tata cara pencalonan, pemilihan, pengangkatan, pelantikan dan pemberhentian Kepala Desa dan Perangkat Desa.
  - c. Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar.
  - d. Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Kerjasama Desa.
  - e. Keuangan Desa.
  - f. Perencanaan Pembangunan Desa dan Kerjasama.
- 3) Pembacaan Rancangan Keputusan Bersama Dewan.  
Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar dan Bupati Karanganyar tentang Persetujuan Bersama Penetapan 6 (enam) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar.
- 4) Penetapan Keputusan Bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar dan Bupati Karanganyar tentang Persetujuan Bersama Penetapan 6 (enam) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar.
- 5) Penandatanganan
- a. Keputusan DPRD Kabupaten Karanganyar dan Bupati Karanganyar tentang Persetujuan Bersama Penetapan 6 (enam) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar.
  - b. 6 (enam) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar.
- 6) Penyerahan Keputusan Bersama DPRD Kabupaten Karanganyar dan Bupati Karanganyar tentang Persetujuan Bersama Penetapan 6 (enam) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar.
- 7) Sambutan Bupati Karanganyar.

Berdasarkan pendapat akhir yang disampaikan oleh masing-masing fraksi dalam Rapat Pari Purna DPRD kabupaten Karanganyar, maka semua fraksi sependapat bahwa Rancangan Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar serta Rancangan Peraturan Daerah lainnya tentang Pemerintahan Desa (5 Raperda lainnya) dapat diterima dan disetujui oleh semua fraksi yang ada di DPRD Kabupaten Karanganyar untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.

Berdasarkan risalah rapat paripurna DPRD Kabupaten dalam Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, baik dalam pembicaraan tahap I, tahap II, tahap III dan tahap IV, peranan fraksi sangat besar dan dapat dikatakan bahwa Pembahasan Rancangan peraturan Daerah tersebut dilakukan oleh anggota fraksi, baik melalui panitia khusus, dimana semua fraksi mengirimkan anggotanya untuk duduk dalam panitia khusus, maupun pada saat penyampaian pandangan umum dan pandangan akhir. Jadi dengan demikian dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh Bupati Kepada DPRD, Fraksi mempunyai peranan yang sangat besar dan menentukan karena fraksi mempunyai peran ganda, yaitu anggota fraksi menjadi panitia khusus dan fraksi yang mempunyai hak untuk menyampaikan pandangan umum dan pendapat akhir terhadap rancangan Peraturan Daerah Peraturan daerah yang diajukan kepada DPRD Kabupaten Karanganyar, serta usulan-usulan fraksi yang merupakan sumbangan pemikiran yang sangat berarti dalam pembahasan Rancangan Peraturan Daerah. Selanjutnya Rancangan Peraturan Daerah tersebut memperoleh Persetujuan DPRD dengan Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar nomor 188.4 / 17 Tahun 2006 garis bawah Nomor 188.4 / 401 Tahun 2006 Tentang Persetujuan Bersama Penetapan 6 (enam) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Tahun 2006, kemudian berdasarkan

Keputusan DPRD Kabupaten Karanganyar, Rancangan Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar ditetapkan menjadi Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar yang dimuat di dalam Lembaran Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 23.189-203 yang diundangkan dan ditetapkan pada tanggal 31-8-2006.

Secara umum fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ( DPRD ) Kabupaten Karanganyar menurut pendapat penulis telah dilaksanakan dengan baik dan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Karanganyar. Hal ini dibuktikan dengan dilakukannya serangkaian kegiatan dalam rangka pembahasan terhadap 6 (enam) rancangan peraturan daerah yang telah diajukan oleh Bupati Karanganyar. Terhadap 6 (enam) Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan Bupati Karanganyar tersebut telah dilakukan pembahasan yang dimulai dengan pembentukan panitia khusus, penyampaian pandangan umum yang didalamnya terdapat pula usulan-usulan atau pendapat dari anggota-anggota fraksi, dan pertanyaan yang ditujukan kepada Bupati Karanganyar mengenai pertanggung jawaban atas kinerjanya disertai dengan pembentukan panitia khusus, penyampaian pandangan umum dari masing-masing fraksi kemudian dilanjutkan dengan penyampaian pandangan akhir dari masing-masing fraksi dan akhirnya keenam Rancangan Peraturan Daerah tersebut dapat diterima dan disetujui oleh DPRD Kabupaten Karanganyar. Penyampaian pandangan umum yang didalamnya terdapat pula usulan-usulan atau pendapat dari anggota-anggota fraksi, dan pertanyaan yang ditujukan kepada Bupati Karanganyar mengenai pertanggungjawaban atas kinerjanya disertai dengan pembentukan panitia khusus merupakan wujud dari pelaksanaan hak-hak DPRD yaitu hak angket, hak interpelasi, dan hak untuk menyatakan pendapat, hal

ini berarti DPRD telah menggunakan haknya dengan baik serta bukti pelaksanaan fungsi legislasi dan fungsi pengawasan DPRD yang telah dilaksanakannya dengan baik pula.

