

Kesiapan Pemerintah Kota Yogyakarta Dalam Mengimplementasikan
PP Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan
Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi Dan
Pemerintahan Daerah Kabupaten / Kota

04410386

FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2007

ABSTRAKSI

Judul Skripsi ini mengenai Kesiapan Pemerintah Kota Yogyakarta Dalam Mengimplementasikan PP Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten Atau Kota. Hal yang melatarbelakangi penelitian ini adalah dengan ditetapkan dan diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang mengatur banyak hal mengenai kebebasan sebuah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah. Namun dari kemunculannya hingga tahun 2007 belum ada Peraturan Pemerintah terhadap pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tersebut. Akhirnya pada tanggal 23 Juli 2007, diundangkanlah PP Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota. Selanjutnya menjadi tugas bagi masing-masing pemerintah daerah untuk dituangkan kembali dalam bentuk Perda sesuai dengan kebutuhan daerah masing-masing. Sehingga yang menarik untuk diteliti disini mengenai kesiapan Pemkot Yogyakarta dalam mengimplementasikan PP baru tersebut di Kota Yogyakarta.

Dalam penulisan skripsi ini, penulis menggunakan metode deskriptif kualitatif yaitu data diperoleh di lapangan ditunjang sumber data sekunder ditarik dalam kesimpulan dengan menggunakan Yuridis Normatif. Kemudian disajikan secara deskriptif untuk mendapatkan jawaban permasalahan yang dikehendaki.

Hasil penelitian bahwa Pemkot Yogyakarta telah menyiapkan Raperda Urusan Pemerintahan Daerah Kota Yogyakarta sebagai dasar pelaksana dari PP Nomor 38 tahun 2007 dan wujud kesiapan Pemkot. Namun tidak semua urusan yang telah ditetapkan dalam PP Nomor 38 Tahun 2007 tersebut dilaksanakan sendiri sepenuhnya oleh pemkot. Ada beberapa urusan wajib dan pilihan yang memang tetap diatur dalam Raperdan sebagai antisipasi saja, namun pada dalam pelaksanaannya nanti akan dikoordinasikan dengan pemerintah pusat dan instansi pusat yang terkait. Kemudian ada juga kendala yang dihadapi Pemkot terkait dengan pemaknaan kata "skala" dalam setiap pembagian wewenang. Belum jelasnya parameter yang dijadikan pemaknaan kata "skala" dalam tiap pembagian urusannya. Menimbulkan kekhawatiran Pemkot bila nantinya Raperda tersebut disahkan akan terjadi kembali tumpang tindih pelaksanaan wewenang akibat ketidakjelasan pemberian makna "skala", karena pada dasarnya materi yang termuat dalam skala propinsi, dan skala kabupaten serta skala kota adalah sama. Tergantung lagi bagaimana masing-masing pemerintah mengkoordinasikannya.

Adanya PP Nomor 38 tahun 2007 ini telah memberikan batas-batas kewenangan yang jelas dan terperinci antar masing-masing jenjang pemerintahan. Khususnya di Kota Yogyakarta, memberikan kemudahan bagi Pemkot untuk memberikan pelayanan yang terbaik bagi masyarakatnya dalam pengaturan pelayanan perijinan di Kota Yogyakarta. Pemkot telah memberikan kemudahan yang telah sesuai dengan kebutuhan Kota dan masyarakatnya. Sehingga kemunculan Raperda Urusan ini diharapkan dapat menjadi solving problem terhadap permasalahan-permasalahan lain yang timbul sebelum kemunculan PP Nomor 38 tahun 2007 ini. Sehingga nantinya pelaksanaan otonomi daerah ini sesuai dengan cita-citanya.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	vi
ABSTRAKSI	viii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah.....	5
C. Tujuan Penelitian.....	5
D. Tinjauan Pustaka.....	6
E. Metode Penelitian.....	15
F. Sistematika Penulisan.....	18
BAB II PEMERINTAH, PEMERINTAHAN DAN DAERAH PROVINSI DAN PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN/KOTA	
A. Pengertian	20
B. Hubungan dan Fungsi Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota	24
C. Pembagian Urusan Pemerintahan	32
D. Pemerintahan dalam Islam	39

**BAB III KESIAPAN PEMERINTAH KOTA YOGYAKARTA DALAM
MENGIMPLEMENTASIKAN PP NOMOR 38 TAHUN 2007
TENTANG PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN ANTARA
PEMERINTAH, PEMERINTAH DAERAH PROVINSI DAN
PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN/KOTA**

A. Deskripsi Pemerintahan Kota Yogyakarta	45
B. Pembagian Urusan Kota Yogyakarta Menurut Perda Kota Nomor 13 Tahun 2000 Berdasarkan PP Nomor 25 Tahun 2000.....	48
C. Pembagian Urusan menurut PP Nomor 38 Tahun 2007.....	52
D. Kesiapan pemerintah kota (pemkot) Yogyakarta pada pelaksanaan tata pemerintahan kota Yogyakarta paska diterbitkannya PP Nomor 38 Tahun 2007	54
E. Pelaksanaan peraturan pelimpahan wewenang terhadap kewenangan pemberian izin paska diberlakukannya PP Nomor 38 Tahun 2007...	59
BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan.....	65
B. Saran.....	67
Daftar Pustaka.....	68
Lampiran.....	71

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Setelah ditetapkan dan diundangkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, maka pemerintah masih harus menunggu adanya pelimpahan urusan yang menjadi kewenangan daerah baik provinsi, kabupaten / kota sehingga daerah dalam pelaksanaan Undang-Undang dimaksudkan masih belum dapat maksimal. Untuk mengisi kekosongan hukum terhadap pelaksanaan Undang-Undang yang berupa PP, maka daerah masih menggunakan PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Pusat dan Provinsi dimana ini merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Akibatnya, pemerintah daerah tidak dapat melaksanakan fungsi pemerintahan sebagaimana mestinya. Tumpang tindih pelaksanaan urusan pemerintahan serta tidak berjalannya koordinasi antara provinsi dan kabupaten/kota adalah dampak dari ketidakjelasan pembagian urusan pemerintahan ini.

Banyak pihak merekam, salah satu kendala dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan publik di era otonomi daerah ialah konflik mengenai kewenangan antar-jenjang pemerintahan. Selain konflik antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, juga sering terjadi konflik antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota. Ini terjadi karena ketentuan yang mengatur batas kewenangan masing-masing memang sering tidak jelas. Maka hal inilah yang melatarbelakangi pemerintah untuk menerbitkan PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi

dan Pemerintahan Daerah Kabupaten / Kota.

Setelah diterbitkan peraturan pemerintah ini bisa juga bermakna adanya kepastian bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan kewenangan yang dimilikinya. Kewenangan yang dimaksudkan adalah hak dan kewajiban pemerintah daerah melaksanakan urusan pemerintahan demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui pelayanan. Dengan terbitnya PP Nomor 38 Tahun 2007 ini, pemerintah tentu berharap pemerintah daerah dapat meningkatkan kinerjanya terutama dalam melayani masyarakat.

Peraturan yang merupakan pengganti dari PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Pusat dan Provinsi ini mengatur lebih lanjut batas kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota secara rinci. Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan pemerintahan daerah. Urusan pemerintahan terdiri dari urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah dan urusan pemerintahan yang dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren. Urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah adalah urusan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, moneter dan fiskal nasional, yustisi, dan agama. Urusan pemerintahan yang dapat dikelola secara bersama antar tingkatan dan susunan pemerintahan atau konkuren adalah urusan-urusan pemerintahan selain urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi urusan Pemerintah. Urusan yang menjadi kewenangan daerah terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan.

Pemerintah Kota Yogyakarta dalam melaksanakan kewenangan masih mengacu pada PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah Pusat

dan Provinsi. Hal ini dibuktikan dengan adanya Perda Kota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2000 tentang Kewenangan Daerah, akan tetapi jika dicermati kembali terdapat tumpang tindih, karena sekarang sudah ada PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan. Yang dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pemerintah Kota Yogyakarta mulai akan merespon PP Nomor 38 Tahun 2007 ini. Yang menurut pasal 20 dari Ketentuan Penutup dalam PP Nomor 38 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa : Semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan secara langsung dengan pembagian urusan pemerintahan, wajib mendasarkan dan menyesuaikan dengan Peraturan Pemerintah ini. Maka akan dilihat kesiapan pemerintah kota khususnya Yogyakarta terhadap segala urusan wajib yang ada sampai batas waktu satu Tahun dalam bentuk Perda. Bila pemerintah daerah tidak menindaklanjuti isi dari PP ini setahun setelah PP ini diundangkan, maka akan ada pinalti bagi daerah tersebut. Terutama terkait sanksi administrasi seperti dengan dibatalkan hak keuangan dan hak kepegawaiannya.

Adanya pelimpahan wewenang terkait kewenangan pemberian ijin. Di Yogyakarta sendiri sebelum ada PP Nomor 38 Tahun 2007 ini telah membuat sebuah instansi perijinan yang di dalamnya memuat segala perijinan untuk berbagai bidang yang ada. Instansi perijinan ini telah dibuat dalam bentuk satu atap sehingga memberi kemudahan bagi masyarakat Yogyakarta, cukup efisien dan sangat strategis khususnya untuk mengundang para investor yang akan menanamkan modalnya di kota ini. Otomatis dengan adanya atau keluarnya PP Nomor 38 Tahun

2007 ini yang diimplementasikan dalam kelembagaan yang berupa Perda Kelembagaan yang tertuang dari PP Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah akan membuat pemerintah kota Yogyakarta kembali harus merestrukturisasi bentuk lembaga yang telah menjadi satu ini agar diubah sesuai dengan yang diatur dalam PP Nomor 38 Tahun 2007, dimana masing-masing bidang untuk urusan wajib pemerintah kota masing-masing punya lembaga perijinan sendiri.

Isi dari PP Nomor 38 Tahun 2007 ini juga ternyata membawa dilema pada bentuk-bentuk peraturan yang sebelumnya telah ada sebelum muncul PP ini yang merupakan implementasi PP Nomor 25 Tahun 2000 yang diwujudkan dalam bentuk Perda Kota Yogyakarta Nomor 13 Tahun 2000. Pemerintah kota tentunya harus memperhatikan kembali peraturan-peraturan yang muncul dari PP Nomor 38 Tahun 2007 ini dikaitkan dengan PP sebelumnya dan segala peraturan-peraturan yang telah dibuat sebelumnya. Karena nantinya pelaksanaan dari PP Nomor 38 Tahun 2007 ini akan terkait pula dengan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah.

Pemaparan diatas merupakan alasan untuk mengambil judul skripsi

“ KESIAPAN PEMERINTAH KOTA YOGYAKARTA DALAM MENGIMPLEMENTASIKAN PP NOMOR 38 TAHUN 2007 TENTANG PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN ANTARA PEMERINTAH, PEMERINTAHAN DAERAH PROVINSI DAN PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN / KOTA.”

B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana kesiapan pemkot Yogyakarta dalam pelaksanaan dan penerapan PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang pembagian Urusan Pemerintahan terhadap semua regulasi yang telah ada terkait dengan pelaksanaan PP Nomor 38 Tahun 2007 ?
2. Bagaimana pelaksanaan pelimpahan wewenang pemberian ijin yang sebelumnya diberikan oleh Satuan Kerja Perangkat Daerah yang membidangi (sesuai dengan urusan masing-masing bidang) dengan setelah diberlakukannya PP Nomor 38 Tahun 2007 ini ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

- a. Untuk mengetahui bagaimana kesiapan Pemerintah Kota Kabupaten Kota Yogyakarta dalam mengimplementasikan PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan.
- b. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan pelimpahan wewenang terhadap kewenangan pemberian ijin yang sebelumnya diberikan oleh SKPD yang membidangi dengan setelah diberlakukannya PP Nomor 38 Tahun 2007.

D. TINJAUAN PUSTAKA

Negara merupakan lembaga yang memiliki kekuasaan yang sangat besar di dalam sebuah masyarakat. Negara dapat memaksakan kehendaknya kepada warga atau kelompok yang ada di masyarakat. Bahkan jika perlu, negara memiliki keabsahan untuk menggunakan kekerasan fisik dalam memaksakan kepatuhan masyarakat terhadap perintah-perintah yang dikeluarkannya. Kekuasaan yang sangat besar ini diperoleh karena negara merupakan pelembagaan dari kepentingan umum, negara dapat memaksakan kehendaknya melawan kepentingan-kepentingan pribadi atau kelompok di masyarakat yang lebih kecil jumlahnya. Namun seyogyanya kekuasaan itu harus ada ditangan rakyat, bukan ditangan negara. Menurut John Locke¹, bahwa rakyat telah menyerahkan seluruh kedaulatannya kepada negara, tapi tidak seluruhnya. Beberapa hak ilmiah yang merupakan hak asasi manusia tidak diserahkan. Karena itu negara berfungsi sebagai pelindung bagi manusia yang menjadi warga negaranya.

Melihat penyalahgunaan kekuasaan yang akan terjadi, maka dibuat mekanisme kelembagaan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan negara. Untuk menjamin hal ini, Locke memisahkan aspek legislatif (pembuatan undang-undang dan hukum) dan aspek eksekutif dan yudikatif (pelaksanaan dari undang-undang dan hukum tersebut). Kedua aspek tersebut tidak boleh berada dalam satu tangan, keduanya harus dipisahkan. Sejalan dengan hal tersebut, kemudian Montesquieu² mengembangkan dua aspek kekuasaan diatas menjadi tiga aspek kekuasaan yang dikenal dengan *Trias Politica* yakni kekuasaan legislatif,

¹ Arief Budiman, *Teori Negara : Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, Hlm. 29

² *Ibid.*, Hlm. 35

kekuasaan yudikatif dan kekuasaan eksekutif. Dengan adanya pemisahan kekuasaan ini, akan terjamin kebebasan pembuatan undang-undang oleh parlemen, pelaksanaan undang-undang oleh lembaga peradilan dan pelaksanaan pekerjaan negara sehari-hari oleh pemerintah. Ajaran Trias Politica ini sampai sekarang masih dianut oleh negara-negara yang menjalankan sistem politik yang demokrasi.

