

**PELAKSANAAN SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH
DI KABUPATEN INDRAGIRI HILIR SETELAH BERLAKUNYA
UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004**

TESIS



Oleh :

DJAMILAH

Nomor Mahasiswa : 05912045
BKU : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
2008**

**PELAKSANAAN SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH
DI KABUPATEN INDRAGIRI HILIR SETELAH BERLAKUNYA
UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004**

TESIS

Oleh :

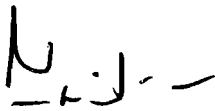
DJAMILAH

Nomor Mahasiswa : 05912045
BKU : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal **8 Maret 2008** dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji

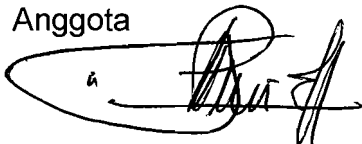
Ketua



Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, S.H., M.Si.

Tanggal

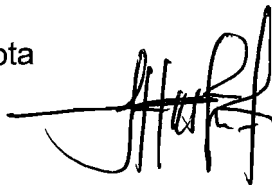
Anggota



Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Tanggal

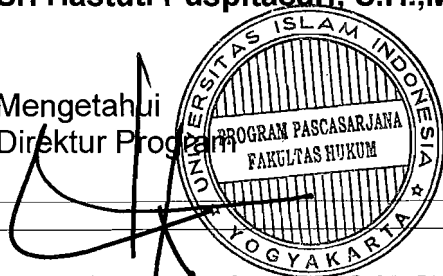
Anggota



Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.

Tanggal *25-7-2008*

Mengetahui
Direktur Program



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

Tanggal

**PELAKSANAAN SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH
DI KABUPATEN INDRAGIRI HILIR SETELAH BERLAKUNYA
UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004**

TESIS

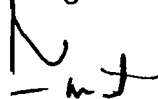
Oleh :

DJAMILAH

Nomor Mahasiswa : 05912045
BKU : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum

TELAH DISETUJUI OLEH

Pembimbing I



Prof. Dr. H. Dahlan Thaib, S.H., M.Si.

Tanggal

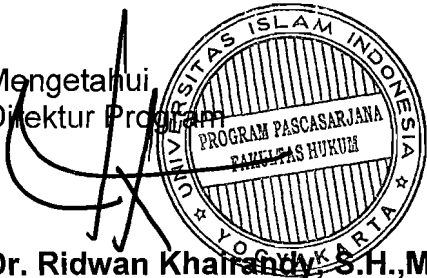
Pembimbing II



Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum.

Tanggal

Mengetahui
Direktur Program



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

Tanggal

DAFTAR ISI

		Halaman
HALAMAN JUDUL		i
HALAMAN PENGESAHAN		ii
DAFTAR ISI		iii
BAB I	PENDAHULUAN	1
	A. Latar Belakang	1
	B. Permasalahan	8
	C. Kerangka Teori Dasar	9
	D. Definisi Konseptual	21
	E. Definisi Operasional	23
	F. Metode Penelitian	23
	1. Jenis Penelitian	23
	2. Sumber Data	24
	3. Analisis Data	25
BAB II	TINJAUAN UMUM SISTEM PEMERINTAHAN	
	INDONESIA DAN OTONOMI DAERAH	26
	A. Sistem Pemerintahan Indonesia	26
	B. Otonomi Daerah	34
	1. Pemerintahan Daerah	34
	2. Pemerintahan Daerah Menurut Undang-Undang	
	Nomor 32 Tahun 2004	36

	3. Tinjauan Umum Tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)	53
BAB III	PELAKSANAAN PENATAAN KELEMBAGAAN SETELAH BERLAKUNYA PERATURAN PEMERINTAH NO. 8 TAHUN 2003	66
	A. Deskripsi Kabupaten Indragiri Hilir	66
	1. Deskripsi Kabupaten Indragiri Hilir	66
	2. Periode Setelah Berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia	69
	3. Pemekaran Kabupaten Indragiri Hilir	70
	B. Pembentukan Kelembagaan Daerah	77
	C. Kendala-Kendala Yang Dihadapi Oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Dalam Pelaksanaan PP No. 8 Tahun 2003.....	83
BAB IV	PENUTUP	93
	A. Kesimpulan	93
	B. Saran	94
	DAFTAR PUSTAKA	

ABSTRAKSI

Bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945. Pemerintah Daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas ekonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokratis, pemerataan keadilan, suatu daerah dalam sistem negara kesatuan.

Otonomi daerah berarti pelimpahan tugas dan wewenang Pemerintahan Pusat pada Pemerintahan Daerah, Didalamnya mengandung unsur pengelolaan daerah dan kekuasaan yang mandiri dan yang dituntut masyarakat sekarang ini adalah kesejatian penempatannya, otonomi daerah juga bukan sekedar pelimpahan tugas pemerintah, namun lebih menunjuk kepada kemandirian pengelolaan daerah oleh seluruh komponen masyarakat.

Menyadari hal tersebut Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hilir telah membentuk lembaga-lembaga guna melaksanakan amanat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 di samping sebagai lembaga penyelenggara pemerintah daerah yang lebih penting lagi adalah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat secara maksimal.

Pelayanan diberikan kepada masyarakat ada yang bersifat regulatif (pengaturan), sedangkan bentuk pelayanan lainnya ada yang bersifat Penyediaan Publik Goods yaitu sarana dan prasarana umum yang dibutuhkan masyarakat. Adapun sarana dan prasarana serta regulasi yang disediakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hilir merupakan pelayanan yang sudah mampu menjawab kebutuhan riil warganya.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkembangan yang penting dalam masa Otonomi Daerah adalah mengembangkan hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah, perkembangan tersebut dapat dilihat sejak reformasi dan terjadinya pergantian kepemimpinan di Indonesia. Rangkaian hubungan antara Pusat dan Daerah terbentuk secara perlahan-lahan dan dihadapkan pada berbagai kendala dalam mewujudkannya. Pelimpahan wewenang yang tidak sepenuhnya diberikan kepada daerah adalah cara pemerintah Orde Baru untuk mempertahankan stabilitas dan meredam aspirasi politik dan ekonomi kedaerahan.

Otonomi Daerah berarti pelimpahan tugas dan wewenang Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah. Didalamnya mengandung unsur pengelolaan daerah dan kekuasaan yang mandiri. Meski bukan konsep baru, namun yang dituntut masyarakat sekarang ini adalah kesejatan penerapannya, Otonomi Daerah juga bukan sekedar pelimpahan tugas pemerintah, namun lebih menunjuk kepada kemandirian pengelolaan daerah oleh seluruh komponen masyarakat termasuk Pemerintah didalamnya. Otonomi Daerah begitu didambakan karena menjanjikan kebebasan mengelola daerah sendiri, peluang mengembangkan kekhasan local, menjamin demokrasi, partisipasi dan kemandirian. Namun dapat juga

mengandung ancaman akan munculnya raja-raja kecil didaerah sehingga pembangunan daerah hanya menguntungkan sebagian kecil orang. Tuntutan mengenai Otonomi Daerah dan pemerintah yang demokratis ditingkat daerah merupakan konsekuensi dan implikasi global yang menghasilkan UU No. 22 Tahun 1999 disempurnakan dengan UU No. 32 Tahun 2004.

Pelaksanaan Otonomi Daerah yang berdasarkan pada Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dapat dilaksanakan secara lebih sempurna sebagai pengganti Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 yang masih terdapat kekurangan didalamnya, antara lain:

1. Mengenai pengangkatan Wakil Kepala Daerah Tingkat I yang diangkat oleh presiden dari Pegawai Negeri yang memenuhi persyaratan. (Pasal 24 ayat (1)) Undnag-Undang No. 5 Tahun 1974.
2. Dalam menjalankan hak, wewenang, dan kewajiban Pemerintah Daerah, kepala daerah menurut hirarki bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. (Pasal 22 ayat (2)) Undang-Undang No. 5 Tahun 1974.

Penyempurnaan terhadap Otonomi Daerah tersebut dilakukan karena beberapa pemikiran strategis.

Pertama, perlunya perubahan model pemerintah yang dianut dari *structural efficiency model* ke *local democracy model*. *Local democracy* sangat menghargai nilai-nilai demokrasi dan kemajemukan masyarakat. Daerah Otonomi memiliki kemampuan dan keabsahan untuk melakukan *local choice* dan *local voice*. **Kedua**, secara konseptual Desentralisasi mewujudkan Otonomi Daerah dan Daerah Otonom. Otonomi Daerah tidak

diberikan kepada atau dimiliki daerah, tetapi dimiliki oleh kelompok masyarakat yang berada dalam teritor tertentu. **Ketiga**, penyelenggaraan Desentralisasi dalam masyarakat menciptakan *political variety* dan *structural variety* sesuai dengan kondisi dan potensi setempat. **Keempat**, dengan status hubungan antara Daerah Otonomi tidak bersifat hierarkis. Bahkan hubungan Pusat-Daerah merupakan hubungan intra organisasi seperti dalam kaitan antara Pemerintah Dekonsentrasi dan Pusat. **Kelima**, penyelenggaraan Otonomi Daerah dilakukan oleh lembaga-lembaga Pemerintah Pusat dan berdasarkan mekanisme demokrasi. **Keenam**, perlunya mengaktualisasikan pasal 18 UUD 1945 agar dapat mengantisipasi tuntutan masyarakat dan perkembangan dalam tataran global. **Ketujuh**, perlunya dijunjung tinggi prinsip-prinsip *good government* dengan elemen elemen akuntabilitas, transparansi dan *participatory democracy*. **Kedelapan**, perlu diciptakannya birokrasi yang ramping dan datar serta berorientasi pada misi (*mission driven*) dengan cara menanggalkan birokrasi. **Kesembilan**, hubungan antara Otonomi Daerah dan Pengawasan pusat kontinum. Artinya semakin ketat pengawasan, semakin kecil Otonomi Daerah terwujud, Otonomi Daerah menuntut pengawasan pusat tidak bersifat mematikan prakarsa Daerah Otonom dan bersifat tidak langsung.¹

Desentralisasi dalam UU No. 32 Tahun 2004, diartikan sebagai penyerahan wewenang Pemerintah oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pengertian ini dapat diartikan bahwa

¹ Benyamin Hoessein, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan Sebagai Tanggapan Terhadap Aspirasi Kemajemukan Masyarakat Dan tantangan Globalisasi*. Usahawan, No. 04 Tahun xxix, Jakarta, 2000, hlm. 8.

penyelenggaraan desentralisasi, baik pembentukan daerah Otonom maupun penyerahan kewenangan dalam pemerintah hanya dilakukan oleh Pemerintah Pusat, sedangkan pengertian Daerah Otonom menurut UU no. 32 Tahun 2004 ini didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem negara kesatuan Republik Indonesia.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memiliki kecenderungan menggunakan *the local democracy model*, yang meletakkan otonominya pada Daerah Kabupaten dan Kota. Dengan demikian Kabupaten dan Kota sebagai daerah Otonom tidak dirangkap dengan Wilayah Administrasi Kepala daerahnya semata-mata sebagai alat daerah tidak merangkap sebagai alat pusat dan tidak merupakan kepanjangan tangan Pemerintah Pusat.

Walaupun demikian format yang menggunakan *split model* ini juga menunjukkan ketidak konsekuensi, karena tidak sepenuhnya menggunakan model tersebut, *dimana* pengaturan terhadap daerah provinsi tidak sama dengan Kabupaten atau Kota. Menurut UU No. 32 Tahun 2004 ini, daerah Provinsi berkedudukan sebagai daerah Otonom sekaligus berkedudukan sebagai wilayah administrasi, konsekuensinya, kepada Daerah Provinsi mempunyai kedudukan rangkap, yaitu sebagai Kepala Daerah Otonom yang merupakan alat daerah dan sebagai Gubernur dan juga wakil pemerintah Pusat karena kedudukannya sebagai wakil pemerintah Pusat itulah maka sebelum dilakukan pemilihan, calon gubernur lebih dahulu dikondultasikan kepada Presiden.

Prinsip-prinsip otonomi yang dianut oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 adalah memperhatikan aspek demokratisasi sebagai perwujudan kemandirian daerah.

Dalam pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004 mengatur mengenai pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Otonomi Daerah. Kerangka hubungan pengawasan dan kewenangan tersebut sesungguhnya harus menjadi perhatian dalam pemahaman hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

Menurut ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 disebutkan,

kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta pembangunan keuangan pusat dan daerah, disamping penyelenggaraan Otonomi Daerah yang dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi keanekaragaman daerah.

Pelaksanaan Otonomi Daerah merupakan suatu peluang bagi masyarakat dari pemerintah di daerah terutama dalam hal aspirasi dari bawah yang terkunci oleh pola keseragaman yang dianut oleh Pemerintah Pusat. Otonomi Daerah memberi peluang terhadap keberagaman, sehingga Pemerintah Daerah bersama masyarakat dapat mengambil keputusan yang terbaik bagi daerahnya.

Adanya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah diharapkan dapat memberikan manfaat yang bernilai besar sebagai dasar dan pedoman pelaksanaan Otonomi Daerah. Hal ini mengingat Otonomi Daerah merupakan satu-satunya sumber untuk menentukan sistem dan jalannya pemerintahan negara. Otonomi Daerah merupakan bagian keseluruhan dalam usaha mewujudkan kedaulatan rakyat dalam pemerintahan. Sistem otonomi memberikan peluang yang lebih besar bagi rakyat untuk turut serta mengambil bagian dan bertanggung jawab terhadap jalannya pemerintahan. Dengan memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang berarti Pemerintah Pusat membagi kekuasaan yang dimiliki dan sekaligus membatasi kekuasaan terhadap urusan-urusan yang dilimpahkan kepada daerah.

Dalam melaksanakan Otonomi Daerah, Pemerintahan Daerah mempertahankan kelangsungan penyelenggaraan Negara. Dalam kebutuhan dana, sumber daya alam, sumber daya manusia yang memadai. Oleh karena itu kebutuhan pemenuhan dana memang sangat mutlak, baik untuk pembangunan maupun untuk pembiayaan rutin daerah sesuai dengan tingkat kebutuhan suatu daerah.

Pemenuhan kebutuhan Pemerintahan Daerah diperoleh dari sumber-sumber pendapatan daerah yang merupakan asset utama dalam rangka

menghadapi Otonomi Daerah, baik yang berasal sumber pendapatan daerah sendiri-sendiri, maupun dari luar daerah. Pendapat dari luar daerah dapat berasal dari pusat apabila suatu daerah yang bersangkutan dipandang masih membutuhkan bantuan dana guna penyelenggaraan pemerintahan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Pada Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, disebutkan hubungan dalam bidang keuangan antara pemerintah dan pemerintah daerah meliputi :

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

Demikian pula halnya dengan pasal 15 ayat 2 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 mengenai hubungan dalam bidang keuangan antar pemerintah daerah sebagai berikut :

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

Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Indragiri Hilir Riau, tidak terlepas dari tugas, fungsi, dan wewenang Pemerintah Daerah. Hal ini ditegaskan dalam pasal 10 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yaitu :

Kewenangan dalam seluruh bidang pemerintah, kecuali dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiscal, agama serta kewenangan lain yang meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pemberdayaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservatif dan standarisasi nasional.

Dalam urusan diatas, masalah yang dihadapi Pemerintah daerah Kabupaten Indragiri Hilir adalah mengenai kesiapan Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Riau, dalam menghadapi Otonomi Daerah yang seluas-luasnya, dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan RI berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang berkaitan dengan PP No. 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Hal ini antara lain menyangkut apa saja yang sudah dan belum dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Indragiri Hilir sampai saat ini. Oleh karena itu perlu dukungan dari semua pihak guna tercapainya pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Indragiri Hilir.

B. Permasalahan

Dari latar belakang permasalahan diatas dapat ditarik suatu perumusan masalah sebagai berikut:

1. Lembaga/Dinas/Badan apa saja yang sudah dibentuk oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hilir dalam kaitannya dengan pemberlakuan UU No.32 Tahun 2004 dan PP No. 8 Tahun 2003?
2. Kendala-kendala apa saja yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hilir dalam melaksanakan UU No.32 Tahun 2004 dan PP No. 8 Tahun 2003?

