

**PRINSIP-PRINSIP PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN
DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 32
TAHUN 2004 DAN PELAKSANAANNYA
DI PROVINSI RIAU**

TESIS



Oleh

M. YUSUF

**NO. Mahasiswa
BKU
Program Studi**

**: 04 M 01 06
: Hukum Tata Negara
: Ilmu Hukum**

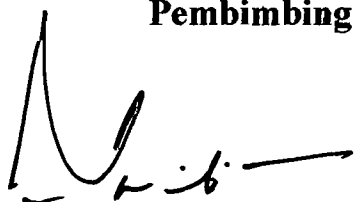
**PROGRAM PASCASARJANA ILMU HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2007**

TESIS

PRINSIP-PRINSIP PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 DAN PELAKSANAANNYA DI PROVINSI RIAU

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing Tesis
Untuk diajukan kemuka Tim Penguji Pendaftaran
Pada. _____ tanggal _____ 2007

Pembimbing I



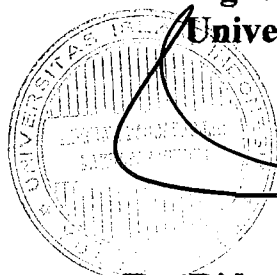
(Prof. DR. H. Dahlan Thalib, SH., M.Si)

Pembimbing II



(Eddy Asnawi SH., M.Hum)

Mengetahui
Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta



(Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H)

LEMBAR PENGESAHAN

TESIS

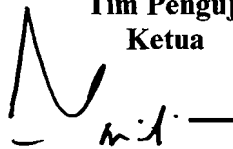
**PRINSIP-PRINSIP PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN
DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 32
TAHUN 2004 DAN PELAKSANAANYA
DI PROVINSI RIAU**

Disusun Oleh :

**Nama : M. YUSUF
No. Mahasiswa : 04 M 0106
Bidang Kajian Utama : HUKUM TATA NEGARA**

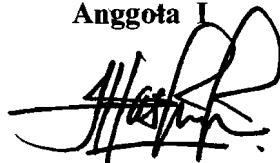
**Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 08 Juli 2007
Dan dinyatakan Lulus**

**Tim Penguji
Ketua**



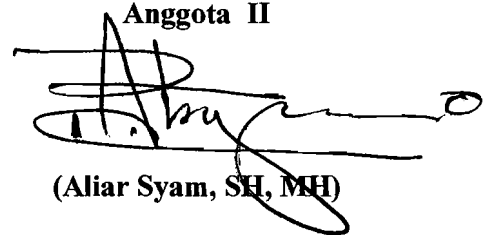
(Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, SH., M.Si)

Anggota I



(Sri Hastuti Puspitasari, SH., MH)

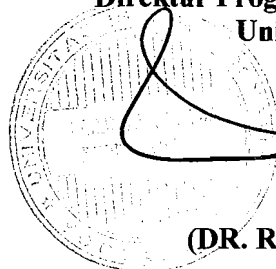
Anggota II



(Aliar Syam, SH., MH)

Mengetahui :

**Direktur Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia
Yogyakarta**



(DR. Ridwan Khairandy, SH., MH)

ABSTRAK

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan hal ini dijelaskan juga didalam Undang-Undang Dasar 1945 yang menggambarkan kedudukan susunan organisasi negara, diantaranya mengatur soal hubungan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah otonom yang melahirkan hak desentralisasi.

Pada dasarnya penyelenggaraan pemerintahan merupakan tugas dan kewajiban Pemerintah Pusat untuk mengatur dan mengurusnya. Apabila semua urusan Pemerintahan dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dalam suatu negara kesatuan sampai keseluruhan pelosok tanah air jelas tidak akan berjalan dengan lancar. Sekarang ini yang terjadi justru eforia dari otonomi itu sehingga Daerah seakan-akan lepas dari kerangka Negara Kesatuan. Terdapat beda antara Daerah dan Pusat mengenai Undang-Undang Otonomi. Daerah kita diberi otonomi seolah-olah daerahlah yang harus mengelola kewenangan itu. Pada hal kewenangan diberikan apabila daerah sanggup untuk mengelolanya. Jika tidak untuk sementara kewenangan itu masih dipegang oleh provinsi atau pusat. Apabila Daerah sudah sanggup untuk mengelolanya maka daerah bisa meminta kepada Pusat atau Provinsi agar menyerahkan kewenangan tersebut kepada Daerah.

Prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang dimaksud diatas mengalami perubahan/pergeseran setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Disusul oleh peraturan-peraturan lainnya berupa Undang-Undang, Peraturan Pelaksana, Kepmen, dan lain-lain.

Tulisan ini hanya mencakup pemerintahan daerah secara keseluruhan, secara garis besar, namun dengan pengertian bahwa hanya mengulas beberapa prinsip otonomi dan penyelenggaraan pemerintahan daerah setelah keluarnya Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah di Provinsi Riau.

Berdasarkan pemahaman ini, maka peneliti merumuskan tiga rumusan masalah, yakni; *Pertama*, Bagaimanakah pelaksanaan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Riau ? *Kedua*, Bagaimanakah kedudukan dan fungsi Gubernur Provinsi Riau dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah ? *Ketiga*, Bagaimanakah pertanggungjawaban Gubernur Provinsi Riau dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah ?

Hasil dari penelitian membuktikan ada tiga hal pokok yang dapat disimpulkan. *Pertama*, Pelaksanaan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Riau dimana setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dilaksanakan oleh kepala daerah dengan memperhatikan prinsip-prinsip otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab, serta penyelenggaraan otonomi yang

berorientasi, kepada peningkatan kesejahteraan rakyat, menjamin hubungan serasi daerah dengan pemerintah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintahan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta masing-masing badan atau lembaga dengan menjalankan peranannya sesuai dengan kedudukan, tugas pokok, dan fungsinya dalam sistem pemerintahan negara Indonesia.

Kedua, Kedudukan dan Fungsi Gubernur Provinsi Riau dalam Pelaksanaan Pemerintahan, Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi berfungsi pula selaku Wakil Pemerintah di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali, pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota. Selanjutnya sesuai UU Nomor 32 Tahun 2004, hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan atau pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Ketiga, Pertanggungjawaban Gubernur Provinsi Riau dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah, berdasarkan ketentuan UU Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 37 Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai Wakil Pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan, dalam kedudukannya gubernur bertanggungjawab kepada Presiden dan bukan kepada DPRD. Kedudukan ganda gubernur, yaitu sebagai kepala daerah otonom sekaligus kepala administrasi, membawa konsekuensi yang berat dan memerlukan cara kerja yang efisien serta dibantu aparat daerah yang kompeten. Kedudukan gubernur sebagai kepala wilayah administratif dan sekaligus sebagai wakil pemerintah pusat, merupakan konsekuensi logis dari penerapan asas dekonsentrasi.

Kata Kunci : Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan - Kerangka Otonomi Daerah – Provinsi Riau

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Dengan menadahkan tangan, menundukkan kepala, seraya berdoa mengucapkan puji syukur ke hadirat Tuhan Yang Maha Kuasa, yang senantiasa melimpahkan rahmat dan karuniaNya kepada penulis, sehigga penulis dapat menyelesaikan tesis ini. Tema yang disajikan pada tesis ini adalah :

"Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Pelaksanaannya di Provinsi Riau"

Tesis ini di susun untuk melengkapi persyaratan dalam memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Yogyakarta.

Pada kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Bapak Rektor Universitas Islam Yogyakarta.
2. Bapak ***Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H.*** selaku Direktur Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta
3. Bapak ***Prof. DR. H. Dahlan Thaib, S.H., M.Si***, Pembimbing I, yang telah memberikan masukan, membimbing selama penulis mengikuti program dan penulisan tesis.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PANITIA PENGUJI	iii
ABSTRAK	iv
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	11
D. Kerangka Teoritik	11
E. Metode Penelitian	21
BAB II BENTUK DAN SISTEM PEMERINTAHAN	
A. Pengertian	24
B. Bentuk Negara	26
C. Susunan Pemerintahan	29
D. Sistem Pemerintahan	33
E. Bentuk Negara di Indonesia	41
F. Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945	42
BAB III PRINSIP-PRINSIP PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH DALAM SEJARAH KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA	
A. Tinjauan Umum	57

B. Pemerintahan Daerah dalam Perspektif Sejarah 70

C. Pemerintahan Daerah Menurut UU Nomor 32 Tahun 2004 85

**BAB IV PRINSIP-PRINSIP PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN
DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 32
TAHUN 2004 DAN PELAKSANAANNYA DI PROPINSI
RIAU**

A. Pelaksanaan Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan
di Propinsi Riau 111

B. Kedudukan dan Fungsi Gubernur Provinsi Riau dalam
Pelaksanaan Pemerintahan di daerah 169

C. Pertanggungjawaban Gubernur Provinsi Riau dalam
Penyelenggaraan Pemerintahan di daerah 177

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan 192

B. Saran 194

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah dan hal ini dijelaskan juga didalam Undang-Undang Dasar 1945 yang menggambarkan kedudukan susunan organisasi negara, diantaranya mengatur soal hubungan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah otonom yang melahirkan hak desentralisasi.

Hal ini tampak jelas digariskan dalam ketentuan Pasal 18, 18 A dan Pasal 18 B perubahan UUD 1945. Sejalan dengan perubahan tersebut, tampak sejumlah paradigma baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Paradigma penyelenggaraan pemerintah yang berorientasi kepada Otonomi Daerah sejalan dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat dan daerah

Pada dasarnya penyelenggaraan pemerintahan merupakan tugas dan kewajiban Pemerintah Pusat untuk mengatur dan mengurusnya.¹ Apabila semua urusan Pemerintahan dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dalam suatu

¹ Dann Sugandha, *Organisasi dan Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Serta Pemerintahan di Daerah*, ctk. Pertama, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 91

yang diserahkan kepada Daerah. Sebagai mana diketahui bahwa setiap sistem mencakup setidaknya 3 (tiga) unsur yaitu, prinsip, struktur dan kinerja. Demikian juga hal dari sistem pemerintahan daerah menganut prinsip-prinsip tertentu, juga mengenal struktur kelembagaan dan bagaimana tata kerja dari unsur-unsur kelembagaan yang dimaksud.

Berbicara tentang prinsip pemerintah daerah dalam makna luas, adalah mencakup dasar-dasar pemerintahannya yakni :

1. Asas desentralisasi
2. Asas dekonsentrasi
3. Asas tugas pembantuan (*medebewind*)

Termasuk juga di dalamnya ialah prinsip-prinsip mengenai paradigma filosofinya. Misalnya pemerintahan yang demokratis dan juga prinsip yang bertalian dengan hubungan pertanggungjawaban Kepala Daerah kepada Presiden, seperti dimaksud dalam Pasal 37 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Ketika berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan di Daerah banyak kritik dan protes yang diajukan khususnya terhadap mekanisme dan hubungan Pusat dan Daerah, serta masalah hubungan Kepala Daerah dengan DPRD yang pada akhirnya menimbulkan ketegangan antara Pusat dengan Daerah.

Ketegangan antara Pusat dan Daerah ini dikarenakan Pemerintah Pusat terlalu banyak campur tangan terhadap berbagai kegiatan Pemerintah Daerah termasuk di dalam bidang keuangan daerah. Hal ini merupakan konsekuensi

dari posisi pemerintah daerah yang merupakan sub ordinasi Pemerintah Pusat, sesuai dengan ketentuan dari Undang-Undang Nomer 5 Tahun 1974 itu sendiri.

Dalam pelaksanaannya desentralisasi dan otonomi daerah ternyata tidak dibarengi dengan pendanaan tercermin dari perimbangan keuangan Pusat dan Daerah yang kurang adil. Akibat ditimbulkannya adalah Daerah sulit untuk melaksanakan prioritas pembangunan di daerah, yang mengakibatkan terjadinya Daerah yang sebenarnya kaya akan potensi alam menjadi daerah miskin. Hal-hal seperti inilah yang pada awalnya memicu ketidakpercayaan Daerah terhadap Pusat.

Pengalaman selama ini menunjukkan prosentase pendapatan asli daerah (PAD) relatif kecil, yang merata diseluruh wilayah Propinsi. Pada umumnya APBD suatu daerah didominasi oleh sumbangan-sumbangan dari Pemerintah Pusat yang berakibat daerah memiliki ketergantungan yang besar kepada Pusat, sehingga kemampuan Daerah untuk mengembangkan potensi dan sumber daya yang mereka miliki menjadi terbatas.⁶

Kelemahan selanjutnya mengenai hubungan Kepala Daerah dengan DPRD. Selama ini yang terjadi adalah Kepala Daerah sebagai lembaga eksekutif di daerah terlalu mendominasi pemerintahan. Sehingga dirasakan bahwa DPRD sebagai lembaga legislatif tidak memiliki peran di dalam menyelenggarakan pemerintahan. Menurut Ni'matul Huda. "salah satu kelemahan di dalam penyelenggaran pemerintahan daerah adalah lemahnya

⁶ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme sebagai Suatu Pengantar Alternatif*, ctk. Pertama, Raja Grafindo Persanda, Jakarta, 2000, hlm. 46-47.

fungsi kontrol DPRD dikarenakannya tidak dapat meminta pertanggung jawaban dari kepala Daerah, sebaliknya yang dapat dilakukan hanya sebatas menolak laporan Kepala Daerah.”⁷

Hal ini dapat difahami mengingat selama ini dengan ketentuan UU No. 5 Tahun 1974 yang menetapkan Kepala Daerah sebagai Penguasa Tunggal di daerah menimbulkan persepsi bahwa selain kepala daerah tidak ada lembaga kekuasaan lain di Daerah. Oleh karena itu Kepala Daerah secara yuridis memiliki kewenangan untuk mengatur segala urusan rumah tangga daerah. Oleh karena itu dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan perubahan di dalam mekanisme pertanggungjawaban Kepala Daerah yang disempurnakan diharapkan akan membawa perubahan dalam hal pemetaan sistem penyelenggaraan pemerintahan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun kalau kita lihat Undang-Undang 22 Tahun 1999 campur tangan Pemerintah Pusat ini dapat dilihat di dalam hal pemilihan dan pengangkatan Kepala Daerah. Dalam prakteknya tidak jarang bakal calon yang sudah diajukan oleh DPRD kepada Pusat apabila tidak di sukai oleh Pusat maka nama-nama tersebut akan dikembalikan ke Daerah tanpa alasan yang pasti. Dan selanjutnya DPRD harus melakukan pemilihan bakal calon yang baru. Maka dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini pemilihan Kepala Daerah dilaksanakan secara *langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil* yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai

⁷ Ni'matul Huda, “Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Reformasi Pemerintahan di Daerah”, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*. No. 10 Vol. 5. 1998

politik. Pemilihan diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD.

Kenyataan ini menunjukkan bahwa Pemerintah Pusat masih saja berpikir untuk mengamankan kepentingan-kepentingan Pusat di Daerah. Yang pada akhirnya hal ini menimbulkan gejolak dan ketegangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Penyelenggaraan pemerintahan Daerah sebagai sub sistem dari Pemerintahan Nasional dilaksanakan melalui prinsip Desentralisasi kekuasaan. Antara lain melalui penyerahan sebagian kewenangan Pusat kepada Daerah untuk memberikan kesempatan kepada Daerah untuk mengurus sendiri rumah tangga Daerah sesuai dengan prinsip-prinsip penyelenggaraan Otonomi Daerah. Pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengatur sendiri rumah tangganya dimaksudkan untuk memberikan kemandirian kepada Daerah. Seiring dengan pemberian Otonomi kepada daerah Pemerintah juga mendemokrasikan penyelenggaran dan pertanggungjawaban pemerintahan daerah. Mengenai penyelenggaraan pemerintahan daerah diserahkan kepada Daerah untuk mengatur dan mengelolanya sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang ada.

Selanjutnya DPRD sebagai lembaga legislatif daerah mulai diberdayakan peran dan fungsinya sebagai lembaga legislatif dan lembaga kontrol/pengawas jalanya pemerintahan di Daerah. Dalam pelaksanaannya UU

No. 32 Tahun 2004 ternyata masih terdapat kekeliruan Daerah dalam hal menafsirkan otonomi yang diberikan tersebut.

Hampir setiap hari berbagai media massa selalu memberitakan perilaku penyimpangan dari Kepala Daerah ataupun anggota DPRD, entah dalam kasus *money politik* dalam pemilihan Kepala Daerah, pembahasan laporan peratnggungjawaban, korupsi dana APBD, penjualan aset-aset Pemerintah Daerah, ataupun dalam kasus-kasus lain. Kasus-kasus yang mencuat tersebut secara langsung ataupun tidak, telah menodai kepercayaan masyarakat, yang berharap bahwa melalui otonomi daerah kehidupan demokrasi, kemasyarakatan, juga ekonomi akan lebih baik dari sebelumnya. Tetapi ternyata, setelah otonomi berjalan kurang lebih 7 tahun, yang lebih banyak muncul ke permukaan justru penyimpangan-penyimpangan yang dilakukan oleh para elit lokal yang kurang peka terhadap penderitaan masyarakat dan kurang mampu menjalankan fungsi manajerial di daerah. Sehingga, sisi positif dari otonomi daerah seolah menjadi terhalang oleh persoalan tersebut. Otonomi daerah bukannya mendatangkan berkah, tetapi justru menimpah musibah bagi masyarakat di daerah.

Sekarang ini yang terjadi justru eforia dari otonomi itu sehingga Daerah seakan-akan lepas dari kerangka Negara Kesatuan. Terdapat beda antara Daerah dan Pusat mengenai Undang-Undang Otonomi. Daerah kita diberi otonomi seolah-olah daerahlah yang harus mengelola kewenangan itu. Pada hal kewenangan diberikan apabila daerah sanggup untuk mengelolanya. Jika tidak untuk sementara kewenangan itu masih dipegang oleh provinsi atau

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji pelaksanaan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Riau.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji kedudukan dan fungsi Gubernur Provinsi Riau dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah.
3. Untuk mengetahui dan mengkaji pertanggungjawaban Gubernur Provinsi Riau dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

D. Kerangka Teoritik

Pengaturan desentralisasi sejak tahun 1945 dibatasi pada pengaturan oleh Pemerintah Republik Indonesia. Tidak termasuk peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh pemerintah kedudukan Belanda (1945-1949) yang berlaku di daerah-daerah pendudukan. Keinginan untuk mempergunakan desentralisasi dalam alam Indonesia merdeka telah diutarakan jauh sebelum Indonesia merdeka antara lain oleh Mohammad Hatta.⁸

Hasrat ini menjadi lebih konkret dalam forum Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) ketika Amir dan Ratulangi mengutarakan perlunya penegasan mengenai desentralisasi. Pendapat yang kemudian disetujui antara lain oleh Supomo dengan mengutarakan bahwa pengaturan mengenai desentralisasi akan diatur dalam undang-undang. Prinsip inilah yang

⁸ M. Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid III, Yayasan Prapanca, Jakarta, 1959, hlm. 410.

terkandung dalam UUD 1945 pasal 18 dan memuat pokok-pokok pikiran berikut :

1. Daerah Indonesia akan dibagi atas daerah besar dan kecil yang akan diatur dengan undang-undang.
2. Pengaturan tersebut harus memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan memandang serta mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa. Kemudian dalam penjelasan “ditambahkan” berbagai prinsip berikut :
 - a. Daerah besar dan kecil bukanlah “negara bagian”. Karena daerah tersebut dibentuk dalam kerangka negara kesatuan (*eenheidsstaat*).
 - b. Daerah besar dan kecil ada yang bersifat otonom dan ada yang bersifat administrasi belaka (administratif).
 - c. Daerah yang mempunyai hak-hak asal-usul yang bersifat istimewa adalah swapraja (*zelfbesturende landschappen*) dan desa atau yang semacam itu yang disebut *volks-gemeenschappen*.

Republik Indonesia akan menghormati kedudukan daerah yang mempunyai hak asal-usul yang bersifat istimewa itu.⁹

Mengenai Pemerintah Daerah pasal 18 UUD 1945 menetapkan bahwa; “Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem

⁹ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, ctk. Pertama, UII Press, Bandung, 1990, htm. 4

pemerintahan negara dan hak-hak asal-usul daerah-daerah yang bersifat istimewa” (UUD 1945 pasal 18).

Perwujudan dari pelaksanaan pasal 18 UUD 1945, sepanjang sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia telah banyak dikeluarkan aturan perundangannya. Indonesia pernah mempunyai perundang-undangan yang lama sekali masa berlakunya tanpa banyak diwujudkan aturan pelaksanaan yang banyak disebut dalam aturan perundangannya. Undang-undang itu dikenal dengan nama Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Sekarang ini undang-undang yang memerintahkan deskripsi lebih lanjut bagaimana daerah Indonesia yang dibagi atas daerah besar dan kecil itu dibentuk susunan pemerintahannya adalah Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, kemudian diganti lagi dengan UU No. 32 Tahun 2004.

Indonesia tidak mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat negara (*staat*). Menurut pasal 18, hubungan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah diikat dalam hubungan sebagai negara kesatuan. Hubungan seperti ini secara hirarki merupakan hubungan antara ordinat dengan sub ordinat, antara atasan dan bawahan. Praktek pemerintahan selama ini mencoba untuk menyesuaikan dengan kehendak pasal 18 UUD 1945. Setiap undang-undang yang dikeluarkan untuk mengatur daerah besar dan kecil tersebut, susunan pemerintahan di daerah selalu berbentuk hirarkis. Terlihat dengan adanya daerah tingkat I, daerah tingkat II dan pernah pula mempunyai daerah tingkat III. Tingkat I, tingkat II dan III merupakan tingkatan pemerintahan yang menunjukkan besar kecilnya hubungan kekuasaan.

Demikian pula nama undang-undangnya pun diberi nomor urut seperti UU No.1/1945, UU.No.22/1948, UU.No.1/1957, UU.No.6/1959, UU.No.18/1965, UU.No.5/1974, UU.No.22/1999 dan yang terakhir UU.No.32/2004

Paket undang-undang baru ini mencoba menawarkan solusi atas kemacetan pelaksanaan otonomi daerah yang selama masa pemerintahan orde baru didasarkan kepada UU.No.5/1974 yang dalam pelaksanaannya amat mengecewakan.

Dibandingkan dengan UU.No.5/1974, maka UU.No.22/1999 menggulirkan prospek ekonomi yang lebih menjanjikan sesuai aspirasi yang berkembang di masyarakat luas. UU.No.22/1999, khususnya berupaya untuk memberdayakan DPRD. Secara struktural, konsep Pemerintahan Daerah dalam UU.No.5/1974 yang mencakup Kepala Daerah dan DPRD kini tidak dianut lagi. Keberadaan kedua lembaga tersebut dipisahkan oleh UU.No.22/1999.

Kemudian UU. No. 22/1999 diganti lagi dengan UU.No.32/2004, Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai Pemerintah Daerah yang dipilih secara demokratis, pemilihan secara demokratis terhadap Kepala Daerah tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD, menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memilih tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

maka pemilihan secara demokrasi dalam Undang-undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung.

Sedangkan hubungan antara Kepala Daerah dan DPRD dalam pembentukan kebijaksanaan dilakukan secara kemitraan. Kepala Daerah berwenang menetapkan Peraturan Daerah dengan persetujuan bersama DPRD. Dan menurut UU.No.32 Tahun 2004 Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden.

Menurut ketentuan pasal 18, dasar permusyawaratan juga diadakan pada tingkat daerah. Dengan demikian, permusyawaratan/perwakilan tidak hanya dapat pada pemerintahan tingkat pusat, melainkan juga pada pemerintah tingkat daerah. Dengan kata lain, pasal 18 UUD 1945 menentukan bahwa pemerintahan daerah dalam susunan daerah besar dan kecil harus dijalankan melalui permusyawaratan atau harus mempunyai badan perwakilan. Dalam susunan kata atau kalimat pasal 18 tidak terdapat keterangan atau petunjuk yang memungkinkan pengecualian dari prinsip atau dasar permusyawaratan perwakilan itu.

Hatta menafsirkan “dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa”, dengan menyatakan :¹⁰

Bagian kalimat yang akhir ini, dalam Undang-Undang Dasar, menyatakan: “Hak melakukan pemerintahan sendiri bagi segenap bagian rakyat menjadi sendi kerakyatan Indonesia. Diakui hak tiap-tiap bagian untuk menentukan diri sendiri dalam lingkungan rakyat yang satu, supaya hidup jiwa rakyat seluruhnya dan tersusun tenaga

¹⁰ *Ibid*, hlm. 6.

pembangunan masyarakat dalam segala golongan untuk kesejahteraan Republik Indonesia dan kemakmuran penduduknya”.

Hal melakukan pemerintahan sendiri sebagai sendi kerakyatan dalam sebuah negara kesatuan (*eenheidsstaat*) tidak lain berarti otonomi yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahan sendiri. Dengan demikian makin kuat alasan bahwa pemerintahan dalam susunan daerah besar dan kecil menurut pasal 18 tidak lain dari pemerintahan yang disusun atas dasar otonomi.

Dari hasil pemahaman tentang otonomi daerah tersebut, maka pada hakikatnya otonomi daerah adalah :

Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah. Istilah sendiri dalam hak mengatur dan mengurus kebijaksanaan sendiri, pelaksanaan sendiri, serta pembiayaan dan pertanggung jawaban daerah sendiri, maka hak itu dikembalikan kepada pihak yang memberi dan berubah kembali menjadi urusan pemerintah pusat.

Dalam kebebasan menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya.

Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya.

Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain.¹¹

Dalam upaya penataan Pemerintahan Daerah melalui asas desentralisasi yang berintikan mengurus dan mengatur urusan rumah tangga sendiri sebenarnya telah menganut asas demokrasi yang menekankan terhadap peranan rakyat dan kekuasaan berada di tangan rakyat bukan di tangan penguasa. Oleh karena itu pembagian kekuasaan atau kewenangan dalam mengatur negara dan pemerintahan itu harus dikembalikan kepada rakyat.

Jika asas dan sistem demokrasi ini dijalankan secara konsekuen maka tata hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat dibangun secara mandiri dan konsultatif.¹²

Dari segi ketatanegaraan, masalah Pemerintah Daerah merupakan salah satu aspek struktural dari satu negara sesuai dengan pandangan bahwa negara adalah satu organisasi atau satu sistem. Pembagian negara dalam beberapa daerah propinsi dan kemudian dibagi dalam beberapa kabupaten dan seterusnya, dimaksudkan demi memudahkan pelayanan masyarakat dan mewujudkan jaringan pemerintahan yang teratur dan sistematis. Aturan dalam undang-undang sesuai dengan jiwa dan batasan yang tercantum dalam UU 1945.

¹¹ Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, ctk. Pertama, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hlm. 35.

¹² Miftah Thoha, *Hubungan Pusat dan Daerah*, ctk. Kedua, Balai Pustaka, Jakarta, 2000, hlm.

Dari semula telah ditegaskan bahwa negara Indonesia adalah negara kesatuan. Gagasan negara kesatuan diterangkan secara jelas dan konkret dalam pembukaan UUD 1945 serta dalam setiap ketentuan perundang-undangan yang mengatur hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Dengan pengertian dan tafsiran tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa: pasal 18 UUD 1945 berikut penjelasan UUD 1945 merupakan landasan hukum pembentukan Pemerintah Daerah berikut aparat-aparat pelaksanaannya yang mana salah satu unsur pentingnya ialah adanya semacam Badan Perwakilan Daerah yang dalam perkembangannya menjelma menjadi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah seperti pengertian yang berlaku sekarang ini.

Selanjutnya dapat diringkas isi penjelasan pasal 18 UUD 1945 berupa pokok-pokok pengertian sebagai berikut :

Daerah tidaklah bersifat "*staat*" atau negara (dalam negara). Wilayah Indonesia mula-mula akan dibagi dalam propinsi-propinsi. Propinsi ini kemudian akan dibagi pula dalam daerah-daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu adalah daerah otonom atau daerah administrasi. Di daerah otonom dibentuk Badan Perwakilan Daerah sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara. Bahwa "*volksgemeenschappen*" seperti desa, nagari, marga dan sebagainya adalah daerah-daerah yang bersifat istimewa, dan yang kedudukannya dihormati¹³

¹³ B.N. Marbun, *DPRD Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan*, ctk. Pertama, Erlangga, Jakarta, 1994, hlm. 10.

Peranan perwakilan Badan Legislatif pada hakikatnya berkenaan dengan masalah hubungan antara badan tersebut tepatnya anggota Badan Legislatif dengan anggota masyarakat yang diwakili mereka secara individu berdasarkan kelompok maupun secara keseluruhan. Teori demokrasi mengajarkan bahwa anggota masyarakat mengambil bagian atau berpartisipasi di dalam proses perumusan dan penentuan kebijaksanaan pemerintahan. Dengan kata lain, pemerintah (*government*) melakukan apa yang dikehendaki rakyat, setidak-tidaknya pemerintah menghindarkan diri dari apa yang tidak dikehendaki oleh anggota masyarakat.

Disamping itu karena warga suatu sistem politik sedemikian rupa besarnya di masa modern ini maka demokrasi menentukan pulan bahwa sebagian dari partisipasi anggota masyarakat dilakukan melalui perwakilan mereka di dalam Badan Legislatif. Dalam hal ini, para wakil rakyatlah yang bertindak atas nama pihak yang diwakili dan merumuskan serta memutuskan kebijaksanaan tentang berbagai aspek kehidupan. Demikianlah gambaran pemerintahan perwakilan yang merupakan institusi dengan fungsi melembagakan partisipasi para anggota masyarakat antara lain melalui Pemilu untuk menentukan anggota Badan Legislatif. Sungguh pun demikian, tidaklah berarti secara otomatis setiap kebijaksanaan pemerintah sejajar dengan kehendak atau opini masyarakat. Sebab sekali terpilih setiap anggota Badan Legislatif sekaligus berada di dalam kemungkinan untuk memuaskan dan mengecewakan masyarakat dalam proses perumusan dan putusan kebijaksanaan.

Memuaskan kehendak masyarakat atau kemauan umum adalah esensi dari fungsi anggota serta Badan Legislatif itu sendiri selaku wakil rakyat. Akan tetapi perlu diingat bahwa Badan Legislatif merupakan salah satu unit dari sistem politik. Lalu anggota masyarakat yang terdiri dari berbagai kelompok kepentingan juga merupakan salah satu aspek “jaringan kekuasaan” disamping eksekutif dan lembaga lainnya. Oleh karena itu anggota badan tersebut perlu pula mempertimbangkan berbagai kehendak atau opini yang ada, baik yang dari perorangan, maupun dari berbagai kesatuan individu seperti kekuatan politik, kelompok kepentingan eksekutif dan sebagainya. Dengan demikian para wakil rakyat dituntut untuk menyelaraskan berbagai kehendak atau opini tersebut dalam proses perumusan dan pemutusan kebijaksanaan¹⁴

Pada hakikatnya suatu pemerintahan rakyat haruslah sesuai dengan falsafah Pancasila sudah tentu pemerintahan rakyat (demokrasi) harus dilaksanakan sesuai dengan nilai-nilai (*values*) falsafah Pancasila. Dengan demikian maka demokrasi Indonesia adalah demokrasi Pancasila yang dirumuskan sebagai berikut :

“Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan yang mengandung semangat Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Keadilan sosial”¹⁵

¹⁴ Arbi Sanit, *Perwakilan Politik di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 1985, hlm. 203-205

¹⁵ Sri Soemantri, *Tentang Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1989, hlm. 6.

Demokrasi Pancasila termasuk dalam sifat pelaksanaan demokrasi **tidak langsung** artinya pelaksanaan demokrasi Pancasila melalui perwakilan. **Rakyat** memilih wakil-wakilnya melalui Pemilu untuk duduk dalam lembaga **perwakilan** baik untuk tingkat nasional maupun untuk tingkat daerah. Dengan demikian pada hakikatnya lembaga perwakilan rakyat di negara RI merupakan **salah satu** untuk mewujudkan demokrasi Pancasila secara nyata. Hal ini dapat ditinjau **baik** dari landasan idiil maupun konstitusional dari proses sampai terbentuknya lembaga perwakilan di negara Republik Indonesia. Ini berarti bahwa demokrasi formal yang dilaksanakan di Indonesia adalah demokrasi melalui perwakilan (*representative democracy*).

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Pelaksanaannya di Provinsi Riau

2. Subjek Penelitian

1. Biro Hukum Pemerintah Daerah Provinsi Riau
2. Ketua Komisi B DPRD Provinsi Riau
3. Ketua Komisi E DPRD Provinsi Riau
4. Ketua Partai Golkar Provinsi Riau
5. Ketua Partai PDI-P Provinsi Riau
6. Ketua Partai PPP Provinsi Riau
7. Ketua Partai PAN Provinsi Riau

8. Ketua Partai Demokrat Provinsi Riau

3. Sumber Data

- a. Data Primer, yakni data yang diperoleh dari lapangan secara langsung.
- b. Data Sekunder, yakni data yang diperoleh dari bahan-bahan kepustakaan berupa dokumen-dokumen hukum, buku-buku, jurnal, makalah dan lain-lain.
- c. Data Tertier, yakni data yang diperoleh melalui kamus, ensiklopedi, dan yang sejenisnya yang berfungsi untuk mendukung data primer dan sekunder

4. Teknik Pengumpulan Data

- a. Wawancara (*interview*)

Mengadakan wawancara dengan subjek penelitian tentang permasalahan yang diteliti.

- b. Studi Kepustakaan

Mengkaji, menelaah dan menganalisis berbagai literatur yang berhubungan dengan permasalahan yang sedang diteliti.

5. Metode Pendekatan

Yuridis sosiologis, yakni mendekati permasalahan dari aspek norma hukum yang diimplementasikan dalam tataran empirik. Selanjutnya, dilihat fakta-fakta empirik tersebut yang merupakan fakta-fakta hukum.

6. Analisis Data

Deskriptif kualitatif, yakni; data yang terkumpul selanjutnya dianalisis secara kualitatif dengan menggunakan metode deduksi yakni menganalisis

dari permasalahan yang bersifat khusus kemudian ditarik pada kesimpulan secara universal berdasarkan teori yang ada.