Ajaran Trias Politca ini ternyata juga dianut oleh Indonesia sebagai negara kesatuan yang menjalankan sistem demokrasi, antara lembaga eksekutif oleh Presiden dan para pembantunya, lembaga yudikatif yang dilaksanakan oleh MA dan terakhir lembaga legislatif oleh DPR baik tingkat pusat maupun provinsi. Ajaran pemisahan kekuasaan ini berkembang dengan modifikasi melalui berbagai ajaran, seperti ajaran pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang menunjukkan pembagian fungsi dan bukan organ, ajaran *check and balances* yang menunjukkan keharusan adanya keseimbangan saling mengendalikan antara berbagai cabang penyelenggaraan negara dalam konstitusinya.³ Berjalannya *check and balances* secara baik dalam penyelenggaraan pemerintahan yang efektif menentukan *good governance* . Kemudian lembaga-lembaga *governance* tingkat teratas yaitu eksekutif, legislative dan judikatif tetap harus tanggung gugat kepada rakyat (*accountable to people*) . Dalam system presidensial, pemerintah dalam arti para menteri dan birokrasi *accountability*-nya kepada Presiden. Prinsip-prinsip utama *Good Governance* sebagai berikut : akuntabilitas, transparansi, keterbukaan, aturan hukum, dan adanya perlakuan yang adil (perlakuan kesetaraan). Menurut UNDP sebagai berikut : partisipasi, taat hukum, transparansi, responsif, berorientasi kesepakatan, kesepakatan, kesetaraan, efektif dan efisiensi, akuntabilitas dan visi

³ Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *op.cit.*, Hlm.23

strategis.⁴

Bentuk Negara Indonesia adalah kesatuan, dapat dilihat dalam UUD 1945 Pasal I ayat(1), negara secara tegas dinyatakan sebagai suatu negara kesatuan yang berbentuk Republik. Dalam negara kesatuan, tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintah pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat. Akan tetapi, sistem pemerintahan Indonesia yang salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan menyebabkan ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan dan pengawasan. Bentuk negara kesatuan Republik Indonesia diselenggarakan dengan jaminan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah-daerah untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kekayaan yang dimiliki masing-masing, tentunya dengan dorongan dukungan dan bantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat.⁵

Otonomi daerah dilaksanakan untuk mempermudah penyelenggaraan urusan pemerintahan yang terlalu luas dan banyak. Urusan-urusan tersebut harus didistribusikan agar memberi hasil optimal bagi kepentingan pemerintahan dan masyarakat. Salah satunya dengan melakukan desentralisasi, yakni menyerahkan sebagian kewenangan yang dimiliki pemerintah pusat pada pemerintah daerah. Desentralisasi ini cenderung bersifat administratif. Artinya, semua urusan pemerintahan yang diterima pemerintah daerah adalah bagian dari tugas pemerintah pusat yang harus dilaksanakan dan dipertanggungjawabkan. Pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut sudah ditentukan sesuai dengan norma, standar, prosedur dan

⁴ *Ibid.*, Hlm. 87

⁵ Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2006. Hlm. 97

kriteria yang ada. Pemerintah daerah tinggal melaksanakan berdasarkan ketentuan yang sudah ditetapkan sebelumnya. Begitu juga dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta kepegawaian. Semuanya sudah disediakan oleh pemerintah pusat. Jadi, pemerintah daerah diharapkan dapat melaksanakan urusan pemerintahan ini sebagai suatu tugas rutin⁶.

Pelaksanaan pemerintahan di Indonesia, disesuaikan dengan kondisi alam Indonesia yang terdiri dari keragaman antar daerah di seluruh Indonesia. Maka, hal ini memunculkan yang dinamakan dengan pembagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan ini di Indonesia sendiri telah diatur dalam peraturan yang tertulis dan dibuat dengan system pembagian urusan pemerintahan. Pembagian urusan Pemerintahan di Indonesia diatur dalam Pasal 10-18 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam pasal 10 ayat (1) bahwa “Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ini ditentukan menjadi urusan pemerintah.” Berdasarkan pasal tersebut dapat dikatakan bahwa Pemerintah Daerah dalam pemerintahannya menjalankan otonomi seluas-luasnya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan (pasal 10 ayat(2)). Secara singkatnya pembagian urusan pemerintahan di Indonesia terbagi dalam tiga asas, yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (pasal 1 angka 7 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004). Kemudian Dekonsentrasi adalah Dekonsentrasi adalah

⁶ Asrinaldi A., *Urusan Pemerintahan di Daerah*, Sindo Online, 22 September 2007, 11.00 WIB

pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu (pasal 1 angka 8 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004). Sedangkan Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu (pasal 1 angka 9 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004).

Adanya urusan yang dibagi-bagikan ke daerah sebagai bentuk bahwa adanya pelaksanaan pemerintahan berdasarkan otonomi daerah, sehingga peraturan Perundang-undangan tersebut dibuat secara hierarki sesuai tingkatan. Sistem pembagian Peraturan Perundang-undangan secara hierarki tersebut diberlakukan pada Negara yang menganut asas pembagian urusan. Hierarki adalah perjenjangan setiap jenis perundang-undangan yang didasarkan kepada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.⁷ Dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 menyebutkan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, yaitu :

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Undang-undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
- c. Peraturan Pemerintah
- d. Peraturan Presiden
- e. Peraturan Daerah

⁷ Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *Hukum Pemerintahan Daerah*, cetakan pertama, Pustaka Bani Quraisy, Bandung, 2005, Hlm.292

Dengan demikian peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah sebagai berikut :⁸

- A. Peraturan Perundang-undangan di Tingkat Pusat :
 - 1. Undang-undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang
 - 2. Peraturan Pemerintah
 - 3. Keputusan Presiden
 - 4. Keputusan Menteri
 - 5. Keputusan Kepala Lembaga Pemerintah Non-Departemen
 - 6. Keputusan Direktur Jenderal Departemen
 - 7. Keputusan Kepala Badan Negara
- B. Peraturan Perundang-undangan di Tingkat Daerah:
 - 1. Peraturan Daerah Tingkat I
 - 2. Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I
 - 3. Peraturan Daerah Tingkat II
 - 4. Keputusan Bupati/ Walikota Kepala Daerah Tingkat II.

Sedangkan berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, produk-produk hukum daerah meliputi Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

Kewenangan pemerintah daerah dalam membentuk sebuah peraturan daerah berlandaskan pada Pasal 18 ayat (6) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan “pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan”. Dimana kewenangan pemerintah yang bersifat legilasi ini ada yang bersifat mandiri dan ada yang bersifat tidak mandiri. Kewenangan legislasi

⁸ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, Hlm.91

yang tidak mandiri, dalam arti dibuat bersama-sama pihak lain, berwujud undang-undang atau Peraturan Daerah. Undang-undang dan Peraturan Daerah dibuat bersama-sama antara pemerintah/pemerintah daerah dengan DPR/DPRD, yang dikenal dengan istilah undang-undang dalam arti formil. Kewenangan legislasi bagi pemerintah yang bersifat mandiri, dalam arti hanya dibentuk oleh pemerintah tanpa keterlibatan DPR, berwujud keputusan-keputusan, yang merupakan peraturan perundang-undangan.⁹

Sebagai daerah otonom, pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota, berwenang untuk membuat peraturan daerah dan peraturan kepala daerah, guna menyelenggarakan urusan otonomi daerah dan tugas pembantuan. Peraturan Daerah (Perda) ditetapkan oleh kepala daerah, setelah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Substansi atau muatan materi Peraturan Daerah adalah penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang tingkatannya lebih tinggi, dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah, dan substansi materi tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangan yang lebih tinggi.

Peraturan Daerah bersifat administratif rechtelijk tidak bersifat staatrechtelijk karena hanya berfungsi mengatur kekuasaan daerah otonom di bidang administrasi Negara disini antara lain perbedaan dasar hubungan antara pusat dengan Negara bagian dalam bentuk Negara federal yang lebih bersifat

⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Ctk. Kedua, UII Press, Yogyakarta, 2003, Hlm.105

kenegaraan.¹⁰

Keberadaan peraturan daerah merupakan *condition sine quanon* (syarat absolute/ syarat mutlak) dalam rangka melaksanakan kewenangan otonomi tersebut. Peraturan Daerah harus dijadikan pedoman bagi Pemerintahan Daerah dalam melaksanakan urusan-urusan di daerah. Pembentukan peraturan daerah harus memperhatikan aspek¹¹:

- a. *Social Need* (kebutuhan masyarakat)
- b. *Social Condition* (kondisi masyarakat)
- c. *Social Capital* (modal/kekayaan masyarakat)

Berdasarkan tiga aspek diatas diharapkan setelah diundangkannya peraturan daerah maka tidak akan terjadi penolakan dari masyarakat karena substansi pengaturan peraturan daerah telah sesuai dengan apa yang menjadi kebutuhan, kondisi dan modal bagi masyarakat daerah. Disamping itu Peraturan Daerah juga harus dapat memberikan perlindungan hukum bagi rakyat di daerah. Pada dasarnya Peraturan Daerah merupakan sebuah media bagi Pemerintah Daerah untuk menuangkan usulan-usulan, kebijakan-kebijakan dan/atau aspirasi-aspirasi masyarakat untuk tujuan pembangunan daerah. Diharapkan dari peraturan daerah tersebut mampu ditetapkan aturan-aturan yang dapat menunjang pembangunan daerah kearah yang lebih maju.

Peraturan Daerah yang bersifat mengatur diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah. Pengundangan Peraturan Daerah yang

¹⁰ Djuanda, *Hukum Pmerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, PT. Alumni, Bandung, 2004, Hlm.203

¹¹ Mahendra Putra Kurnia, dkk., *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, Hlm.145

bersifat mengatur dilakukan menurut cara yang sah, yang merupakan keharusan agar Peraturan Daerah tersebut mempunyai kekuatan hukum dan mengikat. Pengundangan dimaksud kecuali untuk memenuhi formalitas hukum juga dalam rangka keterbukaan pemerintahan. Untuk lebih mengefektifkan pelaksanaan Peraturan Daerah, maka peraturan tersebut perlu dimasyarakatkan.¹²

Maka itu dalam pelaksanaan PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten / Kota, perlulah ada Peraturan Daerah sebagai pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah ini yang merupakan aturan-aturan yang menunjang pembangunan daerah ke arah yang lebih maju dan sebagai wujud bentuk pelaksanaan dari pemerintahan di negara yang berasaskan negara kesatuan ini. Keberadaan Peraturan Daerah tersebut untuk memberi ketegasan pengaturan bagi pemerintahan di masing-masing jenjang agar tidak terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaan Peraturan Pemerintah yang dijadikan sebagai dasar pelaksanaan pemerintahan di daerah-daerah. Disamping itu juga keberadaan Peraturan Daerah ini nantinya dapat memberi kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi setiap pelaksanaan urusan pembagian pemerintahan yang merupakan aspirasi-aspirasi dari masyarakat setempat khususnya di daerah kabupaten Kota Yogyakarta dalam rangka mensejahterakan dan memajukan masyarakat.

¹² Deddy Supriady Bratakusumah, Ph.D dan Dadang Solihin, MA., *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, cetakan keempat, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003. Hlm. 20

F. METODE PENELITIAN

1. Objek Penelitian

- Implementasi PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota di Kota Yogyakarta.

2. Subjek Penelitian

- Kepala Sub Bag. Perundang-undangan pada Bagian Hukum SETDA kota Yogyakarta.
- Kepala Sub Bag. Kelembagaan pada Bagian Organisasi SETDA kota Yogyakarta.
- Kepala Sub Bag. Otonomi Daerah pada Bagian TAPEM SETDA kota Yogyakarta.

3. Sumber Data

- Sumber data primer adalah berupa data yang diperoleh dari subjek penelitian yang berhubungan dengan Kesiapan Pemerintah Kota Yogyakarta Dalam Mengimplementasikan PP Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi Dan Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota.
- Sumber data sekunder adalah berupa data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan (library research) yang terdiri atas :
 - a. Bahan Baku Primer, yaitu bahan-bahan yang berhubungan erat dengan permasalahan yang akan diteliti terdiri dari Peraturan Perundang-undangan

yaitu Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, Perda Nomor 13 Tahun 2000 dan sebagainya.

b. Bahan Baku Sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberi penjelasan lebih lanjut terhadap bahan hukum primer yang meliputi : buku-buku dan literature-literatur, hasil penelitian, data elektronik dan sumber-sumber lain yang relevan dengan penulisan skripsi ini.

4. Teknik Pengumpulan Data

a. Data Primer

Dilakukan dengan cara

- Wawancara, secara langsung dengan pihak-pihak terkait mengenai hal-hal yang berkaitan dengan objek penelitian.

b. Data Sekunder

Dilakukan dengan cara

- Studi kepustakaan, yakni dengan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan atau literature yang berhubungan dengan permasalahan penelitian.
- Studi dokumentasi, yakni dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional yang berupa produk hukum daerah :
 - Rancangan Perda pelaksana PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten / Kota

- Perda Kota Nomor 13 Tahun 2000 tentang Kewenangan Daerah

5. Metode Pendekatan

- Sudut pandang yang akan digunakan peneliti dalam memahami dan menyelesaikan permasalahan yang berupa Pendekatan yuridis normatif, yakni menganalisis permasalahan menurut ketentuan hukum atau perundang-undangan yang berlaku.

6. Analisis Data

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

- a. Data penelitian diklasifikasikan sesuai dengan permasalahan penelitian.
- b. Hasil klasifikasi data selanjutnya disistematisasikan.
- c. Data yang telah disistematisasikan kemudian dianalisis untuk dijadikan dasar dalam mengambil kesimpulan.