C. Kerangka Dasar Teori

Dalam pelaksanaan Otonomi Daerah, Pemerintah Daerah mempunyai tugas untuk mengurus dan mengelola rumah tangganya sendiri. Untuk itu setiap kabupaten harus melakukan persiapan yang berhubungan dengan kegiatan Pemerintah Daerah. Persiapan yang dilakukan meliputi kesiapan aparatur daerah, kesiapan sumber daya alam, kesiapan sumber daya manusia, dan pendanaan serta kesiapan sarana lain yang mendukung. Dengan adanya Undang-Undang Otonomi Daerah No. 32 Tahun 2004, Pemerintah Daerah diberi kepercayaan untuk menyelenggarakan pemerintahannya sendiri. Dalam hal ini secara otomatis telah terjadi adanya perubahan. Perubahan-perubahan mendasar yang mengawali masa transisi Otonomi Daerah di tengarai oleh perubahan pola pemerintahan dari pola "top down" menjadi "bottom up", dengan penyerahan wewenang kepada pemerintah kabupaten dan kota. Perubahan ini harus disambut oleh Pemerintah Daerah dengan mengembangkan visi daerah sebagai basis pemerintahan. Perubahan lain yang terjadi adalah jika dahulu kebijakan

ditentukan oleh atas, sedangkan pelaksanaan oleh bawah, maka pada masa Otonomi Daerah, pihak daerah mempunyai porsi yang besar dalam menentukan berbagai keputusan. Dalam kaitan ini AB. Susanto berpendapat bahwa :

Jika dahulu kompetensi yang dimiliki oleh punggawa pemerintah di daerah hanya terbatas mengikuti pola yang sudah ada, maka pada era Otonomi Daerah perlu didukung oleh kompetensi lain yang menjadi nilai tambah sebagai pelaksana pemerintah di daerah. Pada sisi perilaku birokrasi, jika dahulu berorientasi bagaimana mengikuti peraturan yang ada, atau menunggu petunjuk dari pusat, maka orientasi birokrasi harus “banting setir” dengan memecahkan masalah atau melayani dan berorientasi pada lingkungan di daerah. Demikian pula orientasi pembangunan pada pembelanjaan anggaran menjadi orientasi pada penghasilan.²

Adapun dalam pelaksanaan Otonomi Daerah, sistem otonomi memberikan kemungkinan yang lebih besar bagi rakyat untuk ikut serta ambil bagian dan bertanggung jawab dalam proses pemerintahan. Dengan demikian, salah satu tujuan pokok pemberian Otonomi Daerah kepada daerah adalah dalam rangka mendemokratisasikan pemerintah, disamping tujuan yang lain yaitu:

1. Pembagian dan pembatasan kekuasaan

Dengan memberikan wewenang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, berarti Pemerintah Pusat memberikan kekuasaan yang dimiliki. Sekaligus membatasi kekuasaannya terhadap urusan-urusan yang dilimpahkan kepada daerah.

² AB. Susanto, *Management Otonomi Daerah*, Kedaulatan Rakyat, Senin 9 April 2001.

2. Efisiensi dan Efektivitas pelaksanaan tugas-tugas pemerintah

Pemerintah Pusat tidak mungkin dapat menjalankan tugas dengan baik untuk segala persoalan apabila menyangkut masalah lokal (kedaerahan) yang beraneka ragam coraknya. Oleh karena itu, untuk menjamin efisiensi dan efektivitas dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya, kepada daerah perlu diberikan wewenang untuk turut serta mengatur dan mengurus pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan dalam lingkup rumah tangganya.

3. Pembangunan

Pembangunan adalah suatu proses mobilitasi faktor-faktor sosial, ekonomi, politik maupun budaya untuk mencapai dan menciptakan perikehidupan sejahtera lahiriah dan rohaniah. Rakyat dalam arti sosial dan ekonomi merupakan faktor yang sangat menentukan dalam proses pembangunan, karena selain sebagai objek pembangunan juga merupakan modal pembangunan.

Dikemukakan oleh **Soenyono, SH., M.Si.** :

Otonomi Daerah merupakan bagian sistem politik yang diharapkan memberi peluang bagi warga Negara untuk lebih mampu menyumbangkan daya kreatifitasnya. Dengan demikian, Otonomi Daerah merupakan kebutuhan dalam era globalisasi dan reformasi ini. Tanpa Otonomi Daerah, masyarakat akan mengalami kesulitan menempatkan diri sejajar dengan manusia-manusia lain diberbagai Negara pada saat perdagangan bebas mulai berlaku.³

Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan prinsip seluas-luasnya. Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintah yang mencakup kewenangan semua bidang

³ Soenyono, *Otonomi Daerah Perspektif Teoritis Dan Praktis*, BIGRAF Publishing, Yogyakarta, 2001, hlm. 105.

pemerintahan kecuali kewenangan dibidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, dan fiscal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Otonomi seluas-luasnya adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah dibidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh hidup dan berkembang di daerah. Otonomi yang luas adalah berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai kosekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dan antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah dibentuk Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah, Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah bertanggung jawab serta bertugas memberikan pertimbangan kepada Presiden mengenai :

- a. Pembentukan, penghapusan, penggabungan, dan pemekaran daerah.
- b. Perimbangan keuangan Pusat dan Daerah

- c. Kemampuan Daerah Kabupaten dan Kota untuk melaksanakan kewenangan tertentu.

Setiap kecenderungan akan dirasakan sebagai pengorbanan dan kerugian pada pihak lain. Kecenderungan sentralistik akan menggeser dan akhirnya mengorbankan tujuan dan kepentingan yang terkandung dalam Desentralisasi, demikian pula sebaliknya. Mengingat setiap kecenderungan akan merupakan pengorbanan dan kerugian pihak lain, maka harus ada upaya menentukan titik keseimbangan yang wajar. Titik keseimbangan yang wajar inilah yang akan melahirkan hubungan serasi antara Pusat dan Daerah. Dalam sebuah Negara hukum, hukumlah, yang harus merintis jalan meletakkan dasar-dasar keseimbangan hubungan atau hubungan yang serasi tersebut.

Ada beberapa hal kesulitan menurut Bagir Manan dalam menumbuhkan hubungan serasi antara Pusat dan Daerah, yaitu :

1. Lingkungan Pusat (nasional) mencakup semua wilayah Negara (territorial Negara). Di pihak lain wilayah Negara dibagi kedalam daerah-daerah pemerintahan lebih rendah. Daerah-daerah pemerintahan lebih rendah itu sebagai Daerah Otonom mempunyai hak mengatur dan mengurus urusan rumah tangga sendiri-sendiri. Dengan demikian dalam wilayah yang sama akan terdapat dua atau tiga bahkan mungkin empat penyelenggara pemerintahan yang mempunyai wewenang, tugas dan tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan secara sendiri-sendiri dalam keadaan demikian tidak tertutup kemungkinan terjadi berbagai pergesekan yang dapat menghambat atau menimbulkan hambatan hubungan serasi antara berbagai penyelenggara pemerintahan (dalam hal ini antara Pusat dan Daerah).
2. Pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara Pusat dan Daerah biasanya diatur dalam beberapa kaidah hukum khusus peraturan perundang-undangan. Pengaturan mengenai pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan rumah tangga berkaitan dengan sistem rumah tangga yang dipergunakan. Sistem rumah tangga merupakan salah satu pokok yang menentukan corak hubungan

antara Pusat dan Daerah, disamping hubungan keuangan, sistem pengawasan, tata cara pengisian jabatan pimpinan daerah, dan sebagainya.

3. Pelaksanaan konsepsi negara kesejahteraan membawa perubahan pada ruang lingkup dan isi wewenang tugas dan tanggung jawab pemerintah baik kuantitatif maupun kualitatif.⁴

Pengawasan merupakan unsur yang tidak dapat dipisahkan dari kebebasan berotonomi. Antara kebebasan dan kemandirian berotonomi di satu pihak dan pengawasan dipihak lain, merupakan dua sisi dalam Negara kesatuan dengan sistem otonomi atau desentralisasi.

Pengertian pengawasan adalah suatu bentuk hubungan dengan sebuah *legal entity* yang mandiri, bukan hubungan internal dari entitas yang sama. Bentuk dan isi pengawasan dilakukan semata-mata menurut atau berdasarkan ketentuan undang-undang. Hubungan pengawasan hanya dilakukan terhadap hal secara tegas ditentukan dalam undang-undang. Pengawasan tidak berlaku atau tidak diterapkan terhadap hal yang tidak ditentukan atau berdasarkan undang-undang.

Ada dua jenis pengawasan baku terhadap satuan pemerintahan otonom yaitu, pengawasan preventif dan pengawasan refresif. Pengawasan ini berkaitan dengan produk hukum dan tindakan tertentu organ pemerintahan daerah. Pengawasan preventif berkaitan dengan wewenang pembatalan atau penangguhan.⁵

Pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 meniadakan pengawasan preventif dalam pembentukan Peraturan daerah Peraturan Daerah akan serta merta berlaku karena tidak memerlukan penegsahan, yang

⁴ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*, Harapan, Jakarta, 1994, hlm. 17.

⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, Hlm. 154.

ada adalah pengawasan represif yaitu wewenang membatalkan atau penundaan.

Di samping pengawasan, hubungan kewenangan antara Pusat dan Daerah juga menjadi hal yang penting untuk serasinya pola hubungan tersebut dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah. Hubungan kewenangan, antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah.

Ketentuan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 diatas memberikan gambaran bahwa mekanisme pengawasan tersebut lebih sederhana, dalam upaya memberikan kemandirian dan keleluasaan bagi daerah untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan. Mekanisme pengawasan yang digambarkan pada Pasal 145 UU No. 32 Tahun 2004 tersebut yaitu :

1. Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 (tujuh) hari setelah ditetapkan.
2. Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh pemerintah.
3. Keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 (enam puluh) hari sejak diterimanya Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (1)
4. Paling lama 7 (tujuh) hari setelah keputusan pembatalan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), kepala daerah harus memberhentikan

pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama kepala daerah mencabut Perda dimaksud

5. Apabila Provinsi/Kabupaten/Kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh Peraturan Perundang-undangan, kepala daerah dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung.
6. Apabila keberatan sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum.
7. Apabila pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Perda dimaksud dinyatakan berlaku.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan Asas Desentralisasi dari pada Asas Dekonsentrasi. Hal ini berkesan menimbulkan harapan baru, yang berarti bahwa akan mampu berubah tata kehidupan pemerintah di daerah. Disamping itu undang-undang ini telah memberikan acuan yang lebih luas untuk mengimplementasikan sistem pemerintahan Orde reformasi yang lebih mengutamakan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat.

Visi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 sangat berbeda jauh dengan visi Undang-Undang No. 5 Tahun 1974, dapat dilihat dalam beberapa hal antara lain :

- 1) Pemilihan Kepala Daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menjadi kewenangan DPRD sepenuhnya. Hal ini ketentuannya terdapat dalam Pasal 18 ayat (1) yang menyatakan : “DPRD mempunyai tugas dan wewenang memilih Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/Wakil Walikota”.
- 2) Selanjutnya dalam ayat (1) huruf c, dikatakan bahwa DPRD mempunyai tugas dan wewenang mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, atau Walikota/Wakil Walikota.
- 3) Kepala Daerah menetapkan Peraturan Daerah atas persetujuan DPRD dalam rangka penyelenggaraan Otonomi Daerah dan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (pasa; 136 UU No. 32 Tahun 2004), dalam hal ini maka tidak lagi memerlukan pengesahan pejabat yang berwenang.
- 4) Daerah memiliki wewenang dalam hal pengelolaan sumber daya alam dalam batas-batas yang ditetapkan oleh undang-undang.
- 5) Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD, tidak lagi kepada Pemerintah Pusat.
- 6) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 lebih menekankan pada aspek Desentralisasi yang pengimplementasiannya diwujudkan dalam otonomi.

Hal tersebut diatas antara lain nampak dalam substansi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 dalam ketentuan Pasal 14, mengenai Kewenangan daerah, secara terperinci menyebutkan Kewenangan Daerah sebagai berikut:

- (1). Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:
 - a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
 - b. Pencaanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;
 - c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
 - d. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
 - e. Penanganan bidang kesehatan;
 - f. Penyelenggaraan pendidikan;
 - g. Penanggulangan masalah sosial;
 - h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan;
 - i. Fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
 - j. Pengendalian lingkungan hidup;
 - k. Pelayanan pertahanan;
 - l. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil.
 - m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan;
 - n. Pelayanan administrasi penanaman modal;
 - o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan

p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

- (2). Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.
- (3). Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, pasal 13, Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut dengan peraturan Pemerintah.

Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain.

Dengan demikian kewenangan daerah tidak lagi hanya sebagian urusan pemerintahan sebagaimana telah dilaksanakan menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999, akan tetapi kewenangan seluruh bidang pemerintahan, kecuali sebagaimana telah disebutkan dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

Dalam konteks hubungan Pusat dan Daerah, dapat dikatakan bahwa prinsip-prinsip Otonomi Daerah yang pada dasarnya adalah untuk mengembangkan kedaulatan daerah, namun di lain pihak bahwa kedaulatan daerah saja tidak cukup bila tidak ditopang oleh prinsip-prinsip kedaulatan rakyat.

Pemberian kedaulatan daerah, sama dengan memberikan kekuasaan atau membagi kekuasaan pada elit daerah. Tanpa suatu control yang memadai maka elit daerah masih sangat mungkin menjadi raja-raja kecil, yang akan berperilaku sama dengan kekuasaan pusat. Pandangan ini tentu saja tidak didasarkan pada sifat apriori, melainkan suatu kebutuhan untuk melihat secara lebih seksama proses demokratisasi yang diawali dengan gerak Otonomi Daerah.

Harus disadari bahwa konflik kepentingan akan senantiasa hadir, termasuk antara elit local (daerah) dan kepentingan rakyat. Model idealisasi sebagaimana tersirat dalam perumusan UUD 1945, dimana diasumsikan : *Pertama*, masyarakat yang bergotong royong, bahu membahu membangun tanpa adanya konflik kepentingan, *kedua*, elit kekuasaan adalah mahluk setengah malaikat yang mengabdikan hidupnya untuk rakyat.⁶

Oleh karena itu, kebijakan hanya mengatur hak dasar daerah, tanpa eksplisit menyebutkan apa hak rakyat, akan masih menyimpan potensi penyimpangan. Hak ini hendak menegaskan bahwa penguasa daerah, selain berhubungan dengan kekuasaan pusat, juga berhubungan dengan rakyat. Dengan mengabaikan kenyataan ini berarti yang terjadi hanyalah *power sharing* dikalangan elit, dan bukan demokrasi berporos rakyat. Untuk itu diperlukan pembaharuan yang lebih menyeluruh dan mendasar, agar pembaharuan mengenai hubungan kekuasaan Pusat-Daerah, tidak berhenti sebagai demokratisasi dikalangan elit, melainkan menjadi pijakan bagi proses lanjut, yakni membangun dan mengembalikan kehidupan bernegara dengan basis kedaulatan rakyat politik. Hlan Thalib menyatakan bahwa asas kedaulatan rakyat atau paham demokrasi mengandung dua arti : *pertama*,

⁶ Tim Lapera, *Otonomi Versi Negara*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000, hlm. 80.

demokrasi yang berkaitan dengan sistem pemerintahan atau bagaimana caranya rakyat diikutsertakan dalam penyelenggaraan pemerintahan; dan yang *kedua*, demokrasi sebagai asas yang dipengaruhi keadaan cultural, histories suatu bangsa sehingga muncullah istilah demokrasi Konstitusional, demokrasi Rakyat dan Demokrasi pancasila. Yang jelas bahwa disetiap Negara dan setiap pemerintahan moderan pada akhirnya akan berbicara tentang rakyat. Dalam proses bernegara rakyat sering dianggap hulu dan ekaligus muaranya. Rakyat adalah titik sentral karena rakyat suatu Negara pada hakikatnya adalah pemegang kedaulatan, artinya rakyat menjadi sumber kekuasaannya.⁷

D. Definisi Konsepsional

Yang dimaksud dengan landasan konsepsional adalah suatu usaha dengan yang lainnya, agar tidak terjadi kesalahan pemahaman.

Adapun definisi yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintah di daerah yang mencakup kewenangan di segala bidang pemerintahan, kecuali kewenangan tertentu yang ditetapkan dengan peraturan daerah.

⁷ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 7.

Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah dibidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh hidup dan berkembang di daerah.

Otonomi yang bertanggung jawab adalah perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi.

2. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat dengan peraturan perundang-undangan. (UU Nomor 32 Tahun 2004).
3. Kewenangan daerah adalah tugas dan hak daerah dalam menjalankan pemerintahan daerah secara otonom.
 - Kewenangan adalah kekuasaan / atau kemandirian dalam melaksanakan, membuat dan memutuskan suatu kebijakan.
 - Implementasi adalah penetapan atau pelaksanaan suatu kebijakan yang telah diputuskan atau diundangkan untuk direalisasikan.
4. Pelimpahan adalah penyerahan suatu tugas dan tanggung jawab dari atasan langsung ke bawahan yang harus dijalankan.
5. Pelimpahan kewenangan adalah penyerahan suatu wewenang, tugas dan tanggung jawab dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah daerah yang harus dijalankan sebagai wujud pertanggung jawaban secara administratif.

E. Definisi Operasional

Yang dimaksud dengan definisi operasional adalah unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur suatu variabel dengan kata lain adalah petunjuk pelaksanaan bagaimana caranya mengukur suatu variabel.

Variabel dalam penelitian ini menggunakan indikator-indikator sebagai berikut :

1. Pembagian dan pembatasan kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
2. Efisiensi dan efektifitas pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan.
3. Perkembangan asas desentralisasi berdasarkan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.
4. Distribusi kewenangan antara Pemerintah Pusat, Propinsi dan Kabupaten atau Kota.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah jenis penelitian hukum normative. Penelitian ini menjadikan data kepustakaan sebagai tumpuan utama, yakni study dokumen adalah menginventarisir, meneliti bahan-bahan hukuman atau data tertulis baik berupa kitab peraturan perundang-undangan, buku-buku, majalah, jurnal, surat kabar serta bahan tertulis lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti.

2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini adalah sumber data skunder yang dapat dibedakan sebagai berikut:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer adalah bahan-bahan ilmu hukum yang berhubungan langsung dengan permasalahan yang akan diteliti, yaitu :

- 1) Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2002 Tentang Partai Politik.
- 2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum..
- 3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPA, dan DPRD.
- 4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden.
- 5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah.
- 6) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 Tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- 7) Peraturan Perundang-Undangan lain sekiranya terkait dengan permasalahan yang akan diteliti.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder adalah bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan atau membahas lebih lanjut hal-hal yang telah diterima pada

bahan-bahan hukum primer seperti Buku-buku literatur, Karya Ilmiah, Artikel dan sumber kepustakaan lainnya putusan MK terkait dengan penelitian ini.

c. Bahan Hukum Teriter

Bahan Hukum Teriter adalah sebagai pendukung bahan primer dan sekunder dalam hal ini memberikan penjelasan dan interpretasi digunakan juga seperti : Kamus hukum, ensiklopedi dan lainnya.

3. Analisis Data

Dalam penelitian ini data-data yang telah dikumpulkan akan dianalisis secara kualitatif berdasarkan bahan hukum primer, sekunder dan teriter. Dalam hal ini penulis menarik kesimpulan dengan mempergunakan metode deduktif yaitu cara berpikir yang menarik kesimpulan dari suatu pernyataan dan dalil-dalil yang bersifat umum menjadi suatu pernyataan atau kasus yang bersifat khusus.

BAB II

TINJAUAN UMUM SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA DAN OTONOMI DAERAH

A. Sistem Pemerintahan Indonesia

Pada umumnya orang menganggap bahwa yang dimaksud dengan sistem pemerintahan negara hanya berkisar pada mekanisme hubungan antara sebagian alat perlengkapan negara, khususnya alat perlengkapan negara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif. Anggapan semacam ini dapat dibenarkan, sepanjang yang dimaksud dalam sistem pemerintahan ini adalah dalam arti sempit.

Menurut doktrin Hukum Tata Negara, yang biasanya tertuang di dalam konstitusi sistem pemerintahan negara dapat dibagi kedalam 3 (tiga) pengertian, yaitu:⁸

1. Sistem Pemerintahan Negara dalam arti paling luas, yakni tatanan yang berupa struktur dari suatu negara dengan menitikberatkan pada hubungan antara negara dengan rakyat. Pengertian seperti ini akan menimbulkan model pemerintahan monarki, aristokrasi dan demokrasi.
2. Sistem Pemerintahan Negara dalam arti luas, yakni suatu tatanan atau struktur pemerintahan negara yang bertitik tolak dari hubungan antara semua organ negara, termasuk hubungan antara Pemerintah Pusat (*Central Government*) dengan bagian-bagian yang terdapat di dalam

⁸ B. Hestu Ciptohandoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2003, hlm. 85-86.

negara di tingkat lokal (*Local Government*). Kajian sistem pemerintahan negara dalam arti seperti ini meliputi:

- a. Bangunan Negara Kesatuan: Pemerintah Pusat memegang otoritas penuh (berkedudukan lebih tinggi) ketimbang Pemerintah Lokal;
 - b. Bangunan Negara Serikat (Federal): Pemerintah Pusat dan Negara bagian mempunyai kedudukan yang sama;
 - c. Bangunan Negara Konfederasi: Pemerintah Lokal (Kantor wilayah) mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari Pemerintah Pusat.
3. Sistem Pemerintahan Negara dalam arti sempit, yakni suatu tatanan atau struktur pemerintahan yang bertitik tolak dari hubungan sebagian organ negara di tingkat pusat, khususnya hubungan antara eksekutif dan legislatif. Struktur atau tatanan pemerintahan negara seperti ini, akan menimbulkan model:
- a. Sistem parlementer: Parlemen (legislatif) mempunyai kedudukan yang lebih tinggi ketimbang eksekutif, contoh Inggris, Jepang, India.
 - b. Sistem Pemisahan Kekuasaan (Presidensiil): Parlemen (legislatif) dan Pemerintah mempunyai kedudukan yang sama dan saling melakukan kontrol (*check and balances*), contohnya A.S.
 - c. Sistem Pemerintahan dengan Pengawasan Langsung Oleh Rakyat: Pemerintah (eksekutif) pada hakikatnya adalah Badan Pekerja dari Parlemen (Legislatif), dengan kata lain eksekutif merupakan bagian yang tak terpisahkan dari legislatif (parlemen). Oleh karena itu parlemen tidak diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan

kepada eksekutif, sehingga yang berhak mengawasi parlemen dan eksekutif, sehingga yang berhak mengawasi parlemen dan eksekutif adalah rakyat secara langsung. Contohnya di Swiss.

Sistem Pemerintahan Negara Indonesia dijelaskan dengan terang dan sistematis dalam Undang-Undang Dasar 1945. Dalam hubungannya dengan pembagian kekuasaan ke dalam berbagai lembaga, maka dapatlah dikatakan, bahwa adanya kekuasaan yang dibagi-bagikan menurut fungsi, wewenang dan kedudukan di dalam satu negara menunjukkan bahwa negara tersebut menganut paham demokrasi, bukan negara monarki atau pemerintahan diktator. Pembagian kekuasaan yang demikian haruslah dicantumkan dengan tegas di dalam Undang-Undang Dasar negara tersebut.⁹

Demokrasi di Indonesia, yaitu demokrasi berdasarkan Pancasila, masih dalam taraf perkembangan dan mengenai sifat-sifat dan ciri-cirinya terdapat pelbagai tafsiran serta pandangan. Tetapi yang tidak dapat disangkal ialah bahwa beberapa nilai pokok dari demokrasi konstitusional cukup jelas tersirat di dalam UUD 1945. Selain itu UUD 1945 menyebut secara eksplisit dua prinsip yang menjiwai naskah itu, yaitu bahwa Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum dan Pemerintahan berdasarkan atas Sistem Konstitusi.¹⁰

⁹ Mahfud MD, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Edisi Revisi, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm. 83.

¹⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996, hlm. 51.

Negara Republik Indonesia dengan demikian tak dapat disangkal menganut asas demokrasi, karena persyaratan-persyaratan untuk negara demokrasi telah dipenuhi dan dinyatakan dengan tegas di dalam Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia yakni Undang-Undang Dasar 1945¹¹, seperti tercantum dalam Pasal 1, Pasal 22, Pasal 24, Pasal 26, Pasal 27, dan Pasal 28 UUD 1945.

Seperti telah disebutkan di atas UUD 1945 mengeksplisitkan adanya berbagai lembaga negara sebagai pemegang kekuasaan yang masing-masing mempunyai fungsi, wewenang dan kedudukan yang berbeda. Adanya pembagian itu sebenarnya merupakan delegasi kekuasaan dari rakyat sebagai pemegang kedaulatan. Di Indonesia yang memegang kedaulatan adalah rakyat yang berarti bahwa Indonesia adalah negara demokrasi jelas-jelas disebut di dalam Undang-Undang Dasar 1945, yakni di dalam Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi: "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar".

Berhubung dengan itu perlu diuraikan pula bahwa demokrasi di Indonesia mempunyai kekhasan tersendiri, artinya demokrasi di negara Indonesia mempunyai corak khusus bila dibandingkan dengan negara-negara lain yang menganut asas demokrasi. Jika dihubungkan dengan teori tentang tipe-tipe demokrasi modern maka di Indonesia pada dasarnya menggunakan demokrasi Pancasila dengan presidensiil, yakni demokrasi dengan pemerintahan perwakilan yang representatif. Di sini Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR). Tapi salah satu kelainannya dengan sistem Presidensiil pada umumnya ialah bahwa antara lembaga-

¹¹ Mahfud MD, *op.cit.*, hlm. 84.

lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif di Indonesia tidaklah mempunyai kekuasaan terpisah secara tegas, melainkan mempunyai hubungan saling mempengaruhi satu sama lain. Kekuasaan-kekuasaan yang dipegang lembaga-lembaga negara adalah kekuasaan rakyat sebagai pemegang kedaulatan yang dibagi-bagikan atau didelegasikan.¹²

International Commission of Jurist pada konferensinya di Bangkok pada tahun 1965, memberikan rumusan tentang ciri-ciri pemerintahan yang demokratis sebagai berikut:¹³

- a. Perlindungan konstitusional, artinya selain menjamin hak-hak individu, konstitusi harus pula menentukan cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin.
- b. Badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak.
- c. Pemilihan umum yang bebas.
- d. Kebebasan menyatakan pendapat.
- e. Kebebasan berserikat/berorganisasi dan beroposisi.
- f. Pendidikan kewarganegaraan.

Seperti diketahui bahwa Pancasila adalah dasar dan pandangan hidup negara Indonesia, karena itu sudah semestinya demokrasi Indonesia didasarkan pada Pancasila, maka lahirlah nama baru Demokrasi Pancasila. Secara konseptual, keseluruhan nilai-nilai Pancasila akan menjadi landasan mekanisme dan sekaligus tujuan demokrasi Indonesia.¹⁴

¹² *Ibid.*

¹³ Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, UMM Pres, Malang, 2003, hlm. 13.

¹⁴ Bagir Manan, *Teori Dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003, hlm. 54.

Tentang asas demokrasi dengan sistem perwakilan yang representatif di Indonesia, selain tertuang di dalam pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945, tertuang juga di dalam Pancasila. Perlu ditekankan bahwa Pancasila adalah merupakan dasar negara Republik Indonesia yang harus menjadi sumber atau dasar utama dari setiap peraturan/hukum yang ada di Indonesia, termasuk juga Undang-Undang Dasar 1945.¹⁵

Indonesia Berasas Negara Hukum. Teori negara berdasarkan hukum secara esensi bermakna bahwa hukum adalah *supreme* dan kewajiban bagi setiap penyelenggara negara atau pemerintahan untuk tunduk pada hukum (*subject to the law*). Tidak ada kekuasaan di atas hukum (*above the law*). Dengan kedudukan ini tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenang (*arbitrary power*) atau penyalahgunaan kekuasaan (*misuse of power*).¹⁶

Demikian pula yang dikatakan oleh Mahfud bahwa satu asas yang merupakan pasangan logis dari asas demokrasi adalah asas negara hukum, artinya bagi satu negara demokrasi pastilah menjadikan pula hukum sebagai salah satu asasnya yang lain. Alasannya, jika satu negara diselenggarakan dari, oleh dan untuk rakyat, maka untuk menghindari hak rakyat dari kesewenang-wenangan dan untuk melaksanakan kehendak rakyat bagi pemegang kekuasaan negara haruslah segala tindakannya dibatasi atau dikontrol oleh hukum, pemegang kekuasaan yang sebenarnya tak lain hanyalah memegang kekuasaan rakyat, sehingga tidak boleh sewenang-wenang. Disebutkan bahwa negara hukum menentukan alat-alat

¹⁵ Mahfud MD, *op.cit.*, hlm. 85.

perlengkapannya yang bertindak menurut dan terikat kepada peraturan-peraturan yang ditetapkan terlebih dahulu yang dikuasakan untuk mengadakan peraturan-peraturan itu¹⁷, seperti tercantum di dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum.

Demikian juga Indonesia yang dengan tegas telah memilih bentuk demokrasi yakni dengan ketentuan terletaknya kedaulatan di tangan rakyat, jelas tak lepas dari konsekuensi untuk menetapkan pula negara hukum maupun di dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 tidak disebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum tidak seperti asas demokrasi yang jelas-jelas disebutkan di dalam alinea IV dan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945. Tetapi sekalipun begitu ada dua bukti otentik dan konstitusional bahwa Indonesia berasas negara hukum, yakni disebutkannya secara eksplisit di dalam Penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 bahwa Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machstaat*). Kedua, bila dikaitkan dengan ciri-ciri dari negara hukum, maka secara umum negara Indonesia sudah memenuhi persyaratan untuk disebut sebagai negara hukum.

Sebagai ciri pertama dari negara hukum adalah adanya pengakuan dan perlindungan atas hak-hak asasi manusia. Tentang ciri ini bisa kita temui jaminannya di dalam pembukaan dan Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945, yaitu di dalam pembukaan alinea I bahwa kemerdekaan adalah

¹⁶ Sumali, *op.cit.*, hlm. 11.

hak segala bangsa, kemudian di dalam alinea IV disebutkan pula salah satu dasar yaitu kemanusiaan yang adil dan beradab, sedangkan di dalam Batang Tubuh Undang-Undang Dasar 1945 dapat ditemui beberapa pasal terutama Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J.

Sebagai ciri kedua dari negara hukum adalah adanya peradilan yang bebas dari pengaruh sesuatu kekuasaan atau kekuatan lain dan tidak memihak. Untuk ciri kedua ini dapat dilihat Pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945 yang menegaskan: "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.

Di dalam penjelasan terhadap Pasal 24 ini dijelaskan bahwa kekuasaan kehakiman ialah kekuasaan yang tnerdeka artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah. Berhubung dengan itu harus diadakan jaminan di dalam undang-undang tentang kedudukan para hakim. Dengan begitu maka untuk ciri kedua negara hukum dapat dipenuhi oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Adapun ciri ketiga dari negara hukum adalah legalitas dalam arti hukum segala bentuknya. Ini dimaksudkan bahwa untuk segala tindakan seluruh warga negara, baik rakyat biasa maupun penguasa haruslah dibenarkan oleh hukum. Di Indonesia berbagai peraturan untuk segala tindakan sudah ada ketentuannya, sehingga untuk setiap tindakan itu harus sah menurut aturan hukum yang telah ada. Untuk mengamankan ketentuan tersebut maka di Indonesia telah dibentuk berbagai badan peradilan untuk

¹⁷ Mahfud MD, *loc.cit.*

memberi pemutusan (peradilan) terhadap hal-hal yang dianggap melakukan hal-hal yang tidak dibenarkan oleh hukum.

Jadi semua landasan yang menjadi ciri dari negara hukum dapat ditemui di dalam Undang-Undang Dasar 1945 sehingga untuk disebut sebagai negara hukum Undang-Undang Dasar 1945 cukup memberikan jaminan.

B. Otonomi Daerah

1. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan pertama-tama diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan jabatan supra struktur lainnya. Jabatan-jabatan ini menunjukkan suatu lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu. Kumpulan wewenang memberikan kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Oleh karena itu jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan eksekutif, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif, dan lain-lain. Pemerintahan yang dikemukakan tersebut dapat dikatakan sebagai pemerintahan dalam arti umum atau dalam arti luas (*government in the broad sense*).¹⁸

¹⁸ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002, hlm. 100-101.