BAB II

BENTUK DAN SISTEM PEMERINTAHAN

A. Pengertian

Bentuk negara menyatakan susunan atau organisasi negara secara keseluruhan mengenai struktur negara yang meliputi segenap unsur-unsurnya, yaitu daerah bangsa dan pemerintahannya. Dengan kata lain, bentuk-bentuk negara melukiskan dasar-dasar negara susunan dan tata tertib suatu negara berhubungan dengan organ tertinggi dalam negara itu dan kedudukan masing-masing organ itu dalam kekuasaan negara.

Sedang bentuk pemerintahan khusus menyatakan struktur organisasi dan fungsi pemerintahan saja dengan tidak menyinggung struktur daerah, maupun bangsanya. Dengan perkataan lain: bentuk-bentuk pemerintahan “melukiskan” bekerja organ-organ itu mengikuti ketentuan-ketentuan yang tetap.

Untuk mencegah terjadinya salah pengertian, maka perlu dibedakan secara tegas penggunaan istilah mengenai “bentuk” yang ditujukan kepada pengertian republik, sedangkan istilah ‘susunan’ ditujukan kepada pengertian kesatuan atau federasi. Sehingga diperoleh pengertian mengenai bentuk negara sebagai republik dan susunan negaranya sebagai negara kesatuan atau federasi.

Kalsifikasi Bentuk Negara dan Sistem Pemerintah Negara sebagai berikut:

Bentuk Negara ¹⁶	Susunan Pemerintah Negara ¹⁷	Sistem Pemerintahan
<ol style="list-style-type: none"> 1. Negara Kerajaan (<i>Monarchie</i>), dengan sistem antara lain : <ol style="list-style-type: none"> 1) Sistem absolutisme; 2) Sistem terbatas; 3) Sistem konstitusional. 2. Negara Republik dengan sistem antara lain: <ol style="list-style-type: none"> 1) Sistem referendum; 2) Sistem parlementer; 3) Sistem presidensil. 3. Aristokrasi (<i>Oligarki</i>) 4. Demokrasi¹⁸, meliputi: <ol style="list-style-type: none"> 1) Demokrasi langsung 2) Demokrasi tak langsung 5. Autokrasi (autokrasi dipimpin / <i>autoritaren fuhrerstaat/ auto rithire leider staat</i>)¹⁹. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Negara Kesatuan (<i>unitarisme</i>), negara yang bersusun tunggal; 2. Negara Serikat (federasi); <i>Bundesstaat</i>; negara yang bersusun jamak; 3. Perserikatan negara²⁰, negara atau gabungan negara-negara (<i>staatenverbandingen</i>) atau Bentuk Kenegaraan²¹ antara lain : <ol style="list-style-type: none"> 1. Serikat Negara 2. Negara Uni, yaitu : <ol style="list-style-type: none"> a. Uni personil (<i>personele unie</i>); b. Uni riil (<i>reele unise</i>) 3. Negara dibawah pengawasan yaitu : 4. a. Praktektorat (<i>vazal</i>) meliputi: <ol style="list-style-type: none"> 1) Praktektorat Kolonial; 2) Praktektorat Internasional <ol style="list-style-type: none"> a. Koloni b. Mandat c. Perwakilan (<i>Trusteeship</i>) 5. PBB (<i>Staattenbaund</i>) 6. Dominion 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presidensiil; 2. Parlementer; 3. Quasi; 4. Referendum.

¹⁶ Soehino, *Ilmu Negara*, ctk. Ketiga, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm.182.

¹⁷ Moh. Kusnardi, et.al. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, ctk. Kelima, Sinar Bakti, Jakarta, 1983, hlm.116.

¹⁸ *Ibid*, hlm.17.

¹⁹ *Ibid*, hlm. 182.

²⁰ Soehino, *Op.cit.*, hlm.171.

²¹ Samidjo, *Ilmu Negara*, ctk. Pertama, Armico, Jakarta, 1986, hlm. 171.

B. Bentuk Negara

1. Monarchie

Monarchie (Kerajaan, Kesultanan atau Kekaisaran), ialah negara dikepalai oleh seorang raja dan bersifat turun temurun dan menjabat untuk seumur hidup. Selain raja, kepala negara Monarchie dapat berupa Kaisar (Kaisar Jepang atau China sebelum dijajah Inggris) Syah (Syah Iran) dan Sultan (Sultan Brunei). Contoh negara Monarchi antara lain: berbentuk kerajaan yaitu : Belanda, Inggris, Norwegia, Arab Saudi, Yordania, Muang Thai; berbentuk kekaisaran yaitu; Jepang, berbentuk Kesultanan, yaitu : Brunnai Darussalam; dan berbentuk Syah, yaitu : Iran

Beberapa macam Monarchi antara lain:

- 1.1. Monarchi Mutlak (*Absolut*), yaitu seluruh kekuasaan berbeda ditangan raja, raja mempunyai kekuasaan dan wewenang tidak terbatas (mutlak). Contoh Perancis dibawah Louis XIV dan Louis XVI, Spanyol dibawah raja Philip II, Rusia dibawah Tsar Nidholas.
- 1.2. Monarchie terbatas (Konstitusional/ Monarchie dengan undang-undang), yaitu suatu Monarchie dimana kekuasaan raja dibatasi oleh konstitusi (UUD). Contoh, Kerajaan Inggris dengan konstitusi yang bersumber pada kebiasaan (konvensi).
- 1.3. Monarchie Parlementer, yaitu suatu Monarchie dimana terdapa sesuatu parlemen (DPR), terhadap dewan mana para menteri baik perseorangan maupun secara keseluruhan bertanggung jawab sepenuhnya. Contoh, Kerajaan Belanda.

2. Republik

Republik berasal dari bahasa Latin *Respublica* yang artinya 'kepentingan umum' ialah negara dengan pemerintahan rakyat yang dikepalai oleh seorang Presiden sebagai Kepala Negara yang dipilih dari dan oleh rakyat untuk suatu masa jabatan tertentu (misal USA selama 4 Tahun Indonesia selama 5 Tahun). Misalnya, Republik Indonesia, Republik Rakyat China, Republik rakyat Filipina.

Macam-macam bentuk Republik :

- 2.1. Republik dengan sistem pemerintah rakyat secara langsung (system referendum). Misalnya, Yunani Kuno dan Romawi Kuno.
- 2.2. Republik dengan sistem pemerintahan perwakilan rakyat (system parlementer). Misalnya Negara Republik Indonesia pada saat berlakunya UUDS 1950.
- 2.3. Republik dengan sistem pemisahan kekuasaan (sistem presidensial).
Misalnya, Negara Republik Indonesia

3. Aristokrasi (*Oligarki*)

Aristokrasi adalah negara dengan pemerintahan yang pimpinan tertingginya terletak ditangan beberapa orang, biasanya dari kalangan feodal, golongan yang berkuasa (*oligo* artinya beberapa)

Golongan orang yang memegang kekuasaan dapat dibedakan menurut kelahiran (kebangsaan), umur, hak milik atas tanah, kekayaan kerajinan, pendidikan, fungsi-fungsi militer dan lain-lain.

4. Demokrasi

Demokrasi ialah suatu negara dengan pemerintahan yang dipimpin tertinggi terletak ditangan rakyat (*demos* = rakyat, *cratein* = kekuasaan). Jadi suatu pemerinyah negara disebut demokrasi apabila kekuasaan negara ditangan rakyat, dimana gerak langkah negara ditentukan oleh kehendak rakyat.

Syarat-syarat demokrasi, antara lain:

- a) Harus didukung oleh persetujuan umum (*general consten*);
- b) Hukum yang berlaku dibuat oleh wakil-wakil rakyat yang dipilih melalui referendum yang luas atau melalui Pemilu :
- c) Kepala negara dipilih langsung atau tidak langsung melalui pemilu, dan bertanggung jawab kepada dewan legislatif ;
- d) Hak pilih aktif diberikan kepada sejumlah besar rakyat atas dasar kesederajatan;
- e) Jabatan-jabatan pemerintah harus dapat dipangku oleh segenap lapisan rakyat.

Macam-macam bentuk negara demokrasi, yaitu :

- 4.1. **Demokrasi Langsung**, yaitu negara demokrasi dimana semua warga negara secara langsung memilih serta ikut memikirkan jalannya pemerintah, bahkan semua orang ikut memerintah. Contoh Negara Yunani Kuno, New England dan Negara-negara bagian Swiss (Appenzell, Glarus, Uri dan Unterwalden).

4.2. **Demokrasi Perwakilan** yaitu suatu negara dimana tidak semua orang warga negaranya diikutsertakan secara langsung dalam pemerintahan, tetapi mereka itu memilih wakil-wakil diantara mereka yang duduk dalam badan-badan perwakilan (parlemen). Contoh negara demokrasi perwakilan, USA dengan parlemen, Indonesia dengan DPR.

5. **Autokrasi**

Autokrasi adalah suatu negara yang dipimpin oleh kekuasaan negara yang berdasarkan atas pandangan autoriteit negara. Dimana pengangkatan atau penunjukan kepala negara tidak menggunakan sistem pewarisan (sebagaimana negara monarkhi dengan azas ketidaksamaan walaupun tidak sama persis) tetapi setiap orang berhak menduduki jabatan kepala negara (sebagaimana negara republik dengan asas kesamaan walaupun tidak sama persis).

Contohnya Negara Autokrasi yang berubah menjadi negara tirani, Monarkhi Mutlak Perancis dibawah Lois XIV dan diktaktor Jerman dibawah Adolf Hitler.

C. **Susunan Pemerintahan**

1. **Negara Kesatuan**

Negara kesatuan disebut juga dengan *uniterisme* atau *eenheistaat*, ialah suatu negara yang merdeka atau berdaulat, dimana diseluruh negara yang berkuasa hanyalah satu pemerintah (pusat) yang mengatur seluruh daerah, jadi tidak terdiri dari beberapa daerah yang berstatus negara bagian (*deelstaat*) atau

negara dalam negara. Dengan demikian dalam rangka kesatuan hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan negara baik dipusat maupun di daerah-daerah, didalam maupun di luar negeri.

Negara kesatuan mewujudkan kebulatan tunggal, mewujudkan kesatuan, unity, dan yang mono-setris berpusat satu).

Macam-macam negara kesatuan, antara lain :

- 1.1. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, dimana segala urusan diatur oleh pemerintah pusat. Sedang pemerintah daerah tidak mempunyai hak untuk mengurus sendiri daerahnya, pemerintah daerah tinggal melaksanakan.

Contoh : Jerman dibawah Hitler.

- 1.2. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (*gedecentraliseerde eenheidsstaat*), dimana kepala daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengurus rumah tangganya sendiri (otonomi daerah) yang dinamakan daerah swatantra (daerah otonomi).

Contoh: Republik Indonesia dengan daerah Swatantra (autonomie) tingkat 1 (Daswati atau Pemprov) dan Daswati II atau pemkot / Pemkab.

2. Negara Federasi

Federasi berasal dari kata latin foedus, yang berarti perjanjian atau persetujuan. Dalam federasi atau negara serikat (federasi = *bonstaat* = *bundestaat*), merupakan dua atau lebih kesatuan politik yang sudah atau

belum berstatus negara berjanji untuk bersatu dalam suatu ikatan politik, ikatan mana akan mewakili mereka secara keseluruhan, jadi merupakan suatu negara bagian yang masing-masing tidak berdaulat. Yang berdaulat adalah persatuan dari negara itu yaitu Negara Serikat (Pemerintah Federal).

Jadi negara-negara bagian itu asal mulanya adalah suatu negara yang merdeka dan berdaulat serta berdiri sendiri. Dengan menggabungkan diri dalam suatu Negara Serikat, maka negara yang tadinya berdiri sendiri itu dan sekarang menjadi negara bagian, melepaskan sebagian dari kekuasaannya dan menyerahkannya kepada negara serikat itu. kekuasaan yang diserahkan disebutkan sebuah demi sebuah (*limitative*); hanya kekuasaan yang disebutkan saja yang diserahkan kepada negara serikat (*delegated powers*). Lazimnya kekuasaan yang diberikan negara-negara bagian kepada negara serikat adalah hal-hal yang berhubungan luar negeri, pertahanan negara, keuangan dan urusan pos, dengan demikian kekuasaan yang diberikan tersebut sifatnya terbatas, karena kekuasaan asli ada pada negara bagian itu sendiri.²²

Anggota-anggota federasi tidak berdaulat dalam arti yang sesungguhnya. Federasilah (negara) sebagai kesatuan nasional yang berdaulat. Anggota-anggota suatu federasi disebut “Negara Bagian” yang dalam bahasa asingnya dinamakan “*deestaat*”, “*state*”, “*anton*”, atau “*lander*”.

Kekuasaan asli tetap ada pada Negara Bagian; negara bagian ini berhubungan langsung dengan rakyatnya, kekuasaan dari negara serikat, adalah kekuasaan yang diterimanya dari negara bagian kepada Negara Serikat

²² CTS Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, ctk. Kedelapan, Balai Pustaka, Jakarta, 1989, hlm, 4.

adalah hal-hal yang berhubungan luar negeri, pertahanan negara, keuangan dan urusan pos.

Federasi adalah bentuk tengah, suatu bentuk kompromistis antara konfederasi yang hubungannya tidak erat dengan negara kesatuan yang sangat kukuh ikatannya. Komponen-komponen suatu federasi menghendaki persatuan (*union*), tetapi menolak kesatuan (*unity*). Bentuk negara federasi adalah gejala modern yaitu baru dikenal di sekitar tahun 1787, ketika para pembentuk konstitusi Amerika Serikat memilih bentuk federasi sebagai bentuk pemerintahan mereka. Sejak saat itu negara Amerika Serikat menjadi “bentuk model” dari hampir semua federasi-federasi yang dibentuk kemudian.

Bentuk federasi yang dikenal dalam jaman kuno ataupun dalam abad pertengahan (abad ke V – abad ke XV). Hal ini karena federasi memerlukan syarat-syarat tertentu.

Menurut C.F. Strong dalam bukunya *Modern Political Institution*, diperlukan dua syarat untuk mewujudkan suatu federasi, antara lain :²³

1. Harus ada semacam perasaan nasional (*a sense of Nationality*) diantara anggota-anggota kesatuan-kesatuan politik yang hendak berfederasi tersebut;
2. Harus ada keinginan dari anggota-anggota kesatuan-kesatuan politik itu akan persatuan (*union*) dan kesatuan (*unity*) karena apabila anggota-anggota itu menginginkan kesatuan, maka bukan federasi yang dibentuk,

²³ Samidjo, *Op. cit.*, hlm. 166

melainkan negara kesatuan selain itu federasi ditandai oleh tiga ciri yang khas, yaitu:²⁴

1. Adanya supremasi konstitusi federasi;
2. Adanya pemencaran kekuasaan (*disribution of powers*) antara negara federal dengan negara bagian;
3. Adanya suatu kekuasaan tertinggi yang bertugas menyelesaikan sengketa-sengketa yang mungkin timbul antara negara federal dengan negara bagian;

D. Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua istilah yaitu “sistem” dan ‘pemerintah’. Menurut Carl.J. Frieddrich²⁵, sistem adalah suatu keseluruhan terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik anantara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu

Adapun pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukakan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri.²⁶ Karena itu apabila berbicara tentang sistem pemerintahan pada dasarnya adalah membicarakan bagaimana pembagian

²⁴ *Ibid*

²⁵ Carl J. Frederich dalam Moh. Kusnardi, et.al, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, ctk. Kelima, Sinar Bakti, Jakarta, 1983, hlm. 171.

²⁶ Pemerintah semata-mata tidak hanya sekedar menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif. Lihat *Ibid*.

kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara itu dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat.

Pada garis besarnya sistem pemerintahan yang dilakukan apa negara-negara demokrasi menganut sistem parlementer atau sistem presidensiil atau bentuk variasi yang disebabkan situasi dan kondisi yang berbeda sehingga melahirkan bentuk-bentuk semua (*quasi*)²⁷, misalnya quasi parlementer atau quasi presidensiil.

1. Sistem Parlementer

Sistem parlementer merupakan sistem pemerintahan dimana hubungan antara eksekutif dan badan perwakilan (legislatif) sangat erat. Hal ini disebabkan adanya pertanggungjawaban para menteri terhadap parlemen. Maka setiap kabinet yang dibentuk harus memperoleh dukungan kepercayaan dengan suara terbanyak dari parlemen. Dengan demikian kebijakan pemerintah atau kabinet tidak boleh menyimpang dari apa yang dikehendaki oleh parlemen.

Adapun ciri-ciri umum dari sistem pemerintahan parlementer antara lain :

- a. Kabinet yang dipimpin oleh perdana menteri dibentuk oleh atau dasar kekuatan-kekuatan yang menguasai parlemen.

²⁷ Disebut 'Quasi' karena jika dilihat dari salah satu sistem perleman atau presidensiil, dia bukan merupakan bentuk yang sebenarnya. Waca pada dasarnya merupakan baentuk gabungan antara kedua bentuk pemerintahan tersebut.

- b. Para anggota kabinet mungkin seluruhnya atau para anggota kabinet mungkin seluruh anggota parlemen, atau tidak seluruhnya dan mungkin pula seluruhnya bukan anggota parlemen;
- c. Kabinet dengan ketuanya (eksekutif) bertanggungjawab kepada parlemen (legislatif). Apabila kabinet atau seseorang atau beberapa orang dari padanya harus mengundurkan diri ;
- d. Sebagai imbalan dapat dijatuhkan kabinet, maka kepala negara (presiden; raja atau ratu) dengan saran atau nasehat Perdana Menteri dapat membubarkan parlemen.
- e. Kekuasaan kehakiman secara prinsipil tidak digantungkan kepada lembaga eksekutif dan legislatif, hal ini untuk mencegah intimidasi dan intervensi lembaga lain.

Dari sejarah ketatanegaraan, sistem parlemen ini merupakan kelanjutan dari bentuk negara Monarchi konstitusional, dimana kekuasaan raja dibatasi oleh konstitusi. Karena dalam sistem parlementer, Presiden, Raja dan Ratu kedudukannya sebagai Kepala Negara.

Sedangkan yang disebut eksekutif dalam sistem parlemen adalah kabinet, yang terdiri dari perdana menteri dan menteri-menteri yang bertanggung jawab sendiri atau bersama-sama kepada parlemen. Karena itulah Inggris dikenal istilah "*The King can do no wrong*". Pertanggungjawaban menteri kepada parlemen tersebut dapat berakibat kabinet meletakkan jabatan,

dan mengembalikan mandat kepada kepala negara, manakala parlemen tidak lagi mempercayai Kabinet.²⁸

1.1. Sistem Parlemen dengan Dua Partai.

Dalam sistem dua partai, ketua partai politik yang memenangkan pemilu sekaligus ditunjuk sebagai formatur kabinet yang langsung sebagai perdana menteri. Seluruh menteri dalam kabinet adalah mereka yang terpilih sebagai anggota parlemen, dengan konsekuensi setelah diangkat menjadi Menteri harus non aktif dalam parlemen (kabinet parlementer). Kabinet partai politik yang menguasai kabinet adalah sama dengan partai politik yang memegang mayoritas di *House of Commons* maka kedudukan kabinet sangat kuat, sehingga jarang dijatuhkan oleh parlemen sebelum dilaksanakan pemilu berikutnya. Misalnya, sistem parlementer di Inggris.²⁹

1.2. Sistem Parlementer dengan Multi Partai

Dalam sistem multi partai didalam parlemen tidak satupun dari partai politik yang mampu menguasai kursi secara mayoritas, maka pembentukan kabinet disini sering tidak lancar. Kepala negara akan menunjuk tokoh politik tertentu untuk bertindak sebagai pembentuk kabinet/formatur. Dalam hal ini diformatur harus mengingat perimbangan kekuatan di parlemen. Sehingga disetiap kabinet dibentuk merupakan bantuk kabinet koalitasi (gabungan dari beberapa partai politik).

Karena koalitasi didasarkan pada kompromi, kadang-kadang terjadi setelah kabinet berjalan, dukungan yang diberikan oleh salah satu partai

²⁸ *Ibid*, hlm. 173-174.

²⁹ Karena sangat kuat kedudukan kabinet dalam sistem parlemen di Inggris ini, Ivon Jennings menulis bukunya 'The Cabinet Government'. Lihat *Ibid*, hlm. 174.

politik ditarik kembali dengan cara menarik menteri (kabinet mengembalikan mandatnya kepada Kepala Negara). Sehingga dalam sistem parlemen dengan multi partai sering terjadi ketidakstabilan pemerintahan (sering penggantian kabinet). Misal, Republik Indonesia tahun 1950-1959, dimana terjadi 7 kali pergantian kabinet.

2. Sistem Presidensiil

Pemerintahan Sistem Presidensiil adalah suatu pemerintahan dimana kedudukan eksekutif bertanggungjawab kepada badan perwakilan rakyat, dengan kata lain kekuasaan eksekutif berada diluar pengawasan (langsung) parlemen.

Ciri-ciri sistem pemerintahan presidensiil :

- a. Presiden adalah kepala eksekutif yang memimpin kabinetnya semuanya diangkat olehnya dan bertanggungjawab kepadanya. Ia sekaligus sebagai kepala negara (lambang negara) dengan masa jabatan yang telah ditentukan dengan pasti oleh UUD;
- b. Presiden tidak dipilih oleh badan legislatif, tetapi dipilih oleh sejumlah pemilih. Oleh karena itu, ia bukan bagian dari badan legislatif seperti dalam sistem pemerintahan parlementer;
- c. Presiden tidak bertanggungjawab kepada badan legislatif dan tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif;
- d. Sebagai imbangannya, presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif.

Dalam sistem pemerintahan presidensiil seorang presiden bertanggungjawab kepada pemilihannya (*kiescollege*). Sehingga seorang

presiden diberhentikan atas tuduhan *House of Representatives* setelah diputuskan oleh senat. Misalnya. Sistem pemerintahan presidensiil di USA.

3. Komparasi Sistem Pemerintahan Parleментар dengan Sistem Pemerintahan Presidensiil.

Sebab-sebab timbulnya perbedaan antara dua sistem pemerintahan tersebut diatas adalah karena latar belakang sejarah politik yang dialami oleh masing-masing negara itu berlainan.

Secara umum perbedaan tersebut dapat dilihat dalam tabel komparasi berikut:

Sistem Pemerintahan Parleментар	Sistem Pemerintahan Presidensiil
<p>a. Latar belakang timbulnya Timbulnya dari bentuk negara Monarchi yang kemudian mendapat pengaruh dari pertanggungjawaban menteri. Sehingga fungsi raja merupakan faktor stabilisasi jika terjadi perselisihan antara eksekutif dan legislatif. Misalnya. Kerajaan Inggris, Perancis dan Belanda.</p> <p>b. Keuntungan Penyesuaian anantara pihak eksekutif dan legislatif mudah dapat dicapai.</p> <p>c. Kelemahan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pertentangan anantara eksekutif dan legislatif bisa sewaktu-waktu terjadi menyebabkan kabinet harus mengundurkan diri, dan akibatnya pemerintahan tidak stabil; 2. Sebaliknya, seorang presiden dapat pula membubarkan legislatif; 3. Pada sistem perlemen dengan multi partai (kabinet koalisi) apabila terjadi mosi tidak percaya dari beberapa partai 	<p>a. Latar belakang timbulnya. Timbulnya dari keinginan untuk melepaskan diri dari dominasi kekuasaan raja, dengan mengikuti ajaran Montesquieu dengan ajaran Trias Politika. Misalnya, negara USA timbul sebagai kebencian atas Raja George III (Inggris).</p> <p>b. Keuntungan Pemerintahan yang jangka waktu yang ditentukan itu stabil.</p> <p>c. Kelemahan</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kemungkinan terjadi bahwa apa yang ditetapkan sebagai tujuan negara menurut eksekutif bisa berbeda dari pendapat legislatif; 2. Untuk memilih presiden dilakukan untuk masa jabatan yang tidak sama, sehingga perbedaan yang timbul pada para pemilih dapat mempengaruhi sikap dan pandangan lembaga itu berlainan.

politik, sering terjadi pertukaran (penggantian) kabinet	
--	--

4. Sistem Quasi

Sistem Pemerintahan Quasi pada hakekatnya merupakan bentuk variasi dari sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensiil. Hal ini disebabkan situasi dan kondisi yang berbeda sehingga melahirkan bentuk-bentuk semuanya apabila dilihat dari kedua sistem pemerintahan diatas, sistem pemerintahan diatas, setelah pemerintahan quasi bukan merupakan bentuk sebenarnya. Dalam sistem ini dikenal bentuk quasi parlementer dan quasi presidensiil.

Pada pemerintahan sistem quasi presidensiil, Presiden merupakan kepala pemerintahan dengan dibantu oleh Kabinet (ciri presidensiil). Tetapi dia bertanggungjawab kepada lembaga dimana dia bertanggungjawab, sehingga lembaga ini (legislatif) dapat menjatuhkan presiden/eksekutif (ciri sistem parlementer). Misal sistem pemeritahan Republik Indonesia.

5. Sistem Referendum.

Sistem referendum merupakan bentuk variasi dari sistem quasi (quasi presidensiil) dan sistem presidensiil murni. Tugas pembuat Undang-Undang berada dibawah pengawasan rakyat yang mempunyai hak pilih. Pengawasan itu dilakukan dalam bentuk referendum.

Dalam sistem ini pertentangan antara eksekutif (*bundersrat*) dan legislatif (keputusan dari pada rakyat) jarang terjadi. Anggota-anggota dari

eksekutif ini dipilih oleh *budersversammlung* untuk waktu tiga tahun lamanya dan bisa dipilih kembali.

Berkenaan dengan pengawasan rakyat dalam bentuk referendum, maka dikenal dua sistem referendum yaitu :

- a. *Referendum Obligator*, yaitu jika persetujuan dari rakyat mutlak harus diberikan dalam pembuatan suatu peraturan UU yang mengikat rakyat seluruhnya, karena sangat penting. Contoh, persetujuan yang diberikan oleh rakyat terhadap pembuatan UUD.
- b. *Referendum Fakullatif*, yaitu jika persetujuan dari rakyat dilakukan terhadap UU biasa, karena kurang pentingnya, setelah UU itu diumumkan dalam jangka waktu yang ditentukan.

Keuntungan dari sistem pemerintahan referendum, adalah bahwa setiap masalah negara, rakyat langsung ikut serta menanggulangnya dan kedudukan pemerintah stabil yang membawa akibat pemerintahan akan memperoleh pengalaman yang baik dan menyelenggarakan kepentingan rakyatnya.

Adapun kelemahannya, tidak setiap masalah rakyat mampu menyelesaikannya, karena untuk mengatasi perlu pengetahuan yang cukup bagi rakyat dan sistem ini tidak dapat dilaksanakan jika banyak terdapat perbedaan paham antara rakyat dan eksekutif yang menyangkut kebijaksanaan politik. Contoh sistem pemerintahan referendum adalah Swiss.

E. Bentuk Negara Indonesia

Menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim,³⁰ UUD 1945 baik dalam pembukaan maupun pasal-pasalnya (pasal 1) tidak menunjukkan adanya persamaan pengertian dalam menggunakan istilah untuk negara. Apakah penggunaan istilah bentuk negara itu ditunjukan kepada sifat negara Indonesia sebagai Rebpulik ataukah sebagai Negara Kesatuan. Dalam pembukaan dinyatakan :

“...maka disusunlah kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam susunan Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan Rakyat dengan berdasarkan kepada...”

Lebih lanjut dalam pasal 1 ayat (1) disebutkan pula: *“Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik”*.

Namun demikian sesuai dengan musyawarah badan PPKI menyimpulkan bentuk negara adalah Republik. Hal ini dapat diketahui dari beberapa definisi:

1. Bentuk negara bukan Monarchi (Kerajaan);
2. Kepala negara dipilih dan tidak diturun temurun;
3. Masa jabatan Kepala Negara ditentukan dalam kurun waktu tertentu.

Apabila ketiga ciri pemeritahan Republik tersebut dikaitkan dengan ketentuan dalam pasal-pasal UUD 1945, maka terdapat dalam:

³⁰ Moh. Kusnardi, et.al. *Op...cit*, hlm. 173.

1. Pasal 1 ayat 1 yang menyatakan negara Indonesia adalah kesatuan yang berbentuk republik dan bukan kerajaan :
2. Pasal 6 ayat 2, yang menyatakan presiden dan wakil presiden dipilih oleh rakyat dan tidak turun temurun;
3. Pasal 7 yang menyatakan presiden dan wakil presiden memegang jabatan selama lima tahun.

Dengan demikian jelaslah dari pasal tersebut tersirat bahwa bentuk negara Indonesia adalah Republik sedangkan susunan negaranya adalah kesatuan.

F. Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945

1. Sistem Pemerintahan Indonesia Pra Amandemen UUD 1945

1.1. Sistem Pemerintahan Menurut Sifatnya.

Berdasarkan UUD 1945 maka sistem pemerintahan Indonesia adalah presidensiil, namun sistem ini bukan merupakan suatu konsekensi yang diadakan karena UUD 1945 menganut ajaran Trias Politika. Jadi jika ada sistem pemerintahan presidensiil, maka Indonesia tidak terdapat sistem presidensiil yang murni.³¹

Pasal 4 dan 17 UUD 1945 menunjukkan bahwa pemerintah Indonesia menganut sisten presidensiil, dimana presiden menjadi kepala eksekutif (pemerintahan) dan mengangkat serta memberhentikan para menteri yang bertanggung jawab kepadanya.

³¹*ibid*, hlm. 179.

Tetapi jika dilihat dari pasal 5 ayat 1 dalam hubungannya dengan pasal 21 ayat 2 UUD 1945, dapat dipastikan bahwa sistem presidensiil tersebut bukan sistem presidensiil sepenuhnya, karena menurut pasal tersebut presiden dan DPR bersama-sama membuat UU yang berarti sistem pemerintahan presidensiil di Indonesia itu bukan merupakan pelaksanaan dari ajaran Trias Politica. Pertanggungjawaban Presiden kepada MPR mengandung ciri-ciri parlementer dan juga kedudukan Presiden sebagai mandataris pelaksanaan GBHN menunjukkan supremasi dari MPR (*Parliamentary Supremacy*) yang melambangkan sifat dari lembaga pemegang kedaulatan rakyat yang tidak habis kekuasaannya dibagi-bagikan kepada lembaga-lembaga negara yang ada dibawahnya.

Dengan demikian berdasarkan pasal 4 ayat (1) dan pasal 17 UUD 1945, sistem pemerintahan Indonesia adalah pembantui presiden adalah eksekutif, dan menteri-menteri adalah pembantu presiden. Tetapi apabila dilihat dari sudut pertanggungjawaban Presiden kepada MPR, maka berarti bahwa eksekutif dapat dijatuhkan oleh lembaga negara lain (kepada siapa presiden bertanggungjawab, yang merupakan ciri pemerintahan parlementer), maka sistem pemerintahan di bawah UUD 1945 dapat disebut "quasi" presidensiil.

1.2. Sistem Pemerintahan Menurut Pembagian Kekuasaan

Undang-Undang Dasar 1945 pada dasarnya tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan (Trias Politica) sebagaimana diajarkan oleh Montesquieu, melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan karena:

1. UUD 1945 tidak membatasi secara tajam, bahwa setiap kekuasaan itu harus dilakukan oleh satu organ/badan tertentu yang tidak boleh saling campur tangan;
2. UUD 1945 tidak membatasi kekuasaan itu dibagi atas tiga bagian saja dan juga tidak membatasi pembagian kekuasaan dilakukan oleh tiga organ/badan saja;
3. UUD 1945 tidak membagi habis kekuasaan rakyat yang dilakukan oleh MPR, pasal 1 ayat 2, kepada lembaga-lembaga negara lainnya.³²

UUD 1945 menetapkan 4 kekuasaan dan 7 lembaga negara sebagai berikut :

1. Kekuasaan Eksaminatif (Inspektif), yaitu Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK);
2. Kekuasaan Legislatif, meliputi :
 - a. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
 - b. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)
3. Kekuasaan Pemerintahan Negara (*Eksekutif*), yaitu Presiden, dan Wakil Presiden
4. Kekuasaan Kehakiman (*Yudikatif*), meliputi :
 - a. Mahkamah Agung (MA)
 - b. Mahkamah Konstitusi (MK)
 - c. Mahkamah Yudikatif (MY)

³²*Ibid*, hlm, 181.

Jika terdapa lembaga-lembaga lainnya yang tidak diatur oleh UUD 1945, maka lembaga-lembaga itu termasuk dalam organisasi pemerintahan yang disebut sebagai lembaga Pemerintah (*regerings-organen*) dan lembaga-lembaga administrasi negara (*admisnistrative-organen*). Misalnya Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa.

1.3. Pokok Pikiran Sistem Pemerintahan Negara Indonesia Menurut Penjelasan UUD 1945.

Sistem Pemerintahan Negara Indonesia menganut “sistem presidensiil” dijelaskan dengan terang dan sistematis dalam penjelasan UUD 1945. di dalam penjelasan itu dikenal 7 buah kunci pokok :

1.3.1. Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*)

Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*rechsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Hal ini berarti bahwa negara (termasuk didalamnya pemerintah dan lembaga-lembaga negara yang lain) dalam melaksanakan tindakan apapun harus dilandasi oleh hukum atau dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Tekanan pada hukum (*recht*) disini dihadapkan sebagai lawan dari kekuasaan (*macht*). Prinsip dari sistem ini disamping akan tampak dalam rumusan pasal-pasalny, jelas sejalan dengan merupakan pelaksanaan dari pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang diwujudkan oleh cita hukum (*rechtsidee*) yang menjiwai Undang-Undang Dasar 1945 dan hukum dasar yang tidak tertulis.

Sesuai dengan semangat dan ketegasan pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, negara hukum yang dimaksud bukanlah sekedar sebagai negara hukum dalam arti formal, lebih-lebih bukanlah negara hanya sebagai “polisi lalu lintas” atau “penjaga malam”, yang menjaga jangan sampai terjadi pelanggaran hukum.

Ciri-ciri dengan negara hukum antara lain, adalah : diakuinya hak asasi manusia; adanya asas legalitas; dan adanya suatu peradilan yang bebas dan tidak memihak.

Adapun pengertian negara hukum menurut Undang-Undang Dasar 1945 adalah negara hukum dalam arti luas yaitu negara hukum dalam arti material.

