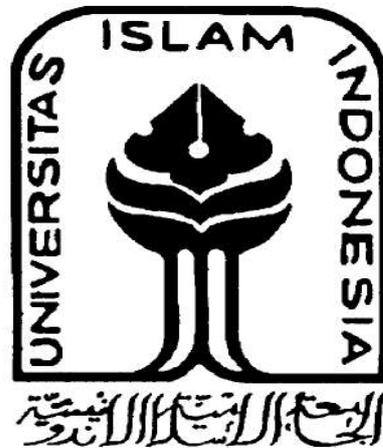


**PEMBAGIAN TUGAS DAN WEWENANG
WALIKOTA DAN WAKIL WALIKOTA
DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH
DI KOTA YOGYAKARTA**

TESIS



Oleh:

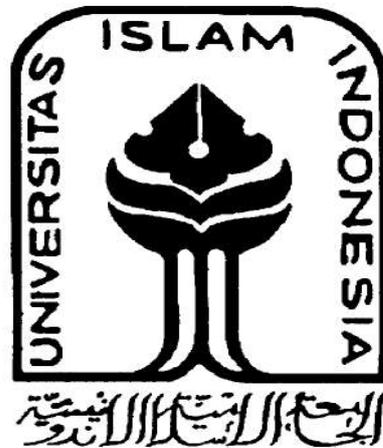
RAHAYU WIDI NURYANI

Nomor Mhs : 01 M 0019
BKU :
Program Studi : Ilmu Hukum

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2015**

**PEMBAGIAN TUGAS DAN WEWENANG
WALIKOTA DAN WAKIL WALIKOTA
DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH
DI KOTA YOGYAKARTA**

TESIS



Oleh:

RAHAYU WIDI NURYANI

Nomor Mhs : 01 M 0019
BKU :
Program Studi : Ilmu Hukum

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2015**

Halaman Pengesahan

Tesis dengan judul :
Pembagian Tugas dan Wewenang
Walikota dan Wakil Walikota
Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah
Di Kota Yogyakarta

Disusun oleh :
Rahayu Widi Nuryani SH
NIM 01 M 0019

Telah Dilakukan Pembimbingan dan Dinyatakan
Layak Untuk Di Ujikan Dihadapan TIM Penguji Tesis
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Dosen Pembimbing

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Ni'Matul Huda', written over a large, stylized oval shape.

(Dr.Ni'Matul Huda, SH, M HUM)

Bismillahirrohmaanirrohim

Pembagian Tugas dan Wewenang
Walikota dan Wakil Walikota
Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah
Di Kota Yogyakarta

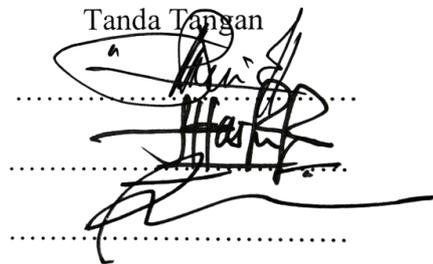
Telah dipertahankan didepan Dewan Penguji
Pada hari sabtu tanggal 4 April 2015
Dan Dinyatakan Lulus

Dewan Penguji

Nama Penguji

1. Dr. Nikmatul Huda, SH. Mhum
2. Sri Hastuti Puspitasari, SH. MH
3. Zairin Harahap SH. MHum

Tanda Tangan



Mengetahui

Ketua Program Magister (S-2) Ilmu Hukum
Universitas Islam Indonesia



(Drs. Agus Triyanta MA.MHum Ph.D)

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI.....	vi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Kerangka Teori.....	9
E. Metode Penelitian.....	25
BAB II TINJAUAN TENTANG OTONOMI DAERAH DAN	
PELIMPAHAN KEWENANGAN	29
A. Pengertian dan Pengaturan Pemerintahan Daerah	29
B. Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah	37
C. Asas-Asas Pemerintahan Daerah	45
D. Prinsip-Prinsip Otonomi Daerah	56
E. Hubungan Antara Eksekutif dan Legislatif Daerah	74
F. Konsep Kewenangan dan Pelimpahan Kewenangan	80
1. Konsep Kewenangan	80
2. Pelimpahan Kewenangan.....	82

BAB III	PEMBAGIAN TUGAS DAN WEWENANG WALIKOTA DAN WAKIL WALIKOTA DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DI KOTA YOGYAKARTA.....	88
	A. Pembagian Tugas dan Wewenang antara Walikota dengan Wakil Walikota di Kota Yogyakarta.....	88
	B. Konsep yang Ideal Dalam Pembagian Tugas dan Wewenang Antara Walikota dan Wakil Walikota Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah	105
BAB IV	PENUTUP.....	121
	A. Kesimpulan.....	121
	B. Saran	123

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 memberikan landasan bagi pelaksanaan otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah. Landasan ini diperkuat lagi dengan ketetapan MPR RI No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Ketentuan ini menjadi landasan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, menghendaki otonomi yang nyata dan bertanggungjawab, serta luas¹ yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi yang nyata, luas dan bertanggungjawab. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah Kabupaten dan daerah Kota, dengan pemberian kewenangan otonomi didasarkan kepada asas desentralisasi. Adapun kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah Kabupaten dan Kota berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan

¹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, menggunakan konsep otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab

Daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintah, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, dan fiskal, agama, 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 yang strategis, konservasi dan standarisasi nasional, yang merupakan kekuasaan dari pemerintah pusat.

Besarnya kewenangan yang dimiliki oleh daerah Kota pada era otonomi daerah ini, memberikan konsekuensi yang signifikan bagi pemerintah daerah Kota. Konsekuensi tersebut berupa keharusan untuk meningkatkan kinerja dari aparatur pemerintahan guna terpenuhinya berbagai kebutuhan daerah. Tuntutan terhadap peningkatan kualitas kerja dari aparatur pemerintah daerah Kota, khususnya eksekutif, menjadikan Walikota dan Wakil Walikota beserta aparatur pemerintahan agar mampu mengelola beberapa hal yang berkaitan dengan organisasi perangkat pemerintahan, sumber daya alam dan sumber daya manusia serta potensi-potensi lainnya yang dimiliki oleh daerah kota tersebut.

Sebagai pimpinan dan penanggungjawab penyelenggaraan pemerintahan daerah Kota berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD, dalam pelaksanaan tugas dan kewajibannya Walikota bertanggungjawab kepada DPRD. Dalam penyelenggaraan pemerintahan Kota Walikota dibantu oleh Wakil Walikota.

Berdasarkan ketentuan Pasal 26 ayat (1) huruf a tersebut di atas secara umum Wakil Walikota mempunyai tugas untuk membantu Walikota dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Selain hal tersebut, Wakil Walikota juga bertugas membantu Walikota dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup.

Penegasan terhadap kekuasaan wakil kepala daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah memberikan kewajiban kepada kepala daerah untuk bekerjasama dan membagi tugas kewajibannya dengan wakil kepala daerah.

Penegasan terhadap pembagian wewenang dari wakil kepala daerah yang mengharuskan kepada kepala daerah untuk melakukan pembagian kekuasaan sebagaimana diinginkan oleh undang-undang, adalah karena kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih secara berpasangan (satu paket), hal ini menuntut adanya suatu pemberian kekuasaan kepada wakil kepala daerah untuk mempertanggungjawabkan kekuasaannya kepada rakyat dengan jalan membantu pelaksanaan tugas pemerintahan walikota.

Pembagian ini bukan berarti Wakil Walikota telah mengambil alih tugas dan wewenang yang dimiliki oleh Walikota sebagian secara mutlak, sebagaimana disebutkan di atas Wakil Walikota tetap bertanggungjawab kepada Walikota. Di samping itu pembagian tugas dan wewenang antara Walikota dengan Wakil Walikota bukan sekedar merupakan pembagian tugas

dan wewenang semata, tetapi lebih merupakan sebuah kebutuhan. Perluasan dari kewenangan yang dimiliki daerah dan banyaknya tuntutan atas kebutuhan dari masyarakat yang harus dikelola sendiri oleh daerah pada era otonomi daerah ini, tentunya membutuhkan berbagai persiapan.

Dari segi ketatanegaraan, masalah pemerintah daerah merupakan salah satu aspek struktural dari satu negara sesuai dengan pandangan bahwa negara adalah satu organisasi. Pembagian negara dalam beberapa daerah propinsi dan propinsi kemudian dibagi dalam beberapa kabupaten dan seterusnya dimaksudkan demi memudahkan pelayanan masyarakat dan mewujudkan jaringan pemerintahan yang teratur dan sistematis.²

Untuk dapat melaksanakan tugas ekonomi dengan sebaik-baiknya, ada beberapa faktor/syarat yang perlu mendapat perhatian, yaitu:³

1. Manusia pelaksanaannya harus baik;
2. Keuangan harus cukup dan baik;
3. Peralatan harus cukup dan baik;
4. Organisasi dan manajemennya harus baik;

Secara prinsipil terdapat dua hal yang tercakup dalam otonomi, hak dan wewenang untuk mememanajemeni daerah, dan tanggung jawab untuk kegagalan dalam mememanajemeni daerah.⁴

² BN Marbun, *DPR Daerah Pertumbuhan Masalah dan Masa Depan*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 27

³ Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia Identifikasi beberapa Faktor yang Mempengaruhi penyelenggaraannya*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2001), hlm. 60

⁴ Riant Nugroho D, *Otonomi Daerah Desentralisasi tanpa Revolusi Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, (Jakarta: PT. Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia, 2000), hlm. 46

Penyelenggaraan otonomi daerah yang didasarkan pada prinsip demokrasi, berdasarkan demokrasi perwakilan (demokrasi tidak langsung) yang diterapkan di Indonesia, semua urusan ketatanegaraan yang ada di Pusat dan daerah diserahkan oleh rakyat kepada para orang-orang yang terpilih dalam pemilihan umum untuk duduk di lembaga-lembaga negara baik legislatif maupun eksekutif, yang biasa disebut sebagai pemerintah.

Tujuan dibentuknya pemerintahan adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban, sehingga masyarakat bisa menjalani kehidupannya secara wajar.

Pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Pemerintahan tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai kemajuan bersama.⁵

Oleh karena itu, untuk mensukseskan terselenggaranya pelaksanaan otonomi daerah, di mana otonomi daerah menekankan pada prinsip demokrasi, maka pemerintah dalam melaksanakan kewajibannya harus dapat melakukan pembagian kekuasaan, baik pemerintahan yang ada di pusat dan daerah maupun terhadap organ-organ yang ada di dalam struktur dan tubuh pemerintahan itu sendiri berdasarkan kewenangan yang dimilikinya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, susunan pemerintahan daerah terdiri dari DPRD dan Pemerintah Daerah. Pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan perangkat

⁵ *Ibid*, hlm. 34

administrasi negara dalam lingkungan pemerintah daerah lainnya. Kepala daerah dibantu wakil kepala daerah. Kepala daerah adalah pimpinan eksekutif (*chief eksekutif*) di lingkungan pemerintah daerah. Kepala daerah propinsi adalah gubernur, kepala daerah kabupaten adalah bupati dan kepala daerah kota adalah walikota.

Bupati dan Walikota semata-mata sebagai unsur (pejabat) otonomi, karena tidak lagi ada dekonsentrasi dalam lingkungan pemerintah kabupaten dan kota. Gubernur masih mempunyai fungsi rangkap yaitu sebagai wakil pusat atau dekonsentrasi di samping sebagai kepala daerah (otonomi), 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) daripada sebagai pimpinan daerah otonom.⁶

Kepala daerah dan wakil kepala daerah (sebagai pasangan) dipilih secara paket oleh DPRD. Bupati dan walikota yang semata-mata sebagai penyelenggara otonomi, dipilih langsung oleh DPRD tanpa memerlukan konsultasi dengan unsur pemerintah pusat. Pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai kepala daerah dan wakil kepala daerah dan disahkan Presiden.⁷

⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: PSH Fakultas Hukum UII, 2001), hlm. 130

⁷ *Ibid*, hlm. 131. Bandingkan dengan ketentuan yang terdapat di dalam UU Nomor 5 Tahun 1974, khususnya yang berkaitan dengan pengangkatan wakil kepala daerah sebagaimana termuat dalam Pasal 5, Wakil kepala daerah dicalonkan oleh kepala daerah yang bersangkutan dengan memperoleh persetujuan tanpa melalui pemilihan. Wakil kepala daerah adalah pejabat negara karena itu persyaratannya sama seperti kepala daerah dan pengisian jabatan itu dilakukan menurut kebutuhan (lih) The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Republik Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, Jilid III, Edisi Kedua, 1995), hlm. 83

Selain DPRD dan kepala daerah/wakil kepala daerah, pemerintah daerah dilengkapi dengan sekretaris daerah, lembaga teknis, dinas-dinas, kecamatan, dan kelurahan, kecamatan yang merupakan organ dekonsentrasi sekarang menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menjadi organ otonomi dalam lingkungan kabupaten atau kota.

Sekretaris daerah yang berada di daerah kabupaten dan kota diangkat oleh bupati atau walikota atas persetujuan DPRD dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang memenuhi syarat. Sekretaris daerah berkewajiban membantu kepala daerah dalam menyusun kebijakan serta membina hubungan kerja dengan dinas, lembaga teknis, dan unit pelaksanaan lainnya. Dalam pelaksanaan tugasnya sekretaris daerah bertanggungjawab kepada kepala daerah.

Berkaitan dengan keberadaan dari wakil kepala daerah sebagai bagian dari jabatan pemerintah daerah yang dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di kabupaten atau kota, bertugas untuk membantu kepala daerah. Namun seperti yang telah dijelaskan di atas, bahwa selain wakil kepala daerah, ada sekretaris daerah yang juga bertugas untuk membantu pelaksanaan tugas dari kepala daerah.

Untuk menghindari terjadinya pertentangan dalam pemerintah daerah, maka perlu adanya aturan-aturan yang mampu menjadi jembatan dalam mengatur masalah pembagian wewenang antara Walikota dan Wakil Walikota khususnya yang ada di Kota Yogyakarta. Pertentangan ini misalnya tidak ada

atau kurangnya kewenangan yang diberikan Walikota kepada Wakil Walikota untuk itu perlu ada aturan yang dituangkan dalam SK.

Dengan dikeluarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur kewenangan Daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah secara luas, nyata, dan bertanggungjawab. Sesuai Undang-undang itu maka sebutkan untuk Kotamadya Daerah Tingkat II Yogyakarta diubah menjadi Kota Yogyakarta, sedangkan untuk pemerintahannya disebut Pemerintah Kota Yogyakarta dengan Walikota sebagai Kepala Daerah.

Kota Yogyakarta berkedudukan sebagai ibukota Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan merupakan satu-satunya daerah tingkat II yang berstatus kota di samping 4 daerah tingkat II lainnya yang berstatus kabupaten.

Untuk pembagian tugas dan wewenang Walikota dan wakil Walikota Yogyakarta kesepakatan tugas tersebut telah dituangkan dalam SK Walikota Nomor 56 Tahun 2001 tentang Tugas Wakil Walikota dan Pendelegasian Sebagian Tugas dan Wewenang Walikota kepada Wakil Walikota dalam Penyelenggaraan Pemerintahan. Tetapi selain adanya Wakil Walikota, ada sekretaris daerah yang juga bertugas untuk membantu pelaksanaan tugas dari Walikota sehingga keberadaan dari wakil Walikota sepertinya tidak terlalu berfungsi.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah tersebut di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pembagian tugas dan wewenang antara Walikota dengan Wakil Walikota di Kota Yogyakarta?
2. Bagaimana konsep yang ideal dalam pembagian tugas dan wewenang antara Walikota dan Wakil Walikota dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan mengkaji pembagian tugas dan wewenang antara Walikota dengan Wakil Walikota di kota Yogyakarta.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji konsep yang ideal dalam pembagian tugas dan wewenang antara Walikota dan Wakil Walikota dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

D. Kerangka Teori

Demokrasi berasal dari kata "*demos*" (rakyat) dan "*kratos*" (pemerintahan), mempunyai makna pemerintahan rakyat. Demokrasi diartikan sebagai suatu sistem pemerintahan dimana rakyat dilibatkan dalam pemerintahan negara. Sistem pemerintahan dimana rakyat dilibatkan pada kenyataannya tidak hanya meliputi bidang pemerintahan atau politik saja melainkan juga bidang ekonomi, sosial dan kebudayaan.

Dalam perkembangannya demokrasi memiliki berbagai definisi dan arti, yang diberikan oleh para ahli politik, tata negara dan pakar lainnya sesuai dengan sudut pandang pengamatan yang mereka lakukan pada masing-masing jaman.

Dalam studi perintisan *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Schumpeter menyatakan secara rinci kekurangan dari apa yang diistilahkannya “teori demokrasi klasik” yang mendefinisikan demokrasi dengan istilah-istilah “kehendak rakyat (*the will of the people*)” (sumber) dan “kebaikan (*the common good*)” (tujuan). Setelah meruntuhkan secara efektif pendekatan itu, Schumpeter mengemukakan apa yang ia namakan “teori lain mengenai demokrasi.” Metode demokrasi, katanya, adalah “prosedur kelembagaan untuk mencapai keputusan politik yang di dalamnya individu memperoleh kekuasaan untuk membuat keputusan melalui perjuangan kompetitif dalam rangka memperoleh suara rakyat.”⁸

Robert Dahl merumuskan tatanan politik yang disebut “poliarki” (*polyarchy*), istilah yang dipakainya untuk menyebut demokrasi. Menurut Dahl ciri khas demokrasi adalah sikap tanggap pemerintah secara terus menerus terhadap preferensi atau keinginan warga negaranya. Tatanan politik seperti itu bisa digambarkan dengan memakai dua dimensi teoritik, yaitu: (1) seberapa tinggi tingkat kontestasi, kompetisi atau oposisi yang dimungkinkan; dan (2) seberapa banyak warga negara yang memperoleh kesempatan berpartisipasi dalam kompetisi politik itu.⁹

⁸ Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, (Jakarta: Grafiti, 2001), hlm. 4-5

⁹ Mohtar Mas'ood, *Negara, Kapital dan Demokrasi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), hlm. 16

Berdasarkan dua dimensi itu Dahl membuat tipologi empat sistem politik “hegemoni tertutup,” oligarki kompetitif, “hegemoni inklusif,” dan “poliarki.” Dahl menunjukkan kemungkinan perubahan dari sistem “hegemoni tertutup,” di mana tingkat kontestasi publik dan partisipasi sama-sama rendah, ke tipe sistem lain. Jalan III itulah yang dimaksud dengan “demokrasi,” yaitu jalan menuju sistem di mana tingkat kontestasi publik dan partisipasi sama tinggi.¹⁰

Dalam pengertian demokrasi, terkandung berbagai beberapa unsur dan persyaratan bagi terbentuknya negara demokrasi. Persyaratan ini mencakup berbagai hal yang sekiranya memberikan kemampuan dan kesempatan kepada rakyat untuk ikut berpartisipasi dalam proses pemerintahan, adanya penghormatan hak asasi manusia, persamaan, kesederajatan, pembagian kekuasaan dalam sistem pemerintahan negara dan lain sebagainya.

Dalam konsep pemerintahan demokrasi, pembagian kekuasaan merupakan syarat penting bagi berlangsungnya sistem pemerintahan yang demokratis. Pembagian ini mensyaratkan adanya pembagian kekuasaan antara satuan-satuan pemerintahan yang ada dalam suatu negara guna terciptanya pemerataan pelayanan kepada rakyat.

Trias politika dikenalkan oleh John Locke (1632-1704) seorang filsuf Inggris, dalam bukunya “*Two Treatises on Civil Government*” yang membagi lembaga negara menjadi tiga: legislatif, eksekutif dan federatif. Montesquieu (1689-1755) filsuf Perancis dalam bukunya *L’esprit des Lois* atau dalam

¹⁰ *Ibid*, hlm. 17

bahasa Inggrisnya “*The spirit of the Laws*” membagi lembaga negara ke dalam legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Pemisahan kekuasaan horizontal yang kemudian dikenal dengan nama Trias Politika pada hakekatnya merupakan pemisahan kekuasaan dalam arti fungsi, yaitu pembuat undang-undang (legislatif), pelaksana undang-undang (eksekutif) dan yang mengadili pelanggar undang-undang (yudikatif). Kekuasaan vertikal terbagi antara kekuasaan yang berada di pusat dan kekuasaan yang berada di daerah. Pembagian kekuasaan bisa terjadi sebagai hasil dari kesadaran pemerintah pusat untuk membagi kewenangannya kepada pemerintah daerah (sentralisasi pemerintahan menjadi desentralisasi) atau pembagian alokasi kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah (dekonsentrasi kekuasaan).¹¹

Kalangan ilmuwan politik modern, seperti Gabriel Almond, menyatakan bahwa legislatif fungsinya adalah *rule making*, sedangkan kekuasaan eksekutif pada dasarnya melakukan apa yang disebut mengaplikasikan (*rule application*) dari apa yang sudah ditentukan dan ditetapkan, serta pihak yudikatif memiliki kewenangan adjudikasi terhadap penyimpangan atau penyelewengan dalam mengeksekusi keputusan dan aturan yang sudah ditetapkan (*rule adjudication*).¹²

Dalam konteks Indonesia, Jennings, pada umumnya pemisahan kekuasaan dalam arti material tidak terdapat dan bahkan tidak pernah

¹¹ Hendarmin Ranadireksa, *Visi Politik Amandemen UUD 1945 Menuju Konstitusi yang Berkedaulatan Rakyat*, (Jakarta: Yayasan Pancur Siwah, 2002), hlm. 151

¹² Afan Gaffar, Ryaas Rasyid dan Syaukani, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Puskap, 2002), hlm. 233

dilaksanakan di Indonesia. Yang ada dan dilaksanakan ialah pemisahan kekuasaan dalam arti formal, atau dengan perkataan lain, di Indonesia terdapat pembagian kekuasaan dengan tidak menekankan kepada pemisahannya, bukan pemisahan kekuasaan.¹³ Sebagaimana juga dikatakan oleh Hamid Attamimi dalam disertasinya, yang mengutip pernyataan dari Soepomo selaku Panitia Kecil Perancangan UUD, bahwa “dalam rancangan Undang-Undang Dasar ini kita memang tidak memakai sistem yang membedakan *principeel* 3 badan itu, dengan perkataan lain UUD 1945 tidak memakai sistem *trias politica* dari Montesquieu.¹⁴

Di negara-negara yang memiliki tradisi demokrasi yang sehat, pembagian kekuasaan horizontal (*trias politica*) maupun pembagian kekuasaan yang bersifat vertikal (desentralisasi dan dekonsentrasi kekuasaan), terjadi secara lebih alami. Pembagian kekuasaan disadari sebagai kebutuhan hakiki dalam penyelenggaraan negara yang sehat karena keterbatasan rentang kendali. Maka pembagian kekuasaan bukan hasil negosiasi alot, yang tidak jarang terjebak pada praktek saling mengakali, karena paradigma yang digunakan masih pada bagaimana untuk tetap mempertahankan fasilitas dan kekuasaan dan dipihak lainnya berusaha memperoleh fasilitas dan kekuasaan sebesar-besarnya.¹⁵

¹³ Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 2002), hlm. 9

¹⁴ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV*, (Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990), hlm. 116

¹⁵ Hendarmin, Ranadireksa, *Op. Cit*, hlm. 152

Sebenarnya kadar demokrasi suatu negara tidak dapat serta merta diukur dari sistem pembagian kekuasaan yang dipilihnya. Bahkan harus disadari bahwa tidak ada suatu konsep yang pasti dan bersifat universal dalam sistem ketatanegaraan. Konsep-konsep yang pada saat ini dikenal luas pun tidak boleh dipahami sebagai sistem yang harus diterapkan dan dikenali secara langsung pelaksanaannya dalam berbagai negara, sebab sesuai dengan sifatnya, sistem penyelenggaraan negara adalah suatu proses yang lahir dari berbagai kondisi dalam masing-masing negara, sehingga negara-negara demokrasi dapat dijalankan dengan berbagai variasi pembagian kekuasaan. Pada dasarnya, tiap variasi dari sistem pembagian kekuasaan negara cenderung berintikan prinsip demokrasi.