Sedangkan Mahfud MD menyebut sistem pemerintahan negara adalah cara bekerja dan berhubungan ketiga poros kekuasaan (eksekutif, legislatif, dan yudikatif). Dengan demikian yang dimaksud sistem pemerintahan negara adalah sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara. Di dalam studi ilmu negara dan ilmu politik dikenal adanya tiga sistem pemerintahan negara yaitu presidential, parlementer, dan referendum.¹⁹

Dalam rangka menjalankan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada lingkungan-lingkungan jabatan, harus ada pemangku jabatan yaitu pejabat (*ambtsdrager*). Pemangku jabatan menjalankan pemerintahan, karena itu disebut pemerintahan. Berdasarkan aneka legislatif, pemerintah di bidang yudikatif, dan lain sebagainya. Inilah yang diartikan pemerintah (bukan pemerintahan) dalam arti luas. Pemerintahan juga dapat diartikan dalam arti sempit yaitu pemangku jabatan sebagai pelaksanan kekuasaan eksekutif atau secara lebih sempit, pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara.²⁰

Pemerintahan sebagai lingkungan jabatan yang berisi lingkungan pekerjaan tetap, dapat juga disebut pemerintahan dalam arti statis. Selain itu, pemerintahan dapat juga diartikan secara dinamis. Pemerintahan dalam arti dinamis, berisi gerak atau aktivitas berupa tindakan atau proses menjalankan kekuasaan pemerintahan. Pemerintahan dinamis di bidang eksekutif antara lain melakukan tindakan memelihara ketertiban

¹⁹ Mahfud MD, *op.cit.*, hlm. 74.

keamanan, menyelenggarakan kesejahteraan umum dan lain-lain. Pemerintahan dinamis di bidang yudikatif melakukan kegiatan memeriksa, memutus perkara dan lain sebagainya. Pemerintahan dinamis di bidang legislatif melakukan kegiatan membuat undang-undang, menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara, melakukan pengawasan, turut serta dalam mengisi jabatan tertentu dan lain-lain.

2. Pemerintahan Daerah Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004

Pengertian Pemerintahan dan Pemerintah menurut UU Nomor 32 tahun 2004 dikaitkan dengan pengertian Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut atau berdasarkan desentralisasi. Pemerintahan dalam ketentuan ini juga mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Satu hal yang perlu ditambahkan, bahwa Pemerintahan Daerah memiliki arti khusus yaitu pemerintahan Daerah Otonom yang dilaksanakan menurut atau berdasarkan cara desentralisasi. Penyebutan cara desentralisasi bagi pemerintahan yang otonom adalah berlebihan. Tidak ada otonom tanpa desentralisasi.

Ditinjau dari isi wewenang, pemerintahan Daerah Otonom menyelenggarakan dua aspek otonomi. Pertama, otonomi penuh yaitu

²⁰ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, *op.cit.*, hlm. 101.

semua urusan dan fungsi pemerintahan yang menyangkut baik mengenai isi substansi mau pun tata cara penyelenggaraannya. Urusan ini dalam ungkapan sehari-hari disebut otonomi. Kedua, otonomi tidak penuh. Daerah hanya menguasai tata cara penyelenggaraan, tetapi tidak menguasai isi pemerintahannya. Urusan ini lazim disebut tugas pembantuan (*medebewind*, atau dalam ungkapan lama disebut *zelfbestuur*).²¹

Kewenangan Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Khusus di bidang keagamaan sebagian kegiatannya dapat ditugaskan oleh Pemerintah kepada Daerah sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan Daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama. Sedangkan kewenangan bidang lain meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendayagunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standardisasi nasional.²²

Ditinjau dari lingkungan jabatan, pemerintahan Pusat mewakili cakupan wewenang atau kekuasaan yang lebih luas. Pemerintahan

²¹ *Ibid*, hlm. 102.

Daerah Otonom hanya menyelenggarakan fungsi pemerintahan di bidang eksekutif atau secara lebih tetap administrasi negara dan fungsi pemerintahan di bidang legislatif.

Dengan demikian, kalau dilihat dari kekuasaan pemerintahan Daerah Otonom, maka pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok:²³

- (1) Pemerintahan dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara.
- (2) Pemerintahan dalam arti agak luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan Daerah Otonom.
- (3) Pemerintahan dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara di bidang eksekutif, legislatif, yudikatif, dan lain sebagainya.

Pengertian pemerintah menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, secara normatif (*positiefrechtelijk*) dibedakan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Pemerintah Pusat diartikan sebagai perangkat negara kesatuan Republik Indonesia yang terdiri dari Presiden dan Menteri-menteri. Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai Eksekutif Daerah.

²² Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 10-11.

²³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, *op.cit.*, hlm. 103.

Pengertian-pengertian yuridis tersebut menunjukkan satu persamaan. Pemerintah semata-mata diartikan sebagai penyelenggara kekuasaan eksekutif atau administrasi negara. Seperti diutarakan di muka, pemerintahan dalam kaitan dengan pengertian pemerintahan Pusat mengandung arti yang luas baik di bidang penyelenggaraan pemerintahan (eksekutif) mau pun penyelenggaraan negara pada umumnya. Pengertian ini berbeda kalau dilihat dari perspektif hubungan Pusat dengan Daerah. Di sini, pemerintahan pusat hanya dalam arti sempit yaitu penyelenggara kekuasaan eksekutif.²⁴

Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah dan perangkat Daerah lainnya, yang terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Kepala Daerah, dan Perangkat Daerah.²⁵

Kepala Daerah adalah pimpinan eksekutif (*chief executive*) di lingkungan Pemerintah Daerah. Kepala Daerah Provinsi adalah Gubernur. Kepala Daerah Kabupaten adalah Bupati. Kepala Daerah Kota adalah Walikota. Kepala Daerah bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (lihat uraian terdahulu). Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menghapus sebutan Kepala Daerah Tingkat I dan Tingkat II. Hal ini sejalan dengan penghapusan sebutan Daerah Tingkat I dan Tingkat II, dilukiskan sebagai adanya hubungan berjenjang (hirarkis). Di lihat dari asalnya, pandangan ini tidak benar. Sebutan

²⁴ *Ibid*, 104.

²⁵ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *op.cit.*, hlm. 13.

tingkat I dan tingkat II dimaksudkan sebagai lapisan (*tier*) tidak perlu bersifat hirarkis.²⁶

Begitu strategisnya kedudukan dan peran Kepala Daerah dalam sistem pemerintahan, sehingga seorang Kepala Daerah harus menerapkan pola kegiatan yang dinamik, aktif serta komunikatif, menerapkan pola kekuasaan yang tepat mau pun pola perilaku kepemimpinan yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan yang dipengaruhi oleh latar belakang individual masing-masing Kepala Daerah. Dengan kepemimpinan yang efektif, Kepala Daerah diharapkan dapat menerapkan dan menyesuaikan dengan paradigma baru Otonomi Daerah, di tengah-tengah lingkungan strategis yang terus berubah seperti *reinventing government*, akuntabilitas, serta *good governance*.²⁷

Sejalan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah, peranan Kepala Daerah diharapkan mampu memahami perubahan yang terjadi secara cepat dan tepat dalam perspektif nasional maupun internasional. Keberhasilan untuk menyesuaikan perubahan akan sangat ditentukan oleh Kepala Daerah sejauh mana dapat mengembangkan visi dan misi organisasi. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai peran yang sangat strategis dalam rangka pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, pemerataan, kesejahteraan masyarakat, memelihara hubungan

²⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, *op.cit.*, hlm. 129.

²⁷ J. Kaloh, *Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 15.

yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah serta antar Daerah untuk menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁸

Paradigma baru Otonomi Daerah harus diterjemahkan oleh Kepala Daerah sebagai upaya untuk mengatur kewenangan pemerintahan sehingga serasi dan fokus pada tuntutan kebutuhan masyarakat, karena Otonomi Daerah bukanlah tujuan, melainkan suatu instrumen untuk mencapai tujuan. Instrumen tersebut harus digunakan secara arif oleh Kepala Daerah tanpa harus menimbulkan konflik antara Pusat dan Daerah, atau antar Provinsi dan Kabupaten/Kota, karena jika demikian makna Otonomi Daerah menjadi kabur. Dalam kondisi yang sedemikian ini setiap Kepala Daerah harus waspada terhadap munculnya hubungan antar-tingkat pemerintahan yang bergerak dalam saling ketidakpercayaan, atau suasana kurang harmonis seperti munculnya egoisme masing-masing tanpa menyadari bahwa fungsi pemerintahannya hanya meliputi tiga hal yaitu pelayanan kepada masyarakat (*services*); membuat pedoman/arah atau ketentuan kepada masyarakat (*regulation*); dan pemberdayaan (*empowerment*). Kemungkinan lain adalah Kepala Daerah hanya sibuk dengan urusan pribadinya, tanpa menyadari bahwa kewenangan tersebut harus diartikan sebagai membesarnya pula tanggung jawab Kepala Daerah dan seluruh rakyat di Daerah untuk menciptakan keadilan, demokrasi dan

²⁸ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *op.cit.*, hlm. 61.

pemberdayaan masyarakat demi terciptanya tingkat kesejahteraan masyarakat yang lebih baik.²⁹

Posisi kebijakan otonomi daerah sebagai seluruh proyek pengambilan harga diri pemerintah dan masyarakat daerah. Di masa lalu, banyak masalah terjadi di daerah yang tidak tertangani secara baik karena keterbatasan kewenangan pemerintah daerah di bidang itu. Ini berkenaan antara lain dengan konflik pertanahan investasi, kerusakan lingkungan, alokasi anggaran dari dana subsidi pemerintah pusat, penetapan prioritas pembangunan, penyusunan organisasi pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan daerah, pengangkatan dalam jabatan struktural, perubahan batas wilayah administrasi, pembentukan kecamatan, kelurahan dan desa, serta pemilihan kepala daerah. Sekarang, pemerintah dan masyarakat di daerah dipersilahkan mengurus rumah tangganya sendiri secara bertanggung jawab. Pemerintah Pusat tidak lagi mempatronasi, apalagi mendominasi mereka. Peran pemerintah pusat dalam konteks desentralisasi ini adalah melakukan supervisi, memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah.³⁰

Otonomi Daerah harus didefinisikan sebagai otonomi bagi Rakyat Daerah dan bukan otonomi daerah dalam pengertian suatu wilayah/teritorial tertentu di tingkat lokal. Kalau pun implementasi Otonomi Daerah diarahkan sebagai membesarnya kewenangan Daerah,

²⁹ J. Kaloh, *op.cit.*, hlm. 16-17.

³⁰ Syaekani, HR., Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hlm. 172-173.

kewenangan itu harus dikelola secara adil, jujur dan demokratis. Dalam hubungan itu, Kepala Daerah harus mampu mengelola kewenangan yang diterima secara efektif dan efisien demi pembangunan dan pemberdayaan masyarakat Daerah. Cara pandang yang demikian inilah yang tepat untuk menjelaskan hubungan antara Kepala Daerah dan Otonomi Daerah.³¹

Bupati, Walikota semata-mata sebagai unsur (pejabat) Otonomi, karena tidak ada lagi dekonsentrasi dalam lingkungan pemerintahan Kabupaten dan Kota. Gubernur masih mempunyai fungsi rangkap yaitu sebagai Wakil Pusat (dekonsentrasi) di samping sebagai Kepala Daerah (Otonom). Sebenarnya, tidak ada keperluan memberikan fungsi rangkap pada Gubernur. Pengalaman selama ini menunjukkan, Gubernur, Bupati, Walikota yang menjalankan fungsi rangkap lebih menonjolkan diri sebagai Wakil Pusat (dekonsentrasi) dari pada sebagai pimpinan Daerah Otonom.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara bersamaan (sebagai pasangan) oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Calon Gubernur dan Wakil Gubernur yang telah ditetapkan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dikonsultasikan dengan Presiden. Konsultasi ini merupakan konsekuensi Gubernur dan Wakil Gubernur sebagai Wakil Pusat di Daerah.

Kepala Daerah mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan. Ketentuan ini terutama bertalian dengan kedudukan dan

³¹ J. Kaloh, *op.cit.*, hlm. 17.

hubungan keperdataan yang dilakukan Daerah. Daerah adalah subjek hukum (*publiek rechtspersoon*) yang dapat melakukan atau terkena perikatan keperdataan. Dalam tindakan yang bersifat publik, tanggungjawab ada pada alat perlengkapan daerah yaitu pejabat yang bertindak atau yang membuat keputusan.

Untuk menjadi Kepala Daerah harus dipenuhi syarat-syarat:

- a. bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. setia dan taat kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan pemerintah yang sah;
- c. tidak pernah terlibat pada kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 yang dinyatakan dengan keterangan ketua pengadilan;
- d. berpendidikan serendah-rendahnya Sekolah Lanjutan Tingkat Atas atau sederajat;
- e. berumur serendah-rendahnya 30 tahun;
- f. sehat jasmani dan rohani;
- g. nyata-nyata tidak terganggu jiwa atau ingatannya;
- h. tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana;
- i. tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan (dalam undang-undang disebutkan Pengadilan Negeri. Tidak mesti Pengadilan Negeri);
- j. mengenal daerah dan masyarakat daerah bersangkutan;
- k. menyerahkan daftar kekayaan pribadi; dan

l. bersedia dicalonkan.

Kepala Daerah mempunyai masa jabatan lima tahun dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan. Dengan pekatan lain, seseorang dapat menjadi kepala daerah paling lama dua kali masa jabatan berturut-turut.

Pada akhir masa jabatannya, Kepala Daerah menyampaikan pertanggung jawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Apabila pertanggungjawaban ditolak, Kepala Daerah bersangkutan tidak dapat dicalonkan kembali.

Ketentuan-ketentuan mengenai Kepala Daerah pada umumnya berlaku terhadap Wakil Kepala Daerah, kecuali pertanggungjawaban. Wakil Kepala Daerah bertanggungjawab kepada Kepala Daerah, tidak kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Semestinya Wakil Kepala Daerah juga bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Wakil Kepala Daerah dapat melakukan kesalahan-kesalahan seperti yang dilakukan Kepala Daerah.

Setiap Daerah hanya mempunyai satu Wakil Kepala Daerah. Wakil Kepala Daerah menggantikan Kepala Daerah sampai habis jabatannya. Kalau berhalangan tetap, jabatan Wakil Kepala Daerah tidak diisi. Ketentuan ini dapat menunjukkan bahwa jabatan Wakil Kepala Daerah tidak penting, selama ada Kepala Daerah. Apabila Kepala Daerah berhalangan tetap, dan tidak ada Wakil Kepala Daerah, Sekretaris Daerah untuk sementara menjalankan tugas-tugas Kepala Daerah. Dalam hal

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah berhalangan tetap secara serentak, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam waktu paling lambat tiga bulan telah menyelenggarakan pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Selain Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, Pemerintah Daerah dilengkapi dengan Dinas-Dinas, Kecamatan, dan Kelurahan. Kecamatan yang semula merupakan organ dekonsentrasi, sekarang menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi organ otonomi dalam lingkungan Kabupaten atau Kota. Mengenai Kelurahan merupakan satuan pemerintahan di bawah Kecamatan. Kelurahan menerima pelimpahan sebagian wewenang Kecamatan. Lurah sebagai Kepala Kelurahan diangkat Bupati atau Walikota atas usul Camat dan bertanggungjawab kepada Camat. Dengan demikian, Kelurahan bukan kesatuan otonom seperti Desa. Kelurahan adalah pelaksana wewenang Kecamatan.

a. Otonomi Daerah

Adanya pemusatan kekuasaan, wewenang dan tanggung jawab pada Presiden/Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia selama lebih dari 30 (tiga puluh) tahun tidak hanya berdampak negatif di bidang politik, namun juga di bidang ekonomi dan moneter antara lain terjadinya praktek penyelenggara negara yang lebih menguntungkan kelompok tertentu dan memberi peluang terhadap tumbuhnya korupsi, kolusi dan nepotisme. Tindakan korupsi, kolusi dan nepotisme tidak hanya dilakukan oleh

penyelenggara negara, antar penyelenggara negara, melainkan juga penyelenggara negara, dengan pihak lain seperti keluarga, kroni dan para pengusaha, sehingga merusak sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, serta membahayakan eksistensi negara.³²

Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi sebagai subsistem negara kesatuan. Pemikiran mengenai otonomi sebagai alternatif dari pilihan bentuk negara federal telah diletakkan sejak masa pergerakan kemerdekaan. Pada saat menyusun UUD 1945, otonomi termasuk salah satu pokok yang dibicarakan dan kemudian dimuat dalam Undang-Undang Dasar.³³

Tidak banyak yang menyadari bahwa salah satu fungsi yang menonjol dari desentralisasi atau otonomi daerah adalah fungsi pendidikan politik. Dengan dibentuknya pemerintahan di daerah maka sejumlah lembaga demokrasi akan terbentuk pula, terutama partai-partai politik, kelompok kepentingan, kelompok penekan, media massa lokal, dan lembaga perwakilan rakyat. Lembaga-lembaga tersebut akan memainkan peranan yang strategis dalam rangka pendidikan politik warga masyarakat, tentu saja, menanamkan nilai-nilai dan norma-norma yang berkaitan dengan kehidupan berbangsa dan bernegara. Nilai-nilai tersebut mencakup nilai yang

³² Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *op.cit.*, hlm. 303.