Negara bukan saja melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, tetapi juga harus memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.

Dengan landasan dan semangat negara hukum dalam arti material itu, setiap tindakan negara haruslah mempertimbangkan dua kepentingan ataupun landasan, ialah kegunaannya (*doelmatigheid*) dan landasan hukumnya (*rechtmatigheid*). Harus selalu diusahakan agar setiap tindakan negara (pemerintah) itu selalu memenuhi kedua kepentingan atau landasan tersebut. Adalah suatu seni tersendiri untuk mengambil putusan yang tepat apabila ada pertentangan kepentingan atau landasan itu tidak terpenuhi.

1.3.2. Sistem Konstitusional

Pemerintah berdasarkan atas sistem konstitusi (hukum dasar), tidak bersifat *absolutisme* (kekuasaan yang tidak terbatas).

Sistem ini memberikan ketegasan cara pengendalian pemerintah negara yang dibatasi oleh ketentuan konstitusi, dengan sendirinya juga ketentuan dalam hukum lain yang merupakan produk konstitusional, seperti Garis-Garis Besar dari pada Haluan Negara, undang-undang, dan sebagainya.

Dengan demikian sistem ini memperkuat dan menegaskan lagi sistem negara seperti yang dikemukakan dimuka. Dengan landasan kedua sistem itu (sistem negara hukum dan sistem konstitusi) diciptakan mekanisme hubungan juga dan hukum antara lembaga-lembaga negara, yang dapat menjamin, terlaksananya sistem itu sendiri dan dengan sendirinya juga dapat memperlancar pelaksanaan pencapaian cita-cita nasional.

1.3.3. Kekuasaan Negara tertinggi berada ditangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*die gesamte Staatsgewalt liegt allein bei der Majelis*)

Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia. (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*). Majelis ini mengubah dan menetapkan UUD dan menetapkan GBHN, majelis melantik dan mengangkat Kepala Negara (Presiden)

Mejelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah di tetapkan oleh Majelis.

Presiden yang diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia adalah 'mandataris' dari majelis, wajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak 'neben', akan tetapi 'untergeordnet' kepada Majelis.

Hal ini merupakan penjelmaan dari pokok pikiran kedaulatan rakyat yang terkandung dalam pembukaan UUD 1945.

Sebagai pemegang kekuasaan yang tertinggi MPR mempunyai tugas dan wewenang sangat menentukan jalannya negara dan bangsa, yaitu berupa :

- 1) Menetapkan UUD dan Garis-Garis Besar Dari Haluan Negara;³³
- 2) Memilih dan mengangkat Presiden dan Wakil Presiden.³⁴

Kekuasaan tersebut diperlukan mengingat bahwa MPR adalah pemegang kedaulatan rakyat (menurut UU). Maka segala putusan yang diambil haruslah mencerminkan keinginan dan aspirasi seluruh rakyat.

1.3.4. Presiden ialah Penyelenggara Pemerintahan Negara yang tertinggi dibawah Majelis.

Di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah ditangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*)

Karena Presiden diangkat oleh Majelis, maka Presiden dipercaya dan diberi tugas untuk melaksanakan kebijaksanaan rakyat yang berupa Garis-Garis Besar Haluan Negara ataupun ketetapan MPR, lainnya. Oleh karena itu

³³ Pasal 3 UUD 1945 Pra-amandemen

³⁴ Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 Pra-amandemen

Presiden adalah mandataris MPR, yaitu Presidenlah yang memegang tanggung jawab atas jalannya pemerintah yang dipercayakan kepadanya dan mempertanggung jawabkan kepada Majelis.

1.3.5. Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Disamping Presiden adalah DPR untuk membentuk UU (*Gesetzgebung*) serta untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara (*staatsbegrooting*).

Oleh karena itu, Presiden harus bekerja bersama-sama dengan Dewan, akan tetapi Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan, artinya kedudukan Presiden tidak bergantung dari Dewan.

Menurut sistem ini, Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR. Tetapi Presiden bekerja sama dengan Dewan. Dalam hal pembuatan Undang-Undang dan menetapkan Anggaran Pendapatan Belanja dan Belanja Negara (APBN) harus mendapat persetujuan DPR. Presiden tidak dapat membubarkan DPR seperti pada sistem Parlementer, namun DPR pun tidak dapat menjatuhkan Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR.

1.3.6. Menteri Negara ialah Pembantu Presiden; Menteri Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara. Menteri-menteri itu tidak bertanggung jawab kepada dewan perwakilan rakyat. Kedudukannya tidak bergantung dari dewan, akan tetapi bergantung dari Presiden. Mereka ialah pembantu Presiden.

Pengangkatan dan pemberhentian menteri-menteri negara adalah sepenuhnya wewenang Presiden (pasal 17 ayat 2). Menteri-menteri tersebut tidak bertanggung jawab kepada DPR, tetapi bertanggung jawab kepada Presiden, karena statusnya sebagai pembantu presiden (pasal 17 ayat 1). Meskipun demikian menteri-menteri negara itu bukanlah pegawai tinggi biasa. Dengan petunjuk dan persetujuan Presiden, menteri-menteri inilah yang pada kenyataannya menjalankan kekuasaan pemerintahan dibidangnya masing-masing (pasal 17 ayat 3 UUD 1945 hasil amandemen), inilah yang disebut sistem kabinet presidensial.

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintah, diangkat menteri koordinator, menteri yang memimpin suatu departemen dan menteri negara yang tidak membawahi departemen dan menteri negara yang tidak membawahi departemen. Pada pemerintahan orde baru pernah dibentuk menteri muda dan menteri urusan khusus. Dan pada akhirnya tugas dan wewenang menjadi tumpang tindih sehingga ditiadakan.

1.3.7. Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas

Meskipun kepada negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, ia bukan ditaktor, artinya kekuasaan tidak terbatas. Diatas telah ditegaskan, bahwa Presiden bertanggung jawab kepada MPR. Kecuali itu ia harus memperhatikan sungguh-sungguh suara Dewan Perwakilan Rakyat.

Kedudukan DPR adalah kuat. Dewan ini tidak dapat dibubarkan oleh Presiden (berlainan dengan sistem parlementer). Kecuali itu anggota-anggota DPR semuanya merangkap menjadi anggota MPR, oleh karena itu DPR dapat

senantiasa mengawasi tindakan-tindakan Presiden dan jika Dewan menganggap bahwa Presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan MPR, maka Majelis itu dapat mengadakan persidangan istimewa supaya bisa minta pertanggungjawaban kepada Presiden. Menteri-menteri negara bukan pegawai tinggi biasa.

Meskipun kedudukan menteri negara bergantung pada Presiden, akan tetapi mereka bukan pegawai tinggi biasa oleh karena Menteri-menterilah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintahan (*pouvoir executif*) dalam praktek.

Sebagai pimpinan departemen, menteri mengetahui hal-hal mengenai lingkungan pekerjaannya. Berhubungan dengan itu menteri mempunyai pengaruh besar terhadap Presiden dalam menentukan politik negara mengenai departemennya.

Memang yang dimaksud adalah, para menteri itu pemimpin-pemimpin negara. Untuk menetapkan politik pemerintahan dan koordinasi dalam pemerintahan negara para menteri bekerja bersama satu sama lain seerat-eratnya dibawah pimpinan Presiden.

2. Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca-amandeman UUD 1945

Sebagaimana diketahui, UUD 1945 berlaku dalam periode 18 Agustus sampai 27 Desember 1949 dan periode 5 Juli 1959 sampai dengan sekarang. Keberlakuan UUD 1945 dalam kurun waktu ke dua dapat dibagi dalam 5 Juli 1959 sampai 12 Maret 1967 (dikeluarkannya Ketetapan MPR-RI No.

XXXIII/MPR/1967) dan 12 Maret 1976 sampai 21 Maret 1998 sampai sekarang.

2.1. Perubahan Pertama UUD 1945

Perubahan terhadap UUD 1945 terjadi setelah berkumandangnya tuntutan reformasi, yang di antaranya berkenaan dengan reformasi konsitusi (*constitucional reform*). Sebagaimana diketahui sebelum terjadinya amandemen terhadap UUD 1945, kedudukan dan kekuasaan Presiden RI sangat dominan, lebih-lebih dalam praktek penyelenggaraan negara. Parameter yang terlihat dalam kurun waktu demokrasi terpimpin 1959 sampai 1967 sampai 1998, MPR (S) yang menurut UUD merupakan lembaga tertinggi dikendalikan oleh Presiden.

Sedangkan dalam kurun waktu 1967 sampai 1998, DPR yang menurut UUD 1945 dapat mengajukan usul inisiatif RUU, tidak dapat melakukan haknya. Semua RUU berasal dari pemerintah. Sehingga dengan amandemen RUU 1945 dilakukan upaya: *Pertama*, mengurangi/mengendalikan kekuasaan Presiden; *Kedua*, hak legislasi dikembalikan ke DPR, sedangkan Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR.

2.2. Perubahan Kedua UUD 1945

Perubahan kedua terhadap UUD 1945 dilakukan pada substansi yang meliputi pemerintahan daerah, wilayah negara, warganegara dan penduduk, hak asasi manusia, pertahanan dan keamanan negara, bendera, bahasa, lambang negara dan lagu kebangsaan, serta DPR, khususnya tentang keanggotaan, fungsi, hak, maupun tentang cara pengisiannya. Berkaitan

tidak berarti tidak ada satupun anggota MPR yang keberadaannya diangkat sebagaimana yang terjadi sebelum amandemen, dimana anggota MPR yang besar dari unsur utusan daerah dan ABRI melalui proses pengangkatan bukan pemilihan.

Kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara terjadi perubahan yang mendasar, dimana setiap kebijakan presiden harus mendapat persetujuan atau sepengetahuan DPR. Dengan kata lain perubahan keempat ini “membatasi” kewenangan presiden yang sebelumnya “mutlak” menjadi kewenangan dalam pengawasan rakyat melalui wakilnya yaitu DPR.

Berdasarkan ketentuan-ketentuan yang terjadi pada perubahan terhadap UUD 1945 baik langsung ataupun tidak memberikan pengaruh terhadap sistem pemerintahan.

1) Konsep Negara Hukum

UUD 1945 pasca-amandemen mempertegas deklarasi dengan hukum, dari yang semula hanya ada didalam penjelasan, menjadi bagian dari batang tubuh UUD 1945.³⁵

Implementasi ketegasan konsep negara hukum Indonesia, adalah sistem pemilihan umum secara langsung oleh rakyat sehingga mereka bebas dalam menentukan sikap dan pendapatnya dalam pandangan Oemar Seno Adji pemilu yang bebas adalah fundamental bagi negara hukum. Karena melalui pemilu langsung akuntabilitas anggota parlemen semakin tinggi.

³⁵ Pasal 1 ayat (3) UUD Pasca -amandemen

2) Kedudukan Presiden

Sebagaimana diketahui sebelum terjadinya amandemen terhadap UUD 1945, kedudukan dan kekuasaan Presiden RI sangat dominan, lebih-lebih dari praktek penyelenggaraan negara. Parameter yang terlihat adalah dalam kurun waktu demokrasi terpimpin 1959 sampai 1967, MPR (S) yang menurut UUD merupakan lembaga tertinggi dikendalikan oleh Presiden. Sedangkan waktu 1967 sampai 1968, DPR yang menurut UUD 1945 dapat mengajukan usul inisiatif RUU, tidak dapat melakukannya. Sehingga dengan amandemen UUD 1945 kekuasaan presiden dikurangi dan hak legislasi dikembalikan ke DPR. Artinya Presiden tidak lagi memegang kekuasaan membentuk UU, tetapi hanya berhak mengajukan dan membahas RUU.

Dengan kata lain kekuasaan legislative dikembalikan kepada DPR. Lebih jauh untuk beberapa hal, khususnya yang berkaitan dengan isu regional, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dibentuk dan dilibatkan dalam proses legislasi.

Selain itu periodisasi lembaga kepresidenan dibatasi secara tegas. Seseorang hanya dapat dipilih sebagai presiden maksimal dalam dua kali periode jabatan.

3) Sistem Pemerintahan

UUD 1945 pasca amandemen menetapkan dengan jelas mengenai sistem presidensiil dalam sistem pemerintahan. Menurut Sri Soemantri, ciri-ciri sistem pemerintahan presidensiil dalam UUD 1945 pasca-amandemen antara lain: *Pertama*, Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu

pasangan serta secara langsung oleh rakyat; *Kedua*, Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR, karena lembaga ini tidak lagi sebagai pelaksanaan kedaulatan rakyat.

4) **Kedudukan MPR dan DPR**

Melalui amandemen UUD 1945, MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat tertinggi. Hal ini berimplikasi pada kewenangan MPR yang dahulu memiliki kedudukan strategis, melalui amandemen kewenangan menjadi : (1) mengubah dan menetapkan UUD; (2) Melantik Presiden atau Wakil Presiden; (3) Memberhentikan Presiden dan atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD 1945.

Mencermati amandemen UUD 194, memberikan implikasi DPR menjadi lembaga *supreme* diantara lembaga-lembaga negara yang ada. Dengan kondisi ini kedudukan DPR *heavy* dari pada DPD dan hegemoninya lebih dominan. Dalam proses legislasi DPR sebagai lembaga penentu kata putus dalam bentuk memberi persetujuan terhadap agenda kenegaraan.

BAB III
PRINSIP-PRINSIP PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN
DAERAH DALAM SEJARAH KETATANEGARAAN
REPUBLIK INDONESIA

A. Tinjauan Umum

Undang-Undang Dasar 1945 menganut dua pola pembagian kekuasaan negara, yaitu pembagian kekuasaan negara secara horizontal dan secara vertikal.

Berdasarkan pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menentukan "*Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk Republik*" ketentuan pasal 1 ayat (1) UUD 1945 ini adalah merupakan suatu kenyataan bahwa negara Indonesia yang di proklamasikan pada tanggal 17 Agustus 1945 adalah negara kesatuan.

Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih mengatakan :

Disebut negara kesatuan apabila kekuasaan Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan Pemerintahan Pusat merupakan *kekuasaan yang menonjol* dalam negara, dan tidak ada *saingannya* dari *Badan Legislatif Pusat* dalam membentuk undang-undang. Kekuasaan Pemerintahan yang di daerah bersifat *derivatif* (tidak langsung) dan sering dalam bentuk *otonomi yang luas*³⁶.

³⁶ Moh. Kusnardi, et.al, *Ilmu Negara*, ctk. Pertama, Gaya Media Pratama, Jakarta, 1995, hlm, 195.

Dalam kegiatannya dengan desentralisasi Joniarto,³⁷ mengemukakan :

Dalam negara kesatuan semua urusan negara menjadi wewenang sepenuhnya dari pemerintah (Pusat)-nya. Kalau negara yang bersangkutan mempergunakan azas desentralisasi, dimana di daerah-daerah dibentuk pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri, kepadanya dapat diserahkan urusan-urusan tertentu untuk diurus sebagai rumah tangganya sendiri.

Pilihan pendiri negara atas bentuk negara kesatuan, membawa konsekuensi bahwa Indonesia tidak mempunyai daerah didalam lingkungannya yang *bersifat staat* juga, Pemerintah (pusat) adalah satu-satunya pemegang kekuasaan pemerintah.

Prinsip negara kesatuan tersebut jika dikaitkan dengan pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen) maupun perubahan kedua UUD 1945 Bab VI tentang pemerintahan daerah pasal 18 ayat (1), ide negara kesatuan sesungguhnya bukanlah sentralistik. Perubahan kedua pasal 18 ayat (1) menyatakan :

“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”.

Dengan rumusan yang tegas tersebut, melalui interpretasi gramatikal diketahui bahwa pembagian satuan-satuan pemerintahan daerah dalam negara kesatuan (dalam hal ini negara Kesatuan Republik Indonesia, disingkat NKRI) tersebut disusun secara bertingkat (hirarki), antara daerah provinsi dan kabupaten/ kota³⁸

³⁷ Joniarto, *Op...cit*, hlm. 35-36

³⁸ Yorgemes Derek Hegemur, “Pembagian Dana Otonomi Khusus Propinsi Papua antara daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota”, *Tesis*, Program Studi Ilmu Hukum Pasca Sarjana. Universitas Airlangga, Surabaya. 2005, hlm.1.

Masing-masing satuan pemerintahan daerah tersebut selanjutnya mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat 2) perubahan kedua UUD 1945. Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat (5) perubahan kedua UUD 1945, NKRI menganut prinsip otonomi seluas-luasnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

*Berdasarkan ketentuan Pasal 18 UUD 1945 sudah jelas bahwa Pemerintahan Daerah harus dilaksanakan berdasarkan sistem pemerintahan negara. Sejalan dengan hal tersebut menurut Soehino : Sistem pemerintahan daerah pada prinsipnya harus menyesuaikan diri dengan sistem Pemerintahan Pusat, yang pada umumnya sistem tersebut telah ditegaskan dalam UUD sepanjang negara itu mempunyai UUD*³⁹

Dari segi hukum tata negara khususnya teori bentuk negara otonomi adalah *subsistem* dari negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*). Otonomi adalah fenomena negara kesatuan. Segala pengertian (*begrip*) dan isi (*materie*) otonomi adalah pengertian dan isi otonomi⁴⁰. Selanjutnya dikemukakan bahwa berdasarkan landas batas tersebut dikembangkanlah berbagai aturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi.⁴¹

Berdasarkan *doktrin*, pada suatu negara kesatuan kekuasaan pemerintahan adalah wewenang Pemerintahan Pusat, yang diselenggarakan berdasarkan *asas sentralisasi* dan *asas desentralisasi*. Namun demikian **Muhsan** mengakui bahwa kedua sistem tersebut

³⁹ Soehino, *Op...cit*, hlm.1.

⁴⁰ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945: Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaan*, ctk. Pertama, Uniska, Karawang, 1983, hlm.1.

⁴¹ *Ibid*, hlm. 2-3.

hanyalah terbatas sebagai model, sebab secara empiris tidak satupun negara yang secara ekstrem pemerintahannya bersifat sentralistis, ataupun sepenuhnya bersifat desentralisasi.

1. Asas Sentralisasi

Sentralisasi merupakan suatu konsekuensi dari suatu pilihan terhadap negara kesatuan. Dengan kata lain bahwa konsepsi dasar pemerintahan dalam negara kesatuan adalah merupakan suatu rancangan yang harus dibangun di atas pondasi sentralisasi. Jika mengacu pada pola pembagian kekuasaan negara secara horizontal menurut UUD 1945, jelas bahwa seluruh kekuasaan negara telah terbagi habis pada semua organ utama negara di tingkat pusat.

Dengan demikian, maka semua penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan dilakukan/digerakkan dari pusat kekuasaan, sebagaimana dapat dipahami bahwa dalam sistem sentralisasi semua kewenangan ada pada Pemerintah Pusat.

Dalam perkembangan, seiring lahirnya paham negara modern, dimana negara harus turut serta dalam pergaulan sosial ekonomi warganya, menyebabkan tugas-tugas pemerintahan negara semakin bertambah luas dan berat. Model pemerintahan yang sentralistik dengan beban tugas pemerintahan yang semakin luas tidak dapat dilaksanakan secara maksimal oleh Pemerintahan Pusat dalam suatu wilayah yang sangat luas.

Di samping Pemerintah Pusat juga tidak dapat memahami secara mendalam mengenai kebutuhan suatu daerah yang didiami oleh

berbagai suku, agama, dan kebudayaan yang berbeda-beda, oleh karena itu penyelenggaraan pemerintahan dengan model sentralisasi secara mutlak tidak dapat dilakukan. Penyelenggaraan sentralistik kemudian dilakukan melalui *asas dekonsentrasi*.

1. 2. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi menurut *Instituut voor Bestuurswetenschappen* dalam laporan penelitian tentang organisasi pemerintahan 1975 (*Onderzoek naar de bestuurlijke organisatie*) seperti dikutip Philipus M. Hadjon;⁴²

“Dekonsentrasi adalah penugasan kepada pejabat atau dinas-dinas yang mempunyai hubungan hirarki dalam suatu badan pemerintahan untuk mengurus tugas-tugas tertentu yang disertai hak untuk mengatur dan membuat keputusan dalam masalah-masalah tertentu, pertanggungjawaban terakhir tetap pada badan pemerintahan yang bersangkutan.”

Menurut Bagir Manan,⁴³ dekonsentrasi hanya bersangkutan dengan penyelenggaraan administrasi negara, karena itu bersifat kepegawaian (*ambtelijk*). Kehadiran dekonsentrasi semata-mata untuk “melancarkan” penyelenggaraan pemerintahan sentral di Daerah.

Berdasarkan pendapat di atas, maka pada dasarnya dekonsentrasi itu dilaksanakan untuk memudahkan tugas-tugas Pemerintah (Pusat) yang diselenggarakan di Daerah. Oleh karena itu menurut Bagir Manan;

⁴² Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1993, hlm. 112.

⁴³ Bagir Manan, *Op...cit*, hlm. 61.

Dekonsentrasi adalah unsur sentralisasi. Karena semata-mata “*ambelijk*” maka dekonsentrasi dalam ilmu hukum terletak dalam lingkungan Hukum Administrasi Negara (*Administratiefrecht* bukan *Staatrecht*).⁴⁴

Dekonsentrasi berdasarkan ketentuan Pasal 1 huruf f UU No. 5 Tahun 1974 adalah pelimpahan kewenangan dari Pemerintah atau kepala *instansi vertikal* tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat di daerahnya. Sedangkan dalam Pasal 1 huruf h UU No. 22 tahun 1999 dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau perangkat Pusat di Daerah.

Makna dekonsentrasi dalam UU No. 5 tahun 1974 menunjukkan betapa banyaknya organ Pemerintah (Pusat) yang ada di daerah. Dalam redaksi yang agak berbeda berdasarkan Pasal 1 angka 8 UU No. 32 Tahun 2004 dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Berkaitan dengan asas dekonsentrasi, persoalan kemudian yang timbul dalam dekonsentrasi adalah figur *kewenangan* yang dimiliki oleh organ Pusat yang ada di Daerah. Apakah organ Pusat yang di daerah itu bertindak berdasarkan suatu *delegasi wewenang*-, *mandat*-, ataukah *atribusi wewenang*?

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 62.

1.2.1. Delegasi

Pengertian delegasi menurut Philipus M. Hadjon,⁴⁵ dengan mengutip Pasal 10:3 *AWB*, “delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat “*besluit*”) oleh pejabat pemerintahan (Pejabat TUN) kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut.”

J.B.f M, Ten Berge mengemukakan syarat-syarat delegasi sebagai berikut:

- a) Delegasi harus *defenitif*, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b) Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d) Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e) Peraturan kebijakan (*bleidsregel*), artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.⁴⁶

Berdasarkan ketentuan di atas, dapat diketahui bahwa organ Pemerintah Pusat yang melaksanakan tugas pemerintahan di daerah bertindak tidak berdasarkan pada suatu delegasi wewenang karena organ

⁴⁵ Philipus M. Hadjon, “Tentang Wewenang”, *Jurnal Yuridika*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga No. 5 dan 6 Tahun XII, September 1997, hlm. L.

⁴⁶ *Ibid.*

Pemerintah Pusat dengan organ Pemerintah Pusat yang di Daerah terdapat hubungan hirarki.⁴⁷

1.2.2. Mandat

Philipus M. Hadjon,⁴⁸ mengemukakan bahwa:

“Mandat merupakan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a.n pejabat TUN yang memberi mandat. Keputusan itu merupakan keputusan pejabat TUN yang memberi mandat. Dengan demikian tanggung jawab dan tanggung gugat tetap ada pada pemberi mandat”.

Dalam mandat ini juga tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalih-tangan kewenangan.

Dengan mendasarkan pada pengertian dekonsentrasi sebagai “*pelimpahan wewenang dari pemerintah*”, maka dengan pengertian yang demikian berarti wewenang yang dimiliki oleh organ Pusat di Daerah yang melaksanakan tugas-tugas *dekonsentrasi* adalah *bukan suatu mandat*.

1.2.3. Atribusi

Dalam suatu dekonsentrasi tidak terdapat pembentukan lembaga baru yang terpisah dari organ Pemerintah Pusat. Artinya dalam dekonsentrasi, lembaga yang melaksanakan tugas-tugas dekonsentrasi adalah merupakan unsur Pemerintah Pusat.

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 7.

Bagir Manan mengemukakan bahwa:⁴⁹

“Pengaturan dekonsentrasi, dengan demikian inheren dalam wewenang administrasi negara. Pengaturan dekonsentrasi baru menjadi wewenang pembentuk undang-undang apabila administrasi negara bermaksud “mengalihkan” wewenang pada badan-badan di luar administrasi negara yang bersangkutan.”

Berdasarkan pendapat tersebut di atas diketahui bahwa penyelenggaraan pemerintahan dengan pola sentralisasi belum ada suatu pembagian wewenang pemerintahan antara Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah.

2. Asas Desentralisasi

Desentralisasi pada dasarnya terjadi setelah sentralisasi melalui asas dekonsentrasi tidak dapat melaksanakan tugas pemerintahan secara baik dalam arti pemerintahan gagal dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Suatu pemerintahan yang mampu mengakomodasikan unsur-unsur yang bersifat kedaerahan berdasarkan aspirasi masyarakat daerah. Oleh karena itu urusan pemerintahan yang merupakan wewenang Pemerintah (Pusat) sebagian harus diserahkan kepada organ negara lain yang ada di daerah (Pemerintah Daerah), untuk diurus sebagai rumah tangganya. Proses penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada Daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya inilah yang disebut desentralisasi.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Bagir Manan, *Op...cit.*, hlm. 62.

Philipus M. Hadjon,⁵⁰ mengemukakan:

“Desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah diserahi dan dibiarkan mengatur dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan”.

Berkaitan dengan tujuan desentralisasi, **Bagir Manan,**⁵¹ mengemukakan:

“Ditinjau dari sudut penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi antara lain bertujuan “meringankan” beban pekerjaan Pusat. Dengan desentralisasi berbagai tugas dan pekerjaan dialihkan kepada Daerah, Pusat, dengan demikian dapat lebih memusatkan perhatian pada hal-hal yang bersangkutan dengan kepentingan nasional atau negara secara keseluruhan. Pusat tidak perlu mempunyai aparat sendiri di daerah kecuali dalam batas-batas yang diperlukan. namun demikian, tidaklah berarti dalam lingkungan desentralisasi tidak boleh ada fungsi dekonsentrasi”.

Berdasarkan pendapat tersebut dapatlah disimpulkan bahwa antara desentralisasi dan dekonsentrasi bukanlah suatu pilihan tetapi sesuatu yang harus ada (dapat dilaksanakan secara bersamaan dalam penyelenggaraan pemerintahan pada suatu negara kesatuan).

Baik desentralisasi maupun merupakan ciri suatu negara bangsa dan keduanya berangkat dari suatu titik awal yang sentralistik, sebagaimana dikemukakan oleh **Herbert H. Werlin,**⁵² bahwa sesungguhnya desentralisasi tidak terjadi tanpa sentralisasi.

⁵⁰ Philipus M. Hadjon, et.al., Pengantar Hukum ..., *Op...cit.*, hlm. 111.

⁵¹ Bagir Manan, *Perjalanan ...*, *Op...cit.*, hlm. 62-63.

⁵² *Ibid*, hlm. 2.

Berdasarkan pemikiran para ahli tersebut di atas, maka antara desentralisasi dan dekonsentrasi memiliki persamaan, namun terdapat perbedaan. Penyelenggaraan dekonsentrasi dilaksanakan dalam area hukum administrasi sehingga antara organ pemerintah yang ada di Pusat dengan pemerintah yang menyelenggarakan dekonsentrasi di *Daerah* terdapat suatu hubungan hirarki.

Dalam hubungan yang demikian itu, tidak ada suatu penyerahan wewenang. Penyelenggaraan pemerintahan dekonsentrasi hanya merupakan pelaksana dari kebijakan yang telah ditetapkan dari Pusat. Hal ini berarti bahwa *dekonsentrasi adalah unsur sentralisasi*

Berbeda dengan dekonsentrasi, desentralisasi berangkat dari, saat mana sentralisasi tidak mampu lagi menyesuaikan dengan kondisi suatu negara kesatuan yang memiliki wilayah yang luas dengan jumlah penduduk yang besar, yang terdiri dari berbagai suku, adat istiadat, dan agama.

Dengan kondisi demikian sentralisasi menghadapi tantangan berupa tuntutan-tuntutan daerah karena pemerintahan yang sentralistik dilaksanakan berdasarkan kebijakan pusat. Konsekuensi dari luas wilayah, keragaman suku, adat istiadat, dan agama adalah daerah memiliki kebutuhan dan kepentingan yang berbeda-beda sehingga diperlukan suatu pemerintahan yang mampu mengakomodasi kepentingan yang berbeda setiap daerah.

Pemerintah yang sentralistik tidak mampu secara bersamaan mengakomodasi berbagai kepentingan yang berbeda-beda, sehingga kepada daerah harus diberi wewenang untuk mengurus kebutuhan dan kepentingannya itu menjadi urusan rumah tangganya.

Tujuan desentralisasi agar penyelenggaraan pemerintahan di daerah lebih disesuaikan dengan keadaan daerah masing-masing.⁵³ Dalam rangka desentralisasi dibentuk Daerah Otonom.

Desentralisasi daerah otonom berada di luar hirarki organisasi pemerintahan pusat. Desentralisasi menunjukkan pola hubungan kewenangan antara organisasi, dan bukan pola hubungan kewenangan intra organisasi.⁵⁴

Berkaitan dengan hal tersebut, **Joniarto** mengemukakan tiga elemen pokok dalam desentralisasi: *Pertama*, pembentukan organisasi pemerintahan Daerah Otonom; *Kedua*, pembagian wilayah negara menjadi Daerah Otonom, dan *Ketiga*, penyerahan wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan kepada Daerah Otonom.⁵⁵ Dalam Negara kesatuan, kedua aktivitas tersebut dilakukan oleh Pemerintah melalui proses hukum.⁵⁶ Dengan kata lain bahwa dalam proses desentralisasi adalah wewenang Pemerintah Pusat.

⁵³ Joniarto, *Op...cit.*, hlm. 13

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ *Ibid.*, hlm. 16.

⁵⁶ Bhenyamin Hoessein, "Pembagian Kewenangan Antara Pusat dan Daerah", *Makalah*, disampaikan pada Semiloka, Rekonstruksi Politik Hukum Otonomi Daerah yang Berbasis pada Kemandirian dan Demokratisasi di Daerah. Malang, 18-20 Februari, 2006.

Adapun proses penyerahan wewenang, kepada daerah dalam UU Pemerintahan Daerah yang pernah berlaku dapat dilakukan melalui dua cara:

- 1) Penyerahan penuh, artinya baik tentang asas-asasnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang caranya menjalankan kewajibannya (pekerjaan) yang diserahkan itu, diserahkan semuanya kepada Daerah (hak otonom), dan
- 2) Penyerahan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai caranya menjalankan saja, sedangkan asas-asasnya (prinsip-prinsipnya) ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sendiri (hak *medebewind*).

Dengan terbentuknya Daerah Otonom dan terjadinya penyerahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Daerah Otonom, tidak berarti bahwa Daerah Otonom sudah terlepas dari *pengawasan* Pemerintah Pusat. Pemerintah Pusat tetap memiliki akses untuk melakukan pengawasan dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah. Pengawasan merupakan "*pengikat*" kesatuan, agar bandul kebebasan berotonomi tidak bergerak begitu jauh sehingga mengurangi bahkan mengancam kesatuan.

Pada desentralisasi pembagian kewenangan antara Pusat dan Daerah tidak ditentukan oleh sifat urusan, lebih ditujukan pada manfaat. Apakah suatu urusan lebih bermanfaat jika diurus oleh Pusat atau diserahkan kepada Daerah."⁵⁷ Terkait dengan itu pula, selain urusan-urusan yang dikecualikan yaitu urusan-urusan yang tidak boleh diserahkan kepada daerah, **Bagir Manan** mengemukakan:

⁵⁷ Bagir Manan, *Perjalanan ...*, Op...cit., hlm.59.

“..., tidak ada jenis urusan pemerintahan yang secara lengkap dan alami adalah urusan pusat dan daerah. Suatu urusan pemerintahan setiap saat dapat bergeser dari urusan Daerah menjadi urusan Pusat atau sebaliknya.”⁵⁸

Dalam keadaan demikian, harus dikembangkan berbagai aturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan berotonomi.⁵⁹

B. Pemerintanan Daerah Dalam Perspektif Sejarah

1. Otonomi Daerah Berdasarkan UU No. I Tahun 1945

Keinginan untuk menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berdasarkan UUD 1945 segera diwujudkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Pada tanggal 19 Agustus 1945, PPKI menetapkan untuk sementara membagi daerah Indonesia dalam 8 provinsi.

Menurut Bagir Manan:

“Penetapan PPKI pada tanggal 19 Agustus 1945 belum dalam kerangka melaksanakan desentralisasi. Dengan perkataan lain, belum dalam rangka melaksanakan UUD 1945, Pasal 18. Pembentukan pemerintahan di tingkat Daerah semata-mata bertujuan: *Pertama*, mengisi kekosongan pemerintahan yang ditinggalkan pemerintahan pendudukan tentara Jepang atau karena tidak dipatuhi oleh rakyat Indonesia yang merdeka dan berdaulat; *Kedua*, untuk sesegera mungkin melengkapi susunan pemerintahan RI sampai ke daerah-daerah. Dengan demikian kehadiran RI yang merdeka dan berdaulat menjadi tampak nyata sampai ke daerah-daerah.”⁶⁰

⁵⁸ *Ibid*, hlm.55.

⁵⁹ *Ibid*, hlm.2-3.

⁶⁰ Bagir Manan, “*Hubungan Antara..., Op...cit*, hlm.182-183.

Pada tanggal 16 Oktober 1945, dikeluarkan Maklumat Wakil Presiden No. X tentang Pemberian Kekuasaan Legislatif kepada Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), Dalam diktum Maklumat itu menyatakan:

Bahwa Komite Nasional Indonesia Pusat, sebelum terbentuknya majelis permusyawaratan rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat di serahi kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan Garis-Garis Besar Haluan Negara serta menyetujui bahwa pekerjaan Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubung dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih diantara mereka dan yang bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat.