G. SISTEMATIKA PENULISAN

BAB PENDAHULUAN

Bab ini berisi tentang latar belakang masalah yang merupakan alasan mengapa penulis mengangkat topik tentang kesiapan pemerintah kota Yogyakarta dalam mengimplementasikan PP Nomor 38 Tahun 2007. Selain itu juga berisi tentang tinjauan pustaka yang merupakan pisau analisis dalam memecahkan masalah hukum yang diangkat oleh penulis dan metode penelitian serta metode pendekatan yang digunakan penulis dalam mencari keterangan-keterangan dari pihak yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat.

BAB TENTANG PEMERINTAH, PEMERINTAHAN DAERAH PROVINSI, PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN / KOTA

Bab ini berisi tentang tinjauan pustaka yang berupa wacana mengenai uraian tentang pengertian pemerintahan serta pelaksanaan pemerintahan baik dalam Pemerintah Pusat, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten / Kota serta asas-asas pelaksanaan pemerintahan dan juga pembagian urusan atas terlaksananya otonomi daerah.

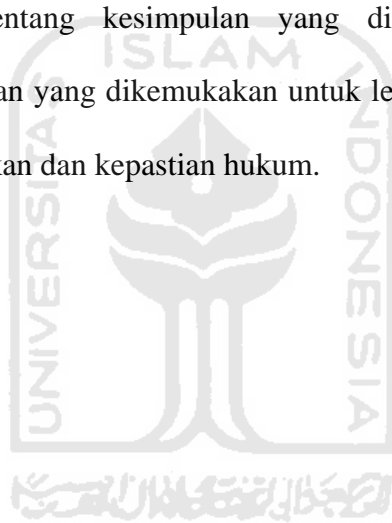
BAB TENTANG KESIAPAN PEMERINTAH KOTA YOGYAKARTA DALAM MENGIMPLEMENTASIKAN PP NOMOR 38 TAHUN 2007 TENTANG PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN ANTARA PEMERINTAH, PEMERINTAHAN DAERAH PROVINSI DAN PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN ATAU KOTA

Bab ini berisi tentang deskripsi Kota Yogyakarta yaitu mengenai pelaksanaan Pemerintah Kota Yogyakarta, kesiapan Pemerintah Kota terhadap

pelaksanaan PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten / Kota. Dan kesiapan Pemerintah Kota dalam pelaksanaan pelimpahan wewenang terkait pada pemberian ijin setelah diberlakukannya PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten / Kota ini.

BAB TENTANG PENUTUP

Bab ini berisi tentang kesimpulan yang diperoleh penulis setelah menganalisis dan saran-saran yang dikemukakan untuk lebih meningkatkan kinerja dalam pelaksanaan penegakan dan kepastian hukum.



BAB II

PEMERINTAH, PEMERINTAHAN DAERAH PROVINSI DAN PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN / KOTA

A. PENGERTIAN

Negara Indonesia adalah suatu bangsa yang merdeka dan berdaulat, dimana pemerintah di daerah merupakan bagian integralnya. Oleh karena luas dan banyaknya urusan pemerintahan, sehingga tidak mungkin seluruhnya diurus sendiri oleh Pemerintah Pusat, dengan demikian urusan Negara memerlukan adanya berbagai alat kelengkapan Negara untuk membantu terwujudnya tujuan Negara. Dalam negara yang berbentuk kesatuan hanya disebutkan pemerintahan daerah yang bisa juga disebut dengan pemerintah setempat atau pemerintah local.

Melihat sangat luasnya wilayah Negara dan luasnya persoalan yang ada, pada umumnya pemerintah local/ pemerintahan daerah ini bertingkat-tingkat, yakni :

- a. Pemerintah tingkat provinsi;
- b. Pemerintah tingkat kabupaten;
- c. Pemerintah tingkat kota.

Pemerintahan adalah menunjukan kepada 'bidang-bidang tugas atau fungsi'. Pengertian Pemerintahan dalam arti luas adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan berlandaskan pada dasar Negara, rakyat atau penduduk dan wilayah Negara itu demi tercapainya tujuan Negara.¹³

Sedangkan pemerintah berbeda dengan pemerintahan. Pemerintah dalam arti luas berarti semua lembaga Negara yang terdiri dari lembaga eksekutif, legislative dan

¹³ Martin Jimung, *Politik Lokal dan Pemerintahan Daerah dalam Prespektif Otonomi Daerah*, Cetakan Pertama, Yayasan Pustaka Nusatama, Yogyakarta, 2005, Hlm. 41

yudikatif. Sebaliknya pemerintah dalam arti sempit adalah hanyalah lembaga eksekutif.¹⁴

Pengertian Pemerintah menurut ketentuan umum Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah: Pemerintah pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 1 angka 1).

Pasal 10 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menetapkan penyelenggaraan kekuasaan eksekutif yang juga disebut penyelenggara cabang kekuasaan eksekutif yaitu kekuasaan pemerintahan dalam arti sempit selanjutnya disebut kekuasaan pemerintahan yaitu Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden dan oleh Menteri-Menteri Negara. Yang dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi, dibentuk daerah otonom yang memiliki pemerintahan daerah (dalam arti luas) yang terdiri dari Pemerintahan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.¹⁵

Pasal 19 angka 1 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menerangkan bahwa : Penyelenggaraan pemerintah adalah Presiden dibantu oleh satu orang wakil Presiden, dan oleh menteri Negara.

Sesuai dengan system pemerintahan negara republik Indonesia, seperti tertulis dalam penjelasan Undang-undang Dasar 1945, Lembaga-lembaga Negara dalam Perundang-undangan adalah presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Marsono, *Kepala Daerah Pilihan Rakyat*, Cetakan Pertama, CV. Eko Jaya, Jakarta, 2005, Hlm.69

Rakyat, dalam arti Presiden sebagai pembentuk Undang-undang, sedangkan DPR berfungsi memberikan persetujuan bagi setiap rancangan Undang-undang yang diajukan oleh Pemerintah.

Pengertian pemerintah daerah juga yang terkandung dalam Pasal I ayat (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah : 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.

Ada juga tiga kriteria dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah antara lain :¹⁶

- a. kriteria eksternalitas adalah penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besar dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan urusan pemerintahan.
- b. Kriteria akuntabilitas adalah pertanggungjawaban penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan.
- c. Kriteria efisiensi adalah penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh.

Menurut Oppenheim ada beberapa ciri Pemerintahan Daerah yakni¹⁷ :

- a. Adanya lingkungan atau daerah batas yang lebih kecil daripada Negara;
- b. Adanya penduduk dari jumlah yang mencukupi ;
- c. Adanya kepentingan-kepentingan yang pada coraknya sukar dibedakan dari yang diurus oleh Negara, akan tetapi demikian menyangkut lingkungan itu, sehingga penduduknya bergerak untuk berusaha atas dasar swadaya;
- d. Adanya suatu organisasi yang memadai untuk menyelenggarakan kepentingan-kepentingan itu;

¹⁶ Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *op.cit.*, Hlm.266

¹⁷ Viktor M.Situmorang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah* dikutip dari Mahendra Putra Kurnia, dkk., *op.cit.*, Hlm. 14.

- e. Adanya kemampuan untuk menyediakan biaya yang diperlukan.

Dasar hukum dari adanya Pemerintah Daerah terdapat dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Pasal 18 ayat (1) menyebutkan bahwa “ Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang”.

Pasal 2 ayat (1),(2), dan (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menerangkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah, dimana dalam rangka mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dan pemerintah daerah diberikan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah. Pada dasarnya fungsi utama Pemerintah Daerah adalah memberikan pelayanan untuk kesejahteraan masyarakat dalam bentuk penyediaan pemenuhan kebutuhan kongkrit masyarakat di daerah.

Secara lebih spesifik dalam Pasal 1 angka 3 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Setiap daerah dipimpin oleh seorang Kepala Daerah sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah Provinsi disebut

Gubernur, yang karena jabatannya adalah sebagai wakil Pemerintah. Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya sebagai Kepala Daerah, Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi. Dalam kedudukan sebagai wakil Pemerintah, Gubernur berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati. Kepala Daerah Kota disebut Walikota. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku Kepala Daerah, Bupati/Walikota bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota dan berkewajiban memberikan laporan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dalam rangka pembinaan dan pengawasan.¹⁸

B. HUBUNGAN DAN FUNGSI PEMERINTAH, PEMERINTAHAN DAERAH PROVINSI DAN PEMERINTAHAN DAERAH KABUPATEN / KOTA

Penyelenggaraan pemerintahan adalah presiden dibantu oleh satu orang wakil presiden dan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah yang disebut kepala daerah, untuk provinsi disebut gubernur, untuk kabupaten disebut bupati dan untuk kota disebut walikota. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, yang masing-masing untuk provinsi disebut wakil gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota.

Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia seperti yang diatur dalam pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas :

¹⁸ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Op.cit.*, Hlm. 17

- a. asas kepastian hukum;
- b. asas tertib penyelenggaraan negara;
- c. asas kepentingan umum;
- d. asas keterbukaan;
- e. asas proporsionalitas;
- f. asas profesionalitas;
- g. asas akuntabilitas;
- h. asas efisiensi; dan
- i. asas efektifitas.

Kekuasaan negara diselenggarakan oleh lembaga-lembaga negara. Dalam Negara Republik Indonesia terdapat cabang-cabang kekuasaan negara yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif dan kekuasaan eksekutif. Dalam rangka terbentuknya pemerintahan yang bersih dan demokratis, maka kekuasaan pemerintah pusat bersifat terbatas karena sebagian besar kewenangan yang ada padanya diserahkan kepada pemerintah-pemerintah daerah. Di sisi lain, kekuasaan pemerintah pusat juga terkontrol dalam pengertian bahwa batas-batas dan cakupan kekuasaannya diawasi oleh wakil-wakil rakyat daerah melalui lembaga Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Pada tingkat lokal, kekuasaan pemerintah daerah pun bersifat terbatas dan terkontrol dalam pengertian bahwa batas-batas dan cakupan kekuasaannya diawasi bukan hanya oleh DPR pada tingkat nasional, melainkan juga oleh rakyat melalui wakil-wakilnya di daerah.

Penyelenggara pemerintah daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Di daerah dibentuk juga DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya. Kepala Daerah mempunyai dua fungsi yaitu :¹⁹

1. Kepala daerah Otonom, yaitu yang memimpin penyelenggaraan pemerintah daerah ; disini kepala daerah harus mendapat dukungan rakyat yang dipimpinnya.
2. Kepala wilayah, yaitu yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintahan pusat ; jadi kepala daerah harus

¹⁹ Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *op.cit.*, Hlm.232

mempunyai kepandaian di bidang pemerintahan daerah dan dapat dan dapat dipercaya oleh pemerintah pusat.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan serta dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sementara itu, pemerintah daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan menggunakan asas desentralisasi dan tugas pembantuan. Melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 hubungan antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Daerah direkatkan kembali. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintah memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintah daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya alam lainnya yang dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan tersebut juga menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antarsusunan pemerintahan.

Ada tiga fungsi Pemerintah yang seharusnya dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat maupun Daerah, yakni :²⁰

1. Fungsi Pelayanan (*Servicing Function*); Pemerintah hadir untuk beri pelayanan kepada masyarakat secara non diskriminatif dengan kualitas yang sama.
2. Fungsi Pengaturan (*Regulating Function*); Pemerintah mengatur dan memberikan perlindungan kepada masyarakat dalam menjalankan kehidupannya sebagai warga negara.
3. Fungsi Pemberdayaan (*Empowerig*); Pemerintah memberikan pelayanan dan regulasi membuat masyarakat berdaya, Pemerintah hanya sebagai fasilitator dan motivator untuk membantu masyarakat menemukan jalan keluar dalam menghadapi persoalan.

Prinsip penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah:²¹

²⁰ Martin Jimung, *op.cit.*, Hlm.42

- a. digunakan asas Desentralisasi,dekonsentrasi dan tugas pembantuan;
- b. penyelenggaraan asas Desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di Daerah Kabupaten dan Daerah Kota;dan
- c. asas Tugas Pembantuan yang dapat dilaksanakan di Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, Daerah Kota dan Desa.

Pemerintah dapat menugaskan kepada Daerah tugas-tugas tertentu dalam rangka tugas pembantuan disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada Pemerintah²².

Menurut ketentuan Pasal 25 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang diantaranya :

1. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah, berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. mengajukan rancangan perda;
3. menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
4. menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
5. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
6. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakili sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
7. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan perundang-undangan.

Kepala daerah mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah pusat dan memberikan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Informasi ini disampaikan melalui media yang tersedia di daerah dan dapat diakses oleh publik sesuai dengan

²¹ C.S.T Kansil dan Christine S.T.Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia (Hukum Administrasi Daerah 1903-2001)*, cetakan keempat, Sinar Grafika, Jakarta, 2004, Hlm.76

²² Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *op.cit.*, Hlm. 13

peraturan perundang-undangan. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah pusat disampaikan kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk bupati/walikota. Laporan dimaksud disampaikan satu kali dalam setahun (pasal 27 ayat (2) dan (3) serta pasal 42 ayat (1) huruf h Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah). Dengan adanya ketentuan tentang laporan penyelenggaraan pemerintah daerah ini, tidak menutup kemungkinan adanya laporan lain, baik atas kehendak kepala daerah atau atas permintaan pemerintah pusat.

Laporan tersebut akan digunakan oleh pemerintah pusat sebagai dasar evaluasi penyelenggaraan pemerintah daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tata cara pelaksanaan pelaporan dimaksud diatur dalam peraturan pemerintah. Laporan penyelenggaraan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat dan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD diatur dalam Pasal 27 ayat (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal ini diharapkan tidak terjadi *money politic* disaat seseorang kepala daerah menyampaikan Peratanggungjawaban (LPJ) kepada DPRD.

Dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan, terutama dalam penyelenggaraan otonomi, daerah dibekali dengan hak dan kewajiban tertentu. Kewajiban daerah tersebut antara lain :²³

1. melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;

²³ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2005, Hlm. 29

3. mengembangkan kehidupan demokrasi;
4. mewujudkan keadilan dan pemerataan;
5. meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;
6. menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
7. menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
8. mengembangkan system jaminan sosial;
9. menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
10. mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
11. melestarikan lingkungan hidup;
12. mengelola administrasi kependudukan;
13. melestarikan nilai sosial budaya;
14. membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
15. kewajiban lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Sedangkan hak-hak daerah tersebut antara lain:

1. mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
2. memilih pemimpin daerah;
3. mengelola aparatur daerah;
4. mengelola kekayaan daerah;
5. memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
6. mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
7. mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan
8. mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Hak dan kewajiban daerah tersebut diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah, yang dikelola dalam system pengelolaan keuangan daerah.

Sesuai dengan Asas-asas Umum Penyelenggaraan Negara, pengelolaan keuangan

daerah dilakukan secara efisien, efektif, transparan, bertanggung jawab, tertib, adil, patuh dan taat pada peraturan perundang-undangan.²⁴

Kekuasaan dan wewenang Pemerintah daerah sebenarnya adalah pelimpahan dari pemerintah pusat, pemerintah daerah otonom adalah organ Pemerintah Pusat. Akan tetapi, apabila dilihat dari segi pemerintah Daerah, pemerintah daerah adalah pemerintah otonom. Hal ini jelas terlihat dari pengangkatan kepala daerah. Pengangkatan ini ditetapkan oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, tugas dan wewenang Pemerintah daerah otonom harus dijelaskan dengan tegas. Dengan demikian tidak akan terjadi bahwa suatu wewenang dalam pelaksanaan pemerintahan dikerjakan bersama oleh pemerintah pusat dan juga oleh pemerintah daerah atau sama sekali tidak dikerjakan, baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus memperhatikan keseimbangan antara kewajiban yang diberikan kepada daerah dan struktur pemerintah daerah.²⁵

Hubungan dan fungsi pemerintahan antara pemerintah, pemerintah daerah dilaksanakan dengan pendekatan sistem otonomi yang meliputi sistem desentralisasi, sistem dekonsentrasi dan sistem tugas pembantuan. Hubungan antarfungsi pemerintahan ini tidak saling membawahi dan terikat pada hubungan koordinatif administratif. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, DPRD adalah unsur penyelenggara pemerintahan daerah di samping kepala daerah. Dengan kata lain, bahwa fungsi dan peran kepala daerah, perangkat daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kedudukannya tidak saling membawahi, namun terikat dalam sistem kemitraan.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ C.S.T. Kansil, *op.cit.*, Hlm.12

Hubungan Presiden, Menteri Dalam Negeri dan Kepala Daerah ini dapat disimpulkan antara lain bahwa kedudukan antara Menteri Dalam Negeri dan Gubernur adalah mempunyai kedudukan yang sama sebagai pembantu Presiden. Perbedaannya bahwa Menteri Dalam Negeri sebagai pembantu Presiden pada tingkat pemerintahan pusat, sedangkan Gubernur sebagai pembantu Presiden pada tingkat pemerintahan daerah. Menteri Dalam Negeri bertanggungjawab secara langsung kepada Presiden tetapi Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Sedangkan Bupati/Walikota bertanggung jawab kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur, karena Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi berfungsi pula selaku wakil pemerintah pusat di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota.²⁶ Peran pusat cukup dominan dalam menentukan sah atau tidaknya peraturan-peraturan daerah yang dibuat oleh kepala daerah dan DPRD.

Kontrol pusat atas daerah dilakukan dengan mekanisme pengawasan yang kelihatannya menunjukkan formulasi cukup ketat dengan mekanisme pengawasan preventif, represif dan pengawasan umum. Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah meliputi:²⁷

- a. **Pengawasan umum;** adalah pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Pusat terhadap keseluruhan pelaksanaan tugas dan wewenang yang telah diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah.
- b. **Pengawasan Preventif;** adalah mengharuskan setiap peraturan daerah dan keputusan kepala daerah menegani pokok tertentu berlaku sesudah mendapat pengesahan.

²⁶ Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *op.cit.* ,Hlm.234

²⁷ C.S.T. Kansil, *op.cit.*, Hlm 12

- c. **Pengawasan Represif**; menyangkut penangguhan atau pembatalan peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundangan yang tingkatnya lebih tinggi.

Hubungan antara Pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan pemerintah desa dalam tugas pembantuan harus didasarkan kepada ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi bukan atas dasar hubungan perintah atasan terhadap bawahan tetapi tugas pembantuan lebih cenderung kepada dekonsentrasi karena adanya unsur penugasan dan pertanggungjawaban kepada yang menugaskan. Artinya adanya hubungan hukum yang langsung antara pemberi tugas dan penerima tugas.²⁸

C. PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN

Dalam menyelenggarakan otonomi luas, urusan pemerintahan yang diserahkan kepada kepala daerah jauh lebih banyak bila dibandingkan dengan urusan pemerintahan yang tetap menjadi wewenang pemerintah pusat.

Pelaksanaan asas tugas pembantuan karena tidaklah semua urusan pemerintah dapat diserahkan kepada Daerah Otonom menjadi urusan rumah tangganya. Jadi beberapa urusan pemerintahan masih merupakan urusan Pemerintah Pusat. Akan tetapi adalah berat sekali bagi Pemerintah Pusat untuk menyelenggarakan seluruh urusan pemerintahan di daerah yang masih menjadi wewenang dan tanggung jawabnya itu atas dasar dekonsentrasi, mengingat terbatasnya kemampuan perangkat Pemerintah Pusat di daerah. Ditinjau juga dari segi dayaguna dan hasil guna adalah kurang dapat dipertanggungjawabkan apabila semua urusan Pemerintah Pusat di daerah harus dilaksanakan sendiri oleh perangkatnya di daerah karena hal ini pula

²⁸ Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, *op.cit* .,Hlm.161

akan memerlukan tenaga dan biaya yang sangat besar jumlahnya. Lagi pula, mengingat sifatnya, berbagai urusan sulit untuk dapat dilaksanakan dengan baik tanpa ikut sertanya Pemerintah Daerah Otonom yang bersangkutan.

Pembagian urusan pemerintah di Indonesia diatur dalam Pasal 10-18 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Dalam Pasal 10 ayat (1) bahwa “ Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ditentukan menjadi urusan Pemerintah”. Berdasarkan pasal tersebut dapat dikatakan bahwa Pemerintah Daerah dalam pemerintahannya menjalankan otonomi seluas-luasnya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan (pasal 10 ayat (2)). Secara singkatnya pembagian urusan pemerintahan di Indonesia terbagi dalam 3 asas yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.²⁹

Di dalam penjelasan umum pasal 10 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan urusan pemerintahan di bidang:

- a. politik luar negeri adalah urusan pengangkatan jabatan diplomatic dan menunjuk warga Negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri melakukan perjanjian dengan Negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya;
- b. pertahanan, adalah misalnya mendirikan atau membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan Negara atau sebagian Negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan system pertahanan Negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer bela Negara bagi setiap warga Negara, dan sebagainya;
- c. keamanan, adalah misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian Negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan Negara, dan sebagainya ;

²⁹ Mahendra Putra Kurnia, dkk., *op.cit.*, hlm. 16

- d. moneter dan fiscal nasional, adalah misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan fiscal/moneter, mengendalikan peredaran uang, dan sebagainya ;
- e. yustisi, adalah misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan Lembaga Pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesty, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah dan peraturan lain yang berskala nasional, dan sebagainya ;
- f. agama, adalah misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberi hak pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan, dan sebagainya.

Selain enam urusan diatas, sisanya menjadi wewenang pemerintah daerah. Dengan demikian urusan yang dimiliki oleh pemerintah daerah menjadi tidak terbatas. Daerah dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan apa saja selain enam bidang diatas, asal saja daerah mampu menyelenggarakannya dan mempunyai potensi untuk dikembangkan guna meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Pembagian urusan pemerintahan di Indonesia, pada hakikatnya dibagi dalam tiga kategori, yakni urusan pemerintahan yang dikelola oleh pemerintah pusat (pemerintah) ; urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah provinsi ; urusan pemerintah yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten / kota.³⁰

Penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang diikuti dengan pembagian urusan ini bukan tanpa tujuan. Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan ini adalah antara lain menumbuhkembangkan daerah dalam berbagi bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan.

³⁰ Siswanto Sunarno, *op.cit.*, Hlm. 34

Pembagian urusan tersebut akan dilaksanakan melalui asas *medebewind* atau asas pembantuan.³¹

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. Di samping itu, penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah di luar urusan pemerintahan seperti disebut pada Pasal 10 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan, atau melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada gubernur selaku wakil pemerintah atau menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan / atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.³²

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi dalam kriteria-kriteria berikut ini³³:

- a. **Kriteria eksternalistis** yaitu pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak / akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat local, urusan pemerintahan tersebut menjadi wewenang kabupaten/kota; apabila regional menjadi wewenang provinsi, dan apabila nasional, menjadi wewenang pemerintah pusat.
- b. **Kriteria akuntabilitas** yaitu pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/ dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut.

³¹ H.A.W. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, Ctk. Keempat, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, Hlm. 22

³² *Ibid.*

³³ Rozali Abdullah, *op.cit.*, Hlm. 18

Dengan demikian, akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.

- c. **Kriteria efisiensi**, yaitu pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personel, dana dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan. Artinya penanganan suatu bagian urusan dipastikan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna apabila dilaksanakan oleh daerah provinsi dan/atau daerah kabupaten/kota dibandingkan apabila ditangani oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, bagian urusan tersebut diserahkan kepada daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota. Sebaliknya, apabila suatu bagian urusan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna bila ditangani oleh pemerintah pusat, bagian urusan tersebut tetap ditangani oleh pemerintah pusat. Untuk pembagian urusan harus disesuaikan dengan memperhatikan ruang lingkup wilayah beroperasinya bagian urusan pemerintahan tersebut. Ukuran daya guna dan hasil guna tersebut didasari dari besarnya manfaat yang dirasakan oleh masyarakat dan besar kecilnya resiko yang dihadapi.
- d. **Keserasian hubungan** adalah bahwa pengelolaan bagian urusan pemerintahan yang dikerjakan oleh tingkat pemerintahan yang berbeda, bersifat saling berhubungan (interkoneksi), saling tergantung (interdependensi), dan saling mendukung sebagai satu kesatuan system dengan memperhatikan cakupan kemanfaatan.

Pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan. Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan.³⁴

Pembagian urusan pemerintahan, ditempuh melalui mekanisme penyerahan atau pengakuan atas usul daerah terhadap bagian urusan-urusan pemerintahan yang akan diatur dan diurusnya. Berdasarkan usulan tersebut, pemerintah pusat melakukan verifikasi terlebih dahulu sebelum memberi pengakuan atas bagian urusan-urusan yang akan dilaksanakan oleh daerah. Sementara itu, terhadap bagian urusan yang saat ini masih menjadi urusan pemerintah pusat, dengan kriteria tersebut dapat diserahkan

³⁴ Ni'matul Huda, *Pengawasan Pusat terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, cetakan pertama, FH UII PERS, Yogyakarta, 2007, Hlm. 76

kepada daerah. Walaupun berdasarkan otonomi luas yang dimiliki oleh daerah, daerah dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang apapun di luar urusan yang merupakan urusan pemerintah pusat. Namun dalam pelaksanaannya harus mendapat pengakuan dari pemerintah pusat terlebih dahulu. Pengakuan ini diberikan oleh pemerintah pusat setelah melakukan verifikasi terhadap bagian urusan yang diusulkan oleh daerah.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antarpemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan. Mengingat begitu luasnya otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan begitu banyak urusan yang dapat diselenggarakan oleh pemerintah daerah, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah membagi semua urusan tersebut dalam dua kelompok, yaitu urusan wajib dan urusan pilihan.

Urusan wajib artinya penyelenggaraan pemerintah yang berpedoman pada standar pelayanan minimal, dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh pemerintah. Urusan pemerintahan wajib ini adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan warga Negara, antara lain:³⁵

- a. perlindungan hak konstitusional;
- b. perlindungan kepentingan nasional, kesejahteraan masyarakat, ketentraman dan ketertiban umum dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. pemenuhan komitmen nasional yang berhubungan dengan perjanjian internasional.
- d. Pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, perumahan, kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar.