³³ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, *op.cit.*, hlm. 21.

bersifat kognitif, afektif, ataupun evaluatif. Ketiga nilai tersebut menyangkut pemahaman, dan kecintaan serta penghormatan terhadap kehidupan bernegara, yang kemudian diikuti oleh kehendak untuk ikut mengambil bagian dalam proses penyelenggaraan negara atau proses politik.³⁴

Dikatakan oleh Mariun bahwa dengan melaksanakan desentralisasi maka pemerintahan akan menjadi lebih demokratis. Hal ini disebabkan karena dalam negara yang menganut faham demokrasi, seharusnya diberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada rakyatnya untuk ikut serta dalam pemerintahan. Semboyan demokrasi ialah pemerintahan dari rakyat, oleh rakyat, dan untuk rakyat (*government of the people, by the people and for the people*). Kalau semboyan ini benar-benar hendak direalisasi, maka tidaklah cukup dengan melaksanakannya pada tingkat nasional atau pusat saja, tetapi juga pada tingkat daerah. Hal ini berhubungan langsung dengan kenyataan bahwa di dalam wilayah negara itu terdapat masyarakat-masyarakat setempat yang masing-masing diliputi oleh keadaan khusus setempat, sehingga masing-masing masyarakat mempunyai kebutuhan/kepentingan khusus yang berbeda-beda dari daerah ke daerah. Mengusahakan, menyelenggarakan kepentingan masyarakat setempat itu (mengurus rumah tangga daerah) sebaiknya diserahkan kepada rakyat daerah itu sendiri. Jadi dasar, maksud, alasan, dan tujuan bagi adanya pemerintahan daerah adalah pelaksanaan

³⁴ Syaukani, HR., Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid, *op.cit.*, hlm. 274-275.

demokrasi, khususnya demokrasi di atau dari bawah (*grass-roots democracy*).³⁵

Dari uraian di atas dapat dilihat adanya hubungan yang sangat erat antara efektivitas pemerintahan dengan pelaksanaan demokrasi di atau dari bawah. Tegasnya, pelaksanaan paham demokrasi dapat menambah efektivitas pemerintahan. Hal ini disebabkan karena:³⁶

- a. Pemerintahan dilakukan oleh rakyat daerah itu sendiri; jadi dalam prinsipnya, yang menentukan politik daerah itu adalah rakyat daerah itu. Maka dapatlah diharapkan bahwa politik itu akan sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan masyarakat daerah itu (jadi juga memenuhi semboyan “pemerintahan untuk rakyat”).
- b. Dalam prakteknya, para penguasa pemerintahan daerah adalah putra-putra daerah itu sendiri, setidak-tidaknya orang-orang yang sudah cukup lama menjadi penduduk daerah itu, yang sudah tentu dapat diharapkan lebih mengetahui keadaan-keadaan daerah daripada “orang luar”. Akibatnya, para penguasa daerah diharapkan mengetahui pula cara pemerintahan yang lebih tepat bagi daerahnya.

Selain itu, penguasa yang dianggap penting adalah penguasa hasil pemilihan oleh rakyat daerah itu. Bahwa penguasa itu terpilih merupakan bukti kepercayaan rakyat kepada penguasa terpilih, dan kepercayaan kepada pemerintah akan menimbulkan kewibawaan, yang merupakan salah satu syarat bagi kelancaran jalannya

³⁵ Mariun dalam Josef Riwo Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm. 11.

³⁶ Josef Riwo Kaho, *ibid*, hlm. 12.

pemerintahan. Selanjutnya, karena pemerintah daerah terdiri dari putra-putra daerah, maka dapatlah diharapkan akan bekerja dengan penuh semangat, keikhlasan, dan rasa tanggung jawab yang tebal. Hal ini mempunyai pengaruh yang baik atas kelancaran pemerintahan.³⁷

Dengan demokrasi yang dikembangkan dari bawah maka akan tercipta mekanisme pola hubungan yang seimbang antara pemerintah pusat dengan daerah, karena masyarakat di daerah akan memiliki peluang untuk menyampaikan aspirasi yang dimiliki, baik yang menyangkut rekrutmen ataupun perencanaan pembangunan di daerah, dan masyarakat di daerah akan mampu memberikan kontrol terhadap pemerintahan nasional. Dengan demikian, akan terbentuk sebuah pemerintahan yang sehat dan seimbang, yang akan membawa pada kehidupan masyarakat yang lebih baik di masa-masa yang akan datang. Hal itu dapat terjadi karena demokrasi tidak hanya terbatas menjadi domainnya orang-orang di Jakarta. Masyarakat di daerah berhak dan harus mampu menyatakan dengan tegas dan jelas bahwa tidak semua yang ditentukan dari Jakarta itu benar dan sesuai dengan kehendak masyarakat di daerah.³⁸

b. Kepala Daerah

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah tidak memberikan definisi tentang Kepala Daerah. Hanya dalam Pasal 24 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa: "Setiap daerah

³⁷ *Ibid*, hlm. 11.

³⁸ Syaukani, HR., Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid, *op.cit.*, hlm. 275.

dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah”. Kemudian dalam ayat (2) disebutkan bahwa: “Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota”. Selanjutnya dalam ayat (3) disebutkan bahwa: “Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah”.

Begitu strategisnya kedudukan dan peran Kepala Daerah dalam sistem pemerintahan, sehingga seorang Kepala Daerah harus menerapkan pola kegiatan yang dinamik, aktif serta komunikatif, menerapkan pola kekuasaan yang tepat maupun pola perilaku kepemimpinan yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan yang dipengaruhi oleh latar belakang individual masing-masing Kepala Daerah. Dengan Kepemimpinan yang efektif, Kepala Daerah diharapkan dapat menerapkan dan menyesuaikan dengan paradigma baru otonomi daerah, di tengah-tengah lingkungan strategis yang terus berubah seperti *reinventing government*, akuntabilitas, serta *good governance*.³⁹

Sejalan dengan hal tersebut di atas, diperlukan figur Kepala Daerah yang mampu mengembangkan inovasi, berwawasan ke depan dan siap melakukan perubahan ke arah yang lebih baik.⁴⁰

³⁹ J. Kaloh, *op.cit.*, hlm. 15.

⁴⁰ Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *op.cit.*, hlm. 61.

Dalam konteks pelaksanaan Otonomi Daerah, seorang Kepala Daerah dalam implementasi pola kepemimpinannya seharusnya tidak hanya berorientasi pada tuntutan untuk memperoleh kewenangan yang sebesar-besarnya, tanpa menghiraukan makna Otonomi Daerah itu sendiri yang lahir dari suatu kebutuhan akan efisiensi dan efektivitas manajemen penyelenggaraan pemerintahan, yang bertujuan untuk memberi pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Paradigma baru Otonomi Daerah harus diterjemahkan oleh Kepala Daerah sebagai upaya untuk mengatur kewenangan pemerintahan sehingga serasi dan fokus pada tuntutan kebutuhan masyarakat, karena Otonomi Daerah bukanlah tujuan, melainkan suatu instrumen untuk mencapai tujuan. Instrumen tersebut harus digunakan secara arif oleh Kepala Daerah tanpa harus menimbulkan konflik antara Pusat dan Daerah, atau antar Propinsi dan Kabupaten/Kota karena jika demikian makna Otonomi Daerah menjadi kabur. Dalam kondisi yang sedemikian ini setiap Kepala Daerah harus waspada terhadap munculnya hubungan antar-tingkat pemerintahan yang bergerak dalam saling ketidakpercayaan, atau suasana kurang harmonis seperti munculnya egoisme masing-masing tanpa menyadari bahwa fungsi pemerintahannya hanya meliputi tiga hal yaitu pelayanan kepada masyarakat (*services*); membuatkan pedoman/arah atau ketentuan kepada masyarakat (*regulation*); dan pemberdayaan (*empowerment*). Kemungkinan lain adalah bahwa Kepala Daerah hanya menuntut kewenangan yang menjadi miliknya, tanpa menyadari bahwa kewenangan tersebut harus diartikan sebagai

membesarnya pula tanggung jawab Kepala Daerah dan seluruh rakyat di Daerah untuk menciptakan keadilan, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat demi terciptanya tingkat kesejahteraan masyarakat yang lebih baik.⁴¹

Pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat administrasi negara dalam lingkungan pemerintah daerah lainnya. Kepala daerah dibantu wakil kepala daerah. Kepala daerah adalah pimpinan eksekutif (*chief executive*) di lingkungan pemerintah daerah. Kepala daerah propinsi adalah gubernur. Kepala daerah kabupaten adalah bupati. Kepala daerah kota adalah walikota. Kepala daerah bertanggungjawab kepada DPRD. Undang-undang No. 22 Tahun 1999 menghapus sebutan Kepala Daerah Tingkat I dan Tingkat II. Hal ini sejalan dengan penghapusan sebutan Daerah Tingkat I dan Tingkat II.⁴²

C. Tinjauan Umum Tentang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Ketentuan mengenai DPRD dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah diatur dalam pasal 39 sampai dengan pasal 55.

Pasal 39:

Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur dalam Undang-Undang ini berlaku ketentuan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

⁴¹ *Ibid*, hlm. 15-17.

⁴² Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, *op.cit.*, hlm. 129.

Pasal 40:

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pasal 41:

DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

Pasal 42:

Ayat (1):

DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

1. membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
2. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
3. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;
4. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
5. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
6. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
7. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
8. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
9. membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
10. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
11. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Ayat (2):

Selain tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Pasal 43:

Ayat (1):

DPRD mempunyai hak:

1. interpelasi;
2. angket; dan
3. menyatakan pendapat.

Ayat (2):

Pelaksanaan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dilakukan setelah diajukan hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan mendapatkan persetujuan dari Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir.

Ayat (3):

Dalam menggunakan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibentuk panitia angket yang terdiri atas semua unsur fraksi DPRD yang bekerja dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari telah menyampaikan hasil kerjanya kepada DPRD.

Ayat (4):

Dalam melaksanakan tugasnya, panitia angket sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat memanggil, mendengar, dan memeriksa seseorang yang dianggap mengetahui atau patut mengetahui masalah yang sedang diselidiki serta untuk meminta menunjukkan surat atau dokumen yang berkaitan dengan hal yang sedang diselidiki.

Ayat (5):

Setiap orang yang dipanggil, didengar, dan diperiksa sebagaimana dimaksud pada ayat (5) wajib memenuhi panggilan panitia angket kecuali ada alasan yang sah menurut peraturan perundang-undangan.

Ayat (6):

Dalam hal telah dipanggil dengan patut secara berturut-turut tidak memenuhi panggilan sebagaimana dimaksud pada ayat (5), panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Ayat (7):

Seluruh hasil kerja panitia angket bersifat rahasia.

Ayat (8):

Tata cara penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Pasal 44:

Ayat (1):

Anggota DPRD mempunyai hak:

1. mengajukan rancangan Perda;
2. mengajukan pertanyaan;
3. menyampaikan usul dan pendapat;
4. memilih dan dipilih;
5. membela diri;
6. imunitas;
7. protokoler; dan
8. keuangan dan administratif.

Ayat (2):

Kedudukan protokoler dan keuangan pimpinan dan anggota DPRD diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal 45:

Anggota DPRD mempunyai kewajiban:

1. mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menaati segala peraturan perundang-undangan;
2. melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
3. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
4. memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah;
5. menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat;
6. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan.
7. memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya.
8. menaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik, dan sumpah/janji anggota DPRD;
9. menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

Pasal 46:

Ayat (1):

Alat kelengkapan DPRD terdiri atas:

1. pimpinan;
2. komisi;
3. panitia musyawarah;
4. panitia anggaran;
5. Badan Kehormatan; dan
6. alat kelengkapan lain yang diperlukan.

Ayat (2):

Pembentukan, susunan, tugas, dan wewenang alat kelengkapan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Pasal 47:

Ayat (1):

Badan Kehormatan DPRD dibentuk dan ditetapkan dengan keputusan DPRD.

Ayat (2):

Anggota Badan Kehormatan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih dari dan oleh anggota DPRD dengan ketentuan:

1. untuk DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan sampai dengan 34 (tiga puluh empat) berjumlah 3 (tiga) orang, dan untuk DPRD yang beranggotakan 35 (tiga puluh lima) sampai dengan 45 (empat puluh lima) berjumlah 5 (lima) orang.
2. untuk DPRD provinsi yang beranggotakan sampai dengan 74 (tujuh puluh empat) berjumlah 5 (lima) orang, dan untuk DPRD yang

beranggotakan 75 (tujuh puluh lima) sampai dengan 100 (seratus) berjumlah 7 (tujuh) orang.

Ayat (3):

Pimpinan Badan Kehormatan DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas seorang Ketua dan seorang Wakil Ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Kehormatan.

Ayat (4):

Badan Kehormatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh sebuah sekretariat yang secara fungsional dilaksanakan oleh Sekretariat DPRD.

Pasal 48:

Badan Kehormatan mempunyai tugas:

1. mengamati, mengevaluasi disiplin, etika, dan moral para anggota DPRD dalam rangka menjaga martabat dan kehormatan sesuai dengan Kode Etik DPRD;
2. meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik DPRD serta sumpah/janji;
3. melakukan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan Pimpinan DPRD, masyarakat dan/atau pemilih;
4. menyampaikan kesimpulan atas hasil penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi sebagaimana dimaksud pada huruf c sebagai rekomendasi untuk ditindaklanjuti oleh DPRD.

Pasal 49:

Ayat (1):

DPRD wajib menyusun kode etik untuk menjaga martabat dan kehormatan anggota DPRD dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

Ayat (2):

Kode etik sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya meliputi:

1. pengertian kode etik;
2. tujuan kode etik;
3. pengaturan sikap, tata kerja, dan tata hubungan antarpenyelenggara pemerintahan daerah dan antaranggota serta antara anggota DPRD dan pihak lain;
4. hal yang baik dan sepatutnya dilakukan oleh anggota DPRD;
5. etika dalam penyampaian pendapat, tanggapan, jawaban, sanggahan; dan
6. sanksi dan rehabilitasi.

Pasal 50:

Ayat (1):

Setiap anggota DPRD wajib berhimpun dalam fraksi.

Ayat (2):

Jumlah anggota setiap fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya sama dengan jumlah komisi di DPRD.

Ayat (3):

Anggota DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dari 1 (satu) partai politik yang tidak memenuhi syarat untuk membentuk 1 (satu) fraksi, wajib bergabung dengan fraksi yang ada atau membentuk fraksi gabungan.

Ayat (4):

Fraksi yang ada wajib menerima anggota DPRD dari partai politik lain yang tidak memenuhi syarat untuk dapat membentuk satu fraksi.

Ayat (5):

Dalam hal fraksi gabungan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) setelah dibentuk, kemudian tidak lagi memenuhi syarat sebagai fraksi gabungan, seluruh anggota fraksi gabungan tersebut wajib bergabung dengan fraksi dan/atau fraksi gabungan lain yang memenuhi syarat.

1. pengertian kode etik;
2. tujuan kode etik;
3. pengaturan sikap, tata kerja, dan tata hubungan antarpenyelenggara pemerintahan daerah dan antaranggota serta antara anggota DPRD dan pihak lain;
4. hal yang baik dan sepantasnya dilakukan oleh anggota DPRD;
5. etika dalam penyampaian pendapat, tanggapan, jawaban, sanggahan; dan
6. sanksi dan rehabilitasi.

Pasal 50:

Ayat (1):

Setiap anggota DPRD wajib berhimpun dalam fraksi.

Ayat (2):

Jumlah anggota setiap fraksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sekurang-kurangnya sama dengan jumlah komisi di DPRD.

Ayat (3):

Anggota DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dari 1 (satu) partai politik yang tidak memenuhi syarat untuk membentuk 1 (satu) fraksi, wajib bergabung dengan fraksi yang ada atau membentuk fraksi gabungan.

Ayat (4):

Fraksi yang ada wajib menerima anggota DPRD dari partai politik lain yang tidak memenuhi syarat untuk dapat membentuk satu fraksi.

Ayat (5):

Dalam hal fraksi gabungan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) setelah dibentuk, kemudian tidak lagi memenuhi syarat sebagai fraksi gabungan, seluruh anggota fraksi gabungan tersebut wajib bergabung dengan fraksi dan/atau fraksi gabungan lain yang memenuhi syarat.