Pada tanggal 20 Oktober 1945, Badan Pekerja Komite Nasional Pusat mengeluarkan penjelasan tentang kedudukan; kewajiban dan kekuasaan Badan Pekerja. Dalam penjelasan bagian b tersebut dikemukakan mengenai kedudukan Komite Nasional Daerah (KND) sebagai berikut: Kedudukan Komite Nasional Daerah akan lekas diurus oleh pemerintah Pusat.

Kedudukan dan tugas KND mengikuti keadaan di Pusat. Oleh karena itu pekerjaan KND dalam membentuk Pemerintah Daerah adalah sama seperti KNP.⁶¹ Untuk keperluan ini, dikeluarkan UU No. 1 tahun

⁶¹ The Liang Gie, Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Indonesia, ctk. Pertama, Karya Kencana, Yogyakarta, 1977, hlm. 18.

1945 tanggal 23 November 1945 (dimuat dalam Berita Republik Indonesia tahun II No. 7, 15 Februari 1946, p. 56).⁶²

UU No. 1 tahun 1945 terdiri dari 6 pasal. Pasal 2 menegaskan kedudukan KND menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD):

Komite Nasional Daerah menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya, asal tidak bertentangan dengan peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas dari padanya.

Perkataan mengatur rumah tangga daerahnya ini lazimnya diterjemahkan dengan perkataan otonomi. Otonomi berdasarkan UU No. 1 Tahun 1945, diselenggarakan pada daerah Karesidenan, kabupaten dan kota. UU No. 1 Tahun 1945 menghapus KND pada Provinsi, sehingga tidak memungkinkan Provinsi berfungsi sebagai satuan Pemerintahan Otonom. Karena keberadaan KND sebagai DPRD sementara yang memungkinkan penyelenggaraan Pemerintahan Otonom.

Otonomi yang diberikan kepada daerah adalah otonomi Indonesia yang berdasarkan kedaulatan rakyat. Menurut **The Liang Gie**, otonomi Indonesia lebih luas dari otonomi Belanda, artinya dalam pasal ini (Pasal 2) hanya ada pembatasan: asal tidak bertentangan dengan peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah yang lebih luas dari padanya.⁶³

⁶² *Ibid.*

⁶³ The Liang Gie, *Kumpulan Pembahasan..... Op... cit.*, hlm.29

Hal ini dapat diartikan, dalam kaitannya dengan sistem rumah tangga, bahwa UU No. 1 tahun 1945 ini menganut sistem rumah tangga formil. Penyelenggaraan otonomi pada daerah Karesidenan, Kabupaten dan Kota diselenggarakan bersama-sama antara KND dan kepada Daerah. Kepala Daerah (Presiden, Bupati dan Walikota) adalah pejabat pemerintah yang diangkat oleh Pemerintah Pusat.

Mereka masing-masing menurut berbagai peraturan yang berlaku mempunyai tugas menjalankan wewenang Pemerintah Pusat di dalam lingkungan wilayah jabatannya. Oleh karena itu Pemerintahan Daerah berdasarkan UU No. 1 tahun 1945, tiada batas yang tegas antara wewenang daerah berdasarkan otonominya dan wewenang yang dijalankan oleh Kepala Daerah dalam rangka dekonsentrasi.⁶⁴

2. Otonomi Daerah Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1948

Konsideran Menimbang UU No. 22 tahun 1948, menentukan: Bahwa perlu ditetapkan undang-undang berdasarkan Pasal 18 Undang Undang Dasar, yang menetapkan pokok-pokok tentang pemerintahan sendiri di daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Berdasarkan konsideran tersebut di atas dapat diketahui bahwa maksud undang-undang ini adalah mengatur pemerintahan lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam Undang-undang ini lebih

⁶⁴ *Ibid*, hlm. 25-26.

menampilkan pemerintahan yang demokratis sebagai cerminan keinginan daerah untuk memiliki kewenangan yang luas untuk mengatur daerahnya masing-masing.

Penyelenggaraan Pemerintah Daerah berdasarkan UU No. 22 tahun 1948, daerah memiliki dua macam kekuasaan yaitu otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*). Kekuasaan mana yang diserahkan kepada Pemerintah Daerah dilakukan melalui dua bentuk yaitu:

- 1) Penyerahan penuh, artinya baik tentang asasnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang caranya menjalankan kewajiban (pekerjaan) yang diserahkan itu, diserahkan semuanya kepada daerah (hak otonom) dan;
- 2) Penyerahan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai caranya menjalankan saja, sedang prinsip-prinsipnya (asas-asasnya) ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sendiri.

Walaupun undang-undang ini menganut sistem rumah tangga materiil tetapi mengandung otonomi seluas luasnya. Makna otonomi seluas-luasnya bukan dalam pengertian formal yaitu berhak atas inisiatif menambah urusan berdasarkan kepentingan daerah (kuantitatif tetapi lebih diartikan bahwa wewenang itu bulat dan utuh dalam melaksanakan suatu urusan pemerintahan yang telah diserahkan (kualitatif).

Satu hal yang penting, bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan asas desentralisasi dalam UU No. 22 tahun 1948 adalah bahwa kewenangan daerah itu tetap merupakan suatu urusan yang telah diserahkan oleh pemerintah Pusat.⁶⁵

⁶⁵ Surahman, "Pembagian Kewenangan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999", *Tesis*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya, 2001, hlm.101.

3. Otonomi Daerah Berdasarkan UU No. 18 Tahun 1965

Berdasarkan dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, UUD 1945 berlaku kembali. Dengan berlakunya kembali UUD 1945 maka penyelenggaraan pemerintahan harus melaksanakan sesuai dengan semangat dan isi UUD 1945. penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebelum Dekrit Presiden dilaksanakan berdasarkan UU No. 1 Tahun 1957 yang dibuat berdasarkan UUDS 1950, untuk menyesuaikan semangat dan isi UUD 1945 maka dikeluarkan Penetapan presiden (Penpres) No. 6 Tahun 1959 yang kemudian disempurnakan dengan Penpres No. 5 Tahun 1960.

Penyelenggaraan otonomi berdasarkan UU No. 1 tahun 1957 tetap dipertahankan yaitu memberikan otonomi seluas-luasnya kepada daerah dan sistem ruang tangga nyata. Perubahan yang mendasar terjadi adalah membubarkan DPR hasil Pemilu, dan mengganti dengan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong (DPR-GR). Seluruh anggota DPR-GR diangkat serta diketahui oleh Kepala Daerah karena Jabatannya (Pasal 9 ayat (3) Penpres No. 5 Tahun 1960).⁶⁶

Walaupun Penpres No. 6 tahun 1959 dan Penpres No. 5 Tahun 1960 telah menyesuaikan UU No. 1 tahun 1957 dengan kehendak UUD 1945, tetapi secara formal Pasal 18 UUD 1945 menghendaki agar

⁶⁶ B. Hestu Cipto Handoyo, *Otonomi Daerah Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah, Pokok-Pokok Pikiran Menuju Reformasi Hukum di Bidang Pemerintahan Daerah*, ctk. Pertama, Universitas Atma Jaya, Jakarta, 1998, hlm. 81.

Pemerintahan Daerah diatur dengan Undang-undang. Ralisasinya, ditetapkan UU No. 18 tahun 1965.⁶⁷

UU No. 18 tahun 1965 secara keseluruhan meneruskan politik otonomi yang telah diatur dalam Penpres No. 6 tahun 1959 dan Penpres No. 5 Tahun 1960 kecuali mengenai hubungan kepala Daerah dan DPRD. Kepala Daerah tidak lagi karena jabatannya adalah Ketua DPRD, tetapi Ketua DPRD dalam menjalankan tugasnya bertanggungjawab kepada Kepala. Daerah.⁶⁸

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dikemukakan bahwa penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan UU No. 18 tahun 1965 adalah asas desentralisasi yang bersendikan sistem rumah tangga nyata. Hal ini berarti pula bahwa desentralisasi dalam UU No. 18 tahun 1965 adalah suatu penyerahan.

4. Otonomi Daerah Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini mengatur sekaligus Daerah Otonom dan Wilayah Administratif. Dalam penjelasan Umum angka 2 UU No. 5 Tahun 1974 dinyatakan:

“Adanya Pemerintah Daerah yang bersifat otonom adalah sebagai konsekuensi dilaksanakannya asas desentralisasi, yakni asas penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah Pusat atau Daerah Otonomi tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangga sendiri. Sedangkan wilayah administrasi sebagai konsekuensi dilaksanakannya asas dekonsentrasi.”

⁶⁷ Bagir Manan, *Perjalanan...*, *Op...cit*, hlm. 32.

⁶⁸ *Ibid*, hlm, 33.

Penjelasan Umum UU No. 5 tahun 1974 juga menegaskan tujuan pemberian otonomi kepada daerah, yaitu:

- a) Agar daerah yang bersangkutan dapat mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri;
- b) Untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna, penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan;
- c) Memberikan wewenang kepada daerah untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya.

UU No. 5 tahun 1974 ini melaksanakan prinsip-prinsip pokok yang telah digariskan dalam ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IV/MPR/1973 tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah sebagai berikut:

“Dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok Negara, dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan Bangsa maka hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan, diserahkan pada pelaksanaan Otonomi Daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan daerah dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi.”⁶⁹

Berdasarkan ketentuan tersebut terlihat bahwa dalam UU No. 5 tahun 1974, prinsip penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilakukan berdasarkan otonomi nyata dan bertanggung jawab. Undang-undang ini tidak lagi menggunakan otonomi nyata (riil) dan seluas-luasnya, hal ini disebabkan karena prinsip otonomi nyata dan seluas-luasnya dianggap dapat menimbulkan kecenderungan yang dapat membahayakan keutuhan negara kesatuan.⁷⁰

⁶⁹ Moh. Kusnardi, *et. al*, *Pengantar Hukum...*, *Op...cit*, 1983, hlm. 279.

⁷⁰ Lihat Penjelasan Umum huruf e UU No. 5 Tahun 1974

Kekhawatiran mengenai otonomi seluas-luasnya menurut **Bagir Manan** lebih disebabkan oleh persepsi yang kurang tepat persepsi yang kurang ini timbul karena dua hal:

Pertama; Pandangan bahwa urusan itu mempunyai jumlah (kuantitas) tertentu. Pendekatan kuantitas mengenai urusan pemerintahan tidaklah begitu tepat bahkan menyesatkan. Kemampuan untuk menjalankan kekuasaan secara efektif tidaklah ditentukan oleh kuantitas tetapi kualitas.

Kedua; Pandangan seolah-olah otonomi luas dapat berjalan tanpa batas atau tanpa tanggung jawab. Telah disebutkan bahwa otonomi adalah pranata Negara Kesatuan. Keluasan dan keleluasaan otonomi tidak mungkin melampaui prinsip negara kesatuan. Kalau prinsip tersebut dilampaui, bukan saja tidak ada lagi negara kesatuan tetapi juga tidak ada lagi otonomi.⁷¹

Sistem rumah tangga nyata adalah dasar untuk melaksanakan otonomi luas, oleh karena itu menurut **Bagir Manan**, sistem rumah tangga nyata tidak mungkin dipisahkan dari pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah. Sistem rumah tangga nyata memuat konsep bahwa daerah diberi keleluasaan mengembangkan diri sesuai dengan kemampuannya. Dengan keleluasaan, kebebasan berinisiatif otonomi daerah akan selalu berkembang sesuai dengan kenyataan yang ada di daerah. Kesempatan berkembang inilah inti otonomi seluas-luasnya.⁷²

Penyelenggaraan otonomi nyata dan bertanggung jawab dalam UU No. 5 tahun 1974 lebih dimaksudkan pada keserasian antara kebijakan Pusat dan daerah, sebagaimana dapat dipahami dari penjelasan umum angka 1 huruf h bahwa:

⁷¹ Bagir Manan, *Perjalanan ..., Op...cit*, hlm.37.

⁷² *Ibid*

“Pemberian otonomi kepada daerah dilaksanakan bersama-sama dengan asas dekonsentrasi. Asas dekonsentrasi tidak lagi sekedar komplemen atau pelengkap terhadap asas desentralisasi, akan tetapi sama pentingnya dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah”.

Pengertian yang tercantum dalam UU No. 5 tahun 1974 mengartikan desentralisasi sebagai “penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah Tingkat atasnya Kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya.”

Menurut **Philipus M. Hadjon**, pengertian ini hanya terbatas pada otonomi dan tidak mengenai tugas pembantuan. Karena dalam tugas pembantuan tidak terdapat unsur penyerahan urusan kepada daerah. Dengan perkataan lain, desentralisasi diberi arti sempit oleh UU No. 5 Tahun 1974, dan tugas pembantuan merupakan asas tersendiri di samping desentralisasi.⁷³

Sejalan dengan apa yang dikemukakan di atas, Ateng Safrudin, mengemukakan bahwa, betapapun luasnya otonomi daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, tidak boleh mengakibatkan rusaknya hubungan antara Pemerintah Daerah dengan Pemerintah Pusat dari Negara Kesatuan.⁷⁴

Lebih lanjut dikemukakan bahwa penyerahan kewenangan kepada Daerah dapat diperluas tetapi dapat pula dipersempit oleh pemerintah

⁷³ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum...*, Op...cit, hlm, 111.

⁷⁴ Surahman, *Pembagian Kewenangan ...*, Op...cit., hlm.105.

Pusat dengan memperhatikan kepentingan nasional di satu pihak, dan memperhatikan kemampuan Daerah yang berkepentingan di lain pihak.⁷⁵

Kemungkinan-kemungkinan untuk memperluas dan mempersempit urusan pemerintahan pada daerah otonom menganut penyerahan secara bertahap sesuai dengan kemampuan dan keadaan masing-masing daerah, tidak secara integral, sehingga isi otonomi masing-masing daerah tidak perlu sama.⁷⁶

UU No. 5 tahun 1974 menentukan bahwa penambahan urusan pemerintahan kepada daerah ditetapkan dengan peraturan Pemerintah (Pasal 8 ayat 1) tetapi suatu urusan pemerintahan yang telah diserahkan dapat ditarik kembali (Pasal 9).

Menurut Amrah Muslimin, urusan-urusan yang telah diserahkan kepada Daerah dapat dicabut kembali setelah daerah-daerah diberi kesempatan tetapi tidak menunjukkan kekuatan dan kemampuan hidup dan daerah-daerah itu dapat dihapus sebagai daerah swatantra.⁷⁷

5. Otonomi Daerah Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999

Undang-Undang No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah daerah (LNRI Tahun 1999 No. 60, TLNRI No. 3839) disahkan pada tanggal 4 Mei 1999, dan berlaku mulai 1 Januari 2001.⁷⁸ Undang-undang ini menggantikan UU No. 5 tahun 1974 yang dalam masa berlakunya sangat

⁷⁵ *Ibid*

⁷⁶ Amrah Muslimin, *Op.cit*, hlm. 137.

⁷⁷ *Ibid*

⁷⁸ Pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1991 lebih awal dari yang ditentukan dalam Pasal 132 ayat (2).

menonjolkan pelaksanaan asas *dekonsentrasi* dari pada asas *desentralisasi*, sehingga praktik Pemerintah Daerah sangat sentralistik.

Kebijaksanaan Pemerintahan Daerah berdasarkan UU No. 22 tahun 1999 yaitu penyelenggaraan otonomi yang menekankan pada prinsip-prinsip *demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah*.⁷⁹

Untuk melaksanakan otonomi tersebut maka wilayah NKRI dibagi atas *Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten* dan *Daerah Kota* sebagai *Daerah Otonom* (Pasal 2 ayat 1). Daerah otonom masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain (Pasal 4 ayat 2). Pelaksanaan otonomi daerah yang *luas dan utuh* diletakkan pada daerah Kabupaten dan Daerah Kota, sedang otonomi Daerah Propinsi merupakan otonomi yang terbatas. Selain Daerah otonom yang ditentukan dalam pasal 2 ayat (1) tersebut di atas masih terdapat bentuk pemerintahan otonom yang disebut *Desa*.

Konsep Otonomi Daerah menurut Pasal 1 huruf h UU No. 22 Tahun 1999:

“Otonomi Daerah adalah kewenangan Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.”

Dengan pengertian yang demikian menurut Philipus M. Hadjon, dalam UU No. 22 Tahun 1999 isi *otonomi* adalah *kepentingan setempat bukan rumah tangga sendiri (ide federasi?)*.

Lahirnya UU No. 22 tahun 1999, ini bertujuan untuk melakukan perubahan terhadap sistem penyelenggaraan Pemerintahan daerah, dengan memberikan otonomi yang luas kepada Daerah. Menurut *Muchsan*, ada tiga sendi yang merupakan pilar otonomi yaitu: (1) *sharing of power* (pembagian kewenangan); (2) *distribution of income* (pembagian pendapatan); dan (3) *empowering* (kemandirian administrasi Pemerintahan Daerah).

Dalam pelaksanaan Otonomi Daerah yang seluas-luasnya berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999, terdapat tiga aspek utama yang ditonjolkan, yaitu:

- 1) Aspek Politis, desentralisasi ini dimaksudkan untuk mendemonstrasikan Pemerintah Daerah;
- 2) Aspek teknis, pelaksanaan desentralisasi ditujukan untuk memperoleh efisiensi dan efektivitas yang maksimal dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- 3) Aspek ekonomis, dengan pelaksanaan Otonomi Daerah seluas-luasnya diharapkan daerah dapat mengurus rumah tangganya sendiri, karena Daerah mempunyai kewenangan untuk menggati potensi daerah yang dapat menghasilkan, baik yang berupa sumber daya alam maupun sumber daya manusia.⁸⁰

Oleh karena itu UU No. 22 Tahun 1999 memiliki perbedaan dengan UU Pemerintahan Daerah sebelumnya, sebagaimana dikemukakan oleh *Afan Gaffar* bahwa ada beberapa ciri khas menonjol dari UU No. 22 Tahun 1999 yaitu:

- 1) Demokrasi dan demokratisasi, berkaitan dengan hal ini undang-undang ini mengatur mengenai: pertama, mengenai rekrutmen

⁷⁹ Baca lebih lengkap dalam Konsideran Bagian Menimbang UU No. 22 tahun 1999

⁸⁰ *Ibid*, hlm. 110-111.

pejabat pemerintahan daerah, dan kedua adalah proses legislasi di daerah;

- 2) Mendekatkan Pemerintahan dengan rakyat. UU ini menentukan bahwa Otonomi Daerah diletakkan secara utuh dan bulat pada Daerah Kabupaten dan Kota, bukan pada Provinsi;
- 3) Undang-undang ini menganut sistem otonomi luas dan nyata, dengan sistem ini Pemerintah Daerah berwenang untuk melakukan apa saja yang menyangkut penyelenggaraan pemerintahan selain yang dikecualikan dalam Pasal 7;
- 4) Undang-undang ini tidak menggunakan sistem otonomi bertingkat, sebagaimana yang dianut pada UU No. 5 tahun 1974 yang memiliki susunan daerah bertingkat (Daerah Tingkat I Propinsi dan Daerah Tingkat II Kabupaten/ Kotamadya);
- 5) *No Mandate without Funding*. Persoalan klasik yang selalu diperdebatkan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah keuangan Daerah. Pembuatan UU No. 22 tahun 1999 menyadari sehingga UU ini disertai dengan UU tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah (UU No. 25 Tahun 1999).⁸¹

Sementara berkaitan dengan visi otonomi daerah, menurut *Syaukani, et. al.*, merumuskan tiga ruang lingkup interaksinya yang utama:

- a) Bidang politik, yaitu sebagai sebuah proses untuk membuka ruang bagi lahirnya kepala pemerintahan daerah yang dipilih secara demokratis, memungkinkan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintah yang responsive;
- b) Bidang ekonomi, yaitu terbukanya peluang bagi pemerintah Daerah mengembangkan kebijakan regional dan lokal untuk mengoptimalkan pendayagunaan potensi ekonomi di daerah;
- c) Bidang sosial, yaitu menciptakan kemampuan masyarakat untuk merespon dinamika kehidupan di sekitarnya.⁸²

⁸¹ Afan Ghaffar, "Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan di masa Mendatang", *Wacana*, Jurnal Ilmu Sosial Transformasi Edisi 5 Tahun II, 2000, hlm. 110-111.

Berdasarkan visi ini, maka konsep dasar otonomi daerah yang kemudian melandasi lahirnya UU No. 22 Tahun 1999, meliputi: (1) penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintahan dalam hubungan domestik kepada daerah; (2) penggiatan peran DPRD sebagai representatif rakyat lokal dalam pemilihan dan penetapan kepala daerah; (3) pembangun tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur berkualitas tinggi dengan tingkat akseptabilitas yang tinggi pula; (4) peningkatan efektivitas fungsifungsi pelayanan eksekutif; (5) peningkatan efisiensi administratif keuangan daerah; dan (6) pengaturan pembagian sumber-sumber pendapatan daerah, pemberian keleluasaan kepada daerah dan optimalisasi upaya pemberdayaan masyarakat.⁸³

Berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah Nur *Rifah Masykur*, merumuskan delapan prinsip-prinsip utama pemberian otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana terdapat dalam UU No. 22 Tahun 1999, yaitu:

- 1) Penyelenggaraan otonomi dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, potensi dan keanekaragaman daerah;
- 2) Pelaksanaan otonomi didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggungjawab;
- 3) Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedangkan pada daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas;

⁸² Syaukani, et. al. dalam Tim ICCE UIN Syarif Hidayatullah, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta, 2003, hlm,156.

⁸³ *Ibid*, hlm, 159-160.

- 4) Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar-daerah;
- 5) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah kabupaten dan kota tidak lagi ada wilayah administrasi. Demikian pula di kawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah maupun pihak lain, seperti badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan daerah otonom;
- 6) Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik fungsi legislasi, fungsi pengawasan, maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- 7) Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah; dan
- 8) Pelaksanaan asas tugas pembantuan, yang mana dalam pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada Daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung-jawabkan kepada yang menugaskan.

C. Pemerintahan Daerah Menurut UU No. 32 Tahun 2004

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda) termuat dalam Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2004 Nomor 125 disahkan pada tanggal 15 Oktober 2004, dan berlaku mulai tanggal diundangkannya. UU Pemda ini menggantikan UU No. 22 Tahun 1999.

Kenyataannya, UU Pemda pada prinsipnya telah melakukan perubahan yang mendasar pada penyelenggaraan pemerintah daerah

yang megutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Hal-hal yang mendasar dalam UU Pemda adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran-serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD, serta mekanisme pemilihan Kepala Daerah yang lebih demokratis.⁸⁴

1. Otonomi Daerah

Otonomi daerah, menurut Pasal 1 angka 5 UU Nomor 32 Tahun 2004' tentang Pemerintahan Daerah (disingkat UU Pemda): *Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.*

Otonomi dalam konteks hubungan hirarki dikaitkan dengan pembagian kekuasaan secara vertikal, diartikan sebagai: Penyerahan kepada atau membiarkan setiap pemerintahan yang lebih rendah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu secara penuh baik mengenai asas-asas maupun cara menjalankannya (wewenang mengatur, mengurus asas dan cara menjalankannya).⁸⁵

Rumusan di atas dimaksudkan untuk memberikan perbedaan antara asas otonomi dan tugas pembantuan (*medebewind*), dalam menjalankan pemerintahan daerah. Pasal 1 angka 9 UU Pemda merumuskan tugas pembantuan sebagai:

⁸⁴ Titik Triwulan Tutik, "Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Sistem Pemilu Menurut Undang-Undang Dasar 1945", *Tesis*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2005. hlm. 54.

⁸⁵ Philipus M. Hadjon, et. al., *Pengantar Hukum...*, Op...cit, 2002, hlm.112.

“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.”

Harsono, menulis bahwa pada *medebewind*, penyerahan yang dilakukan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai caranya menjalankan saja, sedangkan prinsip-prinsipnya (asas-asasnya) ditetapkan pemerintah pusat sendiri.⁸⁶

Intisari (hakekat) pengertian otonomi daerah secara singkat dirumuskan oleh **Philipus M. Hadjon**: “Hakekat otonomi daerah: berasal dari unsur kebebasan (bukan kemerdekaan: *independence*; *onafhankelijkheid*-otonomi merupakan subsistem dari negara kesatuan.”⁸⁷

Pengertian otonomi seluas-luasnya tidak secara tegas diatur dalam UU Pemda. Namun demikian isi (wewenang) otonomi adalah urusan yang tidak diserahkan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (3) UU Pemda, yang meliputi bidang: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiscal nasional, dan agama.

Sebagai konsekuensi dari dipilihnya asas otonomi (daerah) dalam penyelenggaraan pemerintahan, Pemerintah Pusat melaksanakan desentralisasi kewenangan. Desentralisasi menurut rumusan Pasal 1 angka 7 UU Pemda adalah:

⁸⁶ Harsono, *Hukum Tata Negara: Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, ctk. Pertama, Liberty, Yogyakarta, 1992, hlm. 10.

⁸⁷ *Ibid*

“Penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Wewenang pemerintahan yang diserahkan kepada satuansatuan pemerintahan daerah untuk menjadi wewenang otonomi, dapat ditemukan dalam UU Pemda Bab III mengenai Pembagian Urusan Pemerintahan, Pasal 13 dan Pasal 14. Wewenang tersebut dibagi atas wewenang yang sifatnya wajib yang ditentukan secara limitative meliputi: 16 jenis urusan dan wewenang yang bersifat pilihan. Pasal 13, mengatur mengenai wewenang daerah provinsi sebanyak: 16 jenis urusan pemerintahan yang bersifat wajib, ditambah urusan pemerintahan yang bersifat pilihan. Sedangkan Pasal 14, mengatur mengenai wewenang daerah kabupaten/kota sebanyak: 16 jenis urusan pemerintahan yang bersifat wajib, ditambah urusan pemerintahan yang bersifat pilihan.

Urusan pemerintahan yang bersifat pilihan, dirumuskan sebagai urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan, yang disesuaikan dengan kondisi kekhasan, yang potensi unggulan daerah.

Pembagian satuan-satuan pemerintahan (daerah otonom) dalam hubungan hirarki merupakan konsekuensi logis bentuk negara kesatuan dan pada sisi yang lain membawa pula konsekuensi pada hubungan wewenang melalui jalur koordinasi dan pengawasan, di samping

pembinaan dan kerjasama. Konsekuensi dari adanya distribusi kekuasaan secara vertikal kepada satuan-satuan pemerintahan daerah (sebagai daerah otonom) dalam rangka desentralisasi terjadi pula distribusi pendapatan, yang diterima daerah sebagai pendapatan Daerah.

2. Otonomi Khusus

Momentum reformasi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (disingkat MPR-RI) mengamanatkan suatu koreksi terhadap berbagai penyimpangan pelaksanaan ideologi Pancasila dan ketentuan UUD 1945. Wujud nyata dari amanat MPRRI tersebut adalah pengaturan dan pembentukan otonomi khusus, sebagaimana termuat dalam:

- 1) Ketetapan MPR-RI No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara tahun 1999-2004, pada Bab IV huruf G mengenai Pembangunan Daerah dalam rangka 2 antara lain memuat kebijakan otonomi khusus bagi Aceh dan Irian Jaya; dan
- 2) Dalam salah satu bagian dari Ketetapan MPR-RI No. IV/MPR/ 2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Bagian III mengenai Rekomendasi.

Rumusan Tap MPR-RI No. IV/MPR/1999 menyatakan:

“... dalam rangka mengembangkan otonomi daerah dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta untuk menyelesaikan secara adil dan menyeluruh permasalahan di daerah yang memerlukan penanganan segera dan sungguh-sungguh, maka perlu ditempuh langkah-langkah sebagai berikut:

1. Daerah Istimewa Aceh:

- a) Mempertahankan integrasi bangsa di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menghargai kesetaraan dan keseragaman

sosial budaya masyarakat Aceh, melalui penetapan Daerah Istimewa Aceh sebagai daerah otonomi khusus yang diatur dengan undang-undang;

- b) Menyelesaikan kasus Aceh secara berkeadilan dan bermartabat dengan melakukan pengurusan dan pengadilan yang jujur bagi pelanggar hak asasi manusia, baik selama pemberlakuan Daerah operasi militer maupun pasca pemberlakuan daerah militer.

2. Irian Jaya:

- a) Mempertahankan integrasi bangsa di dalam wadah Negara kesatuan Republik Indonesia dengan tetap menghargai kesetaraan dan keseragaman sosial budaya masyarakat Irian Jaya melalui penetapan otonomi Khusus yang diatur dengan undang-undang;
- b) Menyelesaikan kasus pelanggaran hak asasi manusia di Irian Jaya melalui proses pengadilan yang jujur dan bermartabat.”

Adapun Ketetapan MPR-RI No. IV/MPR/2000 menetapkan:

“ ... undang-undang Otonomi Khusus Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya sesuai amanat Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat No. IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara tahun 1999-2004, agar dikeluarkan selambat-lambatnya 1 Mei 2001 dengan memperhatikan aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan ...”.

Dalam konteks nasional, kedua Ketetapan MPR-RI tersebut merupakan langkah penting dan mendasar peralihan praktek penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik kepada sistem desentralistik.

Situasi penyelenggaraan pemerintahan negara yang tidak sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945, yang mendasari lahirnya kedua Ketetapan MPR-RI tersebut, turut mengilhami lahirnya Pasal 18B UUD 1945 (Perubahan Kedua). Menurut Pasal 18B UUD 1945:

Ayat (1) : *Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.*

Ayat (2) : *Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang.*

2.1. Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam

Penetapan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam berkedudukan sebagai Daerah Otonomi Khusus, bermula dari pelanggaran Hak Asasi Manusia (HAM) di Aceh yang terjadi semasa maupun pasca Daerah Operasi Militer (disingkat DOM). Menurut B.J. Habibie:⁸⁸

Terhadap berbagai pelanggaran Hak Asasi Manusia yang mewarnai berbagai kasus yang terjadi semasa maupun pasca Daerah Operasi Militer, telah dilakukan langkah-langkah pengusutan dan tindakan secara menyeluruh. Pemerintah tidak pernah menutup mata terhadap pelanggaran-pelanggaran itu, baik yang menyangkut pelanggaran disiplin maupun yang menyangkut pelanggaran pidana, yang dilakukan oleh kedua belah pihak, baik oleh masyarakat maupun TNI/Polri.

Untuk lebih memastikan berbagai pelanggaran HAM di Aceh, Pemerintah membentuk Komisi Independen Pengusutan Tindak Kekerasan di Aceh (KIPTKA), sesuai dengan Keppres RI Nomor 88

⁸⁸ Lihat Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia terhadap Pemandangan Umum Fraksi-Fraksi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia di Depan Sidang umum MPR 17 Oktober 1999.

Tahun 1999 tanggal 30 Juli 1999. Selanjutnya ditindak lanjuti dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (disingkat UU Otsus NAD).

Kenyataannya, permasalahan otonomi Aceh semakin menjadi kompleks, ketika masalah domestik menjadi isu internasional. Terbukti ketika masalah Aceh diangkat dalam Nota Kesepahaman (*Memorandum of Understanding atau MoU*) di Helsinki, 15 Agustus 2005. Dalam pandangan *Muhammad Takdir*.⁸⁹

Jika jawaban Aceh sebagai masalah domestik diberikan sebelum penandatanganan di Helsinki, mungkin publik masih dapat menerimanya meski dengan kadar reka-rekaan yang tidak sama, tetapi kenyataannya kini, MoU Aceh telah membuka ruang bagi munculnya pengawasan asing dalam implementasi kesepakatan tersebut.

Dengan adanya MoU tersebut membuka peluang bagi pengawasan asing terhadap pelaksanaan pemerintahan khususnya pelaksanaan otonomi khusus di Aceh. Terbukti berdasarkan MoU memberikan justifikasi kepada *Aceh Monitoring Mission* (AMM) dan *Dispute Settlement*, sebagai tim monitor pelaksanaan perdamaian dan sekaligus jalannya pemerintahan (daerah) di Aceh.

Klausul yang mengatur AMM, yakni (5) *Establishment of the Aceh Monitoring Mission*. Pada bagian klausul (5.7) disebutkan bahwa

⁸⁹ Muhammad Takdir, *Internasionalisasi, MoU Aceh*, Kompas, Kamis 15 September 2005

“Tim Monitoring memiliki kebebasan yang tidak terbatas di Aceh. Hanya tugas-tugas yang tercantum dalam rumusan Nota Kesepahaman ini yang akan diterima oleh AMM. Para pihak tidak memiliki veto atas tindakan atau kontrol terhadap kegiatan operasional AMM.”

Menurut *Muhammad Takdir*⁹⁰, bahwa tampaknya, tugas dan wewenang AMM sangat besar dan cenderung tak terbatas. Karena tugas dan wewenang itu ternyata tidak semata-mata ditujukan pada pelucutan senjata GAM maupun pengawasan penarikan satuan TNI dan Polisi non-organik dari Aceh.

Pernyataan ini cukup relevan, karena selain tugas-tugas itu, disebutkan pula bahwa (5.2) tugas-tugas AMM adalah (c) *Memantau reintegrasi anggota-anggota GAM yang aktif dalam masyarakat; (d) Memantau situasi hak asasi manusia dan memberikan bantuan dalam bidang ini; (e) Memantau proses perubahan peraturan perundang-undangan; (f) Memutuskan kasus-kasus amnesty yang disengketakan; dan (g) Menyelediki dan memutuskan pengaduan dan tuduhan pelanggaran terhadap Nota Kesepahaman; ...*

Apalagi wewenang AMM seperti tertuang (5.2 butir e) mencerminkan bahwa tuntutan GAM yang menghendaki undang-undang maupun ketentuan peraturan lain dari pemerintah yang tidak sejalan dengan semangat MoU tersebut harus dapat segera disesuaikan.

⁹⁰ Ibid

Konstruksi MoU Aceh tersebut memperlihatkan banyak menyodorkan delicate hukum dengan ketentuan perundang-undangan nasional. Mulai masalah amnesty, ketentuan konsultasi dengan DPR RI dengan DPRD Provinsi NAD, masalah bendera, dan masih banyak lagi lainnya.