³⁵ *Ibid.*, Hlm.20

Sementara itu, urusan pilihan baik untuk pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota, meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Seperti pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan dan pariwisata.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan provinsi menurut ketentuan Pasal 13 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 meliputi :

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan bidang pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. penanggulangan masalah social lintas kabupaten/kota;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lalulintas kabupaten/kota;
- i. fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah, termasuk lintas kabupaten/kota;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- l. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota;
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Sementara itu, urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota menurut ketentuan Pasal 14 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah meliputi :

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;

- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan;
- g. penanggulangan masalah social;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- i. fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan;
- l. pelayanan kedudukan dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya;
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

D. PEMERINTAHAN DALAM ISLAM

Negara menurut ajaran Islam dipimpin oleh kepala negara yang pengangkatannya dilakukan dengan jalan musyawarah atau pemilihan, sebagaimana yang terjadi dalam pengangkatan sahabat Abu Bakar sebagai khalifah pertama menggantikan Nabi; kemudian penunjukkan Abu Bakar kepada Umar sebagai penggantinya yang kemudian mendapat persetujuan rakyat.³⁶

Kata *amir* dalam hadis Nabi dipergunakan dengan arti pemimpin kelompok. Kata *khalifah* dalam Al-Qur'an kadang-kadang diartikan sebagai wakil, yaitu gelar kehormatan bagi manusia dan kadang-kadang berarti penguasa di bumi.³⁷ Secara harafiah kata *imam* berarti orang yang di depan untuk menjadi anutan orang-orang yang ada dibelakangnya. Dengan demikian *imam* berarti orang yang memimpin orang

³⁶ Ahmad Azhar Basyir, *Negara dan Pemerintahan Dalam Islam*, UII Press, Yogyakarta, 2000. Hlm.62

³⁷ *Ibid.* Hlm.63

lain. Oleh karena itu *imamah* merupakan lembaga kepemimpinan. Kata lain yang pengertiannya identik dengan *imamah* adalah *khalifah* dan *imamah*. Khalifah secara harfiah berarti penggantian, yaitu penggantian kepemimpinan setelah Nabi Muhammad Saw wafat bukan dalam kedudukannya sebagai Nabi, melainkan dalam kedudukannya sebagai Pemimpin Umat (negara). Orang yang menggantikan Nabi dalam posisi yang demikian itu disebut *khalifah*. Sedangkan *imarah* secara harfiah berarti lembaga yang punya kewenangan untuk memerintahkan sesuatu kepada orang lain. Jadi secara terminologis ketiga istilah tersebut di atas memiliki pengertian yang sama. Orang yang memegang jabatan *imarah* disebut *amir*.³⁸

Dengan berpedoman kepada QS. (3) : 159, “..... dan bermusyawarahlah dengan mereka dalam urusan itu. ...” . Ada urusan yang harus dimusyawarahkan dalam hal peperangan dan hal-hal duniawi lainnya, seperti urusan politik, ekonomi, kemasyarakatan dan lain-lain. Dalam sistem pemerintahan Islam asas *syura* (musyawarah) merupakan salah satu prinsip konstitusional dan merupakan suatu lembaga ketatanegaraan yang di dalam sejarah pemerintahan Islam selalu dilaksanakan oleh pemerintah sebagai suatu kewajiban.³⁹

Dalam pengambilan keputusan di bidang eksekutif oleh keahlian itu dapat dibenarkan, meskipun berbeda pendapat dengan pendapat anggota musyawarah, atas pertimbangan bahwa Khalifah yang bertanggung jawab atas tindakan-tindakannya dalam jabatannya sebagai kepala negara. Dalam hal Khalifah tidak mantap kepada pendapat anggota musyawarah, atas tanggung jawabnya yang amat besar, ia

³⁸ Muntoha, *Fiqh Siyasah (doktrin, sejarah dan pemikiran Islam tentang hokum tata Negara)*, Adicita Karya Nusa, 1998. Hlm.65

³⁹ *Ibid.*, Hlm.60

dibenarkan mengambil keputusan lain. Berbeda halnya apabila pendapat musyawarah memang mempunyai kekuatan dari dasar-dasar Alquran dan Sunah Rasul.⁴⁰

Menurut ajaran Islam, Khalifah merupakan kepala pemerintahan yang bertugas menyelenggarakan undang-undang untuk menegakan Islam dan mengurus negara dalam batas-batas garis Islam. Maka dalam menjalankan tugasnya sebagai kepala eksekutif, Khalifah boleh membentuk badan-badan dan lembaga-lembaga negara serta mengangkat pejabat-pejabat yang memimpinya, sesuai dengan perkembangan zaman dan keadaan serta kebutuhan yang timbul.⁴¹

Menurut ajaran Islam, kepala negara yang di dalam Alquran termasuk yang dimaksud *ulil amri* memikul tanggung jawab kepada Allah dalam kedudukannya sebagai orang yang mendapat kepercayaan untuk memimpin mereka. Menurut ajaran Islam, kepala negara yang dapat bergelar khalifah, imam atau amirul mukmin atau gelar-gelar lainnya, diangkat atas hasil musyawarah. Perintah musyawarah dalam Alquran menyangkut juga pengangkatan kepala negara.⁴²

Islam yang mengajarkan bahwa kepala negara adalah orang yang menerima amanat atau kepercayaan dari umat itu, mengajarkan pula bahwa kepala negara bertanggung jawab kepada umat yang telah memberikan amanat atau kepercayaan itu. Dengan adanya asas tanggung jawab kepala negara, dari pihak lain dapat disebutkan juga adanya asas imbalan, yakni kewajiban taat kepada kepala negara (dan pembantu-pembantunya) meskipun dengan kaitan apabila kepala negara tidak menyimpang dari ajaran Alquran dan Sunah Rasul, sebagaimana dapat dipahamkan

⁴⁰ Ahmad Azhar Basyir, *op.cit.*, Hlm.58

⁴¹ Muntoha, *op.cit.*, Hlm.61

⁴² *Ibid.* Hlm.38

dari ajaran QS. An-Nisa' (4):59⁴³. yaitu *“Hai orang-orang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul-Nya dan ulil amri diantara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikkannlah ia kepada Allah (Alquran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.”*

Menurut Hasan Ibrahim Hasan dalam bukunya *Tarikh al-Islam al-siyasah* menjelaskan ada lima organisasi (badan) pemerintahan dalam negara Islam, yaitu:

- a. Organisasi Politik yang mencakup instansi-instansi kepala negara, kementerian, sekretariat negara dan jabatan yang pejabatnya kira-kira hampir serupa dengan sekretariat negara dewasa ini.
- b. Organisasi Tata Usaha Negara yang mencakup urusan Pemerintah Daerah, Dewan Negara seperti Dewan Urusan Pajak, Dewan Urusan Persuratan, Dewan Khatim (urusan arsip negara), Dewan urusan Pos dan dewan urusan Polisi.
- c. Organisasi Keuangan yang mencakup urusan Baitul Mal seperti uang masuk dan uang keluar, segala macam uang negara, urusan tanah dan sebagainya.
- d. Organisasi Pertanahan yang mencakup urusan angkatan bersenjata, benteng pertahanan, persenjataan dan lain-lain.
- e. Organisasi Kehakiman yang mencakup bidang-bidang pengadilan, Kejaksaan, pengadilan banding (*madhalim*) dan hisbah, yaitu suatu badan yang tugasnya berusaha supaya tidak terjadi kejahatan dan sifat pekerjaannya preventif, antara lain dengan da'wah (menyuruh ma'ruf dan mencegah munkar).

⁴³ *Ibid.* Hlm.40

Organisasi politik, organisasi tata usaha negara dan organisasi pertahanan, semuanya termasuk dalam bidang kekuasaan eksekutif, sedangkan organisasi keuangan dan organisasi kehakiman, masing-masing termasuk dalam bidang kekuasaan keuangan dan kekuasaan yudikatif.⁴⁴

Petunjuk-petunjuk yang diberikan oleh ayat-ayat Al-Qur'an terhadap desentralisasi maupun sentralisasi sangat jelas, yaitu Allah memfirmankan bahwa sebenarnya pemisahan-pemisahan kedaerahan yang berlebihan tidak disenangi Allah SWT. Tersirat dalam Q.S An Nisaa'(4) ayat 59 : *"...kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al Qur'an) dan Rasul (Sunnahnya)..."* kemudian terdapat pula dalam Q.S Ali Imaran (3) ayat 103 : *"...dan berpeganglah kamu semuanya kepada tali (agama) Allah dan janganlah kamu bercerai-berai..."*. Begitu juga pemusatan kekuasaan yang berlebihan juga tidak disukai Allah SWT, karena akan menimbulkan keangkuhan, kesombongan dan semena-mena.⁴⁵

Pengaturan yang dimaksud ini dimasukkan dalam regulasi bernama Undang-undang. Maka dengan undang-undang dapat diatur masyarakat, dicegah kezaliman-kezaliman dan dijamin hak-hak manusia, dibagi-bagi keadilan dan dituntut sesuatu bangsa⁴⁶. Bila datang sesuatu undang-undang yang menyalahi bagi Quran dan Sunnah atau keluar dari pokok-pokok umum dari Syari'at atau keluar dari jiwa peraturannya yang umum, maka Undang-undang yang seperti itu adalah batal secara mutlak dan

⁴⁴ Muntoha, *op.cit.*, Hlm.62

⁴⁵ Inu Kencana Syafiie, *Ilmu Pemerintahan dan AlQu'an*, cetakan Pertama, Bumi Aksara, Jakarta, 1995, Hlm. 150

⁴⁶ Abd.Kadir Audah, *Islam dan Perundang-undangan*, cetakan keenam, PT.Bulan Bintang, Jakarta, 1984, Hlm. 17

tidak boleh seseorang menaatinya bahkan tiap-tiap muslim wajib menentanginya. Seperti yang tersirat dalam Q.S. Al-Hasyr ayat 7 : “..... apa yang dibawa Rasul itu maka ambillah olehmu dan apa yang dilarangnya maka hentikanlah....”⁴⁷

Dalam pembagian urusan pemerintahan yang ada sekarang terjadi juga pada zaman Nabi tentang pembagian urusan pemerintahan ini. Pembagian urusan ini dilakukan dengan mengadakan musyawarah terlebih dahulu terhadap urusan-urusan yang akan dibagikan kepada pemerintahan atau bidang masing-masing yang lebih berkompeten untuk melaksanakan urusan tersebut. Urusan pemerintahan ini dipisahkan atau dibagi-bagi dengan harapan bahwa segala kepentingan rakyat yang berada di setiap daerah dapat terakomodasikan sesuai dengan tujuan negara. Dengan begitu akan memunculkan sikap adil bagi rakyat yang dipimpin. Sikap adil adalah merupakan hal yang paling hakiki dalam tujuan sebuah negara. Sikap adil yang muncul akan menjauhkan pemimpin dari kemungkaran dan akan membawa kema'rufan. Walaupun tidak ada ayat yang secara tegas mengatur tentang pembagian urusan pemerintahan tersebut, namun kembali diingat bahwa Islam tetap memberikan jalan bagi umatnya untuk menentukan sendiri bagaimana pengaturan dalam pemerintahan selama itu membawa kebaikan dalam pelaksanaannya dan tidak bertentangan dengan ajaran agama Islam.

⁴⁷ *Ibid.*, Hlm. 51

BAB III

KESIAPAN PEMERINTAH KOTA YOGYAKARTA DALAM MENGIMPLEMENTASIKAN PP NOMOR 38 TAHUN 2007 TENTANG PEMBAGIAN URUSAN ANTARA PEMERINTAH, PEMERINTAH DAERAH PROVINSI DAN PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN / KOTA

A. Deskripsi Pemerintahan kota Yogyakarta

Provinsi Daerah Yogyakarta merupakan Provinsi yang mempunyai status sebagai Daerah Istimewa yang beribu kota Kota Yogyakarta. Status Daerah Istimewa ini berkaitan dengan sejarah terjadinya Provinsi ini, pada tahun 1945, sebagai gabungan wilayah Kesultanan Ngayogyakarta Hadiningrat dan Kadipaten Pakualaman, yang menggabungkan diri dengan wilayah Republik Indonesia yang diproklamlirkan pada tanggal 17 Agustus 1945, oleh Sukarno dan Moh. Hatta. Sesudah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII menerima piagam pengangkatan menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi DIY dari Presiden RI. Selanjutnya pada tanggal 5 September 1945 beliau mengeluarkan amanat yang menyatakan bahwa daerah Kesultanan dan daerah Pakualaman merupakan Daerah Istimewa yang menjadi bagian dari Republik Indonesia menurut pasal 18 UUD 1945. Kemudian pada tanggal 30 Oktober 1945, beliau mengeluarkan amanat kedua yang menyatakan bahwa pelaksanaan Pemerintahan di Daerah Istimewa Yogyakarta akan dilakukan oleh Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII bersama-sama Badan Pekerja Komite Nasional. Walaupun pada masa itu Kota Yogyakarta baik yang menjadi bagian dari Kesultanan maupun yang menjadi bagian dari Pakualaman telah dapat membentuk suatu DPR Kota dan Dewan Pemerintahan Kota yang dipimpin oleh kedua Bupati Kota Kasultanan dan Pakualaman, tetapi

Kota Yogyakarta belum menjadi Kota Praja atau Kota Otonom, sebab kekuasaan otonomi yang meliputi berbagai bidang pemerintahan masih tetap berada di tangan Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Kota Yogyakarta yang meliputi daerah Kasultanan dan Pakualaman baru menjadi Kota Praja atau Kota Otonomi dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1947, dalam pasal I menyatakan bahwa Kabupaten Kota Yogyakarta yang meliputi wilayah Kasultanan dan Pakualaman serta beberapa daerah dari Kabupaten Bantul yang sekarang menjadi Kecamatan Kotagede dan Umbulharjo ditetapkan sebagai daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Daerah tersebut dinamakan Haminte Kota Yogyakarta. Untuk melaksanakan otonomi tersebut Walikota pertama yang dijabat oleh Ir.Moh Enoh mengalami kesulitan karena wilayah tersebut masih merupakan bagian dari Daerah Istimewa Yogyakarta dan statusnya belum dilepas. Hal itu semakin nyata dengan adanya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, di mana Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai Tingkat I dan Kotapraja Yogyakarta sebagai Tingkat II yang menjadi bagian Daerah Istimewa Yogyakarta.⁴⁸

Selanjutnya Walikota kedua dijabat oleh Mr.Soedarisman Poerwokusumo yang kedudukannya juga sebagai Badan Pemerintah Harian serta merangkap menjadi Pimpinan Legislatif yang pada waktu itu bernama DPR-GR dengan anggota 25 orang. DPRD Kota Yogyakarta baru dibentuk pada tanggal 5 Mei 1958 dengan anggota 20 orang sebagai hasil Pemilu 1955. Dengan kembali ke UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, maka Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 diganti dengan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, tugas Kepala Daerah dan DPRD dipisahkan dan dibentuk

⁴⁸ Sejarah Kota Yogyakarta, <http://students.ukdw.ac.id/~22002471/sejarah2.html> (29 November 2007)

Wakil Kepala Daerah dan badan Pemerintah Harian serta sebutan Kota Praja diganti Kotamadya Yogyakarta. Atas dasar Tap MPRS Nomor XXI/MPRS/1966 dikeluarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Berdasarkan Undang-undang tersebut, DIY merupakan Provinsi dan juga Daerah Tingkat I yang dipimpin oleh Kepala Daerah dengan sebutan Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta dan Wakil Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang tidak terikat oleh ketentuan masa jabatan, syarat dan cara pengangkatan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah lainnya, khususnya bagi beliau Sri Sultan Hamengku Buwono IX dan Sri Paduka Paku Alam VIII. Sedangkan Kotamadya Yogyakarta merupakan daerah Tingkat II yang dipimpin oleh Walikota Kepala Daerah Tingkat II dimana terikat oleh ketentuan masa jabatan, syarat dan cara pengangkatan bagi kepala Daerah Tingkat II seperti yang lain.⁴⁹

Seiring dengan bergulirnya era reformasi, tuntutan untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah secara otonom semakin mengemuka, setelah diundangkan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur kewenangan Daerah menyelenggarakan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggung jawab. Sesuai Undang-undang ini maka sebutan untuk Kotamadya Dati II Yogyakarta diubah menjadi Kota Yogyakarta sedangkan untuk pemerintahannya disebut Pemerintahan Kota Yogyakarta dengan Walikota dan Wakil Walikota Yogyakarta sebagai Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerahnya.