Ayat (6):

Parpol yang memenuhi persyaratan untuk membentuk fraksi hanya dapat

Ayat (7):

Fraksi gabungan dapat dibentuk oleh partai politik dengan syarat

sebagaimana ditentukan pada ayat (4) sampai ayat (6).

Pasal 51:

Ayat (1):

DPRD provinsi yang beranggotakan 35 (tiga puluh lima) sampai dengan 75 (tujuh puluh lima) orang membentuk 4 (empat) komisi, yang beranggotakan lebih dari 75 (tujuh puluh lima) orang membentuk 5 (lima) komisi.

Ayat (2):

DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan 20 (dua puluh) sampai dengan 35 (tiga puluh lima) orang membentuk 3 (tiga) komisi, yang beranggotakan lebih dari 35 (tiga puluh lima) orang membentuk 4 (empat) komisi.

Pasal 52:

Ayat (1):

Anggota DPRD tidak dapat diuntut oleh pihak manapun atas pernyataan, pertanyaan dan/atau pendapat yang dikemukakan secara lisan ataupun tertulis dalam rapat DPRD, sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Tata Tertib dan kode etik DPRD.

Ayat (2):

Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak berlaku dalam hal

anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan, atau hal-hal yang dimaksud oleh ketentuan mengenai pengumuman rahasia negara dalam peraturan perundang-undangan.

Ayat (3):

Anggota DPRD tidak dapat diganti antarwaktu karena pernyataan, pertanyaan dan/atau pendapat yang dikemukakan dalam rapat DPRD.

Pasal 53:

Ayat (1):

Tindakan penyidikan terhadap anggota DPRD dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden bagi anggota DPRD provinsi dan dari Gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri bagi anggota DPRD kabupaten/kota.

Ayat (2):

Dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diberikan dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari semenjak diterimanya permohonan, proses penyidikan dapat dilakukan.

Ayat (3):

Tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan diperlukan persetujuan tertulis dengan cara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2).

Ayat (4):

Hal-hal yang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat

(1) adalah:

1. tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan; atau
2. disangka melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara.
3. Setelah tindakan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan, tindakan penyidikan harus dilaporkan kepada pejabat yang memberikan izin sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lambat 2 (dua kali) 24 (dua puluh empat) jam.

Pasal 54:

Ayat (1):

Anggota DPRD dilarang merangkap jabatan sebagai:

1. pejabat negara lainnya;
2. hakim pada badan peradilan;
3. pegawai negeri sipil, anggota TNI/Polri, pegawai pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah dan/atau badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/APBD.

Ayat (2):

Anggota DPRD dilarang melakukan pekerjaan sebagai pejabat struktural pada lembaga pendidikan swasta, akuntan publik, konsultan, advokat/pengacara, notaris, dokter praktik dan pekerjaan lain yang ada hubungannya dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPRD.

Ayat (3):

Anggota DPRD dilarang melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Ayat (4):

Anggota DPRD yang melakukan pekerjaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib melepaskan pekerjaan tersebut selama menjadi anggota DPRD.

Ayat (5):

Anggota DPRD yang tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (4) diberhentikan oleh pimpinan berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Kehormatan DPRD.

Ayat (6):

Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Pasal 55:

Ayat (1):

Anggota DPRD berhenti antarwaktu sebagai anggota karena:

1. meninggal dunia;
2. mengundurkan diri atas permintaan sendiri secara tertulis; dan
3. diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan.

Ayat (2):

Anggota DPRD diberhentikan antarwaktu, karena:

1. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
 2. tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota DPRD;
 3. dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan, dan/atau melanggar kode etik DPRD;
 4. tidak melaksanakan kewajiban anggota DPRD;
-

5. melanggar larangan bagi anggota DPRD;
6. dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melanggar tindak pidana dengan ancaman pidana paling singkat 5 (lima) tahun penjara atau lebih.

Ayat (3):

Pemberhentian anggota DPRD yang telah memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi anggota DPRD provinsi dan kepada Gubernur melalui Bupati/Walikota bagi anggota DPRD kabupaten/kota untuk diresmikan pemberhentiannya.

Ayat (4):

Pemberhentian anggota DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, dan huruf e dilaksanakan setelah ada keputusan DPRD berdasarkan rekomendasi dari Badan Kehormatan DPRD.

Ayat (5):

Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

BAB III
PELAKSANAAN PENATAAN KELEMBAGAAN SETELAH
BERLAKUNYA PERATURAN PEMERINTAH
NO. 8 TAHUN 2003

A. Deskripsi Kabupaten Indragiri Hilir

Untuk melihat latar belakang sejarah berdirinya Kabupaten Indragiri Hilir sebagai salah satu daerah otonom, dapat ditinjau dalam dua periode, yaitu periode sebelum kemerdekaan dan periode sesudah kemerdekaan Republik Indonesia.⁴³

1. Periode Sebelum Kemerdekaan Republik Indonesia

a. Kerajaan Keritang

Kerajaan ini didirikan sekitar awal abad ke-6 yang berlokasi di wilayah Kecamatan Keritang sekarang. Seni budayanya banyak dipengaruhi oleh agama Hindu, sebagaimana terlihat pada arsitektur bangunan istana yang terkenal dengan sebutan Puri Tujuh (Pintu Tujuh) atau Kedaton Gunung Tujuh. Peninggalan kerajaan ini yang masih dapat dilihat hanya berupa puing.

b. Kerajaan Kemuning

Kerajaan ini didirikan oleh raja Singapura ke-V yang bergelar Raja Sampu atau Raja Iskandarsyah Zulkarnain yang lebih dikenal dengan nama Prameswara. Pada tahun 1231 telah diangkat seorang raja muda

⁴³ <http://www.IndragiriHilir.go.id/isi/isi.asp?isi=profil&kode=01>

yang bergelar Datuk Setiadiraja. Letak kerajaan ini diperkirakan berada di Desa Kemuning Tua dan Desa Kemuning Muda. Bukti-bukti peninggalan kerajaan ini adalah ditemukannya selembar besluit dengan cap stempel kerajaan, bendera dan pedang kerajaan.

c. Kerajaan Batin Enam Suku

Pada tahun 1260, di daerah Indragiri Hilir bagian utara, yaitu di daerah Gaung Anak Serka, Batang Tuaka, Mandah dan Guntung dikuasai oleh raja-raja kecil bekas penguasa kerajaan Bintan, yang karena perpecahan sebagian menyebar ke daerah tersebut. Diantaranya terdapat Enam Batin (Kepala Suku) yang terkenal dengan sebutan Batin Nan Enam Suku, yakni: Suku Raja Asal di daerah Gaung. Suku Raja Rubiah di daerah Gaung. Suku Nek Gwang di daerah Anak Serka. Suku Raja Mafait di daerah Guntung. Suku Datuk Kelambai di daerah Mandah. Suku Datuk Miskin di daerah Batang Tuaka

d. Kerajaan Indragiri

Kerajaan Indragiri diperkirakan berdiri tahun 1298 dengan raja pertama bergelar Raja Merlang I berkedudukan di Malaka. Demikian pula dengan penggantinya Raja Narasinga I dan Raja Merlang II, tetap berkedudukan di Malaka. Sedangkan untuk urusan sehari-hari dilaksanakan oleh Datuk Patih atau Perdana Menteri. pada tahun 1473, waktu Raja Narasinga II yang bergelar Paduka Maulana Sri Sultan Alauddin Iskandarsyah Johan Zirullah Fil Alam (Sultan Indragiri IV), beliau menetap di ibu kota kerajaan yang berlokasi di Pekan Tua

sekarang. Pada tahun 1815, dibawah Sultan Ibrahim, ibu kota kerajaan dipindahkan ke Rengat. dalam masa pemerintahan Sultan Ibrahim ini, Belanda mulai campur tangan terhadap kerajaan dengan mengangkat Sultan Muda yang berkedudukan di Peranap dengan batas wilayah ke Hilir sampai dengan batas Japura. Selanjutnya, pada masa pemerintahan Sultan Isa, berdatanganlah orang - orang dari suku Banjar dan suku Bugis sebagai akibat kurang amannya daerah asal mereka. Khusus untuk suku Banjar, perpindahannya akibat dihapuskannya Kerajaan Banjar oleh Gubernement pada tahun 1859 sehingga terjadi peperangan sampai tahun 1963.

e. Masa Penjajahan Belanda

Dengan adanya *tractaat Van Vrindchaap* (perjanjian perdamaian dan persahabatan) tanggal 27 September 1938 antara Kerajaan Indragiri dengan Belanda, maka Kesultanan Indragiri menjadi *Zelfbestuur*. berdasarkan ketentuan tersebut, di wilayah Indragiri Hilir ditempatkan seorang *Controlleur* yang membawahi 6 daerah keamiran : Amir Tembilahan di Tembilahan; Amir Batang Tuaka di Sungai Luar; Amir Tempuling di Sungai Salak; Amir Mandah dan Gaung di Khairiah Mandah; Amir Enok di Enok; dan Amir Reteh di Kotabaru. *Controlleur* memegang wewenang semua jawatan, bahkan juga menjadi hakim di pengadilan wilayah ini sehingga *Zelfbestuur* Kerajaan Indragiri terus dipersempit sampai dengan masuknya Jepang tahun 1942.

Perkembangan tata pemerintahan selanjutnya, menjadikan Indragiri Hilir dipecah menjadi dua kewedanaan masing-masing : a. Kewedanaan Indragiri Hilir Utara meliputi kecamatan : Kecamatan Tempuling, Kecamatan Tembilahan, Kecamatan Gaung Anak Serka, Kecamatan Mandah, Kecamatan Kateman, dan Kecamatan Kuala Indragiri dengan ibukotanya Tembilahan. b. Kewedanaan Indragiri Hilir Selatan meliputi kecamatan : Kecamatan Enok, Kecamatan Reteh dengan ibukotanya Enok,

3. Pemekaran Kabupaten Indragiri Hilir

Merasa persyaratan administrasinya terpenuhi maka masyarakat Indragiri Hilir memohon kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur Riau, agar Indragiri Hilir dimekarkan menjadi Kabupaten Daerah Tingkat II yang berdiri sendiri (otonom). Setelah melalui penelitian, baik oleh Gubernur maupun Departemen Dalam Negeri, maka pemekaran diawali dengan dikeluarkannya Surat Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Riau (Propinsi Riau) tanggal 27 April 1965 nomor 052/5/1965 sebagai Daerah Persiapan Kabupaten Indragiri Hilir.

Pada tanggal 14 Juni 1965 dikeluarkanlah Undang-undang Nomor 6 tahun 1965 Lembaran Negara Republik Indonesia no. 49, maka Daerah Persiapan Kabupaten Indragiri Hilir resmi dimekarkan menjadi Kabupaten Daerah Tingkat II Indragiri Hilir (sekarang Kabupaten Indragiri Hilir) yang berdiri sendiri, yang pelaksanaannya terhitung tanggal 20 November 1965.

Kabupaten Indragiri Hilir terletak di bagian selatan Propinsi Riau dengan luas wilayah 18.812,97 Km² yang terdiri dari luas daratan 11.605,97 km², luas perairan laut 6.318 Km² dan luas perairan umum 888,97 Km² serta memiliki garis pantai sepanjang 339,5 Km dengan batas-batas wilayah sebagai berikut :

- Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Pelalawan.
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Kab. Tanjung Jabung Prop. Jambi.
- Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Indragiri Hulu.
- Sebelah Timur berbatasan dengan Propinsi Kepulauan Riau.

Sebagian besar dari luas wilayah atau 93,31% daerah Kabupaten Indragiri Hilir merupakan daerah dataran rendah, yaitu daerah endapan sungai, daerah rawa dengan tanah gambut (peat), daerah hutan payau (mangrove) dan terdiri atas pulau-pulau besar dan kecil dengan luas lebih kurang 1.082.953,06 hektar dengan rata-rata ketinggian lebih kurang 0-3 Meter dari permukaan laut. Sedangkan sebagian kecilnya 6,69% berupa daerah berbukit-bukit dengan ketinggian rata-rata 6-35 meter dari permukaan laut yang terdapat dibagian selatan Sungai Reteh Kecamatan Keritang, yang berbatasan dengan Propinsi Jambi .

Dengan ketinggian tersebut, maka pada umumnya daerah ini dipengaruhi oleh pasang surut, apalagi bila diperhatikan fisiografinya dimana tanah-tanah tersebut terbelah-belah oleh beberapa sungai, terusan, sehingga membentuk gugusan pulau-pulau. Sungai yang terbesar di daerah ini adalah Sungai Indragiri Hilir yang berhulu di pengunungan Bukit

Barisan (Danau Singkarak), sungai Indragiri mempunyai tiga muara ke Selat Berhala, yaitu di Desa sungai Belu, Desa Perigi Raja dan Kuala Enok.

Sedangkan sungai-sungai lainnya adalah : Sungai Guntung, Sungai kateman, Sungai Danai, Sungai Gaung, Sungai Anak Serka, Sungai Batang Tuaka, Sungai Enok, Sungai Batang, Sungai Gangsal, yang hulunya bercabang tiga yaitu Sungai Gangsal, Sungai Keritang, Sungai Reth, Sungai Terap, Sungai Mandah, Sungai Igal, Sungai Pelanduk, Sungai Bantaian, dan sungai Batang Tumu.

Pulau-pulau yang terdapat di Kabupaten Indragiri Hilir pada umumnya telah didiami penduduk dan sebagian diusahakan penduduk untuk dijadikan kebun-kebun kelapa, persawahan pasang surut, kebun sagu dan lain sebagainya. Gugusan pulau tersebut meliputi : Pulau Kateman, Pulau Burung, Pulau Pisang, Pulau Bakong, Pulau Air Tawar, Pulau Pucung, Pulau Ruku, Pulau Mas, Pulau Nyiur dan pulau-pulau kecil lainnya. Disamping gugusan pulau tersebut maka terdapat pula selat-selat/terusan kecil seperti : Selat/Terusan Kempas, Selat/Terusan Batang. Selat/Terusan Concong. Selat/Terusan Perawang, Selat/Terusan Patah Parang, Selat/Terusan Sungai Kerang, dan Selat/Terusan Tekulai. Selain selat/terusan alam terdapat pula terusan buatan antara lain : Terusan Beringin, Terusan Igal, dan lain-lain Selain itu di daerah ini juga terdapat danau dan tanjung yakni

Danau Gaung, Danau Danai dan Danau Kateman, sedangkan tanjung yang ada di Indragiri Hilir adalah Tanjung Datuk dan Tanjung Bakung.

Pada umumnya struktur tanah di Kabupaten Indragiri Hilir terdiri atas tanah Organosol (Histosol), yaitu tanah gambut yang banyak mengandung bahan organik. Tanah ini dominan di Wilayah Indragiri Hilir terutama daratan rendah diantara aliran sungai. Sedangkan disepanjang aliran sungai umumnya terdapat formasi tanggul alam natural river levees yang terdiri dari tanah-tanah Alluvial (Entisol) dan Gleihumus (Inceptisol).

Vegetasi alami dari daerah tanah-tanah organosol, alluvial dan gleihumus adalah hutan pematang, hutan rawa primer, hutan rawa sekunder, hutan pasang surut, penggunaan lahan untuk hutan lebat, belukar dan sejenisnya pada tahun 1994 seluas 841.242 hektar. Luas areal perkebunan meningkat dari 379.760 hektar menjadi 464.802 hektar atau meningkat 8,50% dibandingkan dengan periode sebelumnya sedangkan total produksi hasil perkebunan juga mengalami peningkatan dari 283.266 ton menjadi 416.690 ton naik sebesar 133.424 ton atau 13,34%.

Topografi daerah Indragiri Hilir terdiri dari daratan dan perairan yang beriklim tropis basah, curah hujan tertinggi 1300 mm, hujan turun antara bulan oktober sampai maret setiap tahunnya. Sedangkan musim kemarau kadang-kadang hujan tidak turun selama 3 (tiga) bulan lamanya. Sehingga menimbulkan kesulitan air bersih, pengairan dan sebagainya.

Angin yang bertiup sepanjang tahun adalah angin utara dan angin selatan. Pada waktu musim angin utara terjadi musim gelombang, serta air

pasang yang cukup tinggi, yang membawa air laut berkadar garam ke hulu sungai, sehingga membawa pengaruh terhadap tingkat kesuburan bagi tanam-tanaman tertentu yang tidak tahan terhadap kadar air dengan tingkat keasinan tinggi.