Berkaitan dengan itu, *Muhammad Takdir*⁹¹ mengatakan bahwa:

“Karena banyaknya banyaknya materi substansial MoU yang berkaitan langsung dengan pemerintahan negara, maka materi substansial MoU itu yang mesti disesuaikan dengan ketentuan undang-undang maupun peraturan pemerintah berkaitan dengan Aceh yang sudah lebih dahulu ada, termasuk Undang-Undang Nomor 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (disingkat UU Otsus NAD)”.

Komplikasi MoU Aceh dengan Undang-Undang Nomor 18 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (disingkat UU Otsus NAD), misalnya. Yang harus dipantau harmonisasinya oleh AMM tidak hanya soal bendera (1.1.5), tetapi juga partisipasi politik (1.2.6). Soal bendera yang selama ini diperkarakan PDI-Perjuangan, menjadi problem yang segera dibahas, walaupun dalam konteks pemerintah hal ini dianggap tidak bertentangan dengan UU Otsus NAD.

Dalam Pasal 8 ayat (1) UU Otsus NAD disebutkan bahwa:

“Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dapat menentukan lambang daerah, yang di dalamnya termasuk alam atau panji kemegahan, yang meneerminkan keistimewaan dan kekhususan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam “.

Dengan ketentuan seperti ini, sulit menerima kecenderungan GAM, khususnya elite GAM di luar negeri, yang masih sering menggunakan bendera berwarna merah berlambang bulan sabit dan bintang dalam beberapa kesempatan wawancara dengan media televisi Indonesia. Karena bagi, GAM, bendera berwarna merah berlambang bulan sabit dan bintang bukanlah lambang daerah Aceh ataupun panji kemegahan. Tetapi bendera itu merupakan simbol perlawanan GAM yang digunakan sejak lama.

Dengan demikian, jika kita melihatnya dengan kaca mata UU Otsus NAD, jawaban yang menyatakan bahwa bendera GAM tidak bertentangan dengan UU Otsus NAD bukanlah argumenasi yang cerdas.

Mengapa? Sebab, Pasal 8 ayat (2) UU Otsus NAD menegaskan bahwa, *“Lambang Daerah, yang di dalamnya termasuk alam sebagaimana dimaksud pada ayat (1), bukan merupakan simbol kedaulatan dan tidak diperlakukan sebagai bendeya kedaulatan di Propinsi Nanggroe Aceh Darussalam. “*

Klausul (1.2.6) MoU Aceh bahkan jelas menegaskan bahwa, *“... Anggota GAM tidak akan memakai seragam maupun bnenunjukkan emblem atau simbol militer setelah penandatanganan Nota Kesepahaman ini.”*

Partisipasi politik yang diatur dalam klausul (1.2.6), yakni, *“Partisipasi penuh semua orang Aceh dalam pemilihan lokal dan*

⁹¹ Ibid

nasional akan dijamin sesuai dengan konstitusi Republik Indonesia,” kelihatan sulit diimplementasikan. Khususnya bagi banyak pemimpin politik GAM di luar negeri yang telah menjadi warga negara asing seperti Malik Mahmud atau Zainin Abdullah.

2.2. Otonomi Khusus Papua

Penetapan Provinsi Papua dengan status otonomi khusus berakar dari semangat memisahkan diri dari NKRI, disamping praktek penyelenggaraan pemerintahan yang mengabaikan aspirasi masyarakat setempat (sentralistik). Kekeliruan yang dilakukan penyelenggaraan negara tersebut telah menimbulkan konflik yang mengarah kepada gejala terjadinya disintegrasi bangsa.

Kenyataan ini seperti apa yang dikatakan oleh M. *Sofyan Pulungan*,

bahwa:

“Kedua ketetapan MPR-RI apabila dikaitkan dengan Pasal 18B UUD 1945, disamping mempunyai makna politis untuk meredam tuntutan pemisahan diri, sedangkan secara yuridis merupakan landasan lahirnya Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (disingkat UU Otsus Papua), yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2001 Nomor 35 tanggal 21 November 2001. UU Otsus Papua sekaligus merupakan dasar hukum perubahan nama Provinsi Irian Jaya menjadi Provinsi Papua”.⁹²

⁹² Provinsi Papua untuk pertama kali dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 1/Pnps/1962 tentang Pembentukan Provinsi Irian Barat Bentuk Baru serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1969 tentang Pembentukan Provinsi Otonom Irian Barat dan Kabupaten-Kabupaten Otonom di Provinsi Irian Barat, (LN Tahun 1969 Nomor 47, TLN Nomor 2907). Selanjutnya nama Provinsi Irian Barat digantikan menjadi Provinsi Irian Jaya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1973 (LN Tahun 1973 Nomor 9, TLN Nomor 2997). Kemudian berdasarkan aspirasi masyarakat Papua, nama Irian Jaya diganti menjadi Papua yang dituangkan dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Irian Jaya Nomor 7/DPRD/2000 tentang Pengembalian Nama Irian Jaya menjadi Papua. Atas dasar aspirasi tersebut, nama Papua secara resmi dipakai dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Otsus Papua). www.h/ttp://Propil Papua, diakses, Tanggal, 25 Mei 2007. Jam, 21.15.Wib.

UU Otsus Papua merupakan solusi penyelesaian masalah Papua yang elegan, walaupun belum dapat dikatakan sebagai penyelesaian secara tuntas.

Menurut *Tim Bentukan Gubernur Provinsi Papua Jayapura* (Pokok-Pokok yang Melatarbelakangi Penyusunan Rancangan Rancangan Undang-Undang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua dalam Bentuk Wilayah Berpemerintahan Sendiri, 2001, h. 3), UU Otsus Papua dianggap sangat aspiratif karena disusun dengan mengikutsertakan berbagai komponen masyarakat di Papua.

Masyarakat Papua ikut menentukan isi dari pada UU Otsus Papua dalam bingkai NKRI. Otsus Papua merupakan suatu langkah awal positif dalam rangka membangun kepercayaan rakyat di provinsi Papua kepada pemerintah, sekaligus merupakan langkah strategis untuk meletakkan kerangka dasar yang kukuh bagi berbagai upaya yang perlu dilakukan demi tuntasnya penyelesaian masalah-masalah di Provinsi Papua.⁹³

Konsep otonomi khusus, menurut Tim yang dibentuk Gubernur Provinsi Papua yang dimuat dalam naskah akademis UU Otsus Papua dirumuskan:

“Kebebasan bagi rakyat Papua untuk mengatur dan mengurus diri sendiri, sekaligus berarti pula kebebasan untuk berpemerintahan sendiri dan mengatur pemanfaatan kekayaan

⁹³ Yorgemes Derek Hegemur, Pembagian Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua antara Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota, *Artikel*, www.h//ttp: Propil Papua, diakses, tanggal, 21 Mei 2007, Jam, 21, 45.

alam Papua untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Papua dengan tidak meninggalkan tanggung jawab untuk ikut serta mendukung penyelenggaraan pemerintahan pusat dan daerah-daerah lain di Indonesia yang memang berkekurangan. Hal lain yang tidak kalah penting adalah kebebasan untuk menentukan strategi pembangunan sosial, budaya, ekonomi dan politik yang sesuai dengan karakteristik dan sumber daya manusia serta kondisi alam dan kebudayaan orang Papua.”

Kata “khusus” diartikan sebagai:

“Perlakuan berbeda yang diberikan kepada Papua karena kekhususan. Kekhususan mencakup aspek geografis, fisiologis, politik, aspek sosial-budaya, yang ditunjukkan seperti tingkat sosial ekonomi masyarakat, kebudayaan dan sejarah politik”.⁹⁴

Artinya ada hal-hal mendasar yang hanya berlaku di Papua dan mungkin tidak berlaku di daerah lain di Indonesia, dan ada hal-hal yang berlaku di daerah lain di Indonesia yang tidak diterapkan atau diberlakukan di Papua.

Konsep otonomi khusus yang dirumuskan oleh Tim Bentukan Gubernur Provinsi Papua dimaksudkan untuk memberikan pembedaan yang mendasar pada status otonomi yang pada masa lalu telah dimiliki oleh provinsi Papua sebagaimana provinsi-provinsi lain di Indonesia, namun dalam praktek menyimpang.

Dengan rumusan otonomi khusus tersebut, otonomi khusus dipandang sebagai jalan tengah dan damai, yang ditempuh masyarakat Papua untuk mengembalikan hak-hak dasarnya. Otonomi khusus merupakan solusi terbaik untuk memajukan kesejahteraan dan keadilan yang terabaikan selama pemerintahan orde lama maupun orde baru.

⁹⁴ *Ibid*

kepentingan-kepentingan penduduk asli dalam proses pembangunan. UU Otsus Papua dianggap cukup aspiratif karena memberikan tempat terhadap perlindungan perempuan Papua, yang diwujudkan dalam keanggotaan MRP dalam bentuk wakil-wakil perempuan.

UU Otsus Papua mengamanatkan bahwa jabatan Gubernur dan wakil Gubernur, MRP adalah orang asli Papua. Begitu pula dengan rekrutmen kepolisian lokal dan birokrasi sipil, harus memberikan prioritas bagi penduduk asli. Pengangkatan Kepala Kejaksaan Tinggi, Kepada Kepolisian daerah termasuk relokasi satuan kepolisian di Papua harus mendapat persetujuan Gubernur.

3. Pemilihan Kepala Daerah

Perbedaan substansial antara UU No. 32 tahun 2004 dengan Undang-Undang Pemerintahan daerah sebelumnya adalah kedudukan kepala daerah yang proses pemilihannya dilakukan secara demokratis. Dasar konstitusional, pemilihan tersebut merujuk pada hasil perubahan kedua UUD 1945 pada pasal 18 ayat (4) menyatakan, "*Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis.*"

Undang-undang memandang bahwa pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara demokratis dapat dilakukan melalui dua cara, *pertama*; pemilihan oleh DPRD, *kedua*; pemilihan secara langsung oleh rakyat.⁹⁶

⁹⁵ *Ibid*

⁹⁶ Titik Triwulan Tutik, *Op... cit.*, h. 7.

Pasal 62 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD tidak mencantumkan tugas dan wewenang DPRD untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Dengan demikian, makna pemilihan Kepala Daerah secara demokratis sebagaimana dimaksud dalam Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah pemilihan secara langsung oleh rakyat.

Berkaitan dengan keberadaan Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa:

“Prinsip demokrasi yang terkandung dalam Pasal 18 (ayat 3 dan 4) menyangkut pemilihan anggota DPRD dan Kepala Daerah secara langsung ... dengan demikian dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, pemilihan umum tidak hanya untuk memilih wakil rakyat (DPR, DPD, DPRD) tetapi juga untuk Kepala Pemerintahan.⁹⁷”

Menurut DPR yang diwakili Patrialis Akbar dan Lukman Hakim Saifuddin dalam keterangan tertulis tertanggal 14 Februari 2005 pada sidang Mahkamah Konstitusi untuk putusan perkara gugatan *judicial review* UU No. 32 Tahun 2004 terhadap UUD 1945 mengatakan:

“Lahirnya kata demokratis yang dicantumkan dalam Pasal 18 ayat (4) UUD RI Tahun 1945 ketika itu menjelang perubahan kedua tahun 2000. Setidak-tidaknya dikarenakan adanya 2 (dua) pendapat yang berbeda mengenai cara pemilihan Kepala Daerah. Satu pendapat menghendaki pemilihan kepala daerah dilakukan secara langsung oleh rakyat dan sepenuhnya mengikuti apa yang terjadi pada pemilihan presiden dan wakil presiden sementara

⁹⁷ Philipus M. Hadjon, Kedudukan Undang-Undang Pemerintah Daerah dalam Sistem Pemerintahan Pasca Amandemen UUD 1945, *Makalah*, Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, diselenggarakan BPHN Depkimham bekerjasama dengan FH Unair dan Kanwil Depkimham Prov. Jatim, Surabaya 9-10 Juni 2004, hlm. 4.

pendapat yang lain menghendaki tidak dilakukan secara langsung,⁹⁸

Pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi mengatakan: Rumusan “dipilih secara demokratis” dalam ketentuan pilkada juga mempertimbangkan pelaksanaan pemilihan kepala daerah di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana dimaksudkan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 Tetapi hal ini tidak dapat diartikan bahwa pilkada secara langsung menjadi satusatunya cara untuk memaknai frasa “dipilih secara demokratis” yang dimuat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 Namun kenyataannya dalam menjabarkan maksud “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pembuat undang-undang telah memilih cara pilkada secara langsung. Sebagai konsekuensinya asas-asas dan lembaga penyelenggara pemilu harus tercermin dalam penyelenggaraan pilkada.”⁹⁹

Sesuai dengan Konsideran Penjelasan Umum angka 2 Pemerintah Daerah UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah menyatakan:

⁹⁸ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-IU2004 Pengujian UU Pemda Terhadap UUD 1945, hlm. 61.

⁹⁹ *Ibid*, hlm. 108-109. Kalimat demokratis tersebut tidak serta merta berarti dipilih langsung oleh rakyat, tetapi dapat pula pemilihan dilakukan oleh DPRD pun berarti demokrasi apabila pelaksanaannya memang dilakukan secara demokratis tanpa ada intervensi dan manipulasi. Tafsir demokratis dalam pasal 18 ayat (4) UUD 1945 sebagai “pemilihan langsung oleh rakyat” berdasarkan UU Susduk MPR, DPR, DPD, dan DPRD yang mengatakan bahwa DPRD tidak memiliki kewenangan lagi untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Lihat, Tafsir Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-II/2004 Pengujian Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah Terhadap UUD 1945. Adapun menurut Taufiqurrohman Syahuri, mengatakan bahwa makna kata demokratis yang tercantum di dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 ditafsirkan oleh Mahkamah Konstitusi sebagaimana disebut dalam Pasal 159 ayat (1) (Iqan (2) tanpa penjelasan. Taufiqurrohman Syahuri, Anatomi Putusan MKRI Tentang Pilkada, Makalah, Seminar Putusan Mahkamah Konstitusi Pengujian UU No. 32 Tahun

*“Pemilihan secara demokratis terhadap Kepala Daerah tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka pemilihan secara demokratis dalam Undang-Undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung”.*¹⁰⁰

Menurut Taufiqqurahman Syahurifi:

Rumusan “dipilih secara demokratis” dalam ketentuan pilkada juga mempertimbangkan pelaksanaan pilkada di daerah-daerah yang bersifat khusus dan istimewa sebagaimana dimaksud Pasal 18B ayat (1) UUD 1945. Hal ini tidak dapat diartikan bahwa Pilkada secara langsung menjadi satu-satunya cara untuk memaknai frasa “dipilih secara demokratis” yang dimuat dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945.

Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung pada dasarnya merupakan suatu proses politik bangsa menuju kehidupan yang lebih demokratis (kedaulatan rakyat), transparan, dan bertanggungjawab. Selain itu, pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah secara langsung tersebut menandakan adanya perubahan dalam demokratisasi lokal, yakni tidak sekedar distribusi kekuasaan antar tingkat pemerintahan secara vertikal.

2004 Tentang Pemerintah Daerah, Kerja sama Puslitka MK, Hans Seidel Foundation, dan PS-HTN-FH-UI, Jakarta, 28 Maret 2005. hlm. 5.

¹⁰⁰ Taufiqqurahman Syahuri, “Anatomi Putusan MKRI tentang Pilkada”, *Makalah*, Seminar Putusan MK Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Artikel, : Fakultas Hukum UI, Jakarta, diakses, tanggal 21 Mei 2007, Jam 22 : 00 Wib.

Kenyataan itu dapat dipahami, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Tentang Pemilihan Kepala Daerah, "*Pemilihan Kepala daerah dan Wakil Kepala Daerah selanjutnya di sebut pemilihan adalah sarana pelaksanaan kedaulatan rakyat di wilayah provinsi/kabupaten/kota berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 ...* ".

Sinyalemen pemilihan kepala daerah ditinjau dari sudut pandang ketatanegaraan dan pemerintah akan membuahkan suatu kondisi: *Pertama*, pemilihan kepala daerah akan menghasilkan pemerintahan daerah yang mempunyai legitimasi langsung dari masyarakat, dimana Pemda mempunyai pertanggungjawaban publik dan akuntabilitas yang tidak akan semena-mena menyeleweng; *Kedua*, iklim menumbuhkan kondisi daerah menemui momentumnya.

Dalam arti bahwa peran kepala daerah yang didukung penuh akan mampu membawa katalisator-konstruktif bagi kemajuan masyarakat; *Ketiga*, pemilihan kepala daerah secara esensial akan mendukung demokratisasi lokal, yaitu masa depan kehidupan masyarakat di daerah menjadi cerah akibat terbukannya ruang publik melalui partisipasi proaktif masyarakat.¹⁰¹

Untuk melaksanakan maksud dan tujuan pemilihan kepala daerah langsung sebagai sarana kedaulatan rakyat di wilayah daerah, maka berdasarkan Pasal 56 ayat (1) UU Pemda menyatakan, "*Kepala daerah*

¹⁰¹ Titik Triwulan Tutik, *Sistem Pemilihan, ...Op.it*, hlm. 8.

dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.”

Penggunaan asas tersebut merupakan konsekuensi sebagai pelaksanaan pemilihan secara demokratis. Menurut Mahkamah Konstitusi:

“Dalam menjabarkan maksud “dipilih secara demokratis” dalam Pasal 18 ayat (4) UUD 1945 pembuat undang-undang telah memilih cara pemilihan kepala daerah secara langsung, maka sebagai konsekuensi logisnya, asas-asas penyelenggaraan pemilihan umum harus tercermin dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah secara langsung yaitu langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil (*luber-jurdil*)”.¹⁰²

Pemilihan Kepala Daerah langsung sebagai instrumen demokrasi untuk menjaring kepemimpinan nasional tingkat daerah, walaupun tidak dilaksanakan secara serentak seperti Pemilihan Umum Legislatif atau Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden diperlukan unifikasi pelaksanaan/regulasi sehingga mampu menjamin pelaksanaan Pemilihan Umum secara “*luber dan jurdil*”.

Berkaitan dengan hal itu dalam penyelenggaraan suatu pemilihan kepala daerah provinsi maupun kabupaten/kota diperlukan adanya suatu lembaga yang bersifat mandiri (*independen*). Pasal 57 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 dan Pasal 4 ayat (1) PP No. 6 Tahun 2005 menyebutkan, “*Pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD.*” KPUD mana yang diberikan tugas menyelenggarakan

¹⁰² Putusan Mahkamah Konstitusi ... *Op...cit.*, hlm. 67

pemilihan kepala daerah, menurut Pasal 1 ayat (21) UU No. 32 tahun 2004:

“Komisi Pemilihan Umum Daerah yang selanjutnya disebut KPUD adalah KPU Provinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang ini untuk menyelenggarakan pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota.”

Sebagai lembaga independen, KPUD harus bebas dari intervensi lembaga negara manapun dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Ketentuan tersebut cukup logis dengan memandang bahwa amat sulit mencapai tujuan tersebut apabila KPUD harus bertanggungjawab kepada lembaga lain semisal DPRD. Sebab, DPRD merupakan unsur-unsur partai politik yang menjadi pelaku dalam kompetisi pilkada.

Menurut Taufiqurrahman Syahuri:

Ketentuan jaminan independensi KPUD dalam menyelenggarakan pemilihan kepala daerah langsung ini adalah keinginan melepaskan ketergantungan KPUD kepada lembaga lain, atau dengan kata lain, ingin memelihara kemandirian lembaga yang aparatnya adalah KPU Provinsi/Kabupaten/Kota.¹⁰³

Putusan Mahkamah Konstitusi pun mengatakan:

*“..., dan apabila independensi KPUD tidak dijamin, hal ini akan mengganggu pelaksanaan hak rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang ditentukan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD 1945, bertentangan dengan jaminan perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum yang dimuat dalam Pasal 28D UUD 1945”.*¹⁰⁴

4. Pemerintahan Desa

Salah satu kekhasan bangsa Indonesia terletak pada keanekaragaman adat istiadat, bahasa, pakaian, budaya dan sebagainya. Itu pulalah sebabnya, dalam kenyataan terdapat keanekaragaman dalam kesatuan masyarakat yang terendah.

Kesatuan masyarakat dimaksud adalah, umpamanya *Desa* di Jawa dan Madura, *Gampong* di Aceh, *Huta* di Batak, *Nagari* di Minangkabau, *Datisun/Marga* di Sumatera Selatan, *Suku* di beberapa daerah Kalimantan, dan sebagainya.¹⁰⁵

Istilah “desa”, menurut Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim dalam makna Hukum Tata Negara, tidaklah dipakai untuk menunjuk bahwa terdapat keseragaman, atau kesatuan pendapat, bahwa pengertian desa di Jawa dan Madura adalah sama dengan luar Jawa dan Madura. Istilah “desa” dipakai, karena untuk kesatuan masyarakat yang terendah istilah “desa” telah menjadi istilah umum.¹⁰⁶

Menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo, desa adalah suatu kesatuan hukum, dimana bertempat tinggal suatu masyarakat yang berkuasa mengadakan pemerintahan sendiri.¹⁰⁷ Adapun Hazairin berpendapat, bahwa:

“Desa di Jawa dan Madura, Nagari di Minangkabau sebagai masyarakat adat, yaitu masyarakat hukum adat adalah, kesatuan-kesatuan kemasyarakatan yang mempunyai kelengkapan-

¹⁰³ Taufiqurrohman Syahuri, *Op... cit.*, hlm. 4.

¹⁰⁴ Putusan MK, *Op...cit.*, hlm. 110.

¹⁰⁵ Moh. Kusnardi, *et.al, Pengantar Tata Negara ...*, *Op... cit.*, hlm. 285.

¹⁰⁶ *Ibid*

¹⁰⁷ *Ibid*, hlm, 287.

Adapun Undang-Undang No. 22 tahun 1999 (Pasal 1 huruf o) maupun UU Pemda (Pasal 1 angka 12) memberikan definisi yang sama mengenai “Desa”, yaitu:

“Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yurisdiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan/atau dibentuk dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di kabupaten/kota, sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

UU Pemda mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa ataupun dengan sebutan lainnya dan kepada desa melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari Pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Sedang terhadap desa di luar desa geneologis yaitu desa yang bersifat administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa ataupun karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk, ataupun heterogen, maka otonomi desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari desa itu sendiri.

Sebagai perwujudan demokrasi, dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa dibentuk Badan Permusyawaratan Desa atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di Desa bersangkutan,

yang berfungsi sebagai lembaga pengaturan dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa, seperti dalam pembuatan pembuatan dan pelaksanaan peraturan desa, Anggaran pendapatan dan belanja desa, dan keputusan kepala desa. Di desa dibentuk lembaga kemsayarakatan yang berkedudukan sebagai mitra kerja pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat desa .

Kepala desa pada dasarnya bertanggungjawab kepada rakyat Desa dalam tata cara dan prodesedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati atau Wali Kota melalui Camat. Kepada badan Permusyawaratan Desa, Kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan peretanggung jawabannya dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggung jawabannya namun tetap harus memberi peluang kepada masyarakat melalui Badan Permusyawaratan Desa untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertaliandengan pertanggungjawaban dimaksud.

Pengaturan lebih lanjut mengenai desa seperti pembentukan, penghapusan, penggabungan, perangkat pemerintah desa, keuangan desa, pembangunan desa, dan lain sebagainya dilakukan oleh kabupaten dan kota yang ditetapkan dalam peraturan daerah mengacu pada pedoman yang ditetapkan Pemerintah.

BAB IV
PRINSIP-PRINSIP PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN
DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 32
TAHUN 2004 DAN PELAKSANAANNYA
DI PROVINSI RIAU

A. Pelaksanaan Prinsip-Prinsip Penyelenggaraan Pemerintahan di Provinsi Riau

1. Sejarah Ringkas Propinsi Riau

Nama Pekanbaru dahulunya dikenal dengan nama "Senapelan" yang pada saat itu dipimpin oleh seorang Kepala Suku disebut Batin. Daerah yang mulanya sebagai ladang, lambat laun menjadi perkampungan. Kemudian perkampungan Senapelan berpindah ke tempat pemukiman baru yang kemudian disebut Dusun Payung Sekaki yang terletak di tepi muara sungai Siak.

Nama Payung Sekaki tidak begitu dikenal pada masanya melainkan Senapelan. Perkembangan Senapelan berhubungan erat dengan perkembangan Kerajaan Siak Sri Indrapura. Semenjak Sultan Abdul Jalil Alamudin Syah menetap di Senapelan, beliau membangun istananya di Kampung Bukit berdekatan dengan perkampungan Senapelan. Diperkirakan istana tersebut terletak di sekitar Mesjid Raya sekarang. Sultan Abdul Jalil Alamudin Syah mempunyai inisiatif untuk membuat Pekan di Senapelan tetapi tidak berkembang. Usaha yang telah dirintis tersebut kemudian dilanjutkan oleh

putranya Raja Muda Muhammad Ali di tempat baru yaitu disekitar pelabuhan sekarang.

Selanjutnya pada hari Selasa tanggal 21 Rajah 1204 H atau tanggal 23 Juni 1784 M berdasarkan musyawarah datuk-datuk empat suku (Pesisir, Lima Puluh, Tanah Datar dan Kampar), negeri Senapelan diganti namanya menjadi "Pekan Baharu" selanjutnya diperingati sebagai hari lahir Kota Pekanbaru. Mulai saat itu sebutan Senapelan sudah ditinggalkan dan mulai populer sebutan "PEKAN BAHARU", yang dalam bahasa sehari-hari disebut PEKANBARU.

Perkembangan selanjutnya tentang pemerintahan di Kota Pekanbaru selalu mengalami perubahan, antara lain sebagai berikut :

1. SK Kerajaan Besluit van Her Inlanche Zelf Bestuur van Siak No.1 tanggal 19 Oktober 1919, Pekanbaru bagian dari Kerajaan Siak yang disebut District.
2. Tahun 1931 Pekanbaru masuk wilayah Kampar Kiri dikepalai oleh seorang Controleur berkedudukan di Pekanbaru.
3. Tanggal 8 Maret 1942 Pekanbaru dikepalai oleh seorang Gubernur Militer disebut Gokung, Distrik menjadi Gun dikepalai oleh Gunco.
4. Ketetapan Gubernur Sumatera di Medan tanggal 17 Mei 1946 No.103 Pekanbaru dijadikan daerah otonom yang disebut Haminte atau Kota b.
5. UU No.22 tahun 1948 Kabupaten Pekanbaru diganti dengan Kabupaten Kampar, Kota Pekanbaru diberi status Kota Kecil.

6. UU No.8 tahun 1956 menyempurnakan status Kota Pekanbaru sebagai kota kecil.
7. UU No.1 tahun 1957 status Pekanbaru menjadi Kota Praja.
8. Kepmendagri No. Desember 52/I/44-25 tanggal 20 Januari 1959 Pekanbaru menjadi ibukota Propinsi Riau.
9. UU No.18 tahun 1965 resmi pemakaian sebutan Kotamadya.
10. UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebutan Kotamadya berubah menjadi Kota.¹⁰⁹

2. Letak Geografis

Provinsi Riau secara geografis, geoekonomi dan geopolitik terletak pada jalur yang sangat strategis baik pada masa kini maupun pada masa yang akan datang karena terletak pada jalur perdagangan Regional dan Internasional di kawasan ASEAN melalui kerjasama IMT-GT dan IMS-GT.

Setelah terjadi pemekaranan wilayah, Provinsi Riau yang dulunya terdiri dari 16 Kabupaten/Kota sekarang hanya tinggal 11 Kabupaten/Kota setelah Provinsi Kepulauan Riau terhitung 1 Juli 2004 resmi menjadi provinsi ke 32 di Indonesia.

Keberadaannya membentang dari lereng Bukit Barisan sampai ke Laut Cina Selatan, terletak antara 1°15' Lintang Selatan sampai 4°45' Lintang Utara atau antara 100°03'-109°19' Bujur Timur Greenwich dan 6°50'-1°45' Bujur Barat Jakarta.

¹⁰⁹ *Provinsi Riau, Dalam Angka, 2006*

Provinsi Riau sebelum dimekarkan menjadi 2 (dua) Provinsi mempunyai luas 235.306 Km² atau 71,33 persen merupakan daerah lautan dan hanya 94.561,61 Km² atau 28,67 persen daerah daratan.

Di daerah daratan terdapat 15 sungai diantaranya ada 4 sungai yang mempunyai arti penting sebagai sarana perhubungan seperti :

- a) Sungai Siak (300 km) dengan kedalaman 8-12 m
- b) Sungai Rokan (400 km) dengan kedalaman 6-8 m
- c) Sungai Kampar (400 km) dengan kedalaman sekitar 6 m
- d) Sungai Indragiri (500 km) dengan kedalaman sekitar 6-8 m.

Keempat sungai yang membelah dari pegunungan daratan tinggi Bukit Barisan bermuara di Selat Malaka dan Laut Cina Selatan itu dipengaruhi pasang surut laut.¹¹⁰

3. Wilayah Administratif

Pada tahun 2004, Provinsi Riau mempunyai wilayah administrasi terdiri atas 11 Kabupaten/Kota, 9 Kabupaten dan 2 Kota. Kabupaten/Kota di Provinsi Riau terbagi lagi menjadi 153 Kecamatan, 167 Kelurahan dan 1.571 Desa. Bila dibandingkan dengan tahun 2003, terjadi pengurangan jumlah Kabupaten/Kota dimana terdiri dari 16 Kabupaten/Kota, 12 Kabupaten dan 4 Kota. Hal ini disebabkan terjadinya pemekaran wilayah Provinsi Riau menjadi dua Provinsi yaitu Provinsi Riau sendiri dan Provinsi Kepulauan Riau yang terhitung 1 Juli 2004 resmi menjadi Provinsi ke 32 di Indonesia.

¹¹⁰ *Ibid*

Bila dilihat jumlah kecamatan pada masing-masing Kabupaten/Kota, Kabupaten Indragiri Hilir mempunyai jumlah kecamatan yang terbanyak, yaitu 17 buah kecamatan, di ikuti Kabupaten Kuantan Singingi dan Kampar masing-masing 12 buah kecamatan.

Kabupaten Bengkalis dan Rokan Hilir masing-masing 11 buah kecamatan. Kabupaten Pelalawan dengan luas wilayah terbesar di bandingkan dengan semua Kabupaten/Kota yang ada di Provinsi Riau hanya mempunyai 10 buah kecamatan, sama dengan Rokan Hulu. Kabupaten Indragiri Hulu mempunyai kecamatan 9 buah dan Siak 8 buah kecamatan.

Khusus untuk kota, Kota Pekanbaru memiliki jumlah kecamatan yang terbanyak, yaitu 8 buah kecamatan, sedangkan Kota Dumai hanya 5 buah kecamatan. Kondisi ini untuk beberapa tahun kedepan akan terjadi perubahan mengingat pelaksanaan otonomi daerah semakin genjar dilaksanakan di Indonesia.

Seiring dengan bergulirnya era reformasi, di satu sisi sangat menguntungkan daerah, namun di sisi lain telah datang permasalahan baru khususnya masalah tapal batas masing-masing Kabupaten/Kota. Akibat adanya Kabupaten baru, terjadi tarik ulur antara satu Kabupaten dengan kabupaten lainnya masalah batas wilayah masing-masing, sehingga sangat disesalkan sampai timbul perselisihan hanya gara-gara tapal batas tersebut.

Kondisi ini harus segera dicari penyelesaiannya agar permasalahan yang ditimbulkan tidak semakin besar. Perselisihan seperti ini bisa saja terjadi nantinya antara kelurahan dengan kelurahan ataupun antara desa dengan desa,

sehinga semangat reformasi yang sudah kita bangun tidak sesuai dengan apa yang kita harapkan.

Tabel 1.IV
Daftar Para Gubernur
(Dari Masa Pertama Hingga Kini)

NO	NAMA	MASA JABATAN
1	Mr.S.M.Amin	1958-1960
2	Kaharuddin Nasution	1960-1966
3	Arifin Achmad	1966-1978
4	Arifin Achmad	1966-1978
5	R.Soebrantas.S	1978-1980
6	Prpto Prayitno	9 Juni 1980 - 2 Oktober 1980
7	H. Imam Munandar	1980-1988
8	Drs. Atar Sibero	6 Agustus 1988 - 28 Desember 1988
9	Soeripto	1988-1998
10	H. Saleh Djasit, SH	1998-2003
11	H.M.Rusli Zainal, SE	2003-Sekarang

Sumber Biro Hukum Pemerintahan Riau, Data Olahan 2007

Tabel 2.IV
Daftar Para Ketua DPRD Propinsi Riau
(Dari Masa Pertama Hingga Kini)

NO	NAMA	MASA JABATAN
1	Kaharuddin Nasution	1961-1966
2	Sam Wehantow	1966-1968
3	M. Yamin.D	1968-1971
4	Chairul Ali Rasahan	1971-1979

5	Moh.Adnan Kasim	1979-1982
6	M. Masnoer	1982-1987
7	M.Imron Saherman	1987-1992
8	Drs.Darwis Rida.Z	1992-1999
9	Drh.H.Chaidir, MBA	1999-sekarang

Sumber Biro Hukum Pemerintahan Riau, Data Olahan 2007

4. Visi Misi Propinsi Riau

a. Visi

Terwujudnya Provinsi Riau sebagai Pusat Perekonomian dan Kebudayaan Melayu dalam Lingkungan Masyarakat yang Agamis, Sejahtera Lahir dan Batin, di Asia Tenggara Tahun 2020”

Untuk memberikan gambaran secara nyata sebagai upaya penjabaran Visi Pembangunan Riau 2020, maka perlu visi antara dalam Visi 5 tahunan agar setiap tahap untuk periode pembangunan jangka menengah tersebut dapat dicapai sesuai dengan kondisi, kemampuan dan harapan yang ditetapkan berdasarkan ukuran-ukuran kinerja pembangunan.