Kota Yogyakarta memiliki luas wilayah tersempit dibandingkan dengan daerah tingkat II lainnya, yaitu 32,5 Km² yang berarti 1,025% dari luas wilayah Provinsi DIY. Wilayah Pemerintah Kota Yogyakarta terbagi atas 14 wilayah

⁴⁹ *Ibid.*

Kecamatan, 45 Kelurahan, 617 RW (Rukun Warga) dan 2.532 RT (Rukun Tangga). Pertambahan penduduk Kota dari tahun ke tahun cukup tinggi, pada akhir tahun 1999 jumlah penduduk Kota 490.433 jiwa dan sampai pada akhir Juni 2000 tercatat penduduk Kota Yogyakarta sebanyak 493.903 jiwa dengan tingkat kepadatan rata-rata 15.197/km². Kemudian pada tahun 2005, PAD wilayah Kota Yogyakarta ini mencapai Rp 89,20 miliar.⁵⁰

B. Pembagian Urusan Kota Yogyakarta Menurut Perda Kota Nomor 13 Tahun 2000 Berdasarkan PP Nomor 25 Tahun 2000

Sejak bergulirnya masa reformasi, banyak peraturan perundang-undangan yang mengalami perubahan, termasuk juga peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah. Sejak tahun 1999, diundangkanlah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai pengganti dari Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ini, lebih banyak memberi asas kebebasan otonomi bagi daerah-daerah dalam menjalankan pemerintahannya masing-masing. Dalam masa berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah memunculkan PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Pemerintah Provinsi sebagai Daerah Otonom yang digunakan sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut seperti yang diatur dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Peraturan Pemerintah ini mengatur rincian kewenangan Pemerintah yang merupakan

⁵⁰ Wawancara dengan Bapak Prihanta S.H., Kepala Sub Bag. Otonomi Daerah pada Bagian TAPEM SETDA kota Yogyakarta pada tanggal 10 Desember 2007 pukul 08.00 wib.

penjabaran kewenangan Pemerintah bidang lain dan kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom.

Hal ini ternyata tidak bertahan lama, pada tahun 2004 pemerintah kembali merevisi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut, dikarenakan desakan para pemerintah daerah yang merasa masih banyak kelemahan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tersebut. Maka oleh pemerintah, dibentuklah dan diundangkanlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Namun kekurangan yang muncul justru pada pelaksanaan dari Undang-Undang tersebut, sampai pada pertengahan tahun 2007, pemerintah belum juga membuat Peraturan Pemerintah yang digunakan sebagai pelaksana dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut. Akibatnya, pemerintahan di daerah-daerah masih banyak yang menggunakan PP Nomor 25 Tahun 2000 sebagai dasar dalam melaksanakan kegiatan pemerintahannya. Padahal, dikatakan sebelumnya pelaksana dari Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 ini memiliki banyak sekali kelemahan, salah satunya banyaknya terjadi tumpang tindih pelaksanaan urusan antara pemerintahan di tingkat provinsi, kabupaten dan kota karena tidak diaturnya kewenangan kabupaten / kota secara lebih detail. Pembagian wewenang dalam mengurus rumah tangga masing-masing masih tidak jelas. Terkadang terjadi perebutan urusan antar jenjang pemerintahan.

Penggunaan PP Nomor 25 Tahun 2000 sebagai dasar pelaksanaan pemerintahan di daerah pasca kemunculan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sangatlah tidak efektif. Seharusnya, PP Nomor 25 Tahun 2000 tersebut menjadi sudah tidak berlaku lagi, dikarenakan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai induk kemunculan PP tersebut sudah dicabut dan digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Namun, karena untuk mengisi kekosongan

hukum yang ada, maka PP Nomor 25 Tahun 2000 tersebut masih juga diberlakukan sebagai dasar pelaksanaan pemerintahan daerah.

Melihat fenomena tersebut, pemerintah tidak tinggal diam, terkait dengan tuntutan pemerintah-pemerintah daerah yang menginginkan agar pemerintah pusat segera membuat peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, maka pada tanggal 23 Juli 2007 pemerintah menetapkan PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota. Secara otomatis, maka PP Nomor 25 Tahun 2000 dan segala peraturan yang dibuat bersumber dari PP tersebut menjadi batal demi hukum atau gugur.

Pemerintah daerah menyambut baik atas keluarnya PP Nomor 38 Tahun 2007 ini, karena dalam PP yang baru ini pembagian antar jenjang pemerintahan di daerah diatur secara lebih detail. Kewenangan yang ada sebelumnya diganti dengan pembagian urusan, yang juga diatur lebih detail lagi antara urusan wajib dan urusan pilihan yang harus dilaksanakan oleh masing-masing pemerintah daerah. Diharapkan dengan kemunculan PP baru sebagai pengganti PP Nomor 25 Tahun 2000 ini, tidak ada lagi perebutan dalam melaksanakan urusan masing-masing wilayahnya. PP Nomor 38 Tahun 2007 yang baru ini merupakan produk peraturan di bawah undang-undang yang paling lengkap menjabarkan batas kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota. Berbeda dengan peraturan sebelumnya yang cenderung menyerahkan kepada aparat di daerah bentuk-bentuk urusan prioritasnya, PP Nomor 38 Tahun 2007 ini menegaskan bahwa fungsi utama pemerintah daerah adalah untuk menunjang pelayanan dasar (basic services) seperti yang tertuang di dalam kewenangan wajib. Sedangkan pengembangan potensi unggulan (core

competence) memang prioritasnya diserahkan kepada daerah seperti yang tertuang di dalam ketentuan kewenangan pilihan.

Di Kota Yogyakarta pada masa awal pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 juga masih menggunakan PP Nomor 25 Tahun 2000 sebagai dasar pelaksanaan pemerintahan di Kota Yogyakarta. Pemerintah Kota (Pemkot) Yogyakarta pun membuat dan menggunakan Perda Kota Nomor 13 Tahun 2000 tentang Kewenangan Daerah sebagai pelaksanaan pemerintahannya sebelum ditetapkannya PP Nomor 38 Tahun 2007. Dalam Perda Kota nomor 13 Tahun 2000 mengatur secara rinci kewenangan yang tidak diatur dalam PP Nomor 25 Tahun 2000, pengaturan rincian kewenangan dikelompokkan dalam pembedangan kewenangan yang meliputi 24 bidang, antara lain meliputi: bidang pertanian, bidang pertambangan dan Energi, bidang perindustrian dan perdagangan, bidang perkoperasian, bidang penanaman modal, bidang kepariwisataan, bidang kebudayaan, bidang ketenagakerjaan, bidang kesehatan, bidang pendidikan, bidang sosial, bidang penataan ruang, bidang pertanahan, bidang pemukiman, bidang pekerjaan umum, bidang perhubungan, bidang lingkungan hidup, bidang politik dalam negeri dan administrasi publik, bidang pengembangan otonomi daerah, bidang perimbangan keuangan, bidang kependudukan, bidang pemuda dan olahraga, bidang hukum dan perundang-undangan, dan terakhir adalah bidang penerangan.

Namun tetap saja hal ini masih menimbulkan kerancuan dalam pelaksanaannya mengenai batas-batas kewenangan antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten / kota. Terkadang ada kewenangan yang sudah diatur dan dikelola oleh Kota, tetapi ternyata provinsi juga mengatur kewenangan tersebut. Maka tak jarang sering terjadi tarik menarik kewenangan. Sejak kemunculan PP Nomor 38 Tahun 2007 ini, pembagian urusan yang diserahkan pemerintah pusat

masih dalam proses persiapan pemkot dengan membuat Raperda yang nantinya sebagai pelaksanaan dari PP Nomor 38 Tahun 2007 untuk memberi landasan hukum bagi Pemerintah Kota Yogyakarta dalam melaksanakan urusannya.

C. Pembagian Urusan Menurut PP Nomor 38 Tahun 2007

Pemerintah telah mengeluarkan dua peraturan pemerintah penting terkait dengan manajemen pemerintahan daerah, yaitu PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Antar Jenjang Pemerintahan dan PP Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat di daerah. Sebelumnya banyak pihak yang mengatakan bahwa salah satu kendala dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan publik di era otonomi daerah ialah permasalahan mengenai kewenangan antar-jenjang pemerintahan. Selain permasalahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, juga sering terjadi permasalahan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota. Ini terjadi karena ketentuan yang mengatur batas kewenangan masing-masing memang sering tidak jelas. PP Nomor 38 Tahun 2007 telah menegaskan bahwa urusan pemerintah pusat terbatas pada politik luar-negeri, pertahanan, keamanan, justisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Peraturan yang merupakan pengganti dari PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah pusat dan provinsi ini mengatur lebih lanjut batas kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota secara rinci.

Setelah kemunculan PP Nomor 38 Tahun 2007 ini, masing-masing pemerintahan telah memiliki koridor yang jelas dalam melaksanakan kewenangannya masing-masing. Pembagian urusan yang diserahkan pemerintah pusat kini masih dalam proses persiapan di daerah. Sebab, pelaksanaan urusan

pemerintahan tersebut harus dituangkan dulu ke dalam peraturan daerah masing-masing. Tentu tidak mudah bagi pemerintah daerah membagi urusan-urusan tersebut, terutama antara pemerintah provinsi dengan kabupaten/ kota. Sebab, cakupan urusan, terutama urusan wajib yang dimiliki pemerintah provinsi sama dengan kabupaten/ kota. Hal yang berbeda hanyalah urusan pilihan yang jenis bergantung pada kondisi, kekhususan dan potensi yang dimiliki setiap daerah.

Menurut PP Nomor 38 Tahun 2007, pembagian urusan yang harus dilaksanakan dalam pemerintahan yaitu Urusan pemerintahan wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah yang terkait dengan pelayanan dasar (*basic services*) bagi masyarakat, seperti pendidikan dasar, kesehatan, lingkungan hidup, perhubungan, kependudukan dan sebagainya. Dan juga Urusan pemerintahan yang bersifat pilihan adalah urusan pemerintahan yang diprioritaskan oleh pemerintahan daerah untuk diselenggarakan yang terkait dengan upaya mengembangkan potensi unggulan (*core competence*) yang menjadi kekhasan daerah. Urusan pemerintahan di luar urusan wajib dan urusan pilihan yang diselenggarakan oleh pemerintahan daerah, sepanjang menjadi kewenangan daerah yang bersangkutan tetap harus diselenggarakan oleh pemerintahan daerah yang bersangkutan. Namun mengingat terbatasnya sumber daya dan sumber dana yang dimiliki oleh daerah, maka prioritas penyelenggaraan urusan pemerintahan difokuskan pada urusan wajib dan urusan pilihan yang benar-benar mengarah pada penciptaan kesejahteraan masyarakat disesuaikan dengan kondisi, potensi, dan kekhasan daerah yang bersangkutan.

Beberapa urusan yang diatur dalam PP Nomor 38 Tahun 2007 ada sekitar 31 urusan (pasal 2 ayat (4)) yang dibagi bersama antar susunan atau jenjang pemerintahan. Untuk pemerintahan daerah ada yang dibagi menjadi urusan wajib

yang terdiri dari 26 urusan, sedangkan untuk urusan pilihan sebagaimana yang di maksud diatas disesuaikan dengan keadaan daerah masing-masing, urusan pilihan tersebut terdiri dari 8 urusan meliputi kelautan dan perikanan; pertanian; kehutanan; energi dan sumber daya mineral; pariwisata; industri; perdagangan; dan ketransmigrasian (pasal 7 ayat (4)). Pelaksanaan urusan tersebut nantinya oleh masing-masing daerah akan dituangkan dalam peraturan daerah sebagai bentuk pelaksanaan dan koridor perlindungan hukum dalam pelaksanaannya. Kajian Urusan disesuaikan dengan konteks lokal/ kondisi daerah masing-masing. Tentunya pelaksanaan urusan tersebut tergantung akan SDM, sarana dan prasarana serta keadaan daerah masing-masing.

D. Kesiapan Pemerintah Kota Yogyakarta Dalam Mengimplementasikan PP Nomor 38 Tahun 2007

Berbeda dengan PP Nomor 25 tahun 2000 yaitu tidak adanya amanat untuk menyusun Perda, justru dalam PP Nomor 38 tahun 2007 setiap daerah diamanatkan untuk menindaklanjuti dari pelaksanaan PP ini. Keharusan masing-masing daerah dalam mengimplementasikan PP Nomor 38 Tahun 2007 diwujudkan dalam pembentukkan peraturan daerah yang memuat aturan-aturan yang sesuai dengan aspirasi, kondisi dan kebutuhan masyarakat daerah setempat. Berdasarkan ketentuan Pasal 12 ayat (1) PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten / Kota, bahwa urusan pemerintahan wajib dan pilihan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah ditetapkan dalam Peraturan Daerah. Memperhatikan hal tersebut dan untuk memberikan landasan hukum bagi Pemerintah kota, khususnya kota Yogyakarta dalam menyelenggarakan urusan

pemerintahan daerah yang menjadi kewenangannya maka, maka pengaturannya dituangkan dalam Peraturan Daerah.