Secara geografis wilayah Kabupaten Indragiri Hilir memiliki potensi perairan laut dan perairan umum yang cukup luas serta daratan yang dapat dikembangkan usaha budidaya perikanan, berpeluang bagi Investor untuk menanamkan investasi baik dibidang penangkapan khususnya di perairan lepas pantai dan dibidang budidaya perikanan (tambak, keramba, budidaya kerang anadara dan kolam).

Disamping sungai-sungai dan selat di Kabupaten Indragiri Hilir banyak terdapat parit-parit baik keberadaannya secara proses alami atau yang dibuat manusia dimana sebagian besar berfungsi sebagai drainase pengairan dan transportasi bagi masyarakat. Sehingga kabupaten ini disamping dikenal dengan julukan Bumi Sri Gemilang, juga dikenal dengan sebutan Negeri Seribu Parit.⁴⁴

Adapun terkait dengan peluang bisnis dan investasi di Kabupaten Indragiri Hilir sangat terbuka lebar bagi para Bisnismen dan Investor baik dalam negeri maupun Manca Negara untuk berbagai sektor kegiatan. Yang di tunjang semakin meningkatnya sarana dan prasarana pendukung dan apa lagi telah bergulirnya otonomi daerah, maka daerah telah mempunyai

⁴⁴ <http://www.IndragiriHilir.go.id/isi/isi.asp?isi=profil&kode=02>

kewenangan yang luas dalam hal penanaman modal/investasi dan secara umum peluang tersebut sebagai berikut:

- a. Peluang Industri. Konsekwensi logis pemanfaatan Sumber Daya Alam untuk pengembangan berbagai komoditas memberikan peluang untuk pengembangan industri pengolahan/pembuatan pakan ternak dan ikan dengan potensi bahan baku yang cukup tersedia, industri pengolahan makanan dari ikan dan udang, industri pengolahan hasil pertanian tanaman pangan berupa pengolahan tepung beras dan ubi, industri pengolahan kecap serta makanan dari sagu dan buah buahan, Industri pengolahan kelapa terpadu beserta turunannya seperti pengolahan minyak goreng, pengolahan sabut kelapa menjadi bahan jadi, pengolahan batang kelapa menjadi bahan perabot dan pengolahan tempurung menjadi karbo aktif, Industri pengolahan kelapa sawit, dari hasil kehutanan dapat dibuat *moulding*, *Chipwood*, *Sawtimber* untuk modal dan peralatan rumah tangga, pengolahan limbah kayu menjadi dowel, sumpit dan bahan pensil serta industri pembuatan alat alat (suku cadang) maritime.
- b. Sektor Pertanian. Sebagai daerah tropis, agraris dengan memiliki lahan yang cukup tersedia untuk pengembangan tanaman pangan dan buah-buahan berupa padi, sagu, plawija, manggis, duku, jeruk dan nanas dengan luas lahan basah (pasang surut) 23.965 ha dan lahan kering 84.864 ha. Pengembangan perkebunan masih tersedia lahan seluas 205.294 ha dengan berbagai komoditi, untuk pengembangan usaha

perternakan ditawarkan adalah peternak besar dan unggas dengan di prioritaskan pada usaha ternak sapi potong, sedangkan untuk potensi pengembangan dan Investasi di bidang kelautan dan perikanan adalah usaha budidaya perikanan air payau (tambak) dengan luas kawasan 3.160 ha yang tersebar di 8 kecamatan dan ini telah dilakukan studi identifikasi dan desain Kecamatan Kateman seluas 994,970 ha dan Kecamatan Kuala Indragiri seluas 951,65 ha, budi daya kerang darah (*Anadara granosa*) dengan yang tersebar pada 4 kecamatan (Kuindra, Reteh, Tanah Merah dan Mandah) dengan luas areal 2.490 ha dan budidaya kerambah jaring apung dapat dikembangkan sebanyak 20.000 unit (setiap 1 unit = 10 kantong) yang baru dimanfaatkan sebanyak 120 kantong, ini terdapat di Kecamatan Mandah, Kuindra dan Kateman.

- c. Sektor Pertambangan dan Energi. Di bumi Kabupaten Indragiri Hilir tersimpan berbagai potensi bahan galian yang belum terpromosikan, sehingga belum banyak di ketahui oleh para investor baik Dalam Negeri maupun Luar Negeri, potensi bahan galian yang telah diterangkan diatas terdiri dari batu bara, timah, kaolin, dan pasir kuarsa serta sumber air bawah tanah yang belum di eksplorasi, kecuali batu bara pada tahapan kegiatan eksplorasi dan eksploitasi, kecuali batu bara pada tahapan kegiatan eksplorasi oleh PT. Bara Harum.
- d. Sektor Perdagangan dan Jasa. Dengan bertambahnya jumlah Penduduk Kabupaten Indragiri Hilir, kebanyakan penduduk Kabupaten Indragiri

Hilir berorientasi ke Jambi, Tanjung Balai Karimun, Batam, Malaysia dan Singapura serta di bangunnya pelabuhan samudera Kuala Enok dan sudah diperuntukkannya lahan untuk kawasan Industri, hal ini dapat menciptakan peluang Bisnis dan Investasi pada bidang Perdagangan dan Jasa berupa kegiatan Ekspor perdagangan kapal barang dan Ferry, pengembangan jasa peti kemas dan pengolahan kawasan Industri, hal ini dapat menciptakan peluang Bisnis dan Investasi pada bidang Perdagangan dan Jasa berupa kegiatan eksport.⁴⁵

B. Pembentukan Kelembagaan Daerah

Setelah berlakunya UU No.32 Tahun 2004, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hilir perlu menyesuaikan diri terhadap perubahan-perubahan yang disyaratkan melalui UU No.32 Tahun 2004. Berkaitan dengan hal tersebut, pembentukan Lembaga/Dinas/Badan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hilir mengacu pada PP No. 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Menurut Pasal 1 angka 7 PP No. 8 Tahun 2003, Perangkat Daerah adalah organisasi/lembaga pada Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan, dan Satuan Polisi Pamong Praja sesuai dengan kebutuhan daerah. Penjelasan masing-masing sebagai berikut:

⁴⁵ <http://www.IndragiriHilir.go.id/isi/isi.asp?isi=investasi&kode=01>

1. Kepala Daerah adalah Gubernur, Bupati dan Walikota.

2. Sekretariat Daerah adalah unsur pembantu pimpinan Pemerintah Daerah.

Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota merupakan unsur pembantu Pimpinan Pemerintah Kabupaten/Kota dipimpin oleh seorang Sekretaris Daerah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota. Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota mempunyai tugas membantu Bupati/Walikota dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan pemerintahan, administrasi, organisasi dan tata laksana serta memberikan pelayanan administratif kepada seluruh Perangkat Daerah Kabupaten/Kota. Dalam melaksanakan tugas tersebut, Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota menyelenggarakan fungsi:

- a. pengkoordinasian perumusan kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;
- b. penyelenggaraan administrasi pemerintahan;
- c. pengelolaan sumber daya aparatur, keuangan, prasarana dan sarana pemerintahan daerah Kabupaten/Kota;
- d. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati/Walikota sesuai dengan tugas fungsinya.

3. Dinas Daerah adalah unsur pelaksana Pemerintah Daerah.

Dinas Daerah Kabupaten/Kota merupakan unsur pelaksana Pemerintah Kabupaten/Kota dipimpin oleh seorang Kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah. Dinas Daerah Kabupaten/Kota mempunyai tugas melaksanakan

kewenangan desentralisasi. Dalam melaksanakan tugas tersebut, Dinas Daerah Kabupaten/Kota menyelenggarakan fungsi:

- a. perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- b. pemberian perizinan dan pelaksanaan pelayanan umum;
- c. pembinaan terhadap unit pelaksana teknis dinas dalam lingkup tugasnya.

4. Lembaga Teknis Daerah adalah unsur pelaksana tugas tertentu yang karena sifatnya tidak tercakup oleh Sekretariat Daerah dan Dinas Daerah.

Lembaga Teknis Daerah Kabupaten/Kota merupakan unsur pelaksana tugas tertentu, dipimpin oleh seorang Kepala yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah.

Lembaga Teknis Daerah Kabupaten/Kota mempunyai tugas melaksanakan tugas tertentu yang karena sifatnya tidak tercakup oleh Sekretariat Daerah dan Dinas Daerah Kabupaten/Kota. Tugas tertentu Lembaga Teknis Daerah Kabupaten/Kota meliputi bidang penelitian dan pengembangan, perencanaan, pengawasan, pendidikan dan pelatihan, perpustakaan, kearsipan dan dokumentasi, kependudukan, dan pelayanan kesehatan. Dalam melaksanakan tugasnya, Lembaga Teknis Daerah Kabupaten/Kota menyelenggarakan fungsi:

- a. perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
 - b. penunjang penyelenggaraan pemerintahan Daerah.
-

5. Satuan Polisi Pamong Praja adalah perangkat Pemerintah Daerah dalam memelihara ketentraman dan ketertiban umum serta menegakkan Peraturan Daerah.
6. Unit Pelaksana Teknis adalah unsur pelaksana operasional Dinas/Lembaga Teknis Daerah.
7. Kecamatan adalah wilayah kerja Camat sebagai perangkat Daerah Kabupaten dan Daerah Kota.

Sesuai dengan PP No. 8 tahun 2003 maka Pemerintah Kabupaten Indragiri Hilir telah membentuk Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah yang dituangkan didalam Peraturan Daerah. Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah yang dibentuk tersebut selengkapnya dapat dilihat pada tabel berikut:⁴⁶

TABEL 3.1.
Pembentukan Kelembagaan Daerah

No.	Peraturan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir	Tentang
1.	Nomor 02 Tahun 2004 (Lembaran Daerah Nomor 02 Seri D. 02)	Susunan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Indragiri Hilir.
2.	Nomor 03 Tahun 2004 (Lembaran Daerah Nomor 03 Seri D. 03)	Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pertanian Kabupaten Indragiri Hilir.
3.	Nomor 04 Tahun 2004 (Lembaran Daerah Nomor 04 Seri D. 04)	Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Indragiri Hilir.

⁴⁶ Berdasarkan wawancara dengan Drs. Wiryadi, Kabag. Organisasi Sekda Kabupaten Indragiri Hilir, pada tanggal 26 Pebruari 2008.

4.	Nomor 05 Tahun 2004 (Lembaran Daerah Nomor 05 Seri D. 05)	Struktur Organisasi dan Tata Kerja Dinas Lingkungan Hidup, Pertambangan dan Energi Kabupaten Indragiri Hilir.
5.	Nomor 06 Tahun 2004 (Lembaran Daerah Nomor 06 Seri D. 06)	Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Kehutanan dan Perkebunan Kabupaten Indragiri Hilir.
6.	Nomor 07 Tahun 2004 (Lembaran Daerah Nomor 07 Seri D. 07)	Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Penanaman Modal Kabupaten Indragiri Hilir.
7.	Nomor 08 Tahun 2004 (Lembaran Daerah Nomor 08 Seri D. 08)	Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Koperasi dan Pengusaha Kecil Menengah Kabupaten Indragiri Hilir.
8.	Nomor 09 Tahun 2004 (Lembaran Daerah Nomor 09 Seri D. 09)	Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi Kabupaten Indragiri Hilir.
9.	Nomor 10 Tahun 2004 (Lembaran Daerah Nomor 10 Seri D. 10)	Nomor 10 Tahun 2004 (Lembaran Daerah Nomor 10 Seri D. 10) tentang Struktur Organisasi, Tugas Pokok, Fungsi dan Wewenang Dinas Kesehatan Kabupaten Indragiri Hilir.
10.	Nomor 11 Tahun 2004 (Lembaran Daerah Nomor 11 Seri D. 11)	Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pendidikan Pemuda dan Olahraga Kabupaten Indragiri Hilir.
11.	Nomor 12 Tahun 2004 (Lembaran Daerah Nomor 12 Seri D. 12)	Struktur Organisasi dan Tata Kerja Dinas Kesejahteraan Sosial Kabupaten Indragiri Hilir.
12.	Nomor 13 Tahun 2004 (Lembaran Daerah Nomor 13 Seri D. 13)	Struktur Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pekerjaan Umum, Pemukiman dan Prasarana Wilayah Kabupaten Indragiri Hilir.
13.	Nomor 14 Tahun 2004 (Lembaran Daerah Nomor 14 Seri D.	Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perhubungan Kabupaten Indragiri Hilir.

14.	Nomor 15 Tahun 2004 (Lembaran Daerah Nomor 15 Seri D. 15)	Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Indragiri Hilir.
15.	Nomor 16 Tahun 2004 (Lembaran Daerah Nomor 16 Seri D. 16)	Susunan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pasar, Kebersihan dan Pertamanan Kabupaten Indragiri Hilir.
16.	Nomor 17 Tahun 2004 (Lembaran Daerah Nomor 17 Seri D. 17)	Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Perencanaan, Penelitian dan Pengembangan Kabupaten Indragiri Hilir.
17.	Nomor 18 Tahun 2004 (Lembaran Daerah Nomor 18 Seri D. 18)	Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengawas Kabupaten Indragiri Hilir.
18.	Nomor 19 Tahun 2004 (Lembaran Daerah Nomor 19 Seri D. 19)	Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Perpustakaan, Kearsipan dan Dokumentasi Kabupaten Indragiri Hilir.
19.	Nomor 20 Tahun 2004 (Lembaran Daerah Nomor 20 Seri D. 20)	Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Kependudukan, Catatan Sipil dan Keluarga Berencana Kabupaten Indragiri Hilir.
20.	Nomor 21 Tahun 2004 (Lembaran Daerah Nomor 21 Seri D. 21)	Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Indragiri Hilir.
21.	Nomor 22 Tahun 2004 (Lembaran Daerah Nomor 22 Seri D. 22)	Susunan Organisasi dan Tata Kerja Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten Indragiri Hilir.
22.	Nomor 23 Tahun 2004 (Lembaran Daerah Nomor 23 Seri D. 23)	Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kantor Kebudayaan, Seni dan Pariwisata Kabupaten Indragiri Hilir.
23.	Nomor 24 Tahun 2004 (Lembaran Daerah Nomor 24 Seri D. 24)	Organisasi dan Tata Kerja Badan Kepegawaian Daerah Kabupaten Indragiri Hilir.

24.	Nomor 27 Tahun 2004	Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Kabupaten Indragiri Hilir Tahun 2004-2008.
25.	Nomor 16 Tahun 2005	Pembentukan Kecamatan Concong, Kecamatan Kempas dan Kecamatan Sungai Batang (Lembaran Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Nomor 16 Tahun 2005).

Sumber: Sekda Kabupaten Indragiri Hilir

C. Kendala-Kendala Yang Dihadapi Oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hilir Dalam Pelaksanaan PP No. 8 Tahun 2003.

Ada dua tujuan utama yang ingin dicapai melalui kebijakan desentralisasi yaitu tujuan politik dan tujuan administratif. Tujuan politik akan memposisikan Pemda sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakat di tingkat lokal dan secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik secara nasional untuk mempercepat terwujudnya *civil society*. Sedangkan tujuan administratif akan memposisikan Pemda sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan masyarakat secara efektif, efisien dan ekonomis.

Pelayanan yang disediakan Pemda kepada masyarakat ada yang bersifat regulatif (pengaturan) seperti mewajibkan penduduk untuk mempunyai KTP, KK, IMB dsb. Sedangkan bentuk pelayanan lainnya adalah yang bersifat penyediaan public goods yaitu barang-barang untuk memenuhi kebutuhan masyarakat seperti jalan, pasar, rumah sakit, terminal dsb. Apapun barang dan regulasi yang disediakan oleh Pemda haruslah menjawab kebutuhan riil warganya. Tanpa itu, Pemda akan kesulitan dalam

memberikan akuntabilitas atas legitimasi yang telah diberikan warga kepada Pemda untuk mengatur dan mengurus masyarakat.

Dari tujuan politis dan administratif diatas, maka misi utama dari keberadaan Pemda adalah bagaimana mensejahterakan masyarakat melalui penyediaan pelayanan publik secara efektif, efisien dan ekonomis serta melalui cara-cara yang demokratis.