Desentralisasi/otonomi daerah adalah salah satu bagian penting dari pelaksanaan demokrasi. Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa hal ini termasuk dalam pembagian kekuasaan secara vertikal. Pembagian kekuasaan vertikal yang berusaha untuk membagi kekuasaan antara pemerintahan yang ada di pusat dengan pemerintahan yang berada di bawahnya.

Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara yang menganut prinsip pemencaran kekuasaan secara vertikal, dikenal istilah desentralisasi, yakni membagi kewenangan kepada pemerintah daerah bawahan dalam bentuk penyerahan kewenangan, penerapan prinsip ini melahirkan adanya model pemerintahan daerah yang menghendaki adanya otonomi daerah dalam penyelenggaraan kewenangan. Dalam sistem ini kekuasaan negara terbagi antara pemerintah pusat di satu pihak dan pemerintah daerah di pihak lain.

Sistem pembagian kekuasaan dalam rangka penyerahan kewenangan otonomi daerah, antar negara yang satu dengan negara yang lain tidak termasuk Indonesia yang kebetulan menganut sistem negara kesatuan.¹⁶

Dalam banyak hal, desentralisasi dan otonomi adalah kata yang saling bisa dipertukarkan. Otonomi berasal dari kata Yunani “*autos*” (sendiri) dan “*nomos*” (perintah), sedangkan desentralisasi adalah pelimpahan wewenang, maka otonomi adalah derivat dari desentralisasi.¹⁷

Secara umum desentralisasi terbagi menjadi dua: desentralisasi kewilayahan berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada wilayah di dalam negara. Desentralisasi fungsional berarti pelimpahan wewenang kepada organisasi fungsional (atau teknis) yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat.¹⁸

Pengertian desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya mempunyai tempat masing-masing. Istilah otonomi lebih cenderung pada *political aspect* (aspek politik-kekuasaan negara), sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada *administrative aspect* (aspek administrasi negara). Namun jika dilihat dari konteks *sharing of power* (berbagi kekuasaan) dalam prakteknya, kedua istilah tersebut mempunyai keterkaitan erat dan tidak dapat dipisahkan. Artinya jika berbicara mengenai otonomi daerah, tentu akan menyangkut pertanyaan seberapa besar wewenang untuk menyelenggarakan urusan

¹⁶ Ryaas Rasyid, *Perspektif Otonomi Luas, (dalam) Otonomi atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan dan Harian Suara Pembaharuan, 2000), hlm. 77

¹⁷ Riant Nugroho D, *Op. Cit*, hlm. 46-48

¹⁸ *Ibid*, hlm. 42

pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang rumah tangga, demikian pula sebaliknya.¹⁹

Menurut Sarundajang, sebagaimana dikutip dalam Riant Nugroho otonomi daerah sendiri dapat diartikan sebagai hak wewenang kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.²⁰

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan daerah Kota didasarkan kepada asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab. Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya. Di samping itu, keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Sarundajang sebagaimana dikutip oleh Riant Nugroho, memberikan 5 (lima) klasifikasi daerah otonomi, yaitu:²¹

1. Otonomi organik atau rumah tangga organik. Otonomi ini mengatakan bahwa rumah tangga adalah keseluruhan urusan-urusan yang menentukan mati hidupnya badan otonomi atau daerah otonom.
2. Otonomi formal atau rumah tangga formal. Adapun yang dimaksud dengan otonomi formal adalah apa yang menjadi urusan otonomi itu tidak dibatasi secara positif. Satu-satunya pembatasan ialah daerah otonom yang

¹⁹ Ryaas Rasyid, *Op. Cit*, hlm. 78

²⁰ Riant Nugroho D, *Op. Cit*, hlm. 46

²¹ *Ibid*, hlm. 46-48

bersangkutan tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

3. Otonomi materiil atau rumah tangga materiil ... kewenangan daerah otonomi itu dibatasi secara positif yaitu dengan menyebutkan secara limitatif dan terinci atau secara tegas apa saja yang berhak diatur dan diurusnya ...
4. Otonomi riil atau rumah tangga riil ... pada prinsipnya menyatakan bahwa penentuan tugas pengalihan atau penyerahan wewenang urusan tersebut didasarkan kepada kebutuhan dan keadaan serta kemampuan daerah yang menyelenggarakannya ...
5. Otonomi riil bertanggungjawab dan dinamis ... kepada daerah disertai suatu hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus fungsi-fungsi pemerintahan di bidang tertentu ... otonomi yang nyata (artinya) ... disesuaikan dengan faktor-faktor tertentu yang hidup dan berkembang secara obyektif di daerah ... otonomi yang bertanggungjawab (artinya) ... selaras atau sejalan dengan tujuannya yaitu melancarkan pembangunan ... Otonomi yang dinamis (artinya) ... dapat memberi dorongan lebih baik dan maju atas segala kegiatan pemerintahan ...

Pelaksanaan otonomi daerah di dalam pengaturan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dilaksanakan berdasarkan otonomi untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah. Otonomi yang bertanggungjawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi 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 serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Tugas-tugas yang terlibat dalam pemerintahan lokal adalah untuk:²²

1. Mengidentifikasi persoalan lokal dan memastikan kebutuhan yang dirasakan dan aspirasi rakyat;
2. Mengambil persediaan dari sumberdaya manusia yang tersedia secara lokal dan sumber daya alamnya dan menilai potensi pembangunan dari sub wilayah dalam pengertian ketersediaan sumberdaya-sumberdaya ini;
3. Memperkirakan sumberdaya keuangan yang diperlukan untuk mempromosikan pengembangan regional dalam pandangan persoalan lokal yang diidentifikasi dan melaksanakan persediaan sumberdaya yang tersedia;
4. Menetapkan suatu strategi mobilitas sumberdaya keuangan maupun fisik, dan merupakan proyek dan program yang mempromosikan pembangunan sub wilayah;
5. Memutuskan mengenai lokal proyek di desa-desa dan hamlet-hamlet yang berbeda, dan sesuai dengan hal itu mengalokasikan sumberdaya keuangan bagi pembangunannya;
6. Menentukan prosedur penerapan dan pemantauan seperti bahwa tidak ada pengabaian dalam penerapan proyek dan program yang mereka laksanakan dan;
7. Menggerakkan aturan dan peraturan yang sesuai berkenaan dengan penggunaan sumberdaya komunitas seperti sumberdaya properti umum, aktiva komunitas seperti tangki irigasi, bangunan komunitas, sekolah dan rumah sakit, dan mengambil tindakan yang sesuai dalam hal penyalahgunaan sumberdaya-sumberdaya ini.

Penerapan efektif dari tugas-tugas di bawah sistem pemerintahan yang terdesentralisasi ini membutuhkan logistik yang sesuai dalam artian struktur kelembagaan dan gerakan yang kondusif. Struktur kelembagaan yang diperlukan adalah:²³

1. Suatu lembaga politik yang terdesentralisasi untuk mengidentifikasi dan mengartikulasikan kebutuhan yang dirasakan dan aspirasi rakyat dan untuk merumuskan aturan dan peraturan berhubungan dengan penggunaan sumberdaya dan aktiva komunitas;
2. Suatu struktur administratif yang terdesentralisasi untuk merumuskan dan menerapkan rencana dan program pemerintah jika dalam memandang kebutuhan yang dirasakan oleh rakyat dan;

²² Abdul Aziz dan David D. Arnold, *Desentralisasi Pemerintahan Pengalaman Negara-negara Asia*, (Bantul: Pondok Edukasi, 2003), hlm. 3-4

²³ *Ibid*, hlm. 4-5

3. Suatu mesin pengumpulan data yang terdesentralisasi untuk memberikan data statistik tingkat arus bawah yang diperlukan pada lembaga perencanaan dari badan-badan ini.

Perdebatan mengenai pemerintah daerah tidak terlepas dari pembicaraan pemerintahan secara umum, pemerintah dan pemerintahan mempunyai pengertian yang berbeda. Pemerintah merujuk kepada organ atau alat kelengkapan sedangkan pemerintahan merujuk bidang tugas atau fungsi.

Dalam arti sempit pemerintah eksekutif saja. Sedangkan dalam arti luas pemerintah mencakup aparatur negara yang meliputi semua organ-organ, badan-badan atau lembaga-lembaga atau perlengkapan negara yang melaksanakan berbagai kegiatan untuk mencapai tujuan negara. Dengan demikian pemerintah dalam arti luas mencakup lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif, baik pada tataran pusat maupun daerah.²⁴

Pemerintahan dalam arti sempit adalah kegiatan, fungsi, tugas dan kewajiban yang dijalankan oleh eksekutif untuk mencapai tujuan negara. Pemerintahan dalam arti luas adalah segala kegiatan yang terorganisir yang bersumber pada kedaulatan dan kemerdekaan. Berlandaskan pada dasar negara, rakyat atau penduduk dan wilayah negara itu demi tercapainya tujuan negara. Di samping itu dari segi struktural fungsional dapat didefinisikan sebagai suatu sistem struktur dan organisasi dari berbagai fungsi yang dilaksanakan atau dasar-dasar tertentu untuk mewujudkan tujuan negara.

Menurut Hamid Attamimi, kata pemerintahan dalam bahasa Indonesia berarti kekuasaan yang memerintah suatu negara atau daerah; atau kekuasaan

²⁴ Afan Gaffar, Ryaas Rasyid dan Syauckani, *Loc. Cit.*

yang tertinggi dalam suatu negara atau badan tertinggi yang memerintah sesuatu negara. Dan pemerintahan berarti perbuatan atau cara atau hal urusan memerintah. Sedangkan induk kata pemerintah ialah perintah perkataan yang dimaksud menyuruh lakukan sesuatu.²⁵ Lebih lanjut Hamid Attamimi dengan merujuk kepada pendapat Logemann, ahli Hukum Tata Negara Hindia Belanda, sebagaimana dilihat dalam bukunya Logemann tentang Hukum Tata Negara Indonesia (*het staatsrecht van indonesie*). Ia mengatakan, fungsi pemerintahan (*regering*) dalam organisasi negara ialah memberi pimpinan bagaimana caranya organisasi itu memenuhi tugas kenegaraannya dalam mencapai tujuan-tujuan negara tersebut.²⁶

Secara garis besar, terdapat dua tipe penyelenggaraan pemerintahan. Pertama sentralistik dan kedua desentralistik. Di antara kedua ujung tersebut tersebar berbagai varian dari yang mendekati ke titik paling sentralistik hingga ke titik yang paling desentralistik. Demikian, karena sebenarnya tidak ada sentralisasi mutlak maupun desentralisasi total. Dalam disiplin manajemen, sentralisasi dan desentralisasi adalah bagian dari paradoks manajemen sekaligus menjadi paradoks setiap organisasi modern termasuk negara dan pemerintahan.²⁷

Konstitusi lahir karena adanya semangat untuk membatasi negara, sehingga di dalamnya dimuat pemisahan (atau pembagian) kekuasaan negara. Kemudian untuk dapat menyelenggarakan negara harus ditentukan pula sistem organisasi yang mengatur relasi antara cabang-cabang kekuasaan negara.

²⁵ Hamid Attamimi, *Op. Cit*, hlm. 115

²⁶ *Ibid*, hlm. 119

²⁷ Riant Nugroho D, *Op. Cit*, hlm. 43

Dalam sistem yang demokratis, kedaulatan adalah di tangan rakyat. Konsekuensinya, sistem organisasi ini harus dibuat sedemikian rupa sehingga kekuasaan yang dilahirkan akan tetap mengakomodasikan kedaulatan rakyat tersebut.

Ajaran negara berkonstitusi (*constitutionalis*) yang secara esensial mengandung makna pembatasan kekuasaan pemerintah dan perlindungan hak-hak rakyat dari tindakan sewenang-wenang pemerintah terutama yang menyangkut hak asasi atau hak dasar rakyat. Pembatasan kekuasaan ini baik dalam arti horizontal atau vertikal termasuk pembatasan waktu.²⁸

Dalam abad ke-20 gagasan demokrasi selalu dikaitkan dengan istilah konstitusi, sehingga lahir istilah demokrasi konstitusional. Gagasan dasar demokrasi konstitusional adalah terwujudnya cita-cita pemerintah yang terbatas kekuasaannya (*limited government*), terdapatnya larangan pemerintah bertindak sewenang-wenang (*abus de droit* atau *willikeur*), terjaminnya hak-hak asasi manusia dan dihindari terpusatnya kekuasaan pada satu tangan yang dapat menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan atau wewenang (*detournement de pouvoir*). Istilah yuridis dari prinsip-prinsip ini lazim disebut *Rechtsstaat* atau *Rule of Law*.²⁹

Konsep negara hukum ini kemudian mulai berkembang dengan pesat sejak akhir abad ke-19 dan awal ke-20 di Eropa Barat Kontinental, Immanuel Kant dan F.J. Stahl menyebutkan dengan istilah *rechtsstaat*, sedangkan di

²⁸ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, (Yogyakarta: Gama Media dan Psh UII, 1999), hlm. 13

²⁹ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 1997), hlm. 183

negara-negara *anglo saxon*, A.V. Dicey menggunakan istilah *Rule of Law*. Menurut F.J. Stahl, unsur-unsur *rechtsstaat* dalam arti klasik, yaitu: perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; pemisahan atau pembagian kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak asasi manusia; pemerintahan berdasarkan peraturan; adanya peradilan administrasi.³⁰ Adapun unsur *Rule of Law* menurut A.V. Dicey adalah sebagai berikut: supremasi aturan-aturan hukum (*the absolute supremacy or predominance of regular law*); kedudukan yang sama dihadapan hukum (*equality before the law or the equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administrated by ordinary law courts*); adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (*a formula expressing the fact that with us the law of contitution, the rules which in foreign countries naturally form part of a contitutional code, are not the source but the consequence of the rights of individuals as defined and enforced by the courts*).³¹

Persamaan pokok antara *Rechtsstaat* dengan *Rule of Law* adalah adanya keinginan untuk memberikan jaminan terhadap hak-hak asasi manusia, keinginan memberikan perlindungan dan penghormatan terhadap hak asasi manusia itu, telah diimpikan sejak berabad-abad lamanya dengan perjuangan dan pengorbanan yang besar. Faktor utama penyebab timbulnya penindasan dan pelanggaran terhadap hak asasi manusia itu karena terputusnya kekuasaan negara secara mutlak pada satu tangan, yakni raja atau negara (*absolute*). Karena itu adanya keinginan untuk memisahkan atau membagikan kekuasaan

³⁰ *Ibid*, hlm. 9

³¹ *Ibid*, hlm. 10

kepada beberapa badan atau lembaga negara lainnya, merupakan salah satu cara untuk menghindari terjadinya pelanggaran terhadap hak asasi manusia dan sekaligus memberikan jaminan serta perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Demikian pula harapan agar pemerintahan dijalankan berdasarkan hukum atas dasar persamaan dihadapan hukum, terkandung maksud untuk mewujudkan pemerintah bukan oleh manusia tetapi oleh hukum (*Government by law, nor by men*).³²

Menurut Aristoteles, suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Aristoteles menyatakan: “Aturan konstitusional dalam negara berkaitan secara erat, juga dengan pertanyaan kembali apakah lebih baik diatur oleh manusia atau hukum terbaik, selama suatu pemerintahan menurut hukum, oleh sebab itu supremasi hukum diterima oleh Aristoteles sebagai tanda negara yang baik dan bukan semata-mata sebagai keperluan yang tidak layak.”³³

Aristoteles mengemukakan tiga unsur dari pemerintahan berkonstitusi, yaitu pertama; pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum, kedua; pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum yang dibatasi secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi, ketiga; pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan tekanan seperti dilaksanakan pemerintahan despotis.³⁴

³² *Ibid*, hal. 10-11

³³ Dahlan Thaib, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, (Yogyakarta: Liberty, 1999), hlm. 22

³⁴ *Ibid*

Ajaran negara berdasarkan atas hukum (*de rechtsstaat* dan *the rule of law*) yang mengandung esensi bahwa hukum adalah “*supreme*” dan kewajiban bagi penyelenggara negara atau pemerintah untuk tunduk pada hukum. Tidak ada kekuasaan di atas hukum. Semuanya ada di bawah hukum. Dengan kedudukan ini tidak boleh ada kekuasaan yang sewenang-wenangnya.³⁵

Paham negara hukum berdasarkan keyakinan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang baik dan adil. Jadi ada dua unsur dalam paham negara hukum; *pertama* bahwa hubungan antar yang memerintah dengan yang diperintah tidak berdasarkan kekuasaan melainkan berdasarkan suatu norma objektif yang juga mengikat pihak yang memerintah. *Kedua*, bahwa norma objektif itu, hukum, memenuhi syarat bukan hanya secara formal melainkan dapat dipertahankan berhadapan dengan *idea* hukum.³⁶

Persyaratan tertentu bagi negara hukum modern ini dikemukakan oleh *International Commission of Jirist*, pada kongresnya di Bangkok pada tahun 1964, di mana menurut para ahli hukum internasional itu, negara hukum pengertian klasik atau formal sudah tidak memadai lagi untuk menghadapi tantangan zaman yang sadar semakin modern dan tidak mewakili aspirasi universal negara-negara modern. Mereka menekankan pada apa yang dinamakan “*The dynamic aspect of the rule of law in modern age.*”

³⁵ Bagir Manan, *Lembaga.. Op. Cit*, hlm. 11

³⁶ Frans Magnis Suseno, *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2001), hlm. 295

Representatif Government under the rule of law yaitu: perlindungan konstitusional dalam arti bahwa konstitusi, selain dari menjamin hak-hak, harus menentukan pula cara prosedural untuk memperoleh perlindungan atas hak-hak yang dijamin; badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak (*Independent and Impartial Tribunal*); pemilihan umum yang bebas; kebebasan untuk menyatakan pendapat; kebebasan untuk berserikat/berorganisasi dan beroperasi; dan pendidikan kewarganegaraan (*Civil Education*).³⁷

Prioritas utama dalam pembangunan dan penyelenggaraan negara adalah membangun supremasi hukum. Membangun supremasi hukum adalah meletakkan hukum pada posisinya yang *supreme* atau menjadikannya sebagai acuan utama dan pengarah dalam setiap kegiatan hidup berbangsa, bernegara dan bermasyarakat.³⁸

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

1. Pembagian tugas dan wewenang antara Walikota dengan Wakil Walikota di Kota Yogyakarta.
2. Konsep yang ideal dalam pembagian tugas dan wewenang antara Walikota dan Wakil Walikota dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

³⁷ Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1985), hlm. 60

³⁸ Moh. Mahfud, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, (Yogyakarta: UII Press, 1999), hlm. 24

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang menggunakan data sekunder sebagai data utamanya.

3. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

a. Bahan Hukum Primer

Adalah bahan hukum yang diambil dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian yang akan diteliti yang terdiri dari:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 2) Tap MPR RI No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia
- 3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- 4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- 5) Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 56 Tahun 2001 tentang Tugas Wakil Walikota dan Pendelegasian Sebagian Tugas dan

Wewenang Walikota Kepada Wakil Walikota Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

- 6) Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 75 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Keputusan Walikota Nomor 56 Tahun 2001 tentang Tugas Wakil Walikota dan Pendelegasian Sebagian Tugas dan Wewenang Walikota Kepada Wakil Walikota Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Adalah bahan-bahan yang terdiri dari buku-buku, hasil seminar, hasil penelitian, makalah, dan lain sebagainya.

c. Bahan Hukum Tertier

Adalah bahan hukum pendukung yang berupa kamus.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi pustaka. Dalam pengumpulan data ini peneliti akan melakukan pengumpulan terhadap beberapa literatur-literatur mulai dari peraturan perundang-undangan, buku-buku, makalah, hasil seminar, hasil pelatihan, hasil penelitian, dan lain-lain yang bersifat studi pustaka.