Begitu juga halnya dengan pemerintah kota Yogyakarta yang sudah mempersiapkan rancangan peraturan daerah sebagai wujud pelaksanaan PP Nomor 38 Tahun 2007 ini. Rancangan peraturan daerah ini mengatur beberapa hal terkait dengan pembagian urusan yang telah diamanatkan dalam PP Nomor 38 Tahun 2007 tersebut. Harapan pemerintah pusat, agar tidak ada lagi tumpang tindih kewenangan bagi masing-masing jenjang pemerintahan dalam melaksanakan urusan sesuai dengan wewenang masing-masing.

Berbeda dengan perda sebelumnya yaitu Perda Kota Nomor 13 Tahun 2000, dalam Raperda ini telah disusun berbagai urusan yang nantinya akan menjadi urusan daerah Kota Yogyakarta, dan jumlah urusan yang ada lebih banyak serta lebih rinci dari Perda Kota Nomor 13 Tahun 2000 tentang Kewenangan Daerah yang mengatur secara global segala kewenangan yang ada dengan jumlah yang terbatas sebanyak 24 kewenangan. Sedang dalam PP Nomor 38 Tahun 2007 diatur lebih detail dan rinci mengenai kewenangan masing-masing jenjang pemerintahan, sehingga dalam penuangannya di Raperda Urusan dibedakannya menjadi dua urusan. Urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan daerah terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Adapun urusan wajib tersebut terdiri dari 26 urusan, antara lain :

1. Pendidikan
2. Kesehatan
3. Lingkungan hidup
4. Pekerjaan Umum
5. Penataan Ruang
6. Perencanaan pembangunan
7. Perumahan
8. Kepemudaaan dan Olahraga
9. Penanaman Modal
10. Koperasi dan Usaha Kecil Menengah
11. Kependudukan dan catatan sipil
12. Ketenagakerjaan

13. Ketahanan pangan
14. Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak
15. Keluarga berencana dan keluarga sejahtera
16. Perhubungan
17. Komunikasi dan informatika
18. Pertanahan
19. Kesatuan bangsa dan politik dalam negeri
20. Otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian dan persandian
21. Pemberdayaan masyarakat dan desa
22. Sosial
23. Kebudayaan
24. Statistik
25. Kearsipan, dan
26. Perpustakaan.

Sedangkan yang menjadi urusan pilihan ada 8 urusan, antara lain : kelautan dan perikanan, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, pariwisata, industri, perdagangan, dan ketransmigrasian. Kedelapan urusan pilihan tersebut sama dengan yang diamankan dalam PP Nomor 38 Tahun 2007 hanya saja, karena ini merupakan urusan pilihan, maka tetap diadakan penyeleksian terkait dengan kondisi daerah serta kemampuan daerah dalam mengelola urusan tersebut. Sebagai contoh untuk urusan pilihan kelautan dan kehutanan yang tercantum dalam raperda ini masih menjadi pembahasan di dewan, apakah urusan tersebut nantinya akan dilaksanakan karena seperti yang diketahui di Kota Yogyakarta ini memang tidak ada kita jumpai hutan karena semua sudah tergantikan dengan rumah-rumah penduduk. Bahkan untuk kelautan menimbulkan pertanyaan apakah pengaturan ini secara fisik atau terkait dengan hasil lautnya. Hal semacam inilah yang masih dipertimbangkan dalam penetapan rancangan peraturan daerah tentang Urusan Daerah Kota Yogyakarta.

Untuk beberapa urusan wajib pun ada yang memang harus disesuaikan dengan keadaan daerah tersebut. Untuk di kota Yogyakarta misalnya, dalam pembagian urusan wajib pemerintahan daerah ada yang mengatur tentang

pertanahan. Padahal, pengaturan tentang tanah ini merupakan kewenangan pusat (BPN). Maka untuk mengantisipasi beberapa permasalahan yang mungkin akan muncul dikemudian hari, pemkot Yogyakarta tetap mengaturnya dalam raperda Urusan Pemerintahan Daerah Kota Yogyakarta, namun dalam pengimplementasiannya nanti akan diadakan koordinasi vertikal dengan pihak-pihak yang terkait.⁵¹ Disinilah munculnya kebebasan otonomi daerah dalam mengurus rumah tangganya. Jadi tidak semua urusan yang dimuat dalam PP Nomor 38 Tahun 2007 ini sepenuhnya diakomodir oleh daerah, khususnya Kota Yogyakarta. Kembali lagi pada kemampuan daerah masing-masing dalam mengelola urusan-urusan tersebut sesuai dengan kondisi dan kebutuhan masing-masing daerah. Jangan sampai pelaksanaan urusan-urusan tersebut justru membuat daerah menjadi terbebani, tapi tetap harus memperhatikan daya dukung dan kekhasan masing-masing daerah dalam mengimplementasikan urusan-urusan tersebut.

Selanjutnya dalam pembahasan penyusunan Raperda tentang Urusan Pemerintahan Daerah Kota Yogyakarta, pemkot khususnya tim teknis mengalami kendala dalam menafsirkan kata “skala” yang diatur dalam lampiran PP Nomor 38 tahun 2007 yang kata “skala” tersebut memiliki materi yang sama hanya dibedakan skala pemerintah, skala pemerintah daerah dan skala pemerintah kabupaten / kota, tapi secara rinci tidak ada kejelasan kewenangan apa yang dilimpahkan masing-masing ke pemerintah daerah. Ini masih menimbulkan kerancuan dalam penyusunan Raperda karena nantinya bila Raperda tersebut telah ditetapkan dan diundangkan menjadi Perda akan ada masalah tumpang tindih terhadap pelaksanaan dari implementasi kata “skala”. Hal inilah yang menjadi kekhawatiran daerah karena

⁵¹ Wawancara dengan Ibu Rihari Wulandari S.H., Kepala Sub Bag. Perundang-undangan pada Bagian Hukum SETDA kota Yogyakarta pada tanggal 15 Desember 2007 pukul 08.00 WIB

implementasi lampiran PP Nomor 38 tahun 2007 yang mengatur tentang urusan kabupaten / kota semua sama, padahal tidak semua daerah berpotensi untuk hal tersebut. Disinilah perlu ada koordinasi lebih lanjut dengan pemkot dan pemerintah Propinsi. Penunjukkan maksud dari kata “skala” ini masih belum ada penyelesaiannya secara tuntas. Karena sampai sekarang pemkot Yogyakarta masih menunggu standar penentuan urusan yang masih menunggu bentuknya berupa legal formal dalam memaknai kata “skala” terkait pembagian urusan ini. Padahal ini nantinya akan sangat terkait dengan implementasi TUPOKSI (Tugas dan Fungsi Pokok) SKPD⁵². Kalau pemberian kata “skala” ini belum juga mendapat pengertian yang tepat, maka bidang kelembagaan akan menemui kesulitan dalam penyusunan raperda terkait dengan organisasi pemerintahan kota yang merupakan pelaksanaan dari PP Nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Rencana pemkot untuk menetapkan Perda telah dalam PROLEGDA (Progam Legislasi Daerah) untuk tahun 2008 tetap yang menjadi skala prioritas adalah perda urusan dan perda kelembagaan, sehingga tidak terlalu menunggu informasi pusat mengenai pemakaian kata “skala” dalam pengimplementasiannya. Hanya saja nantinya akan disesuaikan dengan Peraturan Walikota yang untuk hal ini tercantum dalam “pasal karet” yang biasanya berada dalam pasal terakhir dalam suatu peraturan perundang-undangan⁵³. Untuk pelaksanaannya sendiri akan berjalan pada awal tahun 2009, pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut sudah ditentukan sesuai dengan norma; standar; prosedur dan kriteria yang ada.⁵⁴ Mengenai keberadaan sanksi-sanksi yang akan diberikan terkait dengan pelaksanaan dan penerapan Raperda menjadi Perda di masing-masing daerah, ternyata hanyalah

⁵² *Ibid.*

⁵³ *Ibid.*

⁵⁴ *Ibid.*

merupakan kekhawatiran pemerintahan daerah terutama terkait masalah pembiayaan dan pendanaan daerah. Tidak masalah bila nantinya daerah mengalami kemoloran dalam penetapan dan pelaksanaan Perda pelaksana PP Nomor 38 tahun 2007. Raperda Urusan ini hanya berupa pengaturan secara global mengenai urusan dan merupakan kebijakan internal pemkot Yogyakarta, kemudian pengimplementasiannya tertuang dalam PP Nomor 41 tahun 2007, sehingga kemungkinan kecil terjadi pembatalan dari pusat sangat kecil. Karena itu perlu diingat sekali lagi, bahwa pelaksanaan PP Nomor 38 Tahun 2007 di Yogyakarta sendiri tidak semua kewenangan dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah kota Yogyakarta, karena kembali disesuaikan dengan SDM, sarana dan prasarana serta keadaan daerah.

E. Pelaksanaan Pelimpahan Wewenang Pemberian Ijin Setelah Diberlakukannya PP Nomor 38 Tahun 2007

Tujuan utama yang hendak dicapai dengan diberlakukannya PP Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten / Kota yang merupakan pelaksana dari Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menginginkan pemerintahan daerah dapat memberikan pelayanan dan kemudahan bagi masyarakat di daerah masing-masing dan mencapai keefektifan, keefisienan serta mencapai kesejahteraan. Memberikan kemudahan dan pembagian urusan yang terperinci merupakan cerminan pemerintahan yang menganut asas dekonsentrasi dan asas pembantuan. Adanya pembagian urusan merupakan perwujudan dari pelaksanaan asas pembantuan.

Kemunculan PP Nomor 38 Tahun 2007 ini tidak bisa dilepaskan dari kemunculan PP Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, karena PP 41 Tahun 2007 ini merupakan wadah pelaksana dari PP Nomor 38 Tahun 2007. Raperda Urusan yang akan ditetapkan oleh Pemkot nantinya, akan dijalankan oleh organisasi perangkat daerah bisa berupa SKPD maupun institusi yang telah dibentuk berdasarkan PP Nomor 41 Tahun 2007 ini setelah adanya Analisis/Pengkajian Kelembagaan yang meliputi⁵⁵ : Analisis Regulasi (PP No. 41 dan aturan lain); kemudian disesuaikan Visi / Misi; lalu disesuaikan kebutuhan Masy masing-masing daerah ; Dimensi kebutuhan ideal organisasi (efisien / efektif) ; dan terakhir Kemampuan Daerah (SDM, Keuangan, Sarpras).

Bagi daerah yang sudah merasa mapan dengan menyusun struktur organisasi sesuai dengan peraturan sebelumnya, pelaksanaan PP Nomor 41 Tahun 2007 ternyata mulai mengundang persoalan. Antara lain, sebagian Pemda kabupaten/kota punya core competence di luar 8 jenis urusan pilihan yang terdapat dalam PP baru ini. Sesuai dengan kebutuhan dan dinamika daerah, ada beberapa dinas daerah yang kinerjanya sudah berkembang baik tetapi spesifikasinya tidak sesuai dengan PP. Salah satu bentuk keorganisasian yang telah terbentuk sebelum kemunculan PP Nomor 41 Tahun 2007 ini adalah pelayanan terhadap masyarakat dalam pemberian izin bagi masyarakat yang memohon yang terwadahi dalam di bawah dinas perijinan yang terbentuk dalam perijinan satu atap.

Seperti yang telah dijelaskan diatas bahwa Pemkot Yogyakarta masih menggunakan Perda kota Nomor 13 tahun 2000 tentang Kewenangan Daerah sebagai dasar Pemkot untuk melaksanakan segala kegiatan pelayanan bagi

⁵⁵ Wawancara dengan Ibu Ari Sulistiyo Rini, Sip., Msi., Kepala Sub Bag. Kelembagaan pada Bagian Organisasi SETDA kota Yogyakarta pada tanggal 5 Desember 2007 pukul 08.00 wib.

masyarakat Yogyakarta. Perda yang merupakan pelaksana dari PP Nomor 22 tahun 1999 tidak banyak memberikan kendala bagi Pemkot khususnya dalam pemberian pelayanan bagi masyarakat terutama yang bergerak di bidang perijinan dan impraswil⁵⁶. Justru setelah kemunculan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 beberapa dilematis dihadapi oleh Pemkot terkait urusan pelayanan pemberian izin dan impraswil tersebut.

Perijinan merupakan hal yang paling dekat dengan masyarakat secara langsung. Bentuk pelayanan dalam perijinan sering sekali menimbulkan keluhan-keluhan dan kritik-kritik dari masyarakat setempat. Mulai dari segi materi sampai waktu yang disediakan, padahal perijinan ini merupakan bentuk pelayanan yang paling nyata terhadap masyarakat. Di Yogyakarta sendiri ada perizinan pada semua urusan atau bidang, akan tetapi pada pemerintahan kota Yogyakarta dijadikan satu pada SKPD yang berwenang di bidang perijinan. SKPD adalah Satuan Kerja Perangkat Daerah merupakan organisasi daerah yang bergerak di bidang perijinan tersebut. Segala bentuk perijinan dalam masing-masing bidang dibuat regulasi dalam SKPD tersebut. Melihat pada kenyataan diatas, demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah, maka pemerintah kota Yogyakarta pun berinisiatif untuk membuat suatu terobosan terkait dengan pelayanan pemberian izin ini.

Dengan dikeluarkannya Peraturan Walikota Nomor 9 tahun 2007 tentang Pelayanan Perijinan, telah dibentuk suatu dinas perijinan yang menggunakan sistem satu atap. Hal ini meniru dari Kota Sragen yang juga menerapkan pelayanan perijinan dalam satu atap. Pelayanan perijinan ini berada di bawah dinas perijinan.