Peran masing-masing Fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam proses pembahasan rancangan Peraturan Daerah yang diajukan Bupati Karanganyar sangat besar. Hal ini terbukti dengan keterlibatan semua fraksi dalam proses pembahasan Rancangan peraturan Daerah tersebut, meski terdapat beberapa kekurangan diantaranya adalah banyaknya anggota fraksi yang tidak dapat menghadiri sidang paripurna tanpa adanya keterangan yang jelas, namun peranan masing-masing fraksi dalam proses pembahasan Rancangan Peraturan Daerah tersebut sangatlah menentukan untuk disetujui atau tidaknya Rancangan Peraturan Daerah oleh DPRD adalah dilakukan oleh masing-masing fraksi, sehingga dapat dikatakan bahwa fraksi yang dapat menentukan disetujui atau tidaknya Rancangan Peraturan Daerah untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah oleh DPRD secara keseluruhan.

### **C. Kendala-Kendala Yang Dihadapi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar.**

Berdasarkan hasil penelitian yang penulis lakukan di kantor Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Karanganyar, diperoleh keterangan bahwa Kendala Yang Dihadapi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar adalah mengenai belum adanya kesamaan pendapat dalam hal persetujuan terhadap draft rancangan peraturan daerah tersebut. Hal tersebut dibuktikan dengan timbulnya berbagai pertanyaan dari beberapa

fraksi DPRD diantaranya, Fraksi PDI Perjuangan yang mempertanyakan mengenai implikasi dari raperda yang akan dibahas, Fraksi PAN mempertanyakan Mengenai target waktu pelayanan sebagaimana telah diatur dalam Perda sebelumnya, apakah Raperda ini dapat menjamin prinsip tersebut? Dari fraksi PKS mempertanyakan, Mengapa 6 Raperda yang diajukan kepada DPRD tidak disertai dengan naskah kajian akademik? Apakah biaya pembuatan naskah akademik menjadi alasan dan kendala utamanya? Pada pasal 4 ayat 2 Raperda Organisasi dan Tata Kerja Pelayanan Terpadu disebutkan bahwa Kantor Pelayanan Terpadu menyelenggarakan perizinan dan pelayanan umum nonperizinan dengan pola pelayanan terpadu satu atap. Mengapa untuk hal ini tidak sekaligus menggunakan sistem one stop service? Apakah Pemerintah Daerah belum siap dengan konsep pelayanan terpadu secara utuh? Apabila dalam akhir pembahasan, 6 Raperda ini kemudian ditetapkan menjadi Perda di Kabupaten Karanganyar, Apakah Bupati sudah menyusun dan menyiapkan peraturan-peraturan Bupati yang akan mengikuti atau mempelajari pelaksanaan Raperda ini? Jika sudah disusun, sejauh mana kesiapannya? Apakah Pemerintah Daerah telah memiliki *time schedule* yang digunakan untuk mengontrol realisasi Sistem Pelayanan Terpadu? Bagaimana pengaturan *time schedule*-nya?

Kendala yang lain adalah mengenai pembentukan peraturan daerah itu sendiri, karena secara tegas dinyatakan dalam pasal 137 huruf (e) UU No 32 Tahun 2004, bahwa perda dibentuk berdasarkan pada asas Kedayagunaan dan kehasilgunaan, hal ini berarti pembentukan peraturan daerah tersebut karena memang dibutuhkan oleh masyarakat setempat dan mengandung unsur kemanfaatan bagi masyarakat, bangsa, dan negara atau sama artinya, pembentukan Perda harus sesuai pada dasar sosiologis

yang mengisyaratkan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat sesuai dengan kebutuhan, tuntutan, dan perkembangan masyarakat.<sup>119</sup>