5. Metode Pendekatan

Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif yaitu data-data yang sudah terkumpul kemudian digambarkan dan dianalisis secara yuridis normatif. Di samping menekankan pada analisis secara yuridis peneliti juga akan mempergunakan unsur-unsur di luar yuridis normatif seperti politik sebagai faktor pendukung.

6. Analisis Data

Teknik analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif. Pengertian analisis kualitatif adalah memberikan gambaran terhadap data-data yang diperoleh dan dikumpulkan yang berupa bahan hukum primer dan sekunder untuk dijabarkan dan kemudian dianalisis.

BAB II
TINJAUAN TENTANG OTONOMI DAERAH
DAN PELIMPAHAN KEWENANGAN

A. Pengertian dan Pengaturan Pemerintahan Daerah

Kehadiran pemerintahan dan keberadaan pemerintah adalah sesuatu yang urgen bagi proses kehidupan masyarakat. Sejarah telah membuktikan bahwa masyarakat, sekecil apapun kelompoknya, bahkan sebagai individu sekalipun, membutuhkan pelayanan pemerintah. Secara sadar ataupun tidak, harus diakui bahwa banyak sisi kehidupan sehari-hari erat hubungannya dengan fungsi-fungsi pemerintahan di dalamnya.

Jika tidak ada pemerintah, maka masyarakat akan hidup dalam serba ketidakteraturan dan ketidaktertiban yang bukan tidak mungkin akan melahirkan berbagai bentuk kerusuhan dan aksi kekerasan serta tindakan kejahatan lainnya. Kehadiran pemerintah pertama-tama adalah untuk mengatur dan melindungi masyarakat warganya agar senantiasa dalam keadaan aman dan tertib. Jadi, ketika masyarakat menginginkan suatu bentuk kehidupan di luar aturan-aturan pemerintah, maka saat itulah berbagai bentuk persoalan sosial akan muncul. Sebab pada dasarnya manusia menurut Thomas Hobes adalah *homo homini lupus* (manusia adalah serigala bagi manusia yang lain).¹

Dalam hal ini para ahli pemerintahan telah menemukan fungsi utama pemerintahan yaitu fungsi pengaturan (*regulation*) dan fungsi pelayanan (*services*). Suatu negara, bagaimana pun bentuknya dan seberapa luas pun wilayahnya tidak akan mampu menyelenggarakan pemerintahan secara sentral terus menerus. Keterbatasan kemampuan pemerintah menimbulkan

¹ SH. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002), hlm. 16

konsekuensi logis bagi distribusi urusan-urusan pemerintahan negara kepada pemerintah daerah. Demikianlah di setiap negara di dunia, kewenangan untuk menjalankan fungsi pelayanan umum didistribusikan secara sentral dan lokal. Dalam suatu negara federal, hal ini semakin tampak, sebab urusan-urusan pemerintahan negara federal merupakan sejumlah urusan sisa dari pemerintahan negara-negara bagiannya. Negara-negara bagian tersebut menyelenggarakan pemerintahan secara *local self government* dengan sedikit urusannya yang bersifat *local state government*.

Dalam perkembangannya, kewenangan negara yang ada secara sentral, telah dibagi berdasarkan kegiatan di berbagai departemen. Di tingkat lokal, kewenangan dibagi berdasarkan wilayah yang ada di berbagai pemerintahan daerah di seluruh negara. Kedua sistem tersebut, saling terkait dan melengkapi, sungguh pun dalam praktek, sering tumpang tindih (*over lapping*) dan saling bersaing. Salah satu faktor yang telah mendorong peningkatan distribusi kewenangan pusat ke daerah ialah berkembangnya sistem komunikasi yang cepat dan langsung, transportasi yang lebih baik, meningkatnya profesionalisme, tumbuhnya asosiasi-asosiasi di samping tuntutan untuk merangsang pertumbuhan ekonomi lebih tinggi, pelayanan lebih baik dan kepemimpinan politik dan administrasi yang lebih efisien. Beberapa hal yang urgen dari keberadaan pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan, akan dijelaskan lebih lanjut.

Sejarah perkembangan manusia menunjukkan bahwa akibat perbedaan geografis maupun geologis, manusia di berbagai belahan bumi mengalami proses evolusi yang berbeda-beda. Orang Eskimo di kutub

es, memiliki perilaku kehidupan tersendiri sesuai dengan tantangan alam yang ada, yang kemudian melahirkan bentuk-bentuk budaya masyarakat sebagai identitas mereka. Persekutuan diantara mereka dengan ciri-ciri budaya dan perilaku yang sama kemudian menjadi suatu suku yang secara otomatis berbeda dengan suku lainnya di seluruh dunia. Dalam perkembangan selanjutnya, sebagai akibat hukum alam, maka manusia yang satu akan saling tergantung dengan manusia yang lain. Perbedaan kebutuhan dan kepentingan di antara mereka, menyebabkan terjadinya proses interaksi sosial yang kemudian menjadi pangkal berbagai konflik antarwarga atau suku yang saling berbeda satu dengan yang lainnya. Perbedaan yang berkaitan dengan latar belakang etnis, bahasa, budaya dan agama, di samping institusi sosial dan pertimbangan politik maupun administratif, pada umumnya merupakan indikator penting bagi perlunya mempertahankan keberadaan sebuah daerah.²

Dalam aspek potensi yang dimiliki daerah, pertimbangan perlunya pemerintahan daerah memiliki alasannya sendiri. potensi daerah yang merupakan kekayaan alam baik yang sifatnya dapat diperbarui maupun yang tidak dapat diperbarui seperti minyak bumi, batu bara, timah, tembaga, nikel serta potensi pariwisata lainnya, melahirkan pertimbangan khusus bagi pemerintah pusat untuk mengatur pemerataan daerah. Hasrat ini kemudian mewajibkan pemerintah membentuk pemerintahan daerah sekaligus pemberian otonomi tertentu untuk menyelenggarakan rumah tangga daerahnya. Dalam konteks ini malah ada kecenderungan pemerintah pusat untuk mengatur pemerintahan sampai-sampai daerah kehilangan kreativitas dan inovasi. Dengan demikian sering muncul berbagai persoalan yang menempatkan pemerintah sebagai sasaran kedongkolan masyarakat daerah yang merasa telah dijadikan “sapi perahan” oleh pemerintah. “Ujung” otonominya telah diberikan kepada pemerintah daerah, tapi ‘ekornya” masih

² *Ibid*, hlm. 18

dipegang oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah tidak memiliki keleluasaan dalam menyelenggarakan rumah tangganya, sekaligus menggali potensi-potensi yang ada sebagai penunjang pendapatan asli daerah. Uraian yang panjang lebar tentang masalah ini akan disajikan pada bab lainnya.

Kebutuhan untuk memanfaatkan institusi daerah disebabkan oleh adanya variasi dalam hal kepadatan penduduk, intensitas kebutuhan dan minimnya sumber daya yang tersedia pada masyarakat. Dalam dua dekade terakhir ini, misalnya, kepentingan potensial pemerintah daerah telah meningkat sejalan dengan tuntutan yang semakin besar terhadap pembangunan daerah dan peningkatan pelayanan. Di samping itu, walaupun fenomena di atas mempengaruhi semua lembaga pemerintah daerah, tuntutan bagi yang ada di wilayah perkotaan makin serius. Semakin besar hambatannya, semakin tidak dapat dihindarkan masalah kriminalitas, permukiman kumuh, persediaan air yang tidak mencukupi, fasilitas kebersihan yang terbatas, persekolahan yang tidak memuaskan dan pengangguran. Hal ini tentunya membutuhkan penanganan yang serius dengan melibatkan unsur lembaga yang mampu menciptakan keteraturan. Pemerintah daerah dengan berbagai produk peraturannya dipandang urgen untuk menstabilkan suasana yang rumit ini, sebab jangkauan serta kemampuan pemerintah pusat terlalu jauh untuk menangani masalah ini. Dengan demikian, masalah keterbatasan kemampuan pemerintah pusat juga merupakan salah satu alasan urgennya pemerintahan daerah.³

³ *Ibid*, hlm. 19

Perbedaan kondisi daerah, kebutuhan daerah, sumber daya daerah, aspirasi daerah dan bahkan prioritas daerah menuntut perlunya diciptakan transportasi kebijaksanaan nasional yang efektif ke dalam program daerah secara responsif dan bertanggung jawab. Kesulitan untuk menjalankan serangkaian pelayanan kepada masyarakat daerah oleh departemen yang ada di pusat seringkali dijumpai di negara mana pun di dunia ini. Bahkan banyak pejabat birokrasi nasional memiliki pemahaman yang minim dalam hal keberagaman kondisi daerah. Hal ini banyak berdampak pada kesulitan pemerintah merealisasikan program-program yang ada di daerah. Masyarakat yang merasa bahwa program pemerintah tidak sesuai dengan aspirasinya, dengan spontan akan pesimis menolak bahkan antipati terhadap program tersebut. Dengan demikian, sulit diharapkan tercapainya partisipasi masyarakat secara maksimal.⁴

Program pemerintah yang tidak aspiratif bersumber dari keengganan aparat pemerintah untuk “turun” ke lapangan, melihat secara langsung apa yang menjadi kebutuhan mereka, bahkan sedapat mungkin berdialog secara khusus dengan mereka. Kenyataan yang ada di negara kita, tampak bahwa guna menyusun berbagai program pembangunan, pemerintah hanya “meneropong” dari “ketinggian” saja atau walaupun turun ke wilayah. Akibatnya kebijakan pembangunan yang didasarkan pada pengamatan sedemikian itu banyak yang mengalami *error*, karena apa yang menjadi kebutuhan dan aspirasi masyarakat tidak sesuai dengan rencana pembangunan

⁴ *Ibid.*

yang dibutuhkan. Oleh karena itu, kemauan baik (*good will*) pemerintah untuk kontak dengan warga amatlah penting.

Peluang untuk berhubungan secara langsung dengan warga masyarakatnya, memungkinkan pimpinan daerah memperoleh lebih banyak pemahaman yang spesifik mengenai kebutuhan daerah, di samping fleksibilitas yang lebih tinggi dalam pengendalian sumber daya, pengalokasian prioritas dan partisipasi masyarakat. Hal-hal di atas merupakan determinan bagi perkembangan dan kesinambungan sistem pemerintahan yang efektif dan ekonomis. Jika *political will* di atas terwujud dengan baik, maka akan tercapai sistem administrasi pemerintahan yang efisien. Motivasi administratif bagi keberadaan pemerintah daerah ialah bahwa desentralisasi pembuatan keputusan senantiasa lebih efisien dalam memberikan respon terhadap permasalahan yang dihadapi di daerah. Administrasi daerah dapat memanfaatkan kondisi spesifik lokal dengan baik, sekaligus menghindarkan risiko kekeliruan birokrasi nasional.

Unit yang lebih kecil memberi peluang yang lebih besar untuk koordinasi berbagai pelayanan pemerintah. Di samping itu, pemerintah daerah memberi lebih banyak peluang bagi warga daerah untuk berhubungan, mempengaruhi atau berpartisipasi dalam urusan umum dibanding dengan pemerintah pusat. Hal ini memungkinkan warga daerah yang sebelumnya acuh tak acuh, merasa terasing atau bahkan antagonistik terhadap keseluruhan sistem pemerintahan dapat berubah menjadi peduli dan aktif dalam penyelenggaraannya.⁵

Pemerintah pertama-tama diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan

⁵ *Ibid*, hlm. 21

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. Karena itu jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif dan lain-lain sering juga disebut kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif dan lain-lain. Pemerintahan yang dikemukakan di atas dapat disebut sebagai pemerintahan dalam arti umum atau dalam arti luas (*government in the broad sense*).⁶

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

Baik secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru pemerintahan Daerah dalam UUD memuat berbagai paradigma baru dan arah politik Pemerintahan Daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut tampak dari prinsip-prinsip dan ketentuan-ketentuan berikut:

1. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2)). Ketentuan ini menegaskan bahwa Pemerintahan Daerah adalah suatu

⁶ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, (Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2004), hlm. 101

pemerintahan otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam Pemerintahan Daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Prinsip baru dalam Pasal 18 (baru) lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk Pemerintahan Daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi unsur pemerintahan sentralisasi dalam Pemerintahan Daerah. Gubernur, Bupati, Walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di Daerah.

2. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5)). Meskipun secara historis UUD 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, maka yang terjadi adalah penyempitan otonomi daerah menuju pemerintahan sentralisasi. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan UUD 1945 dan menghindari pengebirian otonomi menuju sentralisasi, maka sangat tepat, pasal 18 (baru) menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh undang-undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan pusat.
3. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat (1)). Prinsip ini mengandung makna bahwa bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam (*uniformitas*). Bentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman setiap daerah.
4. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat (2)). Yang dimaksud masyarakat hukum adat adalah hukum (*rechtsgemeenschap*) yang berdasarkan hukum adat atau adat istiadat, seperti desa, marga, nagari, kampung, meunasah, huta, negorij dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat – bersifat teritorial atau genealogis – yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau ke luar sebagai satu kesatuan hukum (subjek hukum) yang mandiri dan memerintah diri mereka sendiri. Kesatuan-kesatuan masyarakat hukum ini tidak hanya diakui tetapi dihormati, artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintahan lain, seperti kabupaten dan kota.

Pengakuan dan penghormatan itu diberikan sepanjang masyarakat hukum dan hak-hak tradisional masih nyata ada dan berfungsi (hidup), dan sesuai dengan prinsip-prinsip negara kesatuan. Pembatasan ini perlu, untuk mencegah tuntutan seolah-olah suatu masyarakat hukum masih ada sedangkan kenyataan telah sama sekali masih ada sedangkan kenyataan telah sama sekali berubah atau hapus, antara lain karena terserap pada satuan pemerintahan lainnya. Juga harus tunduk pada prinsip negara kesatuan.

5. Prinsip mengakui dan menghormati Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat (1)). Ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan bersifat khusus atau istimewa (baik di tingkat provinsi, kabupaten, dan kota atau desa).

6. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat (3)). Hal ini telah terealisasi dalam pemilihan umum anggota DPRD tahun 2004. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintahan Daerah provinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
7. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat (2)). Prinsip ini diterjemahkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dengan menyatakan bahwa hubungan itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang dilaksanakan secara adil dan selaras (Pasal 2 ayat (5) dan (6)).⁷

B. Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak ada ketentuan mengenai makna dan si dari “bentuk pemerintahan daerah”. Penggunaan kata “bentuk” nampaknya dicampuradukkan dengan pengertian pembentukan. Baik secara bahasa (terminologi) maupun pengertian (*begrip*), antara “bentuk” dengan “pembentukan” atau “dibentuk” mempunyai makna yang berbeda. Dalam hubungan dengan pemerintahan berotonomi, bentuk pemerintahan (tingkat lebih rendah dari pusat), bertalian dengan dua bentuk utama otonomi yaitu otonomi teritorial dan otonomi fungsional.⁸ Bentuk pemerintahan daerah otonom menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah sebagai satu kesatuan pemerintahan teritorial tingkat lebih rendah – dari satuan pemerintahan pusat – yang bebas dan mandiri mengatur dan mengurus sebagian fungsi pemerintahan yang menjadi urusan rumah tangganya. Hal ini sejalan dengan maksud Pasal 18 UUD 1945 yang hanya mengatur otonomi berdasarkan pembagian teritorial.⁹

⁷ Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset, 2005), hlm. 20-23

⁸ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994), hlm. 22

⁹ Bagir Manan, *Op. Cit*, hlm. 107

Memberikan pengertian mengenai bentuk sebagai satuan pemerintahan berdasarkan teritorial sangat penting. Dengan demikian dapat diketahui secara pasti, otonomi di Indonesia hanya terbatas pada otonomi teritorial bukan otonomi fungsional. Meskipun demikian tidaklah harus disimpulkan menjadi tidak mungkin membentuk atau mengembangkan otonomi fungsional. Secara historis, di masa Hindia Belanda dikenal dasar dan pelaksanaan otonomi fungsional yang disebut *waterschappen*. Dalam hukum adat juga dikenal semacam otonomi fungsional seperti Subak di Bali yang serupa dengan *waterschappen*.¹⁰

Secara tidak langsung, pengertian otonomi teritorial telah dianggap tergambar misalnya dengan sebutan pemerintahan daerah, pemerintah daerah, atau daerah otonom. Kata “daerah” sudah dengan sendirinya dimaksudkan sebagai “teritorial”. Dalam sebutan “daerah otonom” telah tergambar pengertian teritorial. Dalam undang-undang, otonom diartikan sebagai “kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.¹¹ Tetapi, otonomi fungsionalpun dapat dibatasi pada daerah-daerah tertentu. Wewenang otonomi fungsional dapat ditentukan berlaku untuk daerah tertentu.

Pemerintahan daerah adalah pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang dilakukan oleh lembaga pemerintahan daerah yaitu Pemerintah

¹⁰ *Ibid*

¹¹ Pasal 1 point 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Kepala Daerah adalah Pemerintahan Daerah yang dipilih secara demokratis. Pemilihan secara demokratis terhadap Kepala Daerah tersebut, dengan mengingat bahwa tugas dan wewenang DPRD menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menyatakan antara lain bahwa DPRD tidak memiliki tugas dan wewenang untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, maka pemilihan secara demokratis dalam Undang-undang ini dilakukan oleh rakyat secara langsung. Kepala Daerah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah dan Perangkat Daerah.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih secara langsung oleh rakyat yang persyaratan dan tata caranya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Pasangan calon Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dapat dicalonkan baik oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta Pemilu yang memperoleh sejumlah kursi tertentu dalam DPRD dan atau memperoleh dukungan suara dalam Pemilu Legislatif dalam jumlah tertentu.¹²

Susunan dan kedudukan DPRD yang mencakup keanggotaan, pimpinan, fungsi, tugas, wewenang, hak, kewajiban, penggantian antar waktu, alat kelengkapan, protokoler, keuangan, peraturan tata tertib, larangan dan sanksi, diatur tersendiri di dalam undang-undang mengenai susunan dan

¹² Bagir Manan, *Op. Cit*, hlm. 108

kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hal-hal yang belum cukup diatur dalam undang-undang tersebut dan yang masih memerlukan pengaturan lebih lanjut baik yang bersifat penegasan maupun melengkapi diatur dalam undang-undang ini.

Agar penyelenggaraan pemilihan dapat berlangsung dengan baik, maka DPRD membentuk panitia pengawas. Kewenangan KPUD provinsi, kabupaten dan kota dibatasi sampai dengan penetapan calon terpilih dengan berita acara yang selanjutnya KPUD menyerahkan kepada DPRD untuk diproses pengusulannya kepada pemerintah guna mendapatkan pengesahan.

Gubernur sebagai Kepala Daerah Provinsi berfungsi pula selaku wakil pemerintahan di daerah dalam pengertian untuk menjembatani dan memperpendek rentang kendali pelaksanaan tugas dan fungsi Pemerintah termasuk dalam pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada strata pemerintahan kabupaten dan kota.¹³

Hubungan antara pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan. Kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi. Hal ini tercermin dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung bukan

¹³ *Ibid*, hlm. 9

merupakan lawan ataupun pesaing satu sama lain dalam melaksanakan fungsi masing-masing.¹⁴

Menurut pandangan MPR sebagaimana tercermin dalam ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 bahwa penyelenggaraan otonomi daerah, pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional belum dilaksanakan secara proporsional sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan pemerataan.

Menurut ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang dimaksud dengan Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi, sedangkan pengertian Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai badan eksekutif daerah dan DPRD sebagai badan legislatif daerah. DPRD dipisahkan dari Pemerintah Daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban Pemerintah Daerah kepada rakyat. Oleh karena itu hak-hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah dan melakukan fungsi pengawasan. Jadi dengan demikian DPRD sebagai badan legislatif daerah bukan merupakan bagian dari Pemerintah Daerah tapi DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat di daerah sebagai wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.¹⁵

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001), hlm. 49

Perubahan fundamental dengan dipisahkannya lembaga eksekutif daerah dengan lembaga legislatif daerah dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab dimaksudkan sebagai upaya mewujudkan demokrasi dan demokratisasi yang merupakan intisari dari agenda reformasi. Kepada Pemerintah Daerah diberikan fungsi-fungsi implementasi kebijakan publik yang meliputi aspek pelayanan, perlindungan, dan pemberdayaan masyarakat, sedangkan kepada DPRD diberikan fungsi-fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas kepala daerah. Jadi dengan pemisahan ini, pelaksanaan fungsi-fungsi Pemerintah Daerah dan institusi politik diharapkan dapat berlangsung secara transparan dan akuntabel.¹⁶

Substansi sasaran vital yang ingin dicapai melalui pembahasan sistem pemerintahan daerah ini adalah:¹⁷

- a. Pembangunan sistem, iklim dan kehidupan politik yang demokratis
- b. Penciptaan pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa serta bernuansa desentralisasi
- c. Pemberdayaan masyarakat agar mampu berperan serta secara optimal dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah
- d. Penegakan supremasi hukum.

Berdasarkan bentuk dan susunan pemerintahan daerah sebagaimana telah diuraikan di atas, terdapat pembagian kekuasaan antara birokrasi publik dengan institusi politik. Birokrasi publik dalam hal ini adalah Pemerintah Daerah yang terdiri dari Kepala Daerah dan perangkat daerah otonom sebagai

¹⁶ *Ibid*

¹⁷ Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme sebagai Suatu Alternatif*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002), hlm. 23

lembaga eksekutif daerah. Sementara itu, institusi politik adalah DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat (legislatif) daerah yang keanggotaannya dipilih melalui pemilihan umum.