⁵⁶ Wawancara dengan Ibu Rihari Wulandari S.H., Kepala Sub Bag. Perundang-undangan pada Bagian Hukum SETDA kota Yogyakarta pada tanggal 15 Desember 2007 pukul 08.00 WIB

Segala bentuk permohonan perijinan dapat diuruskan disini. Di Yogyakarta sendiri dinas perijinan ini berada di jalan Kusumanegara. Di buat dalam satu gedung yang megah dengan berbagai fasilitas yang canggih dan modern. Layanan ini telah mendapat respon yang positif dari masyarakat. Disamping adanya kemudahan, efektif dan efisien waktu yang diberikan pun juga sangat cepat dan tidak tertunda-tunda. Diharapkan hal ini akan dapat pula menarik para investor yang akan menanamkan modalnya di Yogyakarta.

Pelaksanaan pelayanan ijin satu atap ini sebetulnya telah dilaksanakan awal tahun 2006 lalu. Sebelumnya ada proses peralihan pemberian ijin dari SKPD ke dinas perijinan pada tahun 2005 yang kemudian baru diimplementasikan awal tahun 2006. Inspirasi pelaksanaan pelayanan ijin satu atap ini berasal dari evaluasi PT.SA (Satu Atap). Kemudian disesuaikan dengan karakteristik kota maka terbentuklah Pelayanan Perijinan Satu Atap yang dasar hukumnya adalah PERMENDAGRI Nomor 24 yaitu mengenai pelayanan satu pintu. Sehingga pelayanan satu pintu ini di Yogyakarta sendiri telah berjalan selama satu tahun.⁵⁷

Kemunculan PP Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten / Kota, telah melahirkan dilematis dalam pelaksanaan pelayanan perijinan satu atap. PP Nomor 38 tahun 2007 menginginkan adanya layanan perijinan pada masing-masing SKPD karena menurut PP Nomor 38 tahun 2007 hal ini akan memberikan kemudahan bagi masyarakat dalam rangka pemberian pelayanan publik. Dalam PP Nomor 38 tahun 2007 ini juga mengadakan perubahan dalam susunan organisasi daerah yang terwadahi dalam PP Nomor 41 tahun 2007

⁵⁷ Wawancara dengan Ibu Ari Sulistiyo Rini, Sip., Msi., Kepala Sub Bag. Kelembagaan pada Bagian Organisasi SETDA kota Yogyakarta pada tanggal 5 Desember 2007 pukul 08.00 wib.

tentang Organisasi Perangkat Daerah, sehingga bila dikaitkan dengan pelayanan pemberian ijin model satu atap ini akan menimbulkan kendala. Karena itu berarti bentuk dari dinas perijinan ini yang sudah berupa “dinas” harus berubah menjadi “kantor”. Ini berarti akan ada perubahan dari eselon kepala dinas harus direvisi dan statusnya harus diturunkan kembali menjadi UPT.

Namun kendala tersebut dapat terjawab dalam PP Nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Dijelaskan dalam Pasal 47 ayat (1) bahwa untuk meningkatkan dan keterpaduan pelayanan masyarakat di bidang perijinan yang bersifat lintas sektor, gubernur/ bupati/ walikota dapat membentuk unit pelayanan terpadu. Kemudian dalam ayat (4) dijelaskan bahwa pedoman organisasi dan tata kerja unit pelayanan terpadu ditetapkan oleh Menteri setelah mendapat pertimbangan dari Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara.

Pelaksanaan pelayanan pemberian ijin dalam bentuk satu atap di Yogyakarta ini ditetapkan dalam Peraturan Mendagri yang kemudian di tuangkan dalam Peraturan Walikota Nomor 9 tahun 2007. Sehingga telah memiliki kepastian hukum yang tetap. Terkait dengan SKPD, maka Pemkot Yogyakarta berpendirian untuk tidak merubah bentuk pelayanan pemberian ijin ini. Jika nantinya raperda pelaksanaan dari PP Nomor 38 tahun 2007 dan PP Nomor 41 tahun 2007 ini telah disahkan, maka Pemkot hanya akan mengubah sistem kerja dari SKPD. SKPD hanya melakukan berdasarkan regulasi sebagai pengawas dan pengendali dari pelaksanaan pelayanan pemberian ijin dengan model satu atap ini. Karena makna perijinan yang ada pada saat ini adalah bukan berupa makna administrasi. Kewenangan mengawasi diserahkan kepada SKPD. Sehingga kewenangan SKPD nantinya akan berkurang sebatas pada bentuk pengawasan dan pengendali. Dinas

perijinan yang ada sekarang sebatas sebagai pelayanan dalam pemberian proses administrasi untuk mendapatkan ijin bagi masyarakat yang memohonkan yang dimaksudkan untuk memberikan kemudahan bagi masyarakat setempat karena hal ini dikaitkan dengan karakteristik kota Yogyakarta sebagai bentuk kota Pariwisata dan Pendidikan.

Dengan kemunculan PP Nomor 38 tahun 2007, SKPD akan mengalami perubahan namun lebih kepada pengurangan wewenangnya bukan lagi sebagai pelaksana dalam proses pemberian ijin namun hanya sebagai pengawas dan pengendali dalam pelaksanaan pelayanan pemberian ijin.⁵⁸ Sehingga bila nanti Raperda pelaksana PP Nomor 38 tahun 2007 ini disahkan menjadi Perda, Pemkot Yogyakarta tidak akan merubah bentuk susunan dalam pelayanan pemberian ijin tersebut. Melainkan hanya akan menyesuaikan dengan kebutuhan dalam PP Nomor 38 tahun 2007. Selama peraturan tersebut tidak bertentangan dengan peraturan yang baru, maka Pemkot masih akan menggunakan peraturan yang lama tersebut. Karena kembali pada semangat otonomi daerah yang lebih mengedepankan keefesienan, keefektifan dan kondisi lokal dalam peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat daerah. Hal inilah yang melatarbelakangi Pemkot untuk tetap akan memberlakukan pelayanan pemberian ijin dalam satu atap.

⁵⁸ *Ibid.*

BAB IV

PENUTUP

Berdasarkan hasil penelitian, kajian dan analisis seperti yang telah diuraikan pada bab-bab terdahulu dapat dikemukakan kesimpulan dan saran.

A. Kesimpulan

1. Pemerintah kota telah menyusun Raperda sebagai pelaksana dari PP Nomor 38 Tahun 2007. Raperda tersebut nantinya akan disahkan menjadi Perda Urusan pada pertengahan Tahun 2008. Tapi tidak semua urusan wajib maupun pilihan yang tercantum dalam PP Nomor 38 Tahun 2007 itu sepenuhnya dilaksanakan sendiri oleh daerah. Untuk beberapa urusan wajib yang memang sekiranya daerah, khususnya Kota Yogyakarta tidak pernah mengaturnya sebelumnya, maka dalam raperda ini pengaturannya tetap dibuat namun dalam pengimplementasiannya nanti akan diadakan koordinasi penuh oleh pemerintah pusat maupun propinsi. Kemudian jika nantinya disahkan Raperda Urusan tersebut menjadi Perda Urusan maka segala bentuk peraturan yang dibuat sebelum kemunculan PP Nomor 38 Tahun 2007 ini akan menjadi gugur dan batal demi hukum sejak disahkannya Perda Urusan tersebut nantinya. Namun untuk beberapa peraturan yang memang masih sesuai dengan kondisi lokal kota Yogyakarta akan disesuaikan pengaturannya dan pelaksanaannya menurut PP Nomor 38 Tahun 2007 yang bersumber pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kemunculan PP Nomor 38 Tahun 2007 ini memang akan memberikan pengaruh yang besar pada kelembagaan yang implementasinya terwadahi dalam PP Nomor 41 Tahun 2007 tentang

Organisasi Perangkat Daerah. Ada beberapa perubahan-perubahan terkait dengan organisasi kelembagaan daerah. Perubahan tersebut tentunya tidak serta merta diikuti seluruhnya oleh daerah. Melainkan disesuaikan dengan kebutuhan daerah dan keadaan lokal serta kearifan lokal.

2. Pelayanan pemberian ijin di Yogyakarta yang sebelumnya berada dalam SKPD, sebelum kemunculan PP Nomor 38 Tahun 2007 ini berada dalam dinas perijinan, oleh pemkot dibuat dalam bentuk satu atap. Hal ini untuk mempermudah pelayanan terhadap masyarakat. Kemunculan PP Nomor 38 Tahun 2007 ini tidak serta merta merubah susunan pelayanan pemberian ijin dengan model satu atap ini, tapi PP Nomor 38 Tahun 2007 dan juga PP Nomor 41 Tahun 2007 ini hanya merubah sedikit kewenangan dari SKDP yang semula juga bertugas sebagai pelaksana administrasi perijinan kini peran SKPD hanya sebatas pengawasan dan pengendalian terhadap pelaksanaan proses pelayanan pemberian ijin di Kota Yogyakarta ini, sehingga Dinas Perijinan sebagai pelaksana administrasi proses perijinan. Nantinya bentuk pelayanan pemberian ijin dalam satu atap ini tetap akan berjalan karena sesuai amanat PP Nomor 41 Tahun 2007, perubahan yang mengikutinya akan disesuaikan dengan kebutuhan daerah terkait dengan keefisienannya. Peraturan yang mendasari dari pelayanan perijinan dalam satu atap ini terdapat dalam PERMENDAGRI Nomor 24, kemudian Peraturan Walikota Kota Yogyakarta Nomor 9 Tahun 2007 dan juga Keputusan Walikota Yogyakarta nomor 321/KEP/2007.

B. Saran

1. Pemerintah kota harus bersikap tegas dalam pelaksanaan Perda Urusan nantinya. Diharapkan tidak ada lagi tarik menarik dalam kewenangan urusan karena pengaturannya telah sesuai dengan urusan wilayah pemerintahan masing-masing. Ini akan sesuai dengan asas negara kesatuan yang memberikan pembagian urusan sesuai dengan kebutuhan masing-masing daerah dan demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Dengan kemunculan PP Nomor 38 Tahun 2007 ini diharapkan akan tercapai cita-cita pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi. Ketegasan dalam pelaksanaan regulasi merupakan langkah awal dari perwujudan *clean and good governance*. Tidak lupa pula untuk tetap memberlakukan transparansi serta pengawasan dalam setiap pelaksanaan pemerintahan sebagai bentuk mengurangi terjadinya praktek KKN.
2. Pengaturan terhadap tugas dan wewenang perangkat daerah harus tegas dan diperinci agar tidak terjadi ketimpangan dalam pelaksanaannya antar lembaga nantinya. Untuk beberapa peraturan yang ada sebelum pelaksanaan PP Nomor 38 Tahun 2007 dan PP Nomor 41 Tahun 2007, namun masih sesuai dengan kebutuhan lokal, maka perlu ada ketegasan oleh pemkot dalam mempertahankan peraturan tersebut. Selama peraturan tersebut masih sesuai dan tidak bertentangan dengan peraturan yang baru, maka keberadaannya patut di perbarui, sebelum memunculkan masalah baru dikemudian hari.

DAFTAR PUSTAKA

1. BUKU-BUKU

Abd. Kadir Audah. 1984. *Islam dan Perundang-undangan*. Ctk. Keenam, PT. Bulan Bintang, Jakarta.

Ahmad Azhar Basyir. 2000. *Negara dan Pemerintahan Dalam Islam*. UII Press, Yogyakarta.

Arief Budiman. 1997. *Teori Negara : Negara, Kekuasaan dan Ideologi*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta

C.S.T Kansil dan Christine S.T.Kansil. 2004. *Pemerintahan Daerah di Indonesia (Hukum Administrasi Daerah 1903-2001)*. Ctk. Keempat, Sinar Grafika, Jakarta.

Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin. 2003. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Ctk. Keempat, PT. Gramedia Pustaka Utama.

Djuanda. 2004. *Hukum Pmerintahan Daerah: Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*. PT. Alumni, Bandung.

H.A.W. Widjaja. 2007. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Ctk. Keempat, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.

Inu Kencana Syafiie.1995. *Ilmu Pemerintahan dan Al'Qur'an*. Ctk.Pertama, Bumi Aksara, Jakarta.

Mahendra Putra Kurnia,dkk.2007. *Pedoman Naskah Akademik Perda Partisipatif*. Kreasi Total Media, Yogyakarta.

Maria Farida Indrati Soeprapto. 1998. *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-dasar dan Pembentukannya*. Kanisius, Yogyakarta.

Marsono. 2005. *Kepala Daerah Pilihan Rakyat*. Ctk. Pertama, CV. Eko Jaya, Jakarta.

- Martin Jimung2005. *Politik Lokal dan Pemerintahan Daerah dalam Prespektif Otonomi Daerah*. Ctk. Pertama, Yayasan Pustaka Nusatama, Yogyakarta.
- Muntoha.1998. *Fiqh Siyasa (doktrin, sejarah dan pemikiran Islam tentang hokum tata Negara)*. Adicita Karya Nusa.
- Ni'matul Huda. 2006. *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Ni'matul Huda. 2007. *Pengawasan Pusat terhadap Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, cetakan pertama, FH UII PERS, Yogyakarta.
- Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah. 2005. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Ctk. Pertama, Pustaka Bani Quraisy, Bandung.
- Ridwan HR. 2003. *Hukum Administrasi Negara*. Ctk.Kedua, UII Press, Yogyakarta.
- Rozali Abdullah. 2005. *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah secara Langsung*. PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Siswanto Sunarno. 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Ctk. Pertama, Sinar Grafika, Jakarta.

2. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Tahun 1945 Hasil Amandemen ke-IV, Pustaka Mandiri, Surakarta, 2002.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Propinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten atau Kota.

Rancangan Peraturan Daerah Urusan Pemerintahan Daerah Kota Yogyakarta.

3. DATA ELEKTRONIK

<http://students.ukdw.ac.id/~22002471/sejarah2.html> (29 November 2007)

<http://www.sindo-online.com> (22 September 2007)