Untuk itu pada tahun 2004-2008 ke depan sebagai “penggalan lima tahunan kedua” dari RENSTRA Provinsi Riau Tahap Pertama periode Tahun 2001-2007 guna mewujudkan Visi Pembangunan Riau 2020 secara berkelanjutan dan konsisten, maka dirumuskan visi antara sebagai berikut :

“Terwujudnya Pembangunan Ekonomi yang Mengentaskan Kemiskinan, Pembangunan Pendidikan yang Menjamin Kehidupan Masyarakat Agamis dan Kemudahan Aksesibilitas, dan Pengembangan

Kebudayaan yang Menempatkan Kebudayaan Melayu secara Proporsional dalam Kerangka Pemberdayaan”.

b. Misi

Untuk mewujudkan Visi Pembangunan Provinsi Riau selama kurun waktu 2004-2008, sebagai tahapan kedua dalam perwujudan Visi Pembangunan Riau 2020, maka ke depan Misi Pembangunan Riau yang dilaksanakan bertumpu pada komitmen yang tertuang sebagai berikut :

- a. Terwujudnya kredibilitas Pemerintah Daerah dengan kemampuan profesional, moral dan keteladanan pemimpin dan aparat (*reinventing government*);
- b. Terwujudnya Supremasi Hukum (*Law Enforcement*) dan penegakan Hak Azasi Manusia;
- c. Terwujudnya keseimbangan pembangunan antar wilayah (*spread of development equilibrium between region*);
- d. Terwujudnya perekonomian berbasis potensi sumberdaya daerah dan pemberdayaan ekonomi kerakyatan (*empowerment of economic society*);
- e. Terwujudnya sarana dan prasarana untuk menciptakan kehidupan masyarakat agamis.
- f. Terwujudnya kualitas sumberdaya manusia dengan penekanan kemudahan memperoleh pendidikan, peningkatan mutu dan manajemen pendidikan dasar, menengah, kejuruan, dan pendidikan tinggi, kemudahan memperoleh pelayanan kesehatan yang berkualitas, serta pembangunan agama, seni budaya dan moral (*human resources development*);

- g. Terwujudnya kemudahan untuk mengakses dalam bidang transportasi, produksi, komunikasi dan informasi serta pelayanan publik (*accessibility on infrastructure and public service*);
- h. Terwujudnya sebuah payung kebudayaan daerah, yakni kelangsungan budaya Melayu secara komunitas dalam kerangka pemberdayaannya¹¹¹

6. Ekonomi Pembangunan Propinsi Riau

6.1. Sarana dan Prasarana

Prasarana jalan merupakan urat nadi kelancaran lalu lintas didarat. Lancarnya arus lalu lintas akansangat menunjang perkembangan perekonomian suatu daerah. Guna menunjang kelancaran perhubungan darat di daerah Riau pada tahun 1998 tercatat panjang jalan 13.334 km dan jembatan 870 buah. Dilihat kondisinya, jalan yang baik tercatat sepanjang 3.359,25 km (25,19 persen), sedang 3.578,12 km (26,83 persen), rusak/rusak berat 6.396,65 (47,97 persen). Jika panjang jalan dirinci menurut jenis permukaan diperoleh proporsi 31,42 persen diaspal, 15,48 persen jalan kerikil dan 48,61 persen jalan tanah dan beton 4,50 persen. Selanjutnya dari 870 buah jembatan sebanyak 411 jembatan dengan konstruksi beton, 122 komposit, 217 dengan konstruksi kayu, 133 buah rangka, 5 buah adalah jembatan belly dan 2 Fxx.¹¹²

Apabila prasarana jalan diibaratkan sebagai urat nadi maka prasarana pengangkutan adalah ibarat darah yang mengalir melalui urat nadi tersebut, dalam kurun waktu 1996-2006 jumlah kendaraan bermotor tiap tahunnya

¹¹¹ RENSTRA Provinsi Riau Tahap Pertama periode Tahun 2001 – 2006

¹¹² *Ibid*

meningkat. Pada tahun 1996 tercatat 304.239 buah kendaraan bermotor yang terdiri dari mobil penumpang 25.857 buah, mobil bus 15.201 buah, mobil gerobak 32.211 dan sepeda motor sebanyak 230.970 buah. Dibandingkan dengan tahun sebelumnya terjadi kenaikan jumlah mobil penumpang 13,77 persen, mobil gerobak 13,93 persen dan sepeda motor 23,58 persen.

Di Provinsi Riau terdapat sebanyak 12 Bandara, termasuk bandara khusus yang dibangun oleh PT RAPP di Pelalawan yang telah diresmikan pemakaiannya pada tahun 2003, tapi hanya 6 Bandara yang saat ini aktif melayani jasa angkutan udara berjadwal yaitu Sultan Syarif Qasyim II di Pekanbaru, Hang Nadim di Batam, Kijang di Tanjung Pinang, Bandara Khusus Ranai di Natuna, Pinang Kampai di Dumai, dan Bandara Matak di Kecamatan Palmatak Kabupaten Natuna.

Sedangkan 6 Bandara lainnya belum sepenuhnya dimanfaatkan untuk penerbangan berjadwal karena selain disebabkan status sebagian Bandara adalah Bandara Khusus, juga disebabkan karena maskapai penerbangan yang sudah eksis belum memanfaatkan Bandara tersebut dalam rangka memperlancar arus transportasi udara dan dalam rangka pemanfaatan Bandara tersebut secara optimal. Karena itu, Pemerintah Provinsi Riau membangun perusahaan penerbangan daerah yaitu PT Riau Air Lines.

Sekarang sebagian dari Bandara tersebut telah didarati Riau Air Lines seperti Bandara Khusus Ranai yang dikelola oleh TNI AU, Bandara Matak yang dikelola PT Conoco Philips Indonesia, dan Bandara Kijang di Tanjung Pinang dan selanjutnya Insya Allah, Dumai yang telah dibuka untuk

penerbangan berjadwal dan Sei Pakning yang masih menunggu realisasi kerjasama dengan Bupati Bengkalis dan izin pemakaian Bandara Sungai Pakning untuk penerbangan berjadwal dari Pertamina. Selain itu, direncanakan pembangunan Bandara di Bagan Siapi-api dan Taluk Kuantan, sedangkan di Sei Salak Indragiri Hilir sedang dalam pembangunan fisik landasan.

Angkutan laut merupakan sarana perhubungan yang sangat penting di Riau. Hal ini disebabkan sebagian Daerah Riau terdiri dari pulau-pulau yang terhampar di Selat Sumatera sampai laut Cina Selatan. Dari laporan 42 buah pelabuhan laut yang ada diperoleh informasi bahwa pada tahun 2006 banyaknya barang-barang antar pulau yang dibongkar berjumlah 44,06 juta ton dan yang dimuat berjumlah 189,62 juta ton.

Sedangkan pada tahun 2006 barang-barang antar pulau yang dibongkar berjumlah 30,24 juta ton, dan dimuat 32,51 juta ton, dengan kata lain lalu lintas barang-barang antar pulau tahun 2007 mengalami kenaikan sebesar 44,77 persen untuk barang yang dibongkar dan naik sebesar 175,67 persen yang dimuat bila dibandingkan dengan tahun sebelumnya.

6.2. Perkebunan, Kehutanan Perikanan

Perkebunan mempunyai kedudukan yang penting didalam pengembangan pertanian baik di tingkat nasional maupun regional. Tanaman perkebunan yang merupakan tanaman perdagangan yang cukup potensial di daerah ini ialah kelapa sawit, karet, kelapa, kopi, dan cengkeh. Data luas dan produksi tanaman perkebunan tahun 1998 yang dikumpulkan dari Dinas

Perkebunan, menunjukkan luas areal tanaman perkebunan antara lain karet 509.089 ha, kelapa 579.399 ha, kelapa sawit 769.750 ha, cengkeh 7.607 ha dan kopi 11.192 ha dengan produksi tanaman karet 273.414 ton, kelapa 456.561 ton, cengkeh 1.112 ton, kopi 2.528 ton dan kelapa sawit 1.559.924 ton. Untuk produksi kelapa sawit pada tahun 1998 mengalami kenaikan yang cukup tinggi yaitu dari 1.294.316 ton menjadi 1.559.924 ton atau terjadi kenaikan sekitar 20,52 persen dan diikuti oleh produksi karet yaitu dari 237.088 ton pada tahun 1997 menjadi 273.414 pada tahun 1998 (15,32 persen).

Sedangkan produksi kelapa naik dari 444.432 ton pada tahun 1997 menjadi 456.561 ton pada tahun 1998 atau terjadi kenaikan 2,73 persen. Selain dari tanaman tersebut di atas, data produksi tanaman lainnya seperti pinang, merica, gambir, enau dan coklat disajikan menurut series selama 5 tahun.

Hutan mempunyai peranan penting bagi stabilitas keadaan susunan tanah dan isinya. Luas kawasan hutan di Propinsi Riau adalah 9.456.160 Ha. Bila dirinci menurut fungsinya seluas 397.150 Ha (4,2 %) adalah hutan lindung, 451.240 Ha (4,77 %) Hutan Suaka Alam dan Hutan Wisata, 1.866.132 Ha (19,74 %) Hutan Produksi Tetap, 1.971.553 Ha (20,85%) Hutan Produksi Terbatas dan 4.770.085 Ha (50,44) merupakan Hutan Produksi yang dapat dikonversi.

Produksi kayu bulat, kayu gergajian dan kayu lapis tahun 2005 berturut-turut adalah 2.537.244,43 m³; 319.468,78 m³ dan 452.586,9455 m³. Dibandingkan tahun 2006 dengan produksi kayu bulat sebesar 1.386.052,52

m3 mengalami kenaikan sebesar 83,06 %, sedangkan kayu gergajian dan kayu lapis mengalami penurunan masing-masing sebesar 40,64 % dan 38,75 %.

Produksi perikanan di daerah Riau sebagian berasal dari perikanan laut. Data menunjukkan bahwa dari jumlah 349.362,9 ton produksi ikan pada tahun 2005, sebanyak 315.689,2 ton atau 90,36 % merupakan hasil perikanan laut dan budidaya. Sedangkan sisanya 33.673,7 ton (9,64 %) adalah hasil dari perikanan umum, tambak dan kolam. Bila dibandingkan dengan total produksi ikan pada tahun 2005 yang berjumlah 332.220,3 ton berarti pada tahun 2006 mengalami kenaikan sebesar 5.16 persen.

Nilai produksi perikanan pada tahun 2006 sebesar Rp. 3.729.615.606.000,-. Sedangkan tahun 2005 tercatat sebanyak Rp.1.491.429.473.000,-. Kabupaten yang menghasilkan ikan terbanyak adalah Kabupaten Rokan Hilir dan Natuna masing-masing sebanyak 75.496,2 ton dan 73.093,6 ton; dilanjutkan dengan Kepulauan Riau (48.536,5 ton), Karimun (43.680,6 ton), Indragiri Hilir (38.908,7 ton), Bengkalis (18.752,3 ton), Batam (16.385,3 ton), Kampar (14.332,5 ton) dan sisanya 20.177,2 ton merupakan Kabupaten/Kota lain.¹¹³

6.3. Parawisata dan Rekreasi

a. Lomba Sampan Tradisional

Lokasi : Sungai Siak, Kecamatan Lima Puluh Kotamadya : Pekanbaru

Merupakan atraksi wisata atraktif yang mengandung nilai budaya dan tradisional yang dilaksanakan setiap minggu keempat bulan Agustus secara

¹¹³ *Ibid*

rutin, sekaligus sebagai manifestasi kegembiraan rakyat memperingati Hari Ulang Tahun Kemerdekaan Republik Indonesia.

Lomba sampan ini diadakan di sungai Siak Pekanbaru dan biasanya diikuti oleh peserta dari Daerah se-Propinsi Riau. Tak dapat dipungkiri bahwa olah raga tradisional Lomba Sampan ini juga merupakan aktivitas budaya masa lampau yang refleksinya sampai kini sebagai wujud kegembiraan masyarakat sepanjang sungai Siak.

b. Mandi Potang Balimau

Lokasi : Sungai Kampar Kotamadya : Kampar, mandi potang balimau bagi masyarakat Kampar merupakan mandi massal yang dilakukan sehari menjelang masuknya bulan suci Ramadhan tiap tahun, juga disebut masyarakat tempatan Mandi Balimau Bakasai. Mandi dilaksanakan oleh kaum laki-laki dan perempuan secara bersama-sama di sungai Kampar. Mandi sambil mensucikan diri dari noda-noda yang mungkin melekat di tubuh, berenang dan bersukaria mengikuti arus sungai merupakan kegiatan yang mengasyikkan terutama bagi pemuda pemudi.

Mandi potang Balimau menggunakan limau kapas, limau purut atau limau tipis yang diiris dan dicampur dengan siraman air bunga yang beraneka ragam jenisnya yang menimbulkan aroma yang harum.

c. Hari Raya Puasa Enam

Lokasi : Desa Pulau Bangkinang Kabupaten : Kampar, Di Kabupaten Kampar ada Mandi Potang Balimau, ada Hari Raya Puasa Enam yang dimeriahkan lebih ramai dari Hari Raya Idhul Fitri. Ini merupakan tradisi

masyarakat tempatan, dimana pada hari raya puasa enam ini mereka menyajikan hiburan dan atraksi permainan rakyat yang unik seperti pencak silat, rebana, talempong dan permainan lainnya. Mereka beramai-ramai menziarahi kuburan dan mengantarkan makanan untuk sajian bersama.

d. Menggaru Ikan

Lokasi : Desa Aur Sati, Kecamatan Kampar Kabupaten : Kampar, Danau Bokuok terletak di Desa Aur Sati, Kecamatan Kampar, menurut sumber tempatan, danau ini dahulunya hanya sebuah lubang saja, kemudian terus bertambah besar sehingga sekarang luas danau mencapai kurang lebih 135 hektar. Danau yang banyak ikannya ini, dahulu menjadi salah satu tempat penduduk menangkap ikan secara bebas.

Sekitar tahun 1970, oleh para ninik mamak desa ini diadakan musyawarah untuk mencari mufakat, bagaimana supaya upacara Menggaru Ikan atau menangkap ikan bersama-sama dapat dijadikan upacara tetap yang dilakukan sekali dalam setahun. Hasilnya musyawarah menyepakati usulan tersebut dan hingga kini upacara menggaru ikan masal tersebut merupakan salah satu event pariwisata Riau.

Kegiatan menggaru ikan terlebih dahulu diawali dengan upacara adat dengan menampilkan beberapa jenis kesenian tradisional seperti pencak silat, talempong, rebana dan lain-lainnya.

Hari mulai pelaksanaan upacara menggaru ikan ditentukan dengan musyawarah ninik mamak yang dipimpin oleh Pucuk Adat dan waktu menggaru ikan tak boleh lebih dari satu minggu, siang dalam malam hari,

dimana selama satu minggu tersebut biasanya masyarakat membuat pondokan untuk keluarga, tamu dan kenalan.

Di luar waktu yang telah ditentukan penduduk tak dibenarkan menangkap ikan secara bebas seperti menangguk, memancing dan sebagainya.

Jenis Ikan yang terbanyak di Danau Bokuok adalah ikan Motan dan ikan Lomak. Ikan Motan adalah ikan yang bersisik putih keperakperakan, sedangkan ikan Lomak cukup besar dan rasanya lemak. Menurut sumber tempatan penghasilan danau ini sekali menggaru selama satu minggu siang dan malam seluruhnya sekitar 80 ton ikan basah.

Penghasilan ini cukup besar, karena harga ikan, terutama ikan lomak cukup mahal dan digemari orang. Bila menyaksikan atau turut upacara menggaru ikan ini, bukan saja berpeluang untuk mendapatkan ikan dibawa pulang ke rumah masing-masing dalam suasana kegembiraan dan santai, tetapi sekaligus dapat pula menyaksikan berbagai atraksi kesenian tradisional yang diperagakan masyarakat.

Tidak sulit untuk datang menyaksikan upacara ini, karena desa Aur Sati hanya berjarak sekitar 35 kilometer dari kota Pekanbaru, tak berapa jauh dari jalan raya ke Bangkinang, dan dapat pula ditempuh berbagai kendaraan umum.

e. Upacara Pacu Jalur

Lokasi : Taluk Kuantan, Kecamatan Kuantan Tengah Kabupaten : Indragiri Hulu, Di Taluk Kuantan terdapat suatu upacara tradisional yang mengandung nilai budaya dan olah raga, dilaksanakan sekali setahun dalam

rangka memperingati Hari Ulang Tahun Kemerdekaan Republik Indonesia, dan atraksi ini telah ditetapkan sebagai salah satu event Pariwisata Nasional.

Upacara Pacu Jalur di Rantau Kuantan ini merupakan keramaian rakyat yang amat meriah dan diawali dengan acara sakral dan magis. Kegiatan-kegiatannya antara lain adalah :

a) Membuat Jalur

Pekerjaan membuat jalur tentulah tidak dapat dilakukan satu atau dua orang, melainkan memerlukan beberapa orang yang ahli dengan bantuan masyarakat, karena jalur yang dibuat adalah dalam ukuran besar, panjangnya 25-30 meter yang akan didayung oleh 50-60 orang.

Pekerjaan yang pertama sekali dilakukan adalah mencari bahan, yakni pohon kayu besar sekitar empat pemeluk (antara 45 meter lingkaran batangnya) diatur oleh seorang Paktuo dan Dukun Kayu. Setelah kayu didapat, pekerjaan berikutnya adalah upacara menobang (menebang) kayu yang diawali dengan malembe, yakni membaca doa dan mantra supaya pekerjaan itu berjalan lancar. Selesai itu barulah kayu mulai dicatuk, mulai dilukai. Catukan (kepingan kayu) diambil dan disimpan yang akan dipergunakan sebagai obat jika ada diantara pekerja pembuat jalur sakit. Setelah kayu ditebang dan dibersihkan, barulah pekerjaan membuat jalur dimulai dengan dipimpin oleh seorang Tukang Tuo, dibantu oleh Tukang Pengapik sebanyak dua atau tiga orang serta anggota masyarakat lainnya yang mau membantu dan pandai bertukang.

b) Menarik Jalur

Jalur baru siap separuhnya itu ditarik ke kampung dengan upacara khusus yang disebut menarik jalur. Jalur ditarik dengan mempergunakan rotan manau. Pekerjaan menarik (menghelo) jalur ini dilakukan oleh kaum laki-laki, sedangkan wanitanya menyediakan makanan. Pada waktu itulah para pemuda dan pemudi dapat berdampingan bersenda gurau sambil ajuk mengajuk hati masing-masing.

Bahkan, tidak jarang para pemuda turut pula menarik/menghelo jalur berdekatan dengan sang pemudi impiannya. Menarik jalur dari rimba ke kampung adalah pekerjaan yang tidak ringan, bukan saja karena jalur itu sangat berat tetapi jarak yang ditempuh cukup jauh, yakni lebih kurang sepuluh (10) kilometer.

c) Mending Jalur

Setelah jalur selesai dua pertiga, maka jalur itu perlu pula didiang (dipanaskan dengan api). Pekerjaan itupun dilakukan dengan upacara khusus pula dan dimeriahkan dengan berbagai atraksi kesenian masyarakatnya seperti : tari-tarian, bekayat nandong, gondang berogung dan lain sebagainya.

d) Menurunkan Jalur

Dalam menghadapi acara Pacu Jalur, Paktuo lah yang mengatur dan mempersiapkan segala kelengkapannya termasuk menentukan orang-orang yang turut berpacu di dalam jalur itu. Setelah semuanya siap, ditentukanlah ketika yang baik untuk menurunkan jalur itu ke sungai Kuantan. Pada hari dan

kemudian mengalami penambahan yaitu pada tahun 2006 menjadi 6.444 mesjid, 507 gereja dan 73 vihara.

Disamping banyaknya jemaah haji yang berangkat ke Mekah terus meningkat dari tahun ke tahun angka tahun 2006 menunjukkan jumlah 1.772 orang yang terdiri dari 835 laki-laki dan 937 perempuan.

6.7. Pendidikan

Pada tahun 2001-2006, APS untuk kelompok usia 7-12 tahun pada tahun 2001 sebesar 95,95% meningkat menjadi 99,42% pada tahun 2006; untuk kelompok usia 13-15 tahun sebesar 79,56% pada tahun 2001 meningkat menjadi 89,53% pada tahun 2006. Selanjutnya untuk kelompok usia 15-18 tahun pada tahun 2006 mencapai 54,22%, jauh di atas angka partisipasi sekolah untuk kelompok usia yang sama pada tahun 2001 yang hanya sebesar 45,51% dan untuk usia 19-24 tahun, pada tahun 2001 sebesar 10,90% meningkat menjadi 29,11%.

Hal itu menunjukkan upaya dan komitmen Pemerintah untuk meningkatkan kualitas SDM melalui jalur pendidikan cukup berhasil. Indikator tingkat keberhasilan di sektor pendidikan dapat pula dilihat dari persentase angka melek huruf yang selama periode 2001-2006 cenderung terus meningkat. Jika pada tahun 2001 angka melek huruf bagi penduduk berumur 10 tahun ke atas di Provinsi Riau sebesar 96,03%, maka pada tahun 2002 meningkat menjadi 96,92%.

Pelaksanaan pembangunan Sektor Pendidikan bertujuan mewujudkan sumber daya manusia yang beriman dan bertaqwa, berkualitas, sehat, cerdas,

terampil dan sejahtera serta menguasai IPTEK. Selama kurun waktu 1998-2002 mutu Sekolah Dasar telah menunjukkan hasil yang cukup menggemirakan, hal ini terlihat dari peningkatan kualifikasi pendidikan guru mulai dari jenjang program D-II hingga pendidikan Pasca Sarjana untuk guru SD.

Dalam rangka percepatan perwujudan sumberdaya manusia Riau yang berkualitas, handal dan mampu berkompetisi serta berkolaborasi dalam percaturan globalisasi, maka dilakukan kebijakan khusus melalui agenda strategis bidang pendidikan yaitu pembangunan Pesantren Teknologi, Pembangunan SMU Plus, Pemberian Beasiswa S2 dan S3, Pembangunan Kampus Fakultas Kedokteran, mendorong pendirian Politeknik, memberikan bantuan kepada Perguruan Tinggi, rencana meningkatkan Fakultas Teknik Universitas Lancang Kuning menjadi Institut Teknologi Riau (ITR) memberikan bantuan kesejahteraan guru dan membina jaringan kerjasama pendidikan regional dan internasional.

Pembangunan Pesantren Teknologi dimaksudkan untuk memadukan bekal kemampuan IMTAQ yang diaktualisasikan dalam kegiatan pembelajaran dengan kemampuan teknologi yang merupakan bekal kemampuan dasar bagi peserta didik dalam mempersiapkan diri memasuki pendidikan lanjutan, atau lebih jauh dari itu dalam upaya menapaki kehidupan masa depan yang lebih layak.

Mengenai SMU Plus, pendekatan yang dipergunakan adalah peningkatan mutu dengan penyediaan infrastruktur, proses belajar mengajar

yang baik, manajemen sekolah yang profesional dan rekrutmen peserta didik yang dilakukan secara selektif di wilayah Kabupaten/Kota. Berbagai prestasi telah dicapai oleh SMU Plus antara lain (1) Jumlah rata-rata NEM tertinggi dalam dua tahun terakhir baik program IPA maupun IPS; (2) Juara I Tingkat Nasional lomba kreativitas guru; (3) Penghargaan dari Negara Chili dalam penulisan karya sastra; (4) Sebagian besar anak didik dapat melanjutkan ke berbagai Perguruan Tinggi, baik di dalam negeri maupun di luar negeri seperti Nanyang University Singapura, dan beberapa Perguruan Tinggi di Amerika Serikat dan Jepang.

Jumlah pemuda/pemudi Riau yang telah memperoleh beasiswa sejak tahun 2000 adalah 950 orang terdiri atas S2 sebanyak 882 orang dan S3 sebanyak 68 orang, baik di dalam negeri maupun di luar negeri. Upaya membangun Fakultas Kedokteran dilaksanakan melalui tahapan yang diatur oleh pemerintah. Pada tahap awal statusnya dalam bentuk Program Studi di bawah payung Fakultas Kedokteran UNAND Padang dan untuk tahap selanjutnya diupayakan memenuhi persyaratan menjadi Fakultas Kedokteran UNRI. Pemerintah Provinsi tetap "*concern*" terhadap pembangunan gedung dan penyediaan infrastruktur lainnya.

Politeknik Caltex yang dibangun PT. CPI atas dorongan dan keikutsertaan Pemerintah Provinsi Riau telah memberikan pengaruh cukup besar kepada beberapa daerah untuk membangun Politeknik di daerah-daerah seperti di Bengkalis, Batam, Tanjung Pinang dan beberapa daerah lainnya. Bantuan pembangunan kepada Perguruan Tinggi telah diberikan kepada sejumlah

Tabel 3.IV
Jumlah Penduduk Masing-Masing Kabupaten/Kota
Dari Tahun 2001 - 2006

No	Kabupaten/Kota	2002	2003	2004	2005	2006
1	Kuantan Singingi	21.732	220.248	235.611	240.582	241.766
2	Indragiri Hulu	247.306	250.314	263.227	282.569	284.302
3	Indragiri Hilir	555.701	563.178	589.784	626.229	628.500
4	Pelalawan	152.949	157.676	170.277	208.013	215.281
5	Siak	238.786	250.373	272.986	273.278	279.457
6	Kampar	447.157	460.894	499.291	527.736	530.931
7	Rokan Hulu	265.686	269.892	286.993	327.917	328.306
8	Bengkalis	520.241	529.569	562.193	632.637	649.805
9	Rokan Hilir	352.299	359.558	394.647	421.281	425.204
10	Pekanbaru	585.440	599.612	660.229	666.902	693.912
11	Dumai	173.188	179.666	190.057	206.288	213.929
	Jumlah	3.755.485	3.841.070	4.125.295	4.413.432	4.491.393

Sumber : BPS Provinsi Riau Data Olahan, 2007

Masalah kependudukan selalu berkaitan dengan masalah ketenagakerjaan. Salah satu contoh adalah tingginya tingkat pertumbuhan penduduk akan berpengaruh juga pada tingginya penyediaan tenaga kerja. Penawaran tenaga kerja yang tinggi tanpa diikuti penyediaan kesempatan kerja yang cukup akan menimbulkan pengangguran dan setengah pengangguran.

Hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) tahun 2006 tercatat bahwa penduduk Provinsi Riau yang berusia 10 tahun keatas adalah 3.429.189 jiwa (tanpa Provinsi Kepulauan Riau), dari jumlah tersebut sebanyak 1.845.940 jiwa (53.83 %) adalah angkatan kerja dan 1.583.249 jiwa atau 46.17 % bukan angkatan kerja. Jika dilihat berdasarkan jenis kelamin, maka angkatan kerja laki-laki adalah sebanyak 1.302.403 jiwa atau 37.98 %, sedangkan bukan angkatan kerja adalah sebanyak 453.353 jiwa atau 13.22 %. Sedangkan untuk perempuan, jumlah angkatan kerja adalah sebanyak 543.537 jiwa atau 15,85 % dan bukan angkatan kerja 1.129.896 jiwa atau sebesar 32.95 %.

Bila dibandingkan angkatan kerja antara penduduk laki-laki dan perempuan, maka jumlah penduduk laki-laki lebih besar yang bekerja dibandingkan dengan jumlah penduduk perempuan, yaitu 1.302.403 jiwa atau 37.98 % berbanding 543.537 jiwa atau 15.85 %. Sedangkan bukan angkatan kerja berbanding 453.353 jiwa atau 13.22 % berbanding 1.129.896 jiwa atau 32.95 %. Dari data diatas jelas sekali, bahwa angkatan kerja laki-laki jauh lebih besar dibandingkan dengan angkatan kerja perempuan, begitu juga sebaliknya jumlah penduduk perempuan yang bukan angkatan kerja jauh lebih besar dibandingkan dengan penduduk laki-laki.

Untuk melihat jumlah angkatan kerja dan bukan angkatan kerja antara laki-laki dan perempuan berdasarkan Kabupaten/Kota tahun 2006 (hasil Susenas) dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 4.IV.
Jumlah Angkatan Kerja dan Bukan Angkatan Kerja Masing-Masing
Kabupaten/Kota

No	Kab/Kota	Laki	Perempuan	Angk. Kerja	Non Angk. Kerja
1.	Kuantan Singingi	76.529	21.520	34.901	60.054
2	Indragiri Hulu	84.811	32.219	35.365	76.612
3	Indragiri Hilir	198.736	50.242	97.577	139.056
4	Pelalawan	62.602	19.599	22.983	50.425
5	Siak	86.507	23.817	25.818	69.747
6	Kampar	142.915	59.244	72.135	134.438
7	Rokan Hulu	99.260	28.671	49.580	72.839
8	Bengkalis	191.644	69.136	72.144	166.080
9	Rokan Hilir	117.087	44.435	29.801	125.713
10	Pekanbaru	181.043	81.428	82.125	177.535
11	Dumai	61.269	23.042	21.108	57.397
	JUMLAH	1.302.403	453.353	543.537	1.129.896

Sumber : BPS Provinsi Riau, Data Olahan, 2007

Dari tabel diatas, untuk angkatan kerja laki-laki Kabupaten Indragiri Hilir mempunyai jumlah yang paling besar bila dibandingkan dengan Kabupaten/Kota lainnya, yaitu sebesar 198.736 jiwa atau 15.26 % dari total jumlah angkatan kerja. Kabupaten Bengkalis menempati posisi kedua yaitu sebanyak 191.644 jiwa atau 14.71 %,

Sedangkan Kota Pekanbaru hanya sebanyak 181.043 jiwa atau 13.90 %. Sedangkan untuk Kabupaten/Kota yang paling kecil angkatan kerjanya untuk laki-laki adalah Kota Dumai, yaitu sebesar 61.269 jiwa atau 4.70 % dan diikuti Kabupaten Pelalawan sebanyak 62.602 jiwa atau 4.80 %. Dari jumlah

angkatan kerja bisa memberikan gambaran terhadap angka pengangguran disuatu daerah. Semakin banyak jumlah angkatan kerja, maka akan sedikit pula orang yang menganggur disuatu daerah. Namun dari komposisi di atas, meskipun angkatan kerja di Kabupaten Indragiri Hilir tinggi untuk laki-laki, namun jumlah bukan angkatan kerja juga tinggi.

Untuk bukan angkatan kerja berdasarkan jenis kelamin, Kota Pekanbaru menempati urutan pertama, yaitu sebesar 81.428 jiwa atau 17.96 % dari total jumlah penduduk laki-laki yang bukan angkatan kerja. Ini bisa dimengerti karena kebanyakan orang lebih cenderung untuk mencari pekerjaan di ibukota Provinsi, tapi kenyataannya persaingan yang cukup ketat, justru menimbulkan banyak yang tersisih. Kabupaten

Bengkalis menempati posisi kedua yaitu sebanyak 69.136 jiwa atau 15.25 % dan diikuti oleh Kabupaten Kampar sebanyak 59.244 jiwa atau 13.07 %. Sedangkan untuk Kabupaten yang mempunyai jumlah bukan angkatan kerja yang paling sedikit adalah Pelalawan sebanyak 19.599 jiwa atau 4.32 %, di ikuti oleh Kabupaten Kuantan Singingi sebesar 21.520 jiwa atau 4.75 %. Dari komposisi ini bisa memberikan gambaran, bahwa permasalahan ketenagakerjaan untuk Kota Pekanbaru lebih kompleks mengingat banyaknya angka angkatan bukan kerja, sehingga kalau tidak dicari solusi permasalahannya justru akan menimbulkan hal-hal yang tidak kita inginkan, seperti maraknya aksi perampokan dan pencurian.

Untuk angkatan kerja perempuan, Kabupaten Indragiri Hilir menempati posisi teratas, yaitu sebanyak 97.577 jiwa atau 17.95 % dari total

jumlah keseluruhan angkatan kerja perempuan, diikuti oleh Kota Pekanbaru sebanyak 82.125 jiwa atau 15.11 %. Sedangkan yang paling sedikit jumlah angkatan kerja perempuannya adalah Kota Dumai, yaitu sebanyak 21.108 jiwa atau 3.88 %, diikuti oleh Kabupaten Pelalawan 22.983 jiwa atau 4.23 %.

Jumlah angka bukan angkatan kerja terbanyak ada di Kota Pekanbaru, yaitu sebesar 177.535 jiwa atau 15.71 % dari total jumlah keseluruhan angkatan bukan kerja perempuan. Kabupaten Indragiri Hilir menempati posisi kedua yaitu sebanyak 139.056 jiwa atau 12.31 % dan Kabupaten Kampar sebanyak 134.438 jiwa atau 11.89 %. Sedangkan untuk Kabupaten/Kota yang mempunyai jumlah angkatan bukan kerja yang paling kecil adalah Kabupaten Pelalawan sebanyak 50.425 jiwa atau 4.46 %, diikuti Kota Dumai sebanyak 57.397 jiwa atau 5.07 %.

Penduduk-penduduk diatas bekerja pada berbagai lapangan usaha yang ada pada masing-masing Kabupaten/Kota. Penduduk berumur 10 tahun keatas yang bekerja di lapangan usaha pertanian berjumlah 996.371 jiwa atau 47.72 %, pertambangan dan penggalian 45.027 jiwa atau 2.16 %, industri pengolahan berjumlah 201.002 atau 9.63 %, listrik, air dan gas sebanyak 4.214 jiwa atau 0.20 %, bangunan dan kontruksi sebanyak 106.747 jiwa atau 5.11 %, perdagangan, rumah makan dan hotel sebanyak 368.605 jiwa atau 17.65 %, angkutan dan komunikasi sebanyak 124.003 jiwa atau 5.94 %, keuangan dan asuransi sebanyak 28.061 jiwa atau 1.34 %, jasa-jasa sebanyak 212.025 jiwa atau 10.15 % dan lapangan usaha lainnya sebanyak 2.056 jiwa atau 0.09 %.

Dari komposisi diatas terlihat bahwa penduduk Provinsi Riau pada umumnya adalah petani, karena sebanyak 996.371 jiwa atau 47.72 % bekerja pada sektor pertanian. Sedangkan untuk perdagangan, rumah makan dan hotel menempati posisi kedua yaitu sebanyak 368.605 jiwa atau 17.65 %, dan posisi ketiga sektor jasa sebanyak 212.025 jiwa. Lapangan usaha lainnya merupakan tempat bekerja yang paling sedikit, 2.056 jiwa.