Pemerintah Daerah adalah pelaksana kebijakan publik yang mengemban tugas dan fungsi-fungsi pelayanan, perlindungan dan pemberdayaan masyarakat. Selain itu, dengan diberikannya kewenangan yang luas kepada daerah, Pemerintah Daerah di masa-masa mendatang juga mengemban fungsi-fungsi manajemen pemerintahan di daerah sejak dari perencanaan. Pemerintahan di masa mendatang adalah pemerintahan yang cerdas, yang mampu menerjemahkan kebijakan publik ke dalam langkah-langkah operasional yang kreatif dan inovatif dengan orientasi pada kepentingan masyarakat.

Di sisi lain, DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah mengemban fungsi-fungsi penyusunan dan penetapan kebijakan publik (legislatif), anggaran (*budgeting*), dan pengawasan (*controlling*). Terhadap lembaga ini rakyat yang diwakilinya dapat berharap agar aspirasi yang disuarakan dapat diserap dan diakomodasi dalam kebijakan publik, diperjuangkan hak-haknya dan dibela kepentingannya dari kemungkinan tindakan semena-mena yang merugikan. Di samping fungsi-fungsi tersebut, kepada DPRD juga diberikan sejumlah hak, tugas dan wewenang yang sangat luas.¹⁸

¹⁸ *Ibid*

Secara teoritik, pelaksanaan fungsi-fungsi beserta hak, tugas dan wewenang DPRD secara efektif hanya mungkin dilakukan oleh para anggotanya yang mempunyai kualitas yang memadai. Hal ini tidak cukup hanya memiliki pengalaman di bidang sosial kemasyarakatan dan politik saja, melainkan juga harus memiliki pengetahuan dan ketrampilan yang berkaitan dengan substansi bidang tugas lembaga legislatif yang menjadi tanggung jawabnya.

Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Pembentukan daerah tersebut ditetapkan dengan Undang-Undang (Pasal 4 ayat (1)). Selanjutnya Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menentukan bahwa pembentukan daerah harus memenuhi syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan. Syarat administratif untuk provinsi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD Provinsi induk dan Gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri, sedangkan syarat administratif untuk kabupaten/kota meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD Provinsi dan Gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri.

Syarat teknis meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya,

sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Selanjutnya sebagai syarat fisik meliputi paling sedikit 5 (lima) kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit 5 (lima) kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan 4 (empat) kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan.¹⁹

C. Asas-Asas Pemerintahan Daerah

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintahan Pusat sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip tersebut, dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Jadi dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu

¹⁹ *Ibid*, hlm. 24

sama dengan daerah lainnya. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip tersebut, penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya dalam arti mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah.

Setiap negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi, dapat sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat pemerintahan (*single centralized government*) atau oleh pusat bersama-sama organnya yang dipencarkan di daerah-daerahnya. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang Pemerintahan Pusat di daerah dikenal sebagai dekonsentrasi (*centralisatie men deconsentratie*).

Desentralisasi akan didapat apabila kewenangan mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah Pusat (*central government*), melainkan juga oleh kesatuan-kesatuan pemerintah yang lebih rendah yang mandiri (*zelftanding*), bersifat otonomi (teritorial ataupun fungsional).²⁰

²⁰ Ni'matul Huda, *Op. Cit*, hlm. 85

Jadi, desentralisasi bukan sekadar pemencaran kewenangan, tetapi juga pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintah negara antara Pemerintah Pusat dan satuan-satuan pemerintah tingkat lebih rendah.

Sistem desentralisasi mengandung makna pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hak yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.

Rienow sendiri mengatakan bahwa ada dua alasan pokok dari kebijaksanaan membentuk pemerintahan di daerah. *Pertama*, membangun kebiasaan agar rakyat memutuskan sendiri sebagian kepentingannya yang berkaitan langsung dengan mereka. *Kedua*, memberi kesempatan kepada masing-masing komunitas yang mempunyai tuntutan yang bermacam-macam untuk membuat aturan-aturan dan programnya sendiri.²¹

Walaupun begitu, tidaklah berarti bahwa kerakyatan tidak mungkin ada dalam suatu negara yang menjalankan pemerintahan sentralisasi. Bagir Manan, yang mengutip pendapat Kelsen, mengatakan bahwa cita-cita kedaulatan rakyat dapat juga terwujud dalam suasana sentralisme. Tetapi, desentralisasi lebih demokratis daripada sentralisasi.²²

Menurut Bagir Manan, dasar-dasar hubungan antara Pusat dan Daerah dalam kerangka desentralisasi ada empat macam:

1. Dasar-dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara :
 UUD 1945 menghendaki kerakyatan dilaksanakan pada pemerintahan tingkat daerah, berarti UUD 1945 menghendaki keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah, keikutsertaan rakyat pada pemerintahan tingkat daerah hanya dimungkinkan oleh desentralisasi.

²¹ *Ibid*, hlm. 86

²² Bagir Manan, *Op. Cit*, hlm. 40

2. Dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli: Pada tingkat Daerah, susunan pemerintahan asli yang ingin dipertahankan adalah yang sesuai dengan dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.
3. Dasar Kebhinekaan :
 “Bhineka Tunggal Ika”, melambangkan keragaman Indonesia, otonomi, atau desentralisasi merupakan salah satu cara untuk mengendorkan “*spanning*” yang timbul dari keragaman.
4. Dasar negara hukum:
 Dalam perkembangannya, paham negara hukum tidak dapat dipisahkan dari paham kerakyatan. Sebab pada akhirnya, hukum yang mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah diartikan sebagai hukum yang dibuat atas dasar kekuasaan atau kedaulatan rakyat.²³

Sesungguhnya, model hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah tidak hanya berkuat antara model otonomi dan federasi. Menurut Ismail Suny, ada lima tingkatan hubungan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yaitu:

Pertama, negara kesatuan dengan otonomi yang terbatas. Melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Indonesia merupakan contoh negara yang menganut otonomi terbatas. Meski di dalamnya ditegaskan asas desentralisasi, substansinya sangat sentralistik. Ia memberikan wewenang yang sangat besar pada Pemerintah Pusat dan banyak hal.

Kedua, negara kesatuan dengan otonomi luas. Secara ekonomi, otonomi yang luas harus didukung dengan kekayaan dan keuangan. Oleh karena itu, sangatlah diperlukan pengaturan tentang perimbangan kekayaan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Perimbangan ini diperlukan agar pengurusan kekayaan dan keuangan tidak semata-mata ada di tangan Pemerintah Pusat.

Ketiga, negara *quasi* federal dengan provinsi atas “kebaikan” Pemerintah Pusat. Ciri negara semacam ini adalah kekuasaan pada Pemerintah Pusat untuk menentukan berlaku tidaknya keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh daerah-daerah bagian. Karenannya, negara model begini disebut juga negara federal semu.

Keempat, negara federal dengan pemerintah federal, misalnya Amerika Serikat, Australia, Kanada dan Swiss.

Kelima, negara konfederasi. Dalam bentuknya yang paling ekstrem, suatu negara dikatakan berbentuk konfederasi jika Pemerintah Pusat

²³ *Ibid*, hlm. 161-167

tergantung pada *goodwill* negara-negara anggota konfederasi atau negara-negara anggota *commonwealth*.²⁴

Berdasarkan kompleksitas tersebut, berbagai kriteria dapat dan harus digunakan untuk menilai desentralisasi ini. Kriteria-kriteria ini mengukur sejauh mana desentralisasi adalah:

(1) memberikan kontribusi terhadap pencapaian tujuan-tujuan politik; (2) meningkatkan efektivitas administrasi/ pemerintahan; (3) meningkatkan efisiensi ekonomi dan manajerial; (4) meningkatkan kepekaan pemerintah terhadap kebutuhan-kebutuhan dan tuntutan-tuntutan yang berbeda; (5) memperbesar kepercayaan diri (kemandirian) diantara kelompok-kelompok dan organisasi-organisasi di daerah yang mewakili kepentingan-kepentingan politik yang sah, dan (6) mengembangkan cara-cara yang tepat untuk merencanakan dan menjalankan program-program dan proyek-proyek pembangunan daerah.²⁵

Meski penilaian terhadap desentralisasi memperlihatkan catatan-catatan keberhasilan, pemerintahan masih berhati-hati dalam bergerak ke arah pendelegasian pelaksanaan pembangunan. Data memang tidak memungkinkan penilaian yang pasif terhadap dampak desentralisasi, namun kondisi-kondisi yang mempengaruhi pelaksanaan program-program desentralisasi dapat diketahui dengan pasti. Kondisi-kondisi tersebut adalah:

(i) sejumlah para pejabat pusat dan birokrasi pusat mendukung desentralisasi dan organisasi-organisasi yang disertai tanggung jawab; (ii) sejauh mana perilaku, sikap dan budaya yang dominan mendukung atau kondusif terhadap desentralisasi pembuatan keputusan; (iii) sejauh mana kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program dirancang dan dilaksanakan secara tepat untuk meningkatkan desentralisasi pembuatan keputusan dan manajemen; (iv) sejauh mana sumber daya keuangan, manusia dan fisik tersedia bagi organisasi-organisasi yang disertai tanggung jawab.²⁶

²⁴ *Republika*, 30 Agustus 1998

²⁵ Ni'matul Huda, *Op. Cit*, hlm. 89

²⁶ *Ibid*, hlm. 90

Di dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ditegaskan, bahwa Pemerintah Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan Pemerintah Daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antar susunan pemerintahan. Penegasan ini merupakan koreksi terhadap pengaturan sebelumnya di dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 (Pasal 4), yang menegaskan bahwa Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota masing-masing berdiri sendiri dan tidak mempunyai hubungan hierarki satu sama lain. Akibat pengaturan yang demikian Kepala Daerah Kabupaten/Kota menganggap Gubernur bukanlah atasan mereka, sehingga kalau akan berhubungan dengan Pemerintah Pusat, Pemerintah Kabupaten/Kota tidak perlu berkoordinasi dengan Gubernur, tetapi langsung saja ke pusat. Akhirnya, kewenangan Gubernur menjadi mandul. Hal yang sangat berbeda jika dibandingkan dengan kedudukan Gubernur pada masa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

Dalam rangka penyelenggaraan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 10 menegaskan, Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan

yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah. Dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah meliputi:

1. politik luar negeri;
2. pertahanan;
3. keamanan;
4. yustisi;
5. moneter dan fiskal nasional; dan
6. agama.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut, Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah, atau dapat menugaskan kepada Pemerintah Daerah dan/atau Pemerintahan Desa.

Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan Pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut jaminan kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Urusan pemerintahan itu meliputi:

Politik luar negeri : mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan

negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri dan sebagainya.

Pertahanan : mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya.

Keamanan : mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya.

Moneter : mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya.

Yustisi : mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah dan peraturan lain yang berskala nasional dan lain sebagainya.

Agama : menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya. Dan urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada Daerah.²⁷

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintah dan Pemerintah Daerah provinsi, Kabupaten dan Kota atau antar Pemerintahan Daerah yang saling terkait, tergantung dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan.

²⁷ *Ibid*, hlm. 97

Kekurangan yang ada pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 adalah selama ini ketidakjelasan pengaturan kewenangan Pemerintah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Selama ini, kewenangan pemerintah dan kewenangan provinsi sebagai daerah otonom dapat diketahui melalui Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000, tetapi peraturan pemerintah yang akan mengatur kewenangan kabupaten dan kota sampai akhir batas waktu yang telah ditentukan oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 belum juga dikeluarkan. Akibatnya, daerah (kabupaten dan kota) menafsirkan sendiri-sendiri kewenangannya. Dalam situasi yang serba “tidak menentu” tersebut, pemerintah justru mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 2001 tentang Pelaksanaan Pengakuan Kewenangan Kabupaten/Kota, yang kemudian ditindaklanjuti dengan menerbitkan Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 130-67 Tahun 2002 tanggal 20 Februari 2002 tentang Pengakuan Kewenangan Kabupaten dan Kota. Ini merupakan kekacauan yuridis yang luar biasa.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, kewenangan pemerintahan lebih diperjelas. Di dalam Pasal 13, urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi, yang meliputi:

1. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;
3. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. penyediaan sarana dan prasarana umum;

5. penanganan bidang kesehatan;
6. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
7. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
8. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
9. fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
10. pengendalian lingkungan hidup;
11. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
12. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
13. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
15. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan
16. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Kemudian, dalam Pasal 14 ditegaskan, urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintahan Daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota, yang meliputi:

1. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;
3. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. penyediaan sarana dan prasarana;
5. penanganan bidang kesehatan;
6. penyelenggaraan pendidikan;

7. penanggulangan masalah sosial;
8. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
9. fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
10. pengendalian lingkungan hidup;
11. pelayanan pertanahan;
12. pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
13. pelayanan administrasi umum pemerintahan;
14. pelayanan administrasi penanaman modal;
15. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
16. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Hubungan dalam bidang pelayanan umum antara Pemerintah dan pemerintah Daerah menurut Pasal 16, meliputi:

1. kewenangan, tanggung jawab dan penentuan standar pelayanan minimal;
2. pengalokasian pendanaan pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah; dan
3. fasilitas pelaksanaan kerjasama antar Pemerintahan Daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum.

Hubungan dalam bidang pelayanan umum antar Pemerintahan Daerah, meliputi:

1. pelaksanaan bidang pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah;
2. kerjasama antar Pemerintahan Daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum; dan
3. pengelolaan perizinan bersama bidang pelayanan umum.

Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah, sesuai yang diatur dalam Pasal 17, meliputi:

1. kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya dan pelestarian;
2. bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya; dan
3. penyerasian lingkungan dan tata ruang serta rehabilitasi lahan.

Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar Pemerintahan Daerah, meliputi:

1. pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah;
2. kerjasama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antar Pemerintahan Daerah; dan
3. pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

D. Prinsip-Prinsip Otonomi Daerah

Dinyatakan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Dalam penjelasan disebutkan: Menetapkan bentuk Negara Kesatuan dan Republik, mengandung isi pokok pikiran kedaulatan rakyat dimana dalam fakta hukumnya rakyatlah yang memegang tampuk kekuasaan paling tinggi dalam negara.

Negara Kesatuan atau dapat pula disebut Negara Unitaris adalah negara yang bersusunan tunggal, negara yang hanya terdiri dari satu negara, negara yang tidak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang berstatus negara. Dengan demikian dalam Negara Kesatuan ini hanya ada satu Pemerintah dan juga hanya mempunyai satu Undang-Undang Dasar.²⁸

Dalam perkembangannya Negara Kesatuan tersebut dapat menganut serta melaksanakan asas dekosentrasi, asas desentralisasi dan asas tugas pembantuan dalam menyelenggarakan pemerintahan di daerahnya. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945 pada amandemen kedua tentang pemerintahan daerah dinyatakan dalam Pasal 18 sebagai berikut:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah Provinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota, yang tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-undang.
- (2) Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan Kota, mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan Kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintahan daerah Provinsi, daerah Kabupaten dan Kota dipilih secara demokrasi.
- (5) Pemerintahan menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintah yang oleh UU ditentukan dengan urusan pemerintah pusat.
- (6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerinatah daerah diatur dalam Undang-undang.

Selanjutnya dalam Pasal 18 A.

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, provinsi, kabupaten dan kota atau antara provinsi dan kabupaten kota,

²⁸ Sunindhia dan Ninik Widiyanti, *Kepala Daerah dan Pengawasan dari Pusat*, (Jakarta: Bina Aksara, 1987), hlm. 44

diatur dengan Undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman.

- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-undang.

Pada umumnya dapat dikatakan, bahwa pengawasan terhadap segala kegiatan Pemerintah Daerah termasuk keputusan Kepala Daerah dan Perda, merupakan suatu kemutlakan dari adanya Negara Kesatuan. Di dalam Negara Kesatuan kita tidak mengenal bagian yang lepas dari/atau sejajar dengan negara, tidak mungkin pula ada negara di dalam negara.

Fungsi yang fundamental mengenai penyelenggaraan pemerintahan di daerah ialah kontrol berupa pengujian terhadap penyelenggaraan-penyelenggaraan pemerintah di daerah maupun terhadap unsur-unsur pelaksanaannya adalah hasil yang telah dicapai. Untuk menerapkan pengkajian yang nyata terhadap penyelenggaraan-penyelenggaraan pemerintahan di daerah maupun pelaksanaannya memerlukan penilaian dengan mana hasil yang telah dicapai dapat dinilai dan bila perlu diambil langkah-langkah yang korekif. Bilamana semua fungsi dan kebijaksanaan dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang telah ditentukan atau tidak menyimpang pelaksanaannya dari aturan yang telah ditetapkan maka kontrol atau pengawasan akan mudah dilakukan. Bagaimanapun juga berhubung dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah tentu berhadapan dengan berbagai masalah. Beberapa kekeliruan atau pemborosan dapat terjadi. Kalaupun tujuan pelaksanaan pemerintahan di daerah dapat tercapai dengan

sukses maka pengawasan beralih bentuk menjadi pencari langkah-langkah yang dapat meningkatkan hasil guna dan daya guna.²⁹

Dalam menyelenggarakan tugas pemerintahan pada umumnya, haruslah diusahakan selalu adanya keserasian atau harmonisasi antara tindakan Pusat atau negara dengan tindakan Daerah, agar dengan demikian kesatuan negara dapat tetap terpelihara.

1. Asas Desentralisasi

Penerapan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia adalah melalui pembentukan daerah-daerah otonom. Istilah otonom sendiri berasal dari dua kata bahasa Yunani, yaitu *autos* (sendiri) dan *nomos* (peraturan) atau undang-undang. Oleh karena itu otonomi berarti peraturan itu sendiri, yang selanjutnya berkembang menjadi pemerintahan sendiri.³⁰

Dalam terminologi ilmu pemerintahan dan hukum administrasi negara, kata otonomi sering dihubungkan dengan otonomi daerah dan daerah otonom. Otonom diartikan sebagai pemerintahan sendiri,³¹ sedangkan daerah otonom sendiri memiliki beberapa pengertian yaitu:

- a. Kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus sdaerah dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan pemerintahan sendiri.
- b. Pendewasaan politik rakyat lokal dan proses mensejahterakan rakyat.
- c. Adanya pemerintahan lebih atas memberikan atau menyerahkan sebagian rumah tangganya kepada pemerintahan bawahannya.

²⁹ *Ibid*

³⁰ Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai, dan Sumber Daya*, (Jakarta: Djambatan, 2002), hlm. 81

³¹ Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah 1903-1983*, (Bandung: Alumni, 1978), hlm. 23

Sebaliknya pemerintahan bawahan yang menerima sebagian urusan tersebut telah mampu melaksanakan urusan tersebut.

- d. Pemberian hak, wewenang dan kewajiban kepada daerah memungkinkan daerah tersebut dapat mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.³²

Tujuan pemberian otonomi daerah dapat dilihat dari berbagai aspek yaitu:

- a. Dari aspek politik, pemberian otonomi daerah bertujuan untuk mengikutsertakan dan menyalurkan aspirasi masyarakat ke dalam program-program pembangunan baik untuk kepentingan daerah sendiri maupun untuk mendukung kebijakan nasional tentang demokratis.
- b. Dari aspek manajemen pemerintahan, pemberian otonomi daerah bertujuan meningkatkan daya guna penyelenggaraan pemerintahan terutama dalam memberikan pelayanan dalam berbagai kebutuhan masyarakat.
- c. Dari aspek kemasyarakatan, pemberian otonomi daerah bertujuan meningkatkan partisipasi serta menumbuhkan kemandirian masyarakat untuk tidak perlu banyak bergantung kepada pemberian dalam proses pertumbuhan daerahnya sehingga daerah memiliki daya saing yang kuat.
- d. Dari aspek ekonomi pembangunan, pemberian otonomi daerah bertujuan menyukseskan pelaksanaan program pembangunan guna tercapainya kesejahteraan rakyat yang makin meningkat.

³² Dharma Setyawan Salam, *Op. Cit*, hlm. 81-82

Desentralisasi menurut Rondinelli dan Cheema:

The transfer of planning, or administrative authority from the central government to its field organization and parastatal organizations (Desentralisasi apabila adanya pelimpahan perencanaan, pembuatan keputusan, kewenangan administrasi di daerah yang bersifat semi otonom.³³

Bahwa menurut UU No. 32 Tahun 2004 pemberian otonomi luas kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat. Di samping itu melalui otonomi luas, daerah diharapkan mampu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk

³³ SH. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2002), hlm. 47

tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah, dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya.

Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Seiring dengan prinsip itu penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat, selain itu penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar daerah. Juga tidak kalah pentingnya bahwa otonomi daerah harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.³⁴

Agar otonomi daerah dapat dilaksanakan sejalan dengan tujuan yang hendak dicapai, Pemerintah wajib melakukan pembinaan yang

³⁴ *Ibid*, hlm. 48

berupa pemberian pedoman seperti dalam penelitian, pengembangan, perencanaan dan pengawasan. Di samping itu diberikan pula standar, arahan bimbingan, pelatihan, supervisi, pengendalian, koordinasi, pemantauan, evaluasi. Bersamaan dengan itu Pemerintah wajib memberikan fasilitas yang berupa pemberian peluang kemudahan, bantuan dan dorongan kepada daerah agar dalam melaksanakan otonomi dapat dilakukan secara efisiensi dan efektif dengan peraturan perundang-undangan.

Asas-asas penyelenggaraan pemerintahan dari UU No. 32 Tahun 2004 yaitu:

- a. Dalam menyelenggarakan pemerintahan digunakan asas desentralisasi, dekosentrasi dan tugas pembantuan.
- b. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Hubungan desentralisasi dan otonomi pada dasarnya adalah derajat kemandirian dari desentralisasi daerah-daerah otonom, yakni daerah yang mandiri, tingkat kemandirian diturunkan dari tingkat desentralisasi yang diselenggarakan, semakin tinggi derajat desentralisasi semakin tinggi daerah otonom.