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka timbulah pertanyaan, ” apakah Raperda tentang pelayanan terpadu tersebut merupakan sebuah draft yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang pada akhirnya nanti setelah adanya kantor urusan terpadu tersebut apakah dapat melaksanakan tugasnya dengan baik sesuai dengan slogan one stop service, sedangkan perlu dipertanyakan pula mengenai kinerja SDM yang ada dalam kantor pelayanan terpadu tersebut, apakah bisa mereka melalui tantangan kinerja maksimal, professional, efektif dan efisien yang diperlukan dalam aktualisasi nantinya, yang tujuannya adalah membentuk suatu badan yang bekerja dengan maksimal, memberikan pelayanan yang mudah, murah, cepat, dan tidak berbelit.<sup>120</sup>

Berikutnya adalah kendala-kendala non teknis, antara lain rendahnya kualitas SDM dalam tubuh anggota DPRD Hal ini sangat berpengaruh terhadap etos kerja DPRD itu sendiri, keterbatasan kemampuan anggota DPRD terutama dalam pengusulan sebuah Perda ini antara lain meliputi latar belakang pendidikan yang rendah, tingkat pemahaman dan pengalaman yang kurang, serta tingkat kemampuan yang belum memadai sedangkan dalam pembuatan suatu perda harus benar-benar mempertimbangkan adanya prinsip muatan perda dan mempertimbangkan kebutuhan dari daerah, maksudnya sebuah perda dibuat karena benar-benar dibutuhkan oleh daerah tersebut. selain hal itu dalam sidang paripurna DPRD masa sidang II terdapat beberapa kekurangan , hal ini berhubungan erat dengan tanggung jawab masing-masing anggota DPRD yaitu pada saat sidang dilaksanakan , ada banyak anggota

---

<sup>119</sup> Hasil wawancara pada tanggal 5 januari 2008 dengan Drs. Juliatmono selaku ketua DPRD Kabupaten Karanganyar.

<sup>120</sup> Hasil wawancara pada tanggal 5 januari 2008 dengan Toni Hatmoko,S.E., MM, selaku anggota DPRD Kabupaten Karanganyar dari fraksi Golkar, sekaligus salah satu anggota Pansus III dalam sidang paripurna DPRD Kabupaten Karanganyar masa sidang II tahun 2006.

DPRD yang tidak hadir tanpa adanya keterangan.<sup>121</sup> Hal ini menandakan kurangnya rasa tanggung jawab disebagian besar anggota DPRD selain itu, hal tersebut berarti pula bahwa anggota DPRD yang tidak mengikuti jalannya sidang paripurna tersebut tidak melaksanakan fungsi legislasi dan pengawasan serta tidak melaksanakan hak-haknya dengan baik seperti yang telah digariskan dalam UU No 32 Tahun 2004.



---

<sup>121</sup> *Ibid.*

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian, baik penelitian kepustakaan maupun penelitian lapangan, serta analisis dan pembahasan yang penulis lakukan, berikut disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Kabupaten Karanganyar dalam pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 23 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar telah dilaksanakan dengan baik dan sesuai dengan ketentuan dalam Keputusan DPRD Kabuapten Karanganyar Nomor 188.4 / 12 Tahun 2004 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten Karanganyar (Berita Daerah Kabupaten Karanganyar Tahun 2004 Nomor 01). Fungsi legislasi DPRD dapat dikatakan telah dilaksanakan dengan baik terbukti dengan dilakukannya serangkaian kegiatan dalam rangka melakukan pembahasan terhadap rancangan Peraturan Daerah yang diajukan oleh Bupati, didalam pembahasan tersebut terdapat usulan-usulan atau pendapat dari anggota-anggota fraksi, dan pertanyaan yang ditujukan kepada Bupati karanganyar mengenai pertanggungjawaban atas kinerjanya disertai dengan pembentukan panitia khusus merupakan wujud dari pelaksanaan hak-hak DPRD yaitu hak angket, hak interpelasi, dan hak untuk menyatakan pendapat, hak untuk mengajukan pertanyaan serta fungsi legislasi dan pengawasan. Peran masing-masing fraksi di DPRD Kabupaten Karanganyar dalam proses pembentukan peraturan daerah Kabupaten Karanganyar nomor 23 Tahun 2006 tentang

Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar sangat besar. Peran masing-masing fraksi dimulai dengan masuknya anggota masing-masing fraksi ke dalam panitia khusus yang dibentuk dalam rangka pembahasan rancangan Peraturan Daerah, kemudian masing-masing fraksi juga menyampaikan pemandangan umum dalam rapat paripurna tahap II (kedua) guna menyampaikan sikap dan pandangan fraksi terhadap rancangan Peraturan Daerah serta memberikan sumbangan pemikiran yang berupa usulan-usulan yang bermanfaat.