Demokrasi pada Pemda berimplikasi bahwa Pemda dijalankan oleh masyarakat sendiri melalui wakil-wakil rakyat yang dipilih secara demokratis dan dalam menjalankan misinya mensejahterakan rakyat, wakil-wakil rakyat tersebut akan selalu menyerap, mengartikulasikan serta mengagregasikan aspirasi rakyat tersebut kedalam kebijakan-kebijakan publik di tingkat lokal. Namun kebijakan publik di tingkat lokal tidak boleh bertentangan dengan kebijakan publik nasional dan diselenggarakan dalam koridor-koridor norma, nilai dan hukum positif yang berlaku pada negara dan bangsa tersebut.

Adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah. Urusan tersebut merupakan isi otonomi yang menjadi dasar bagi kewenangan Daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Daerah dalam konteks otonomi harus mempunyai kewenangan untuk mengurus urusan-urusan yang berkaitan dengan kedua kelompok kebutuhan diatas. Kelompok kebutuhan dasar adalah hampir sama di seluruh Indonesia hanya gradasi kebutuhannya saja yang berbeda. Sedangkan kebutuhan pengembangan usaha penduduk sangat erat kaitannya dengan karakter daerah, pola pemanfaatan

lahan dan mata pencaharian penduduk. Dalam hal urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah, agar otonomi daerah dapat berjalan secara optimal, maka dari aspek kewenangan kabupaten Indragiri Hilir:

1. Perlu ditempuh adanya penyesuaian terhadap pengaturan-pengaturan yang tumpang tindih dan bertentangan tentang suatu kewenangan. Langkah pertama adalah menyempurnakan aturan-aturan yang kontradiktif yang ada dalam undang-undang otonomi daerah sendiri karena kalau dibiarkan berlarut akan berakibat fatal. Langkah berikutnya adalah menghilangkan kontradiksi antar UU yang mengatur hal yang sama
2. Secara lebih mendasar pembagian kewenangan antar tingkatan pemerintahan adalah dengan memperhatikan aspek *economies of scale*, akuntabilitas dan externalitas. Betapapun luasnya otonomi yang diberikan ke Daerah haruslah berkorelasi dengan pelayanan riil yang dibutuhkan masyarakat. Konsekwensinya perlu adanya penataan ulang kewenangan antara Pusat, Provinsi dan Kabupaten dengan memperhatikan kriteria diatas.

Selanjutnya dalam hal kelembagaan yang merupakan pewadahan dari otonomi yang diserahkan kepada Daerah, agar otonomi daerah dapat berjalan secara optimal, maka Indragiri Hilir:

1. Menawarkan berbagai alternatif dalam aspek kelembagaan tersebut apakah memilih kelembagaan publik dalam bentuk pembentukan unit-unit organisasi otonom, atau menyerahkan urusan tersebut untuk

dilaksanakan oleh pihak swasta (privatisasi) ataupun kemitraan antara pihak Pemda dengan swasta (*public private partnership*). Tolok ukurnya adalah bagaimana urusan tersebut dapat terlaksana secara efektif, efisien, ekonomis, dan akuntabel. Untuk itu diperlukan adanya pengaturan secara tegas mengenai kemungkinan-kemungkinan optimalisasi kelembagaan Pemda.

2. Menetapkan standar kelembagaan baik besaran maupun nomenklatur sesuai dengan kebutuhan Pemda untuk memudahkan pembinaan dan pengawasan, karena dampak personil dan pembiayaan yang ditimbulkan oleh kelembagaan tersebut.

Berkaitan dengan unsur perwakilan yang merupakan perwujudan dari wakil-wakil rakyat yang telah mendapatkan legitimasi untuk memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah, upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hilir untuk meningkatkan kinerja dan pelayanan terhadap masyarakat adalah sebagai berikut:

1. Identifikasi dan Standarisasi Pelayanan Pemda

Langkah pertama yang perlu dilakukan adalah diadakannya identifikasi pelayanan-pelayanan apa saja yang harus disediakan Pemda sesuai dengan besaran dan karakter daerah yang bersangkutan. Dalam hal ini telah termasuk penentuan pilihan siapa yang akan menyediakan pelayanan tersebut apakah Pemda sendiri (*public sector*), pihak swasta atau kemitraan antara Pemda dengan swasta.

Langkah berikutnya adalah penentuan standar pelayanan baik yang bersifat kualitatif maupun kuantitatif. Standar inilah yang akan menjadi *benchmarks* untuk mengukur kinerja pelayanan yang disediakan.

2. Peningkatan Kinerja Pelayanan oleh Pemda

Peningkatan kinerja dilakukan dengan membandingkan antara realitas pelaksanaan yang telah dicapai sekarang dengan standar yang telah ditetapkan. Apabila terjadi deviasi negatif, maka berarti standar belum tercapai dan diperlukan adanya peningkatan kinerja lebih lanjut. Salah satu upaya peningkatan kinerja tersebut adalah dengan upaya penyediaan pelayanan satu atap (terpadu) yang sekarang ini telah mulai banyak diterapkan oleh Pemda di beberapa tempat.

3. Peningkatan Akuntabilitas Pemda dalam Pelayanan

Pemda harus mampu menyediakan pelayanan dengan prinsip *better, cheaper and faster*. Untuk itu diperlukan adanya perubahan sikap dan tingkah laku dari aparat Pemda yang bertugas melayani masyarakat untuk memperlakukan masyarakat tidak hanya sebagai *customer* tapi juga *citizen*. Termasuk dalam upaya ini adalah adanya pemerataan bagi seluruh lapisan masyarakat, tanpa melihat status sosialnya untuk mendapatkan akses pelayanan dari Pemda.

4. Peningkatan Sistem Monitoring dan Evaluasi Pelayanan

Agar Pemda dapat secara terus menerus meningkatkan kinerja pelayanannya kepada masyarakat, maka diperlukan adanya penyusunan

suatu *design monitoring* dan evaluasi baik yang bersifat internal maupun eksternal. Adanya instrumen internal tersebut akan memungkinkan Pemda melakukan pengawasan melekat (*waskat*) terhadap aparatnya yang melakukan kegiatan pelayanan. Sedangkan instrumen yang bersifat eksternal akan memungkinkan masyarakat atau Pemerintah Pusat melakukan penilaian atas kinerja pelayanan yang dilakukan oleh Pemda yang bersangkutan.

Berkaitan dengan pengawasan, supervisi, monitoring dan evaluasi yang efektif dan efisien, Pemda dalam menjalankan otonominya adalah masih dalam koridor dan ikatan NKRI. Agar Otonomi Daerah dapat mencapai dua tujuan utama yaitu sebagai medium pendidikan politik di tingkat lokal dan medium penyediaan pelayanan yang efektif, efisien dan ekonomis maka diperlukan adanya pengawasan yang efektif agar kedua tujuan tersebut tercapai secara optimal.

Mengingat wilayah Indonesia yang sangat luas, maka sangat diperlukan adanya peran pengawasan Pusat di Daerah yang dilaksanakan oleh wakil Pusat yang ada di Daerah. Untuk itu maka sangat diperlukan adanya penguatan peran Gubernur sebagai wakil Pusat dalam hal pengawasan, supervisi, dan fasilitasi agar Daerah dapat menjalankan otonominya secara optimal.

Memang terdapat anomali dalam struktur Provinsi agar dapat menjalankan perannya secara optimal. Provinsi dengan otonomi yang terbatas mempunyai Dinas Daerah yang banyak. Sedangkan Provinsi sangat

kurang sekali mempunyai unit-unit organisasi yang mengawasi, melakukan supervisi, dan fasilitasi terhadap otonomi Kabupaten/Kota di wilayah kerjanya.

Pada sisi lain Kabupaten/Kota merasa bahwa dengan otonomi mereka dapat menjalankan otonomi tersebut sesuai dengan selera mereka yang kadang-kadang bertentangan dengan kepentingan yang lebih tinggi. Untuk mencegah terjadinya kebijakan-kebijakan Daerah yang terlalu melebar dan diluar koridor otonomi yang diberikan, maka peran kontrol, supervisi dan fasilitasi menjadi sangat mendesak untuk dilaksanakan secara intensif, tanpa harus mematikan kreativitas dan inovasi yang sangat dibutuhkan dalam menjalankan otonomi Daerah tersebut.

Untuk mampu menjalankan fungsinya secara optimal, Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hilir khususnya dalam pelaksanaan PP No. 8 Tahun 2003 menghadapi kendala-kendala sebagai berikut:⁴⁷

1. Berkaitan dengan Sumber Daya Manusia (SDM), kendala yang dihadapi adalah belum adanya personil/pegawai yang mempunyai tugas untuk menjalankan urusan otonomi yang menjadi isi rumah tangga Daerah Kabupaten Indragiri Hilir.

Dalam hal pegawai yang mempunyai tugas untuk menjalankan urusan otonomi yang menjadi isi rumah tangga Daerah yang bersangkutan, agar otonomi daerah dapat berjalan secara optimal, maka Kabupaten Indragiri Hilir:

- a. Untuk mencegah agar kesewenang-wenangan terhadap pegawai secara cepat dapat diatasi, Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hilir mengusulkan penyempurnaan terhadap ketentuan mengenai pegawai. Pegawai pada tingkatan tertentu (misal Sekda) sebaiknya menjadi kewenangan Pusat untuk pengaturannya sudah tentu dengan mempertimbangkan aspirasi Daerah.
 - b. Untuk itu agar terdapat ketegasan mengenai pembinaan kepegawaian di Daerah. Seyogyanya Sekda adalah Top Career Service di Daerah dan atas nama Pusat bertanggung jawab dalam pembinaan kepegawaian.
 - c. Untuk mendorong terciptanya profesionalisme dalam pegawai Pemda, maka Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hilir menciptakan standar kompetensi yang jelas untuk jabatan-jabatan di lingkungan Pemda dan kriteria penilaian kinerja yang transparan dan obyektif.
2. Berkaitan dengan anggaran, kendala yang dihadapi adalah adanya keterbatasan sumber-sumber keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah Kabupaten Indragiri Hilir.

Otonomi luas telah merangsang Daerah Kabupaten Indragiri Hilir untuk mencari sumber-sumber penerimaan tambahan untuk membiayai otonominya. Adanya pemberian otonomi luas dalam undang-undang pemerintahan daerah telah memberikan justifikasi Daerah Kabupaten

⁴⁷ Berdasarkan hasil wawancara dengan Kamal Sahindrol, Kepala Badan Administrasi Kepegawaian Daerah (BAKD) Kabupaten Indragiri Hilir, pada tanggal 27 Februari 2008.

Indragiri Hilir untuk mendapatkan sumber-sumber penerimaan dari kewenangannya tersebut.

Pengambilan kewenangan baru tersebut hampir tidak ada korelasinya dengan pemberian pelayanan yang terkait dengan kewenangan tersebut. Tidak adanya SPM telah menyebabkan daerah kurang mengetahui berapa kebutuhan keuangannya secara obyektif. Akibat tidak jelasnya *fiscal need* tersebut, daerah akan beranggapan bahwa mereka akan membutuhkan dana yang besar sekali untuk menjalankan otonomi luasnya. Untuk itu maka perlu sekali ditentukan secara pasti pelayanan-pelayanan apa saja yang wajib disediakan oleh daerah terutama yang berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan pokok (*basic needs*) dari masyarakat.

Untuk mengoptimalkan aspek keuangan Daerah, Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hilir menggunakan kriteria:

- a. Sejauhmana daerah telah diberi sumber-sumber keuangan yang cukup terutama yang bersumber dari pajak daerah, bagi hasil pajak dan non pajak serta retribusi daerah. Hal ini akan mencerminkan *fiscal capacity* dari Pemda.
- b. Sejauhmana daerah mampu menentukan secara obyektif, jumlah biaya yang dibutuhkan untuk menyediakan pelayanan yang dibutuhkan masyarakat. Hal ini akan mencerminkan *fiscal need* dari Pemda.

-
- c. Sejahtera daerah telah mendapatkan subsidi yang adil dan terukur untuk membiayai *fiscal gap* yang ditimbulkan dari selisih antara *fiscal need* dengan *fiscal capacity*.
 - d. Keuangan Pemda harus dikaitkan dengan pembiayaan pelayanan yang dilakukan. Sedangkan pelayanan yang dilakukan Pemda harus terkait dengan kebutuhan riil masyarakat lokal.
-

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

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

1. Lembaga/Dinas/Badan yang sudah dibentuk oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hilir dalam kaitannya dengan pemberlakuan UU No.32 Tahun 2004 dan PP No. 8 Tahun 2003 meliputi semua Lembaga/Dinas/Badan, kecuali Lembaga Teknis Daerah Kabupaten/Kota dalam bidang penelitian dan pengembangan.
2. Kendala-kendala yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Indragiri Hilir dalam melaksanakan UU No.32 Tahun 2004 dan PP No. 8 Tahun 2003, dalam hal:
 - a. Adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah, hal ini berkaitan dengan masa transisi sekarang ini, dimana perlu adanya penyesuaian terhadap pengaturan-pengaturan yang tumpang tindih dan kontradiktif serta perlunya pembagian kewenangan dengan memperhatikan aspek *economies of scale*, akuntabilitas dan externalitas.

- b. Belum adanya kelembagaan yang merupakan pewadahan dari otonomi yang diserahkan kepada Daerah, dimana akibat digabungnya Dinas dengan Kanwil/Kandep terjadi pengelembungan jumlah personil di Daerah.
- c. Belum adanya personil yaitu pegawai yang mempunyai tugas untuk menjalankan urusan otonomi yang menjadi isi rumah tangga Daerah.
- d. Sumber-sumber keuangan untuk membiayai pelaksanaan otonomi daerah yang terbatas.
- e. Hubungan yang kurang harmonis antara wakil-wakil rakyat dengan masyarakat yang diwakilinya.
- f. Adanya manajemen pelayanan publik yang kurang berjalan secara efisien, efektif, ekonomis dan akauntabel.
- g. Kurangnya pengawasan, supervisi, monitoring dan evaluasi yang efektif dan efisien.

B. Saran

1. Perlu adanya penalty dan reward yang jelas dan tegas kepada Daerah yang menyalah gunakan otonomi Daerah untuk kepentingan yang bertentangan dengan kepentingan nasional. Oleh karena itu:
 - a. Perlunya Unit Dekonsentrasi sebagai Perangkat Gubernur
 - b. Revitalisasi Peran Gubernur Sebagai Wakil Pusat Di Daerah
 - c. Perlunya Sosialisasi Peraturan Perundangan

d. Penegakan Hukum yang Tegas

2. Pengawasan, supervisi dan fasilitasi hendaknya jangan hanya dititik beratkan pada aspek keuangan saja namun juga mencakup elemen-elemen dasar Pemda lainnya seperti aspek kewenangan, kelembagaan, personil, DPRD dan pelayanan yang dihasilkan Pemda. Argumennya adalah bahwa tanggung jawab akhir dari penyelenggaraan pemerintahan di semua tingkatan adalah menjadi tanggung jawab Pemerintah Nasional. Pemerintah nasional mendapatkan legitimasi secara nasional dan bertanggung jawab secara nasional termasuk bertanggung jawab dalam berhasil tidaknya pelaksanaan otonomi itu sendiri, walaupun dalam pelaksanaan operasional dari otonomi Daerah tersebut diserahkan kepada Pemda dan masyarakat Daerah yang bersangkutan untuk menyelenggarakannya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- AB. Susanto, *Management Otonomi Daerah, Kedaulatan Rakyat*, Senin 9 April 2001.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2002.
- _____, *Teori Dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta, 2003.
- _____, *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945*, Harapan, Jakarta, 1994.
- B. Hestu Ciptohandoyo, *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan & Hak Asasi Manusia*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2003.
- Benyamin Hoessein, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan Sebagai Tanggapan Terhadap Aspirasi Kemajemukan Masyarakat Dan tantangan Globalisasi*. Usahawan, No. 04 Tahun xxix, Jakarta, 2000.
- Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat, Negara Hukum dan Konstitusi*, Liberty, Yogyakarta, 2000.
- Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004.
- Jimmi M. Ibrahim, *Prospek Otonomi Daerah*, Dahara Prize, Semarang, 1997.
- Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2002.
- J. Kaloh, *Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah, dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.
- Mahfud MD, *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Edisi Revisi*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001.
- Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.

Soenyono, *Otonomi Daerah Perspektif Teoritis Dan Praktis*, BIGRAF Publishing, Yogyakarta, 2001.

Sumali, *Reduksi Kekuasaan Eksekutif Di Bidang Peraturan Pengganti Undang-Undang (PERPU)*, UMM Pres, Malang, 2003.

Syaukani, HR., Afan Gaffar, dan M. Ryaas Rasyid, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.

Tim Lapera, *Otonomi Versi Negara*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2000.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Lain-Lain