Desentralisasi bertujuan untuk memperlancar pemerintahan mengingat Negara Indonesia mempunyai wilayah yang luas serta masyarakat yang pluralistik dari segi agama, budaya, ras atau suku serta aspek lainnya yang berbeda bentuk dan corak. Dengan demikian daerah-

daerah diberi wewenang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat.

Secara umum desentralisasi terbagi dua yaitu desentralisasi teritorial atau kewilayahan dan desentralisasi fungsional. Desentralisasi kewilayahan berarti pelimpahan wewenang dari pemerintahan pusat kepada wilayah di dalam negara. Desentralisasi fungsional berarti pelimpahan wewenang kepada organisasi fungsional atau teknis yang secara langsung berhubungan dengan masyarakat.³⁵

Prinsip otonomi daerah dan desentralisasi dalam hubungannya dengan kekuasaan (*gezag verhouding*) antara pemerintah pusat dan daerah merupakan salah satu cara untuk mengimplementasikan prinsip demokrasi. Artinya prinsip demokrasi itu harus diimplementasikan melalui pemencaran kekuasaan baik secara horizontal maupun secara vertikal. Pemencaran kekuasaan secara horizontal ke samping melahirkan lembaga-lembaga negara di tingkat pusat yang berkedudukan sejajar seperti legislatif, eksekutif dan yudikatif yang diatur dengan mekanisme *check and balance*, sedangkan pemencaran secara vertikal melahirkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah otonom yang memikul hak desentralisasi.³⁶

Desentralisasi adalah suatu koreksi terhadap struktur kekuasaan yang sentralistis pada zaman orde baru yang telah menciptakan sebuah

³⁵ *Ibid*, hlm. 49

³⁶ *Ibid*

kondisi dimana aspirasi rakyat diabaikan dan harus diakui bahwa politik yang sentralis telah membawa pada kondisi yang anti demokrasi. Desentralisasi akan memperbaiki kemampuan kompetisi pemerintah karena dengan desentralisasi pemerintah daerah akan berusaha untuk melayani dan mengakomodasi kebutuhan dan keinginan masyarakat.

Sejalan dengan desentralisasi maka tugas-tugas pemerintah kini lebih memungkinkan dilaksanakan oleh daerah dengan asumsi bahwa kesejahteraan rakyat akan lebih dapat diwujudkan, mengingat lebih dekatnya pemerintah daerah kepada masyarakat. Berdasarkan hal tersebut maka dapat disimpulkan bahwa desentralisasi merupakan sistem pemerintahan dimana urusan-urusan pemerintah pusat diserahkan penyelenggaraannya kepada satuan-satuan organisasi pemerintah di daerah-daerah yang disebut pemerintahan daerah otonomi, yaitu daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.

Otonomi daerah terwujud melalui pengalokasian dan pendistribusian serta pendelegasian wewenang dan tanggung jawab serta hasil yang diharapkan dari otonomi adalah pemberian pelayanan publik yang lebih memuaskan, pengakomodasian partisipasi masyarakat pengurangan beban pemerintah pusat, penumbuhan kemandirian dan kedewasaan daerah, serta penyusunan program yang lebih sesuai dengan kebutuhan daerah.

Berbagai argumentasi dalam memilih desentralisasi otonomi menurut HR Syaekani adalah:

- a. Efisiensi efektifitas penyelenggaraan pemerintahan.
Organisasi negara merupakan sebuah entitas yang sangat kompleks, pemerintah negara mengelola berbagai dimensi kehidupan seperti misalnya bidang sosial, kesejahteraan masyarakat, ekonomi, keuangan, politik, integrasi sosial, pertanahan, keamanan dalam negeri dan lain-lain.
- b. Pendidikan politik.
Banyak kalangan ilmu politik berargumentasi bahwa pemerintah daerah merupakan kanchah pelatihan (*training grand*) dan pengembangan demokrasi dalam sebuah negara.
- c. Pemerintahan daerah sebagai persiapan untuk karier politik lanjutan terutama karier di bidang politik dan pemerintahan di tingkat nasional.
- d. Stabilitas politik.
Karena stabilitas politik nasional mestinya berawal dari stabilitas politik pada tingkat lokal.
- e. Kesetaraan politik (*political equality*).
Dengan dibentuknya pemerintahan daerah maka kesetaraan politik diantara berbagai komponen masyarakat akan terwujud.³⁷

Untuk dapat mengetahui apakah pelaksanaan pelimpahan wewenang tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan yang seharusnya oleh pemerintahan daerah disinilah pentingnya peranan pengawasan sebagaimana dikemukakan oleh Sujamto:

“Kalau kita benar-benar menghayati bahwa negara kita ini adalah satu system organisasi atau satu total system dimana pemerintah daerah adalah salah satu sub sistemnya, maka tentulah harus ditunjuk atau ditugaskan satu aparat saja di tingkat pemerintahan pusat untuk melakukan pengawasan atas jalannya pemerintah daerah”.³⁸

Keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah tidak terlepas dari partisipasi aktif dari anggota masyarakat daerah tersebut. Masyarakat daerah sebagai satu kesatuan yang integral dari pemerintah daerah sangat penting dalam sistem pemerintahan daerah karena secara prinsip

³⁷ HR. Syauckani, Affan Gaffar dan Riyaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000), hlm. 20-28

³⁸ Sujamto, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1990), hlm.

penyelenggaraan otonomi daerah ditujukan untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera di daerah tersebut. Partisipasi masyarakat dapat meliputi:

- a. Partisipasi dalam proses pembuatan keputusan
- b. Partisipasi dalam pelaksanaan
- c. Partisipasi dalam pemanfaatan hasil
- d. Partisipasi dalam evaluasi

Demikian pemerintah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan/negara selain menugaskan kepada daerah dengan tugas-tugas tertentu disertai pembiayaan sarana dan prasarana juga partisipasi aktif dari masyarakat.

Disinilah pentingnya peranan pengawasan sebuah lembaga pengawasan seperti Badan Pengawas Daerah/kota agar segala tugas dan wewenang yang telah didelegasikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tersebut benar-benar dilaksanakan untuk dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat (*public service*) secara optimal.

2. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari alat perlengkapan negara tingkatan lebih atas kepada bawahannya guna memperlancar pekerjaan di dalam melaksanakan tugas pemerintahan misalnya pelimpahan kekuasaan dari wewenang Menteri kepada Gubernur, dari Gubernur kepada Bupati dan seterusnya.

Mengenai pengertian diatur dalam Pasal 1 angka 8 UU No. 32 Tahun 2004: Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah

kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintahan dan/atau perangkat pusat di daerah. Ciri-ciri dalam asas dekonsentrasi menurut Bayu Surianingrat adalah sebagai berikut:³⁹

Apabila dicermati secara mendalam maka dalam asas dekonsentrasi terdapat beberapa hal yaitu:

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

Keuntungan dengan adanya asas dekonsentrasi dari segi penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan adalah sebagai berikut:

- a. Secara politis, eksistensi dekonsentrasi akan dapat mengurangi keluhan-keluhan daerah, protes-protes daerah terhadap kebijaksanaan pusat. Aparat-aparat dekonsentrasi dapat dipergunakan untuk mengontrol daerah-daerah melalui kewenangan administratif terhadap anggaran daerah, persetujuan-persetujuan terhadap Peraturan Daerah terutama manakala terjadi konflik antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah.
- b. Secara ekonomis, aparat dekosentrasi dapat membantu pemerintah dalam merumuskan perencanaan dan pelaksanaan melalui aliran informasi yang intensif disampaikan dari daerah ke pusat. Mereka juga dapat melindungi rakyat daerah dari eksploitasi ekonomi yang dilakukan oleh sekelompok orang yang memanfaatkan ketidakacuhan masyarakat akan ketidakmampuan masyarakat menyesuaikan diri dengan kondisi ekonomi modern.
- c. Dekonsentrasi memungkinkan terjadinya kontak secara langsung antara Pemerintah dengan yang diperintah/rakyat.⁴⁰

³⁹ Bayu Surianingrat, *Organisasi Pemerintahan Wilayah/Daerah*, (Jakarta: Bina Aksara, 1981), hlm. 44

⁴⁰ Tjahya Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan Di Daerah*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1993), hlm. 27

3. Asas Umum Penyelenggaraan Pemerintahan yang baik dalam rangka Otonomi Daerah dan mewujudkan aparatur yang bersih dan berwibawa

Pada mulanya, istilah *good government* adalah istilah ilmu politik yang diperkenalkan dalam menggambarkan suatu masyarakat yang demokratis. Istilah *good government* yang kita kenal sekarang sebenarnya telah diaplikasikan dalam penyelenggaraan pemerintahan jauh sebelumnya. Terutama kalau kita mengkaji asas-asas umum *good government* (penyelenggaraan pemerintahan yang baik). Arti sifat yang baik di dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan mengandung arti kepatutan dan kelayakan yang dalam istilah asing disebut *beehoorlijk* seperti *beehoorlijk bestuur*.⁴¹

Penilaian baik dan tidaknya adalah penilaian etika oleh karena itu asas-asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik, patut dalam seluruh ilmu pengetahuan yang jadi bagian dari etika pemerintahan. Rincian dari asas-asas termaksud berkembang dari waktu ke waktu. Sampai dengan tahun 1952 di Nederland terdapat literatur yang membahas hal itu dalam *Hand en leerboek der bestuurswetenschappen* karya G. A. Van Poelje yang memuat pendapat Wiarda, bahwa ada lima asas pemerintahan yang baik, patut atau layak yaitu:⁴²

- a. *Fair play*.
- b. Kecermatan (*zorgvuldigheid*).
- c. Kemurnian arah tujuan (*zuiverheid van oogmerk*).
- d. Keseimbangan (*evenwichtigheid*)
- e. Kepastian hukum (*rechtszekerheid*)

⁴¹ Agus Dwiyanto, dkk, *Reformasi Tata Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2003), hlm. 58

⁴² *Ibid*

Dalam Pasal 20 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri dari:

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

Pada akhir tahun 1978 asas itu dikembangkan lebih rinci oleh Crincele Roy dan Koentjoro Poerbopranoto menjadi sebagai berikut:⁴³

- a. Asas Kepastian hukum (*principle of legal security*)
- b. Asas Keseimbangan (*principle of proportionality*)
- c. Asas bertindak cermat (*principle of carefulness*)
- d. Asas Motivasi untuk setiap keputusan badan pemerintahan (*principle of Motivation*)
- e. Asas Tidak menyalahgunakan kewenangan (*principle of non misuse of competence*).
- f. Asas Kesamaan dalam mengambil keputusan (*principle equality*).
- g. Asas Permainan yang layak (*principle of fair play*).
- h. Asas Keadilan dan kewajaran (*principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness*).
- i. Asas Menanggapi pengharapan yang wajar (*principle of meeting raised expectation*).
- j. Asas Memaksakan akibat-akibat keputusan yang bebal (*principle of undoing the consequences of unnullled decision*).
- k. Asas Perlindungan terhadap pandangan hidup pribadi (*principle of protecting the personal way of live*).

⁴³ *Ibid*

- l. Asas Kebijaksanaan (*principle of sapiently*).
- m. Asas penyelenggaraan kepentingan umum (*principle of public service*).

Asas-asas di atas oleh De Haan, Durpsteen dan Fernhout (1986) dikelompokkan dalam kelompok yang bersifat formal dan bersifat material. Yang bersifat formal ialah yang berkenaan dengan cara-cara pengambilan keputusan, ini meliputi asas kecermatan, *fair play* dan pemberian motivasi. Yang termasuk kelompok material atau substansial adalah kepastian hukum, asas persamaan, asas larangan kesewenangan-wenangan, larangan penyalahgunaan kewenangan. Asas kecermatan juga dimasukkan lagi dalam kelompok ini yaitu yang mengenai isi dari keputusan.⁴⁴

Ada beberapa asas seperti diungkapkan di atas yang penting diketahui dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik (patut):

- a. Asas persamaan berarti bahwa hal-hal yang sama harus diperlakukan sama, di samping sebagai salah satu asas hukum yang paling mendasar dan berakar pada kesadaran hukum, asas ini merupakan suatu asas yang hidup dengan kuat dalam lingkungan administrasi. Berfungsinya prosedur yang benar adalah lanjutan dari asas persamaan
- b. Asas kepercayaan termasuk ke dalam asas-asas hukum yang paling mendasar dalam hukum publik dan hukum perdata. Di dalam hukum pemerintahan dianut sebagai asas bahwa harapan-harapan yang ditimbulkan sedapat mungkin harus dipenuhi. Asas ini terutama

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 59

penting sebagai dasar bagi arti yuridis dari janji-janji, keterangan-keterangan, aturan-aturan kebijaksanaan dan bentuk-bentuk rencana (yang tidak diatur dengan undang-undang).

- c. Asas kepastian hukum, memiliki dua aspek yang satu lebih bersifat hukum material yang lain masih bersifat formal. Aspek hukum material terkait pada asas kepercayaan. Dalam banyak keadaan asas kepastian hukum menghalangi badan pemerintahan yang menarik kembali suatu keputusan atau mengubahnya agar tidak merugikan yang berkepentingan.

Dalam praktek dapat dipakai patokan bahwa suatu izin, persetujuan, pembayaran atau subsidi yang telah diberikan tidak dapat ditarik kembali kecuali dengan benar-benar mengingat memperhatikan hal-hal di bawah ini:

- 1) Asas kepastian hukum tidak menghalangi penarikan atau perubahan suatu keputusan, bila sesudah sekian waktu dipaksa oleh perubahan keadaan atau pendapat.
- 2) Penarikan kembali atau perubahan juga mungkin bila keputusan yang menguntungkan didasarkan pada kekeliruan asal saja kekeliruan itu dapat diketahui oleh yang berkepentingan.
- 3) Penarikan kembali atau perubahan dimungkinkan bila yang berkepentingan dengan memberikan keterangan yang tidak benar atau tidak lengkap telah ikut menyebabkan terjadinya keputusan yang keliru.

- 4) Penarikan kembali atau perubahan dimungkinkan bila syarat-syarat atau ketentuan-ketentuan yang dikaitkan pada suatu keputusan yang menguntungkan tidak ditaati.
- d. Asas kecermatan mengandung arti bahwa suatu ketetapan harus dipersiapkan dan diambil dengan cermat dan mensyaratkan agar badan pemerintahan sebelum mengambil suatu ketetapan seyogyanya meneliti semua fakta yang relevan dan memasukkan pula semua kepentingan yang relevan ke dalam pertimbangannya.
 - e. Asas pemberian alasan berarti bahwa suatu ketetapan harus dapat didukung oleh alasan-alasan yang dijadikan dasarnya. Dapat dibedakan menjadi tiga sub varian:
 - 1) Syarat bahwa suatu ketetapan harus diberi alasan.
 - 2) Ketetapan harus memiliki dasar fakta yang teguh.
 - 3) Pemberian alasan harus cukup dapat mendukung.
 - f. Larangan *detournement de pouvoir*. Sebagai asas umum pemerintahan yang baik dipandang pula aturan bahwa suatu wewenang tidak boleh digunakan untuk tujuan lain selain untuk mana ia diberikan. Aturan ini sebenarnya tidak memerlukan penjelasan lagi.

Asas lainnya yang muncul dan berkembang di permukaan adalah asas keterbukaan, Philipus M. Hadjon, Ten Berge dan Syahrhan Basah mengungkapkan bahan perbandingan dengan yang berlaku di Nederland berdasarkan pada Grondwet 1983 yang mewajibkan berlakunya asas

keterbukaan. Asas ini dipandang sebagai konsekuensi logis dari penyelenggaraan pemerintahan negara yang berdasarkan hukum.⁴⁵

E. Hubungan Antara Eksekutif dan Legislatif Daerah

Dua institusi yang harus selalu ada dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah Pemerintah Daerah (Pemda) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Karena itu Undang-Undang Dasar 1945 (Pasal 18) dan Undang-undang pelaksanaannya mengharuskan adanya kedua institusi ini di setiap daerah otonom. Hal ini sekaligus untuk membedakan status atau kedudukan suatu daerah. Tanpa adanya DPRD, status daerah adalah wilayah administrasi. Misalnya: lima wilayah kota di DKI Jakarta.

Keberadaan dua institusi ini sangat diperlukan untuk mengembangkan pelaksanaan prinsip pembagian kekuasaan di daerah. Pemerintah Daerah adalah institusi eksekutif dan DPRD adalah institusi legislatif yang merupakan representasi rakyat di suatu daerah otonom. Masing-masing mempunyai tugas dan kewenangan sendiri, namun terikat dalam tata hubungan di antara keduanya.

Pasal 40 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan, DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Pengertian “berkedudukan sejajar” dan menjadi “mitra” ini dipahami beraneka ragam, sehingga seringkali hubungan Pemda dan DPRD menjadi agak terganggu. Terutama ketika masing-masing pihak

⁴⁵ *Ibid*

menggunakan hak, tugas dan kewenangannya untuk mengatakan sebagai yang paling benar dan berkuasa.

Hubungan antara kedua institusi itu, di samping mengenai pertanggungjawaban Kepala Daerah, ada beberapa sisi penting lainnya yang menarik untuk diamati. Tulisan singkat ini mencoba mengetengahkan beberapa sisi penting itu sebagai bagian dari upaya mencari format yang pas mengenai hubungan eksekutif dan legislatif.

Berbeda dengan Undang-undang sebelumnya, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur cukup jelas pembagian kekuasaan secara horisontal. Untuk urusan-urusan di bidang politik diserahkan kepada DPRD, dan untuk urusan-urusan administrasi menjadi kewenangan Pemda. Dengan kata lain, perumusan kebijakan publik dan pengawasan terhadap pelaksanaannya menjadi tugas dan kewenangan DPRD, sedangkan implementasinya menjadi tugas dan kewajiban Pemda.

Untuk menjamin pelaksanaan tugas dan kewenangan agar dapat berlangsung seimbang, kepada kedua institusi ini diberi kedudukan sejajar dalam pola kemitraan. Artinya, di antara kedua institusi tidak dikenal hubungan secara hirarki atau tidak berlaku hubungan atasan-bawahan. Dengan demikian yang dikenal adalah hubungan koordinatif atau kerjasama, dan bukan hubungan subordinatif. Dalam hubungan horisontal ini, masing-masing institusi berada pada jalur tugas dan kewenangannya yang tidak dapat saling diintervensi. Pemda tidak bisa memasuki ranah politik, dan DPRD tidak bisa memasuki ranah administrasi pemerintah Daerah. Dari pengertian ini maka

pelaksanaan seluruh tugas dan kewenangan serta penggunaan hak DPRD harus diletakkan dalam dimensi politik. Misalnya; dalam melaksanakan pengawasan, memberi pendapat dan pertimbangan kepada Kepala Daerah, meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah, mengadakan penyelidikan (bukan penyidikan yang merupakan wewenang Polisi dan Kejaksaan), dan sebagainya, DPRD tidak boleh memasuki area teknis pelaksanaan administrasi Pemerintah Daerah. Jika demikian halnya, aktivitas yang dilakukan oleh sebagian anggota DPRD di beberapa daerah dengan memeriksa kuitansi dan membuka brankas Pemimpin Proyek atau Pimpinan Instansi adalah keliru dan harus segera diluruskan. Sebab, apa yang dilakukan sebagian anggota DPRD itu sebenarnya adalah tugas dan fungsi administrasi dari perangkat pengawas fungsional, seperti Inspektorat Daerah, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan.⁴⁶

Hubungan kemitraan akan tampak jelas jika diletakkan dalam konteks tugas dan wewenang DPRD, antara lain sebagai berikut:

1. Pasal 42 ayat (1) huruf a : “bersama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota membentuk Peraturan Daerah”.
2. Pasal 42 ayat (1) huruf b : “bersama dengan Gubernur, Bupati atau Walikota menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah”.
3. Pasal 42 ayat (1) huruf f : “memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah terhadap rencana perjanjian internasional yang menyangkut kepentingan Daerah”.

⁴⁶ Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2003), hlm. 97

Dari pernyataan beberapa pasal tersebut, DPRD jelas bukanlah suatu institusi yang harus berhadap-hadapan sebagai “lawan” dengan Kepala Daerah beserta perangkatnya. Kalaupun harus berhadap-hadapan, barangkali lebih tepat kalau disebut *sparing partner*. Ketika kedua institusi duduk bersama untuk membahas RAPBD atau Rancangan Peraturan Daerah, perbedaan pendapat tetap diberi tempat, dihargai dan dihormati. Sebaliknya, istilah “bersama” pada pengertian “mitra” bukan pula berarti DPRD harus melakukan kolusi dengan Pemerintah Daerah. Dalam hal ada gejala-gejala penyimpangan pelaksanaan kebijakan yang dilakukan oleh Kepala Daerah, DPRD sebagai mitra wajib mengingatkan. Kalau perlu meminta keterangan, bahkan sampai pada meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah.⁴⁷

Dalam hubungan kemitraan antara DPRD dengan Pemda pada tahap operasionalisasi kebijakan yang telah disepakati bersama, tetap saja dimungkinkan adanya perbedaan-perbedaan pemikiran, pandangan, pendapat, sikap dan perilaku. Koordinasi antara Kepala Daerah dan DPRD tidak dimaksudkan untuk melarang atau meniadakan perbedaan-perbedaan itu.

Tetapi, koordinasi dimaksudkan untuk mencegah terjadinya *miss information* terhadap langkah-langkah kebijakan yang harus diambil oleh Kepala Daerah. Jika perlu, Kepala Daerah melakukan forum konsultasi secara rutin dengan pimpinan DPRD dan para pimpinan fraksi. Baik untuk memberi penjelasan mengenai suatu kebijakan penyelenggaraan pemerintahan, maupun untuk meminta masukan-masukan yang akan dijadikan acuan dalam pelaksanaannya. Kondisi seperti inilah sebenarnya yang diinginkan.