6.9. Kesehatan dan Kemiskinan

Keberhasilan Pembangunan di sektor kesehatan dapat diukur dari 5 indikator yaitu Angka Kematian Bayi (AKB), Angka Kematian Balita (AKABA), Angka Kematian Ibu (AKI), Angka Kematian Kasar (AKK) dan Usia Harapan Hidup (Eo).

Pada tahun 2001, Angka Kematian Bayi sebesar 48 jiwa per 1000 kelahiran hidup, pada tahun 2002 menurun menjadi 36,02 jiwa per 1000 kelahiran hidup. Angka Kematian Kasar pada tahun 2001 sebesar 7,5 jiwa per 1000 penduduk menurun menjadi 7,4 jiwa per 1000 penduduk pada tahun 2002. Umur harapan hidup selama periode tahun 2001-2006 menunjukkan peningkatan yang cukup menggembirakan yaitu dari 66,06 tahun pada tahun 2001 menjadi 70,46 tahun pada tahun 2006.

Pengukuran angka kemiskinan dilakukan dengan menggunakan 2 pendataan yaitu angka kemiskinan yang dihitung oleh BKKBN dan yang berasal dari BPS. Berdasarkan data dari BKKBN, pengukuran kemiskinan dibagi dalam 2 kategori yaitu penduduk Pra Sejahtera dan Sejahtera I.

Jumlah penduduk Pra Sejahtera dan Sejahtera I di Provinsi Riau karena alasan ekonomi dan non ekonomi menunjukkan tren yang berfluktuasi. Pada tahun 2001 angka kemiskinan sebesar 33,13% sebagai akibat pengaruh krisis ekonomi, angka kemiskinan di Provinsi Riau mengalami peningkatan yang cukup signifikan, yaitu 42,25% pada tahun 2002 naik lagi menjadi 44,25% pada tahun 2003. Kemudian setelah melalui upaya pelaksanaan program ekonomi kerakyatan, angka kemiskinan tersebut kembali mengalami penurunan menjadi 41,57% pada tahun 2004 dan 40,05% pada tahun 2005.

Ini berarti sejak tahun 2001 ke tahun 2002 terdapat pengurangan penduduk miskin sebanyak 4,2% atau lebih kurang 222.000 jiwa. Angka kemiskinan berdasarkan Susenas Tahun 2002, yang diukur menurut kebutuhan makanan sebesar 2100 kalori per kapita, pada tahun 2001 adalah 14,00% dari total penduduk menurun menjadi 13,67% pada tahun 2006 lebih rendah dibandingkan dengan angka kemiskinan rata-rata Nasional sebesar 18,02 % pada tahun 2006.¹¹⁵

Sedangkan didalam tuntutan untuk mereformasi sistim hubungan antara Pusat dan Daerah sudah tidak dapat di tawar lagi, dan harus di realisasi. Untuk itu terjadi perubahan sistim politik pemerintahan sistim politik, yang sebelumnya menganut sentralisasi kekuasaan menjadi sentralisasi pemerintah. Hubungan antara Pusat dan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 di laksanakan dengan memberikan otonomi kepada Daerah baik provinsi maupun kabupaten atau kota.

¹¹⁵ *Ibid*

Pada Daerah kabupaten dan kota dianut asas desentralisasi murni, dimana asas dekosentrasi tidak di pergunakan, sedangkan pada daerah provinsi di pergunakan asas desentralisasi dan dekosentrsi. Sedangkan asas tugas perbantuan masih dimungkinkan diberikan kepada Daerah dan Desa dan dari Daerah kedesa dengan kosekuensi di sertai pembiayaan, sarana dan prasarana, dan sumber daya manusia dangan kewajiban untuk melaporkan pelaksanaanya kepada yang menugaskan.

Menurut UUD 1945 bahwa Negara Republik Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk Republik (Pasal 1 ayat (1) UUD 1945). Dengan bentuk negara kesatuan ini tersimpul pengertian bahwa Pemerintahan Pusat berwenang untuk turut campur secara lebih luas dan intensif terhadap segenap persoalan di Daerah.berdasarkan kewenangan yang diatur dalam suatu rumus umum dalam UUD.¹¹⁶

Sistim kehidaupan kenegaraan hal seperti ini disebut dengan sistem sentralisasi. Dimana segala urusan yang ada dalam suatu negara dilaksanakan oleh pemerintah pusat bahkan segala unsur-unsur yang menyangkut kepentingan daerah-daerahpun pusat yang menentukan, dengan kata lain terjadi pemusatan kekuasaan di tangan pemerintah.

Untuk menyelenggarakan pemerintahan di daerah maka di bentuk suatu badan pemerintahan daerah yang diatur di dalam ketentuan Pasal 18 UUD 1945. Selanjutnya ketentuan pasal 18 UUD 1945 di jabarkan melalui UU Pemerintahan Daerah. Terakhir UU yang mengatur tentang pemerintahan

¹¹⁶ Amran Muslim I, *Op...Cit*, Hlm, 7

daerah ini adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dari hasil penelitian dan wawancara semua responden menjawab bahwa selama Orde Baru penyelenggaraan pemerintahan daerah didominasi oleh pemerintah pusat atau terjadi sentralisasi kekuasaan. Hal ini segala urusan baik yang menyangkut rumah tangga daerah diatur oleh pusat. Oleh karena dalam penyelenggaraan pemerintah daerah diatur oleh UU tentang pemerintahan daerah maka perlu ditanyakan apakah UU tersebut (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004) membuka peluang untuk terjadinya sentralisasi kekuasaan di pusat.

Selain itu ternyata ketidak berdaya atau kemandulan DPRD terjadi bukan saja karena anggota DPRD itu sendiri tidak memahami peran dan fungsinya tetapi lebih juga disebabkan mekanisme yang di buat oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 itu sendiri yang mengakibatkan DPRD tidak berdaya.¹¹⁷

Apabila di teliti lebih lanjut ketentuan-ketentuan tersebut diatas, maka terdapat perbedaan-perbedaan yang mendasar mengenai penyelenggaraan pemerintah daerah. Hal ini menimbulkan kesulitan baru bagi daerah. Seperti yang di kemukakan oleh anggota DPRD Provinsi Riau Komisi B, untuk mengatakan dengan keluarnya ketentuan baru mengakibatkan daerah harus

¹¹⁷ Hasil Wawancara dengan AB. Purba, Wakil Ketua Komisi B, DPRD Propinsi Riau, Tanggal 15 Mei 2007

mengsinkronkan kembali baik, organisasi susunan maupun kelembagaan di Daerah.¹¹⁸

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, menganut perinsip penyelenggaraan Otonomi Daerah yang menekankan penyeragaman dan pengawasan yang ketat terhadap pemerintah daerah.

Dengan penempatan daerah otonomi hierarkie dalam sistem pemerintahan yang sentralistik serta kurang membuka kesempatan bagi daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan potensi masarakat.

Ketentuan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di daerah tersebut mengakibatkan tidak berfungsinya lembaga DPRD baik sebagai lembaga pengawas penyelenggaraan pemerintahan di Daerah maupun sebagai badan legislatif daerah.

Menurut Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 dalam pemerintahan penyelenggaraan pemerintahan daerah di Provinsi Riau dilaksanakan oleh kepala daerah dengan memperhatikan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintah.

Daerah harus diperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut:¹¹⁹

- a. Otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab.

¹¹⁸ Hasil Wawancara dengan Hasyim Aliwa, Anggota Komisi B, DPRD Propinsi Riau, Tanggal 15 Mei 2007

¹¹⁹ Lihat Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

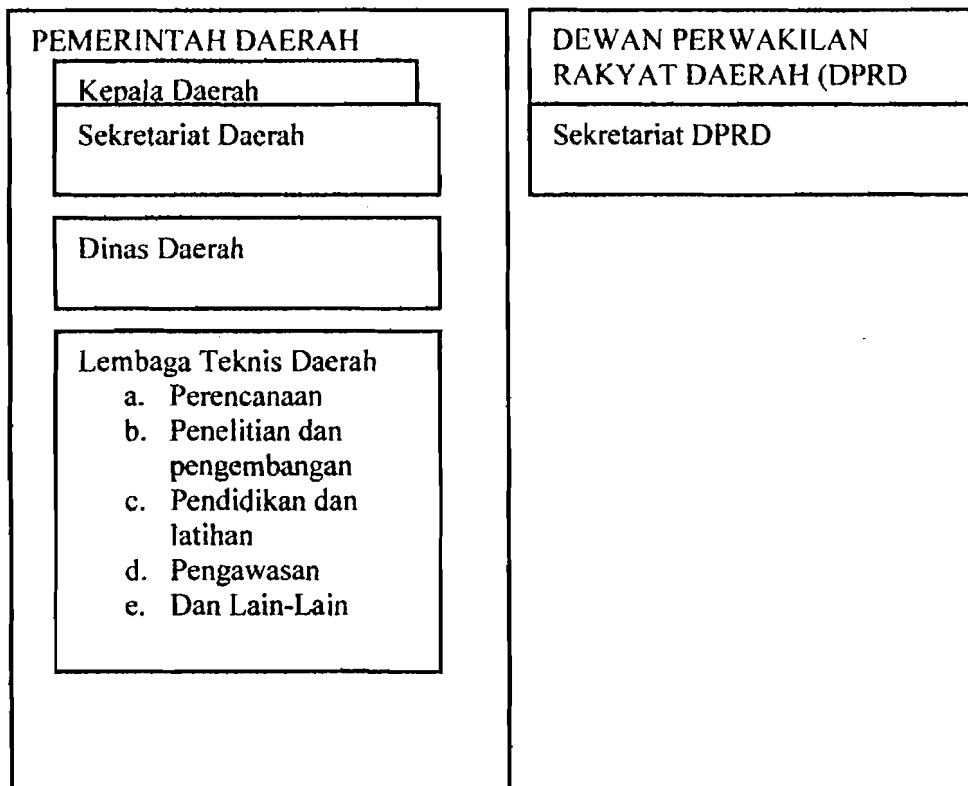
- b. Penyelenggaraan otonomi yang berorientasi, kepada peningkatan kesejahteraan rakyat, menjamin hubungan serasi daerah dengan Pemerintah

Pemerintah daerah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya yang disebut sebagai lembaga Eksekutif Daerah sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah sebagai lembaga Legislatif Daerah dan lembaga kontrol bagi penyelenggaraan pemerintahan.

**Bentuk dan Susunan Pemerintah Daerah
(Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004)**

Eksekutif

Legislatif



Secara tegas pemisahan badan eksekutif dan badan legislatif daerah ini dijumpai didalam ketentuan UU No. 32 Tahun 2004 yaitu, "Daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah sebagai badan eksekutif daerah". Oleh karena itu Kepala daerah hanya wajib menjalankan fungsinya sebagai eksekutif daerah di dalam Undang-undang No 32 Tahun 2004 yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut azas desentralisasi.¹²⁰ Dan juga disebutkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, "*Bahwa DPRD sebagai badan Legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah*".

Dengan demikian dalam kedudukannya sebagai mitra kepala daerah maka DPRD bukan merupakan bagian dari pemerintah daerah. Ketentuan dari Undang-undang No. 32 Tahun 2004 ini jelas berbeda dengan ketentuan dari UU pemerintah daerah sebelumnya. Walaupun DPRD adalah unsur pemerintah daerah namun dewan perwakilan rakyat daerah ini tidak boleh mencampuri bidang eksekutif. Dimana wewenang bidang eksekutif adalah tanggung jawab kepala daerah sepenuhnya.

Berbeda dengan semua Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah sebelumnya (1945-1999), maka dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, mengatur secara panjang lebar tentang pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam Pasal 56-119.

¹²⁰ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, Rajawali Press, Jakarta, 2000, Hlm. 25

Dari jumlah pasal, nyaris UU Nomor 32 Tahun 2004 seakan-akan khusus diadakan untuk mengatur tentang pemilihan pasangan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, untuk provinsi, kabupaten, dan kota.

Adapun ketentuan yang berlaku selama ini, pemilihan Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD yang bersangkutan serta disahkan oleh Presiden atau Menteri Dalam Negeri. Proses pemilihan kepala daerah untuk provinsi, kabupaten, dan kota terkenal dengan politik kasak-kusuk dan istilah "dapat dukungan atau restu dari atas". Tidak jarang, calon kepala daerah yang dalam proses pemilihan di DPRD hanya mendapat suara yang lebih sedikit dari calon lain, tetapi justru dia yang dikukuhkan menjadi kepala daerah.

Belajar dari pengalaman pahit masa lampau dan terutama praktek dagang sapi pemilihan kepala daerah dan "*impeachment*"; lewat Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 memperkenalkan pemilihan pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah dilakukan oleh pemilih di daerah masing-masing dengan langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Keyakinan "*PILKADA*" akan sukses walau di sana-sini ada kelemahan, bersumber dari pengalaman pemilihan langsung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden pada tahun 2004.

Pemilihan langsung pasangan calon presiden dan wakil presiden telah membuka horison baru dalam penerapan demokrasi di Indonesia, yang dimungkinkan lewat Amandemen UUD 1945 serta tuntutan pembaharuan dalam sistem pemilihan umum di Indonesia.

Sebenarnya, pemilihan langsung kepala daerah tidak merupakan hal yang baru dan asing, karena sejak pemerintahan Hindia Belanda sampai sekarang kita telah mengenal pemilihan kepala desa secara langsung di daerahnya, yang berlaku untuk hampir semua desa di seluruh Indonesia.

Memang diakui pemilihan kepala desa masih dalam "*pesta kecil*" dan melibatkan skala pemilih yang hanya ribuan orang, tetapi prinsip dasarnya adalah sama dengan "Pilkada" yang cukup populer pada pertengahan tahun 2005.

Mungkin proses "*Pilkada*" ini akan mempercepat pedewasaan demokrasi di Indonesia, dan sekaligus proses pendidikan politik yang tepat dan langsung dirasakan oleh rakyat yang mempunyai hak pilih dan juga bagi kaum (generasi) muda yang melihat langsung bagaimana proses demokrasi itu berlangsung. Harus siap untuk menang dan untuk kalah.

Sesuai dengan ketentuan UU Nomor 32 Tahun 2004, dalam Pasal 56 diatur :

- (1) Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.
- (2) Pasangan calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Pemilihan pasangan kepala daerah dan wakil kepala daerah diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggung jawab kepada DPRD. Tentang peran DPRD ini telah menimbulkan polemik di masyarakat, karena secara hirarkis, KPUD bertanggung jawab kepada KPU, maka sewajarnya lah pertanggungjawaban pelaksanaan pemilihan pasangan kepala daerah dan

wakil kepala daerah dilakukan kepada KPU, dengan alasan untuk mengurangi politisasi pemilihan oleh DPRD.

Calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah Warga Negara Republik Indonesia yang harus memenuhi 16 persyaratan yang cukup luas dan berat, sama halnya persyaratan untuk pencalonan anggota DPRD, DPR dan Presiden dan Wakil Presiden, di mana salah satu persyaratan di antaranya, calon "mengenal" daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya. Persyaratan teknis dan mekanisme pencalonan, kampanye diatur cukup rinci dalam UU Nomor 32 Tahun 2004.

Adapun keberatan terhadap hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 (tiga) hari setelah penetapan hasil pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Keberatan seperti dimaksud di atas, hanya berkenaan dengan hasil perhitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon. Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung disampaikan kepada pengadilan tinggi untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah provinsi dan kepada pengadilan negeri untuk pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah kabupaten/kota.

Mahkamah Agung memutus sengketa hasil pemungutan suara, paling lambat 14 (empat belas) hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh Pengadilan Negeri/Pengadilan Tinggi/Mahkamah Agung. Putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat (Pasal 106 UU Nomor 32 Tahun 2004).

Mengenai pengesahan pengangkatan calon gubernur dan wakil gubernur terpilih dilakukan oleh Presiden selambat-lambatnya dalam waktu 30 (tigapuluh) hari (Rincian lebih lanjut lihat : Pasal 109 UU Nomor 32 Tahun 2004). Gubernur dan Wakil Gubernur dilantik oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden; Bupati dan Wakil Bupati atau Walikota dan Wakil Walikota dilantik oleh Gubernur atas nama Presiden. Semua pelantikan tersebut di atas dilaksanakan dalam Rapat Paripurna DPRD masing-masing daerah/kota. Semua biaya pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah dibebankan kepada APBD.

Hubungan Gubernur dan DPRD Provinsi Riau didalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dinyatakan bahwa antara Gubernur Kepala Daerah dan DPRD terdapat hubungan kemitraan. Dengan bentuk hubungan ini dimaksud untuk menjamin terdapatnya hubungan yang serasi antara Gubernur Kepala Daerah dan DPRD. Selain itu juga bertujuan untuk mencegah terjadinya penguasa tunggal didalam pemerintahan daerah.

Dengan rumusan di atas kedudukan DPRD sebagai mitra Pemerintah Daerah dengan berbagai ketentuan tentang tugas dan wewenang serta hak DPRD yang cukup luas dan mendasar, secara praktis dapat melakukan kontrol dan pengawasan atas semua kegiatan Pemerintah Daerah yang menyangkut jalannya roda pemerintahan di daerah.

Hubungan Gubernur dan DPRD Provinsi Riau secara garis besar meliputi:

- a. Penetapan Program Pembangunan Daerah

b. Penetapan Rencana Strategis Daerah.

c. Pembuatan Peraturan Daerah.

Ad. a. Penetapan Program Pembangunan Daerah.

Program pembangunan daerah adalah dokumen induk perencanaan pembangunan Daerah yang terdiri dari dua bagian yaitu: pertama Pola dasar pembangunan dan kedua program pembangunan.¹²¹ Adapun yang dimaksud dengan pola dasar pembangunan adalah strategi kebijakan pembangunan Daerah yang didasarkan pada kondisi, potensi. Permasalahan dan kebutuhan nyata daerah dan aspirasi masyarakat yang tumbuh dan berkembang.

Fungsi utama dari propeda adalah sebagai kerangka acuan dalam penyusunan rencana pembangunan Tahunan Daerah (Repetada) yang akan dituangkan kedalam bentuk Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Penyusunan rencana strategis Daerah Propinsi. Kabupaten/ Kota, Dinas/ Instansi pemerintah.

Selanjutnya tujuan dikeluarkannya propeda adalah untuk memberikan arah penyelenggaraan pemerintahan. Pengelolaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat daerah yang beradap. Oleh karena pentingnya sebuah propeda bagi suatu daerah demi kelangsungan dan kesenambungan pembangunan didaerah maka pembuatan dan pengesahan propeda harus dilakukan dengan kerjasama antara DPRD dan kepala Daerah. Agar rencana-rencana pembangunan sesuai dengan kebutuhan, keinginan dan kondisi sosial politik dan ekonomi daerah. Oleh karena hubungan yang dikembangkan

¹²¹ Propinsi Riau, *Konsep Ringkas Program Pembangunan Daerah Propinsi Riau, 2003-2008*, Riau.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 antara DPRD dan Gubernur adalah hubungan kemitraan.

Maka antara Gubernur dan DPRD Provinsi Riau harus tercipta suatu kesepakatan dan pemahaman yang sama mengenai iklim pemerintahan sehingga akan masing-masing lembaga dan institusi akan lebih mudah menjalankan fungsi dan kewenangannya masing-masing.

Ad.b. Penetapan Rencana Strategis Daerah.

Seperti telah dikemukakan pada pembahasan terdahulu bahwa Provinsi Riau telah menetapkan agar seluruh Kepala Daerah baik Gubernur dan atau Bupati/ Walikota membuat kerangka acuan dalam menjalankan pemerintahan dan pembangunan Daerah.

Pada dasarnya rencana strategis adalah merupakan dokumen perencanaan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari program pembangunan Daerah propinsi, sebagai dokumen induk perencanaan daerah yang merupakan konsensus dan komitmen bersama seluruh masyarakat Daerah.

Rencana strategis juga menggambarkan pilihan program dan kegiatan yang memiliki daya dukungan dan daya dorong yang strategis bagi pertumbuhan dan perkembangan bidang kegiatan lainnya yang terdapat dalam program pembangunan Daerah.

Adapun maksud dan tujuan penyusunan rencana strategis ini didalam draf rencana strategis Propinsi Riau adalah memberikan arah dalam pemanfaatan secara optimal sumber daya yang dimiliki oleh pemerintah dan

daerah Provinsi Riau. Sehingga mampu mengantisipasi perubahan dan perkembangan yang ada melalui kerja sama kemitraan dengan segenap komponen strategis dalam masyarakat yang mengutamakan keunggulan kompetitif untuk mencapai tujuan pembangunan Provinsi Riau yang akan datang.

Misi Pemerintahan Provinsi Riau :¹²²

- a. Terwujudnya kredibilitas Pemerintah Daerah dengan kemampuan profesional, moral dan keteladanan pemimpin dan aparat (*reinventing government*);
- b. Terwujudnya Supremasi Hukum (*Law Enforcement*) dan penegakan Hak Azasi Manusia;
- c. Terwujudnya keseimbangan pembangunan antar wilayah (*spread of development equilibrium between region*);
- d. Terwujudnya perekonomian berbasis potensi sumberdaya daerah dan pemberdayaan ekonomi kerakyatan (*empowerment of economic society*);
- e. Terwujudnya sarana dan prasarana untuk menciptakan kehidupan masyarakat agamis.
- f. Terwujudnya kualitas sumberdaya manusia dengan penekanan kemudahan memperoleh pendidikan, peningkatan mutu dan manajemen pendidikan dasar, menengah, kejuruan, dan pendidikan tinggi, kemudahan memperoleh pelayanan kesehatan yang berkualitas, serta pembangunan agama, seni budaya dan moral (*human resources development*);

¹²² RENSTRA Provinsi Riau Tahap Pertama periode Tahun 2003 – 2008

- g. Terwujudnya kemudahan untuk mengakses dalam bidang transportasi, produksi, komunikasi dan informasi serta pelayanan publik (*accessibility on infrastructure and public service*);
- h. Terwujudnya sebuah payung kebudayaan daerah, yakni kelangsungan budaya Melayu secara komunitas dalam kerangka pemberdayaannya.

Ad.c. Pembuatan Peraturan Daerah

Dalam hal pembuatan peraturan daerah terjalin kerjasama dari DPRD dengan kepala daerah. Hal ini penting mengingat pemerintah dalam hal ini diwakili kepada daerah maupun DPRD adalah dua instansi/lembaga yang paling dekat langsung berhubungan dengan masyarakat. Sehingga didalam membuat dan menetapkan peraturan perundang-undangan daerah kiranya perlu kerjasama dan pembahasan bersama-sama DPRD dan pemerintah daerah.

Kewenangan atau hak DPRD untuk ikut membuat dan menetapkan suatu peraturan daerah dijamin oleh UUD 1945 yang dituangkan didalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD. Serta didalam undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Bahwa pembuatan suatu peraturan daerah memiliki dimensi-dimensi tersendiri dalam kehidupan masyarakat di Daerah. Oleh karena suatu perda yang baik dan efektif itu harus memenuhi kriteria sesuai dengan kebutuhan masyarakat maka disini pentingnya DPRD dan Kepala Daerah untuk memahami untuk mengali aspirasi dan kebutuhan masyarakatnya.

Hubungan Pemerintahan Propinsi dengan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dimana daerah Propinsi Riau adalah sebagai daerah otonom sekaligus wilayah administratif. Dengan konsekuensi Gubernur harus melaksanakan kewenangan yang diberikan oleh pusat dan selanjutnya propinsi tidak lagi menjadi pemeritah atasan dari kabupaten dan kota.

Namun demikian tidak berarti antara daerah propinsi dan daerah kabupaten kota di Provinsi Riau masih memiliki hubungan koordinasi dalam hal penyelenggaraan pemerntahan. Selain itu terdapat hubungan kemitraan dan hubungan kerjasama dengan daerah kabupaten dan kota dalam kedudukan bersama sebagai daerah otonom.

Kewenangan gubernur Provinsi Riau untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap daerah Kabupaten/kota ini memberikan arti baru bahwa tidak benar anggapan yang berkembang selama ini bahwa dengan keluarnya UU No. 32 Tahun 2004 daerah Kabupaten/ kota tidak mempunyai hubungan lagi dengan Gubernur.

Propinsi dibentuk berdasarkan azas desentralisasi dan dekonsentrasi dan sebagai daerah otonom propinsi memiliki kewenangan yaitu:

1. Mencakup kewenangan bidang pemerintahan yang sifatnya lintas Kabupaten dan daerah Kota antara lain:
 - a. Kewenangan dibidang Pekerjaan Umum;
 - b. Perhubungan;
 - c. Kehutanan dan;
 - d. Perkebunan.

2. Kewenangan pemerintahan dibidang lainnya.

Kewenangan pemerintah tertentu dibidang lainnya meliputi perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro, penelitian bidang tertentu lokasi sumber daya manusia potensial penelitian yang mencakup wilayah Propinsi Riau. Pengelolaan pelabuhan regional. Pengendalian lingkungan hidup. Promosi dagang dan budaya/pariwisata. Penanganan penyakit menular dan hama tanaman dan penataan ruang Propinsi Riau.

Kewenangan Propinsi Riau dalam bidang sebagai berikut :

1. Bidang pertanian;
2. Bidang kelautan;
3. Bidang pertambangan energi;
4. Bidang kehutanan dan perkebunan;
5. Bidang perindustrian dan perdagangan;
6. Bidang perkoperasian;
7. Bidang penanamam modal;
8. Bidang tenaga kerja;
9. Bidang kesehatan;
10. Bidang pendidikan dan kebudayaan;
11. Bidang social;
12. Bidang penataan ruang;
13. Bidang pemukiman;
14. Bidang pekerjaan umum;

15. Bidang perhubungan;
16. Bidang lingkungan hidup;
17. Bidang politik dalam Negeri dan administrasi publik;
18. Bidang pengembangan otonomi daerah;
19. Bidang perimbangan keuangan;
20. Bidang hukum dan perundang-undangan.

Sedangkan kewenangan Propinsi sebagai wilayah administratif mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil pemerintahan pusat (*dekonsentrasi*). Sebagai wakil pemerintahan pusat di daerah Gubernur Provinsi Riau dalam menjalankan tugas dan kewenangannya bertanggung jawab kepada Presiden.

Dengan diberikannya otonomi kepada daerah baik propinsi maupun kepada Kabupaten atau kota membawa konsekuensi diteruskannya pula sarana dan pembiayaan kepada Daerah. Selanjutnya dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa biaya penyelenggaraan otonomi dibebankan kepada anggaran Pendapatan Belanja Daerah maka daerah harus menyediakan dana bagi penyelenggaraan otonomi didaerahnya.

Oleh sebab itu daerah harus mampu mengali sumber-sumber keuangan di Daerah disamping dukungan dari pemerintah pusat. Daerah tidak akan mampu menyediakan dana bagi pelaksanaan otonomi jika tidak disertai adanya perimbangan keuangan antara pusat dan Daerah.

Sumber pendapatan Daerah Provinsi Riau terdiri dari:

1. Pendapatan asli Daerah (PAD);
2. Dana Perimbangan;
3. Pinjaman Daerah;
4. Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah.

Pendapatan asli daerah (PAD) terdiri dari:

1. Hasil pajak Daerah;
2. Retribusi Daerah;
3. Hasil perusahaan Milik Daerah. Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan;
4. Lain- lain pendapatan asli daerah yang dipisahkan.

Untuk meningkatkan pendapatan asli daerah untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah, umumnya daerah-daerah di Indonesia berlomba-lomba untuk menetapkan pajak dalam berbagai jenis. Kenyataan ini disatu pihak memang dapat menambah pendapatan asli daerah, namun disisi lain kutipan-kutipan pajak yang beraneka ragam akan membuat rakyat menderita dan berpikiran buat apa otonomi jika rakyat sengsara. Pada hal tujuan pemberian otonomi itu sendiri adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Selama ini perimbangan keuangan antara pusat dan daerah yang tidak adil telah memicu timbulnya gejolak dan ketidakpuasan daerah terhadap pusat. Untuk mengatasi permasalahan ini pemerintah telah mengeluarkan

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Dana perimbangan merupakan sumber pembiayaan daerah yang berasal dari bagian daerah dari pajak Bumi dan Bangunan. Bea perolehan hak atas tanah dan bangunan dan penerimaan dari sumber daya alam serta dana alokasi umum dan dana alokasi khusus. Dana perimbangan tersebut tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Mengingat tujuan dari masing-masing jenis sumber pembiayaan tersebut saling isi mengisi.

Perimbangan keuangan daerah dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 secara tegas telah ditunjukkan dalam bentuk persentase tersebut sebenarnya daerah telah memiliki sumber pendapatan bagi daerah baik propinsi maupun Kabupaten dan Kota yang diperlukan guna membiayai pelaksanaan otonomi di Daerah.

Daerah yang memiliki potensi sumber daya alam yang besar seperti Kalimantan, Riau dan Aceh tentu akan memiliki alokasi dana yang besar sedangkan bagi daerah yang kurang potensinya akan mengalami dampak yang serius bagi sumber pendapatan daerahnya. Akan tetapi di dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 juga diatur adanya dana alokasi khusus yang akan membantu pendanaan daerah. Selain itu juga ada pembagian persentase bagi daerah Kabupaten/ kota dalam propinsi yang sama dengan Kabupaten/Kota penghasil dari sektor kehutanan, pertambangan umum, pertambangan minyak bumi dan gas alam.

Untuk mengendalikan dan menjaga keharmonisan penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah perlu adanya pembinaan dan pengawasan. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengatur masalah pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintah untuk menjaga keharmonisan dan keserasian pemerintahan. Dan yang terpenting adalah untuk menjaga kegiatan-kegiatan penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan wewenang sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan.

Pembinaan didalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan pembinaan lebih ditekankan untuk memfasilitasi penyelenggaraan otonomi daerah dalam upaya untuk memberdayakan daerah otonom. Sedangkan pengawasan lebih ditekankan pada pengawasan refresif untuk lebih memberikan peran kepada DPRD dalam mewujudkan fungsinya sebagai badan pengawasan terhadap pelaksanaan otonomi daerah.

Ada dua jenis pengawasan yang dijumpai dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu pertama pengawasan yang dilakukan oleh DPRD dan kedua pengawasan yang dilakukan pemerintah. Maka berdasarkan UU tersebut, fungsi pengawasan yang dilaksanakan oleh DPRD Provinsi Riau bertujuan untuk mengawasi dan mengontrol jalannya kegiatan pembangunan dan pemerintahan daerah. Fungsi ini dijalankan oleh DPRD Provinsi Riau untuk mengawasi kepala daerah terhadap pelaksanaan kebijakan daerah.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai pedoman dalam menjalankan fungsi pembinaan dan pengawasan itu terdiri dari :

1. Pengawasan Represif;
2. Pengawasan Fungsional;
3. Pengawasan Legislatif dan;
4. Pengawasan Masyarakat.

Secara represif pengawasan yang dilakukan oleh pemerintahan di tunjukan terhadap kebijakan pemerintah daerah yang berupa peraturan daerah atau keputusan kepala daerah serta keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan keputusan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pengawasan fungsional merupakan pengawasan yang dilaksanakan kebijakan pemerintah daerah. Pengawasan fungsional adalah pengawasan yang dilakukan oleh Lembaga/badan/unit yang mempunyai tugas dan fungsi melakukan pengawasan melalui pemeriksaan, pengujian, pengusutan dan penilaian.

Pengawasan legislatif diselenggaraan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap pemerintahan daerah disesuaikan dengan tugas wewenang dan haknya. Pengawasan legislatif ini merupakan konsekuensi dari pemisahan kekuasaan antara pemerintah daerah dan DPRD. Dengan pembagian fungsi legislatif di antara DPRD dan fungsi eksekutif ditangan di kepala daerah beserta perangkat daerah lainnya maka DPRD lebih berperan didalam menjalankan fungsi pengawasan terhadap kepala daerah didalam penyelenggaraan pemerintah otonom.

UU menjamin kebebasan bagi setaip warga negaranya untuk ikut serta dalam menentukan arah pembangunan nasional disamping itu UU juga

memberikan kesempatan dan hak bagi masyarakat untuk mengawasi kegiatan pemerintah daerah. Pengawasan ini dapat dilaksanakan secara langsung atau tidak langsung baik tulisan maupun lisan.

Adapun pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tahap demi tahap di rencanakan oleh Propinsi Riau adalah sebagai berikut :

Tabel 5.IV
Rencana Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004
Daerah Propinsi Riau

No	Periode	Rencana	Keterangan
1	Sampai akhir tahun 2004	Proses analisa Penyiapan berbagai dukungan untuk penayaan kelembagaan, personil, aset, pembiayaan dokumen dan arsip	
2	Periode tahun 2005	Penetapan kelembagaan Penetapan ketentuan pedoman kerja. Pedoman pelayanan serta pelaksanaan yang meliputi praktek kerja yang transparans dana memiliki akuntabilitas. Penataan sistem pengkajian, sistem penerimaan /penempatan/pengangkatan pegawai Penetapan dan penerapan berbagai standar termasuk standar pelayanan minuman dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat	
3	Periode Tahun 2006	Pengkajiaan berbagai ketetapan dan pelaksanaan ketetapan fungsi-fungsi pemerintah	

		Pembuatan ketetapan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat	
4	Periode Tahun 2007	Pengkonsolidasian hasil-hasil yang dicapai untuk memperoleh sistem dan metode penyelenggaraan pemerintah yang efisien.	
5	Periode Tahun 2008	Periode pemantapan penyelenggaraan otonomi daerah seperti yang di harapkan	

Data Dari Hasil Kantor Gubernur Daerah Propinsi Riau, Olahan Data 2007.