2. Kendala Yang Dihadapi DPRD dalam Pembentukan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 23 Tahun 2006 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar adalah mengenai belum adanya kesamaan pendapat dalam hal persetujuan terhadap draft rancangan peraturan daerah tersebut, kendala yang lain adalah mengenai pembentukan peraturan daerah itu sendiri, karena secara tegas dinyatakan dalam pasal 137 huruf (e) UU No 32 Tahun 2004, bahwa Perda dibentuk berdasarkan pada asas Kedayagunaan dan kehasilgunaan, atau sama artinya, pembentukan Perda harus sesuai pada dasar sosiologis yang mengisyaratkan bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat sesuai dengan kebutuhan, tuntutan, dan perkembangan masyarakat. Berikutnya adalah kendala-kendala non teknis, antara lain rendahnya kualitas SDM dalam tubuh anggota DPRD, keterbatasan kemampuan anggota DPRD terutama dalam pengusulan sebuah Perda ini antara lain disebabkan latar belakang pendidikan yang rendah, tingkat pemahaman dan pengalaman yang kurang, selain hal itu dalam sidang paripurna DPRD masa sidang II terdapat beberapa kekurangan, hal ini berhubungan erat dengan tanggung jawab masing-masing anggota DPRD yaitu pada saat sidang dilaksanakan, ada banyak anggota DPRD

yang tidak hadir tanpa adanya keterangan, Hal ini menandakan kurangnya rasa tanggung jawab disebagian besar anggota DPRD selain itu, hal tersebut berarti pula bahwa anggota DPRD yang tidak mengikuti jalannya sidang paripurna tersebut tidak melaksanakan fungsi legislasi dan pengawasan serta tidak melaksanakan hak-haknya dengan baik seperti yang telah digariskan dalam UU No 32 Tahun 2004.

## **B. Saran**

Pada bagian akhir dari penyusunan skripsi ini, penulis ingin menyampaikan berbagai saran. Adapun saran-saran tersebut adalah sebagai berikut :

1. Diharapkan kesadaran bagi anggota DPRD Kabupaten Karanganyar dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya sebagai wadah demokrasi agar lebih serius dan professional dalam konteks pembantuan peraturan daerah Kabupaten Karanganyar serta mampu meningkatkan kinerjanya sebagai wakil rakyat. Dan seharusnya DPRD Kabupaten Karanganyar lebih sigap dan tidak berlarut-larut dalam pembentukan pembantuan peraturan daerah Kabupaten Karanganyar, dan perlu adanya kesamaan persepsi dan pemahaman bagi anggota DPRD Kabupaten Karanganyar dalam menafsirkan makna pelayanan terpadu itu sendiri serta diharapkan anggota-anggota DPRD Kabupaten Karanganyar mampu memberikan contoh kehidupan demokrasi bagi rakyatnya
2. Sebagai salah satu institusi pembentuk Perda dibidang pelayanan publik hendaknya Pemerintah Daerah Kabupaten Karanganyar segera membuat standar prosedur dan pelayanan, dalam menentukan standar prosedur dan pelayanan pada masyarakat hendaknya dilaksanakan dengan melibatkan masyarakat melalui lembaga swadaya masyarakat atau organisasi

kemasyarakatan. Hal ini dimaksudkan untuk menghindari atau mengurangi keluhan masyarakat terhadap kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh Pemerintah Daerah.



## DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Latief, 2005. *Hukum Dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) Pada Pemerintahan Daerah*, Ctk.Pertama, UII Press, Jakarta.
- Amrah Muslimin. 1978. *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni. Bandung.
- Ateng Syafrudin. 1985. *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bina Cipta. Bandung.
- Bagir Manan dan kuntana Magnar. 1997. *Beberapa Masalah Hukum dan Tatanan Negara Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Bagir Manan. 1994. *Hubungan antara pusat dan daerah menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- \_\_\_\_\_. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta.
- Deliar Noer, 2001. *Pengantar Ke Pemikiran Politik*. Ctk. Pertama, CV. Rajawali. Jakarta
- H.A.W. Widjaja. 2007. *Otonomi Dan Daerah Otonom*, Ctk.Pertama, Raja Grafindo Persada, Edisi Pertama, Jakarta.
- J.Kaloh. 2002. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah*, Rineka Cipta. Jakarta.
- Joeniarto.1984. *Demokrasi Dan Pemerintahan Negara*, Bumi Aksara. Ctk. Kedua. Jakarta.
- Josef Riwu Kaho. 1992. *Mekanisme Pengontrolan dalam Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Bumi Aksara. Jakarta.
- Lili Romli. 2007. *Potret Otonomi Daerah dan Wakil Rakyat Ditingkat Lokal*, Ctk, Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Mahfud MD. 2000. *Demokrasi Dan Konstitusi Di Indonesia, Studi Tentang Interaksi Politik Dan Kehidupan Ketatanegaraan*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Max boboy, 1994. *DPR RI Dalam Prespektif Sejarah Dan Tata Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Miriam budiarjo. 1982. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia, Jakarta.
- M. Narta Saputra. 1988. *Hukum administrasi Negara*, Rajawali, Jakarta.
- Muhammad Fauzan. 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah kajian tentang hubungan keuangan antara pusat dan Daerah*, Ctk.Pertama, UII Pres. Yogyakarta.
- Ni'matul Huda. 2005. *Otonomi Daerah (Filosofi Sejarah Perkembangan dan Problematika)*, Pustaka Pelajar. Ctk Pertama. Yogyakarta.

- \_\_\_\_\_. 2007. *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. FH UII Press. Ctk. Pertama. Yogyakarta.
- R.D.H. Koesoemahatmadja. 1979. *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta. Bandung.
- Riant Nugroho. 2000. *Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Refolusi (Kajian Dan Kritik Atas Kebijakan Desentralisasi Da Indonesia )*, Elek Media Komputindo, Jakarta.
- Rozali Abdulah. 2003. *Pelaksanaan Otonomi Luas Dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Ctk.Keempat, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Ryas Rasyid, 2003. *Otonomi daerah dalam negara kesatuan*. Ctk. Ketiga. Pustaka pelajar. Yogyakarta.
- SF. Marbun dan Mahfud MD. 1987. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- S. Haryono, R.M. Murtoyo, Mujiono, Prabowo Utomo.1997. *Ilmu Negara*, Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan Republik Indonesia. Universitas Sebelas Maret Surakarta.
- Siswanto Sunarno. 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Ctk. Pertama. Sinar Grafika, Jakarta.
- Soehardjo, 1994. *Hukum Admistrasi Negara Pokok-Pokok Pengertian Serta Perkembangannya Di Indonesia*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang.
- Soehino, 2000. *ilmu Negara*, Ctk. Ketiga, liberty. Yogyakarta.
- Soemarsono. 2001. *Pendidikan Kewarganegaraan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Syaukani. HR, Afan Gafar,M. Ryas Rasyid. 2003. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Ctk. Ketiga, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Tim Lapera. 2001. *Otonomi Pemberian Negara, Kajian Kritis Atas Kebijakan Otonomi Daerah*, Lapera Pustaka Utama. Jakarta.
- Tjahya Supriatna. 1993. *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*. Bumi Aksara. Jakarta.
- Toto Pandoyo. 1992. *Ulasan Terhadap Beberapa Ketentuan Undang-Undang Dasar 1945, Proklamasi Dan Kekuasaan MPR*, Liberti, Yogyakarta.
- Viktor. M. Situmorang. 1994. *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Sinar Grafika. Jakarta.

Undang-Undang Dasar 1945, PT. Balai Pustaka, Jakarta, 1991.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Ctk. Kesembilan, Citra Umbara, Bandung, 2007.

Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Ctk. Ketiga. Citra Umbara, Bandung, 2007.

Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar No. 23 Tahun 2006 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kantor Pelayanan Terpadu Kabupaten Karanganyar.

Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 188.4 / 16 Tahun 2006 tentang Pembentukan Panitia Khusus Pembahasan 6 (enam) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar.

Keputusan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar Nomor 176.4 / 14 / Tahun 2006 tentang Susunan Jadwal dan Acara Rapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar Masa Sidang II Tahun 2006.

Risalah Rapat Paripurna Dewan Kabupaten Karanganyar Masa Sidang II Tahun 2006 Tentang Penyampaian Pemandangan Umum Fraksi-Fraksi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Karanganyar Terhadap Nota Penjelasan 6 (enam) Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten Karanganyar Tahun 2006 Masa Sidang II Hari ke-8, Rabu, Tanggal 9 Agustus 2006.

Nota Pengiriman Raperda dan Nota Penjelasan Bupati Karanganyar Nomor 180 / 02439.2, Karanganyar, 21 Mei 2006.