⁴⁷ *Ibid*

Salah satu tugas dan wewenang DPRD adalah melaksanakan pengawasan terhadap:

1. Pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lain;
2. Pelaksanaan Keputusan Gubernur, Bupati dan Walikota;
3. Pelaksanaan anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
4. Kebijakan Pemerintah Daerah;
5. Pelaksanaan kerjasama internasional di Daerah.⁴⁸

Berdasarkan tugas dan wewenangnya, DPRD diharapkan mampu memainkan perannya secara optimal sebagai institusi pengemban fungsi kontrol terhadap jalannya pemerintahan di daerah. Tujuannya adalah terwujudnya pemerintahan daerah yang efisien, efektif, bersih, berwibawa dan terbebas dari berbagai praktek-praktek yang berindikasi KKN.

Tugas dan wewenang pengawasan yang dimaksud dalam ketentuan ini, harus dibedakan dengan tugas pengawasan yang dilakukan oleh perangkat pengawas fungsional. Tugas dan wewenang pengawasan yang dilakukan DPRD berada dalam dimensi politik, sedangkan tugas pengawasan yang dilakukan perangkat pengawas fungsional berada dalam dimensi administrasi. Hal ini berarti, tugas pengawasan oleh DPRD lebih menekankan pada segi hubungan antara penggunaan kekuasaan oleh eksekutif dengan kondisi kehidupan rakyat di daerah. Maksudnya, apakah rakyat benar-benar telah memperoleh pelayanan dan perlindungan secara semestinya? Apakah kegiatan-kegiatan yang dilakukan Pemerintah Daerah benar-benar menjadikan meningkatnya kesejahteraan rakyat? Apakah penggunaan anggaran yang telah

⁴⁸ *Ibid*

dialokasikan tidak disalahgunakan untuk hal-hal yang merugikan rakyat dan negara? Apakah pungutan-pungutan yang diambil dari rakyat telah dibukukan secara benar dan didayagunakan secara optimal bagi kesejahteraan rakyat? Apakah kebijakan yang dikeluarkan pemerintah tidak merugikan rakyat? Apakah dengan hutang kepada negara lain lebih banyak memberi manfaat ketimbang ruginya? Dan sebagainya. Jika ternyata dari hasil pengawasan diperoleh indikasi adanya kecenderungan yang negatif atau merugikan kepentingan rakyat dan negara, DPRD berwenang menanyakan dan menyatakan keberatannya kepada Pemerintah Daerah. DPRD boleh meminta Kepala Daerah untuk menunda atau bahkan mencabut kebijakannya jika benar-benar merugikan rakyat banyak. Bahkan jika berkategori pelanggaran terhadap hukum, DPRD sewaktu-waktu dapat menindaklanjuti dengan meminta pertanggungjawaban Kepala Daerah.

Demikian pula, jika DPRD memperoleh data dan informasi dari masyarakat mengenai adanya indikasi penyimpangan yang dilakukan oleh aparat Pemda dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, ia dapat memanggil Kepala Instansi yang bersangkutan untuk dimintai keterangan. Dan jika hasil penyelidikan yang dilakukan ternyata mendukung indikasi itu, DPRD dapat meminta Kepala Daerah untuk menindak pejabat yang bersangkutan, serta menyerahkan kepada kepolisian atau kejaksaan untuk melakukan penyidikan.

Tetapi, satu hal yang tidak boleh dilakukan oleh DPRD adalah melaksanakan pengawasan seperti yang dilakukan oleh aparat pengawas

fungsional. Anggota DPRD tidak boleh memeriksa administrasi keuangan (baik rutin maupun pembangunan) secara langsung seperti layaknya pemeriksa dari Inspektorat Daerah, BEPEKA, atau BPKP. Jika DPRD ingin menindaklanjuti suatu kasus penyimpangan hasil temuan aparat pengawas fungsional, maka data yang digunakan adalah Berita Acara Pemeriksaan yang diserahkan oleh Pimpinan Instansi pengawas fungsional dan data hasil investigasi dari berbagai sumber lainnya.⁴⁹

Penegasan mengenai pengertian dan ruang lingkup tugas pengawasan yang dilakukan DPRD diperlukan untuk mengantisipasi kemungkinan terjadinya kekeliruan dalam penerapan di masa-masa mendatang. Sebab, gejala seperti itu sudah tampak di beberapa daerah, sehingga menimbulkan ketegangan dalam hubungan antara Pemerintah Daerah dan DPRD.

F. Konsep Kewenangan dan Pelimpahan Kewenangan

1. Konsep Kewenangan

Konsep tentang kewenangan tidak dapat dilepaskan dari konsep kekuasaan, karena kewenangan timbul dari kekuasaan yang sah menurut teori kekuasaan Weber. Kekuasaan dalam birokrasi pemerintah selama ini dipergunakan sangat sentralistik dan eksekutif. Dalam hirarki versi Weber, ditemukan korelasi yang positif antara tingkatan hierarki jabatan dalam birokrasi dengan kekuasaan (*power*). Semakin tinggi *layer* atau lapis hierarki jabatan seseorang dalam birokrasi maka semakin besar

⁴⁹ *Ibid*, hlm. 48

kekuasaannya, dan semakin rendah lapis hierarkinya semakin tidak berdaya (*powerless*). Korelasi ini menunjukkan bahwa penggunaan kekuasaan pada hierarki atas sangat tidak imbang dengan penggunaan kekuasaan tingkat bawah. Dengan kata lain sentralisasi kekuasaan yang berada di tingkat hierarki atas semakin memperlemah posisi pejabat di hierarki bawah dan tidak memberdayakan rakyat yang berada di luar hierarki.⁵⁰

Berangkat dari konsep hierarki dan kekuasaan tersebut, maka perlu adanya transfer kewenangan ke level bawah guna menghindari penumpukan kekuasaan dan kewenangan di level atas. Wewenang atau kewenangan adalah padanan kata *authority*, yaitu "*the power or right delegated or given; the power to judge, act or command*". *Authority* (otoritas) dapat dirumuskan sebagai suatu tipe khusus dari kekuasaan yang secara asli melekat pada jabatan yang diduduki oleh pemimpin. Otoritas adalah kekuasaan yang disahkan (*legitimazed*) oleh suatu peranan formal seseorang dalam suatu organisasi.⁵¹ Sedangkan dalam Ensiklopedi Administrasi (1977), wewenang didefinisikan sebagai hak seorang pejabat untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas serta tanggung jawabnya dapat dilaksanakan dengan baik Weber mengemukakan ada tiga macam tipe ideal wewenang, pertama, wewenang tradisional, kedua,

⁵⁰ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003), hlm. 79

⁵¹ Miftah Thoha, *Perilaku Organisasi; Konsep Dasar dan Aplikasinya*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004), hlm. 16

kharismatik, dan ketiga, legal rasional. Yang terakhir inilah yang menjadi basis wewenang pemerintahan.⁵²

2. Pelimpahan Kewenangan

Konsep pendelegasian atau pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*) dapat dilihat dari beberapa aspek, yakni aspek tugas, aspek tanggung jawab dan aspek wewenang. Pada prinsipnya, pendelegasian atau pelimpahan sama dengan penyerahan, jadi pendelegasian atau pelimpahan wewenang berarti penyerahan sebagian hak untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas dan tanggung jawabnya dapat dilaksanakan dengan baik dari pejabat satu kepada pejabat yang lain.

Menurut Hodge dan Anthony,⁵³ menyebutkan pendelegasian dapat diartikan sebagai “*the passing of duties (responsibility and authority) from a superior to subordinate*”. Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa bentuk pendelegasian kewenangan adalah pemberian tugas dan pemberian hak berupa tanggung jawab dan kewenangan. Sedangkan menurut Sutarto⁵⁴ dengan tegas mengatakan bahwa pelimpahan wewenang itu bukan penyerahan hak dari atasan kepada bawahan, melainkan penyerahan hak dari pejabat kepada pejabat.

Bentuk pendelegasian wewenang dapat dilakukan oleh pejabat yang berkedudukan lebih tinggi (*Superior*) kepada pejabat yang

⁵² Taliziduhu Ndraha, *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*, (Jakarta: PT Rineka Cipta, 2003), hlm. 92

⁵³ Hodge, B.J, Anthony, William P, *Organization Theory*, (Massachusetts, USA: Allyn and Bacon, Inc., 1988), hlm. 125

⁵⁴ Sutarto, *Dasar-Dasar Organisasi*, (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2000), hlm. 67

berkedudukan lebih bawah (*subordinate*) atau pejabat atasan kepada pejabat bawahan, disamping itu pelimpahan wewenang dapat pula dilakukan diantara pejabat yang berkedudukan pada jenjang yang sama atau antara pejabat yang sederajat. Pelimpahan wewenang yang pertama dinamakan pelimpahan wewenang menegak atau vertikal, sedang pelimpahan wewenang yang kedua dinamakan pelimpahan wewenang mendatar atau horizontal.

Dilihat dari sumbernya, kewenangan dapat dibedakan menjadi dua macam,⁵⁵ yaitu:

1. Kewenangan atributif adalah kewenangan yang melekat dan diberikan kepada suatu institusi atau pejabat berdasarkan peraturan perundang-undangan;
2. Kewenangan delegatif adalah kewenangan yang berasal dari pendelegasian kewenangan dari institusi atau pejabat yang lebih tinggi tingkatannya.

Setiap pejabat yang disertai tugas melekat suatu tanggung jawab agar tugas yang diberikan itu dapat dilaksanakan dengan baik. Tanggung jawab adalah keharusan pada seseorang pejabat untuk melaksanakan secara selayaknya segala sesuatu yang telah dibebankan kepadanya. Tanggung jawab hanya dapat dipenuhi apabila pejabat yang bersangkutan disertai dengan wewenang tertentu dalam bidang tugasnya. Dengan tiadanya kekuasaan itu, tanggung jawab tidak dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Jadi ada korelasi antara tugas, tanggung jawab dan wewenang, seperti yang ditegaskan oleh Hodge dan Anthony⁵⁶ bahwa:

⁵⁵ Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, (Bandung: Fokus Media, 2003), hlm. 21

⁵⁶ Hodge, B.J, Anthony, William P, *Loc. Cit*

“The essence of authority is rights. These rights are determined (ideally, at least) by obligation. The obligations (responsibility) should determine the nature of the right, and so they should be equal or in balance”.

Pendelegasian kewenangan dalam arti yang lebih luas disampaikan Wasistiono,⁵⁷ yakni pendelegasian kewenangan adalah pelimpahan kewenangan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang diberikan dari pihak atasan kepada bawahan dengan ketentuan:

1. Kewenangan tersebut tidak beralih menjadi kewenangan dari penerima delegasi;
2. Penerima delegasi wajib bertanggung jawab kepada pemberi delegasi;
3. Pembiayaan untuk melaksanakan wewenang tersebut berasal dari pemberi delegasi kewenangan.

Dalam konteks desentralisasi, terdapat pelimpahan kewenangan oleh pemerintah pusat atau pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan daerah atau pemerintahan yang lebih rendah. Namun demikian untuk efektifitas pelimpahan kewenangan itu ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam melakukan pelimpahan wewenang:

1. Batas wewenang, setiap pejabat yang akan melimpahkan wewenangnya kepada pejabat lain harus mengetahui dengan jelas terlebih dahulu apa saja wewenang yang dimilikinya, sebab hanya wewenangnya sendirilah yang dapat dilimpahkan kepada orang lain.
2. Tanggung jawab, dalam pelimpahan wewenang tanggung jawab dipikul bersama antara pejabat yang melimpahkan wewenang dan pejabat yang menerima wewenang. Bagi pejabat atasan yang melimpahkan wewenang dapat diikuti pendapat Beishline, yaitu: “walaupun sumber yang lebih tinggi itu mendelegasikan kekuasaan kepada eselon yang lebih rendah, hal itu tidak membebaskan eselon yang lebih tinggi dari tanggungjawab-tanggungjawab”.
3. Antara tugas, tanggungjawab dan wewenang harus seimbang
4. Kemauan memperhatikan pendapat dari pejabat yang menerima pelimpahan

⁵⁷ Wasistiono, *Loc. Cit*

5. Mempercayai pejabat yang disertai wewenang
6. Membimbing pejabat yang disertai wewenang
7. Melakukan pengontrolan
8. Pelimpahan wewenang akan berhasil baik apabila dipenuhi pula syarat-syarat bahwa tugasnya jelas, ada pejabat yang memang bersedia melimpahkan wewenangnya, dan ada pejabat yang memang mampu menerima wewenang.⁵⁸

Secara manajerial, upaya dalam menunjang keberhasilan pendelegasian kewenangan dikemukakan Koontz, O'Donnel dan Weihrich (1980:425-428) yang dikutip Wasistiono⁵⁹ meliputi 7 prinsip, yaitu:

1. *Principle of delegation by results expected;*
2. *Principle of functional definition;*
3. *Scalar principle;*
4. *Authority level principle;*
5. *Principle of unity command;*
6. *Principle of absoluteness of responsibility;*
7. *Principle of parity of authority and responsibility.*

Memperhatikan prakondisi dan pedoman dalam melaksanakan pendelegasian kewenangan, dapat diharapkan manfaat dari pelimpahan kewenangan antara lain:

1. Dengan pelimpahan wewenang pimpinan dapat melakukan tugas yang pokok-pokok saja
2. Dapat mempercepat proses pembuatan keputusan, karena tidak perlu selalu memintakan putusan dari pihak atasannya
3. Tiap pekerjaan dapat diselesaikan pada jenjang yang tepat
4. inisiatif dan rasa tanggungjawab dapat diperbesar
5. Pelayanan kepada masyarakat akan terus berjalan, demikian pula pelaksanaan pekerjaan intern
6. latihan bagi pejabat untuk apabila kelak menduduki jabatan yang lebih tinggi.⁶⁰

⁵⁸ Sutarto, *Loc. Cit*

⁵⁹ Wasistiono, *Loc. Cit*

⁶⁰ Sutarto, *Loc. Cit*

Mengenai keuntungan lainnya dapat disimak apa yang disampaikan Gary A. Yukl⁶¹ bahwa pendelegasian mempunyai keuntungan potensial lainnya seperti:

1. Perbaiki kualitas keputusan
2. Komitmen yang lebih besar dari bawahan untuk melaksanakan keputusan secara efektif
3. Alat untuk manajemen waktu bagi seorang manajer yang dibebani tanggung jawab berlebihan
4. Pendelegasian adalah sebuah bentuk pengkayaan tugas (*job enrichment*) yang kemungkinan akan membuat pekerjaan seorang bawahan menjadi lebih menarik, menantang, dan lebih berarti

Dalam tataran praktis penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, masalah pendelegasian kewenangan juga telah diatur oleh Menpan melalui Surat Edaran No. SE/26.1/M.PAN/10/2004 tanggal 5 Oktober 2004 perihal Pedoman Umum Tata Laksana Administrasi Pemerintahan, yakni, pertama, Kewenangan pemerintah untuk melakukan pengaturan dan pengurusan, kedua, pendelegasian kewenangan administrasi pemerintahan. Melalui pendelegasian wewenang (desentralisasi) maka birokrasi akan lebih fleksibel, efektif, inovatif dan menumbuhkan motivasi kerja daripada yang tersentralisasi.⁶² Dengan demikian, pemberian wewenang yang lebih besar kepada birokrat-birokrat di strata yang lebih rendah dari pemimpin puncak (*strategic apex*) khususnya birokrat pelaksana (*operation core*) perlu segera direalisasikan. Karena birokrat-birokrat di bawah pemimpin puncak khususnya birokrat pelaksana adalah mereka yang sering berhubungan dengan masyarakat yang meminta pelayanan publik.

⁶¹ Gary A Yukl, *Kepemimpinan Dalam Organisasi*, (Jakarta: Prenhallindo, 1998), hlm. 9

⁶² David Osborne and Gaebler, *Reinventing Government: How the Enterpreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, (Jakarta: PT. Pustaka Binaman Pressindo, 1992), hlm. 73

Mereka yang dapat merasakan langsung kebutuhan masyarakat secara jelas dan mereka yang langsung berkaitan dengan kepuasan masyarakat akan pelayanan publik yang diberikan.

BAB III
PEMBAGIAN TUGAS DAN WEWENANG WALIKOTA DAN WAKIL
WALIKOTA DALAM PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH
DI KOTA YOGYAKARTA

A. Pembagian Tugas dan Wewenang antara Walikota dengan Wakil Walikota di Kota Yogyakarta

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

kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara, menindak kelompok atau organisasi, yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya; moneter misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya; yustisi misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang, Peraturan Pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional dan lain sebagainya; dan agama, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya; dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah.¹

Di samping itu terdapat bagian, urusan pemerintah yang bersifat *concurrent* artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan, bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah. Dengan demikian setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, ada bagian urusan yang diserahkan kepada Provinsi, dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota.

¹ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, point 3

Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang concurrent secara proporsional antara Pemerintah, Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota maka disusunlah kriteria yang meliputi: eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan. Urusan yang menjadi kewenangan daerah, meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar; sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.

Kriteria eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan Pemerintah.

Kriteria akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.

Kriteria efisiensi adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil,

dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan. Artinya apabila suatu bagian urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdayaguna dan berhasilguna dilaksanakan oleh daerah Provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota dibandingkan apabila ditangani oleh Pemerintah maka bagian urusan, tersebut diserahkan kepada Daerah Provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota. Sebaliknya -apabila suatu bagian urusan akan lebih berdayaguna dan berhasil guna bila ditangani oleh Pemerintah maka bagian urusan tersebut tetap ditangani oleh Pemerintah. Untuk itu pembagian bagian urusan harus disesuaikan dengan memperhatikan ruang lingkup wilayah beroperasinya bagian urusan pemerintahan tersebut. Ukuran dayaguna dan hasilguna tersebut dilihat dari besarnya manfaat yang dirasakan oleh masyarakat dan besar kecilnya risiko yang harus dihadapi.²

Sedangkan yang dimaksud dengan keserasian hubungan yakni bahwa pengelolaan bagian urusan pemerintah yang dikerjakan oleh tingkat pemerintahan yang berbeda, bersifat saling berhubungan (inter-koneksi), saling tergantung (inter-dependensi), dan saling mendukung sebagai satu kesatuan sistem dengan memperhatikan cakupan kemanfaatan, Pembagian urusan pemerintahan sebagaimana tersebut di atas ditempuh melalui mekanisme penyerahan dan atau pengakuan atas usul Daerah terhadap bagian urusan-urusan pemerintah yang akan diatur dan diurusnya. Berdasarkan usulan tersebut Pemerintah melakukan verifikasi terlebih dahulu sebelum

² *Ibid*

memberikan pengakuan atas bagian urusan-urusan yang akan dilaksanakan oleh Daerah. Terhadap bagian urusan yang saat ini masih menjadi kewenangan Pusat dengan kriteria tersebut dapat dikerahkan kepada Daerah. Tugas pembantuan pada dasarnya merupakan keikutsertaan Daerah atau Desa termasuk masyarakatnya atas penugasan atau kuasa dari Pemerintah atau pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah di bidang tertentu.³

Berdasarkan ketentuan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa:

- (1) Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah.
- (2) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota.
- (3) Kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah.
- (4) Wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) untuk provinsi disebut wakil Gubernur untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota.
- (5) Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dan ayat (3) dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan

Menurut ketentuan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang:

1. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
2. mengajukan rancangan Perda;
3. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
4. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas/ditetapkan bersama;
5. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;

³ *Ibid*

6. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
7. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kota Yogyakarta sebagai daerah otonom mempunyai kewenangan yang mencakup seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain yang 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 standarisasi nasional.

Adapun kewenangan yang wajib dilaksanakan di bidang pemerintahan daerah adalah:

1. Pekerjaan umum;
2. Kesehatan;
3. Pendidikan dan kebudayaan;
4. Pertanian, perhubungan;
5. Industri dan perdagangan;
6. Penanaman modal;
7. Lingkungan hidup;
8. Pertanahan, koperasi; dan
9. Tenaga kerja.

Dengan adanya kewenangan daerah tersebut, maka akan menjadi tanggung jawab Walikota sebagai Kepala Daerah untuk melaksanakan kewajibannya sebagai kepala eksekutif. Di sisi lain Walikota selaku Kepala Daerah secara nyata dan tegas mempunyai suatu kewajiban yang diatur dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa:

- (1) Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 dan Pasal 26, kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban:
 - a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
 - b. meningkatkan kesejahteraan rakyat;
 - c. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
 - d. melaksanakan kehidupan demokrasi;
 - e. menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
 - f. menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
 - g. memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;
 - h. melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
 - i. melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;
 - j. menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;
 - k. menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.
- (2) Selain mempunyai kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan, penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.
- (3) Laporan, penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada, Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun
- (4) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) digunakan Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah

dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

- (5) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Selain kewajiban sebagaimana tersebut di atas, Kepala Daerah wajib menyampaikan laporan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Presiden dan mempunyai kewajiban pula untuk menyampaikan pertanggungjawaban kepada DPRD pada setiap akhir anggaran, maupun hal-hal tertentu atas permintaan DPRD.

Di samping kewajiban dimaksud, Walikota juga mempunyai kewajiban untuk melaksanakan kewenangan daerah yakni untuk melakukan pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan dan kesejahteraan pegawai, serta pendidikan dan pelatihan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Begitu luasnya kewenangan Walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka pendelegasian tugas dari Walikota kepada Wakil Walikota sangat diperlukan. Sehubungan hal tersebut Pemerintah Kota Yogyakarta telah menetapkan Keputusan Walikota Nomor 56 Tahun 2001 tentang Tugas Wakil Walikota dan Pendelegasian Sebagian Tugas dan Wewenang Walikota Kepada Wakil Walikota Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang telah disempurnakan dengan Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 75 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Keputusan Walikota Nomor 56 Tahun 2001 tentang Tugas Wakil Walikota dan

Pendelegasian Sebagian Tugas dan Wewenang Walikota Kepada Wakil Walikota Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan.