Adapun rencana kerja yang telah dan akan dilaksanakan oleh pemerintah Propinsi Riau dalam pelaksanaan otonomi Daerah adalah :

Tabel 6. IV

Rencana Kerja Pemerintah Daerah Riau dalam Merealisasikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

No	Program	Realisasi	Keterangan
1	Sosialisasi Undang-Undang No. 32 dan 33 Tahun 2004 untuk menyamakan persepsi antara : a. Pemerintah Propinsi dengan pemerintah Kabupaten Kota b. Pemerintah Kabupaten Kota dengan pengelola otorita seperti		

	<p>pelabuhan laut dan pelabuhan udara.</p> <p>c. Pemerintah daerah dengan dengan Dewan Perwakilan Daerah</p> <p>d. Pemerintah dengan masyarakat, LSM Mahasiswa.</p>		
2	<p>Penyusunan dan penataan kelembagaan dan perangkat Daerah Propinsi.</p>	<p>Membuat rancangan peraturan daerah yaitu :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ranperda mengenai sekretariat daerah dan sekretariat DPRD 2. Ranperda mengenai Dinas daerah 3. Ranperda mengenai badan dan kantor propinsi 	<p>Sedang dalam tahap pembahasan oleh DPRD Propinsi Riau</p>
3	<p>Penataan yang menyangkut personil</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Melakukan inventarisasi PNS dilingkungan eks Kanwil propinsi Riau 2. Penyerah terimaan dan peralatan dari instansi pertikal yang dihapus 3. Penempatan PNS yang berasal dari kanwil yang dilikuidasi 	
4	<p>Penyerahan peralatan</p>	<p>-Tahap I</p>	

	<p>secara bertahap dari pusat kepada pemerintahan propinsi Riau secara bertahap</p>	<p>Penyerahan barang inventaris milik kekayaan negara.</p> <p>-Tahap II</p> <p>Penyerahan satuan kerja personil peralatan dna/dokumen, arsip/kepada Pempro Riau</p>	
--	---	---	--

Data Dari Hasil Kantor Gubernur Daerah Propinsi Riau, Data Olahan 2007

Didalam pelaksanaannya dilapangan ditemukan bahwa ternyata didalam mengertikan hak dan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Daerah dalam hal ini kabupaten atau kota mengartikannya otonomi secara radikal sebagai kebebasan dan hak mutlak yang dimiliki daerah.

Sehingga didalam praktek pemerintahan di Provinsi Riau, ketika Gubernur meminta tiap-tiap daerah yang menyampaikan draf kewenangan masing-masing daerah, ditemukan bahwa daerah yang memasukan semua bidang-bidang yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai kewenangan tanpa memperhitungkan dana anggaran dan kemampuan daerah untuk melaksanakan semua kewenangan tersebut.

Padahal Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 juga memberikan persyaratan bahwa apabila daerah belum mampu untuk melaksanakannya maka kewenangan yang diberikan dapat dialihkan kepada pemeritah tingkat atasan untuk sementara. Hal ini berarti bahwa daerah dapat meminta kembali

kewenangan tersebut. Apa bila daerah telah memiliki kemampuan untuk menjalankan kewenangan tersebut.

Dapat dipahami bahwa terjadi kesalahpahaman daerah mengartikan otonomi itu sendiri diakibatkan masih banyak peraturan-peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 sehingga belum ada mengatur mengenai standar pelayanan minimum dan pelayanan maximum yang harus dilaksanakan.

Untuk melaksanakan otonomi daerah Provinsi Riau memiliki program visi Riau 2020 yang pertama sekali dimajukan oleh mantan Gubernur Provinsi Riau Bapak H. Salah Djaset, SH, ketika masih menjabat sebagai Gubernur Riau. Pembangunan dalam menggerakkan ekonomi rakyat karena semangatnya sama dengan otonomi daerah yaitu memandirikan rakyat setempat untuk membangun daerahnya masing-masing.

B. Kedudukan dan Fungsi Gubernur Provinsi Riau dalam Pelaksanaan Pemerintahan di daerah

Menurut Ketua DPRD Provinsi Riau, Bapak Chaidir, bahwa, ketentuan dari Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ini jelas berbeda dengan ketentuan dari UU Pemerintah Daerah sebelumnya, dimana berdasarkan ketentuan UU Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 37 Gubernur yang karena

jabatannya berkedudukan juga sebagai Wakil Pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan.¹²³

Dan secara tegas pemisahan badan eksekutif dan badan legislatif daerah ini dijumpai didalam ketentuan UU No. 32 Tahun 2004, yaitu; "Daerah dibentuk DPRD sebagai badan legislatif daerah dan pemerintah sebagai badan eksekutif daerah". Oleh karena itu Kepala daerah hanya wajib menjalankan fungsinya sebagai eksekutif daerah di dalam Undang-undang No 32 Tahun 2004 yang dimaksud dengan pemerintah daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut azas desentralisasi.¹²⁴

Dan juga disebutkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, "*Bahwa DPRD sebagai badan Legislatif daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari pemerintah daerah*". Dengan demikian dalam kedudukannya sebagai mitra kepala daerah maka DPRD bukan merupakan bagian dari pemerintah daerah.

Dalam kedudukannya seperti dirumuskan di atas, gubernur bertanggungjawab kepada Presiden dan bukan kepada DPRD. Kedudukan ganda gubernur, yaitu sebagai kepala daerah otonom sekaligus kepala administrasi, membawa konsekuensi yang berat dan memerlukan cara kerja yang efisien serta dibantu aparat daerah yang kompeten. Kedudukan gubernur sebagai kepala wilayah administratif dan sekaligus sebagai wakil pemerintah pusat, merupakan konsekuensi logis dari penerapan asas dekonsentrasi.

¹²³ Hasil Wawancara, dengan Ketua DPRD Provinsi Riau, Bapak Chaidir, Tanggal 27 Mei 2007.

¹²⁴ *Ibid*

Dalam kedudukan Gubernur baik sebagai kepala wilayah administrasi maupun sebagai kepala daerah otonom mempunyai kewajiban sebagai berikut :

1. Mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Memegang teguh Pancasila dan UUD 1945;
3. Menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
4. Meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat;
5. memelihara ketertiban, keamanan, dan ketenteraman masyarakat;
6. Bersama dengan DPRD Provinsi membuat Peraturan Daerah;
7. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD Provinsi.

Sesuai Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 38, Gubernur dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut:

1. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
2. Koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah pusat di daerah provinsi dan kabupaten/kota;
3. Koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Sebagai wakil pemerintah pusat gubernur berperan sebagai pemelihara keserasian hubungan antara pusat dan daerah dalam rangka menjaga keutuhan

Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk menghilangkan kesan sebagai penguasa tunggal seperti yang terjadi masa lalu maka dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah harus ada pedoman kerja bagi Gubernur yang disahkan oleh DPRD.

Didalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditetapkan bahwa disamping sebagai pimpinan pemerintahan, kepala daerah sekaligus juga adalah sebagai pimpinan daerah pengayoman masyarakat. Oleh karena itu kepala daerah harus memiliki integritas dan kualitas yang tinggi. Hal ini menurut Rozali Abdullah menjadi penting agar ia mampu berfikir. Bertindak dan bersikap dengan lebih mengutamakan kepentingan bangsa negara dan masyarakat umum dari pada kepentingan pribadi golongan dan aliran.¹²⁵

Misyanti dan R.G. Kartasapoetra,¹²⁶ Dikatakan bahwa ada beberapa fungsi-fungsi dari pemerintah daerah. Adapun fungsi-fungsi tersebut meliputi:

a. Fungsi Otonom

Dengan adanya azas desentralisasi maka terbentuklah daerah-daerah otonom atau dengan kata lain daerah otonom merupakan pelaksanaan azas desentralisasi. Daerah otonom menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 pasal 1 sub e ialah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, Berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Jadi prinsipnya fungsi otonom dari pemerintah daerah adalah melaksanakan segala urusan yang telah diserahkan pemerintah pusat maupun daerah yang lebih tinggi tingkatannya untuk melaksanakan urusan-urusan rumah tangganya sendiri pemerintah daerah mempunyai hak untuk menggali pendapatan daerah sendiri dalam hal dilaksanakan oleh Dinas Pendapatan Daerah.

¹²⁵ Rozali Abdullah, *Op...cit*, hlm. 163-164

¹²⁶ Misdyani dan R.G. Kartasapoetra, *Fungsi Pemerintahan Daerah Dalam Pembuatan Peraturan Daerah*, Bumi Aksara, Jakarta, 1993, Hlm. 19-27

b. Fungsi Pembantuan

Fungsi pembantuan merupakan konsekuensi adanya azas *medehewind* didalam penyelenggaraan pemerintahan di Daerah. Fungsi pembantuan adalah fungsi untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah Daerah (otonom) oleh pemerintah pusat atau daerah (otonom) tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung jawaban kepada yang menugaskannya (pasal 1 huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974)

c. Fungsi Pembangunan

Fungsi pembangunan dari pemerintahan daerah ini dapat diperinci sebagai berikut:

1. Perencanaan dan pelaksanaan proyek pembangunan;
2. Penyediaan dana-dana pembiayaan dan pengendalian administrasinya;
3. Pengawasan proyek yang sedang dalam proses penyelesaian;
4. Pemberian evaluasi terhadap proyek-proyek yang sudah selesai dihubungkan dengan biaya yang dikeluarkan serta terwujudnya tujuan yang diperuntukkan semula;
5. Pemeliharaan proyek-proyek agar dijaga kelangsungan fungsinya guna mencukupi prasarana modernisasi dan peningkatan kehidupan masyarakat.

d. Fungsi lainnya

Disamping fungsi otonom. Fungsi pembantuan dan fungsi pembangunan masih terdapat fungsi pemerintah daerah lainnya yaitu: pembinaan wilayah pembinaan masyarakat dan pemberian pelayanan pemeliharaan serta perlindungan kepentingan umum. Dengan demikian fungsi lainnya dari pemerintah daerah dapat diidentifikasi dengan ketentuan-ketentuan fungsi kepala wilayah didalam penyelenggaraan pemerintah di Daerah.

Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dalam Pasal 25 dan 26 diatur tentang tugas dan wewenang kepala daerah berikut tugas wakil kepala daerah.

Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang :

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Mengajukan rancangan Perda;
- c. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;

- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Seorang kepala daerah memiliki dua fungsi yang melekat padanya yaitu *Pertama*. Sebagai seorang kepala daerah otonom yang memimpin jalannya pemerintahan di daerah dan bertanggungjawab sepenuhnya kepada Presiden *Kedua*. Berfungsi sebagai kepala wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintahan pusat di daerah.

Kepala daerah sebagai aparat pemerintah di daerah mencerminkan adanya pemerintah daerah akibat adanya pemberian otonomi kepada daerah oleh pemerintah pusat dalam rangka pelaksanaan azas desentralisasi. Didalam hal ini **Andi Mustari Pidie** berpendapat sebagai berikut :

“Apabila suatu negara kesatuan menyelenggaraan azas desentralisasi maka hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah adalah melalui pemerintah daerah (*Local Government*) dan tidak langsung antara pemerintah pusat dengan kepala daerah (eksekutif daerah). Dalam kontuksi seperti ini pemerintah daerah biasanya didominasi atau di kendalikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (Badan Legislatif Daerah) bersangkutan sedangkan kepala daerah adalah aparat daerah sebagai pelaksana keputusan-keputusan DPRD-nya.”

Oleh karena itu wewenang yang di serahkan oleh pemerintah pusat kepada Daerah akan di laksanakan pemerintah daerah dengan membuat suatu peraturan daerah (perda) yang di buat oleh DPRDnya untuk di laksanakan oleh eksekutif daerah yang bersangkutan.

Chaidir, di katakan bahwa:¹²⁷

“.....dengan demikian pemerintah pusat bisa berkonsentrasi pada perumusan dan pelaksanaan dan kebijakan-kebijakan nasional yang bersifat fundamental strategis saja. Sudah waktunya pemerintah daerah di beri kepercayaan untuk tampil secara kreatif memberikan makna pada penyelenggara pemerintahan dan pembangunan.”

Dengan di berikanya kewewenangan kepada Daerah kepada maka pemerintah pusat akan lebih mudah berkonsentrasi kepada permasalahan-pemmasalahan yang di hadapi Indonesia secara global. Sehingga pembangunan bangsa dan negara Indonesia untuk memulihkan kondisi perekonomian dan politik Indonesia akan lebih mudah di selesaikan. Sehingga pemerintah pusat hanya tinggal mengawasi dan mengontrol jalanya pemerintah daerah.

Pemisah tugas yang semangkin tajam antara lembaga Eksekutif (Kepada Daerah) dengan lembaga legislatif (DPRD), membawa konsekuensi politis dan tanggung jawab moral politik pada masing-masing pihak. pemerintah daerah pada satu pihak dan DPRD di pihak lain. Oleh karena itu di perlukan peningkatan kualitas dari anggota Dewan perwakilan rakyat daerah sendiri maupun seorang kepala Daerah.

Karena untuk mewujudkan pemerintahan yang dapat menunaikan semua tugas pemerintah dan pembangunan tidak saja di perlukan lembaga yang efektif dan aparatur yang profesional tapi juga diperkukan pemimpin-pemimpin yang siap melayani masyarakat.

¹²⁷ Hasil Wawancara, *Op...cit*, Tanggal 27 Mei 2007

Dengan diberikannya propinsi sebagai daerah otonom dan sekaligus sebagai wilayah administrasi membawa konsekuensi Gubernur memiliki dua (2) fungsi yaitu:

1. Sebagai Kepala Daerah Otonom dan;
2. Sebagai Wakil Pemerintahan Pusat di daerah.

Ad. 1. Kepala Daerah Otonom

Sebagai Kepala Daerah Otonom Gubernur berfungsi untuk memimpin penyelenggaraan pemerintah daerah sebagai pengayoman masyarakat sehingga kepala daerah harus mampu berfikir. Bertindak dan bersikap dengan lebih mengutamakan kepentingan bangsa negara dan masyarakat umum dari pada kepentingan pribadi. Golongan dan aliran. Oleh karena itu dari kelompok dan etnis dan keyakinan manapun Kepala Daerah harus bersikap arif, bijaksana, jujur, adil dan netral. Sebagai kepala eksekutif Daerah Propinsi. Gubernur bertanggungjawab kepada Presiden.

Ad.2. Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah

Sebagai wakil pemerintah pusat di daerah. Gubernur disertai tugas dan fungsi tertentu dan karenanya ia berada dibawah dan bertanggungjawab kepada presiden. Sebagai pemerintah pusat ia berperan sebagai pemeliharaan keserasian hubungan antara pusat dan daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan. Gubernur diarahkan untuk mendorong percepatan keberhasilan otonomi di daerah kabupaten dan kota.

Sedangkan tugas pokok Gubernur sebagai alat pemerintahan daerah adalah:

1. Memimpin penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.
2. Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya kepala daerah bertanggung jawab kepada DPRD.
3. Menetapkan peraturan daerah dengan persetujuan DPRD
4. Menetapkan anggaran pendapatan belanja Daerah dengan persetujuan DPRD

Ryaas Rasyid membagi kepemimpinan kedalam tiga fungsi pokok yaitu:

1. Fungsi identifikasi dan analisa
2. Fungsi penetapan tujuan dan perumusan kebijakan
3. Fungsi membangun dan menggerakkan semangat.

Mengingat begitu rumitnya fungsi seorang pemimpin maka kepala daerah yang juga sebagai pemimpin tidak mungkin dapat menjalankan semua fungsi-fungsi pemerintahan dengan baik bila tidak ditunjang dengan badan atau lembaga lainnya serta aparat yang profesional.

C. Pertanggungjawaban Gubernur Provinsi Riau dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah

Menurut Biro Hukum Provinsi Riau, Bapak Abdul Latif, bahwa dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan provinsi Riau setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dimana pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu

hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan atau pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, daerah mempunyai hak dan kewajiban daerah yang sekaligus merupakan pedoman yang harus dijalankan oleh setiap penyelenggara pemerintahan daerah (Pemerintah Daerah dan DPRD).

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak :

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

Dalam menyelenggarakan otonomi, kepada daerah juga diberi rambu-rambu kewajiban untuk mengimbangi hak seperti tersebut di atas. Rambu-rambu ini dimaksudkan untuk mengurangi ekses seperti yang timbul dalam pelaksanaan hak daerah otonom, dalam hal ini DPRD dan Pemerintah Daerah

daerah yang dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut, dan taat pada peraturan perundang-undangan.

Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dalam Pasal 25 dan 26 diatur tentang tugas dan wewenang kepala daerah berikut tugas wakil kepala daerah.

Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang :

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 mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
7. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

(1) Wakil kepala daerah mempunyai tugas :

1. Membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
2. Membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup;
3. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;
4. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;
5. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah;
6. Melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan
7. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

(3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.

(4) Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.

Selanjutnya dalam Pasal 27 diatur kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah :

(1) Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dan Pasal 26, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban :

1. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Meningkatkan kesejahteraan rakyat;
3. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
4. Melaksanakan kehidupan demokrasi;
5. Menapati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
6. Menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
7. Memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;
8. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
9. Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;
10. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;
11. Menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.

(2) Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Demi membatasi tugas dan wewenang kepala daerah dan wakil kepala daerah, maka kepada mereka juga dirumuskan sederetan larangan dalam Pasal 28 UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagai berikut :

1. Membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi diri, anggota keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, merugikan kepentingan umum, dan meresahkan sekelompok masyarakat, atau mendiskriminasi warga negara dan/atau golongan masyarakat lain;
2. Turut serta dalam suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah atau dalam yayasan bidang apapun;
3. Melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan bagi dirinya, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang berhubungan dengan daerah yang bersangkutan;
4. Melakukan korupsi, kolusi, nepotisme, dan menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
5. Menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan selain yang dimaksud dalam pasal 25 huruf f;
6. Menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya;
7. Merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, sebagai anggota DPRD sebagaimana yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Mengingat pentingnya peran kepala daerah dalam menjalankan mekanisme otonomi daerah di samping DPRD, maka dalam Pasal 29 UU Nomor 32 Tahun 2004 juga diatur tentang pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah. Hal itu erat kaitannya dengan beberapa kasus pemberhentian kepala daerah oleh DPRD berkaitan dengan Laporan Pertanggungjawaban Tahunan kepala daerah dan laporan pertanggungjawaban masa akhir jabatan kepala daerah yang tidak "diterima" oleh DPRD dalam rapat pleno.

Dalam Pasal 29 diatur tentang kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena :

1. Meninggal dunia;
2. Permintaan sendiri;
3. Diberhentikan karena :

- a. Berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru; 2. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau
- b. Berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
- c. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah;
- d. Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah dan/ atau wakil kepala daerah;
- e. Tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah;
- f. Melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.

Maka selanjutnya dalam pertanggungjawaban Gubernur Provinsi Riau dalam penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah, sesuai ketentuan UU Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 37 Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai Wakil Pemerintah diwilayah provinsi yang bersangkutan.

Dalam kedudukannya seperti dirumuskan di atas, gubernur bertanggungjawab kepada Presiden dan bukan kepada DPRD. Kedudukan ganda gubernur, yaitu sebagai kepala daerah otonom sekaligus kepala administrasi, membawa konsekuensi yang berat dan memerlukan cara kerja yang efisien serta dibantu aparat daerah yang kompeten. Kedudukan gubernur sebagai kepala wilayah administratif dan sekaligus sebagai wakil pemerintah pusat, merupakan konsekuensi logis dari penerapan asas dekonsentrasi.

Dalam kedudukan gubernur sebagai kepala daerah otonom ialah sebagai konsekuensi diantunya asas desentralisasi dan gubernur sebagai kepala daerah otonom bertanggung jawab kepada rakyat melalui DPRD provinsi.

Dalam kedudukan gubernur baik sebagai kepala wilayah administrasi maupun sebagai kepala daerah otonom mempunyai kewajiban sebagai berikut

:

1. Mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Memegang teguh Pancasila dan UUD 1945.
3. Menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan.
4. Meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat.
5. Memelihara ketertiban, keamanan, dan ketenteraman masyarakat.
6. Bersama dengan DPRD Provinsi membuat Peraturan Daerah.
7. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD Provinsi.

Sesuai UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 38 gubernur dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat memiliki tugas dan wewenang sebagai berikut :

1. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota.
2. Koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah pusat di daerah provinsi dan kabupaten/kota.
3. Koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Kemudian selanjutnya, pertanggungjawaban Bupati, Walikota dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah, dimana Bupati berdasarkan dengan ketentuan UU Nomor 32 Tahun 2004 daerah kabupaten merupakan daerah otonom berdasarkan asas desentralisasi. Kabupaten dan bupati tidak merupakan "pawahan" atau ada hubungan hirarkis dengan gubernur, tetapi berada dalam hubungan koordinatif yang tidak begitu ketat seperti praktik di dunia militer. Bupati bertanggung jawab kepada rakyat pemilihnya lewat DPRD Kabupaten.

Bupati dan perangkat daerahnya adalah pelaksana peraturan perundangan dalam lingkup kabupaten yaitu Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah. Dalam arti sempit, bupati dan perangkatnya hanya "tunduk" dan "melaksanakan" kebijakan daerah yang digariskan dalam Peraturan Daerah. Namun dalam praktek, karena kabupaten adalah subsistem dari negara, maka bupati dan aparatnya juga bertindak dan pelaksana peraturan perundang-undangan yang dibuat DPR dan pemerintah, presiden, menteri, dan gubernur.

Bupati dalam melaksanakan tugas sebagai kepala daerah otonom, mempunyai kewajiban sebagai berikut :

1. Mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Memegang teguh Pancasila dan UUD 1945.
3. Menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan.
4. Meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat.
5. Memelihara keamanan, ketertiban, dan ketenteraman masyarakat.
6. Bersama dengan DPRD Kabupaten membuat Peraturan Daerah.
7. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD Kabupaten.

Dalam prakteknya, ketentuan otonomi yang diberikan kepada kota secara prinsip sama dengan ketentuan otonomi yang diberikan kepada kabupaten. Kota juga menikmati status daerah otonom penuh dan tidak

mempunyai hubungan hirarkis dengan gubernur, kecuali hubungan koordinatif sesuai ketentuan perundang-undangan.

Walikota berkedudukan sebagai walikota adalah sebagai kepala pemerintahan kota yang bertugas melaksanakan kebijakan daerah kota dan peraturan perundangan lain yang menjadi kewajibannya.

Walikota adalah alat daerah otonom kota yang bersama perangkatnya adalah pelaksana kebijakan daerah kota yang dibuat bersama DPRD Kota. Walikota dalam melaksanakan tugasnya bertanggungjawabkan kepada rakyat pemilihnya lewat DPRD Kota. Sebagai catatan, UU Nomor 32 Tahun 2004 telah menggariskan bahwa pemilihan gubernur, bupati, walikota yang masa jabatannya berakhir pada pertengahan 2005 yang lalu dan seterusnya, akan dipilih secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil, Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik.

Walikota sebagai kepala daerah kota otonom, juga memiliki kewajiban yang berkaitan dengan pengelolaan kota sesuai kebijakan yang digariskan DPRD dan Walikota, di antaranya :

1. Mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia,
2. Memegang teguh Pancasila dan UUD 1945.
3. Menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan.
4. Meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat.

"Pasal 14 ayat (1) di Daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. Pasal 16 ayat (2) DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah."

Berbeda dengan UU Nomor 4 Tahun 1999, maka UU Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD memisahkan susunan dan kedudukan DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota.

Dalam Susunan dan Keanggotaan DPRD Provinsi seperti diatur dalam Pasal 52 - 56 UU Nomor 22 Tahun 2003 disebutkan : "DPRD Provinsi terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih berdasarkan pemilihan umum:" Anggota DPRD hasil pengangkatan dari TNI/Polri tidak ada lagi sejak Pemilu 2004. Adapun anggota DPRD Provinsi berjumlah sekurang-kurangnya 35 orang dan sebanyak-banyaknya 100 orang. Keanggotaan DPRD Provinsi diresmikan dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden. Anggota DPRD Provinsi berdomisili di ibukota provinsi yang bersangkutan (Pasal 53). Masa jabatan Anggota DPRD Provinsi adalah lima tahun dan berakhir bersamaan pada saat anggota DPRD Provinsi yang baru mengucapkan sumpah/janji.

Tentang Susunan dan Keanggotaan DPRD Kabupaten/Kota seperti diatur dalam Pasal 68 - 72 pada garis besarnya sama dengan DPRD Provinsi, kecuali anggota DPRD Kabupaten/Kota berjumlah sekurang-kurangnya dua puluh orang dan sebanyak-banyaknya empat puluh lima orang. Keanggotaan DPRD Kabupaten/Kota diresmikan dengan keputusan Gubernur atas nama

Presiden dan Anggota DPRD Kabupaten/Kota berdomisili di kabupaten/kota yang bersangkutan.

Berbeda dengan beberapa UU tentang Pemerintahan Daerah sebelumnya, UU Nomor 32 Tahun 2004, mengganti penyebutan Kewenangan Daerah menjadi Pembagian Urusan Pemerintahan, rasa-rasanya penyebutan pembagian urusan adalah istilah yang lebih tepat, karena penentuan kewenangan mengindikasikan "kemutlakan"; padahal dalam urusan kenegaraan sebagai satu sistem tidak ada yang mutlak, melainkan ada saling hubungan dan kerjasama. Daerah adalah sub sistem dari Pemerintah Pusat.

Pembagian urusan pemerintahan diatur secara rinci (Pasal 10-18) :

1. Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.
2. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud di atas, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud di atas, meliputi:
 - a. Politik luar negeri;
 - b. Pertahanan;
 - c. Keamanan;
 - d. Yustisi;
 - e. Moneter dan fiskal nasional; dan
 - f. Agama

Dari rumusan ini secara teoritis dapat ditafsirkan bahwa daerah otonomi dapat atau boleh menyelenggarakan semua urusan di luar yang dimiliki pusat. Dalam hal ini pusat tidak merinci kewenangan yang diserahkan kepada daerah yang dalam banyak hal merupakan area abu-abu. Karena

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dan analisis terhadap permasalahan yang diteliti, maka dapat ditarik kesimpulan dan saran sebagai berikut:

1. Pelaksanaan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi Riau dimana setelah keluarnya Undang-Undang Nomor,32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dilaksanakan oleh kepala daerah dengan memperhatikan prinsip-prinsip otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab, serta penyelenggaraan otonomi yang berorientasi, kepada peningkatan kesejahteraan rakyat, menjamin hubungan serasi daerah dengan pemerintah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintahan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta masing-masing badan atau lembaga dengan menjalankan peranannya sesuai dengan kedudukan, tugas pokok, dan fungsinya dalam sistem pemerintahan negara Indonesia.
2. Kedudukan dan Fungsi Gubernur Provinsi Riau dalam Pelaksanaan Pemerintahan, Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi berfungsi pula selaku Wakil Pemerintah di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali, pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten

dan kota. Selanjutnya sesuai UU Nomor 32 Tahun 2004, hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah. Hubungan kemitraan bermakna bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD adalah sama-sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan merupakan lawan atau pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.

3. Pertanggungjawaban Gubernur Provinsi Riau dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah, berdasarkan ketentuan UU Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 37 Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai Wakil Pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan, dalam kedudukannya gubernur bertanggungjawab kepada Presiden dan bukan kepada DPRD. Kedudukan ganda gubernur, yaitu sebagai kepala daerah otonom sekaligus kepala administrasi, membawa konsekuensi yang berat dan memerlukan cara kerja yang efisien serta dibantu aparat daerah yang kompeten. Kedudukan gubernur sebagai kepala wilayah administratif dan sekaligus sebagai wakil pemerintah pusat, merupakan konsekuensi logis dari penerapan asas dekonsentrasi.

B. Saran :

1. Pemerintahan pusat hendaknya konsekuen dalam memberikan desentralisasi dan Otonomi Daerah Kepada Pemerintahan Daerah.
2. Hendaknya Pemerintahan Daerah Propinsi Riau untuk lebih meningkatkan profesionalismenya dalam memimpin daerahnya, sehingga akan mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang dicita-citakan bersama.
3. Di dalam menegakkan demokrasi Kepala Daerah maupun DPRD hendaknya lebih berperan aktif dengan mengadakan penataan dan pembenahan kualitas dari SDM aparat Pemerintah Daerah dan Anggota-anggota DPRD dalam rangka meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakatnya.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Amran Muslimn, 1982. *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung.

Arbi Sanit, 1985. *Perwakilan Politik di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.

Bagir Manan, 1990, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*, Bandung

Bagir Manan, 1983. *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD 1945: Perumusan dan Undang-Undang Pelaksanaan*, ctk. Pertama, Uniska, Karawang, 1983.

B. Hestu Cipto Handoyo, 1998. *Otonomi Daerah Titik Berat Otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah, Pokok-Pokok Pikiran Menuju Reformasi Hukum di Bidang Pemerintahan Daerah*, ctk. Pertama, Universitas Atma Jaya, Jakarta.

B.N. Marbun, 1994. *DPRD Pertumbuhan, Masalah dan Masa Depan*, Erlangga. Jakarta

CTS Kansil, 1989. *Sistem Pemerintahan Indonesia*, ctk. Kedelapan, Balai Pustaka, Jakarta.

Dann Sugandha, 1986 *Organisasi dan Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia Serta Pemerintahan di Daerah*, Alumni, Bandung.

Harsono, 1992. *Hukum Tata Negara: Pemerintahan Lokal dari Masa ke Masa*, ctk. Pertama, Liberty, Yogyakarta.

Moh. Kusnardi, et.al. 1983. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, ctk. Kelima, Sinar Bakti, Jakarta.

Moh. Kusnardi, et.al, 1995. *Ilmu Negara*, ctk. Pertama, Gaya Media Pratama, Jakarta.

M. Yamin, 1959. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Jilid III, Yayasan Prapanca, Jakarta.

Miftah Thoha, 2000. *Hubungan Pusat dan Daerah*, Balai Pustaka, Jakarta.

Philipus M. Hadjon, 1993. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.

R. Joeniarto, 1982. *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Alumini, Bandung.

Riant Nughroho. D. 2000. *Otonomi Daerah Desentralisasi Tanpa Revolusi Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta.

Rozali Abdallah, 2000. *Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme sebagai Suatu Pengantar Alternatif*, PT. Raja Grafindo Persada., Jakarta.

Sarundajang, 2000. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta : Pustaka Sinar Harapan.

Soehino, 2000. *Ilmu Negara*, ctk. Ketiga, Liberty, Yogyakarta.

Samidjo, 1986. *Ilmu Negara*, ctk. Pertama, Armico, Jakarta.

Sri Soemantri, 1989. *Tentang Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Syaukani, et. al. 2003. dalam Tim ICCE UIN Syarif Hidayatullah, *Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Masyarakat Madani*, ICCE UIN Syarif Hidayatullah, Jakarta.

The Liang Gie, 1987. *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta.

The Liang Gie, 1977. *Kumpulan Pembahasan Terhadap Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah Indonesia*, ctk. Pertama, Karya Kencana, Yogyakarta.

B. Makalah/Artikel/Majalah/Koran

Afan Ghaffar, "Kebijakan Otonomi Daerah dan Implikasinya Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan di masa Mendatang", *Wacana*, Jurnal Ilmu Sosial Transformasi Edisi 5 Tahun II, 2000.

Bhenyamin Hoessein, "Pembagian Kewenangan Antara Pusat dan Daerah", *Makalah*, disampaikan pada Semiloka, Rekonstruksi Politik Hukum Otonomi Daerah yang Berbasis pada Kemandirian dan Demokratisasi di Daerah. Malang, 18-20 Februari 2003.

Menurut Philipus M. Hadjon, "Sistem Pembagian kekuasaan Negara (Analisis Tata Hukum Negara) *Jurna Hukum Yuridika* Fakultas Hukum Univeritas Airlangga, vol. 3, Tahun X November, 1995.

Muhammad Takdir, Internasionalisasi, *MoU Aceh*, Kompas, Kamis 15 September 2005

Ni'matul Huda, 1998. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan *Reformasi Pemerintahan di Daerah*, *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*. No. 10 Vol. 5.

Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang", *Jurnal Yuridika*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga No. 5 dan 6 Tahun XII, September 1997.

Philipus M. Hadjon, Kedudukan Undang-Undang Pemerintah Daerah dalam Sistem Pemerintahan Pasca Amandemen UUD 1945, *Makalah*, Seminar Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, diselenggarakan BPHN Depkimham bekerjasama dengan FH Unair dan Kanwil Depkimham Prov. Jatim, Surabaya 9-10 Juni 2004.

Pertanggungjawaban Presiden Republik Indonesia terhadap Pemandangan Umum Fraksi-Fraksi Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia di Depan Sidang umum MPR 17 Oktober 1999.

Provinsi Papua untuk pertama kali dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 1/Pnps/1962 tentang Pembentukan Provinsi Irian Barat Bentuk Baru serta Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1969 tentang Pembentukan Provinsi Otonom Irian Barat dan Kabupaten-Kabupaten Otonom di Provinsi Irian Barat, (LN Tahun 1969 Nomor 47, TLN Nomor 2907). Selanjutnya nama Provinsi Irian Barat digantikan menjadi Provinsi Irian Jaya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 1973 (LN Tahun 1973 Nomor 9, TLN Nomor 2997). Kemudian berdasarkan aspirasi masyarakat Papua, nama Irian Jaya diganti menjadi Papua yang dituangkan dalam Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Irian Jaya Nomor 7/DPRD/2000 tentang Pengembalian Nama Irian Jaya menjadi Papua. Atas dasar aspirasi tersebut, nama Papua secara resmi dipakai dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua (Otsus papua). www.h/ftp: Propil Papua, diakses, Tanggal, 25 Mei 2007. Jam, 21.15.Wib.

Surahman, "Pembagian Kewenangan antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999", *Tesis*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya, 2001.

Titik Triwulan Tutik, "Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dalam Sistem Pemilu Menurut Undang-Undang Dasar 1945", *Tesis*, Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 2005.

Taufiqurahman Syahuri, "Anatomi Putusan MKRI tentang Pilkada", *Makalah*, Seminar Putusan MK Pengujian UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Artikel, www.h/http: Fakultas Hukum UI, Jakarta, diakses, tanggal 21 Mei 2007, Jam 22 : 00 Wib.

Yorgemes Derek Hegemur, "Pembagian Dana Otonomi Khusus Propinsi Papua antara daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota", *Tesis*, Program Studi Ilmu Hukum Pasca Sarjana. Universitas Airlangga, Surabaya. 2005, hlm.1.

Yorgemes Derek Hegemur, "Pembagian Dana Otonomi Khusus Provinsi Papua antara Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota", *Artikel*, www.h/http: Propil Papua, diakses, tanggal, 21 Mei 2007, Jam, 21, 45.

C. Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih, dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, Nepotisme.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPRD

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 072-073/PUU-IU2004 Pengujian UU Pemda Terhadap UUD 1945.