Keputusan Walikota ini dilatarbelakangi bahwa beban tugas dan rentang kendali serta dalam rangka meningkatkan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilakukan Walikota selaku Kepala Daerah, perlu adanya pendelegasian sebagian tugas dan wewenang Walikota kepada Wakil Walikota.

Menurut ketentuan Pasal 26 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa:

- (1) Wakil kepala daerah mempunyai tugas:
 - a. membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
 - b. membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup;
 - c. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;
 - d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;
 - e. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah;
 - f. melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan
 - g. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah.
- (3) Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya

Berdasarkan ketentuan Pasal 26 ayat (1) huruf a tersebut di atas secara umum Wakil Walikota mempunyai tugas untuk membantu Walikota dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Selain hal tersebut, Wakil Walikota juga bertugas membantu Walikota dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup.

Untuk tugas-tugas lain yang harus dilaksanakan oleh Wakil Walikota adalah atas dasar tugas-tugas yang diberikan oleh Walikota. Berdasarkan ketentuan Pasal 3 Keputusan Walikota Nomor 56 Tahun 2001 tentang Tugas Wakil Walikota dan Pendelegasian Sebagian Tugas dan Wewenang Walikota Kepada Wakil Walikota Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, yang menyatakan bahwa Walikota mendelegasikan sebagian tugasnya kepada Wakil Walikota untuk pelaksanaan:

1. Mengkoordinasikan dan membina penyelenggaraan sebagian urusan umum Pemerintah dan Otonomi Daerah;
2. Mengkoordinasikan dan membina penyelenggaraan administrasi Pemerintahan Kecamatan dan Kelurahan;
3. Mengkoordinasikan, membina dan pelaksanaan ketentraman dan ketertiban;
4. Mengkoordinasikan dan membina penyelenggaraan sebagian urusan di bidang hukum;

5. Mengkoordinasikan dan membina penyelenggaraan sebagian urusan di bidang kepegawaian;
6. Mengkoordinasikan, pengawasan dan penanggulangan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) di Lingkungan Aparat Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta;
7. Mengkoordinasikan dan membina penyelenggaraan sebagian urusan di bidang pendidikan;
8. Mengkoordinasikan dan membina penyelenggaraan sebagian urusan di bidang lingkungan hidup, kebersihan, keindahan dan pemakaman;
9. Mengkoordinasikan dan membina sebagian urusan di bidang sosial, pembinaan mental spiritual dan penanggulangan bencana alam;
10. Mengkoordinasikan dan membina penyelenggaraan sebagian urusan di bidang kesehatan;
11. Mengkoordinasikan dan membina penyelenggaraan sebagian urusan di bidang transmigrasi dan tenaga kerja;
12. Mengkoordinasikan dan membina penyelenggaraan sebagian urusan di bidang perhubungan;
13. Mengkoordinasikan dan membina penyelenggaraan sebagian urusan di bidang pertanian.

Menurut ketentuan Pasal 4 Keputusan Walikota Nomor 56 Tahun 2001 tentang Tugas Wakil Walikota dan Pendelegasian Sebagian Tugas dan Wewenang Walikota Kepada Wakil Walikota Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, dinyatakan bahwa dengan mengingat sebagian tugas yang

dilimpahkan sebagaimana tersebut pada Pasal 3, Walikota mendelegasikan sebagian wewenang kepada Wakil Walikota sebagai berikut:

1. Bidang Pemerintahan dan Otonomi Daerah, yaitu:
 - a. Menandatangani surat-surat atas nama Walikota sebagai tindak lanjut disposisi Walikota;
 - b. Menandatangani Surat Perintah Tugas dan Surat Perjalanan Dinas bagi Pejabat Struktural Eselon II b dan III yang menjabat kepala instansi;
 - c. Mengkoordinasikan evaluasi pelaksanaan Otonomi Daerah;
 - d. Mengkoordinasikan penyusunan laporan akuntabilitas dan kinerja Aparatur Daerah;
 - e. Mengkoordinasikan pemberdayaan aparatur kecamatan dan kelurahan;
 - f. Mengkoordinasikan evaluasi pelaksanaan pelimpahan sebagian kewenangan daerah kepada Kecamatan;
 - g. Mengkoordinasikan pengawasan dan pengendalian pengadministrasian asset-asset Pemerintah Daerah.
2. Bidang Ketentraman dan Ketertiban, yaitu:
 - a. Mengkoordinasikan pelaksanaan ketentraman dan ketertiban;
 - b. Mengkoordinasikan bimbingan perlindungan masyarakat dan sumber daya perlindungan masyarakat;
 - c. Mengkoordinasikan pembinaan Satuan Polisi Pamong Praja dan Penyidik Pegawai Negeri Sipil;
 - d. Mengkoordinasikan pengawasan dan pengendalian usaha kepariwisataan;

- e. Mengkoordinasikan pengawasan dan pengendalian peredaran film, VCD dan usaha play station serta permainan ketangkasan yang sejenisnya;
 - f. Mengkoordinasikan pengamanan perkantoran Pemerintah Daerah Kota Yogyakarta;
 - g. Mengkoordinasikan pembinaan penanggulangan bahaya kebakaran.
3. Bidang Hukum, yaitu:
- a. Menandatangani Keputusan Walikota yang berkaitan dengan pembentukan panitia, tim dan kelompok kerja yang kewenangannya telah dilimpahkan;
 - b. Menandatangani Keputusan Walikota tentang penempatan Rumah Dinas Jabatan bagi Pejabat yang ditunjuk oleh Walikota;
 - c. Menandatangani Keputusan Walikota yang berkaitan dengan penghapusan inventaris kantor yang rusak berat, tidak termasuk inventaris tanah, bangunan dan kendaraan dinas bermotor;
 - d. Mengkoordinasikan pengkajian, penyusunan dan evaluasi produk hukum daerah;
 - e. Mengkoordinasikan penanganan sengketa hukum dan penegakan produk hukum daerah;
 - f. Mengkoordinasikan kerjasama hukum dan sosialisasi produk hukum daerah;
 - g. Mengkoordinasikan pemecahan permasalahan hukum sebagai bahan pengambilan Keputusan Walikota;

- h. Menandatangani Keputusan Walikota yang berkaitan dengan penunjukkan atasan langsung, Bendaharawan rutin, Bendaharawan gaji, pembuat daftar gaji, Bendaharawan barang dan pengurus barang;
 - i. Menandatangani Keputusan Walikota tentang pemberian tunjangan kepada Bendaharawan rutin, pembuat daftar gaji, Bendaharawan barang dan pengurus barang.
4. Bidang Kepegawaian, yaitu:
- a. Menandatangani Keputusan Walikota mengenai penyesuaian ijazah, kenaikan pangkat pilihan dipercepat, kenaikan pangkat lain-lain bagi pegawai golongan I s/d IIIa serta menandatangani usulan tambahan masa kerja bagi pegawai golongan I dan II;
 - b. Menandatangani Keputusan Walikota tentang Pemberian Persiapan Pensiun (MPP) bagi Pegawai Negeri Sipil Daerah untuk Golongan I dan II;
 - c. Mengkoordinasikan pemberian sanksi/hukuman disiplin kepegawaian yang berkategori ringan;
 - d. Mengevaluasi pelaksanaan tugas dan kinerja Baperjakat.
5. Bidang Lingkungan Hidup, Kebersihan, Keindahan dan Pemakaman, yaitu:
- a. Mengkoordinasikan pemanfaatan, pengendalian dan evaluasi pengelolaan lingkungan hidup;
 - b. Mengkoordinasikan pengembangan sumber daya manusia pengelola lingkungan hidup dan fasilitasi peran serta masyarakat di bidang lingkungan hidup;

- c. Mengkoordinasikan penerapan peraturan lingkungan hidup;
 - d. Mengkoordinasikan pengendalian dan pengawasan usaha pertambangan dan perdagangan bahan-bahan bakar minyak;
 - e. Mengkoordinasikan pemanfaatan dan pengendalian pelayanan pemakaman umum, kebersihan dan taman kota;
 - f. Mengkoordinasikan pengawasan dan pengendalian pembersihan sampah dan air limbah.
6. Bidang Sosial, yaitu:
- a. Mengkoordinasikan upaya penanggulangan dan penanganan terhadap penyalahgunaan narkoba dan psikotropika serta penyandang masalah sosial;
 - b. Mengkoordinasikan pengawasan dan evaluasi upaya peningkatan kesejahteraan sosial;
 - c. Mengkoordinasikan fasilitasi, advokasi serta edukasi program Keluarga Berencana dan Keluarga Sejahtera;
 - d. Mengkoordinasikan penanganan korban bencana alam dan musibah lainnya;
 - e. Mengkoordinasikan pembinaan mental spiritual;
 - f. Mengkoordinasikan pembinaan, pengawasan dan pengendalian terhadap penghayat kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa.
7. Bidang Kesehatan, yaitu:
- a. Mengkoordinasikan penanganan masalah kesehatan;
 - b. Mengkoordinasikan pencegahan dan penanggulangan penyakit serta pelaksanaan survailan epidemiologi;

- c. Mengkoordinasikan pengawasan perizinan pengelolaan/usaha prasarana kesehatan umum dan praktek tenaga kesehatan;
 - d. Mengkoordinasikan pembinaan dan fasilitasi promosi kesehatan, kewaspadaan pangan dan gizi serta jaminan kesehatan masyarakat;
 - e. Mengkoordinasikan pengendalian dan pengawasan bidang farmasi, makanan dan minuman.
8. Bidang Transmigrasi dan Tenaga Kerja, yaitu:
- a. Mengkoordinasikan pembinaan dan fasilitasi pelaksanaan transmigrasi;
 - b. Mengkoordinasikan pengawasan ketenagakerjaan dan penyelesaian sengketa ketenagakerjaan;
 - c. Mengkoordinasikan pengawasan dan pengendalian usaha penyelenggara tenaga kerja lokal dan asing;
 - d. Mengkoordinasikan pengawasan dan pengendalian tenaga kerja asing;
 - e. Mengkoordinasikan pengawasan operasional Lembaga Pelatihan Kerja Asing dan pemagangan ke luar negeri;
 - f. Mengkoordinasikan pengawasan pelaksanaan upah minimum dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan ketenagakerjaan;
 - g. Mengkoordinasikan pengawasan dan pengendalian usaha peningkatan ketrampilan kerja.
9. Bidang Pendidikan, yaitu:
- a. Mengkoordinasikan pengawasan dan pengendalian penyelenggaraan program Kelompok Belajar Paket A, B dan C serta Ujian Persamaan;

- b. Mengkoordinasikan pengawasan dan pengendalian penyelenggaraan pendidikan anak dini usia, kelompok bermain/play group dan tempat penitipan anak;
- c. Mengkoordinasikan pengawasan dan pengendalian penyelenggaraan program pusat kegiatan belajar masyarakat;
- d. Mengkoordinasikan pengawasan dan pengendalian perizinan dan kegiatan Lembaga Pendidikan Ketrampilan Kursus;
- e. Mengkoordinasikan pembinaan dan pengawasan tenaga pendidikan.

10. Bidang Perhubungan, yaitu:

- a. Mengkoordinasikan pengawasan dan pengendalian usaha angkutan, sekolah mengemudi dan perbengkelan;
- b. Mengkoordinasikan pengawasan dan pengendalian pengelolaan terminal dan perparkiran;
- c. Mengkoordinasikan pengawasan dan pengendalian izin angkutan, izin trayek, pengujian kendaraan bermotor dan kelengkapan kendaraan;
- d. Mengkoordinasikan pengawasan dan pengendalian usaha jasa paket dan telekomunikasi;
- e. Mengkoordinasikan pengawasan dan penertiban penggunaan trotoar.

11. Bidang Pengawasan dan Penanggulangan KKN, yaitu:

- a. Mengkoordinasikan penyusunan tanggapan hasil Pemeriksaan Aparat Pengawasan Fungsional Pemerintah (APFP) yang dilakukan oleh Badan Pengawasan Keuangan (BPK), Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Inspektorat Jenderal Departemen Dalam

Negeri dan Badan Pengawas Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta;

- b. Mengkoordinasikan laporan hasil pemeriksaan Khusus (non regular) dari instansi yang menangani bidang pengawasan fungsional yang akan ditandatangani Walikota;
- c. Mengkoordinasikan penanggulangan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme dan gerakan disiplin terhadap aparatur;
- d. Mengkoordinasikan penyusunan Program Peningkatan Pelaksanaan Pengawasan Melekat dan Laporan Realisasi Program Peningkatan Pelaksanaan Pengawasan Melekat dari Perangkat Daerah.

12. Bidang Pertanian, yaitu:

Mengkoordinasikan pengendalian dan pengawasan produk pertanian dan bahan asal hewan.

B. Konsep yang Ideal Dalam Pembagian Tugas dan Wewenang Antara Walikota dan Wakil Walikota Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah

Sebagai Wakil Walikota dengan tugas pokok yang diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta Keputusan Walikota Nomor 51 Tahun 2001 dan telah disempurnakan dengan Keputusan Walikota Nomor 45 Tahun 2002, merupakan tugas berat yang harus dilaksanakan oleh Wakil Walikota, namun demikian sebagai Wakil

Walikota memandang sebagai amanat yang harus dilakukan dengan penuh tanggung jawab, ikhlas dan tanpa pamrih, yang dilaksanakan dalam proses.

Sehubungan dengan pelaksanaan tugas tersebut adalah amanah, maka merupakan totalitas, sehingga sebagai Wakil Walikota harus bisa mengabdikan diri dalam pelaksanaan tugas itu secara utuh, ikhlas dan bertanggung jawab, serta kesungguhan untuk melaksanakan tugas secara serius dalam membangun Yogyakarta secara integritet dan dilaksanakan oleh semua pihak baik itu Pemerintah Kota dalam hal ini terdiri dari Walikota beserta perangkat daerah otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah yang telah dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah, kemudian pelaku ekonomi dan masyarakat luas, sehingga partisipasi ketiga elemen tersebut ikut bertanggung jawab baik dalam perencanaan, pelaksanaan dan evaluasinya.

Sebelum mengimplementasikan tugas dan wewenangnya sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 56 Tahun 2001 tentang Tugas Wakil Walikota dan Pendelegasian Sebagian Tugas dan Wewenang Walikota Kepada Wakil Walikota Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, maka sebagai Wakil Walikota mempunyai komitmen moral yakni sebagai berikut:

1. Merombak pola birokrasi yang ada yaitu dari pola sebagai penguasa menjadi pelayanan dan dari berkuasa menjadi pelaksana yang melibatkan masyarakat harus dikembangkan oleh Badan Kepegawaian Daerah Kota

Yogyakarta yang diharapkan dan mampu membentuk sosok PNS Kota yang baik

2. Menegakkan pemerintahan yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang dapat diraih melalui partisipasi seluruh elemen masyarakat dalam merumuskan kebijakan
3. Penerapan hukuman kepada para pejabat sesuai dengan kesalahannya
4. Penegakan hukum dan kepastuan hukum yang tumbuh dan berkembang dlaam kehidupan masyarakat luas
5. Menegakkan kehidupan ekonomi rakyat kecil melalui konteks kehidupan kota yang berpredikat sebagai kota pendidikan dan pariwisata yang berbudaya dengan memanfaatkan peluberan aktifitas yang diakibatkan oleh kegiatan di sektor pendidikan dan wisata ini
6. Melakukan tugas dengan ikhlas sehingga tugas berat itu menjadi ringan.

Dengan diterapkannya Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 56 Tahun 2001 tentang Tugas Wakil Walikota dan Pendelegasian Sebagian Tugas dan Wewenang Walikota Kepada Wakil Walikota Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan yang disempurnakan dengan Keputusan Walikota Nomor 75 Tahun 2002, tentunya sudah secara jelas apa yang menjadi tugas dan kewenangan Walikota yang didelegasikan kepada Wakil Walikota. Secara garis besar tugas yang didelegasikan oleh Walikota kepada Wakil Walikota adalah berkaitan dengan pelaksanaan koordinasi di bidang pemerintahan yang mencakup bidang pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

Namun demikian apabila dicermati ternyata masih ada bidang pemerintahan yang seharusnya ditugaskan kepada Wakil Walikota tetapi tidak secara tertulis tugas itu didelegasikan seperti bidang pertanahan. Untuk bidang pertanahan ini, Pemerintah Kota telah membentuk Dinas Pertanahan yang diberi tugas dan wewenang untuk menyelenggarakan urusan Pemerintah Kota di bidang pertanahan. Dengan dibentuknya Dinas Pertanahan ini sesuai dengan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 24 Tahun 2000, semestinya pelaksanaan koordinasi berada di bawah Wakil Walikota sesuai dengan tugas Wakil Walikota berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Demikian pula halnya dengan penyelenggaraan pemerintahan di bidang pekerjaan umum, dimana Pemerintah Kota melalui Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 25 Tahun 2000 telah membentuk Dinas Tata Kota dan Bangunan serta Dinas Prasarana Kota sebagaimana dibentuk dengan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 26 Tahun 2000. Hal tersebut seyogyanya juga menjadi tugas Wakil Walikota.

Masih terdapat pula tugas pemerintah yang belum didelegasikan kepada Wakil Walikota yakni berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintah di bidang koperasi dan penanaman modal. Dengan adanya beberapa tugas pemerintahan diberbagai bidang yang belum didelegasikan kepada Wakil Walikota oleh Walikota akan menjadikan suatu tugas tersebut kurang mendapat prioritas dalam penanganannya.

Dengan adanya tugas dan kewenangan Walikota dan Wakil Walikota yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 56 Tahun

2001 tentang Tugas Wakil Walikota dan Pendelegasian Sebagian Tugas dan Wewenang Walikota Kepada Wakil Walikota Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan, ternyata masih ada yang tidak didelegasikan yakni bidang pertanahan dan pekerjaan umum sehingga hal ini secara legal akan dapat menghambat dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan di berbagai bidang khususnya di bidang pekerjaan umum dan pertanahan.

Berhasil tidaknya pencapaian tujuan organisasi ikut ditentukan oleh kemampuan Kepala Daerah dalam membimbing, mengarahkan dan mengendalikan kegiatan organisasi ke arah pencapaian tujuan. Demikian pentingnya peranan pemimpin dalam organisasi sehingga dikatakan “kepemimpinan adalah sarana pencapaian tujuan”.⁴

Walaupun tugas Kepala Daerah cukup kompleks dan diwarnai oleh karakteristik organisasi, namun terdapat tugas dan fungsi Kepala Daerah yang sifatnya universal karena selalu dilakukan oleh setiap pemimpin organisasi, yaitu mengambil kebijaksanaan organisasi, menentukan arah dan pelaksanaan kebijakan, menyelesaikan permasalahan yang dihadapi organisasi pemerintah, mengevaluasi tujuan organisasi dengan mengantisipasi perubahan-perubahan kondisi sosial ekonomi masyarakat, mengkoordinasikan unit-unit kerja dan mengambil keputusan.⁵

Kepala Daerah berperan sebagai pamong masyarakat, yang dapat memenuhi harapan masyarakat di bidang ketentraman, ketertiban dan keamanan, agar masyarakat berada dalam suasana dan semangat kekeluargaan

⁴ J. Kaloh, *Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003), hlm. 46

⁵ *Ibid*

guna tercapainya kesejahteraan yang mengandung keadilan sosial, demi utuhnya kesatuan dan persatuan bangsa. Dengan demikian seorang pemimpin pemerintahan termasuk Kepala Daerah perlu memiliki kualitas kepemimpinan yang makin tinggi pula, dan tidak cukup jika hanya mengandalkan intuisi semata.

Untuk mewujudkan tujuan tersebut, tugas dan fungsi Kepala Daerah telah diatur dengan peraturan pelaksanaan, yang apabila diidentifikasi terdapat 2 (dua) kriteria tugas dan kewajiban sebagai berikut:⁶

1. Tugas Administrasi/Manajerial

Tugas administrasi/manajerial adalah tugas yang dilakukan oleh Kepala Daerah dalam merencanakan, mengorganisir, menggerakkan, mengarahkan dan mengendalikan serta mengawasi jalannya organisasi ke arah pencapaian tujuan. Tugas tersebut meliputi : koordinasi atas kegiatan instansi-instansi vertikal dengan Dinas-Dinas/Badan/Kantor Daerah, mengusahakan terus menerus agar semua peraturan perundangan dan Peraturan Daerah dijalankan oleh instansi pemerintahan serta pejabat-pejabat yang ditugaskan untuk itu dan mengambil segala tindakan yang dianggap perlu, serta melaksanakan segala tugas pemerintahan yang diberikan kepadanya. Di samping itu juga mengambil keputusan mengenai masalah yang berbeda-beda di lokasi yang berlainan, dengan kondisi yang beraneka ragam, memberikan penjelasan pada Sidang DPRD, konsultasi dengan pimpinan, komisi-komisi, fraksi dan anggota-anggota DPRD, rapat

⁶ *Ibid*, hlm. 46-48

staf secara periodik/insidentil, rapat koordinasi dan pertemuan konsultatif dengan unsur-unsur pimpinan daerah.

2. Tugas Manajer Publik

Sebagai manajer publik, Kepala Daerah mempunyai tugas menggerakkan partisipasi masyarakat, membimbing dan membina kehidupan masyarakat, sehingga masyarakat ikut serta secara aktif dalam pembangunan. Secara operasional tugas tersebut berbentuk pembinaan ketentraman dan ketertiban di wilayahnya, sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh pemerintah; mewakili daerahnya didalam dan di luar pengadilan, serta menyelenggarakan pemerintahan umum, setiap saat menerima tamu dari berbagai lapisan masyarakat, mengunjungi masyarakat daerah dalam wilayahnya, menjadi penasehat, pembina dan ketua kehormatan dari berbagai organisasi, menampung, menjelaskan masalah pengaduan dan sebagainya dari masyarakat. Di samping itu juga sebagai sesepuh, pamong dan pengayom/pelindung warga masyarakat di daerahnya; menjaga keselarasan dan keseimbangan kepentingan antara seluruh lapisan masyarakat dan golongan di daerahnya.

Adapun kendala-kendala dalam pembagian tugas dan wewenang antara Walikota dan Wakil Walikota dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah adalah masih adanya bidang pemerintahan yang seharusnya menjadi tugas Wakil Walikota belum didelegasikan kepada Wakil Walikota yang tidak secara tertulis tugas tersebut didelegasikan kepada Wakil Walikota seperti bidang pertanahan, pekerjaan umum, koperasi dan penanaman modal. Bidang-bidang tersebut belum didelegasikan kepada Wakil Walikota dengan

Keputusan Walikota mengenai pendelegasian wewenang dalam bidang pemerintahan tersebut.

Sebelum UU No. 32 Tahun 2004, pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah langsung dimonopoli oleh DPRD, yang mengklaim dirinya sebagai pemegang kedaulatan rakyat karena dipilih melalui pemilu. Kedaulatan rakyat “dikebiri” menjadi oligarki segelintir elit, yang kemudian menentukan siapa yang akan menjadi kepala daerah. Kondisi ini bertentangan dengan arti demokrasi yang sesungguhnya. Sebaliknya, Pemilihan kepala daerah secara langsung akan mengakhiri oligarki tersebut, sebab elit politik dan partai politik tidak lagi secara langsung memainkan peran dalam memilih dan menentukan kepala daerah, tetapi rakyatlah yang kemudian menentukan melalui mekanisme pemilihan umum kepala daerah. Sistem pemilihan secara langsung, memperkuat legitimasi seorang kepala daerah, karena ia dipilih secara langsung oleh rakyat sebagai pemegang kedaulatan *Vox Populi vox dey*, sehingga elit politik atau partai politik tidak bisa lagi seenaknya menjatuhkan seorang Presiden, maupun kepala daerah, kecuali ia melakukan tindakan kriminal, dan mengkhianati negara, atau makar.

Pemilihan kepala daerah secara langsung akan menghindarkan kepala daerah dari dominasi DPRD seperti yang terjadi dalam praktek pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999. Dengan dipilih secara langsung, maka kedudukan kepala daerah akan benar-benar sederajat dengan DPRD. Namun kemudian masalah yang harus dipecahkan adalah bagaimana menjaga agar kepala daerah yang mandiri tersebut bisa tetap dikontrol, sehingga tidak berbuat sewenang-

wenang atau mengabaikan kepentingan masyarakat. Disinilah pentingnya fungsi pengawasan oleh DPRD maupun masyarakat melalui media masa maupun lembaga-lembaga kemasyarakatan lainnya.

Beratnya beban kepala daerah bukan saja karena harus berhadapan dengan DPRD yang sangat kuat, tetapi juga karena meningkatnya keberanian masyarakat untuk melakukan kritik dan menuntut hak-haknya kepada Pemerintah Daerah dan kondisi ekonomi sosial masyarakat yang masih rendah. Di tengah keterbatasan kemampuan Pemerintahan Daerah, kepala daerah harus bisa meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat daerahnya, di samping harus tetap menjaga keserasian hubungan dengan pemerintah pusat, dan pemerintah daerah lainnya, sekaligus menumbuhkan kembangkan kehidupan yang demokratis.⁷

Walaupun mengemban tugas yang begitu berat, jabatan kepala daerah selalu diminati oleh banyak calon (yang diusung oleh partai politik, maupun pasangan calon independen), sehingga seolah-olah pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah sekadar permainan spekulatif belaka. Campur tangan (intervensi) pimpinan pusat partai politik dan isu politik uang juga mewarnai pemilihan kepala daerah. Masalah dapat timbul jika rekomendasi pimpinan pusat partai politik berbeda dengan aspirasi jajaran partai politik di daerah. Perbedaan tersebut menimbulkan konflik, bahkan perpecahan di dalam partai politik tersebut. Secara teoritis, intervensi tersebut dapat dibenarkan, jika terjadi kemacetan dalam proses demokrasi. Yang

⁷ *Ibid*, hlm. 51

dimaksud dengan kemacetan demokrasi adalah apabila elite daerah, baik eksekutif/birokrat maupun legislatif/politisi, melakukan konspirasi dengan mengabaikan aspirasi dan kepentingan rakyat daerah untuk kepentingan kelompok elit itu sendiri. Bila hal itu yang terjadi, maka campur tangan pusat, baik pemerintah pusat maupun pimpinan pusat partai politik, bisa dibenarkan dengan argumen untuk melindungi kepentingan rakyat.⁸

Selanjutnya, praktek politik uang banyak terjadi dalam proses Pemilukada dengan segala macam bentuknya, baik sekedar biaya akomodasi, tanda terima kasih, syukuran, sampai yang betul-betul jual beli suara, walaupun hal ini secara hukum masih sulit dibuktikan. Oleh karena itu, jika kepala daerah dan wakil kepala daerah terpilih dalam satu pasangan (paket), setidaknya-tidaknya terdapat tiga pilihan atau alternatif yang berkaitan dengan kewajiban kepala daerah dan tugas wakil kepala daerah, yaitu:

1. Kepala Daerah dan Wakil kepala daerah sebagai satu pasangan (paket)
2. Kepala Daerah dan Wakil kepala daerah masing-masing berjalan sendiri-sendiri.
3. Kepala daerah yang lebih berperan, sedangkan Wakil kepala daerah sebagai pelengkap atau pendamping

Meskipun menimbulkan kontroversi, pencalonan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dalam satu paket pilkada berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004 tidak pernah ada yang melakukan uji materiil ke Mahkamah Konstitusi, sehingga dianggap tidak ada yang secara konstitusional dirugikan. Padahal

⁸ *Ibid*

konflik kewenangan yang berujung pada maraknya pengunduran diri wakil kepala daerah sebelum masa jabatannya berakhir, menunjukkan bahwa harmonisasi antara kepala daerah dan wakilnya memang sulit dijaga.

Secara yuridis bahwa wewenang wakil kepala daerah dapat dikategorikan sebagai berikut:

1. Kewenangan Mutlak, yaitu kewenangan Wakil Kepala Daerah yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan. Pasal 26 Ayat 1c UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa Wakil kepala daerah bertugas memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi Wakil kepala daerah kabupaten/kota.
2. Kewenangan Pemberian, yaitu kewenangan Wakil kepala daerah untuk menjalankan roda pemerintahan yang diperolehnya berdasarkan rekomendasi kepala daerah. Pasal 26 Ayat 1f UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa Wakil kepala daerah bertugas melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah.
3. Kewenangan otomatis, yaitu kewenangan Wakil kepala daerah yang diperoleh secara otomatis, jika kepala daerah tidak berada di tempat, atau tidak dapat melaksanakan kewajiannya sebagai Wakil kepala daerah. Pasal 26 Ayat 3 UU No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.

Kinerja wakil kepala daerah yang dipilih paket atau dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan dianggap tidak optimal membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Ketidakharmisan hubungan antara kepala daerah dan Wakilnya, pasti berdampak pada pemerintahan yang dipimpinnya, sehingga masyarakatlah yang kemudian akan dirugikan. Faktor-faktor Penyebab Ketidakharmisan Hubungan Kepala Daerah dan Wakilnya adalah sebagai berikut:⁹

1. Lemahnya peraturan perundang-undangan mengenai hubungan kerja antara keduanya dan diabaikannya etika politik.
2. Ketidakjelasan kewenangan atau kurangnya peranan Wakil kepala daerah, menyebabkan posisi wakil kepala daerah hanya sebagai ‘ban serep’ atau ‘pemain cadangan’ saja
3. Ketentuan UU No. 12 Tahun 2008 yang mengatur pertanggungjawaban wakil kepala daerah kepada kepala daerah, menjadikan kedudukan keuangan dan protokoler wakil kepala daerah tidak *fair*. Implikasinya, keinginan Wakil kepala daerah untuk menjadi calon kepala daerah pada pilkada berikutnya hanya beberapa saat setelah duduk dalam jabatan. Wakil kepala daerah secara *latent* menjadi pesaing yang tidak sehat bagi kepala daerah. Sebaliknya, ketika Wakil kepala daerah berhalangan tetap, banyak jabatan Wakil kepala daerah tersebut yang tidak diupayakan untuk diisi oleh kepala daerah *incumbent*.

⁹ *Ibid*

4. Konflik saat pengisian jabatan struktural di jajaran pemerintahan. Kepala daerah dan wakilnya, masing-masing berpacu menempatkan orang-orangnya pada pos strategis dan “basah” (instansi yang mendapat alokasi anggaran cukup besar), karena pilkada langsung membutuhkan ongkos politik yang mahal. Tim sukses perlu diakomodir untuk mengumpulkan pundi-pundi rupiah, membayar belanja politik sebelumnya dan menyiapkan belanja politik tahap berikutnya. Kepala daerah dan Wakil kepala daerah bersaing untuk menempatkan mantan tim sukses, famili, orang dekat, dan kaum kerabat di posisi pengambil kebijakan. Tujuannya, menguasai dan mengendalikan semua proyek di instansi tersebut.
5. Latar belakang pribadi, perbedaan ideologi dalam perencanaan pembangunan, dan masalah kepentingan politik menjelang akhir masa jabatan
6. Pengertian yang salah mengenai paket pemerintahan. Calon kepala daerah cenderung memilih Wakil yang juga memiliki pendukung yang banyak untuk meraih suara (*vote getter*).

Pencalonan kepala daerah dan wakilnya secara berpasangan memberikan beban bersama untuk memenangkan pilkada. Padahal saat kemenangan diperoleh, dan pasangan calon tersebut dilantik, hubungan di antara keduanya tidak lagi bersifat kemitraan tetapi sudah menjadi hierarkis. Oleh karena itu, sebaiknya:

1. Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota tidak termasuk jabatan yang dipilih.

2. Pengisian jabatan Wakil kepala daerah bersifat tentatif, sesuai kebutuhan masing-masing daerah, dan diisi melalui mekanisme pengangkatan dari PNS yang memenuhi syarat, sehingga jabatan Wakil Kepala Daerah adalah jabatan karier, bukan jabatan politis.
3. Wakil kepala daerah:
 - a. Diangkat oleh Mendagri. Pengangkatan Wakil Bupati/Wakil Walikota diusulkan oleh KDH melalui Gubernur, dengan mekanisme:
 - 1) Bupati/Walikota mengusulkan maksimal 3 calon Wakil Kepala Daerah kepada Mendagri melalui Gubernur.
 - 2) Kemendagri melakukan Uji kelayakan dan kepatutan terhadap calon Wakil Kepala Daerah yang diusulkan Bupati/Walikota.
 - 3) Mendagri mengeluarkan putusan mengenai Wakil Kepala Daerah yang memenuhi syarat dan ketentuan yang ditentukan dan disampaikan kepada Bupati/Walikota yang bersangkutan, melalui Gubernur, selambat-lambatnya 60 hari setelah pengusulan wakil oleh Bupati/Walikota diterima.
 - 4) Mendagri melantik sendiri Wakil Kepala Daerah yang bersangkutan, atau menunjuk Gubernur untuk melantik Wakil Kepala Daerah yang bersangkutan.
 - b. Diangkat oleh Gubernur. Selain sebagai pimpinan pemerintah daerah, Gubernur juga sebagai Wakil pemerintahan pusat di daerah. Adapun prosedurnya adalah:
 - 1) Kepala daerah mengajukan maksimal 3 calon Wakil Kepala Daerah kepada Gubernur.

- 2) Gubernur mengadakan uji kepatutan dan kelayakan (*fit and proper test*) bagi calon Wakil Kepala Daerah yang di usulkan Kepala Daerah.
 - 3) Gubernur memberikan keputusan mengenai Wakil Kepala Daerah yang memenuhi persyaratan kepada Kepala Daerah berdasarkan uji kepatutan dan kelayakan selambat-lambatnya 60 hari kalender setelah pengusulan Wakil oleh Bupati/Walikota diterima.
 - 4) Gubernur Melantik Wakil kepala daerah terpilih.
- c. Diangkat oleh DPRD. DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat yang mengemban aspirasi rakyat, serta DPRD lebih mengetahui mengenai sikap mental dari masing-masing calon yang diajukan oleh Kepala Daerah untuk mendampingi dalam menjalankan roda pemerintahan sehari-hari. Adapun prosedurnya adalah:
- 1) Kepala daerah mengajukan maksimal 3 calon Wakil Kepala Daerah kepada DPRD.
 - 2) DPRD mengadakan uji kepatutan dan kelayakan (*fit and proper test*) bagi calon Wakil Kepala Daerah yang di usulkan Kepala Daerah.
 - 3) DPRD mengadakan Rapat Paripurna untuk memilih Wakil Kepala Daerah melalui uji kepatutan dan kelayakan selambat-lambatnya 60 hari kalender setelah pengusulan wakil oleh Bupati/Walikota diterima.
 - 4) Dimusyawarahkan dan disepakati bersama antara pimpinan DPRD dengan Kepala Daerah.
 - 5) Gubernur Melantik Wakil Kepala Daerah terpilih.

4. Antisipasi potensi konflik antara kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan cara:
 - a. memperkuat kedudukan Wakil kepala daerah dalam melaksanakan tugas dan kewenangan serta hubungan antara KDH.
 - b. Wakil kepala daerah cukup diangkat dan ditetapkan pemerintah sesuai dengan tingkatan pemerintahan.
 - c. kedudukan Wakil KDH dihilangkan dalam struktur pemimpin daerah. Sesuai dengan Pasal 18 UUD yang tidak mengatur keberadaan wakil kepala daerah.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian serta analisis yang telah diuraikan pada bab-bab terdahulu, berikut disampaikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini, yaitu:

1. Pembagian tugas dan wewenang antara Walikota dengan Wakil Walikota di Kota Yogyakarta mengacu pada ketentuan Pasal 25 sampai Pasal 27 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan juga ketentuan Pasal 3 dan Pasal 4 Keputusan Walikota Nomor 56 Tahun 2001 tentang Tugas Wakil Walikota dan Pendelegasian Sebagian Tugas dan Wewenang Walikota Kepada Wakil Walikota Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan. Berdasarkan ketentuan Pasal 26 ayat (1) huruf a Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, secara umum Wakil Walikota mempunyai tugas untuk membantu Walikota dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Selain hal tersebut, Wakil Walikota juga bertugas membantu Walikota dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup.

2. Kinerja Wakil kepala daerah yang dipilih paket atau dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan dianggap tidak optimal membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah. Ketidakharmonisan hubungan antara kepala daerah dan Wakilnya, pasti berdampak pada pemerintahan yang dipimpinnya, sehingga masyarakatlah yang kemudian akan dirugikan. Faktor-faktor Penyebab Ketidak harmonisan Hubungan kepala daerah dan Wakilnya adalah:
- a. Lemahnya peraturan perundang-undangan mengenai hubungan kerja antara keduanya dan diabaikannya etika politik
 - b. Ketidakjelasan kewenangan atau kurangnya peranan Wakil kepala daerah, menyebabkan posisi wakil kepala daerah hanya sebagai ‘ban serep’ atau ‘pemain cadangan’ saja
 - c. Ketentuan UU No. 12 Tahun 2008 yang mengatur pertanggungjawaban wakil kepala daerah kepada kepala daerah, menjadikan kedudukan keuangan dan protokoler wakil kepala daerah tidak *fair*
 - d. Konflik saat pengisian jabatan struktural di jajaran pemerintahan
 - e. Latar belakang pribadi, perbedaan ideologi dalam perencanaan pembangunan, dan masalah kepentingan politik menjelang akhir masa jabatan.

Sedangkan konsep yang ideal dalam pembagian tugas dan wewenang antara Walikota dan Wakil Walikota dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah adalah dengan merekonstruksi pencalonan kepala daerah

dan wakilnya secara berpasangan yang memberikan beban bersama untuk memenangkan pilkada. Padahal saat kemenangan diperoleh, dan pasangan calon tersebut dilantik, hubungan di antara keduanya tidak lagi bersifat kemitraan tetapi sudah menjadi hierarkis. Oleh karena itu, sebaiknya:

- a. Wakil Gubernur, Wakil Bupati, dan Wakil Walikota tidak termasuk jabatan yang dipilih.
- b. Pengisian jabatan Wakil kepala daerah bersifat tentatif, sesuai kebutuhan masing-masing daerah, dan diisi melalui mekanisme pengangkatan dari PNS yang memenuhi syarat, sehingga jabatan Wakil kepala daerah adalah jabatan karier, bukan jabatan politis

B. Saran

1. Hendaknya dilakukan rekonstruksi pencalonan kepala daerah dan wakilnya secara berpasangan yang memberikan beban bersama untuk memenangkan pilkada. Padahal saat kemenangan diperoleh, dan pasangan calon tersebut dilantik, hubungan di antara keduanya tidak lagi bersifat kemitraan tetapi sudah menjadi hierarkis
2. Hendaknya Pemerintah Kota Yogyakarta menerbitkan Keputusan Walikota Yogyakarta mengenai Pembagian Tugas antara Walikota dan Wakil Walikota sehingga jelas mana tugas Walikota dan mana tugas Wakil Walikota, sehingga tidak akan terjadi ketidakjelasan kewenangan di antara Walikota dan Wakil Walikota.

DAFTAR PUSTAKA

Buku/Literatur

- Abdul Aziz dan David D. Arnold, *Desentralisasi Pemerintahan Pengalaman Negara-negara Asia*, Bantul: Pondok Edukasi, 2003
- Afan Gaffar, Ryaas Rasyid dan Syaukani, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar dan Puskap, 2002
- Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah 1903-1983*, Bandung: Alumni, 1978
- Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1994
- _____, *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta: Gama Media dan Psh UII, 1999
- _____, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta: PSH Fakultas Hukum UII, 2001
- Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparatur Pemda dan Anggota DPRD*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2001
- Bayu Surianingrat, *Organisasi Pemerintahan Wilayah/Daerah*, Jakarta: Bina Aksara, 1981
- BN Marbun, *DPR Daerah Pertumbuhan Masalah dan Masa Depan*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983
- Dahlan Thaib, *DPR dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 2002
- _____, *Kedaulatan Rakyat Negara Hukum dan Konstitusi*, Yogyakarta: Liberty, 1999
- David Osborne and Gaebler, *Reinventing Government: How the Enterpreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Jakarta: PT. Pustaka Binaman Pressindo, 1992
- Dharma Setyawan Salam, *Otonomi Daerah Dalam Perspektif Lingkungan, Nilai, dan Sumber Daya*, Jakarta: Djembatan, 2002

- Frans Magnis Suseno, *Etika Politik Prinsip-Prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2001
- Gary A Yukl, *Kepemimpinan Dalam Organisasi*, Jakarta: Prenhallindo, 1998
- Hamid Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I – Pelita IV*, Disertasi, Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990
- Hendarmin Ranadirekta, *Visi Politik Amandemen UUD 1945 Menuju Konstitusi yang Berkedaulatan Rakyat*, Jakarta: Yayasan Pancur Siwah, 2002
- Hodge, B.J, Anthony, William P, *Organization Theory*, Massachusetts, USA: Allyn and Bacon, Inc., 1988
- HR. Syaukani, Affan Gaffar dan Riyaas Rasyid, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000
- J. Kaloh, *Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan dan Perilaku Kepala Daerah dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2003
- Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia Identifikasi beberapa Faktor yang Mempengaruhi penyelenggaraannya*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2001
- Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003
- _____, *Perilaku Organisasi; Konsep Dasar dan Aplikasinya*, Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2004
- Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta: Gramedia, 1985
- Moh. Mahfud, *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara*, Yogyakarta: UII Press, 1999
- Mohtar Mas'ood, *Negara, Kapital dan Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003
- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar Offset, 2005
- Republika, 30 Agustus 1998

- Riant Nugroho D, *Otonomi Daerah Desentralisasi tanpa Revolusi Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia*, Jakarta: PT. Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia, 2000
- Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme sebagai Suatu Alternatif*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2002
- Ryaas Rasyid, *Perspektif Otonomi Luas, (dalam) Otonomi atau Federalisme Dampaknya Terhadap Perekonomian*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan dan Harian Suara Pembaharuan, 2000
- Samuel P. Huntington, *Gelombang Demokratisasi Ketiga*, Jakarta: Grafiti, 2001
- S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, 1997
- SH. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2002
- Sujanto, *Aspek-aspek Pengawasan di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 1990
- Sunindhia dan Ninik Widiyanti, *Kepala Daerah dan Pengawasan dari Pusat*, Jakarta: Bina Aksara, 1987
- Sutarto, *Dasar-Dasar Organisasi*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2000
- Taliziduhu Ndraha, *Kybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*, Jakarta: PT Rineka Cipta, 2003
- The Laing Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Republik Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, Jilid III, Edisi Kedua, 1995
- Tjahya Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan Di Daerah*, Jakarta: Bumi Aksara, 1993
- Wasistiono, *Kapita Selekta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Bandung: Fokus Media, 2003

Peraturan Perundang-undangan

Amandemen UUD 1945

Tap MPR RI No. XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom

Keputusan Walikota Nomor 56 Tahun 2001 tentang Tugas Wakil Walikota dan Pendelegasian Sebagian Tugas dan Wewenang Walikota Kepada Wakil Walikota Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan

Keputusan Walikota Yogyakarta Nomor 75 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Keputusan Walikota Nomor 56 Tahun 2001 tentang Tugas Wakil Walikota dan Pendelegasian Sebagian Tugas dan Wewenang Walikota Kepada Wakil Walikota Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan