

Dr. Jaidun, S.H.,M.H.

# HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH



Editor : Dr. Syaharie Ja'ang, S.H., M.Si., M.H



# HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH

Dr. Jaidun, S.H., M.H

# HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH

**Edisi Pertama**

Copyright @ 2023

**ISBN 978-623-130-619-7**

15,5 x 23 cm

250 h.

cetakan ke-1, 2023

**Penulis**

Dr. Jaidun, S.H., M.H

**Editor**

Dr. Syaharie Ja'ang, S.H., M.Si., M.H

**Penerbit**

**Madza Media**

Anggota IKAPI: No.273/JTI/2021

Kantor: Jl. Bantaran Indah Blok H Dalam 4a Kota Malang

redaksi@madzamedia.co.id

www.madzamedia.co.id

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi dengan cara apapun, termasuk dengan cara penggunaan mesin fotocopy tanpa izin sah dari penerbit.

# PRAKATA



Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Puji syukur Penulis panjatkan kehadiran Allah Subhanahu wa Ta'ala yang telah melimpahkan rahmat, nikmat, karunia, petunjuk, bimbingan, pertolongan dan kasih sayang-Nya. Penulisan buku berjudul **“Hukum Pemerintahan Daerah”** dapat diselesaikan tepat waktu sesuai harapan.

Buku yang ada di hadapan pembaca ini, pada mulanya kumpulan materi kuliah yang diajarkan kepada mahasiswa Fakultas Hukum, Universitas Widya Gama Mahakam, Samarinda. Kalimantan Timur, namun atas dorongan berbagai pihak dan semangat ingin menularkan ilmu pengetahuan, akhirnya penulis menulis sebuah buku untuk dijadikan referensi dalam rangka meningkatkan kualitas pendidikan ilmu hukum.

Di Bab I buku ini memuat uraian mengenai pendekatan teori yaitu teori demokrasi, teori pemisahan kekuasaan dan teori pembagian kekuasaan yang terdiri dari sub bab mengenai Pengertian Pemisahan kekuasaan dan Pembagian Kekuasaan serta trias politica di Indonesia. teori demokrasi Pancasila yang terdiri dari sub bab mengenai pengertian demokrasi Pancasila dan prinsip-prinsip demokrasi Pancasila.

Selanjutnya di Bab II membahas mengenai negara federal, negara kesatuan dan negara kesatuan Republik Indonesia. Penulis menguraikan dan membahas masalah negara federal yang terdiri sub bab mengenai negara Federalisme di Amerika, hubungan antara Pemerintah negara Federal dengan Pemerintah negara bagian, Kelemahan dan Kelebihan negara

Federal serta mengenai negara-negara Federal di Dunia. Pembahasan berikutnya adalah masalah negara kesatuan dengan sub bab mengenai teori negara kesatuan dan pengertian negara kesatuan. Pembahasan terakhir dalam bab II yaitu mengenai negara kesatuan Republik Indonesia terdiri dari sub bab Proklamasi Kemerdekaan Indonesia dan Prinsip Kedaulatan Indonesia serta prinsip pembagian kekuasaan dan Pemisahan Kekuasaan di Indonesia.

Berikutnya di Bab III buku ini mengenai Pemerintah dan Pemerintahan yang terdiri dari sub bab mengenai pengertian Pemerintah dan Pemerintahan serta asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Bab IV buku ini membahas mengenai Pemerintah Pusat yang terdiri dari sub bab mengenai kewenangan Pemerintah Pusat, pembagian urusan pemerintahan, Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota, Penyelenggaraan urusan Pemerintahan, Pembinaan urusan Pemerintahan, hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah.

Bab V buku ini membahas topik inti dan menarik yaitu mengenai Pemerintahan Daerah dengan beberapa sub bab terdiri dari Penyelenggaraan Pemerintahan daerah, Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan daerah, mengenai kepala daerah, otonomi daerah, Desentralisasi, Dekonsentrasi dan tugas Pembantuan dan sub bab berikutnya mengenai pendanaan atas desentralisasi dan tugas pembantuan serta pemekaran wilayah.

Bab VI buku ini merupakan bab terakhir membahas mengenai Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terdiri dari sub bab mengenai Fungsi Legislasi (Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah), Fungsi Anggaran (*budgeting*), Fungsi Pengawasan (*Controlling*), Hak-Hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan sub bab berikutnya mengenai tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota.

Penulisan buku ini, meskipun telah diupayakan secara maksimal dan optimal oleh Penulis tentu sebagai manusia yang lemah memiliki kelemahan dan jauh dari paripurna. Saran, kritik dan masukan merupakan harapan besar bagi penulis untuk perbaikan penulisan-penulisan di masa yang akan datang.

Samarinda 15 September 2023

Hormat Penulis

Dr. Jaidun, S.H.,M.H

# DAFTAR ISI

PRAKATA.....	i
DAFTAR ISI .....	iv
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang .....	1
B. Pendekatan Teori.....	6
1. Teori Demokrasi.....	6
2. Teori Pemisahan Kekuasaan dan Pembagian Kekuasaan .....	13
3. Teori Demokrasi Pancasila .....	23
BAB II NEGARA FEDERAL DAN NEGARA KESATUAN.....	31
A. Negara Federal.....	31
1. Negara Federalisme di Amerika Serikat .....	41
2. Hubungan antara Pemerintah Federal dengan Pemerintah Negara Bagian.....	45
3. Kelemahan dan Kelebihan Negara Federasi.....	46
4. Negara-negara Ferderasi di Dunia .....	49
B. Negara Kesatuan .....	50
1. Teori Negara Kesatuan.....	50
2. Pengertian Negara Kesatuan.....	53
C. Negara Kesatuan Republik Indonesia.....	57
1. Proklamasi Kemerdekaan Indonesia .....	57

2.	Prinsip Kedaulatan Indonesia.....	59
3.	Prinsip Pembagian Kekuasaan dan Pemisahan Kekuasaan di Indonesia.....	65
BAB III	PEMERINTAH DAN PEMERINTAHAN.....	70
A.	Pengertian Pemerintah dan Pemerintahan.....	70
B.	Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik.....	76
BAB IV	PEMERINTAH PUSAT.....	83
A.	Pemerintah Pusat.....	83
1.	Kewenangan Pemerintah Pusat.....	89
2.	Urusan Pemerintahan Wajib .....	96
3.	Urusan Pemerintahan Umum.....	97
4.	Klasifikasi kewenangan Pemerintan Pusat ....	99
B.	Pembagian Urusan Pemerintahan .....	101
1.	Pemerintah Pusat .....	101
2.	Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/ Kota .....	102
3.	Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan.....	103
4.	Pembinaan Urusan Pemerintahan.....	105
5.	Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah.....	107
BAB V	PEMERINTAHAN DAERAH.....	126
A.	Pemerintahan Daerah .....	126
1.	Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah .....	128
2.	Asas-asas Penyelenggaraan Pemerin- tahan Daerah.....	136
3.	Kepala Daerah .....	142

4.	Otonomi Daerah.....	148
5.	Desentralisasi.....	163
6.	Dekonsentrasi .....	176
7.	Tugas Pembantuan .....	182
B.	Pendanaan Atas Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.....	184
C.	Pemekaran Wilayah/Daerah.....	193
BAB VI DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH .....		201
A.	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	201
1.	Fungsi Legislasi (Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah).....	203
2.	Fungsi Anggaran (Budgetting) .....	206
3.	Fungsi Pengawasan ( <i>Controlling</i> ).....	212
4.	Hak-Hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.....	215
B.	Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota ...	227
DAFTAR PUSTAKA .....		232
TENTANG PENULIS.....		242

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Pemerintahan Daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan Pemerintah Pusat, keberadaan Pemerintahan Daerah sebagai komponen penting dalam mendukung kebijakan Pemerintahan Pusat guna akselerasi pembangunan dibagai sektor dengan tujuan mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan. Disamping itu Pemerintahan Daerah memiliki peran penting dalam memberikan kontribusi yang besar dalam meningkatkan pendapatan dan belanja negara, khususnya di sektor ekonomi.

Eksistensi Pemerintahan Daerah dalam mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan menurut asas otonomi daerah dan tugas pembantuan, diberikan otonomi yang seluas-luasnya dalam konteks penyelenggaraan Pemerintahan Daerah merupakan perintah konstitusi negara (Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945).

Pemerintah daerah yang merupakan sub-sistem dari sistem penyelenggaraan pemerintahan nasional memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga ini mengandung tiga hal utama di dalamnya yaitu:

1. Pemberian tugas dan wewenang untuk menyelesaikan suatu kewenangan yang sudah diserahkan kepada Pemerintah Daerah;
2. Pemberian kepercayaan dan wewenang untuk memikirkan, mengambil inisiatif dan menetapkan sendiri cara-cara penyelesaian tugas tersebut; dan
3. Dalam upaya memikirkan, mengambil inisiatif dan mengambil keputusan tersebut mengikutsertakan masyarakat baik secara langsung maupun DPRD (Retnami 2001)

Mengatur, mengurus dan mengelola sendiri urusan pemerintahan Daerah merupakan bagian dari hakikat pelaksanaan otonomi Daerah. Hal ini sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh Sarudajang yang menjelaskan mengenai hakikat otonomi Daerah adalah:

1. Hak mengurus rumah tangga sendiri bagi suatu daerah otonom. Hak tersebut bersumber dari wewenang pangkal dan urusan-urusan pemerintah (pusat) yang diserahkan kepada daerah. Istilah sendiri dalam hak mengatur dan mengurus rumah tangga merupakan inti keotonomian suatu daerah: penetapan kebijaksanaan sendiri, pelaksanaan sendiri, maka hak itu dikembalikan kepada pihak yang memberi, dan berubah kembali menjadi urusan pemerintah (pusat);
2. Kebebasan dalam menjalankan hak mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri, daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya;
3. Daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain sesuai dengan wewenang pangkal dan urusan yang diserahkan kepadanya;

4. Otonomi tidak membawahi otonomi daerah lain, hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri tidak merupakan subordinasi hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain. Dengan demikian suatu daerah otonom adalah daerah yang *self government, self sufficiency, self authority, dan self regulation to its law and affairs* dari daerah lainnya baik secara vertikal maupun horizontal karena daerah otonom memiliki *actual independence* (Sarundajang 2012).

Penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah memiliki makna mengatur, mengurus dan mengelola sendiri manajemen pemerintahannya secara mandiri dalam rangka mencapai tujuan negara sebagaimana dimuat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pemerintah Daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bertanggungjawab mewujudkan kesejahteraan rakyat dan mencerdaskan masyarakat melalui pengaturan kebijakan yang berpihak pada kepentingan rakyat, bangsa dan negara. Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat memanfaatkan sebaik-baiknya sumber daya alam atau kekayaan alam yang melimpah di daerah untuk memakmurkan dan mencerdaskan masyarakat setempat dalam tataran desentralisasi. Sebagai sebuah konsep penyelenggaraan pemerintahan, desentralisasi menjadi panduan utama akibat ketidakmungkinan sebuah negara yang wilayahnya luas dan penduduknya banyak untuk

mengelola manajemen pemerintahan secara sentralistik. Desentralisasi juga diminati karena di dalamnya terkandung semangat demokrasi untuk mendekatkan partisipasi masyarakat dalam sebuah pembangunan (Koirudin 2005).

Desentralisasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah merupakan suatu hal mutlak dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), karena bagian dari semangat perubahan (reformasi) dan menumbuhkembangkan demokrasi lokal dan semangat kekeluargaan dalam mengelola dan mengurus daerah melalui prakarsa sendiri, di mana desentralisasi tersebut memiliki makna yang luas, khususnya dalam pendekatan kedaerahan dan semangat kearifan lokal dalam mengembangkan dan memanfaatkan potensi masing-masing daerah.

Penerapan sistem otonomi dalam NKRI dibatasi oleh kekuasaan pemerintah negara kesatuan. Negara kesatuan (*eenheidstaat*) tidak dapat meniadakan otonomi daerah, makna otonomi yang seluas-luasnya menjadikan pemerintah pusat hanya akan mengatur hal-hal dan masalah-masalah yang harus diatur pemerintah pusat itu sendiri dan segala sesuatu yang tidak termasuk dalam urusan itu, pada pokoknya harus diatur oleh pemerintah daerah, melalui penyerahan urusan dan kewenangan kepada daerah. Dengan demikian, jaminan desentralisasi dan prinsip negara kesatuan sebenarnya tidak bisa dikatakan sebagai dua kutub yang berlawanan, namun sebenarnya bergandengan tangan satu sama lain (Rudy 2012). Pelaksanaan utusan Pemerintahan berdasarkan pembagian urusan pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah masing-masing sudah terlaksana sesuai mekanisme yang telah ditetapkan dalam ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Pemerintah Daerah menjalankan kekuasaan Pemerintahan sesuai kewenangan berdasarkan penyerahan urusan pemerintahan

yang menjadi urusan Pemerintahan Daerah menurut dan tata cara yang ditentukan oleh Peraturan Perundang-undangan.

Pemerintahan Daerah berdasarkan ketentuan umum Pasal 1 angka 2. Undang-Undang Republik Indonesia nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI Tahun 1945). Pemerintah daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dilaksanakan berdasarkan prinsip negara hukum dan demokrasi dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Hal ini dilaksanakan untuk mencegah terjadinya penyimpangan dan/atau penyelewengan dalam melaksanakan urusan pemerintahan dengan tetap memiliki komitmen yang kuat untuk menjalankan asas-asas umum pemerintahan yang baik (*good governance*).

World Bank mendefinisikan *good governance* sebagai suatu penyelenggara manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran, salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal and political framework bagi tumbuhnya aktivitas usaha. *Good governance* menurut Mardiasmo adalah "Suatu konsep pendekatan yang berorientasi kepada pembangunan sektor publik oleh pemerintahan yang baik (Mardiasmo 2004).

Pemerintahan Daerah yang baik akan menghasilkan tata kelola Pemerintahan Daerah yang baik juga, sehingga sangat mudah mencegah kesalahan dalam mengalokasikan anggaran, termasuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) yang menimbulkan tindak pidana korupsi merugikan perekonomian dan keuangan negara.

## **B. Pendekatan Teori**

### **1. Teori Demokrasi**

Secara etimologi, kata demokrasi berasal dari Bahasa Yunani “*demos*” berarti rakyat, dan “*kratos*” yang berarti kekuasaan atau berkuasa. Dengan demikian demokrasi artinya pemerintahan oleh rakyat, di mana kekuasaan tertinggi berada ditangan rakyat dan dijalankan langsung oleh mereka atau wakil-wakil yang mereka pilih di bawah sistem pemilihan bebas. Demokrasi merupakan asas dan sistem yang paling baik di dalam sistem politik dan ketatanegaraan kiranya tidak dapat dibantah. Khasanah pemikiran dan reformasi politik di berbagai negara sampai pada satu titik temu tentang ini, demokrasi adalah pilihan terbaik dari berbagai pilihan lainnya (Huda 2014).

Solusi terbaik dalam sistem politik dan ketatanegaraan pemerintahan pada negara modern dan negara sekuler adalah sistem pemerintahan demokrasi. Demokrasi pada dasarnya pengambilan keputusan tertinggi dalam menentukan pemimpin suatu negara berada ditangan mayoritas rakyat sebagai pemilik kedaulatan. Rakyat secara demokratis menyerahkan kedaulatannya kepada orang-orang yang mewakilinya (DPR) untuk menjalankan hak dan kepentingan rakyat dalam rangka mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Rakyat memiliki hak turut serta

dalam pemerintahan melalui wakil-wakilnya, bahkan secara demokratis rakyat diperbolehkan terlibat langsung dalam melakukan kontrol terhadap penyelenggaraan pemerintahan.

Membahas mengenai demokrasi akan dijumpai banyak terminologi dari beberapa ahli. Demokrasi merupakan bagian dari khazanah dalam membuat keputusan secara kolektif. Prinsip dari demokrasi adalah sebagai kontrol masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan secara kolektif dan memiliki kesamaan hak dalam mengendalikan hal tersebut. Dengan kata lain, secara umum dapat dikatakan bahwa demokrasi adalah perwujudan keinginan secara keseluruhan rakyat yang dalam hal ini seluruh rakyat memiliki hak yang sama. Demokrasi juga diartikan sebagai indikator tentang sejauh mana prinsip kendali rakyat dan kesetaraan politis dapat diwujudkan, serta bagaimana partisipasi rakyat dapat makin nyata dalam mewujudkan pengambilan/pembentukan keputusan secara kolektif (Boyle 2000). Penyelenggaraan pemerintahan yang demokrasi adalah pemerintahan yang memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada rakyat untuk melakukan kritikan dan memberikan masukan dalam rangka perbaikan dan peningkatan kinerja Pemerintahan, kemudian yang penting lagi adalah pemerintahan mampu mengakomodir semua kepentingan rakyat dan melaksanakannya secara profesional, jujur dan *akuntable*.

Penyelenggaraan kekuasaan negara oleh penerima mandat kekuasaan secara demokratis dimungkinkan bertindak untuk dan atas nama kepentingan rakyat sebagai bagian dari pelaksanaan kedaulatan rakyat. Hal ini erat kaitannya dengan negara hukum. Hukum dan

Demokrasi bagaikan dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan, sebab demokrasi dalam suatu negara tidak akan dapat berjalan dengan baik dan benar, apabila tidak ada komponen hukum sebagai instrumen untuk mengatur tata tertib dalam berbangsa dan bernegara.

Menurut C.F. Strong, demokrasi sebagai suatu sistem pemerintahan dalam hal mana mayoritas anggota dewasa dari masyarakat politik ikut serta melalui cara perwakilan yang menjamin bahwa pemerintah akhirnya mempertanggungjawabkan tindakan-tindakannya kepada mayoritas itu. Dengan kata lain, negara demokrasi didasari oleh sistem perwakilan yang menjamin kedaulatan rakyat (Purnama 2007). Sistem perwakilan dalam negara demokrasi merupakan bagian dari proses pelaksanaan kedaulatan rakyat, di mana kedaulatan rakyat tersebut dilaksanakan oleh para wakil-wakil rakyat dalam kedudukannya sebagai anggota DPR sesuai ketentuan hukum dan peraturan Perundang-undangan dan dapat dipertanggungjawabkan baik secara hukum, politik maupun secara moral.

Menurut Jean Jacques Rosseau, bahwa manusia memiliki keadaan alamiah dalam dirinya sebagai individu yang bebas dan merdeka tanpa intervensi atau paksaan dari pihak mana pun. Oleh karena itu, ia berpendapat bahwa demokrasi adalah sebuah tahapan atau proses yang harus dilalui oleh sebuah negara untuk mendapatkan kesejahteraan. Menurutnya, demokrasi akan berjalan sesuai dengan perkembangan zaman dan akan sangat dipengaruhi oleh faktor budaya sebuah negara. Dengan demikian, jika demokrasi diletakkan secara kaku dan ideal, maka tidak akan pernah ada demokrasi yang nyata (Rousseau 2007). Rakyat adalah komunitas manusia yang berada dalam suatu bangsa

dengan corak budaya, suku bangsa dan agama yang berbeda-beda, tetapi memiliki kepentingan dan hak yang sama yaitu mencapai kesejahteraan dan kemakmuran. Untuk mencapai tujuan dan mewujudkan hak serta kepentingan rakyat, maka harus ada perwakilan rakyat dalam pemerintahan sebagai pihak yang turut serta dalam proses pengambilan keputusan politik.

Keberlanjutan demokrasi memerlukan rakyat yang bersepakat perihal makna demokrasi, serta pemahaman akan bekerjanya demokrasi dan kegunaannya bagi kehidupan bernegara. Demokrasi yang kuat bersumber pada kehendak rakyat yang bertujuan untuk mencapai kemaslahatan bersama (Mas'ood 1999). Rakyat dalam suatu negara hanya membutuhkan pemerintahan yang adil, demokratis dan menjunjung tinggi norma-norma yang berlaku, termasuk norma hukum. Artinya hanya pemerintahan yang menjalankan kekuasaan berdasarkan prinsip demokrasi, prinsip hukum dan keadilan yang mampu mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran bagi rakyatnya.

Hans Kelsen memaknai demokrasi adalah sebuah proses yang berkelanjutan menuju kesempurnaan. Demokrasi bermula dari adanya ide kebebasan yang berada dalam benak manusia. Ide kebebasan yang dimaksud Hans Kelsen di sini adalah prinsip penentuan kehendak sendiri, inilah yang kemudian menjadi dasar pemikiran Hans Kelsen mengenai demokrasi (HM. Thalhan 2009). Secara historis penyelenggaraan Pemerintahan masa lalu banyak terjadinya konflik antara Pemerintah dengan rakyat, karena pemerintahan pada masa itu cenderung menggunakan kekuasaan sebagai alat untuk menekan dan membungkam rakyat yang bertujuan mempertahankan kekuasaan. Dengan

demikian, demokrasi lahir dari ide kebebasan sebagai hak rakyat dalam menyampaikan pendapat dan pikiran serta hak dalam menentukan pemimpin masa depan bangsa.

Teori demokrasi sebagai suatu bentuk penyelenggaraan pemerintahan yang secara langsung (*direct democracy*) dari rakyat, oleh rakyat dan untuk rakyat (*as government of the people, by th people and for the people*). Pada dasarnya merupakan reaksi dari adanya kekuasaan raja yang diktaktor pada negara-negara kota (*city state*) di Yunani kuno. Pada saat itu, demokrasi yang dipraktikkan secara langsung merupakan hak rakyat untuk membuat keputusan-keputusan politik dijalankan secara langsung oleh rakyat yang bertindak berdasarkan prosedur mayoritas. Praktek demokrasi model langsung dikenal sebagai demokrasi klasik (Purnama 2007). Secara filosofis demokrasi lahir dari adanya tindakan kesewenang-wenangan raja dalam mengelola dan mengandalkan kerajaan dimata rakyatnya, sehingga membutuhkan demokrasi sebagai alat untuk membatasi kekuasaan dan/atau mencegah penguasa (Presiden) bertindak melampaui batas dan melanggar Hak Asasi Manusia (HAM).

Sedangkan menurut Juanda dalam Bagir Manan, bahwa demokrasi merupakan suatu fenomena yang tumbuh, bukan suatu penciptaan. Oleh karena itu, praktik di setiap negara tidak selalu sama. Walaupun demikian, sebuah negara dapat dikatakan demokrasi paling tidak memenuhi unsur-unsur yaitu:

- a. Ada kebebasan untuk membentuk dan menjadi anggota perkumpulan
- b. Ada kebebasan menyatakan pendapat.

- c. Ada hak untuk memberikan suara dalam pemungutan suara
- d. Ada kesempatan untuk dipilih atau menduduki berbagai jabatan pemerintah atau negara
- e. Ada hak bagi para aktivis politik berkampanye untuk memperoleh dukungan atau suara
- f. Terdapat berbagai sumber informasi
- g. Ada pemilihan yang bebas dan jujur
- h. Semua lembaga yang bertugas merumuskan kebijakan pemerintah, harus bergantung kepada keinginan rakyat (Arend Lyiphard dalam Bagir Manan dan Kontana magnar serta Juanda 2008).

Delapan unsur demokrasi sebagaimana dijelaskan tersebut di atas, terdapat 4 (empat) komponen penting untuk memberikan ruang demokrasi dan kedaulatan rakyat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yaitu antara lain:

- a. Kebebasan menyatakan pendapat bagi setiap warga negara merupakan hak setiap warga negara yang dilakukan antara lain yaitu untuk memperbaiki kinerja penguasa, meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) pemimpin bangsa, sehingga menjadi bangsa yang kuat dan demokratis, kebebasan pendapat ini adalah serangkaian pernyataan pendapat yang bersifat kritikan, saran dan masukan terhadap berbagai kebijakan pemerintahan di berbagai sektor, bila tidak berpihak kepada kebenaran dan keadilan, karena pemerintah dalam menyelenggarakan kekuasaan memiliki tanggungjawab untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

- b. Memiliki kesempatan yang sama untuk dipilih atau memilih menduduki berbagai jabatan pemerintah atau negara. Dipilih atau memilih merupakan hak warga setiap negara secara konstitusional, antara lain, misalnya dipilih menduduki jabatan dalam pemerintahan, seperti anggota DPR, DPD, DPRD, Presiden, Wakil Presiden, Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah. Kebebasan dipilih dan/atau memilih merupakan bagian dari mekanisme demokrasi dalam suatu ketatanegaraan. Itulah salah satu prinsip negara hukum dan demokrasi.
- c. Keterbukaan informasi dalam penyelenggaraan pemerintahan merupakan bagian dari prinsip kebebasan publik untuk memperoleh informasi secara terbuka. Publik memiliki hak untuk mengakses berbagai informasi penting mengenai penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah yang bersih dan berintegritas adalah pemerintahan yang membuka akses seluas-luasnya kepada publik untuk mengetahui tata kelola pemerintahan, sehingga sangat mudah publik mengontrol semua kebijakan mereka.
- d. Pemilihan umum yang bebas dan jujur akan menghasilkan pemimpin yang berkualitas dan berintegritas. Kualitas pemilih mencerminkan kualitas anggota DPR, DPD dan DPRD yang dipilihnya. Pemilih yang berkualitas akan menghasilkan wakil rakyat (DPRD, DPD dan DPRD) yang berintegritas. Begitu pula Presiden yang dipilih secara bebas, jujur, berkualitas dan demokratis akan menghasilkan Presiden yang jujur, berkualitas dan berintegritas, menjalankan kekuasaan dengan jujur, demokratis dan menjunjung tinggi hukum.

## **2. Teori Pemisahan Kekuasaan dan Pembagian Kekuasaan**

Teori pemisahan dan pembagian kekuasaan pada mulanya lahir akibat dari kekuasaan Raja yang absolut di Eropa Barat. Di satu aspek hal itu bertujuan mencegah tumbuhnya kekuasaan di tangan satu orang, sedangkan di aspek lain agar ada jaminan terhadap hak-hak asasi manusia (Juanda 2008). Kekuasaan pada dasarnya adalah sumber kenikmatan dan menghasilkan uang untuk menjadi kaya raya bagi yang berkuasa. Hampir tidak ada manusia didunia ini yang tidak ingin berkuasa, jika diberikan kesempatan untuk berkuasa, maka akan berusaha untuk terus tetap berkuasa. Kekuasaan raja yang absolut merupakan salah satu bentuk dan cara-cara memerintah dalam rangka mempertahankan kekuasaan agar terus tetap berkuasa.

Secara historis teori pemisahan dan pembagian kekuasaan lahir dari adanya kekuasaan di Eropa Barat raja tanpa batas, sehingga kekuasaan pemimpin negara yang akan datang harus dibagi-bagi dengan lembaga-lembaga negara yang lain agar tidak negara dapat dikendalikan secara bersama-sama menurut konstitusi masing-masing negara.

### **a. Pengertian Pemisahan Kekuasaan dan pembagian kekuasaan.**

Pemisahan kekuasaan berarti bahwa kekuasaan negara itu terpisah dalam beberapa bagian, baik mengenai orangnya maupun mengenai fungsinya (Kusnardi and Ibrahim 1988). Sedangkan Pembagian kekuasaan berarti bahwa kekuasaan itu memang dibagi dalam beberapa bagian, tetapi tidak dipisahkan. Hal ini membawa konsekuensi bahwa

diantara bagian-bagian itu dimungkinkan adanya kerjasama (Kusnardi and Ibrahim 1988).

Pemisahan dan pembagian kekuasaan pada hakikatnya sama saja, tidak begitu banyak perbedaannya, sama-sama mengatur tata kelola kekuasaan pemerintahan agar terselenggara Pemerintahan itu secara teratur dan terpisah. Artinya kekuasaan dilaksanakan secara terpisah-pisah berdasarkan pembagian kekuasaan sesuai ketentuan yang telah ditetapkan dalam konstitusi masing-masing negara (UUD NRI Tahun 1945)

Prinsip pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan adalah guna membentuk Pemerintahan yang bersih, jujur, berkualitas dan integritas melalui adanya saling mengawasi satu sama lain dalam konteks penyelenggaraan negara, sehingga dapat mencegah kekuasaan terpusat, kekuasaan yang absolut, kekuasaan yang tidak demokratis. Hal ini dapat mewujudkan pemerintahan yang baik dan melahirkan keadilan, kepastian hukum dan kemakmuran bagi kehidupan bangsa dan negara.

Teori pemisahan kekuasaan dipopulerkan melalui ajaran Trias Politica Montesquieu. Dalam bukunya yang berjudul *L'Esprit des lois (The Spirit of Laws)* Montesquieu mengembangkan apa yang lebih dahulu di ungkapkan oleh John Locke (1632-1755). Ajaran pemisahan kekuasaan dari Montesquieu di ilhami oleh pandangan John Locke dalam bukunya "*Two Treaties on Civil Government*" dan praktek ketatanegaraan Inggris (Wirjono 1983). Ajaran Trias Politica masih sangat relevan hingga hari ini, karena prinsip pembagian dan pemisahan kekuasaan dalam penyelenggaraan negara merupakan salah satu cara

mengendalikan penguasaan dari tindakan sewenang-wenang terhadap rakyatnya.

Menurut *Locke* membedakan antara tiga macam kekuasaan yaitu: (1) kekuasaan perundang-undangan (*legislative*); (2) kekuasaan melaksanakan hal sesuatu (*executive*) pada urusan dalam negeri, yang meliputi Pemerintahan dan Pengadilan; dan (3) kekuasaan untuk bertindak terhadap anasir asing guna kepentingan negara atau kepentingan warga negara dari negara itu yang oleh *Locke* dinamakan *federative power* (Wirjono 1983) . Dari tiga macam kekuasaan menurut John Locke tersebut, terdapat dua hal penting yang masih relevan dilaksanakan dinegara-negara demokrasi, khususnya negara yang sedang berkembang, seperti negara Indonesia.

Kekuasaan Perundang-undangan menurut John Locke tersebut, jika dikaitkan dengan negara Indonesia adalah kekuasaan DPR (*legislative*) dalam membentuk Undang-Undang. Secara konstitusional DPR diberikan kewenangan untuk membentuk Undang-Undang. Pembentukan Undang-Undang pada dasarnya dilakukan dengan pertimbangan kebutuhan rakyat (Sosiologis) itu yang sangat penting, sedangkan kebutuhan dari aspek filosofis dan yuridis dapat disesuaikan dengan keadaan dan kebutuhan publik, itu artinya produk hukum demikian itu adalah produk hukum yang responsif sesuai kepentingan dan kebutuhan rakyat.

Montesquieu membuat analisis atas pemerintahan Inggris yaitu: (1) ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif disatukan pada orang yang sama, atau pada lembaga tinggi yang sama, maka tidak ada kebebasan; (2) tidak akan ada kebebasan, jika

kekuasaan kehakiman tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif; (3) dan pada akhirnya akan menjadi hal yang sangat menyedihkan bila orang yang sama atau lembaga yang sama menjalankan ketiga kekuasaan itu, yaitu menetapkan hukum, menjalankan keputusan-keputusan publik dan mengadili kejahatan atau perselisihan para individu (Montesquieu 2007).

Kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif, jika disatukan dan dipegang oleh orang yang sama, akan membuka peluang rusaknya tata negara, hukum dan demokrasi, karena persekongkolan dan konspirasi politik dan hukum dalam menjalankan kekuasaan sangat fatal dan bahkan akan berdampak malapetaka bagi bangsa dan negara yang pada akhirnya rakyat menjadi korban. Pemisahan dan pembagian kekuasaan dalam negara hukum, khususnya negara Indonesia akan menghasilkan hal-hal sebagai berikut:

- 1) DPR dapat menjalankan fungsi dan hak-hak dengan bebas dan profesional tanpa adanya, kekawatiran campur tangan kekuasaan eksekutif. Dengan demikian akan menghasilkan produk hukum yang responsif sesuai kepentingan rakyat. Artinya fungsi legislasi berjalan sebagaimana diharapkan oleh mayoritas rakyat. DPR dapat melaksanakan fungsi pengawasan dengan baik dan profesional dalam mengontrol kebijakan pemerintahan termasuk dalam hal mengelola keuangan negara. DPR dapat menjalankan fungsi *budgeting* (Anggaran) dengan baik dan profesional dalam rangka mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat.

2) Pemerintah atau sebutan lainnya adalah “Rezim Penguasa”, mereka jika memungkinkan tidak perlu ada kontrol yang dilakukan oleh lembaga/badan manapun dalam menjalankan kekuasaannya, termasuk tidak perlu ada pengawasan dari DPR dan penegakkan yang dilaksanakan oleh lembaga Yudikatif (kekuasaan kehakiman). Prinsip Trias Politica yang gagas oleh Montequieu merupakan langkah terbaik dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang demokrasi dan menjunjung tinggi hukum. Artinya kekuasaan eksekutif (Pemerintah) dipaksa harus menjalankan kekuasaan secara terpisah dan terbagi yang dilaksanakan oleh masing-masing lembaga-lembaga negara. Tapi di sisi lain, jika DPR dan Kekuasaan Kehakiman tidak kuat atau lemah dalam menjalankan peran dan fungsinya, maka bisa saja lembaga tersebut dilemahkan oleh kekuasaan eksekutif dengan berbagai macam cara, termasuk pendekatan secara “koruptif”. Artinya pendekatan suap-menyuap. Hal ini biasa terjadi pada negara-negara yang sedang berkembang dan masih marak kejahatan korupsi.

**b. Trias Politica di Indonesia.**

Miriam Budiardjo menyatakan. Bahwa pemisahan ataukah Pembagian Kekuasaan yang dianut Indonesia dalam UUD 1945? Untuk melihat itu semua tidaklah bisa lepas dari sejarah pembentukan dan perubahan UUD 1945 yang dipahami menganut pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan. UUD 1945 memang secara tegas tidak menyebutkan mengenai trias politica tapi secara implisit bisa

ditelaah bahwa Indonesia menghendaki pembagian kekuasaan. Hal ini jelas dari pembagian bab dalam Undang-Undang Dasar 1945. Misalnya Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat dan Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman. Kekuasaan legislatif dijalankan oleh Presiden bersama-sama dengan DPR. Kekuasaan eksekutif dijalankan oleh Presiden dibantu oleh menteri-menteri, sedangkan kekuasaan yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman (Miriam Budiardjo 2008).

Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia memiliki karakteristik tersendiri yang berbeda dengan negara-negara sedang berkembang lainnya. DPR dan Presiden tidak bisa saling mengawasi dalam penyelenggaraan pemerintahan atau dengan kata lain Presiden tidak dapat mengawasi kinerja DPR (Legislatif), tetapi DPR (Legislatif) memiliki kekuasaan untuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap kinerja Presiden. Artinya kedudukan DPR berada dalam posisi yang kuat, dibandingkan dengan kedudukan Presiden. Hal ini apabila lembaga DPR secara solid menjalankan fungsi pengawasan secara profesional, akuntabel dan berintegritas berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan, maka tidak sulit bagi DPR menemukan adanya pelanggaran-pelanggaran hukum, termasuk pelanggaran konstitusi (UUD NRI Tahun 1945) yang dilakukan oleh selaku kepala Pemerintahan. Jika DPR menemukan ada pelanggaran hukum (Konstitusi) yang dilakukan oleh Presiden, maka DPR dapat

menggunakan hak angket, hak interpelasi dan hak menyatakan pendapat.

Legislatif (DPR) dalam kedudukan sebagai representasi publik atau sebagai pemegang kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka penegakkan hukum dapat menggunakan hak-haknya, sebagaimana diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan antara lain adalah berikut:

- 1) Hak Interpelasi adalah hak DPR untuk meminta keterangan kepada Pemerintah mengenai kebijakan Pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- 2) Hak angket adalah hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap pelaksanaan suatu undang-undang dan/atau kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.
- 3) Hak menyatakan Pendapat adalah hak DPR untuk menyatakan pendapat atas (a). kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air atau di dunia internasional; (b) tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket atas dugaan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum baik berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, maupun perbuatan tercela, dan/atau Presiden dan/atau Wakil Presiden

tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat dikategorikan secara implisit, bahwa penyelenggaraan negara Indonesia menganut prinsip pemisahan dan pembagian kekuasaan, dimana DPR memiliki hak-hak yang dapat digunakan untuk meningkatkan kualitas penyelenggara negara dalam rangka mewujudkan pemerintah yang baik dan bersih. Artinya Pemerintah dalam melaksanakan kekuasaan harus berhati-hati dan harus dilakukan dengan berpedoman pada ketentuan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Jika Presiden melanggar hukum, antara lain melakukan kejahatan korupsi, penyuapan, tindak pidana lainnya, dapat berakibat fatal dan tidak menutup kemungkinan dapat dimakzulkan (pelengseran) atau dalam bahasa Inggris (*Impeachment*) oleh lembaga Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Menurut Wikipedia, Ensiklopedia bebas menyebutkan, bahwa Pemakzulan (pelengseran) atau pengithaman (bahasa Inggris: *impeachment*) adalah sebuah proses penjatuhan dakwaan oleh sebuah badan legislatif secara resmi terhadap seorang pejabat tinggi negara (terutama kepala negara dan/atau kepala pemerintahan).

Pemakzulan Presiden Indonesia selama ini sudah terjadi 2 (dua) kali sepanjang sejarah yaitu: Pertama Presiden Soekarno ditolak oleh MPRS laporan pertanggungjawaban, salah satu penyebabnya adalah pemberontakan berdarah PKI yang gagal pada tahun 1965. Kemudian yang kedua yaitu Presiden K.H. Abdurrahman Wahid (Gus Dur)

juga dimakzulkan di tengah jalan, sehingga posisi Presiden digantikan oleh Wakil Presiden Republik Indonesia yaitu Megawati Soekarno Putri untuk melanjutkan sisa masa jabatan Presiden.

Pemakzulan Presiden bukan suatu hal yang aneh dan lucu dalam negara demokrasi, memang demikianlah tata kelola manajemen Pemerintahan yang benar dan baik. Jika Presiden terbukti melanggar hukum, seperti tindak pidana korupsi atau pengkhianatan terhadap negara. Maka DPR harus tegas menindak dan memakzulkan Presiden, bahkan harus disertai dengan sanksi pidana sebagaimana Presiden di negara-negara demokrasi lainnya. Pemakzulan Presiden yang terbukti melakukan kejahatan oleh DPR selaku lembaga perwakilan merupakan bukti, bahwa negara Indonesia menganut paham pembagian dan pemisahan kekuasaan.

Miriam Busdiardjo mengemukakan, pembagian kekuasaan yang ada di Indonesia merupakan sebuah konsekuensi dasar dari pemberlakuan sistem demokrasi. Dengan sistem pemerintahannya adalah Presidensial. Maka kabinet tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan oleh karena itu tidak dapat dijatuhkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat dalam masa jabatannya. Sebaliknya Presiden juga tidak dapat membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat. Jadi, pada garis besarnya, ciri-ciri azas Trias Politica dalam arti pembagian kekuasaan terlihat dalam sistem ketatanegaraan Indonesia Akan tetapi pada masa Demokrasi Terpimpin ada usaha untuk meninggalkan gagasan Trias Politica. Hal tersebut diutarakan Presiden Soekarno dikarenakan Presiden

Soekarno menganggap sistem Trias Politica bersumber dari liberalisme. Sehingga pada masa tersebut terjadi kepincangan sistem Trias Politica (Miriam Budiardjo 2008).

Presiden Soekarno merupakan salah satu Presiden yang mampu mempertahankan kekuasaan yang cukup lama, dengan sistem demokrasi terpimpin. Anggapan Presiden Soekarno sistem trias political bersumber dari liberal merupakan alasan yang tidak rasional, karena sistem demokrasi juga bersumber dari liberal. Tapi pada hakikatnya Presiden Soekarno pada masa itu ingin terus berkuasa. Jika pada masa orde lama dan orde baru menggunakan pendekatan pembagian dan pemisahan kekuasaan dalam penyelenggaraan negara, maka penyelenggaraan pemerintahan akan berjalan secara demokratis dan tidak menggunakan kekuasaan yang bersifat absolut sebagaimana pernah dilakukan oleh rezim orde lama dan rezim orde baru.

Jimly Assiddiqie berpendapat bahwa pemisahan kekuasaan bersifat horizontal dalam arti kekuasaan dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi yang tercermin dalam lembaga-lembaga negara yang sederajat dan saling mengimbangi (*check and balances*) (Jimly Asshidiqie 2005). Pembagian dan pemisahan kekuasaan kepada dan antara lembaga-lembaga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan akan melahirkan pemerintahan yang baik dan bersih, karena masing-masing lembaga negara dapat menjalankan fungsi dan tugas dengan baik, bebas dan merdeka serta tidak saling mempengaruhi atau campur tangan. Penerapan prinsip pembagian dan pemisahan kekuasaan di Indonesia sangat bagus

untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), karena masing-masing lembaga-lembaga negara saling mengimbangi satu sama lain. Seperti misalnya, kekuasaan kehakiman dalam penegakkan hukum dilaksanakan secara bebas dan merdeka, termasuk, jika ada kemungkinan presiden diadili karena kejahatannya, maka penegakkan hukum yang adil dan merdeka merupakan harapan publik. Begitu juga lembaga DPR tetap konsisten melaksanakan fungsi pengawasan terhadap kinerja Presiden secara bebas dan merdeka.

### 3. Teori Demokrasi Pancasila

Pancasila merupakan bagian dari nafas bangsa Indonesia. Pancasila dan Negara Indonesia Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan. Lembaga-lembaga negara dalam menjalankan kekuasaannya berpedoman pada Pancasila. Di dalam Pancasila itu terdapat banyak nilai/norma yang berlaku sebagai cerminan bangsa Indonesia dalam berbangsa dan bernegara, termasuk dalam menjalankan sistem demokrasi. Paham demokrasi Pancasila dalam ketatanegaraan Indonesia sudah berjalan dengan baik dan dalam praktik ketatanegaraan terbukti sukses mewujudkan bangsa Indonesia sebagai salah satu negara hukum dan demokrasi di dunia dan berdemokrasi yanberbeda dengan negara-negara lain didunia.

Yudi Latif menyebutkan, bahwa dalam rancangan TAP MPR RI tentang Demokrasi Pancasila, disebutkan bahwa Demokrasi Pancasila adalah norma yang mengatur penyelenggaraan kedaulatan rakyat dan penyelenggaraan pemerintahan negara dalam kehidupan politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan keamanan bagi setiap

warga negara Republik Indonesia, organisasi kekuatan sosial politik, organisasi kemasyarakatan dan lembaga kemasyarakatan lainnya serta lembaga-lembaga negara baik di pusat maupun daerah (Latif 2011).

Demokrasi Pancasila sebagai instrumen Bangsa Indonesia untuk melaksanakan kedaulatan rakyat, dimana pemimpin negara atau DPR dan DPD terpilih dari hasil penyelenggaraan Pemilihan Umum yang laksanakan secara demokratis harus menjalankan ketatanegaraan berdasarkan konstitusi negara (UUD NRI 1945) dalam konteks kehidupan sosial, politik dan ekonomi, pertahanan keamanan. Pengelolaan manajemen pemerintahan negara merujuk nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, termasuk mengakomodir semua kepentingan komponen bangsa, seperti kepentingan organisasi sosial politik, organisasi kemasyarakatan, serta lembaga-lembaga negara yang diakui eksistensinya secara legalitas dalam rangka mewujudkan Indonesia yang kuat dan terbebas dari penyakit korupsi.

Bung Hatta menegaskan, bahwa Pancasila sila Ketuhanan Yang Maha Esa menjadi dasar yang memimpin sila-sila yang lain. Seperti halnya sila kerakyatan atau demokrasi, Hatta yakin bahwa demokrasi akan hidup selama-lamanya di bumi Indonesia, sekalipun akan mengalami pasang naik dan pasang surut. Menurut Bung Hatta, sumber demokrasi atau lebih tegasnya demokrasi sosial, di Indonesia ada tiga, yaitu:

- a. Pertama: Sosialisme Barat yang membela prinsip-prinsip humanisme, dan prinsip ini juga dipandang sebagai tujuan.
- b. Kedua, ajaran Islam yang memerintahkan kebenaran dan keadilan Tuhan dalam bermasyarakat.

- c. Ketiga, pola hidup dalam bentuk kolektivisme sebagaimana terdapat di desa-desa di Indonesia. Ketiga sumber inilah yang akan menjamin kelestarian demokrasi di Indonesia, sehingga Hatta berkeyakinan bahwa demokrasi di Indonesia mempunyai dasar yang kukuh (Hatta 1998).

Merujuk pada 3 (tiga) aspek penting berkenaan dengan kehidupan demokrasi sebagaimana dikemukakan oleh Bung Hatta tersebut di atas, dapat jabarkan sebagai berikut:

- a. Pertama: Sosialisme ala barat dianggap baik dalam pemerintahannya, sepanjang berkomitmen membela dan menghormati hak-hak kemanusiaan warga negaranya, tidak merampas kemerdekaan individu dan/atau tidak menggunakan kekuasaan sebagai alat untuk mengekang kebebasan berpendapat dan berdemokrasi.
- b. Kedua: Ajaran Islam yang memerintahkan kebenaran dan keadilan Tuhan dalam bermasyarakat. Para pendiri bangsa Indonesia sejak dari awal sebelum kemerdekaan sudah merancang skenario untuk mewujudkan bangsa Indonesia sebagai bangsa yang Berketuhanan Yang Maha Esa. Hal ini termuat dalam sila pertama "Pancasila". Penyelenggaraan Negara dan demokrasi yang benar, jujur, adil dan berkualitas akan menghasilkan pemimpin bangsa yang takut berbuat ketidakjujuran dan ketidakadilan terhadap rakyat dalam melaksanakan kekuasaan negara, termasuk dalam hal berdemokrasi.
- c. Ketiga: Pola hidup dalam bentuk kolektivisme sebagaimana terdapat di desa-desa di Indonesia. Kehidupan dalam kekerabatan dan kekeluargaan diantara suku-suku dalam pedesaan di Indonesia

sudah terbentuk sejak zaman dahulu kala, sehingga hal tersebut mencerminkan kehidupan demokrasi di Indonesia yaitu “Demokrasi Pancasila”

Menurut Alfian, bahwa Pancasila sebagai ideologi dalam kehidupan demokrasi antara lain terletak pada kualitas yang terkandung di dalam dirinya. Di samping itu relevansinya terletak pada posisi komparatif terhadap ideologi-ideologi lain sehingga bangsa Indonesia yang meyakini, menghayati dan memahami mengapa Pancasila adalah ideologi untuk dipakai sebagai landasan dan sekaligus tujuan dalam membangun dirinya dalam berbagai kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, termasuk kehidupan politik (Alfian 1990).

Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia memiliki hubungan yang erat dengan kedaulatan rakyat, dalam konteks demokrasi Pancasila. Pemerintah (Eksekutif), DPR, DPD (Legislatif) dan Kekuasaan kehakiman (Yudikatif) dalam penyelenggaraan negara yang bersumber dari kedaulatan rakyat dapat menghayati dan memahami Pancasila sebagai ideologi negara dalam melaksanakan kekuasaan eksekutif, legislatif dan penegakkan hukum oleh kekuasaan kehakiman (Yudikatif). Hal ini dilakukan berdasarkan nilai-nilai yang terkandung dalam sila-sila Pancasila dalam membangun jati diri bangsa agar terwujud negara hukum yang demokratis.

#### **a. Pengertian Demokrasi Pancasila**

Demokrasi Pancasila, menurut Prof. Darmihardjo adalah paham demokrasi yang bersumber kepada kepribadian dan falsafah hidup bangsa Indonesia, yang perwujudannya adalah seperti dalam ketentuan Pembukaan UUD 1945 (Budiyanto 2006). Yudi Latif menyebutkan, bahwa dalam demokrasi

Pancasila kebebasan individu tidak bersifat mutlak, tetapi harus diselaraskan dengan tanggung jawab sosial (Latif 2011).

Indonesia sebagai negara besar dan memiliki berkarakter Pancasila, tidak terpengaruh dengan sistem demokrasi liberal, seperti demokrasi yang dijalankan oleh negara-negara lain, antara lain Amerika Serikat. Indonesia memiliki paham yang berbeda dengan negara lain, dalam konteks berdemokrasi yaitu paham demokrasi Pancasila dan sudah lama tertanam kuat dalam kehidupan dan kepribadian bangsa Indonesia. Paham demokrasi Pancasila tidak memberikan kebebasan yang bersifat mutlak kepada setiap individu, tetapi dibatasi oleh ketentuan-ketentuan atau norma-norma yang berlaku ditengah-tengah masyarakat, seperti norma hukum, norma agama, norma kesulitan dan norma kesopanan.

Demokrasi Pancasila adalah demokrasi yang berdasarkan kekeluargaan dan gotong-royong yang ditujukan kepada kesejahteraan rakyat, yang mengandung unsur-unsur berkesadaran religius, berdasarkan kebenaran, kecintaan dan budi pekerti luhur, berkepribadian Indonesia dan berkesinambungan (Hatta 1998).

Penyelenggaraan pemerintahan merupakan bagian dari pelaksanaan kedaulatan rakyat dalam konteks demokrasi Pancasila dengan semangat gotong-royong atau secara bersama-sama dalam mencapai kesejahteraan rakyat Indonesia semata. Kesadaran pemerintahan dalam menjalankan kekuasaan secara profesional, bermoral, berakhlak, jujur, adil, transparansi dan berintegritas merupakan bagian dari

rasa cinta dan budi pekerti yang luhur terhadap bangsa Indonesia.

Menurut Adnan Buyung Nasution, bahwa dalam demokrasi Pancasila, sistem pengorganisasian negara dilakukan oleh rakyat sendiri atau dengan persetujuan rakyat (Nasution 2010). Apapun sistem demokrasi, tak terkecuali demokrasi Pancasila pada dasarnya rakyat memiliki kekuasaan tertinggi dalam hal mengubah negara, bentuk negara dan bahkan kekuasaan Presiden sekalipun dapat dijatuhkan, baik dilakukan secara konstitusional maupun secara inkonstitusional. Demikianlah paham demokrasi didunia pada umumnya, dimana rakyat diberikan kekuasaan penuh untuk menentukan siapa yang layak memegang kekuasaan dalam memimpin dan mengendalikan negara.

Menurut Yudi Latif, bahwa dalam demokrasi Pancasila, keuniversalan cita-cita demokrasi dipadukan dengan cita-cita hidup bangsa Indonesia yang dijiwai oleh semangat kekeluargaan, sehingga tidak ada dominasi mayoritas atau minoritas (Latif 2011).

*The Founding Fathers* (Para Pendiri bangsa) telah bersusah payah untuk mendesain masa depan bangsa Indonesia dengan semangat kekeluargaan dan gotong-royong. Kebersamaan dalam membangun bangsa dilakukan tanpa memandang perbedaan suku, agama dan ras dan/atau tidak ada istilah didominasi oleh mayoritas dan menyingkirkan minoritas, sehingga dalam rangka mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia membutuhkan sistem pemilihan umum yang demokratis berdasarkan prinsip-prinsip demokrasi Pancasila.

#### **b. Prinsip-prinsip Demokrasi Pancasila.**

Prinsip-prinsip demokrasi Pancasila menurut Jimly Ashiddiqie sebagai berikut:

- 1) Kebebasan atau persamaan (*Freedom/Equality*)  
Kebebasan/persamaan adalah dasar demokrasi. Kebebasan dianggap sebagai sarana mencapai kemajuan dan memberikan hasil maksimal dari usaha orang tanpa pembatasan dari penguasa. Dengan prinsip persamaan semua orang dianggap sama tanpa dibeda-bedakan dan memperoleh akses dan kesempatan bersama untuk mengembangkan diri sesuai dengan potensinya. Kebebasan yang dikandung dalam demokrasi Pancasila ini tidak berarti *Free Fight Liberalism* yang tumbuh di Barat, tapi kebebasan yang tidak mengganggu hak dan kebebasan orang lain.
- 2) Kedaulatan Rakyat (*people's Sovereignty*). Dengan konsep kedaulatan rakyat hakikat kebijakan yang dibuat adalah kehendak rakyat dan untuk kepentingan rakyat. Mekanisme semacam ini akan mencapai dua hal. Pertama, kecil kemungkinan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan, sedangkan kedua, terjaminnya kepentingan rakyat dalam tugas-tugas pemerintahan. Perwujudan lain konsep kedaulatan adalah pengawasan oleh rakyat. Pengawasan dilakukan karena demokrasi tidak mempercayai kebaikan hati penguasa.
- 3) Pemerintahan yang terbuka dan bertanggung jawab
  - a) Dewan Perwakilan Rakyat yang representatif.
  - b) Badan kehakiman/peradilan yang bebas dan merdeka.
  - c) Pers yang bebas
  - d) Prinsip Negara hukum

- e) Sistem dwi partai atau multi partai.
- f) Pemilihan umum yang demokratis
- g) Prinsip mayoritas.
- h) Jaminan akan hak-hak dasar dan hak-hak minoritas (Assidiqie 2011).

Berdasarkan pada prinsip-prinsip demokrasi Pancasila sebagaimana disampaikan Jimly Asshiddiqie tersebut dapat ditegaskan sebagai berikut:

- a) Demokrasi Pancasila mengakomodir semua kepentingan golongan, tanpa membedakan-bedakan warga negara, memberikan peluang dan kesempatan serta kebebasan untuk memilih Partai Politik dan mendirikan Partai Politik sebagai kendaraan untuk mencapai tujuan dalam berbangsa dan bernegara. Prinsip demokrasi Pancasila pada hakikatnya adalah kebebasan dan kebersamaan tanpa mengabaikan atau melanggar hak-hak konstitusional warga negara.
- b) Kedaulatan rakyat pada hakikatnya, bahwa pada setiap kebijakan Pemerintah dalam menjalankan kekuasaannya harus sesuai dengan keinginan dan kepentingan rakyat. Jika tidak, maka prinsip demokrasi Pancasila akan hilang, disebabkan oleh dua kemungkinan yaitu (1) Pemerintah sengaja menyalahgunakan kekuasaan dan tidak amanah. (2) amarah rakyat, karena Pemerintah tidak menjalankan demokrasi Pancasila dengan baik.

## BAB II

# NEGARA FEDERAL DAN NEGARA KESATUAN

### A. Negara Federal

Kata "Federal" berasal dari bahasa Latin *foedus*, yang berarti perjanjian. Kata ini menggambarkan suatu ikatan perjanjian di antara negara-negara bagian untuk melakukan kerjasama, khususnya dalam rangka pertahanan. Perjanjian tersebut saling menguntungkan satu sama yang lain, yang dapat diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu, akan tetapi semua masing-masing pihak harus menaati perjanjian yang ada. Ikatan federasi pada mulanya digunakan untuk mencapai tujuan militer, yang kemudian dapat berkembang menjadi suatu kebutuhan untuk mencukupi suatu logistik, seperti pasar bebas dan penggunaan mata uang tunggal. Perjanjian tersebut dikenal sebagai konstitusi federal (Isharyanto 2016). Negara-negara yang tergabung dalam negara federal adalah negara-negara bagian yang telah sepakat dalam suatu ikatan perjanjian bersama untuk mendirikan negara federal dalam rangka menentukan nasib, masa depan dan tujuan bersama, saling menguntungkan, saling membantu dalam menyelesaikan semua persoalan dan saling mencukupi kebutuhan dalam suatu kekurangan, sehingga menjadi sebuah negara besar

yang kuat dan disegani oleh negara-negara lain. Seperti halnya negara Amerika Serikat (USA)

Di dalam negara federasi sebuah kekuasaan-kekuasaan pemerintahan dibagi-bagi antara pemerintahan untuk seluruh negara dan pemerintahan regional untuk bagian-bagian negara tersebut, oleh sebab itu dua kekuasaan pemerintahan terbatas, biasanya oleh Undang-Undang Dasar dan yang satu tidak berada di bawah kekuasaan yang lain (Where 1951). Negara federasi memiliki 2 susunan negara, yaitu negara federal dan negara-negara bagian, maka negara tersebut mempunyai wewenang masing-masing untuk mengadakan atau membuat undang-undang dasar, sehingga terdapat dua bentuk undang-undang dasar yaitu, undang-undang federal dan undang-undang bagian/negara-negara bagian (Cahyono 1998).

Semua negara dalam konteks kekuasaan pada hakikatnya dibatasi oleh konstitusi. Negara federal merupakan negara-negara bagian yang sangat taat menjalankan kekuasaan berdasarkan konstitusi negara sebagai pijakan utama dalam mengatur, mengelola dan mengurus manajemen negara dan bangsa. Artinya negara-negara bagian tetap konsisten menjalankan kekuasaan masing-masing, tanpa mengintervensi kekuasaan negara-negara bagian lainnya, karena dibatasi oleh konstitusi negara federal, yaitu Undang-Undang Negara Federal dan Undang-Undang Negara-negara bagian. Undang-Undang Negara-negara bagian berlaku terbatas dan mengikat pada negara-negara bagian tersebut dan tidak berlaku pada negara-negara bagian yang lainnya. Negara federal dan negara-negara bagian memiliki hak dan wewenang untuk membuat Undang-Undang Dasar (Konstitusi).

Hubungan antara pemerintah federasi dengan negara bagian berlangsung dalam bentuk kooperatif jika ditemui 5 ciri khas yaitu:

1. Masing-masing wewenang pemerintahan dibagi menjadi diantara kedua pihak tersebut.
2. Pemerintah federal dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan diatur melalui Undang-Undang, yang menjadi suatu pedoman bagi negara bagian yang melakukannya.
3. Adanya pembagian mekanisme perpajakan.
4. Negara bagian mempunyai sistem perwakilan di lembaga perwakilan federal.
5. Adanya suatu kebutuhan yang kuat untuk melakukan kerjasama (Isharyanto 2016).

Lima ciri khas negara federal tersebut menarik untuk dijadikan model penyelenggaraan pemerintahan dalam sistem pemerintahan apapun. Hal ini dapat dilihat ada beberapa indikator yang baik dalam manajemen negara federal, yaitu:

1. Negara federal dan negara bagian, masing-masing memiliki wewenang yang sama dan seimbang serta berkeadilan dalam konteks tata kelola pemerintahan, sehingga saling menumbuhkembangkan kepercayaan dan mencegah pemisahan diri atau pemberontakan.
2. Penyelenggaraan urusan Pemerintahan negara federal dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang, di mana negara-negara bagian berpedoman pada Undang-Undang dalam mengatur dan mengelola masing-masing negara bagian, termasuk dalam hal pembagian mekanisme perpajakan.
3. Negara-negara bagian memiliki senator yang duduk dalam senat sebagai representasi negara-negara bagian.

Setiap Senator melaksanakan hak dan kepentingan negara-negara bagian, yaitu agar terwujud kesejahteraan dan kemakmuran bagi rakyat di negara-negara bagian.

4. Kerja sama dalam suatu negara-negara bagian yang terkumpul dalam negara federal adalah kebutuhan bagi negara-negara federal.

Di dalam negara federasi/serikat, suatu pemerintahan provinsi/pemerintah negara bagian memiliki otonomi seperti negara merdeka, kecuali dalam urusan-urusan tertentu, seperti menyangkut tentang diplomasi luar negeri, hubungan internasional dan keamanan nasional. Selain itu, negara bagian mempunyai kewenangan untuk membuat undang-undang sendiri, parlemen sendiri, serta kabinet atau eksekutif sendiri. Negara bagian juga dapat menyelenggarakan urusan pemerintahannya secara mutlak, dengan sepanjang tidak bertentangan dengan konstitusi negara (Muhtada, D., & Diniyanto 2018).

Negara federal mengenal istilah negara-negara bagian, sedangkan pada negara kesatuan mengenal Pemerintah Daerah. Pada prinsipnya sama, namun dalam konteks penyelenggaraan urusan pemerintahannya berbeda. Negara-negara bagian memiliki urusan yang luas dan otonom dalam mengatur, mengurus dan mengelola negara-negara bagian, tanpa ada campur tangan dari Pemerintah negara federal (Pemerintah Nasional). Artinya negara-negara federal dapat membuat Undang-Undang untuk kepentingan dan kemajuan negara-negara federal, di mana Undang-Undang yang telah dibuat dan ditetapkan oleh negara bagian tidak bisa diubah dan/atau dibatalkan oleh Pemerintah Negara Ferderal (Pemerintah Pusat). Sepanjang tidak bertentangan dengan konstitusi negara federal. Sedangkan paham negara kesatuan, produk hukum yang bernama Peraturan Daerah sesuai mekanismenya dapat

dibatalkan Pemerintah yang lebih tinggi berdasarkan tingkatannya.

Pada negara federasi kekuasaan asli itu berasal dari negara-negara bagian, dan sebagian dari kekuasaan mereka tersebut diserahkan kepada pemerintah gabungan atau pemerintah federal. Negara federasi menunjukkan derajat desentralisasi yang masih sesuai dengan suatu masyarakat hukum yakni dibentuk oleh suatu hukum nasional. Dalam negara federasi mesyaratkan suatu validitas material tata hukum, atau dengan kata lain kompetensi legislatif dari negara dibagi di antara satu wewenang negara pusat dan sejumlah negara bagian (Cahyono 1998). Pembagian kekuasaan dalam negara federal jelas dan nyata, sehingga negara-negara bagian memiliki peluang besar secara mandiri dan bebas untuk mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya melalui peningkatan pendapatan asli negara-negara bagian sesuai dengan potensi sumber daya alam (SDA) dan sumber daya manusia (SDM).

Menurut KC wheat dalam bukunya "*Federal goverment*, prinsip negara federal adalah di mana kekuasaan dibagi sedemikian rupa sehingga pemerintah federal menguasai bidang tertentu misalnya hubungan luar negeri, mencetak mata uang. Untuk urusan yang diserahkan pada pemerintah federal bebas dari campur tangan pemerintah negara bagian, sedang soal kebudayaan, kesehatan dan sebagainya, pemerintah negara bagian bebas dari campur tangan pemerintah federal (Pratiwi [n.d.]). Pemerintah Negara Federal memiliki kekuasaan terbatas pada urusan hubungan luar negeri dan mencetak mata uang. Sedangkan dalam hal mengatur dan mengurus pemerintahan negara-negara bagian menjadi sepenuhnya urusan negara-negara bagian.

Menurut Jimly Asshidiqie, dalam Negara Serikat atau Federal kekuasaan negara terbagi antara Negara Bagian dan

Pemerintah Federal. Kekuasaan asli ada pada Negara Bagian sebagai badan hukum negara yang bersifat sendiri-sendiri yang secara bersama-sama membentuk pemerintahan federal dengan batas-batas kekuasaan yang disepakati bersama oleh negara-negara bagian dalam Konstitusi Federal. Urusan pertahanan, keuangan, dan hubungan luar negeri di negara serikat/federal selalu ditentukan sebagai urusan pemerintahan federal, sehingga dalam praktek Pemerintahan Federal cenderung sangat kuat kedudukannya. Dalam pengalaman abad ke-20 di berbagai negara serikat/federal timbul kecenderungan terjadinya sentralisasi pengelolaan kekuasaan negara ke tangan pemerintah federal (Assidiqie 2007).

Negara federal memiliki kemandirian, kebebasan dalam menentukan dan mengatur sendiri urusan-urusan pemerintahan negara bagian, tanpa ada campur tangan dari kekuasaan pemerintahan Pusat, kecuali dalam hal urusan-urusan hubungan luar negeri, pertahanan, keuangan dan mencetak uang berdasarkan konstitusi negara federal. Pemerintahan negara bagian memiliki kedaulatan dalam urusan kebudayaan, kesehatan dan sebagainya dari campur tangan pemerintah. Pemerintahan negara bagian memiliki wewenang penuh untuk membentuk Undang-Undang, sepanjang Undang-Undang negara federal tersebut tidak bertentangan dengan konstitusi negara federal. Pemerintah negara bagian memiliki tanggungjawab sendiri-sendiri dalam urusan meningkatkan kesejahteraan rakyat dan negara bagian tidak bergantung pada pemerintah pusat.

Negara Federasi merupakan suatu Negara yang tersusun jamak, dalam artian bahwa Negara ini terdiri dari beberapa Negara yang semula Negara tersebut telah berdiri sebagai sebuah Negara yang berdaulat, yang mempunyai Undang-Undang Dasar dan pemerintahan sendiri. Tetapi

karena terdapat suatu kepentingan baik berupa kepentingan politik, ekonomi, pertahanan dan keamanan serta kepentingan lainnya, maka Negara-negara tersebut saling menggabungkan diri untuk membentuk suatu ikatan kerja sama yang efektif dalam rangka mengakomodir kepentingan bersama. Oleh karena itu Negara-negara yang menggabungkan diri tersebut dikenal dengan Negara bagian. Yang mana Negara bagian ini masih berwenang dalam menjalankan urusan pemerintahannya masing-masing di samping dengan urusan pemerintahan yang diatur dan diurus bersama dalam ikatan kerja sama tersebut (Soehino 2000).

Negara federal dalam menjalankan masing-masing urusan pemerintahan memiliki kemampuan yang berbeda-beda dengan negara-negara federal lainnya, khususnya dalam hal mengelola kekayaan dan pendapatan negara. Kemampuan perekonomian negara-negara bagian sangat tergantung pada negara federal itu sendiri, disamping itu negara federal solid dan sangat kuat dalam mempertahankan kepentingan bersama mereka. Pemerintahan pusat memberikan kewenangan secara independen kepada negara-negara federal dalam mengurus dan mengelola manajemen masing-masing pemerintahan.

Soehina mengungkapkan, bahwa adapun ikatan kerja sama Negara-negara tersebut yang kemudian dikenal dengan Negara Federasi memiliki Undang-Undang Dasar dan Pemerintah Pusat yang disebut sebagai pemerintah gabungan atau pemerintah federasi. Dengan demikian maka dalam pemerintah federasi terdapat hubungan sebagai berikut:

1. Terdapat dua macam Negara, yaitu Negara Federasi atau Negara Gabungan dan Negara-negara bagian;

2. Terdapat dua macam pemerintahan, yaitu Pemerintahan Negara Federasi dan Pemerintahan Negara-negara bagian;
3. Terdapat dua macam Undang-Undang Dasar, yaitu Undang- Undang Dasar Negara Federasi dan Undang- Undnag Dasar Negara-Negara Bagian
4. Terdapat Negara di dalam Negara, yaitu Negara-negara bagian itu berada di dalam Negara federasi.
5. Terdapat dua macam urusan pemerintahan, yaitu urusan pemerintahan yang pokok-pokok Negara federasi dan berkaitan dengan kepentingan bersama Negara-negara bagian (Soehino 2000).

Kumpulan negara-negara bagian dalam suatu negara federasi merupakan pilihan masing-masing negara bagian untuk menggabungkan diri ke dalam suatu lingkup negara federasi, dimana kesepakatan bersama tersebut akan melahirkan konstitusi negara. Negara-negara federal sangat mudah mengubah konstitusi negara, tergantung kemauan mayoritas negara-negara federal. Perubahan konstitusi sebagai keinginan mayoritas negara-negara federal tidak bisa dibantah dan/atau ditolak oleh pemerintahan pusat. Karena kekuasaan dan kekuatan negara federasi berada ditangan negara-negara bagian, dimana suara negara-negara bagian diwakili oleh para senator yang duduk di pemerintahan pusat.

Sifat mendasar yang dimiliki oleh Negara federal adalah pembagian kekuasaan antara pemerintahan federal dengan pemerintahan Negara-negara bagiannya atau yang biasa di sebut unit federal dalam hal penyelenggaraan pemerintahan suatu Negara, serta terdapat otoritas untuk dapat melindungi supremasi konstitusi di atas Negara federal jika suatu saat terjadi konflik yang melibatkan Negara-negara tersebut dan juga terdapat mekanisme

perubahan konstitusi dalam Negara jika dikehendaki adanya perubahan dalam keadaan tertentu. Sehingga konsep Negara federal ini berusaha untuk menyatukan dua konsep yang sebenarnya berbeda, yakni konsep kedaulatan atas Negara federal terhadap semua Negara bagian yang telah menggabungkan diri melalui kesepakatan tersebut dan konsep kedaulatan Negara-negara bagian. Sehingga kedaulatan eksternal perihal moneter, keamanan, dan pertahanan Negara-negara bagian menjadi kedaulatan sepenuhnya Negara federal (Khan 2013).

Pembagian kekuasaan yang seimbang dan adil dalam urusan pemerintahan negara federal membuat negara-negara bagian tersebut semakin kokoh dan kuat serta terhindar dari konflik kepentingan, karena masing-masing negara bagian memiliki hak dan urusan yang berbeda-beda dalam mengelola masing-masing negara bagian, tidak ada perbedaan kepentingan yang memicu konflik sesama negara-negara bagian, semua kepentingan sudah terakomodir dalam konstitusi negara yang dibuat dan sepakati bersama. Jika ada perbedaan sudut pandang antara negara-negara bagian dengan pemerintahan pusat dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, maka akan diselesaikan melalui senator yang mewakili masing-masing negara-negara bagian, hingga tingkat perubahan konstitusi.

Penyelenggaraan pemerintahan negara-negara federal berjalan sesuai konstitusi, tidak ada rezim yang berkuasa sengaja dan berani melanggar konstitusi negara federal atau menyalahgunakan kekuasaan (*abuse of power*), begitulah moral dan akhlak mereka dalam pemerintahan, mereka menghormati dan menjunjung tinggi norma-norma yang berlaku. termasuk norma hukum yang telah mereka sepakati bersama sebagai pedoman dalam menjalankan pemerintahan.

Hans Kelsen mendefinisikan bahwasanya tatanan hukum dari Negara federal ini terdiri dari norma-norma hukum utama yang memiliki wilayah keberlakuan pusat bagi seluruh Negara-negara yang tergabung di dalamnya serta norma-norma hukum yang memiliki wilayah keberlakuan di daerah tertentu saja yakni norma-norma yang hanya berlaku di wilayah Negara-negara bagian masing-masing (Kelsen 1973).

Sistem hukum pada negara federal dapat berlaku secara umum dan juga dapat berlaku secara khusus. Sistem hukum yang berlaku secara umum diantaranya adalah hukum yang telah disepakati oleh negara-negara bagian yang telah dijadikan hukum yang diberlakukan pada seluruh negara-negara bagian. Sementara Undang-Undang yang berlaku pada negara-negara bagian akan ditetapkan oleh masing-masing negara bagian tersebut. Pengaturan mengenai Undang-Undang pada masing-masing negara bagian hanya berlaku pada negara bagian yang bersangkutan saja dan tidak berlaku bagi negara bagian yang lainnya. Pemberian kebebasan pada setiap negara bagian untuk menentukan dan/atau membuat hukum dan peraturan perundangan merupakan bagian dari prinsip negara federal, sehingga sistem hukum yang demikian membuat negara federal dapat menegakkan hukum secara profesional, akuntabel, transparan, bebas, jujur dan adil.

Sistem Negara federal ini melibatkan sebuah "*bargaining*" dalam artian bahwa sebagian kewenangan yang diberikan dapat membawa manfaat kepada semua negara-negara yang telah mengikatkan diri, sehingga dapat menjembatani berbagai problematika yang muncul serta tidak ada lagi perbedaan atas nama suku, budaya, bahasa, keturunan, agama dll (Nurjannah 1998).

Independensi negara-negara federal dalam mengelola manajemen pemerintahan dijamin konstitusi negara mereka, tidak saling mengintervensi, bahkan pemerintah pusat sekalipun tidak dapat mengatur dan mencampuri urusan pemerintahan negara-negara federal, misalnya dalam hal penegakan hukum berjalan secara bebas dan merdeka, karena masing-masing kewenangan negara-negara federal sudah diatur dan ditetapkan dalam konstitusi negara federal yang telah mereka sepakati bersama. Komitmen dan kebersamaan negara-negara federal membawa manfaat bagi rakyat, bangsa dan negara mereka. Kebersamaan dan kekompakan negara-negara menyatu dalam satu kesatuan yang kuat dan solid, tidak ada perbedaan atas nama suku, agama budaya, bahasa dan keturunan. Sehingga segala permasalahan yang muncul dalam negara-negara federal dapat diselesaikan dengan baik.

## **1. Negara Federalisme di Amerika Serikat**

Amerika Serikat (USA) adalah sebuah negara besar dan hebat kini atau terkenal dengan sebutan negara "*super power*", di mana sebelumnya negara Amerika Serikat (USA) merupakan salah satu negara bekas jajahan Inggris yang masuk dalam daftar negara-negara persemakmuran (*Commonwealth*). Negara Amerika Serikat (USA) menggunakan sistem pemerintahan Federalisme sebagai pijakan hukum dan politik dalam mengatur sistem dan urusan pemerintah pada negara-negara bagian.

Pemerintah Amerika Serikat (USA) dengan sistem federalisme memiliki perbedaan yang mencolok dengan negara-negara lain. Amerika Serikat (USA) mengakomodir kepentingan negara-negara bagian, dan

kesejahteraan serta keadilan masyarakat menjadi salah satu perhatian.

Sistem federalisme di Amerika Serikat berevolusi dari sistem federalisme ganda menuju federalisme kooperatif. Dalam sistem federalisme ganda batas-batas wewenang pemerintah federal dan pemerintah bagian relatif sangat jelas (Cipto 2003).

Sistem federalisme Amerika Serikat (USA) menarik diterapkan bagi negara-negara yang menganut sistem federalisme. Sistem federalisme Amerika Serikat (AS) berbeda dengan negara-negara lain, di mana federalisme yang diterapkan oleh Amerika Serikat (USA) memiliki batasan-batasan yang jelas dan tegas mengenai wewenang antara Pemerintah Nasional dengan wewenang negara-negara bagian dalam mengelola dan mengurus negara. Negara-negara bagian sangat mudah memenuhi kebutuhan masyarakat secara maksimal, sehingga peran negara-negara bagian dalam mengakomodir dan memenuhi kebutuhan warga negaranya cukup jelas dan tegas di mata masyarakatnya. Keberadaan federalisme yang dari awal tampak federalisme dengan pendekatan ganda, berubah menjadi pendekatan kooperatif. Artinya beban dalam penyelenggaraan negara merupakan beban bersama, baik dari aspek keuangan maupun dari sisi administrasi.

Negara Amerika Serikat yang republik dengan negara federasi (federal) yang memiliki 50 negara bagian. Pusat pemerintahan (federal) berada pada Washington dan pemerintah negara bagian (*state*). Adanya pembagian kekuasaan untuk pemerintah federal yang memiliki kekuasaan yang di delegasikan oleh konstitusi. Pemerintahan negara bagian memiliki semua kekuasaan yang tidak didelegasikan kepada pemerintah federal

(Tychoon 2011). Sistem federal merupakan salah sistem yang bagus untuk membangunkan kekuatan sipil maupun militer, negara-negara bagian memiliki tingkat kemandirian yang tinggi dalam mengatur, mengurus dan mengelola negara-negara bagian. Artinya tidak ada ketergantungan negara-negara dengan Pemerintah Pusat. Penyelenggaraan urusan Pemerintahan pada negara-negara bagian dilaksanakan atas perintah Konstitusi, di mana Konstitusi dibuat dan disepakati oleh mayoritas negara-negara bagian untuk diimplementasikan secara profesional, jujur, adil, transparan dan integritas untuk mencapai keadilan dan kesejahteraan rakyat.

Sistem pemilu di Amerika Serikat menganut sistem distrik, yang sering dilaksanakan. Pemilu tingkat federal, misalnya pemilu untuk memilih presiden dan wakil presiden, pemilihan anggota senat, dan pemilihan badan perwakilan. Ditingkat negara bagian, pemilu ini bertujuan untuk pemilihan gubernur, dan wakil gubernur, pemilu untuk anggota senat dan badan perwakilan negara bagian. Disamping itu terdapat pemilu untuk memilih wali kota/dewan kota serta jabatan publik lainnya (Tychoon 2011). Sistem Pemilihan Umum pada negara federal hampir sama dengan sistem pemilihan umum yang berlaku pada negara kesatuan.

Negara bagian memiliki wewenang mengurus hal-hal yang sifatnya domestik, seperti: pendidikan, kesehatan, kesejahteraan sosial, dan keamanan masyarakat (kepolisian). Urusan kebijakan publik terkait bidang pendidikan, kesejahteraan sosial dan pembangunan jalan raya menyedot perhatian dan anggaran.

Tanggung jawab negara bagian satu berbeda dengan lainnya sesuai dengan sumber daya yang dimiliki oleh masing-masing negara bagian tersebut. Kemampuan Negara Bagian New York menyediakan kesejahteraan bagi penduduknya, misalnya, beberapa kali lebih baik dibanding kemampuan negara bagian lain seperti Maryland. Masing-masing negara bagian menentukan tarif pajak yang berbeda. Oleh karena itu, penduduk negara bagian yang menginginkan barang yang lebih murah harganya karena tarif pajak lebih rendah, misal minuman keras, maka ia harus membelinya di negara bagian lain. Perbedaan ini juga terlihat pada kemampuan negara bagian memberikan pelayanan dalam bidang kesehatan, pendidikan, dan pelayanan sosial lainnya (Cipto 2003). Negara federal memiliki prinsip memberikan kebebasan yang seluas-luasnya kepada negara-negara bagian untuk mengatur, mengurus dan mengelola urusan pemerintah negara-negara bagian sesuai dengan Undang-Undang masing-masing. Keberhasilan atau kegagalan negara-negara bagian dalam mewujudkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyatnya menjadi resiko dalam pemerintah negara-negara bagian. Misalnya ada negara bagian yang memiliki pendapatan perkapita yang tinggi, lapangan pekerjaan yang memadai, kesejahteraan dan kemakmuran terwujud, namun ada juga negara-negara yang sulit mengatasi kemiskinan, lapangan pekerjaan sulit. Hal ini dipicu oleh keberadaan sumber daya alam (SDA) yang tidak memadai dan sumber daya manusia (SDM) yang berkualitas rendah serta investor yang kurang berminat menanamkan modal dinegara bagian tersebut.

## 2. Hubungan antara Pemerintah Federal dengan Pemerintah Negara Bagian

Ada beberapa alternatif bagaimana hubungan pemerintah pusat dan pemerintah dibangun. Pertama, hubungan pemerintah pusat dan daerah dibangun dengan cara memberikan kekuasaan yang besar kepada pusat (*highly centralized*), cara ini lebih dikenal sebagai *unitary system* atau sistem negara kesatuan. Kedua, hubungan pemerintah pusat dan daerah dibangun dengan cara memberikan kewenangan yang besar kepada daerah (*highly decentralized*), cara ini dinamakan dengan *confederal system*, dan dalam hal ini jelas pemerintah pusat memiliki kewenangan yang sangat terbatas. Ketiga, hubungan pusat dan daerah berdasarkan pada "*sharing*" antara pusat dan daerah. Pola ini dinamakan sistem federal (*federal system*) yang banyak diadopsi oleh negara-negara besar dengan pluralisme etnik, seperti Amerika Serikat, Kanada, India, dan Australia. Asep mengemukakan bahwa sistem federal melibatkan sebuah "*bargaining*", di mana sebagian otonomi yang diberikan diharapkan memberikan manfaat yang besar (Guruh 2000). Paham negara federal memiliki manfaat yang besar dalam mengurus dan mengendalikan pemerintah, karena prinsip kebebasan dalam mengatur dan mengurus manajemen masing-masing negara bagian itulah yang membuat mereka sukses dalam menyejahterakan rakyat.

Sifat hubungan antara negara federal dengan negara bagian yaitu *coordinate* dan independen. Adapun hubungan antara daerah otonom dengan pemerintah pusat, bahkan hubungan antara daerah otonom dengan negara bagian dalam sistem federal bersifat *subordinate* dan *dependent* (Nurcholis 2005). Hubungan antara Negara

federal dengan negara-negara bagian tertata dengan baik, karena semuanya sudah ditetapkan dalam konstitusi negara federal. Hubungan ini sangat menguntungkan bagi rakyatnya, dalam negara federal tidak ada kejahatan korupsi terhadap keuangan negara untuk kepentingan pribadi dan kroni, karena Pemerintah negara-negara bagian memiliki budaya malu dan penegakkan hukum tanpa pandang bulu. Siapapun yang melanggar hukum, akan ditindak tegas sepadan dengan perbuatannya dan sangat memalukan bagi pelaku/penjahat.

### **3. Kelemahan dan Kelebihan Negara Federasi.**

Negara Serikat/Federasi mempunyai kelebihan dan kekurangan. Kelebihan dan kekurangan tersebut merupakan ciri khas dari negara federal tersebut. Kelebihan dari negara serikat yaitu:

- a. Bentuk negara serikat ini lebih mengakomodasi suatu keragaman dan keunikan suatu wilayah/daerah
- b. Adanya penyebaran mengenai kekuasaan dan kewenangan antara pusat dan daerah
- c. Bentuk negara ini lebih meningkatkan partisipasi politik rakyat
- d. Negara sering meningkatkan efisiensi dalam pemerintahan
- e. Strategisnya untuk membuka kekuasaan yang ada pada masa lalu yang sangat tertutup, masyarakat pada umumnya mendambakan suatu keterbukaan (Sari 2018).

Kelemahan dalam bentuk negara serikat/Federasi antara lain:

- a. Negara ini dapat berpotensi munculnya tumbuhnya raja-raja kecil di daerah yang tidak tersentuh oleh wilayah pusat

- b. Kebijakan pusat dapat terganggu oleh adanya kepentingan pemimpin daerah yang dapat menyebabkan tidak sinkronnya suatu kebijakan pemerintah serikat dan daerah
- c. Biaya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah bisa sangat berbeda dengan antara satu daerah dengan daerah lainnya.
- d. Bentuk negara ini sangat berpotensi menciptakan suatu jurang yang luas dan lebar antara daerah kaya dengan daerah miskin (Muhtada, D., & Diniyanto 2018).

Merujuk pada kelebihan negara federal tersebut dapat dilihat hal-hal sebagai berikut:

- a. Negara federal memiliki kemampuan merespon dan mengakomodir semua kepentingan yang diinginkan oleh negara-negara bagian, termasuk mengakomodir keberagaman dan keunikan suatu wilayah.
- b. Kekuasaan dan kewenangan antara Pemerintah Nasional negara federal dan negara-negara bagian tersebar secara seimbang dan bersifat akomodatif sesuai kepentingan masing-masing.
- c. Negara federal memiliki kemampuan dalam meningkatkan partisipasi politik warga negara sebagai bagian dari perwujudan demokrasi liberal.
- d. Penyelenggaraan urusan pemerintahan negara-negara federal menekankan betapa pentingnya efisiensi dalam rangka mencegah pemborosan keuangan negara.
- e. Negara-negara bagian dalam mengelola dan mengurus manajemen pemerintahan ditekankan pada keterbukaan publik, sehingga publik dapat

melakukan pengawasan terhadap kinerja pemerintah negara-negara federal.

Merujuk pada kelemahan negara federal tersebut dapat dilihat hal-hal sebagai berikut:

- a. Negara-negara bagian yang tergabung dalam negara federal berpotensi mengendalikan kekuasaan secara tak terbatas, seperti potensi adanya penyalahgunaan kekuasaan, karena Pemerintah Nasional memberikan kebebasan yang sangat luas kepada negara-negara federal dalam mengatur, mengurus dan mengelola negara-negara bagian, termasuk diperbolehkan membuat Undang-Undang sendiri untuk mengatur kehidupan dan masa depan negara-negara bagian.
- b. Potensi terjadinya tumpang tindih kepentingan atau tidak sinkron dalam pengambilan kebijakan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah negara-negara bagian. Hal ini memicu ketegangan
- c. Resiko timbulnya kemiskinan atau kesenjangan sosial antara negara bagian yang satu dengan negara bagian yang lain, disebabkan kemampuan negara bagian yang satu dengan negara bagian yang lain berbeda. Sementara Pemerintah Pusat tidak mau ikut campur dalam urusan internal negara bagian.
- d. Keberadaan negara federal yang satu dengan negara federal yang lain, berbeda, dan sangat tergantung kemampuan masing-masing negara bagian dalam mengelola, mengurus dan mengatur negara bagian untuk mencapai kemakmuran dan memberantas kemiskinan. Terjadi perbedaan yang mencolok antara negara-negara bagian yang kaya dengan negara-negara bagian yang miskin merupakan bagian dari prinsip tata kelola negara federal.

#### 4. Negara-negara Federasi di Dunia

Diantara negara di dunia yang berbentuk negara serikat atau federasi yaitu Australia, Kanada, Malaysia, dan Amerika Serikat. Bentuk modern pemerintahan federasi berasal dari suatu pengalaman konstitusional negara, yaitu negara Amerika Serikat. Dapat dikatakan bahwa pemerintah federasi merupakan salah satu sumbangan sejarah ketatanegaraan di Amerika Serikat terhadap dunia modern (Sari 2018). Amerika Serikat (USA) merupakan salah satu negara di dunia mempelopori lahirnya negara federal, di mana negara federal merupakan negara yang sangat cocok untuk diterapkan di zaman modern ini serta untuk menjawab tantangan zaman dan merupakan cara terbaik mencegah pemisahan diri atau disintegrasi bangsa.

Negara Federasi dibentuk oleh sejumlah negara/wilayah yang independen, yang sejak awal memiliki kedaulatan atau semacam kedaulatan pada dirinya masing-masing. Negara-negara/wilayah-wilayah tersebut bersepakat untuk membentuk sebuah negara federasi. Negara/wilayah pendiri negara federasi tersebut akan berganti status menjadi wilayah bagian/wilayah administrasi dengan nama tertentu dalam lingkungan federasi (Sari 2018). Kesepakatan negara-negara bagian dalam membentuk federal merupakan cara terbaik untuk menata masa depan bangsa dan negara-negara bagian dari adanya kekuasaan pemerintah yang otoriter dan absolut. Hal ini tentu sangat merugikan negara-negara bagian dan pasti merugikan rakyat.

Negara/wilayah yang menjadi anggota negara federasi tersebut memiliki semua kekuasaan yang kemudian diserahkan sebagian kepada pemerintah federasi. Biasanya pemerintah federasi diberikan

kekuasaan penuh dibidang moneter, pertahanan, peradilan, dan hubungan luar negeri. Kekuasaan lainnya lebih cenderung tetap dipertahankan oleh negara bagian atau wilayah administrasi. Kekuasaan bagian biasanya menonjol dalam urusan-urusan seperti domestik, dalam pendidikan, kesehatan, kesejahteraan sosial, dan keamanan masyarakat (Sari 2018). Pemerintah negara federasi memiliki komitmen yang kuat dalam memberikan kesempatan dan kekuasaan kepada negara-negara bagian dalam menata kelola negara-negara bagian. Pemerintah Negara Federal memiliki kekuasaan dibidang moneter, pertahanan, peradilan dan hubungan luar negeri.

## **B. Negara Kesatuan**

### **1. Teori Negara Kesatuan**

Negara kesatuan menurut Cohen dan Peterson dapat dipahami sebagai suatu negara dimana pemerintah pusat menjalankan kedaulatan tertinggi dalam negara tersebut. Agar pemerintah pusat dapat menjalankan tugasnya dengan efektif maka aktivitasnya diawasi dan dibatasi langsung oleh undang-undang. Seluruh unit pemerintahan yang dibentuk di bawah pemerintahan pemerintah pusat harus tunduk kepada pemerintah Pusat secara organisasional berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh jika dibandingkan dengan negara federal atau konfederasi, karena dinegara kesatuan terdapat persatuan (union) serta kesatuan (unity) (Huda 2004).

Negara kesatuan dapat mewujudkan diri sebagai negara yang memiliki kekuasaan tunggal, negara kesatuan memiliki kewenangan yang sangat kuat, luas dan bebas dalam mengatur dan mengendalikan wilayah-

wilayah/daerah-daerah dalam negara kesatuan. Pemerintahan Pusat memiliki otoritas penuh untuk membuat produk hukum sebagai alat untuk mengatur dan mengendalikan wilayah-wilayah kekuasaannya. Wilayah/Daerah yang berada dalam negara kesatuan harus taat dan tunduk kepada hukum yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Wilayah/daerah boleh membuat produk hukum untuk mengatur daerah secara lokal, sepanjang produk hukum tersebut tidak bertentangan dengan hukum yang berada di atasnya. Pemerintahan Pusat secara operasional dapat dengan mudah meredam gejolak yang terjadi di wilayah/daerah yang berusaha memisahkan dari negara kesatuan.

Strong menyebutkan bahwa hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tidak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat (Strong 2004).

Negara yang telah mengproklamkan dirinya sebagai negara kesatuan pada dasarnya tidak ingin membagi kekuasaan dengan pemerintahan daerah yang berada di bawah kendali kekuasaannya. Negara kesatuan berpotensi menjadi negara yang bersifat sentralistik dan otoristik. Otoritas kekuasaan penuh berada ditangan pemerintahan pusat, sementara daerah-daerah atau wilayah-wilayah (Provinsi, Kabupaten/Kota) dipaksa mengikuti perintah atau ketentuan Pemerintah Pusat, sebagai pusat pengendalian bangsa dan negara. Konstitusi negara kesatuan mengakui adanya satu lembaga pembentuk Undang-Undang, selain itu ada badan yang diberi yang membuat Peraturan-Peraturan.

Pemerintah pusat mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam lapangan pemerintahan. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan rakyat, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintahan pusat harus tunduk kepada Pemerintah Pusat. Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan yang berlaku, akan tumpang tindih dalam melaksanakan kewenangannya (Sukardja 2012).

Pemerintah Pusat dapat disebut sebagai pusat kekuasaan dalam negara kesatuan, otoritas tertinggi dalam merencanakan, mengatur, mengelola dan melaksanakan manajemen kekuasaan pemerintahan hanya berada pada Pemerintah Pusat. Rakyat selaku pemilik kedaulatan menyerahkan kedaulatan tersebut kepada pemerintah pusat untuk dilaksanakan demi kepentingan bangsa dan negara. Tidak ada jaminan dalam negara kesatuan tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse fo power*) oleh pemangku kekuasaan. Pemerintahan Daerah dalam menjalankan kekuasaan sudah diatur dan ditetapkan oleh Pemerintah Pusat berdasarkan ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, disebut negara kesatuan apabila pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak sama dan tidak sederajat, kekuasaan pusat lebih menonjol dan tidak ada saingan bagi badan legislatif pusat dalam membuat Undang-undang, kekuasaan pemerintah daerah hanya bersifat *derivatif*. Intinya negara kesatuan tidak mengenal ada negara dalam negara, pemerintahan yang berdaulat hanya satu yakni pemerintah pusat. Kekuasaan yang ada

di tangan pemerintah daerah merupakan mandat atau wewenang dari pusat dan tidak boleh hukum daerah bertentangan dengan hukum nasional, peraturan pusat tidak lagi memerlukan pengakuan dari daerah (M. Kusnardi 2000).

Negara kesatuan memiliki paham yang berbeda dengan negara federal, negara kesatuan memiliki prinsip dasar tidak boleh ada negara dalam suatu negara, yang ada hanya satu negara dan satu komando yaitu Pemerintah Pusat yang paling tinggi kedudukannya dan memiliki otoritas penuh mengatur kepentingan bangsa dan negara, sedang pemerintahan daerah hanya menjalankan mandat yang diberikan oleh pemerintahan pusat sesuai keinginan Pemerintah Pusat.

## **2. Pengertian Negara Kesatuan**

Negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara, melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara di dalam negara. Dengan demikian dalam Negara Kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan negara baik di pusat maupun di daerah-daerah (Soehino 2000).

Pemerintah Pusat dalam negara kesatuan dapat mengatur dan mendistribusikan sebagian kekuasaannya kepada wilayah atau daerah yang berada di bawahnya. Pemerintah Daerah wajib menjalankan perintah Pemerintah Pusat tersebut dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemerintah Pusat bertanggungjawab dalam menjaga keutuhan dan persatuan wilayah atau daerah yang berada di bawah

kekuasaannya. Pemerintah Pusat dapat menunjuk atau menetapkan pejabat kepala daerah sebagai pejabat sementara untuk menjalankan pemerintahan di daerah.

Negara Kesatuan dapat disebut juga sebagai Negara Unitaris karena jika di lihat dari segi susunannya merupakan suatu Negara yang tersusun tunggal, artinya Negara kesatuan ini merupakan suatu Negara yang tidak tersusun dari beberapa Negara melainkan hanya terdiri atas satu Negara dan tidak ada Negara di dalam Negara. Dengan demikian dalam suatu Negara kesatuan hanya ada satu pemerintah, yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara, terutama kaitannya dalam menetapkan kebijaksanaan pemerintahan dan melaksanakan pemerintahan Negara baik di pusat maupun di daerah-daerah. Dalam pelaksanaannya Negara kesatuan memiliki dua asas sebagai berikut: Pertama, Asas Sentralisasi merupakan asas yang menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintahan itu milik pemerintah pusat; Kedua, Asas Konsentrasi merupakan asas yang menghendaki bahwa segala kekuasaan serta urusan pemerintahan itu dilaksanakan sendiri oleh Pemerintah Pusat, baik yang ada di pusat maupun yang ada di daerah-daerah (Soehino 2000).

Taufiqurrahman menerangkan, bahwa pada dasarnya terdapat dua model pada negara kesatuan ini, yaitu :

- a. Negara Kesatuan dengan sistem sentralisasi, yang artinya semua urusan dalam negara tersebut langsung diatur oleh Pemerintah Pusat. Daerah tidak punya hak untuk mengatur tetapi hanya punya

kewajiban untuk melaksanakan urusan yang telah diatur dan ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

- b. Negara Kesatuan dengan sistem desentralisasi, yang artinya kepada daerah diberi hak untuk mengatur urusan rumah tangganya sendiri (Otonomi Daerah). Kekuasaan untuk mengatur urusan pemerintahan daerah ada pada pemerintah pusat, tetap karena luasnya wilayah, banyaknya penduduk, luasnya urusan pemerintahan yang akan dilaksanakan di seluruh negara tersebut, maka sebagian urusan tersebut didistribusikan kepada daerah (pendelegasian wewenang) dengan pemberian otonomi daerah. Pendelegasian wewenang tersebut tidak berarti daerahnya mempunyai kedaulatan sendiri, yang dapat sebebaskan mengatur pemerintahannya tanpa menghiraukan rambu-rambu hukum sebagai negara kesatuan (Taufiqurrahman 2006).

Sistem sentralisasi kekuasaan dan sistem desentralisasi kekuasaan dalam negara kesatuan memiliki perbedaan yang menonjol adalah sebagai berikut:

- a. Sistem sentralisasi kekuasaan. System ini memungkinkan terjadinya kekuasaan yang absolut, otoriter dan bahkan militeristik dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan. System ini dapat meminimalisir konflik politik di daerah, karena biasanya sistem sentralisasi kekuasaan dapat membatasi jumlah Partai. Artinya kedaulatan dan kebebasan rakyat dalam berpolitik dapat dipasung. Tetapi tergantung rezim yang berkuasa.
- b. Sistem desentralisasi kekuasaan. System ini masih lebih baik dibandingkan sistem sentralisasi

kekuasaan. Pemerintahan Pusat dapat menyerahkan sebagian kewenangannya kepada pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah menjalankan kekuasaan sesuai kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat. Pemerintahan Daerah tidak memiliki kedaulatan sendiri dan sangat tergantung pada Pemerintahan Pusat.

Konsep seperti inilah yang disebut sebagai penyerahan wewenang dari pemerintah kepada pejabat-pejabatnya di daerah, untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat yang ada di daerah. Namun dalam perkembangannya pelaksanaan asas desentralisasi dan tugas pembantuan ini tidak dapat berjalan secara maksimal dalam penerapannya, sehingga kemudian lahir konsep baru yang kemudian dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi yang merupakan penyerahan urusan pemerintah pusat berupa wewenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan daerahnya. Pelaksanaan desentralisasi inilah yang melahirkan atau dibentuknya daerah-daerah otonom, yaitu suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang memiliki hak, wewenang, dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (Manan 2007).

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah merupakan bagian dari pelaksanaan wewenang (*mandate*) yang telah diberikan oleh pemerintah Pusat kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan daerah secara otonom. Semua urusan yang berkenaan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah bersumber dari Pemerintah Pusat sebagai pemegang kekuasaan penuh dalam negara kesatuan.

## C. Negara Kesatuan Republik Indonesia

### 1. Proklamasi Kemerdekaan Indonesia

Indonesia telah memproklamkan diri secara formal sebagai sebuah negara yang merdeka dan berdaulat pada tanggal 17 Agustus 1945, dimana pada waktu itu Jepang telah menyatakan diri menyerah kalah kepada sekutu pasca jatuhnya bom nuklir di dua kota besar Negara Jepang yaitu Kota Herosihma dan Nagasaki. Momentum inilah dimanfaatkan para *the founding father* memproklamkan diri sebagai sebuah negara yaitu negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Para pendiri bangsa Indonesia pasca diproklamkan kemerdekaan atas bangsa Indonesia, sudah mempersiapkan perangkat hukum yaitu UUD NRI 1945 sebagai landasan konstitusional dan Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia.

Para Pendiri bangsa Indonesia (*The founding father*) telah menetapkan dan dimuat dalam rumusan Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengenai negara Indonesia sebagai sebuah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Negara kesatuan Republik Indonesia memiliki kekuasaan yang bersifat tunggal dan dipimpin oleh seorang Presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan.

Apabila dilihat dalam UUD 1945 Pasal I ayat (1), bahwa Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik. Sedangkan prinsip negara kesatuan ialah, bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintahan pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada pemerintah daerah. Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak

dibagi antara pemerintah pusat (*central government*) dan pemerintah lokal (*local overnment*), sehingga urusan - urusan negara dalam negara-negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan pemegang kekuasaan tertinggi di negara tersebut ialah pemerintah pusat (Huda 2005).

Negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI) adalah selaku pemegang kekuasaan dan kedaulatan tertinggi dalam negara. Artinya memiliki kekuatan dan kekuasaan secara tunggal untuk menentukan dan menetapkan kehendak sendiri, tanpa ada ketergantungan dengan daerah atau wilayah-wilayah yang berada di bawahnya. Justru wilayah atau daerah yang berada di bawahnya harus melaksanakan apa yang telah diatur dan ditetapkan oleh Pemerintahan Pusat. Pemerintah Pusat dapat mendelegasikan tugas-tugas dan urusan pemerintahan kepada Pemerintahan Daerah sesuai Undang-Undang yang telah ditetapkan oleh Pemerintahan Pusat. Urusan Pemerintahan Daerah tersebut berasal dari pelimpahan wewenang dari Pemerintahan Pusat dan bukan pembagian wewenang.

Rumusan Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945 tersebut mengatur mengenai negara Indonesia sebagai negara Kesatuan, dimana negara Kesatuan Republik Indonesia tersebut menganut paham sistem pemerintahan desentralisasi sebagaimana dalam rumusan Pasal 18 UUD NRI 1945 yang mengatur mengenai pembagian daerah-daerah Provinsi dan Kabupaten dan Kota, tiap-tiap Provinsi, Kabupaten dan Kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang.

Pemerintahan Pusat memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada Pemerintahan yang berada

di bawahnya (Pemerintahan Daerah) untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan daerah secara bebas dengan tetap memperhatikan rambu-rambu dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan sebagaimana yang telah ditetapkan oleh Pemerintahan Pusat dalam Undang-Undang, antara lain, yaitu:

- a. Pemerintahan Pusat telah membagi daerah Provinsi dan Kabupaten Kota, dimana Daerah-daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota menyelenggarakan kekuasaan masing-masing pemerintahan berdasarkan wilayah dan batas-batas berlakunya kekuasaannya (hukum).
- b. Pemerintahan Pusat telah membagi dan mengatur wilayah atau daerah yang memiliki sifat kekhususan dan keistimewaan, sebagai wilayah yang berbeda pemberlakuannya dengan wilayah atau daerah lainnya.
- c. Pembagian atau pengaturan mengenai khususan dan keistimewaan suatu wilayah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan otoritas penuh dari Pemerintah Pusat.

## **2. Prinsip Kedaulatan Indonesia**

Indonesia adalah sebuah negara yang penganut teori kedaulatan rakyat dan kedaulatan hukum. Hal ini membuktikan, bahwa Negara Indonesia melaksanakan demokrasi dalam rangka menentukan kepemimpinan Nasional maupun kepemimpinan lokal. Artinya, ketika negara melaksanakan kedaulatan rakyat dalam konteks pesta demokrasi membutuhkan instrumen hukum sebagai pondasi utama dalam membentuk suatu pemerintahan yang demokratis, sesuai keinginan atau kehendak mayoritas rakyat Indonesia.

Indonesia sebagai negara yang menganut paham kedaulatan rakyat, memiliki prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Negara Indonesia ialah negara Kesatuan yang berbentuk Republik (Pasal 1 ayat (1) UUD NRI 1945).
- b. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945)
- c. Negara Indonesia adalah negara Hukum (Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945)
- d. Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar.
- e. Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 7C UUD NRI Tahun 1945)
- f. Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden (Pasal 17 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945)

Enam prinsip-prinsip kedaulatan rakyat Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) tersebut membuktikan, bahwa negara Indonesia adalah negara hukum dan demokrasi yaitu:

- a. Indonesia sebagai negara kesatuan memiliki kekuatan dan kedaulatan negara, kedaulatan hukum serta kedaulatan demokrasi, yaitu: (a) Kedaulatan negara dimaksudkan, bahwa Indonesia tidak mengakui ada negara dalam negara, karena negara Indonesia adalah tunggal, (b) Kedaulatan Hukum dimaksudkan, bahwa Pemerintahan Pusat yang memiliki otoritas tunggal terkait aspek legalitas untuk membentuk Undang-Undang. (c) Kedaulatan

Demokrasi, dimaksudkan, bahwa Pemerintahan Pusat memiliki otoritas tunggal dalam menentukan dan/atau menetapkan tata cara berdemokrasi dan melaksanakan pesta demokrasi.

- b. Negara Indonesia mengakui dan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat yang dilaksanakan oleh negara, dalam hal ini DPR, MPR dan DPD. Rakyat diberi kebebasan untuk menentukan kepada siapa warga negara yang layak diserahkan kedaulatan rakyat melalui Pemilihan Umum.
- c. Indonesia sebagai negara hukum memberikan kebebasan dan kemerdekaan kepada lembaga kehakiman untuk menyelenggarakan kekuasaan kehakiman secara mandiri, bebas dan merdeka, tanpa ada campur tangan (*intervensi*) dari Pemerintah (Eksekutif). Lembaga-lembaga negara dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan harus berdasarkan asas legalitas, dalam penegakkan hukum Pemerintahan menghargai, menghormati dan menjunjung tinggi Hak Asasi Manusia (HAM).
- d. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) berdasarkan konstitusi (UUD NRI 1945) memiliki kewenangan untuk memberikan Presiden dan/atau wakil Presiden, dengan cara yaitu (a) Masa Jabatan Presiden dan Wakil Presiden telah berakhir dan/atau (b) Jika Presiden diberhentikan (Makzulkan) karena terbukti melakukan kejahatan terhadap negara dan/atau melakukan tindak pidana korupsi dll.
- e. Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki kedudukan yang sejajar dan bermitra dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memiliki fungsi untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja Presiden

dan bahkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dapat memakzulkan Presiden, jika terbukti melakukan kejahatan. Maka dengan demikian secara konstitusional Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

- f. Menteri-Menteri adalah pembantu Presiden, merupakan hak prerogatif Presiden mengangkat dan/atau memberhentikannya, tanpa terpengaruh dengan adanya campur tangan dari lembaga atau Partai Politik manapun, sehingga secara konstitusional hal tersebut merupakan hak yang bersifat istimewa, mandiri dan mutlak dalam lingkungan kekuasaan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Paham kedaulatan rakyat bangsa Indonesia memiliki konsekuensi logis yaitu berkewajiban melaksanakan demokratis berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku. Artinya berdemokrasi tetapi tidak melanggar hukum, karena hukum dan demokrasi bagaikan dua sisi mata uang yang saling membutuhkan dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang bersih, berkualitas dan berintegritas.

Menurut Hamid S. Attamimi, secara hukum, dapat dikatakan bahwa Kedaulatan Rakyat adalah kata yang penting dan keramat bagi bangsa Indonesia. Karena terkandung dalam Pancasila, maka Kedaulatan Rakyat merupakan Cita Hukum (*rechtsidee*). Sebagai Cita Hukum Kedaulatan Rakyat berfungsi konstitutif yaitu untuk menentukan dasar suatu tata hukum, yang tanpa itu suatu tata hukum menjadi kehilangan arti dan makna sebagai hukum, sehingga ialah yang menenentukan apakah tata hukum Indonesia merupakan tata hukum

yang benar atau tidak. Selain itu juga berfungsi regulatif, yaitu menentukan hukum positif yang berlaku di Indonesia apakah adil atau tidak (Attamimi 1991). Selanjutnya Kedaulatan Rakyat juga termuat secara eksplisit dalam Batang Tubuh UUD 1945, yaitu Pasal 1 Ayat (2), sehingga ia menjadi hukum dasar yang harus dilaksanakan dan ditaati, yang mengikat pemerintah, mengikat setiap lembaga negara dan lembaga masyarakat termasuk juga setiap warga negara Indonesia dimanapun berada (Attamimi 1991).

Kedaulatan Rakyat tidak bisa berjalan sendiri, negara dan rakyat yang berdaulat akan mampu menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan dengan baik atas dukungan perangkat hukum yang memadai. Cita-cita dan tujuan negara akan tercapai dengan baik menggunakan instrumen hukum sebagai alat untuk mengatur tata tertib negara, lembaga negara, lembaga publik dan publik itu sendiri. Kedaulatan rakyat melalui lembaga perwakilan sebagai pihak yang diserahi oleh rakyat untuk menjalankan kedaulatan rakyat dapat membentuk Undang-Undang dan bahkan dapat mengubah konstitusi negara (UUD NRI tahun 1945). Dimana Undang-Undang yang dibentuk oleh lembaga pembentuk Undang-Undang (DPR) tersebut mengikat negara dan warga negara, sehingga negara, lembaga negara dan lembaga masyarakat dan masyarakat harus taat pada ketentuan hukum yang berlaku.

Kekuasaan dan rakyat adalah dua kutub yang sedang tarik-menarik, kekuasaan akan kuat apabila rakyat dilemahkan. Dan sebaliknya, apabila rakyat yang kuat dan kaya maka kekuasaan pula yang akan lemah (Kansil [n.d.]).

Secara konstitusional rakyat memiliki kedaulatan tertinggi dalam negara kesatuan Republik Indonesia dalam menentukan arah dan tujuan negara, termasuk kebijakan negara melalui pemimpin yang mereka pilih secara demokratis dalam suatu pemilihan umum. Tidak ada jaminan, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Presiden yang mereka pilih mau melaksanakan kedaulatan rakyat secara sungguh-sungguh berdasarkan konstitusi (UUD NRI Tahun 1945) maupun Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku, karena publik tidak memiliki kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja DPR dan Pemerintah dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan. Rakyat pada hakikatnya dalam negara kesatuan Republik Indonesia (NKRI) bukan tipe rakyat kuat dan bukan juga tipe rakyat yang lemah, tetapi justru yang kuat adalah kekuasaan. Rezim yang berkuasa melalui tangan-tangan kekuasaan dapat berbuat sewenang-wenang menangkap dan memenjarakan rakyat.

Pendapat yang senada diucapkan oleh Lord Acton seorang ahli sejarah Inggris dalam dalil yang berbunyi "*Power tends to corrupt, but absolutely power corrupts absolutely*" (manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung menyalahgunakan kekuasaan itu, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan tak terbatas pasti akan menyalahgunakannya (Budiardjo and others 1998).

Pada hakikatnya manusia itu, ketika ia berkuasa cenderung menyalahgunakan kekuasaan (*abuse of power*), sehingga kekuasaan itu harus diawasi oleh lembaga negara yang sejajar (*check and balances*) dan kekuasaan itu harus dibatasi agar tidak berkuasa secara tak terbatas. Pengawasan dan keseimbangan dalam penyelenggaraan negara dapat mewujudkan pemerintahan yang baik dan

bersih, karena masing-masing lembaga negara menjalankan fungsi dan tugas secara bebas dan mandiri dalam rangka tercapainya tujuan negara.

### **3. Prinsip Pembagian Kekuasaan dan Pemisahan Kekuasaan di Indonesia.**

Pemisahan kekuasaan adalah Pemisahan kekuasaan berarti bahwa kekuasaan negara itu terpisah dalam beberapa bagian, baik mengenai orangnya maupun mengenai fungsinya (Harmaily 1988). Sedangkan pembagian kekuasaan berarti bahwa kekuasaan itu memang dibagi dalam beberapa bagian, tetapi tidak dipisahkan. Hal ini membawa konsekuensi bahwa diantara bagian-bagian itu dimungkinkan adanya kerjasama (Harmaily 1988).

Pemisahan dan pembagian kekuasaan dalam Negara Republik Indonesia tidak ada perbedaan yang menonjol, pada prinsip sama saja, lembaga-lembaga negara dalam menjalankan kekuasaan berdiri sendiri, bebas mandiri dan merdeka dari campur tangan rezim yang berkuasa. Sementara prinsip pembagian kekuasaan lebih menonjolkan pada pembagian kursi kekuasaan, dengan kata lain kursi kekuasaan dibagi-bagi kepada teman-teman koalisi dalam pemerintahan. Sehingga dalam menjalankan masing-masing kekuasaan berpotensi mengabaikan prinsip pemisahan kekuasaan (*check and balance*). Artinya lembaga-lembaga negara dalam menjalankan kekuasaan dapat menggunakan pendekatan persahabatan, pertemanan dan mengabaikan prinsip pemisahan kekuasaan (*check and balance*). Sehingga sulit mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih.

Indonesia sebagai negara hukum dan demokrasi secara implisit menganut paham *trias politica* menurut teori Montesquieu, di mana dalam menyelenggarakan kekuasaan negara dilaksanakan oleh 3 (tiga) komponen kekuasaan, dalam konteks pemisahan atau pembagian kekuasaan. Hal ini sebagaimana dijelaskan oleh Miriam Budiardjo, bahwa Pemisahan ataukah Pembagian Kekuasaan yang dianut Indonesia dalam UUD 1945? Untuk melihat itu semua tidaklah bisa lepas dari sejarah pembentukan dan perubahan UUD 1945 yang dipahami menganut pemisahan kekuasaan atau pembagian kekuasaan. UUD 1945 memang secara tegas tidak menyebutkan mengenai *trias politica* tapi secara implisit bisa ditelaah bahwa Indonesia menghendaki pembagian kekuasaan. Hal ini jelas dari pembagian bab dalam Undang-Undang Dasar 1945. Misalnya Bab II tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat dan Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman. Kekuasaan legislatif dijalankan oleh Presiden bersama-sama dengan DPR. Kekuasaan eksekutif dijalankan oleh Presiden dibantu oleh menteri-menteri, sedangkan kekuasaan yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman (Miriam Budiardjo 2008).

Kekuasaan eksekutif dilaksanakan oleh Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara, kekuasaan legislatif dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), dalam kedudukan sebagai wakil rakyat, kekuasaan yudikatif dilaksanakan oleh badan kehakiman dalam rangka penegakkan hukum, jika dirinci sebagai berikut:

- a. Presiden dalam kedudukan sebagai kepala negara dan kepala Pemerintahan melaksanakan kekuasaan berdasarkan konstitusi (UUD NRI Tahun 1945). Hal ini tertuang dalam rumusan Pasal 4 ayat (1), Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Pasal 5 ayat (1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat, ayat (2) Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Rumusan Pasal 10 menyebutkan, bahwa Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Pasal 11 ayat (1) menyebutkan, bahwa Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. Pasal 17 ayat (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara, ayat (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.
- b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) selaku wakil rakyat melaksanakan kekuasaan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Hal ini termuat dalam rumusan Pasal 20 ayat (1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Rumusan Pasal 20A ayat (1) menyebutkan, bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Ayat (2) Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat.

- c. Kekuasaan Kehakiman dilaksanakan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia berdasarkan konstitusi (UUD NRI Tahun 1945) sebagaimana dimaksud dalam rumusan Pasal 24 ayat (1) Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan. Ayat (2) Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.

Berdasarkan uraian tersebut dapat dilihat, bahwa penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dilakukan secara terpisah antara kekuasaan pemerintahan (Eksekutif), kekuasaan legislatif (DPR) dan kekuasaan Yudikatif (kekuasaan kehakiman). Presiden sebagai kepala pemerintahan menjalankan kekuasaan bersama pembantuannya (menteri-menteri negara) dikontrol oleh Dewan Perwakilan Rakyat (Legislatif) melalui fungsi pengawasan. Fungsi-fungsi Dewan Perwakilan Rakyat (Legislatif) dalam berjalan sesuai fungsinya dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan oleh Presiden. Fungsi pengawasan digunakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (Legislatif) untuk mengawasi kinerja Pemerintahan (Eksekutif) dalam menjalankan kekuasaan negara. Hal ini dilakukan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) oleh Presiden yang dapat merusak tatanan bangsa dan negara. penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) antara lain:

- a. Melakukan perbuatan tercela, dalam bentuk berdusta (berbohong) secara berulang-ulang dan terus-menerus.
- b. Penyipuan dan kejahatan korupsi atau memberikan peluang kepada keluarga dan teman koalisi melakukan kejahatan korupsi dan bahkan membiarkan keluarga, teman atau teman koalisi untuk tidak diproses hukum oleh KPK dan Kejaksaan Agung. Padahal diduga melakukan tindak pidana korupsi yang merugikan keuangan negara.
- c. Menerima gratifikasi secara haram, karena kepentingan politik atau kepentingan bisnis dengan Presiden.

Dewan Perwakilan Rakyat (Legislatif) dapat menggunakan fungsi legislasi sebagai alat untuk menyiapkan produk hukum untuk mengatur tata tertib bangsa dan negara, termasuk menyiapkan Undang-Undang tentang APBN, sedangkan fungsi *budgeting* (Anggaran) digunakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (Legislatif) untuk memberikan persetujuan atas Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diajukan Presiden, dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) atas Rancangan Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan Rancangan Undang-Undang terkait pajak, pendidikan dan agama.

# PEMERINTAH DAN PEMERINTAHAN

### A. Pengertian Pemerintah dan Pemerintahan

Istilah Pemerintah dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan dengan: (1) Sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan mengatur kehidupan sosial, ekonomi dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya, (2) sekelompok orang yang secara bersama-sama memikul tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan, dan (3) penguasa suatu negara (Nasional 2008).

Pemerintah secara legalitas memiliki wewenang untuk memerintah dalam suatu pemerintahan, dengan cara melaksanakan ketentuan hukum sebagai alat untuk menyelenggarakan pemerintahan dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan taat hukum. Pemerintah juga memiliki kedudukan untuk memerintahkan kepada rakyat melaksanakan dan/atau tidak melaksanakan ketentuan hukum yang berlaku, dalam konteks perintah dan larangan. Disamping itu pemerintah memiliki berkedudukan sebagai pelayan dan pengayom masyarakat. Pemerintahan yang baik adalah pemerintah yang konsisten melaksanakan hukum dengan sebaik-baiknya demi terciptanya keadilan dan kebenaran menuju kesejahteraan dan kemakmuran bagi rakyatnya.

Secara definitif, pemerintah itu mempunyai arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas pemerintah itu meliputi seluruh organ kekuasaan di dalam negara yaitu legislatif, eksekutif dan yudikatif. Bahkan dalam arti luas ini Pemerintah diartikan sebagai pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga yang disertai wewenang untuk mencapai tujuan negara. Dalam arti yang luas pemerintah itu sering disebut *Regering*. Tetapi dalam arti yang sempit pemerintah (yang disebut *Bestuur*) hanya menyangkut organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan (eksekutif) yang bisa dilakukan oleh kabinet dan aparat-aparatnya dari tingkat pusat ke daerah (Mahfud MD 2001).

Pemerintah pada suatu negara pada umumnya memiliki 3 (tiga) komponen kekuasaan, yaitu (1) Legislatif, (2) Eksekutif dan (3) Yudikatif. Hal ini biasanya dijalankan oleh negara-negara yang menganut sistem Presidensiil. 3 (tiga) komponen kekuasaan tersebut masing-masing melaksanakan fungsi dan tugas secara bebas, mandiri dan tidak boleh saling mengintervensi dalam praktik kekuasaan guna mewujudkan tujuan negara, sehingga kekuasaan berjalan sebagaimana harapan rakyat. Pemerintah (Eksekutif) memiliki aparatatur-aparatatur negara untuk membantu menjalankan fungsi dan tugas pemerintah pusat sampai dengan didaerah begitu juga kekuasaan kehakiman (Yudisial) dilaksanakan secara berjenjang dari pusat hingga daerah dalam rangka menegakkan hukum, sedangkan kekuasaan Legislatif (DPR, DPD) sangat terbatas pada fungsi dan tugas masing-masing sesuai tingkatan dan kewenangan.

Pengertian pemerintahan dapat ditinjau dari tiga aspek, yaitu dari segi kegiatan (dinamika), struktural fungsional, dan dari segi tugas dan kewenangan (fungsi). Apabila ditinjau dari segi dinamika, pemerintahan berarti segala

kegiatan atau usaha yang terorganisasikan, bersumber pada kedaulatan dan berlandaskan dasar Negara, mengenai rakyat dan wilayah Negara itu demi tercapainya tujuan negara. Dari segi struktural fungsional. Pemerintah berarti seperangkat fungsi Negara, yang satu sama lain saling berhubungan secara fungsional, dan melaksanakan fungsinya atas dasar-dasar tertentu demi tercapainya tujuan negara (Surbakti 1999).

Pemerintah adalah sebuah lembaga yang terstruktur dan terorganisir, di dalamnya terdapat kekuasaan untuk mengatur negara melalui perintah dan larangan, dimana perintah dan larangan itu diatur dan ditetapkan secara tertulis dalam bentuk Peraturan Perundang-undangan. Kegiatan pemerintahan dalam mengelola negara saling berhubungan dan saling membutuhkan secara fungsional. Pemerintah memiliki kedaulatan berdasarkan konstitusi dan menjalankan kekuasaan tersebut berdasarkan konstitusi negara dalam rangka mewujudkan tujuan negara. Tujuan negara merupakan suatu hal yang penting untuk diwujudkan secara nyata sebagai indikator keberhasilan pemerintah dalam mengelola negara, misalnya dari negara sedang berkembang menjadi negara berkembang, dari negara berkembang menjadi negara maju.

Pemerintahan berasal dari kata “perintah” yang setelah ditambah awalan “pe” menjadi perintah, dan ketiga ditambah akhiran “an” menjadi pemerintahan, dalam hal ini beda antara “pemerintah” dengan “pemerintahan” adalah karena pemerintah merupakan badan atau organisasi yang bersangkutan, sedangkan pemerintahan berarti perihal ataupun hal ikhwal pemerintahan itu sendiri. Kata perintah itu sendiri, paling sedikit ada empat unsur yang terkandung di dalamnya, yaitu sebagai berikut: (1) Ada dua pihak yang terlibat; (2) Yang pertama pihak yang memerintah disebut

penguasa atau pemerintah; (3) Yang kedua pihak yang diperintah yaitu rakyat; dan (4) Antara kedua pihak tersebut terdapat hubungan (Syafie 2011).

Pemerintah selaku pihak yang berkuasa dan diberi hak untuk memerintah, sedangkan rakyat sebagai pihak yang diperintah, keduanya saling berhubungan dan saling membutuhkan, masing-masing memiliki hak dan kewajiban. Pemerintah selaku organ kekuasaan tidak akan bisa menjalankan roda pemerintahan, tanpa ada dukungan yang kuat dari rakyat, diantaranya adalah dukungan pendanaan yang berasal dari pajak yang wajib disetorkan oleh rakyat kepada negara.

Menurut Strong, pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara kedamaian dan keamanan negara, ke dalam dan keluar. Oleh karena itu pertama harus memiliki kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang, yang kedua harus memiliki kekuatan legislatif atau dalam arti pembuatan undang-undang, yang ketiga harus memiliki kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan Negara dalam menyelenggarakan peraturan, hal tersebut dalam rangka penyelenggaraan Negara (Syafie 2011).

Pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewajiban dan kewenangan sebagai pemerintah yang sah dan kuat, khususnya dalam rangka memelihara kedamaian dan keamanan negara yaitu:

1. Menjamin keamanan dan melindungi hak-hak asasi manusia (HAM) bagi rakyat dari adanya tindakan sewenang-wenang oleh warga negara lainnya atau oknum aparaturnya.
2. Memiliki kemampuan mengendalikan rakyat, aparaturnya sipil, kepolisian dan militer selaku angkatan perang.

3. Memegang teguh prinsip hukum, dalam praktik penegakan hukum tanpa pandang bulu.
4. Bertanggungjawab mencerdaskan dan menyejahterakan rakyat dengan cara yang profesional dan negarawan.
5. Mendapat dukungan yang kuat dari lembaga legislatif dan yudikatif.

Berjalannya suatu pemerintahan disebabkan oleh adanya hubungan antara dua pihak yaitu pihak penyelenggara pemerintahan dan pihak yang menerima hasil penyelenggaraan yakni masyarakat. Dengan demikian perlu adanya hubungan yang harmonis antara pemerintah dan masyarakat agar penyelenggaraan pemerintahan dan kehidupan berbangsa dan bernegara berjalan dengan damai. Secara umum, pemerintahan dapat didefinisikan sebagai organisasi yang memiliki kekuasaan untuk membuat dan menerapkan hukum serta undang-undang di wilayah tertentu (Sumaryadi 2010).

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik harus terbentuk hubungan yang harmonis dengan rakyat. Pemerintahan dan rakyat merupakan dua pihak yang sangat menentukan arah dan kehidupan masa depan bangsa, di mana pemerintah selaku pemegang tampuk kekuasaan dapat memaksa rakyat untuk taat dan patuh terhadap ketentuan Undang-Undang yang dibuat dan ditetapkan oleh penguasa, sebaliknya pemerintah harus melaksanakan Undang-Undang tanpa membeda-bedakan warga negara dalam rangka membentuk pemerintahan yang baik dan solid.

Pemerintahan adalah kegiatan penyelenggaraan negara guna memberikan pelayanan dan perlindungan bagi setiap warga masyarakat, melakukan pengaturan, memobilisasi semua sumber daya yang diperlukan, serta membina hubungan baik di dalam lingkungan Negara maupun

dengan negara lain. Di tingkat lokal tentu saja membina hubungan dengan pemerintahan nasional dan pemerintahan daerah yang lainnya (Ryas Rasyid 2007).

Penyelenggaraan Pemerintahan pada hakikatnya melayani, mengayomi, memberikan perlindungan dan rasa aman bagi setiap warga negara, sehingga terbentuk warga negara yang taat dengan pemerintah. Menciptakan ketaatan itu harus berlandaskan pada hukum tertulis sebagai landasan yuridis dalam penyelenggaraan negara. Membina hubungan baik antara aparatur negara, termasuk dengan pemerintah daerah dalam ketaatan pada prinsip-prinsip hukum, keadilan dan kebenaran.

Negara dapat pula diartikan sebagai suatu organisasi manusia atau kumpulan manusia-manusia, yang berada di bawah suatu pemerintahan yang sama. Pemerintahan ini sebagai alat untuk bertindak demi kepentingan rakyat untuk mencapai tujuan organisasi negara, antara lain kesejahteraan, pertahanan, keamanan, tata tertib, keadilan, kesehatan dan lain-lain. Untuk dapat bertindak dengan sebaik-baiknya guna mencapai tujuan tersebut, pemerintah mempunyai wewenang, wewenang mana dibagikan lagi kepada alat-alat kekuasaan negara, agar tiap sektor tujuan negara dapat dikerjakan secara bersamaan. Berkenaan dengan pembagian wewenang ini, maka terdapatlah suatu pembagian tugas negara kepada alat-alat kekuasaan negara (Kansil 2004).

Kumpulan manusia dengan tujuan dan keinginan yang sama bertekad mendirikan sebuah organisasi besar dan di dalamnya ada pemimpin yang berwenang bertindak dalam rangka menjalankan kekuasaan dan mendapatkan dukungan yang solid dari rakyat itulah yang disebut sebagai negara.

## B. Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik

Istilah 'asas' dalam Asas Umum Pemerintahan yang Baik, atau AUPB, menurut pendapat Bachsan Mustafa dimaksudkan sebagai 'asas hukum', yaitu suatu asas yang menjadi dasar suatu kaidah hukum. Asas hukum adalah asas yang menjadi dasar pembentukan kaidah-kaidah hukum, termasuk juga kaidah hukum tata pemerintahan. Kaidah atau norma adalah ketentuan-ketentuan tentang bagaimana seharusnya manusia bertingkah laku dalam pergaulan hidupnya dengan manusia lainnya. Ketentuan tentang tingkah laku dalam hubungan hukum dalam pembentukannya, sekaligus penerapannya, didasarkan pada asas-asas hukum yang diberlakukan. Perlakuan asas hukum dalam lapangan hukum tata pemerintahan sangat diperlukan, mengingat kekuasaan aparatur pemerintah memiliki wewenang yang istimewa, lebih-lebih di dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan dan kepentingan umum dalam fungsinya sebagai *bestuurszorg* (Ali 2012).

Rumusan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Republik Indonesia nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme, menyebutkan, bahwa Asas Umum Pemerintahan Negara yang Baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum, untuk mewujudkan Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Merujuk pada ketentuan umum Pasal 1 angka 6 tersebut di atas dapat dijelaskan, bahwa asas umum Pemerintahan yang baik sangat erat kaitannya dengan asas umum penyelenggara negara sebagai dimaksud dalam penjelasan Pasal 3 Undang-Undang Republik Indonesia nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan nepotisme,

menjelaskan definisi Asas Umum Penyelenggara yang baik yaitu:

1. **Asas Kepastian Hukum** adalah dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara.

Setiap tindakan dan/atau perbuatan penyelenggara negara (Pemerintah) dalam menetapkan kebijakan pemerintahan harus berdasarkan norma hukum yang berlaku, yaitu berupa Peraturan Perundang-undangan sebagai instrumen dalam menjalankan kekuasaannya. Pemerintah menjamin kepastian hukum bagi setiap warga negara yang sedang menghadapi permasalahan hukum. Pemerintah menjamin terwujudnya keadilan. Pemerintah bertanggungjawab dalam mengimplementasikan asas kepastian dalam penyelenggaraan Pemerintahan.

Kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu (Syahrani 2008).

Kepastian hukum dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan memiliki 2 (dua) aspek penting yaitu Pertama, kepastian hukum mengandung larangan. Artinya jika adanya perbuatan warga negara yang melanggar hukum, maka akan mendapatkan sanksi yang tegas dari negara (kepastian akan sanksi). Kedua, kepastian hukum mengandung keamanan dan

kedamaian, bahwa setiap warga negara berhak mendapatkan perlindungan hukum dari adanya tindakan dan/atau perbuatan sewenang-wenang yang dilakukan oleh penguasa atau orang lain.

Salah satu problematika penyelenggaraan negara yang paling dominan adalah asas hukum, khususnya masalah penegakkan hukum menimbulkan polemik ditengah-tengah masyarakat, bisa jadi, karena kualitas dan moralitas aparatur penegak hukum yang merosot, sehingga rakyat tidak percaya. Indikator negara itu disebut negara hukum diantaranya adalah pembentukan hukum yang baik dan memiliki daya ikat yang kuat, penerapan hukum yang baik, sekaligus pembentukan aparatur penegakkan hukum yang bermoral dan berintegritas sebagai alat negara untuk mewujudkan kepastian hukum, kemanfaatan hukum dan keadilan. Penyelenggaraan pemerintah yang baik, apabila Pemerintah benar-benar menggunakan landasan hukum sebagai asas legalitas melaksanakan kekuasaan negara dan senantiasa melakukan tindakan atau perbuatan harus berdasarkan asas hukum.

2. **Asas Tertib Penyelenggaraan Negara** adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian Penyelenggaraan negara.

Keteraturan dalam penyelenggaraan negara, termasuk dalam kategori negara yang dan benar dalam mengelola pemerintahan. Penyelenggara negara memiliki peran penting dalam mewujudkan masyarakat yang selaras, serasi dan harmonis. Maksudnya membentuk hubungan yang baik diantara sesama masyarakat dengan menjunjung tinggi norma yang berlaku ditengah-tengah masyarakat.

Pemerintah yang baik dan benar dapat menjamin adanya keserasian sosial dalam melahirkan relasi, interaksi, seimbang, hidup berdampingan dan damai pada tatanan berbangsa dan bernegara dengan tetap berpegang teguh pada kesetaraan, kebersamaan, dan persaudaraan.

Terciptanya hubungan yang seimbang antara pemerintah dengan rakyat dalam melaksanakan hak dan kewajiban masing-masing dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Pemerintah melaksanakan kekuasaan berdasarkan hukum dan Peraturan Perundang-undangan, mampu mengendalikan kekuasaan dan mengontrol pemerintahan agar penyelenggaraan negara dapat terlaksana dengan baik dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

3. **Asas Kepentingan Umum** adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

Pemerintah pada dasarnya adalah pelayan bagi rakyat dan harus aspiratif, akomodatif dan selektif, sehingga dalam menjalankan kekuasaan bertanggungjawab secara hukum dan moral serta berintegritas untuk mewujudkan kesejahteraan umum bagi semua warga negara, dengan cara membuka seluas-luasnya lapangan pekerjaan, mencegah pemborosan anggaran negara, memberikan sanksi yang tegas terhadap setiap pejabat yang tidak mampu melayani kepentingan umum serta bertekad bulat memberantas tindak pidana korupsi dilingkungan pemerintah mulai dari pusat hingga ke daerah dan pelosok tanah negeri, sebab sumber malapetaka bangsa Indonesia adalah "korupsi", karena korupsi adalah perampasan secara paksa uang milik rakyat yang ditiptikan kepada negara (Pemerintah) yang seharusnya

untuk mengelola dalam rangka mengatur manajemen Pemerintahan, tetapi disalahgunakan.

4. **Asas Keterbukaan** adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah pemerintah yang membuka akses informasi seluas-luasnya, sejujur-jujurnya kepada publik, agar warga negara memperoleh hak atas informasi publik mengenai penyelenggaraan pemerintahan. Membuka akses informasi publik merupakan salah satu pintu masuk bagi warga negara untuk mengontrol kinerja Pemerintah dan memberikan masukan serta melaporkan kepada pihak yang berwenang, apabila ditemukan adanya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*).

Membuka informasi publik merupakan salah satu elemen penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara guna mencegah penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*), publik memiliki hak untuk memperoleh informasi sesuai ketentuan hukum dan Peraturan Perundang-undangan. Hak informasi publik bagi warga negara sangat penting untuk mengawasi kinerja Pemerintah, terutama mengenai program kerja pemerintah hingga diwujudkan dalam tataran implementatif, semua itu harus dipertanggungjawabkan kepada publik, karena sumber pendanaan penyelenggaraan pemerintahan berasal dari uang rakyat. Membuka informasi publik dalam setiap pengambilan keputusan sama halnya melibatkan publik dalam memberikan partisipasi dalam pemerintahan.

Ketentuan Umum Pasal 1 ayat 2 Undang-undang keterbukaan informasi publik menyebutkan, bahwa informasi publik adalah informasi yang dihasilkan, disimpan, dikelola, dikirim, dan/ atau diterima oleh suatu badan publik yang berkaitan dengan penyelenggara dan penyelenggaraan negara dan/ atau penyelenggara dan penyelenggaraan badan publik lainnya yang sesuai dengan Undang-Undang ini serta informasi lain yang berkaitan dengan kepentingan publik

5. **Asas Proporsionalitas** adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.

Pemerintah berkewajiban dalam penyelenggaraan pemerintahan dilakukan secara seimbang antara hak dan kewajiban. Asas keseimbangan ini menghendaki adanya kriteria-kriteria dalam menentukan kepangkatan atau promosi jabatan, menetapkan kualifikasi pelanggaran berat atau ringan, serta jelas memberikan sanksi atau penghargaan bagi setiap orang, sehingga dalam penerapannya dipastikan mendapatkan perlakuan yang sama, tanpa ada keberpihakan. Artinya kepada siapapun dan kapanpun terjadi pelanggaran, maka mereka akan mendapatkan sanksi sesuai tingkat kesalahan yang dilakukannya.

6. **Asas Profesionalitas** adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Mulai dari pejabat negara sampai dengan Aparatur sipil negara yang paling rendah dalam mengelola dan mengatur negara, senantiasa menguasai manajemen pemerintahan untuk diimplementasikan ditengah-tengah masyarakat sebagai pelayan publik. Profesionalitas komponen penyelenggara pemerintahan

dalam melaksanakan fungsi dan tugas harus berdasarkan pada masing-masing kemampuan dan keahlian. Artinya penempatan post-post pemerintahan harus berdasarkan kompetensi, kemampuan dan keahliannya.

7. **Asas Akuntabilitas** adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penyelenggaraan negara harus dipertanggungjawabkan kepada publik selaku pemilik kedaulatan rakyat, apapun hasil akhirnya harus dipertanggungjawabkan secara tuntas. Sehingga rakyat dapat mengevaluasi kinerja Pemerintah dalam melaksanakan pemerintahan.

# PEMERINTAH PUSAT

### A. Pemerintah Pusat

Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintah Pusat adalah selaku pemegang kekuasaan eksekutif (Pemerintah) tertinggi dalam negara kesatuan Republik Indonesia yang diselenggarakan oleh Presiden sebagai kepala Pemerintahan dan Kepala Negara, dibantu oleh wakil Presiden dan para menteri-menteri negara. Pemerintah Pusat bertanggungjawab mengamankan ketenteraman dan kedamaian negara dengan segala kekuatan bersama TNI dan POLRI dari ancaman disintegrasi bangsa. Pemerintah Pusat memiliki kekuasaan dan kewenangan atas nama negara Republik Indonesia dan berhak untuk mendistribusikan kewenangan itu kepada pemerintah daerah.

Wewenang atau kewenangan dalam istilah sering di samakan dengan istilah Belanda "*bevoegtheid*" yang berarti wewenang atau berkuasa. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia sebagaimana dikutip oleh Kamal Hidjaz, kata wewenang disamakan dengan kata kewenangan yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak,

kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/badan lain (Hidjaz 2010). Presiden selaku kepala Pemerintahan dapat melimpahkan sebagian kewenangannya secara perorangan, diantaranya mengangkat dan memberhentikan kepala Kejaksaan Agung Republik Indonesia dan Kepala Kepolisian Republik Indonesia untuk memimpin organ-organ negara dalam menjalankan kekuasaan Presiden di bidang penegakkan hukum pidana. atau badan lain, termasuk Pemerintah Pusat melimpahkan kewenangan kepada Pemerintah dalam urusan Pemerintah di daerah.

Menurut F.P.C.L. Tonnaer, kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara (Ridwan HR 2014). Pemerintah Pusat sebagaimana diuraikan tersebut di atas mempunyai otoritas kekuasaan atas bangsa Indonesia, termasuk otoritas kewenangan menjalankan hukum positif, di mana hukum positif tersebut merupakan salah satu instrumen penting bagi Pemerintah Pusat sampai di daerah untuk mengatur tata tertib negara, agar warga negara dan pemerintah tunduk dan taat terhadap hukum yang telah ditetapkan.

Salah satu bentuk dari kekuasaan adalah kewenangan. Namun, keduanya memiliki perbedaan pada dimensi keabsahan (legitimasi). Jika kekuasaan tidak selalu harus diikuti oleh legitimasi atau keabsahan, maka kewenangan adalah kekuasaan yang harus memiliki keabsahan (*legitimate power*) (Surbekti 2001). Artinya, kewenangan merupakan kekuasaan, akan tetapi kekuasaan tidak selalu berupa kewenangan. Apabila kekuasaan politik dirumuskan sebagai kemampuan menggunakan sumber-sumber untuk mempengaruhi proses pembuatan dan pelaksanaan

keputusan politik maka kewenangan merupakan hak moral untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sedangkan yang dimaksud dengan urusan adalah segala aktivitas yang dapat dilaksanakan sebagai hasil dari kewenangan yang ada. Manifestasi dari kewenangan adalah adanya hak untuk menjalankan aktivitas-aktivitas. Berdasarkan pada kewenangan tersebut, urusan baru bisa diberikan ketika seseorang atau sekelompok orang atau sebuah institusi telah diberikan kewenangan sebelumnya (Surbekti 2001).

Kekuasaan dan kewenangan saling berhubungan dan keterkaitan, keduanya tidak dapat dipisahkan, khususnya dalam urusan penyelenggaraan pemerintahan. Kekuasaan tanpa ada kewenangan, maka tidak dapat mengatur segala aktivitas pemerintahan, karena tidak memiliki landasan hukum untuk mengimplementasikan kekuasaan tersebut.

Dalam perspektif hukum, wewenang sekaligus hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitannya dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan yang mengatur sendiri (*selfregelen*) dan mengelola sendiri (*selfbesturen*) (Fauzan 2006). Sedangkan kewajiban mempunyai dua pengertian yakni horizontal dan vertikal. Secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya sedangkan wewenang dalam pengertian vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintah negara secara keseluruhan (Fauzan 2006). Wewenang dan kewajiban memiliki makna dan peran yang berbeda dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, misalnya Pemerintah Pusat memiliki wewenang untuk mengatur, mengurus dan mengelola pemerintahan secara mandiri, di samping itu kewenangannya dapat dilimpahkan kepada Pemerintahan yang berada di bawahnya, seperti

pemerintahan daerah, sedangkan kewajiban adalah menyelenggarakan pemerintahan pusat maupun pemerintahan daerah dengan baik dan benar, profesional, mandiri, akuntabel, integritas dengan menjunjung tinggi hukum dan Hak Asasi Manusia dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Hubungan kewenangan antara lain bertalian dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah. Cara penentuan ini menurut Bagir Manan akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas apabila; Pertama; urusan-urusan rumah tangga ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula. Kedua; apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Ketiga; sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah (Manan 2000).

Pembagian kewenangan dalam hubungan pusat dan daerah adalah menyangkut pembagian urusan rumah tangga atau dalam bahasa peraturan perundangan disebut dengan urusan pemerintahan. Menurut Ni'matul Huda, pada hakikatnya urusan pemerintahan terbagi dalam dua kelompok. Pertama, urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah tanpa asas desentralisasi. Berbagai urusan pemerintahan tersebut secara eksklusif menjadi wewenang pemerintah, baik pemerintah negara kesatuan maupun pemerintah negara federal. Sejumlah urusan pemerintahan tersebut diselenggarakan dengan asas sentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan

(Rondinelli 2005). Kedua, meski sejumlah urusan pemerintahan lain dapat diselenggarakan dengan asas desentralisasi, berbagai urusan pemerintahan tersebut tidak pernah secara eksklusif (sepenuhnya) menjadi wewenang daerah otonom. Di luar dari sejumlah urusan pemerintahan yang tidak dapat diselenggarakan oleh pemerintah sub nasional, Maddick menjelaskan bagian dari urusan pemerintahan tersebut juga menjadi wewenang pemerintah. Sementara bagian-bagian lainnya didesentralisasikan (Huda [n.d.]).

Pemerintah Pusat memiliki hubungan komando dengan pemerintahan Daerah, di mana Pemerintahan Daerah melaksanakan fungsi dan kewenangan terbatas pada kewenangan pokok yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat dalam konteks urusan penyelenggaraan pemerintahan Daerah. Urusan-urusan rumah tangga Pemerintahan Daerah diatur dan ditetapkan oleh Pemerintah Pusat, dengan kata lain Pemerintahan Daerah melaksanakan urusan pemerintah pusat yang ada di daerah oleh Pemerintahan daerah untuk kepentingan penyelenggaraan urusan pemerintahan Republik Indonesia. sistem hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dalam konteks otonomi daerah memiliki makna pengendalian dan pengaturan Pemerintahan Daerah oleh Pemerintah Pusat dalam melaksanakan urusan Pemerintahan, sehingga masing-masing daerah kehilangan kemandirian daerah dalam mengatur urusan rumah tangganya.

Pembagian kewenangan urusan Pemerintah Pusat dengan urusan Pemerintahan Daerah merupakan ketentuan yang diatur dan ditetapkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, sehingga apapun alasannya Pemerintahan Daerah harus menjalankan urusan Pemerintahan berdasarkan ketentuan Hukum dan Perundang-undangan

yang berlaku. Pembagian kewenangan antara Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah tersebut sudah cukup dan tegas diatur dalam Peraturan Perundang-undangan, sehingga tidak akan ada benturan-benturan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Secara umum mengenai urusan Pemerintahan diatur dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, bahwa kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan mensejahterakan masyarakat. Kementerian dan penyelenggara pemerintahan daerah selaku pelaksana kewenangan Presiden dalam melaksanakan kewenangan dimaksud dibebani tanggungjawab untuk, yaitu:

### **1. Melindungi rakyat**

Memberikan perlindungan dari segala ancaman apapun yang dihadapi warga negara, diantaranya perlindungan hukum. Warga negara berhak untuk menolak dijatuhi hukuman tanpa ada kesalahan dan berhak mendapatkan perlindungan atas hak-hak hukum apabila dia melakukan kesalahan/kejahatan.

### **2. Melayani**

Pemerintah pada hakikatnya adalah petugas rakyat untuk melayani warga negara sesuai kebutuhan dan kepentingan warga negara, karena pemerintah digaji oleh rakyat melalui pemotongan pajak atau pembayaran pajak.

### **3. Memberdayakan dan mensejahterakan rakyat**

Pemerintahan yang baik dan berhasil dalam mengelola manajemen pemerintahan adalah pemerintah yang melaksanakan kepentingan rakyat, terutama

memberdayakan rakyat dan mewujudkan kesejahteraan bagi rakyat.

## **1. Kewenangan Pemerintah Pusat**

### **a. Urusan Pemerintahan Absolut**

#### **1) Politik Luar Negeri**

Urusan politik luar negeri misalnya 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. (Penjelasan Undang-Undang Pemerintahan Daerah).

Kewenangan absolut Pemerintah Pusat untuk mengangkat pejabat diplomatik sebagai duta besar pada negara-negara yang memiliki hubungan bilateral atau diplomatik dengan Pemerintah Republik Indonesia, sebagai bagian dari pelaksanaan politik luar negeri secara bebas dan aktif. Hubungan diplomatik bagi negara-negara didunia agar masing-masing negara dengan masing-masing kepentingan politik luar negeri mendapatkan manfaat bagi para pihak, di mana penempatan perwakilan suatu negara pada negara lain dapat dilakukan dengan dua pendekatan, pertama: Perwakilan Diplomatik, kedua Perwakilan Konsuler. Hubungan diplomatik ini berfungsi menjaga harmonisasi hubungan persahabatan antara kedua negara dalam rangka mengembangkan hubungan perdagangan atau perekonomian, kebudayaan, ilmu pengetahuan dan teknologi.

Menurut konvensi Wina tahun 1964 konsuler adalah proses perjalanan tugas yang diberikan kepada seseorang secara resmi untuk meninjau hubungan kerjasama, perjanjian, ataupun yang lainnya berkaitan dengan kepentingan kedua Negara. Perwakilan konsuler bukan merupakan politikal agen negara sehingga tidak mempunyai fungsi (1963 [n.d.]).

## 2) **Pertahanan**

Urusan 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. (Penjelasan Undang-Undang Pemerintahan Daerah).

Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan guna memperkuat pertahanan negara telah membentuk sebuah institusi militer atau dengan sebutan Tentara Nasional Indonesia (TNI). Presiden berhak dan berwenang menyatakan damai atau perang, atau menyatakan sebagian wilayah negara Indonesia dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan dan persenjataan, menetapkan wajib militer bagi setiap warga negara dalam mempertahankan negara dari serangan musuh dan diwajibkan kepada setiap warga negara untuk membela negara, jika Presiden menyatakan secara resmi,

bahwa negara dalam keadaan ancaman serangan musuh.

### 3) **Keamanan**

Urusan keamanan” misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang, kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara, dan sebagainya. (Penjelasan Undang-Undang Pemerintahan Daerah).

Kekuasaan Presiden (Pemerintah RI) dibidang keamanan nasional, khususnya untuk penegakan hukum pidana diserahkan pengendaliannya pada pihak Kepolisian Negara Republik Indonesia. POLRI bertanggungjawab memelihara dan memulihkan keamanan dan ketertiban masyarakat melalui penegakkan hukum. Di samping itu POLRI memberikan perlindungan hukum terhadap setiap warga negara sesuai kebutuhan, mengayomi dan melayani masyarakat dalam berbagai hal, terutama terkait masalah hukum.

POLRI bertanggungjawab terhadap keamanan dan ketertiban masyarakat adalah suatu kondisi dinamis masyarakat sebagai salah satu prasyarat terselenggaranya proses pembangunan nasional dalam rangka tercapainya tujuan nasional yang ditandai oleh terjaminnya keamanan, ketertiban, dan tegaknya hukum, serta terbinanya ketenteraman, yang mengandung kemampuan membina serta mengembangkan potensi dan kekuatan masyarakat dalam menangkal, mencegah, dan

menanggulangi segala bentuk pelanggaran hukum dan bentuk-bentuk gangguan lainnya yang dapat meresahkan masyarakat (Ketentuan Umum Pasal 1 ayat 5 UU POLRI).

Keamanan dalam negeri adalah suatu keadaan yang ditandai dengan terjaminnya keamanan dan ketertiban masyarakat, tertib dan tegaknya hukum, serta terselenggaranya perlindungan, pengayoman, dan pelayanan kepada masyarakat. (Ketentuan Umum Pasal 1 ayat 6 UU POLRI).

Kepentingan umum adalah kepentingan masyarakat dan/atau kepentingan bangsa dan negara demi terjaminnya keamanan dalam negeri. (Ketentuan Umum Pasal 1 ayat 7 UU POLRI)

#### **4) Yustisi**

Urusan 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 (Penjelasan Undang-Undang Pemerintahan Daerah).

Kewenangan Presiden (Pemerintah RI) dibidang kekuasaan kehakiman, antara lain mendirikan lembaga Peradilan secara struktural mulai dari Mahkamah Agung RI, Pengadilan Tinggi dan Pengadilan tingkat (Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Tata Usaha

Negara, Peradilan dagang, Pengadilan Hubungan Industril dan Peradilan Militer), berikut perangkat-perangkat dan fasilitas-fasilitasnya, termasuk Sumber Daya Manusia (SDM) guna menyidangkan, memeriksa dan memutus perkara sesuai dengan kompetensi pengadilan masing-masing.

Mendirikan lembaga permasyarakatan (LP) berikut perangkat dan fasilitasnya, termasuk Sumber Daya Manusia (SDM) guna menampung dan membina para narapidana (warga binaan).

Rumusan Pasal 14 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 mengatur mengenai grasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 (UU Grasi). Grasi diberikan Presiden dengan memperhatikan pertimbangan dari MA. Jika seseorang memohon grasi kepada Presiden dan dikabulkan, maka Presiden mengampuni perbuatan yang bersangkutan. Kesalahan orang yang bersangkutan tetap ada, namun hukuman pidananya saja yang dihilangkan.

Amnesti dapat diartikan sebagai pengampunan atau penghapusan hukuman yang diberikan kepala negara kepada seseorang atau sekelompok orang yang telah melakukan tindak pidana tertentu. (Pasal 14 Ayat (1) UUD NRI Tahun 1945).

Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954 menyatakan bahwa akibat dari pemberian amnesti adalah semua akibat hukum pidana terhadap orang yang diberikan amnesti dihapuskan. Dengan kata lain, sifat kesalahan dari orang yang diberikan amnesti juga hilang.

Amnesti diberikan Presiden dengan memperhatikan pertimbangan dari MA serta DPR dan dapat diberikan tanpa pengajuan permohonan terlebih dahulu.

Abolisi dapat diartikan sebagai penghapusan proses hukum seseorang yang sedang berjalan. Abolisi diberikan kepada terpidana perorangan dan diberikan ketika proses pengadilan sedang atau baru akan berlangsung. Presiden harus memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam pemberian abolisi. (Pasal 14 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945).

Rehabilitasi diberikan kepada terpidana yang telah mendapatkan kepastian hukuman dan menjalani masa pidana, tetapi ternyata kemudian dinyatakan tidak bersalah. Rehabilitasi diatur di dalam Pasal 14 Ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR dalam pemberian rehabilitasi.

#### **5) Moneter dan fiskal nasional**

Urusan moneter dan fiskal nasional adalah kebijakan makro ekonomi, misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang, dan sebagainya. (Penjelasan Undang-Undang Pemerintahan Daerah).

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), fiskal berkaitan dengan urusan pajak atau pendapatan negara. Fiskal berasal dari bahasa latin yakni *fiscus*, yang sebenarnya merupakan nama seseorang dengan arti

pemegang kekuasaan atau keuangan pada zaman romawi kuno. Sementara dalam Bahasa Inggris disebut dengan fisc yang artinya perbendaharaan. Di Indonesia, istilah fiskal merujuk pada kebijakan pemerintah dalam mengarahkan ekonomi suatu negara lewat pengeluaran dan pendapatan pemerintah.

Kebijakan fiskal yang rumit diartikan sebagai kebijakan ekonomi yang bertujuan untuk memandu perbaikan kondisi perekonomian dengan menyesuaikan pendapatan dan pengeluaran pemerintah. Kebijakan ini serupa dengan kebijakan moneter yang mengatur jumlah uang beredar, namun kebijakan fiskal lebih menitikberatkan pada pengaturan penerimaan dan pengeluaran pemerintah (Falianty 2019). Kebijakan Fiskal adalah tindakan pemerintah pusat dalam mengatur dan mengendalikan peredaran uang dan memiliki hubungan erat dengan pengaturan penerimaan dan pengeluaran negara.

## 6) Agama

Urusan agama misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan, dan sebagainya. Daerah dapat memberikan hibah untuk penyelenggaraan kegiatan-kegiatan keagamaan sebagai upaya meningkatkan keikutsertaan Daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama, misalnya penyelenggaraan Musabaqah Tilawatil Qur'an

(MTQ), pengembangan bidang pendidikan keagamaan, dan sebagainya. (Penjelasan Undang-Undang Pemerintahan Daerah).

Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu (Pasal 29 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945)

## **2. Urusan Pemerintahan Wajib**

Merujuk pada Undang-Undang Pemerintahan Daerah berkenaan dengan urusan pemerintahan dapat dibedakan, yaitu:

- a. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan urusan Pelayanan Dasar adalah sebagai berikut:
  - 1) Pendidikan
  - 2) Kesehatan.
  - 3) Pekerjaan umum dan penataan ruang
  - 4) Perumahan rakyat dan kawasan permukiman.
  - 5) Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
  - 6) Sosial.
- b. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan urusan Pelayanan Dasar adalah sebagai berikut:
  - 1) Pendidikan
  - 2) Kesehatan.
  - 3) Pekerjaan umum dan penataan ruang
  - 4) Perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
  - 5) Ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
  - 6) Sosial.

- c. Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar adalah sebagai berikut:
  - 1) Tenaga kerja.
  - 2) Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak.
  - 3) Pangan.
  - 4) Pertanahan.
  - 5) Lingkungan hidup.
  - 6) Administrasi kependudukan dan pencatatan sipil.
  - 7) Pemberdayaan masyarakat dan Desa.
  - 8) Pengendalian penduduk dan keluarga berencana.
  - 9) Perhubungan.
  - 10) Komunikasi dan informatika.
  - 11) Koperasi, usaha kecil, dan menengah.
- d. Urusan Pemerintahan pilihan adalah mencakup sebagai berikut:
  - 1) Kelautan dan perikanan;
  - 2) Pariwisata.
  - 3) Pertanian.
  - 4) Kehutanan.
  - 5) Energi dan sumber daya mineral.
  - 6) Perdagangan.
  - 7) Perindustrian; dan
  - 8) Transmigrasi.

### **3. Urusan Pemerintahan Umum**

Urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan yang berkaitan dengan pemeliharaan ideologi Pancasila, Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhinneka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di Daerah melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/wali kota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota (Penjelasan Undang-Undang Pemerintahan Daerah).

Presiden dalam melaksanakan kewenangan sebagai kepala Pemerintahan bertanggungjawab memelihara ideologi Pancasila sebagai ideologi Negara, bertanggungjawab melaksanakan UUD NRI Tahun 1945 sebagai dasar negara dan sebagai landasan konstitusional dalam penyelenggaraan Pemerintahan, menjamin hubungan yang harmonis antara sesama suku-suku bangsa, agama, ras dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara dengan tetap menjunjung tinggi kebhineka Tunggal Ika, memfasilitasi kehidupan demokrasi dengan tetap membiarkan tumbuh dan berkembangnya Partai-Partai politik sebagai indikator sebuah negara demokrasi.

Urusan Pemerintahan Umum merujuk pada paket Peraturan Perundang-undangan yang mengatur mengenai penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dimaksudkan, bahwa urusan pemerintahan yang menjadi wewenang presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan umum meliputi:

- a. Pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengalaman Pancasila, pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945,

pelestarian Bhineka Tunggal Ika, serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan NKRI.

- b. Pembinaan persatuan dan kesatuan Pembinaan kerukunan antar suku dan intra suku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional.
- c. Penanganan konflik sosial sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
- d. Koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi, serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- e. Pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila.
- f. Pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal.

Urusan pemerintahan umum dijalankan oleh gubernur dan bupati/wali kota di setiap wilayah. Dalam pelaksanaannya, gubernur bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri. Sedangkan bupati/wali kota bertanggung jawab kepada menteri melalui gubernur sebagai wakil dari pemerintahan pusat.

#### **4. Klasifikasi kewenangan Pemerintah Pusat**

Menurut Undang-Undang Pemerintahan Daerah, pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan berwenang untuk: (a) Menetapkan norma,

standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan (b) Melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan. Norma, standar, prosedur, dan kriteria berupa ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Daerah. Kewenangan Pemerintah Pusat dilaksanakan oleh kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian. Pelaksanaan kewenangan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah non kementerian harus dikoordinasikan dengan kementerian terkait.

Kewenangan Pemerintahan Daerah (Pemerintah Daerah dan DPRD) terbatas pada pembentukan Peraturan Daerah dan ketentuan lebih lanjut, yaitu untuk melaksanakan Peraturan Daerah, maka dibuat Peraturan Kepala Daerah (Peraturan Gubernur, Bupati dan Walikota) sebagai aturan implementasi dari Peraturan Daerah yang telah ditetapkan bersama Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Selain kewenangan tersebut. Semua kewenangan yang berkenaan dengan produk hukum mulai dari Undang-Undang sampai dengan Peraturan Menteri menjadi kewenangan Pemerintah Pusat yang dilaksanakan oleh kementerian atau lembaga non kementerian atas nama Pemerintah Pusat (Kekuasaan Eksekutif). Kementerian atau non kementerian dalam melaksanakan norma, standar, prosedur melakukan koordinasi. Kepala Daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam kedudukan sebagai penyelenggara Pemerintahan

daerah melaksanakan norma, standar, prosedur sebagai pedoman penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Pemerintahan Daerah menggunakan norma tersebut sebagai instrumen untuk mengatur tatanan atau sistem dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, sedangkan standar sebagai rujukan atau acuan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, kemudian prosedur digunakan sebagai teknik, atau langkah dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan Daerah guna mencapai tujuan Pemerintahan.

## **B. Pembagian Urusan Pemerintahan**

### **1. Pemerintah Pusat**

Pembagian urusan pemerintahan berdasarkan paket Peraturan Perundang-undangan yang mengatur mengenai penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana diuraikan tersebut di bawah ini dilaksanakan berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan.

Kriteria eksternalitas didasarkan atas pemikiran bahwa tingkat pemerintahan yang berwenang atas suatu urusan pemerintahan ditentukan oleh jangkauan dampak yang diakibatkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Untuk mencegah terjadinya tumpang tindih pengakuan atau klaim atas dampak tersebut, maka ditentukan kriteria akuntabilitas yaitu tingkat pemerintahan yang paling dekat dengan dampak yang timbul adalah yang paling berwenang untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut. Hal ini adalah sesuai dengan prinsip demokrasi yaitu mendorong akuntabilitas Pemerintah kepada rakyat.

Kriteria efisiensi didasarkan pada pemikiran bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan sedapat mungkin mencapai skala ekonomis. Hal ini dimaksudkan agar seluruh tingkat pemerintahan wajib mengedepankan pencapaian efisiensi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya yang sangat diperlukan dalam menghadapi persaingan di era global. Dengan penerapan ketiga kriteria tersebut, semangat demokrasi yang diterapkan melalui kriteria eksternalitas dan akuntabilitas, serta semangat ekonomis yang diwujudkan melalui kriteria efisiensi dapat disinergikan dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan demokratisasi sebagai esensi dasar dari kebijakan desentralisasi.

## **2. Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota**

Pemerintahan Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota dalam hal mengatur, mengelola dan mengurus urusan Pemerintahan Daerah dilaksanakan berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat, yaitu: (1) Urusan wajib dan (2) urusan pilihan.

Urusan pilihan dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah sebagai suatu urusan secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Penentuan urusan pilihan ditetapkan oleh pemerintahan daerah.

Implementasi urusan Pemerintahan pilihan dapat meningkatkan pendapatan masyarakat setempat. Hal ini tergantung sumber daya alam (SDA) masing-masing

daerah, kemampuan daerah dan kemampuan kepala daerah dalam menjalankan pemerintahan guna mewujudkan kesejahteraan bagi rakyat secara nyata. Perwujudan nyata urusan pemerintahan daerah dalam konteks urusan pilihan tersebut tergantung masing-masing daerah dan perwujudannya juga berbeda-beda tergantung kekhasan dan kondisi daerah yang bersangkutan.

Pemerintahan daerah melaksanakan urusan yang bersifat wajib sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan dan pembiayaan bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBN). Apabila Pemerintahan daerah melalaikan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib, maka penyelenggaraannya dilaksanakan oleh Pemerintah dengan pembiayaan bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang bersangkutan (APBN).

Pemerintah melakukan langkah-langkah pembinaan terhadap Pemerintahan Daerah, jika terbukti melalaikan urusan pemerintahan yang bersifat wajib, dengan cara melakukan langkah-langkah pembinaan terlebih dahulu berupa teguran, instruksi, pemeriksaan, sampai dengan penugasan pejabat Pemerintah ke daerah yang bersangkutan untuk memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib tersebut

### **3. Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan**

Pengaturan mengenai penyelenggaraan urusan Pemerintahan ditetapkan dalam paket Peraturan Perundang-undangan yang berkenaan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, khususnya

penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah, yaitu:

1. Pemerintah dapat menyelenggarakan sendiri.
2. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada kepala instansi vertikal atau kepada gubernur selaku wakil pemerintah di daerah dalam rangka dekonsentrasi; atau
3. Menugaskan sebagian urusan pemerintahan tersebut kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, pemerintahan daerah provinsi dapat:

1. Menyelenggarakan sendiri; atau
2. Menugaskan sebagian urusan pemerintahan tersebut kepada pemerintahan daerah kabupaten/kota dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, pemerintahan daerah kabupaten/kota dapat:

1. Menyelenggarakan sendiri; atau
2. Menugaskan dan/atau menyerahkan sebagian urusan pemerintahan tersebut kepada pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan

Urusan pemerintahan selain penyelenggaraannya oleh Pemerintah ditugaskan penyelenggaraannya kepada pemerintahan daerah berdasarkan asas tugas pembantuan, secara bertahap dapat diserahkan untuk menjadi urusan pemerintahan daerah yang bersangkutan

apabila pemerintahan daerah telah menunjukkan kemampuan untuk memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria yang dipersyaratkan.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi yang penyelenggaraannya ditugaskan kepada pemerintahan daerah kabupaten/kota berdasarkan asas tugas pembantuan, secara bertahap dapat diserahkan untuk menjadi urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersangkutan apabila pemerintahan daerah kabupaten/kota telah menunjukkan kemampuan untuk memenuhi norma, standar, prosedur, dan kriteria yang dipersyaratkan.

Penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah kepada Gubernur, dan dari Gubernur kepada Pemerintahan Kabupaten/Kota disertai dengan perangkat daerah, pembiayaan, dan sarana atau prasarana yang diperlukan. Penyerahan urusan pemerintahan tersebut diprioritaskan bagi urusan pemerintahan yang berdampak lokal dan/atau lebih berhasil guna serta berdayaguna apabila penyelenggaraannya diserahkan kepada pemerintahan daerah yang bersangkutan

#### **4. Pembinaan Urusan Pemerintahan**

Pengaturan mengenai pembinaan urusan Pemerintahan ditetapkan dalam paket Peraturan Perundang-undangan yang berkenaan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, khususnya mengenai pembinaan urusan pemerintahan, yaitu:

1. Pemerintah berkewajiban melakukan pembinaan kepada pemerintahan daerah untuk mendukung kemampuan pemerintahan daerah dalam

menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.

2. Apabila pemerintahan daerah ternyata belum juga mampu menyelenggarakan urusan pemerintahan setelah dilakukan pembinaan, maka untuk sementara penyelenggaraannya dilaksanakan oleh Pemerintah.
3. Pemerintah menyerahkan kembali penyelenggaraan urusan pemerintahan kepada Daerah yang bersangkutan, apabila pemerintahan daerah tersebut telah mampu menyelenggarakan urusan pemerintahan.

Pembinaan terhadap urusan pemerintahan daerah oleh Pemerintah Pusat merupakan bentuk konkrit hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah. Kewajiban Pemerintah Pusat atas pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan hingga pemerintahan daerah mampu menyelenggarakan pemerintahan Daerah secara mandiri, di mana Pemerintah Pusat melakukan suatu tindakan dan kegiatan untuk mewujudkan tujuan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kementerian sebagai bagian dari Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara nasional. Kementerian dalam melakukan Pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dilakukan secara efisien dan efektif untuk meningkatkan kapasitas daerah dalam rangka mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.

## **5. Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah**

Hubungan Pemerintah Pusat dengan Daerah dapat dirunut dari alinea ketiga dan keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Alinea ketiga memuat pernyataan kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan alinea keempat memuat pernyataan bahwa setelah menyatakan kemerdekaan, yang pertama kali dibentuk adalah Pemerintah Negara Indonesia yaitu Pemerintah Nasional yang bertanggung jawab mengatur dan mengurus bangsa Indonesia. Lebih lanjut dinyatakan bahwa tugas Pemerintah Negara Indonesia adalah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial (Penjelasan umum Undang-Undang Pemerintahan Daerah).

Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah memiliki hubungan hukum dan hubungan politik, semua ketetapan dan keputusan politik maupun keputusan hukum mengenai permasalahan yang ada di daerah, termasuk bagaimana implementasi tata kelola penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah adalah bagian dari penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia secara nasional dan merupakan tanggungjawab Presiden sebagai kepala Pemerintahan. Pemerintahan Daerah dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahan dalam rangka melaksanakan delegasi (Pelimpahan) wewenang dari Pemerintahan Pusat yang secara umum bertujuan melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan

umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut memelihara ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Hubungan antara Pemerintah Pusat (Pusat) dan Daerah mencakup isi yang sangat luas, bisa terkait dengan isu nasionalisme dan *nation building*, bisa pula dengan isu demokrasi nasional dan demokrasi lokal, dan oleh karena itu terkait pula dengan isu hubungan antara negara dan masyarakat. Hubungan antara Pusat dan Daerah merupakan sesuatu yang banyak diperbincangkan, karena masalah tersebut dalam praktiknya sering menimbulkan upaya tarik menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara kedua satuan pemerintahan. Terlebih dalam negara kesatuan, upaya pemerintah pusat untuk selalu memegang kendali atas berbagai urusan pemerintahan sangat jelas (Huda 2009).

Hubungan apapun dalam urusan penyelenggaraan kekuasaan Pemerintahan dalam suatu negara pasti akan terjadi tarik menarik kepentingan, baik kepentingan politik, hukum maupun ekonomi. Pemerintah Pusat dalam kaca mata Negara Kesatuan selalu menganggap dirinya "*super body*" dalam mengatur, menentukan dan mengendalikan kekuasaan pemerintahan daerah dan hal ini dilakukan menggunakan instrumen hukum yaitu ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat secara represif, sehingga dengan mudah mendeteksi secara dini, bila ada wilayah atau daerah yang melakukan pembangkangan terhadap Pemerintah Pusat.

Berbicara mengenai hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Bagir Manan, menyebutkan yaitu paling tidak ada empat faktor yang menentukan hubungan pusat dan daerah dalam otonomi yaitu hubungan kewenangan, hubungan keuangan,

hubungan pengawasan dan hubungan yang timbul dari susunan organisasi pemerintahan di daerah (Manan 2007).

Berpedoman pada teori yang dikemukakan oleh Bagir Manan tersebut, maka dapat dilihat bagaimana sesungguhnya hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

#### a. Hubungan Kewenangan

Salah satu bentuk dari kekuasaan adalah kewenangan. Namun, keduanya memiliki perbedaan pada dimensi keabsahan (*legitimasi*). Jika kekuasaan tidak selalu harus diikuti oleh legitimasi atau keabsahan, maka kewenangan adalah kekuasaan yang memiliki keabsahan (*legitimate power*) (Surbakti 1992).

Kewenangan memiliki hubungan yang erat dengan kekuasaan (*power*), sedangkan kekuasaan akan memiliki keabsahannya (*legitimasi*), jika diperolehnya secara sah (*legal*) berdasarkan konstitusi (UUD NRI Tahun 1945), sehingga pantas disebut sebagai kepala Pemerintahan yang berkuasa (*memiliki* asas legalitas) untuk mengendalikan kekuasaan mulai dari Pemerintah Pusat sampai dengan Pemerintahan Daerah berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah adalah hubungan dalam menjalankan masing-masing kekuasaan berdasarkan kewenangan, di mana Pemerintahan Daerah melaksanakan tugas dan fungsinya berasal dari pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat. Dengan demikian Pemerintah

Pusat melalui ketentuan Peraturan Perundang-undangan mengendalikan hubungan tersebut agar tidak terjadi konflik kepentingan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah dalam menjalankan masing-masing roda pemerintahan.

Hubungan kewenangan tersebut mengandung makna sebagai berikut:

- 1) Hubungan kewenangan tersebut dalam rangka menjalankan urusan Pemerintahan Daerah yang dilimpahkan kewenangannya kepada Pemerintahan Daerah oleh Pemerintah Pusat dibidang administrasi negara dan bukan hubungan dibidang ketatanegaraan. Hubungan ketatanegaraan merupakan hukum yang mengatur pembentukan lembaga-lembaga negara mulai dari tingkat pusat maupun daerah, sedangkan Hukum Administrasi negara merupakan hukum yang mengatur mengenai operasi atau pengendalian terhadap lembaga-lembaga negara tersebut dalam menjalankan fungsinya.
- 2) Hubungan kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 3) Hubungan dalam segi kedudukan, Pemerintah Pusat memiliki kekuasaan tertinggi dari Pemerintahan Daerah, sehingga Pemerintahan Daerah hanya menjalankan fungsi dan tugas atas perintah Pemerintah Pusat melalui ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Merujuk pada beberapa pengertian hubungan sebagaimana dipaparkan tersebut yang paling pokok dan utama dalam menjalankan pemerintahan secara

harmonis, hubungan yang dilandasi prinsip kebersamaan, keselarasan, kesatuan, ketenteraman dan mampu mencegah terjadinya konflik serta disintegrasi bangsa (pemisahan diri wilayah-wilayah suatu bangsa).

#### **b. Hubungan Keuangan**

Secara konstitusional (UUD NRI Tahun 1945) mengatur hubungan wewenang dan keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud dalam rumusan Pasal 18A yang menyebutkan yaitu:

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

Berpedoman pada rumusan Pasal 18A UUD NRI tahun 1945 tersebut di atas dapat jelaskan sebagai berikut:

- 1) Konstitusi negara (UUD NRI Tahun 1945) mengatur tata cara hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan Pemerintahan Daerah, untuk selanjutnya ditetapkan dalam Peraturan Perundang-Undangan. Pengaturan dimaksud lebih menekankan kepada pengaturan mengenai kewenangan dalam melakukan tindakan hukum, ketika menjalankan masing-masing kekuasaan,

guna mencegah terjadi tumpang tindih dalam urusan penyelenggaraan pemerintahan secara nasional yang dilaksanakan oleh Presiden selaku kepala Pemerintahan dan urusan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

- 2) Pemerintah Pusat mengatur hubungan keuangan dengan Pemerintah Daerah di dalam Undang-Undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Berdasarkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) tersebut, maka ditetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Provinsi serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten dan Kota. Sehingga semua pendapatan dan belanja dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan, baik Pemerintah maupun urusan penyelenggaraan pemerintahan Daerah dilaksanakan berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
- 3) Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan pelayanan umum terhadap semua kepentingan publik dengan sebaik-baiknya dan dilaksanakan berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
- 4) Pembagian kewenangan dalam urusan pemanfaatan sumber daya alam (SDA) diatur dan ditetapkan oleh Pemerintah Pusat secara adil dan selaras antara kepentingan Pusat dengan kepentingan Daerah dan dilaksanakan melalui Peraturan Perundang-undangan.

- 5) Tuntutan keadilan dan keselarasan pemanfaatan sumber daya alam (SDA) antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah sangat tergantung produk hukum yang mengatur mengenai “Pemanfaatan” sumber daya alam atau dengan kata lain tergantung kualitas, kuantitas dan perjuangan anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang berasal dari daerah pemilihan masing-masing Provinsi.

Muhammad Fauzan menyebutkan, bahwa dapat dipahami dan diketahui dengan cara dan proses bagaimanakah hubungan antara pemerintah pusat dan daerah itu dilaksanakan meskipun tidak dijelaskan lebih detail mengenai kedua hubungan tersebut. Namun, berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa secara garis besar hubungan antara pusat dan daerah, baik yang menyangkut hubungan kewenangan maupun keuangan harus dilaksanakan secara adil, selaras dan memperhatikan kekhususan dan keberagaman daerah serta harus diatur dengan undang-undang (Fauzan 2006).

Berdasarkan prinsip negara hukum, hubungan antara Pemerintahan Daerah harus ditetapkan menurut ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang bersifat responsif dan bukan represif, sehingga dalam konteks implementasinya dapat dilaksanakan secara adil dan beradab serta dapat diterima dengan baik oleh publik secara sosiologis.

Dann Sugandha menyebutkan, bahwa dengan Hubungan adanya Undang-Undang Dasar, maka Negara Indonesia merupakan negara yang berdasar atas hukum sehingga tidak berdasar atas kekuasaan

semata. Pemerintah yang berdasarkan atas sistem konstitusi, tidak bersifat absolutisme. Dengan demikian maka kebijaksanaan Pemerintah Pusat untuk menyerahkan sebagian urusan-urusannya untuk menjadi kewenangan Daerah, garis-garis besarnya diserahkan melalui peraturan-peraturan perundang-undangan (Sugandha 1981).

Pembagian kewenangan antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan daerah harus dilaksanakan secara adil dan selaras. Maksudnya saling menyadari dan memahami masing-masing kedudukan dan masing-masing kepentingan sesuai dengan tingkatan, berat dan ringan dalam menjalankan kewenangan, untuk ditetapkan menurut ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Pembagian urusan keuangan merupakan bagian dari hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Daerah, sehubungan dengan pelaksanaan kewajiban dan tanggungjawab daerah dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah. Salah satu tujuan utamanya adalah pembagian mengenai perimbangan potensi-potensi sumber daya alam yang dimiliki oleh masing-masing daerah dapat dibagi keuangannya secara adil dan seimbang antara pusat dan daerah.

Pada prinsipnya hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan daerah menyangkut keputusan anggaran negara/pemerintah berikut cara-cara memperolehnya dan membelanjakannya sesuai ketentuan Perundang-undangan. Hubungan tersebut mencerminkan hubungan hukum, ekonomi dan politik serta menyangkut kualitas kekuasaan

pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahan Daerah.

Sumber dana sebagai biaya operasional penyelenggaraan urusan pemerintahan Daerah dapat bersumber dari struktur Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pemerintah Daerah harus memiliki kemampuan untuk menggali sumber-sumber dana sendiri pada masing-masing daerah dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, di mana struktur Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang kuat mencerminkan kemampuan dan kemandirian Daerah dalam mengelola manajemen pemerintahan Daerah. Pemerintah Daerah jangan terus berharap banyak untuk mendapatkan dana alokasi umum (DAU) dari Pemerintah Pusat, karena dana tersebut hanya bersifat pendukung pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan daerah.

Pembagian keuangan antara Pemerintahan Pusat dengan Daerah, seyogianya dibagi berdasarkan prinsip keadilan, transparan dan proporsional dengan mempertimbangkan sumber daya alam (SDA) pada masing-masing daerah, memperhatikan pelaksanaan keuangan daerah, termasuk pengelolaan dan pengawasan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah Hal ini dilakukan untuk mencegah terjadinya konflik anggaran antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah.

Pertimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari sistem keuangan negara, sehingga pengaturan mengenai sistem pendanaan terkait pelaksanaan kewenangan dalam penyelenggaraan

pemerintahan yang dilimpahkan atau ditugaskan kepada daerah.

Pelimpahan wewenang pemerintah Pusat kepada daerah dalam konteks penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah disertai tanggungjawab pemerintah pusat untuk memberikan kewenangan mengenai keuangan kepada daerah dalam rangka mendukung penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, khususnya dalam meningkatkan pelayanan publik dan mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat setempat. Pemberian sumber keuangan harus terselenggara dengan seimbang dan disesuaikan dengan betapa beratnya pemerintah daerah melaksanakan tugas dan tanggungjawab dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah, sehingga perlu dukungan pendanaan yang kuat dari pemerintah pusat dalam mengalokasikan anggaran secara adil dan obyektif. Jaminan terselenggaranya urusan pemerintahan Daerah sangat tergantung sumber keuangan. Artinya Pemerintah pusat dibebani tanggungjawab untuk mencukupi pendanaan pemerintahan daerah, termasuk kebijakan pemerintah pusat dalam menyiapkan dan/atau memberikan dana alokasi khusus (DAK) yang pantas dan proporsional kepada masing-masing daerah.

### c. Hubungan Pengawasan

Penyelenggaraan kekuasaan (*power*) tanpa ada pengawasan dapat menggunakan kekuasaan secara melampaui batas, bertindak sewenang-wenang dan akan mencederai prinsip negara hukum dan demokrasi. System ketatanegaraan akan berjalan sebagaimana mestinya, jika fungsi pengawasan

dilaksanakan berdasarkan ketentuan Perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan bisa terjadi antara lembaga-lembaga negara dalam menjalankan kekuasaan Pemerintahan, misalnya fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pemerintah (eksekutif) dan Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Pemerintahan Daerah.

Pemerintah pusat selaku pihak yang melimpahkan sebagian wewenang kepada Pemerintahan Daerah memiliki hak dan wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Pengawasan dalam kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah suatu proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku (Syafrudin 2003). Sedangkan secara umum pengawasan ditinjau dari aspek Hukum Administrasi Negara, menurut Jaidun, dengan mengutip pendapat Prajudi Atmosudirdjo diartikan sebagai proses kegiatan-kegiatan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan (Jaidun 2022). Adapun menurut Jaidun dengan mengutip dari Sujamto, menyebutkan, bahwa pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas sesuai dengan yang semestinya atau tidak (Jaidun 2022).

Pengawasan Pemerintah Pusat terhadap Pemerintahan Daerah untuk memastikan proses

kegiatan penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah terlaksana sesuai rencana, dan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Pengawasan Pemerintah Pusat tersebut merupakan bagian dari tata kelola bangsa dan negara secara transparan dan profesional, guna mencegah kemungkinan kekuasaan disalahgunakan oleh kepala daerah dan/atau perangkat daerah lainnya, sehingga secara dini dapat segera mencegahnya.

Pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah bukan berarti tidak memberikan kebebasan dan kemandirian kepada daerah untuk mengelola pemerintahan Daerah sendiri, tetapi lebih menekankan, apakah dalam mengemban fungsi dan tugas sudah sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Pengawasan dimaksud untuk menjamin penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah berjalan sebagaimana mestinya.

Terdapat 2 (dua) jenis pengawasan secara umum yang berlaku baku berkenaan dengan tata kelola pemerintahan di Indonesia, yaitu: (1) Pengawasan preventif dan (2) pengawasan represif.

Pengawasan preventif merupakan pengawasan yang bersifat mencegah. Maksudnya mencegah dari segala kemungkinan terjadinya kesalahan, kekeliruan dan kesengajaan melakukan tindakan melanggar hukum, penyimpangan, penyelewengan dan menetapkan kebijakan yang tidak berdasarkan standar hukum dan/atau melawan hukum yang menimbulkan kerugian keuangan daerah atau tindakan lain dalam ruang lingkup penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah. Hal ini dilakukan

sebelum pelaksanaan fungsi dan tugas dilaksanakan. Artinya bersifat mencegah.

Pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan terhadap suatu kegiatan setelah kegiatan tersebut sudah dilaksanakan. Hal ini dapat diterangkan, jika dikaitkan dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah mengenai ketaatan terhadap ketentuan Peraturan Perundang-undangan dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah.

Ateng Syafrudin menyebutkan ada 3 (tiga) tujuan dari pelaksanaan pengawasan, berkenaan dengan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan daerah, yakni:

- 1) Untuk menjaga kewibawaan pemerintah daerah dan kepentingannya.
- 2) Untuk menghindari atau mencegah penyalahgunaan wewenang.
- 3) Untuk mencegah kelalaian dalam administrasi yang dapat merugikan negara atau daerah.

Pengawasan tersebut di atas dapat artikan sebagai suatu tindakan Pemerintah Pusat dalam meningkatkan kinerja Pemerintahan Daerah, kepercayaan publik terhadap Pemerintahan Daerah, terciptanya pemerintahan Daerah yang berkualitas, transparan, akuntabel, profesional dan jujur dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan Daerah yang taat hukum, baik hukum pidana, perdata, tata negara dan hukum administrasi negara. Pengawasan tersebut sangat bermanfaat/berguna dalam melahirkan pemerintahan yang memperjuangkan kepentingan dan kesejahteraan bagi masyarakat.

Jaidun menyebutkan, bahwa pengawasan bertujuan memperbaiki kinerja pemerintah dalam penyelenggaraan negara, namun, jika menemukan adanya unsur penyimpangan atau penyalahgunaan wewenang, maka harus mempertanggungjawabkan perbuatan tersebut secara hukum. Hal ini dilakukan untuk menimbulkan efek jera dan tidak terulang kembali perbuatan tersebut oleh pelaku yang berbeda, agar penyelenggaraan negara terlaksana dengan baik dan benar sesuai kehendak mayoritas rakyat (Jaidun 2022).

Kualitas dan integritas fungsi pengawasan sangat penting guna menemukan dan/atau memastikan tidak adanya kecurangan, penyimpangan atau penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah. Pengawasan tersebut harus mampu membuktikan berdasarkan data dan fakta mengenai keberhasilan atau kegagalan Pemerintah Daerah dalam memimpin penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah. Disamping itu memberikan sanksi yang tegas terhadap pejabat daerah atau Kepala Daerah, jika terbukti melanggar ketentuan Peraturan Perundang-undangan, dan selain itu Pemerintah Pusat melalui lembaga-lembaga yang berkompeten harus berani memberikan penghargaan (*award*) bagi Daerah yang berhasil menjalankan pemerintahan dengan baik.

#### **d. Hubungan Administrasi**

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Republik Indonesia nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi Pemerintahan, menyebutkan, bahwa administrasi Pemerintahan adalah tata

laksana dalam pengambilan keputusan dan/atau tindakan oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan.

Administrasi diartikan sebagai suatu proses pengorganisasian sumber-sumber sehingga tugas pekerjaan dalam organisasi tingkat apa pun dapat dilaksanakan dengan baik (Muhammad 2019).

Dimock mengatakan bahwa suatu ilmu yang mempelajari apa yang dikehendaki rakyat melalui pemerintah, dan cara mereka memperolehnya. Administrasi juga mementingkan aspek-aspek konkrit dari metode-metode dan prosedur-prosedur manajemen (Demock 1992).

Administrasi Pemerintahan merupakan tata kelola pemerintahan untuk menjamin dan memastikan setiap keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan oleh pejabat Pemerintah harus berdasarkan asas legalitas, dipastikan tidak merugikan kepentingan dan hak-hak masyarakat dan tidak melakukan tindakan sewenang-wenang terhadap masyarakat dan bahkan tidak menjadikan masyarakat sebagai obyek kekuasaan pemerintah.

Penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan berdasarkan tata kelola secara administratif yang baik dan benar dapat mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik sebagaimana dipraktikkan Pemerintahan selama ini yaitu memegang teguh dan menjalankan prinsip asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Hubungan administratif antara Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah salah satunya adalah untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan Daerah yang baik (*good governance*),

tertib, jujur, transparan, efektif, efisien dan terciptanya birokrat yang berintegritas sebagai upaya untuk mencegah tindak pidana korupsi, kolusi dan nepotisme dalam tatanan negara hukum.

Pengaturan hubungan administratif pada dasarnya membangun prinsip tindak administrasi yang demokratis, obyektif, transparan dan profesional dalam rangka menciptakan keadilan dan kepastian hukum, agar semua tindakan dan/atau tindakan para pejabat Pemerintah Daerah dalam memutuskan suatu keputusan dan ketetapan harus berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Sehingga secara administratif Pemerintah Daerah dalam kedudukannya sebagai unsur penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah dipastikan berfungsi dengan baik, roda pemerintahan tertata kelola dengan baik dan benar.

Muhammad menyebutkan, bahwa ilmu pemerintah (dalam arti sempit), atau *the science of government*, merupakan bagian dari politikologi atau ilmu politik. Ilmu pemerintahan adalah ilmu pengetahuan yang secara khas melakukan studi terhadap fungsi pemerintahan dalam suatu negara, terhadap struktur-struktur dan proses-proses kepolitikan yang terdapat di kalangan pejabat pemerintah di dalam atau pada waktu mereka memberikan arah pada jalan dan perilaku negara, baik intern dalam negeri maupun ekstern luar negeri (Muhammad 2019). Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa administrasi negara mempunyai tiga arti utama, yaitu: (1) Sebagai salah satu fungsi pemerintah, (2) Sebagai aparatur (*machinery*) dan aparat (*apparatus*) dari pemerintah, (3) Sebagai proses

penyelenggaraan tugas pekerjaan pemerintah yang memerlukan kerja sama secara tertentu (Muhammad 2019).

Lebih lanjut Muhammad menegaskan, bahwa administrasi negara, terutama dipergunakan dalam arti yang kedua dan ketiga yang dapat didefinisikan sebagai keseluruhan dari struktur, unit organisasi, dan proses, yang di dalamnya terjadi keputusan-keputusan yang dinyatakan atau dianggap oleh negara sebagai mengikat semua pihak yang bersangkutan (Muhammad 2019).

Merujuk pada teori hukum tersebut di atas dapat dipaparkan dan akan terlihat hal-hal sebagai berikut:

- 1) Pemerintah Pusat mengendalikan negara dalam konteks penyelenggaraan Pemerintahan seluruh Indonesia menggunakan pendekatan yang bersifat administratif, di mana para administrator pemerintahan masing-masing menjalankan fungsi dan tugas menurut kedudukan dan kewenangan.
- 2) Fungsi dan tugas secara administratif dilaksanakan menurut tingkatan masing-masing atau bertingkat-tingkat, ada yang saling membawahi dan ada yang berada di bawah pengendalian administrator yang memiliki kedudukan yang lebih tinggi dan bahkan ada administrator yang memiliki posisi yang sejajar dan kemitraan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan.
- 3) Administrasi negara dijalankan oleh pejabat pemerintah dan sekaligus sebagai pejabat administrasi negara untuk melaksanakan fungsi

dan tugas sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Pemerintah Pusat merupakan unit organisasi kenegaraan yang paling tinggi kedudukan dan kekuasaannya (Pemerintahan dalam skala besar) dan membawahi lembaga-lembaga negara yang berada dalam lingkungan kekuasaan pemerintah Pusat dan diselenggarakan oleh Presiden dibantu oleh para menteri-menteri negara, termasuk membawahi Pemerintahan Daerah sebagai unit organisasi pemerintahan dalam skala kecil dan menjalankan fungsi dan tugas pada pemerintahan Daerah. Hubungan Pemerintah Pusat secara bertingkat dengan Pemerintahan Daerah dapat dilihat sebagai berikut:

- 1) Pemerintah Pusat, terdiri dari Presiden selaku kepala pemerintahan dan Menteri-menteri negara beserta aparaturnya, dan lembaga-lembaga negara non departemen.
- 2) Pemerintah Provinsi, yaitu Gubernur selaku kepala daerah yang memimpin penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah dan dibantu oleh organisasi perangkat daerah (OPD) antara lain Dinas-dinas dan Badan-badan.
- 3) Pemerintah Kabupaten/Kota adalah Bupati dan Walikota beserta jajarannya.
- 4) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam kedudukannya sebagai lembaga perwakilan selaku penyelenggara urusan Pemerintahan Daerah.

Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menyelenggarakan urusan Pemerintahan Daerah berdasarkan pelimpahan

wewenang dari pemerintah Pusat. Hubungan tersebut merupakan hubungan antara atasan dan bawahan, di mana hubungan tersebut melekat hubungan administratif Pemerintahan.

## PEMERINTAHAN DAERAH

### A. Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah adalah suatu komunitas pemerintahan yang berada suatu diwilayah/didaerah dalam Bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagai pihak yang menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan limpahan wewenang dari Pemerintah Pusat dan penyelenggaranya dilaksanakan Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini sejalan dengan ketentuan umum Pasal 1 angka 2 (dua) Undang-Undang Pemerintahan Daerah, menyebutkan, bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemberian otonomi daerah oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom dilaksanakan dengan mengakomodir semua hak dan kepentingan masyarakat setempat dalam segala bidang kehidupan sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Perundang-undangan dimaksud adalah paket peraturan Perundang-undangan

yang mengatur mengenai otonomi daerah. Pelaksanaan otonomi daerah dimaksud untuk memberikan keleluasaan atau ruang gerak bagi Pemerintah daerah dalam mengelola, mengurus daerah agar mampu bersaing dalam membangun daerah otonom.

Penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah seluas-luasnya dalam rangka mewujudkan percepatan kesejahteraan masyarakat setempat melalui kemampuan daerah dalam membuka lapangan pekerjaan, mengentaskan kemiskinan, memberdayakan masyarakat kecil dan menengah guna meningkatkan taraf hidup masyarakat dengan cara memberikan bantuan pinjaman lunak dari Pemerintah Daerah, hingga masyarakat setempat benar-benar kesejahteraan. Di samping itu mampu meningkatkan daya saing dari segala aspek kehidupan dengan memperhatikan prinsip demokrasi, keadilan, kemanfaatan, keistimewaan dan kekhususan dan keanekaragaman yang ada pada masing-masing daerah.

Penyelenggara urusan Pemerintahan daerah adalah kepala daerah Dewan Perwakilan Rakyat daerah (DPRD). Kedua lembaga ini melaksanakan masing-masing fungsi, tugas dan wewenang sesuai dengan Paket Perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah, termasuk yang mengatur dan menetapkan mengenai kedudukan Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai penyelenggara urusan Pemerintahan Daerah.

Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan daerah otonom. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah lembaga perwakilan rakyat daerah

yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan dua lembaga penting dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat setempat. Artinya komitmen yang kuat dari lembaga perwakilan dan pemerintah daerah dalam menekan angka kemiskinan, meningkatkan pendapatan perkapita masyarakat setempat, mengatasi pengangguran, menerapkan hukum secara profesional dan adil, mengangkat dan menetapkan pejabat yang memiliki integritas, jujur, terbuka dan profesional.

Pemerintah Daerah, dalam hal ini Gubernur memiliki kedudukan penting sebagai wakil Pemerintah Pusat dalam konteks penyelenggaraan urusan pemerintahan Daerah. Sedangkan Bupati dan Walikota selaku pemegang kekuasaan untuk penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah pada tingkat Kabupaten dan Kota. Di samping ada lembaga perwakilan (DPRD) sebagai pihak yang terlibat dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah dan memiliki fungsi, tugas dan wewenang secara legalitas dalam membangun daerah dan mewujudkan kesejahteraan. Artinya Gubernur, Bupati dan Walikota tidak sendirian dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah, tetapi ada lembaga perwakilan (DPRD) yang memberikan dukungan yang kuat dalam pemerintahan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

### **1. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berasal dari warga negara biasa yang memenangkan pertarungan politik lokal dalam suatu pemilihan umum yang dilaksanakan secara demokratis, sehingga secara hukum Kepala Daerah dan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki kedudukan secara legalitas untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan Daerah dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) adalah mitra yang sejajar dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah, kedua lembaga daerah tersebut tidak saling membawahi dan tidak saling merebut pengaruh, tetapi memiliki hubungan yang seimbang dan setara, dalam urusan penyelenggaraan pemerintahan daerah kedua lembaga daerah tersebut mempunyai fungsi yang berbeda. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki 3 (tiga) fungsi utama sebagai instrumen dalam menyelenggarakan urusan Pemerintahan Daerah, yaitu: (1) Fungsi legislasi, (2) Fungsi Anggaran, (3) Fungsi pengawasan. Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam konteks mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah tersebut dibantu perangkat daerah.

Undang-undang otonomi daerah mengatur mengenai, Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah (DPRD) menurut asas otonomi Daerah memiliki hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada, diperlukan, tumbuh, dan

berkembang di daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi 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.

Pengertian otonomi daerah adalah keleluasaan dalam bentuk hak dan wewenang serta kewajiban dan tanggung jawab badan pemerintah daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangga daerahnya sebagai manifestasi dari desentralisasi (M.A 2005). Sebagai konsekuensi pemberian otonomi kepada daerah dalam wujud hak dan wewenang mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya, pemerintah daerah berkewajiban untuk mempertanggungjawabkannya baik kepada negara dan bangsa, maupun kepada masyarakat dan lingkungannya. Jadi otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan aturan yang ada (Ndraha 2009).

Indikator keberhasilan otonomi daerah dapat dilihat dari sudut pandang sebagai berikut:

- a. Keberhasilan menunaikan hak, wewenang, kewajiban dan tanggungjawab demi kepentingan masyarakat setempat dalam mengurus, mengatur dan mengelola manajemen pemerintahan, menggunakan pendekatan hukum, sosial, politik dan ekonomi.

- b. Terwujudnya pelayanan publik yang profesional, jujur, adil, transparan dan akuntabel tanpa ada diskriminasi.
- c. Keberhasilan membuka lapangan pekerjaan seluas-luasnya dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakat setempat.
- d. Mampu mengentaskan kemiskinan dan menurunkan angka kematian serta menekan angka kriminalitas.
- e. Terpenuhinya infrastruktur atau prasarana adalah seluruh struktur dan juga fasilitas dasar, baik itu fisik maupun sosial seperti bangunan, pasokan listrik, irigasi, jalan, jembatan dan lain sebagainya yang dibutuhkan untuk operasional aktivitas masyarakat maupun perusahaan.

Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan. Penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, keadilan, serta memperhatikan keanekaragaman daerah. Otonomi daerah dan desentralisasi merupakan salah satu prioritas utama yang harus dilaksanakan pemerintah Indonesia dalam rangka merealisasikan agenda reformasi, agenda otonomi daerah dalam arti yang seluas-luasnya merupakan keputusan politik untuk mengakomodir tuntutan daerah dan dinamika masyarakat yang semakin kritis dan responsif untuk memaknai pembangunan (Rahman 2004).

Kewenangan yang luas dan nyata dalam melaksanakan pemerintahan Daerah, yaitu:

- a. Mencakup semua kewenangan yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah, guna meningkatkan taraf hidup masyarakat, meningkatkan pendapatan perkapita dan meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan melaksanakan pembangunan secara merata.
- b. Bertanggungjawab dalam mewujudkan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, profesional, transparan dan akuntabel tanpa membedakan warga masyarakat.
- c. Melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, maksudnya mengakomodir semua kepentingan golongan politik sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan dalam rangka mewujudkan prinsip-prinsip demokrasi sesuai dengan kearifan lokal.
- d. Memperhatikan peran serta masyarakat, maksudnya, membuka peluang kepada semua masyarakat untuk berperan aktif dalam pemerintahan, termasuk membuka akses kepada Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh pemuda dan tokoh lainnya untuk mengontrol dan/atau mengkritisi kinerja Pemerintah dan aparaturnya.
- e. Pemerataan dan keadilan, maksudnya memberikan hak yang sama dan adil kepada masyarakat dalam hal pembangunan sarana dan prasarana.
- f. Memperhatikan keanekaragaman daerah, maksudnya Pemerintahan Daerah mengakomodir yang sama terhadap kepentingan semua suku, agama, ras dan golongan, tanpa ada diskriminasi.

Kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan daerah kabupaten merupakan sisa kewenangan yang

dimiliki oleh pemerintahan pusat dan pemerintahan provinsi (*residual power*). Dengan demikian pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang sangat besar. Oleh karena itu, bobot kewenangan terletak di pemerintahan daerah atau kabupaten/kota, kecuali kewenangan yang telah ditentukan oleh pemerintahan provinsi atau pusat. Jadi pemerintahan daerah dapat berinisiatif membuat kewenangan sendiri berdasarkan kebutuhan daerahnya. Oleh karena itu pemerintahan daerah harus melaksanakan kewenangan yaitu: (a) Pekerjaan umum (b) Kesehatan (c) Pendidikan dan kebudayaan (d) Pertanian (e) Perhubungan (f) Industri dan Perdagangan (g) Penanaman modal, (h) Lingkungan hidup, (i) Pertanahan, (j) Koperasi, (k) Tenaga kerja (Nurcholis 2005).

Pemerintahan Daerah melaksanakan tugas dan fungsi ke pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang telah dilimpahkan oleh Pemerintah pusat kepada daerah, kewenangan tersebut antara lain, yaitu:

- a. Pekerjaan umum. Kepala Daerah telah menetapkan perangkat daerah (Kepala Dinas Pekerjaan Umum) untuk melaksanakan fungsi dan tugas dibidang pembangunan sarana dan prasarana, Perumahan, kawasan dan pemukiman, sebagai bagian dari penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah membantu kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk pelayanan kepentingan masyarakat setempat.
- b. Kesehatan. Kepala Daerah mengangkat dan menetapkan perangkat daerah (Kepala Dinas Kesehatan) untuk membantu kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam melaksanakan urusan pemerintahan daerah dan

berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab Kepala Daerah dan Sekretaris Daerah. Mempunyai tugas pokok menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang kesehatan, aspek pelayanan kesehatan, meliputi pelayanan kesehatan primer dan tradisional, pelayanan rujukan dan mutu pelayanan kesehatan.

- c. Pendidikan dan kebudayaan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan Daerah dibidang pendidikan dan kebudayaan (Kepala Dinas Pendidikan dan Kebudayaan), berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Daerah dan Sekretaris Daerah. Mempunyai tugas membantu Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melaksanakan urusan pemerintahan bidang pendidikan dan kebudayaan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan yang ditugaskan kepala daerah.
- d. Pertanian. Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dibidang pertanian (Kepala Dinas Pertanian), berkedudukan dan bertanggungjawab kepada Kepala Daerah dan Sekretaris Daerah. bertugas di bidang Prasarana dan Sarana pertanian, tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, peternakan dan Penyuluhan.
- e. Perhubungan. Penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah dibidang perhubungan (Kepala Dinas Perhubungan), di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Daerah dan sekretaris Daerah. Melaksanakan Penerbitan dan pengelolaan perizinan operasional angkutan orang/barang milik masyarakat, Penerbitan dan pengujian kelayakan operasional kendaraan

angkutan orang/barang milik masyarakat, Pengaturan dan pengelolaan sarana-prasarana parkir, dermaga dan terminal.

- f. Industri dan Perdagangan. Penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah dibidang industri dan perdagangan, berkedudukan dan bertanggung-jawab kepada kepala Daerah dan Sekretaris Daerah.
- g. Penanaman modal. Penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah berkaitan dengan penanaman modal dan pelayanan terpadu satu pintu (Kepala Dinas DPMPTS) menyelenggarakan pelayanan administrasi di bidang perizinan.
- h. Lingkungan hidup. Penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah membantu Kepala Daerah, berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Daerah dan Sekretaris Daerah, melaksanakan tugas dibidang lingkungan hidup
- i. Pertanahan. Penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah membantu kepala daerah, berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Daerah dan Sekretaris Daerah, menyelenggarakan urusan pelayanan umum di bidang pertanahan, melaksanakan perencanaan program dan kegiatan, pengawasan, pengendalian serta evaluasi dan pelaporan di bidang Pertanahan.
- j. Koperasi. Penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah membantu kepala daerah, berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Daerah dan Sekretaris Daerah, melaksanakan tugas dibidang koperasi dan usaha kecil meliputi izin usaha simpan pinjam, pemberdayaan dan pengembangan usaha kecil.

- k. Tenaga kerja. Perangkat Daerah dibidang tenaga kerja sebagai unsur penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Daerah dan Sekretaris Daerah, melaksanakan pembinaan dan penempatan tenaga kerja, pelatihan kerja dan pendataan pencari kerja/pengangguran serta pengelolaan kegiatan pembinaan hubungan industrial dan penyelesaian perselisihan hubungan industrial.

## **2. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Menurut ketentuan Pasal 58 Undang-Undang Pemerintahan Daerah, dalam hal penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas sebagai berikut:

- a. Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
- b. Asas tertib penyelenggara negara adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara
- c. Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
- d. Asas keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

- e. Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- f. Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan
- g. Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- h. Asas efisiensi adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.
- i. Asas efektivitas adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.
- j. Asas keadilan adalah bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Sepuluh asas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana diuraikan tersebut di atas merupakan pijakan atau pedoman bagi Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam melaksanakan urusan Pemerintahan Daerah. Sebab penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari urusan Pemerintah Pusat, di mana Pemerintah Pusat dalam kedudukannya

sebagai pihak yang melimpahkan wewenangnya kepada Daerah.

Penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah menurut asas kepastian hukum dilaksanakan berdasarkan aspek hukum sebagai standar yang harus diikuti dan dilaksanakan oleh Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam setiap tindakan dan/atau perbuatan dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang menjunjung tinggi hukum dan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini dapat mencegah terjadinya kejahatan korupsi yang merugikan dan menyengsarakan masyarakat setempat. Kejahatan korupsi yang dilakukan oleh Kepala daerah dalam mengelola, mengurus dan mengatur manajemen Pemerintahan Daerah selama ini merupakan kejahatan yang terjadi secara terus-menerus dan berulang-ulang oleh kepala Daerah di berbagai daerah otonom. Artinya asas kepastian hukum dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah sering dilanggar dan diabaikan. Oleh karena itu peran aparat hukum, dalam hal ini Kepolisian, Kejaksaan dan Komisi Pemberantasan Korupsi serta Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sangat dibutuhkan untuk mencegah secara dini kejahatan korupsi yang merugikan keuangan negara/daerah.

Penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah menurut asas tertib penyelenggaraan negara menekankan pada keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam mengendalikan kekuasaan pada pemerintahan daerah. Hal ini mendorong terbentuknya tata kelola dalam urusan pemerintahan daerah yang baik dan profesional dengan memperhatikan tertib administrasi, tertib hukum, tertib dalam proses

pengambilan keputusan dan tertib dalam menetapkan pada setiap kebijakan.

Asas kepentingan umum dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan salah satu asas yang menjadi pijakan atau rujukan bagi kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam mengurus, mengatur dan mengelola urusan Pemerintahan Daerah. Kepentingan umum adalah kepentingan publik yang sangat dibutuhkan oleh publik dalam melaksanakan aktivitas sehari-hari, sehingga menjadi prioritas utama untuk diwujudkan dan dilaksanakan. Di samping itu pemerintah daerah memiliki kewajiban dalam mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat dengan tetap memperhatikan dan mengakomodir kepentingan dan aspirasi publik secara selektif.

Penerapan asas keterbukaan dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah mampu mencegah para pejabat daerah menyalahgunakan kekuasaan (*abuse of power*) dalam mengelola keuangan daerah, mengelola manajemen pemerintahan, mengelola kepegawaian, termasuk dalam merekrutmen pegawai dan penempatan para pejabat untuk memimpin badan-badan dan dinas-dinas dalam mendukung dan membantu penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah. Keterbukaan informasi publik merupakan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang menempatkan publik sebagai pihak sebagai yang memiliki hak dan kepentingan untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan berkualitas.

Mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah merupakan bagian yang harus

dijalankan dengan baik dan benar oleh Kepala Daerah selaku penguasa tertinggi di daerah. Kepala daerah memiliki kewajiban untuk mengakomodir kepentingan dan hak para pejabat daerah dalam hal penempatannya sebagai pejabat secara proporsional sesuai keahlian dan latarbelakang pendidikan mereka. Penempatan para pejabat daerah secara proporsional akan menghasilkan pemerintah daerah yang baik, jujur, adil, profesional dan berintegritas yang bermuara pada kepentingan dan kesejahteraan serta kemakmuran bagi masyarakat setempat. Di samping itu para pejabat daerah yang menduduki jabatan-jabatan penting dan strategis sebagai pemegang kendali kekuasaan dibidangnya masing-masing berkewajiban menjalankan fungsi, tugas dan wewenang sebagai aparatur negara yang melayani hak dan kepentingan masyarakat dilaksanakan secara profesional, mandiri, obyektif dan integritas.

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang baik melibatkan para pejabat profesional yang memiliki keahlian sebagai pihak yang terlibat dalam unsur penyelenggara pemerintahan daerah. dilakukan oleh para tenaga-tenaga profesional yang menduduki jabatan penting dan strategis dalam pemerintah Daerah dan memiliki kemampuan yang tinggi dan berkualitas dengan tetap berpegang teguh pada nilai-nilai moral agama, ahli dan perilaku yang mengarahkan dan mendasari setiap perbuatan dan/atau tindakan.

Penerapan asas akuntabilitas dalam setiap kegiatan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah merupakan kewajiban kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) serta para pejabat daerah kepada rakyat, di mana rakyat sebagai

pemegang kedaulatan tertinggi berhak meminta pertanggungjawaban dalam konteks penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Hal ini agar rakyat dalam mengevaluasi kinerja para unsur penyelenggara pemerintahan Daerah.

Efisiensi penggunaan anggaran dan sumber daya dalam Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah sebagai bagian dari upaya pemerintahan dalam mencegah terjadinya pemborosan penggunaan keuangan daerah. Kepala Daerah dan aparatur pemerintah daerah yang terlatih dan terbiasa menerapkan asas efisiensi dalam merencanakan, mengelola, mengurus dan mengatur tata kelola pemerintahan Daerah akan mendapatkan hasil yang maksimal dan memuaskan dengan pengeluaran yang minimal.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang efektif oleh kepala daerah dan aparatur daerah secara profesional, terdidik dan terlatih akan mewujudkan tujuan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang tepat guna dan berdaya guna dalam rangka melaksanakan hak dan kepentingan masyarakat.

Penerapan asas keadilan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh kepala daerah dan para pejabat daerah merupakan cerminan melaksanakan fungsi, tugas dan wewenang secara profesional. Penempatan asas keadilan dapat mencegah perbuatan dan/atau tindakan Kepala Daerah dan para pejabat yang dapat merugikan dan menzolimi hak orang lain. Orang lain dimaksud bisa juga para aparatur sipil negara yang memiliki pangkat yang lebih tinggi dari

pejabat lain yang memegang jabatan, karena memiliki kedekatan dengan Kepala daerah, sehingga mendapatkan posisi penting dalam pemerintahan. Jika hal ini terjadi pada masing-masing daerah otonom dapat memicu konflik kepentingan antara para aparatur sipil negara dan akan menghambat pembangunan dan kemajuan daerah.

Problematika kebijakan yang sering terjadi dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah, di mana kepala daerah mengabaikan asas keadilan antara lain, mengangkat dan memberhentikan kepala dinas dan kepala badan menggunakan pendekatan politik dan pragmatis. Hal ini dapat merugikan kepentingan dan hak rakyat sebagai pihak yang membiayai pemerintahan. Oleh karena itu penerapan asas keadilan merupakan suatu keharusan.

### **3. Kepala Daerah**

Undang-Undang Pemerintahan Daerah menyebutkan, bahwa kepala Daerah dan Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Daerah dan menguraikan tugas-tugas kepala Daerah.

Kepala Daerah adalah salah seorang warga masyarakat biasa yang dipilih secara langsung, umum, bebas dan rahasia oleh masyarakat dalam suatu pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, sehingga dia memiliki kewenangan dan bertanggungjawab untuk memimpin dan mengepalai suatu daerah. Pemerintah Pusat memberikan amanah atau tugas kepada kepala Daerah untuk memimpin dan bertanggungjawab dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah.

**a. Tugas Kepala Daerah, yaitu:**

- 1) Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.
- 2) Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- 3) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD;
- 4) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- 5) Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 6) Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
- 7) Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan Peraturan perundang-undangan

**b. Wewenang kepala daerah, yaitu:**

- 1) Mengajukan rancangan Perda;
- 2) Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- 3) Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah;

- 4) Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
- 5) Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

**c. Tugas Wakil Kepala Daerah, yaitu:**

- a. Membantu Kepala Daerah, dalam:
  - 1) Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
  - 2) Mengoordinasikan kegiatan Perangkat Daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan.
  - 3) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan
  - 4) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Perangkat Daerah kabupaten/kota, kecamatan, dan/atau Desa bagi wakil bupati/wali kota
- b. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan Pemerintahan Daerah.
- c. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
- d. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Apabila dicermati tugas kepala Daerah (Pemerintah Daerah) tersebut di atas, akan terlihat hal-hal sebagai berikut:

- a. Kepala Daerah (Pemerintah Daerah) bertanggungjawab terhadap penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah, bertanggungjawab melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), bertanggungjawab kepada Pemerintah Pusat selaku pihak yang menyerahkan urusan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, bertanggungjawab kepada rakyat dan wajib menyelenggarakan urusan Pemerintahan Daerah sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
- b. Kepala Daerah (Pemerintah Daerah) bertanggungjawab memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat dari adanya kekacauan, anarkisme, tawuran, perkelahian massa, demonstrasi anarkis, kerusakan fasilitas umum, konflik politik dan konflik hak dan kepentingan antara pengusaha dengan karyawan/buruh/pekerja. Maka dengan demikian kepala daerah wajib menyelenggarakan pemerintahan daerah secara tertib, tenteram dan teratur.
- c. Kepala Daerah (Pemerintah Daerah) bertanggungjawab menyusun dan mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Pendek daerah (RPJMD) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk dibahas bersama dan ditetapkan dalam Peraturan Daerah. Rancangan Peraturan Daerah tersebut pada pokoknya mengatur hal-hal yang berkaitan dengan strategis pembangunan Daerah,

mengenai kebijakan keuangan Daerah, kebijakan yang bersifat umum, lintas perangkat daerah dan mengatur mengenai pendanaan.

- d. Kepala Daerah (Pemerintah Daerah) bertanggung-jawab menyusun dan mengajukan Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBN) dan Rancangan Peraturan Daerah tentang Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBN-P) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk dibahas bersama dan ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Kunci keberhasilan dalam Penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah adalah pendanaan, termasuk tata kelola keuangan Daerah yang dilaksanakan secara profesional, transparan dan berintegritas. Kepala Daerah sebagai pihak yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan Daerah. Perwujudan tanggungjawab kepala Daerah tersebut adalah sukses melaksanakan tugas dan wewenang yang melahirkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat di daerah.
- e. Kepala Daerah (Pemerintah Daerah) memiliki aspek legalitas (*legal standing*) untuk mewakili Daerahnya di dalam maupun di luar Pengadilan. Mewakili di dalam Pengadilan, maksudnya adalah mewakili, apabila ada gugatan perdata terhadap Daerah yang dipimpinnya, atau dapat menunjuk Kuasa Hukum, termasuk mewakili Daerahnya untuk menjadi saksi fakta dalam sidang pengadilan.
- f. Kepala Daerah (Pemerintah Daerah) berhak mengusulkan pengangkatan wakil kepala Daerah sesuai ketentuan Peraturan Perundang-Undangan, apabila wakil kepala daerah berhalangan tetap

(Meninggal dunia, Mengundurkan diri dan dipidana penjara).

- g. Kepala Daerah (Pemerintah Daerah) diperbolehkan melaksanakan semua tugas dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Apabila dicermati wewenang kepala Daerah (Pemerintah Daerah) tersebut di atas, akan terlihat hal-hal sebagai berikut:

- a. Kepala Daerah (Pemerintah Daerah) bertanggung-jawab menyusun dan merencanakan Rancangan peraturan Daerah, dimana muatan-muatan Pasalnya harus mengakomodir kepentingan dan kebutuhan masyarakat didaerah sesuai dengan kearifan lokal.
- b. Menetapkan Rancangan Peraturan Daerah yang telah dibahas bersama dan telah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
- c. Mengambil suatu tindakan tertentu secara obyektif, rasional dan penuh kehati-hatian demi kepentingan dan kebutuhan rakyat.
- d. Berani mengambil keputusan tertentu demi kepentingan daerah sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.
- e. Menetapkan Peraturan Kepala Daerah sebagai aturan lebih lanjut dari Peraturan Daerah (PERDA) yang telah disahkan serta menerbitkan keputusan kepala daerah sesuai kebutuhan.

#### 4. Otonomi Daerah

Otonomi bukan hanya merupakan tatanan administrasi negara (*administra-tiefrechtelijk*), tetapi juga sebagai sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar dan susunan organisasi negara. Dasar-dasar bernegara bagi suatu negara dapat dilihat pada UUD suatu negara yang merupakan lembaga atau sekumpulan asas, yang menetapkan bagaimana kekuasaan dibagi kepada beberapa lembaga kenegaraan, misalnya pembagian kekuasaan kepada lembaga negara bidang legislatif, lembaga negara bidang eksekutif, dan lembaga negara bidang yudikatif. Selain itu, UUD juga menentukan cara-cara bagaimana pusat kekuasaan ini bekerjasama dan menyesuaikan diri satu sama lain serta mengatur hubungan-hubungan kekuasaan dalam satu negara (Manan 2007).

Pemberian otonomi daerah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonomi merupakan bagian dari penyerahan/ pelimpahan sebagian kekuasaan Presiden kepada daerah untuk dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan sesuai dengan sistem pemerintahan Presidensial. Pemberian otonomi tersebut dilengkapi dengan sistem administrasi pemerintahan dan ketatanegaraan yang berkarakter Presidensial dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Pelimpahan wewenang atau dengan kata lain penyerahan sebagian kekuasaan negara dapat disebut sebagai pembagian kekuasaan (*power sharing*), di mana Presiden dalam kedudukannya selaku kepala pemerintahan membagi-bagikan kekuasaan kepada lembaga-lembaga negara yang lainnya (Legislatif dan

Yudikatif), termasuk membagikan atau melimpahkan sebagian kewenangannya kepada pemerintahan daerah sebagai daerah otonom, termasuk mengatur bagaimana pelaksanaan struktur kekuasaan mulai dari daerah sampai dengan Pemerintah Pusat.

Pembagian kekuasaan kepada beberapa lembaga kenegaraan di atas, menunjukkan adanya kekuasaan yang dibagi-bagikan menurut fungsi, wewenang, dan kedudukan di dalam suatu negara yang berarti bahwa negara tersebut menganut asas (dasar) demokrasi, bukan negara *monarchi* atau pemerintahan diktator. Pembagian kekuasaan yang demikian haruslah dicantumkan dengan tegas di dalam UUD suatu negara tersebut. Bagi suatu negara yang menganut asas demokrasi, maka ada satu asas lagi yang merupakan pasangan logis dari asas demokrasi adalah asas negara hukum. Artinya, bagi suatu negara demokrasi pastilah menjadikan pula "hukum" sebagai salah satu asasnya yang lain. Alasannya adalah, jika suatu negara diselenggarakan dari, oleh, dan untuk rakyat maka untuk menghindari hak rakyat dari kesewenang-wenangan dan untuk melaksanakan kehendak rakyat bagi pemegang kekuasaan negara haruslah segala tindakannya dibatasi atau dikontrol oleh hukum, pemegang kekuasaan yang sebenarnya tak lain hanyalah memegang kekuasaan rakyat, sehingga tidak boleh sewenang-wenang. Disebutkan bahwa negara hukum menentukan alat-alat perlengkapannya yang bertindak menurut dan terikat kepada peraturan-peraturan yang ditetapkan terlebih dahulu oleh alat-alat perlengkapan yang dikuasakan untuk mengadakan peraturan-peraturan itu (MD 1993).

Pembagian kekuasaan kepada lembaga-lembaga negara dilakukan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan berdasarkan prinsip negara hukum dan negara demokrasi, bukan negara seperti negara yang menganut paham monarki dan diktator. Pembagian kekuasaan negara untuk menjalankan kekuasaan pemerintahan harus dilaksanakan secara konstitusional (UUD NRI Tahun 1945). Pembagian kekuasaan dengan pemberian sebagian kekuasaan atau pelimpahan sebagian wewenang pada dasarnya sama yaitu pembagian kekuasaan. Namun istilah yang digunakan dalam konteks penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah adalah pelimpahan sebagian wewenang dari Pemerintah Pusat (Presiden) kepada Pemerintahan Daerah atau dengan sebutan lain pemberian otonomi daerah.

Pelimpahan sebagian wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Daerah dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan prinsip negara kesatuan, di mana dalam hal ini Indonesia merupakan negara kesatuan yang berbentuk Republik sebagaimana ditegaskan dalam rumusan Pasal 1 ayat (1) konstitusi negara (UUD NRI tahun 1945).

Konstitusi negara (UUD NRI Tahun 1945) mengisyaratkan adanya sebuah negara yaitu negara kesatuan yang berbentuk Republik, di mana kekuasaan pemerintahan dikendalikan oleh Presiden selaku kepala negara dan kepala Pemerintahan. Pemerintah Pusat membentuk Pemerintahan Daerah untuk menyelenggarakan urusan Pemerintahan Daerah sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Pemerintah Daerah yang dibentuk tersebut

diberi tugas untuk melaksanakan pemerintahan di daerah sebagai wakil dari Pemerintah Pusat.

Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya. Hal ini sebagaimana dimaksud dalam rumusan Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUD NRI Tahun 1945.

Otonomi Daerah menurut ketentuan Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Pemerintahan Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Daerah otonom berarti memberikan kewenangan dan kewajiban kepada daerah untuk mengatur dan mengendalikan kekuasaan pemerintahan yang seluas-luasnya berdasarkan prinsip negara kesatuan, prinsip negara kesatuan, bahwa kekuasaan tertinggi berada pada Pemerintah Pusat. Daerah melaksanakan pemerintahan atas arahan atau perintah dari pemerintah Pusat dan semua kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan pemerintah pusat yang bersifat nasional. Dengan demikian prinsip otonomi seluas-luasnya, bukan berarti Daerah memiliki kekuasaan penuh dalam mengatur dan mengurus pemerintahan Daerah, melainkan dibatasi oleh ketentuan Peraturan Perundang-undangan, karena tanggungjawab akhir dari penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah berada ditangan pemerintahan Pusat.

Pelaksanaan otonomi daerah seluas-luasnya oleh Pemerintah Daerah, dalam konteks mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan Daerah dan kepentingan masyarakat setempat tidak boleh bertentangan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Pemerintah pusat dalam hal penyelenggaraan otonomi daerah sangat memperhatikan kepentingan masyarakat setempat dengan prinsip kearifan lokal terkait implementasi dalam menentukan arah kebijakan pemerintahan. Hal ini ditandai dengan diberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk membentuk Peraturan Daerah sebagai tatanan hukum dengan tetap memperhatikan kearifan lokal, kekhasan Daerah, namun tidak bertentangan dengan kepentingan nasional.

Pemberian otonomi pada hakikatnya adalah memberikan kepada rakyat setempat sebagai bagian dari kesatuan masyarakat hukum yang berada didaerah untuk mengelola, mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai pemegang aspek legalitas. Terkait penyelenggaraan otonomi daerah, maka konsekuensinya Presiden sebagai kepala pemerintahan yang melimpahkan sebagian wewenang kepada daerah bertanggungjawab dan berkewajiban melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah.

Pengawasan dan pembinaan dilakukan oleh menteri-menteri terkait atas nama Presiden, agar penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-

undangan. Agar terbentuk sinergi antara pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah, kementerian/ lembaga pemerintah non kementerian berkewajiban membuat norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk dijadikan pedoman bagi Daerah dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah dan menjadi pedoman bagi kementerian/ lembaga pemerintah non kementerian untuk melakukan pembinaan dan pengawasan.

Pemerintah Pusat (Presiden) melimpahkan kewenangan kepada Menteri sebagai koordinator pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh kementerian/ lembaga pemerintah non kementerian terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Kementerian/ lembaga pemerintah non kementerian melakukan pembinaan dan pengawasan yang bersifat teknis, sedangkan Kementerian melaksanakan pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum. Mekanisme tersebut diharapkan mampu menciptakan harmonisasi antar kementerian/ lembaga pemerintah non kementerian dalam melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara keseluruhan.

Mengenai otonomi daerah, HAW. Widjaja menjelaskan bahwa otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses

pertumbuhan (Widjaja 2005). Sedangkan menurut J. Kaloh, hakikat otonomi daerah adalah proses pendemokrasian pemerintahan dengan keterlibatan langsung masyarakat melalui pendekatan lembaga perwakilan sebagai personifikasi (Kaloh 2002).

Penyelenggaraan negara dan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah merupakan bagian dari implementasi pelaksanaan fungsi dan tugas pemerintahan yang secara operasional dan pengendaliannya berdasarkan sistem birokrasi pemerintahan yang baik. Sehingga tujuan otonomi daerah jelas dan tegas yaitu mencapai efektivitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, terutama dalam rangka mewujudkan pelayanan publik yang baik, profesional, transparan dan berintegritas, sehingga menumbuhkembangkan kepercayaan publik terhadap pemerintah pada umumnya dan pemerintahan daerah pada khususnya. Disampingkan itu otonomi daerah dapat menciptakan pemerintahan yang menjunjung tinggi sistem demokrasi yang sehat, membuka kesempatan yang seluas-luas kepada publik untuk terlibat dalam urusan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini dilakukan untuk mengakomodir kepentingan dari berbagai macam golongan masyarakat dalam mewujudkan rasa kebersamaan dalam membangun daerah menurut masing-masing kearifan lokal.

Menurut Bagir Manan, memberikan kesempatan kepada rakyat untuk turut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah, tidak lain memberikan wewenang, tugas dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus sendiri kepentingan-kepentingan rumah tangga daerah

mereka. Salah satu wujud dari hal tersebut adalah kebebasan untuk melakukan berbagai prakarsa (inisiatif) sebagai ciri kemandirian (*zelfstandigheid*) dalam batas-batas ketentuan yang berlaku, atau dengan perkataan lain, wewenang, tugas dan tanggungjawab daerah dalam suatu negara kesatuan tidak dapat diartikan adanya kebebasan penuh untuk menjalankan hak dan fungsi otonomi sekehendak daerah yang bersangkutan tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan (Manan 1994).

Kebebasan otonomi daerah dalam melakukan prakarsa sendiri dalam menemukan ide dan gagasan untuk kepentingan masyarakat setempat dalam konteks penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah adalah bagian dari sifat kemandirian. Hal ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh HAW. Widjaja sebagai berikut:

- a. Sistem pemerintahan terdiri atas satuan pemerintahan nasional (pemerintah pusat) dan satuan pemerintahan sub nasional (pemerintah daerah). Kedaulatan yang melekat pada bangsa dan negara Indonesia tidak dibagi-bagi dalam satuan pemerintahan subnasional tersebut. Oleh karena itu, satuan pemerintahan subnasional tidak memiliki kekuasaan untuk membentuk undang-undang dasar dan undang-undang serta menyusun organisasi pemerintahnya sendiri;
- b. Pemerintah daerah merupakan hasil pembentukan dan pengembangan pemerintah pusat yang bahkan dapat dihapus oleh pemerintah pusat melalui proses hukum. Keberadaan satuan pemerintah daerah adalah tergantung (*depend*) dan di bawah (*subordinat*) pemerintah pusat. Walaupun demikian,

penyelenggaraan pemerintahan Indonesia tidak akan sepenuhnya didasarkan atas sentralisasi belaka;

- c. Masyarakat Indonesia adalah masyarakat majemuk (*pluralis*) yang mempunyai aspirasi beragam pula (Bhinneka Tunggal Ika). Aspirasi yang beragam ini perlu diakomodasi secara kelembagaan dengan pemberian otonomi daerah melalui desentralisasi sesuai dengan kebutuhan. Dalam rangka desentralisasi di wilayah Indonesia dibentuk provinsi dan di wilayah provinsi dibentuk kabupaten dan kota sebagai daerah otonom; dan
- d. Secara yuridis dan politis, otonomi daerah diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat setempat dalam wilayah tertentu guna terselenggaranya pemerintahan sendiri sesuai dengan kondisi dan potensi masyarakat setempat. Dalam daerah otonom itulah terselenggaranya otonomi daerah (Widjaja 2005).

Merujuk uraian teori tersebut di atas dalam praktek ketatanegaraan Indonesia dan penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah dapat ditemukan hal-hal sebagai berikut:

- a. Pemerintah Pusat adalah satuan pemerintah nasional yang membawahi satuan pemerintahan Daerah (Pemerintahan subnasional). Kekuasaan pemerintah pusat melekat pada bangsa dan negara Indonesia, sedangkan kekuasaan pemerintahan daerah terbatas pada wilayah hukumnya dan bersifat lokal. Pemerintah Pusat memiliki kewenangan mengatur dan mengendalikan negara melalui pembentukan Undang-Undang yang mengatur tata kelola negara dan lembaga-lembaga

negara, termasuk pemerintahan daerah. Pemerintahan Daerah diberi wewenang untuk membentuk Peraturan Daerah guna mengatur dan mengurus urusan masing-masing pemerintahan Daerah, di mana Peraturan Daerah tersebut berlaku terbatas pada wilayah hukum daerah yang bersangkutan.

- b. Keberadaan pemerintahan Daerah sangat tergantung kebijakan Pemerintah Pusat. Artinya daerah dapat dihapus dan bahkan dapat berkembang menjadi daerah pemekaran baru, bila pemerintah pusat menghendaki dan dilaksanakan melalui ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Disamping itu sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat berubah kapan saja sesuai keinginan pemerintah pusat, misalnya dari sistem desentralisasi kemudian kembali berubah pada sistem sentralisasi atau otonomi khusus dan lain sebagainya.
- c. Masyarakat Indonesia pada umumnya menginginkan kesejahteraan dan kemakmuran, tidak peduli sistem pemerintahan yang sentralistik, desentralistik atau otonomi khususnya. Terakomodasinya kepentingan dan aspirasi masyarakat secara kelembagaan yaitu melalui lembaga perwakilan merupakan kebutuhan penting bagi masyarakat di daerah.

Prinsip-prinsip yang terkandung dalam negara kesatuan, tidak lepas dari upaya untuk mengoperasionalkan apa yang telah menjadi kesepakatan para pendiri negara, bahwa dengan terbentuknya Negara Kesatuan Indonesia yang berbentuk republik ini memiliki 4 (empat) tugas pokok

sebagaimana yang terkandung dalam alinea ke-IV Pembukaan UUD 1945, yaitu:

- a. *Protectional Function*, yaitu negara wajib melindungi seluruh tanah air sehingga masyarakat dapat hidup dengan tenang;
- b. *Welfare Function*, yaitu negara wajib mensejahterakan bangsa sehingga rakyat dapat hidup adil dan makmur;
- c. *Educational Function*, yaitu negara wajib mencerdaskan bangsa; dan
- d. *Peacefulness Function*, yaitu negara wajib menciptakan perdamaian dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat, baik ke dalam maupun keluar (Saragih 2000).

Presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan atas perintah konstitusi negara (UUD NRI tahun 1945) wajib melindungi segenap warga negara Indonesia dari berbagai ancaman, baik ancaman di dalam maupun yang datang dari luar. Presiden yang baik dan taat terhadap konstitusi memiliki komitmen yang kuat, bukan sekedar memberikan jaminan perlindungan hukum saja, tetapi harus benar-benar mendudukkan setiap warga negara sama depan hukum, menegakkan hukum tanpa pandang bulu, dan tidak diskriminasi dalam memberikan pekerjaan yang layak bagi warga negara (warga negara Indonesia lebih utama daripada warga negara asing yang mencari pekerjaan di Indonesia), begitulah yang seharusnya dipraktikkan oleh Presiden (Pemerintah Pusat).

Kesejahteraan dan kemakmuran bagi warga negara merupakan cita-cita bangsa Indonesia dan amanat dari para pendiri bangsa (*the founding father*), ketika para pendiri bangsa itu merumuskan dasar

negara dan UUD NRI Tahun 1945). Oleh karena itu urusan kesejahteraan dan kemakmuran bagi rakyat adalah tanggungjawab presiden sebagai penyelenggara kekuasaan negara.

Negara yang besar adalah negara yang cinta damai, menjalin hubungan dengan negara lain untuk tujuan perdamaian dan mencegah peperangan antar negara, sehingga kehidupan berbangsa dan bermasyarakat secara umum berada dalam suasana aman, damai dan terkendali.

Menurut Madiasmo, ada 9 (sembilan) hal yang harus diperhatikan agar dalam implementasi otonomi daerah berjalan dengan lancar adalah sebagai berikut:

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dilakukan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keragaman daerah;
- b. Pelaksanaan otonomi daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab;
- c. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedangkan daerah otonomi provinsi merupakan otonomi terbatas;
- d. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah;
- e. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah, dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi;
- f. Kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain seperti badan otorita, kawasan

pelabuhan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan wisata dan semacamnya berlaku ketentuan peraturan daerah otonom;

- g. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah;
- h. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah; dan
- i. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan hanya dari pemerintah desa kepada desa yang disertai dengan pembinaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan (Mardiasmo 2001).

Berpedoman pada 9 (sembilan) aspek yang harus diperhatikan dalam implementasi otonomi daerah dapat dilihat hal-hal sebagai berikut:

- a. Pemerintahan Daerah (Kepala Daerah dan DPRD) dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah wajib memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan dan potensi dan keragaman daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah, yaitu:
  - 1) Demokrasi. Pemerintahan Daerah memberikan kebebasan yang seluas-luasnya kepada setiap

masyarakat untuk berpartisipasi dalam pemilihan umum (PILPRES, PEMILU, Pemilihan Kepala Daerah) agar dapat menggunakan hak pilih atau hak untuk dipilih, keterlibatan masyarakat dalam membangun dan mengontrol kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui lembaga perwakilan rakyat daerah merupakan bagian dari prinsip-prinsip negara hukum dan demokrasi.

- 2) Keadilan. Kebijakan kepala daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan Daerah dilaksanakan secara seimbang, jujur, adil dan obyektif, tanpa ada perlakuan yang diskriminatif terhadap masyarakat.
  - 3) Pemerataan, potensi dan keragaman daerah. Kepala Daerah dalam membangun fasilitas umum untuk kepentingan publik harus dilaksanakan secara merata sesuai kebutuhan masyarakat. Kepala Daerah harus mampu merangkul dari semua suku bangsa untuk kebersamaan dan persatuan serta keberagaman.
- b. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (otonomi Daerah) didasarkan pada otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab, sebagai berikut:
- 1) Penyelenggaraan pemerintahan daerah (otonomi daerah) mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan sesuai fungsi, tugas dan tanggungjawab yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom.
  - 2) Pelaksanaan kewenangan otonomi daerah dibidang tertentu secara nyata ada dan tumbuh serta berkembang secara nyata didaerah.

- 3) Penyelenggaraan otonomi bertanggungjawab dalam bentuk perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian otonomi daerah kepada Daerah, guna melaksanakan tugas dan kewajiban untuk mencapai tujuan otonomi daerah, berupa pelayanan dan kesejahteraan masyarakat.
- c. Pelaksanaan otonomi daerah yang luas dan utuh diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedangkan daerah otonomi provinsi merupakan otonomi terbatas.
  - d. Keberadaan daerah-daerah kabupaten/kota dan provinsi dalam menyelenggarakan pemerintahan Daerah merupakan bagian dari perintah konstitusi (UUD NRI tahun 1945). Tidak beralasan hukum pemerintah Daerah melanggar konstitusi (UUD NRI Tahun 1945). Penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah dilaksanakan sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan, di mana Pemerintah Pusat tetap melakukan pengawasan dan pembinaan, sehingga terwujud hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan.
  - e. Pemberian kewenangan kepada daerah otonom untuk mengatur, mengurus dan mengelola manajemen pemerintahan daerah secara profesional, jujur, transparan dan berintegritas sebagai sarana untuk mewujudkan kemandirian daerah dalam meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD), sehingga memberikan kontribusi yang nyata kepada rakyat melalui perluasan lapangan pekerjaan.

- f. Pemerintah daerah sesuai kewenangannya secara otonom dapat membina badan otorita, kawasan pelabuhan, kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru dan kawasan wisata, di mana hal tersebut sebagai upaya pemberdayaan masyarakat setempat, membuka peluang pekerjaan dan menambah pendapatan asli daerah. Kesemuanya tersebut dipergunakan untuk membangun fasilitas untuk kepentingan umum.
- g. Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang baik dan benar akan terwujud, apabila Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sungguh-sungguh melaksanakan fungsi, tugas, hak dan kewajiban sebagai wakil rakyat, di mana Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki peran penting dalam menentukan sukses atau gagalnya penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah, yaitu melalui fungsi pengawasan, fungsi legislasi dan fungsi anggaran serta penggunaan hak-hak lainnya bila diperlukan sebagai upaya mewujudkan pemerintahan daerah yang baik dan bersih.

## 5. Desentralisasi

Indonesia adalah sebuah negara yang luas dan memiliki beribu-ribu pulau, sehingga dibutuhkan pengaturan dan pengelolaan yang tepat ditangan pemimpin-pemimpin yang memiliki karakter pemersatu bangsa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Indonesia memiliki suku bangsa, agama dan bahasa yang berbeda-beda yang mewarnai kehidupan bangsa dan negara, namun tetap memiliki Bahasa persatuan sebagai Bahasa Nasional yaitu Bahasa Indonesia.

Pada tahun 2023 Indonesia tercatat memiliki 38 (tiga puluh delapan) Provinsi dan akan terus bertambah seiring dengan bertambahnya jumlah penduduk dan program pemekaran wilayah sebagai salah satu program Pemerintah Pusat guna memberikan kemudahan pelayanan publik dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah, semakin bertambahnya jumlah provinsi, tentu akan semakin banyak hambatan, tantangan dan tuntutan publik, sehingga penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan sistem desentralisasi merupakan jalan keluar terbaik untuk mencegah terjadinya disintegrasi bangsa. Artinya pelimpahan wewenang yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah untuk mengurus, mengelola manajemen pemerintahan daerah, khususnya percepatan pembangunan dan pemberdayaan sumber daya manusia (SDM) sebagai pihak yang terlibat dalam pengelolaannya merupakan apresiasi bagi pendudukan setempat berdasarkan kearifan lokal.

Pemerintah Pusat telah menerbitkan Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebagai alat untuk mengurus dan mengelola manajemen pemerintahan Daerah. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam rumusan Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Pemerintahan Daerah. “Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi”.

Kebijakan mengenai Desentralisasi secara filosofis lahir dari adanya tuntutan publik yang meluas disertai pertumpahan daerah dan tragedi kematian aktivitas mahasiswa pada tahun 1998 yang melakukan demonstrasi menuntut reformasi terhadap berbagai

kebijakan pemerintah pusat yang dikomandani oleh Presiden Soeharto yang merugikan dan menyengsarakan masyarakat.

Sejarah mencatat, bahwa negara Indonesia selama 32 tahun dipimpin dan dikendalikan oleh rezim Presiden Soeharto atau terkenal dengan sebutan orde baru dan sekitar 25 Tahun dipimpin dan dikendalikan oleh rezim Presiden Soekarno, dengan sebutan yang terkenal adalah orde lama. Kedua rezim ini tidak mengenal istilah desentralisasi atau otonomi daerah, mereka menggunakan sistem sentralisasi kekuasaan (kekuasaan terpusat) untuk mengatur, mengelola dan mengendalikan pemerintahan dan berhasil membungkam rakyatnya secara brutal dan diktator.

Sistem desentralisasi lahir pada masa reformasi dan diimplementasikan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah atau otonomi daerah atau dengan kata lain penyerahan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi, sedangkan asas otonomi daerah menurut ketentuan umum pasal 1 angka 7 Undang-Undang Pemerintahan Daerah adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah.

Pemerintah Pusat menyerahkan urusan pemerintahan kepada daerah otonom untuk menjalankan pemerintahan pemerintah pusat di daerah dalam rangka mempermudah pengelolaan pemerintahan negara yang sulit dijangkau secara langsung oleh tangan-tangan pemerintah Pusat, sehingga secara hukum pemerintah pusat melimpahkan sebagian wewenang pemerintahan kepada daerah otonom untuk menjalankan urusan pemerintahan

daerah sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Pelaksanaan desentralisasi dapat melahirkan calon pemimpin-pemimpin daerah masa depan yang mampu menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah secara independen, jujur, transparan dan profesional berdasarkan prakarsa sendiri, guna menjawab tantangan dan tuntutan publik yang menginginkan perubahan paradigma pemerintahan daerah, dalam rangka mempercepat pembangunan pada masing-masing daerah.

Sistem desentralisasi dalam urusan penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut Titik Triwulan, pada dasarnya terjadi setelah sentralisasi melalui asas dekonsentrasi tidak dapat melaksanakan tugas pemerintahan secara baik dalam arti pemerintahan gagal dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Suatu pemerintahan yang mampu mengakomodasikan unsur-unsur yang bersifat kedaerahan berdasarkan aspirasi masyarakat daerah. Oleh karena itu urusan pemerintahan yang merupakan wewenang pemerintah (pusat) sebagian harus diserahkan kepada organ Negara lain yang ada di daerah (pemerintah daerah), untuk diurus sebagai rumah tangganya. Proses penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya inilah yang disebut desentralisasi (Triwulan 2010).

Desentralisasi yang kita kenal saat ini lahir dari ketidakadilan pemerintahan masa lalu (orde baru dan orde lama) yang menggunakan pendekatan kekuasaan terpusat (sentralisasi) dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Masa itu Pemerintah Pusat

mengendalikan Pemerintahan Daerah atau lembaga-lembaga yang berada dibawahnya secara ketat dan terpusat pada satu kekuasaan yaitu pemerintah pusat. Pemerintah Daerah tugasnya hanya tukang stempel atau dengan kata lain hanya melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Mengatur dan mengelola manajemen melalui pendekatan sentralisasi (kekuasaan terpusat) merupakan ciri khas Pemerintahan suatu negara yang totaliter. Hal ini memicu ketegangan yang panjang antara rezim yang berkuasa dengan rakyat, hingga pada puncaknya kekuasaan rezim Presiden Soeharto tumbang dan rezim reformasi hadir membawa perubahan yang signifikan dalam ketatanegaraan Indonesia, termasuk melahirkan ide atau gagasan mengenai daerah otonomi, di mana Pemerintahan Daerah diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangga pemerintahan daerah, mengakomodir kepentingan dan aspirasi masyarakat setempat dengan sistem desentralisasi.

Pemberian kewenangan kepada pemerintahan daerah dalam melaksanakan sistem desentralisasi disertai pertanggungjawaban daerah kepada pemerintah pusat selaku pihak yang telah menyerahkan kewenangan atau penugasan. artinya hubungan hukum antara Pemerintah Pusat dengan pemerintahan daerah tercermin dari adanya penyerahan kewenangan atau pemberian tugas dan pertanggungjawaban dalam urusan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai pemegang amanah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah bertanggungjawab untuk meningkatkan pelayanan

publik, menyediakan pelayanan yang baik untuk mempermudah masyarakat setempat sebagai bagian penting dalam mengakomodir urusan masyarakat yang membutuhkan penanganan dan pelayanan setiap kebutuhannya.

Profesionalitas, kejujuran dan integritas Kepala Daerah berikut para unsur penyelenggara urusan pemerintahan daerah, termasuk DPRD akan menghasilkan otonomi daerah yang mampu mewujudkan pelayanan publik yang baik, memberikan kemudahan pada masyarakat dan benar-benar menjalankan pemerintahan berdasarkan aspirasi masyarakat setempat dengan memegang teguh kearifan lokal, sehingga penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik akan terwujud.

Pertimbangan urgensinya otonomi daerah dalam rangka desentralisasi menurut pandangan Koswara dapat dilihat dari empat sudut pandang, yaitu:

- a. Politik, ditinjau dari segi politik sebagai permainan kekuasaan, pemberian otonomi kepada daerah dipandang perlu untuk mencegah bertumpuknya kekuasaan di satu tangan yang akhirnya melahirkan tirani.
- b. Demokrasi, dari segi demokrasi, pemberian otonomi daerah dengan maksud mengikutsertakan rakyat dalam kegiatan pemerintahan dan sekaligus mendidik rakyat mempergunakan hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- c. Teknis Organisatoris Pemerintahan, dari segi teknis organisatoris pemerintahan, pemberian otonomi daerah sebagai cara untuk mencapai pemerintahan yang efisien.

- d. Manajemen, dari segi manajemen sebagai salah satu unsur administrasi, suatu pelimpahan wewenang dan kewajiban memberikan pertanggungjawaban bagi penunaian suatu tugas merupakan hal yang wajar (Koswara 2001).

Berpedoman pada pendapat tersebut di atas, dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. **Politik lokal.** Implementasi fungsi, tugas, wewenang dan hak lembaga politik, dalam hal ini, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terkait penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah merupakan suatu hal yang sangat penting dan harapan besar dari rakyat, karena Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang dapat melakukan tindakan hukum maupun politik terhadap semua kebijakan kepala daerah yang dinilai melanggar hukum dalam pelaksanaan desentralisasi. Tanpa ada dukungan politik dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mustahil penyelenggaraan desentralisasi bisa berjalan sebagaimana harapan publik dan harapan pemerintah pusat. Peran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam melakukan kontrol secara ketat setiap kebijakan kepala daerah yang tidak berpihak kepada kepentingan masyarakat sangat diharapkan oleh publik, sehingga kepala daerah tidak melakukan tindakan sewenang-wenang yang dapat merugikan kepentingan rakyat.
- b. **Politik Nasional.** Pemberian otonomi daerah dengan sistem desentralisasi tidak terlepas dari adanya campur tangan politik atau kebijakan politik nasional. Pemberian otonomi daerah dilaksanakan

berdasarkan ketentuan peraturan Perundang-undangan, berikut tata cara dan pengaturan penyelenggaraan pemerintahan daerah, sementara sebagaimana kita ketahui, bahwa hukum adalah produk politik. Lembaga politik (DPR) selaku lembaga negara pembentuk Undang-Undang bersama Presiden selaku kepala negara dan Kepala Pemerintahan membentuk Undang-Undang mengenai Pemerintahan Daerah.

- c. **Demokrasi.** Presiden dilantik sebagai Presiden, apabila dipilih dalam suatu pemilihan umum yang dilaksanakan secara demokratis dan ditetapkan sebagai Presiden terpilih. Begitu juga kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan komponen masyarakat yang terpilih sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan terpilih sebagai kepala daerah, sehingga memiliki asas legalitas dalam melaksanakan urusan Pemerintahan Daerah. Pemberian otonomi daerah merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dengan politik, hukum dan demokrasi. Secara demokratis keterlibatan atau keikutsertaan masyarakat lokal dalam urusan pemerintahan Daerah dalam rangka menggunakan hak dan kewajiban merupakan bagian dari pelaksanaan demokrasi dalam tatanan lokal.
- d. **Teknis Organisatoris Pemerintahan.** Secara organisatoris, bahwa pemerintah pusat sulit menangani sendiri urusan pemerintahan yang ada didaerah, tanpa ada otonomi daerah. Artinya pemerintahan tidak bisa berjalan secara maksimal dan akan mengalami banyak kendala, bahkan

membuat negara semakin mundur dan tertinggal dari negara-negara lain, sehingga pemberian otonomi daerah dapat terlaksana secara efektif, efisien dan biaya murah.

- e. **Manajemen.** Pelimpahan sebagian kewenangan pusat kepada daerah dalam sudut pandang manajerial dilaksanakan secara administratif Pemerintahan. Manajemen Pemerintahan tidak akan terlepas dari sistem administrasi Pemerintahan.

Mengenai pelaksanaan desentralisasi dalam sudut pandang ekonomi Smith menjelaskan, bahwa. Secara ekonomis, desentralisasi dimaksudkan untuk memperbaiki efisiensi dengan tuntutan untuk menyediakan pelayanan secara lokal dan barang publik. Desentralisasi berguna mengurangi biaya, memperbaiki *output*, dan memanfaatkan sumberdaya manusia secara lebih efektif. Secara politis, desentralisasi diharapkan dapat memperkuat akuntabilitas, keterampilan politis dan integrasi nasional (Smith 2012).

Lebih lanjut Smith menyebutkan bahwa “Semua Negara dewasa ini akan berhadapan dengan keharusan untuk memenuhi kebutuhan akan desentralisasi di mana fungsi-fungsi Negara modern mensyaratkan kebutuhan tersebut berlangsung pada tingkat lokal (Smith 2012).

Secara ekonomi, desentralisasi akan melahirkan pengusaha-pengusaha kecil dan menengah, bahkan bisnis dalam sektor swasta akan tumbuh subur di daerah, karena desentralisasi membuka peluang Perusahaan swasta untuk berinvestasi di daerah dengan mendapatkan kemudahan perizinan dari Pemerintah Daerah. Hal ini dapat membantu Pemerintahan Daerah dalam meningkatkan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

dan membuka seluas-luasnya lapangan pekerjaan bagi masyarakat setempat, sehingga dengan mudah mengatasi pengangguran. Dengan demikian pertumbuhan ekonomi dari dampak adanya desentralisasi akan berpengaruh positif terhadap kesejahteraan masyarakat.

#### **a. Tujuan Desentralisasi**

Menurut Bagir Manan, bahwa desentralisasi antara lain bertujuan “meringankan” beban pekerjaan pusat. Dengan desentralisasi berbagai tugas dan pekerjaan dialihkan kepada daerah. Pusat, dengan demikian dapat lebih memusatkan perhatian pada hal-hal yang bersangkutan dengan kepentingan nasional atau negara secara keseluruhan. Pusat tidak perlu mempunyai aparat sendiri di daerah kecuali dalam batas-batas yang diperlukan. Namun demikian, tidaklah berarti dalam lingkungan desentralisasi tidak boleh ada fungsi dekonsentrasi (Manan 2007).

Merujuk pada teori tujuan desentralisasi yang dikemukakan oleh Bagir Manan tersebut di atas, dapat ditegaskan, bahwa tujuan Desentralisasi menurut Penulis adalah sebagai berikut:

- 1) Pemerintah Pusat mengalihkan atau melimpahkan sebagian kewenangan kepada Daerah untuk mempermudah Pemerintah Pusat dalam mengatur, mengurus dan mengendalikan Pemerintahan.
- 2) Menjamin ketertiban, keamanan, keutuhan dan persatuan bangsa dan negara dari pengaruh adanya disintegrasi bangsa.
- 3) Mencegah terjadi penumpukan kekuasaan hanya pada Pemerintah Pusat, sehingga

pembagian kekuasaan kepada daerah dapat memberikan kemudahan bagi Pemerintah Pusat dalam Penyelenggaraan negara.

- 4) Pemerintah Pusat lebih fokus mengurus hal-hal yang bersifat nasional, kepentingan bangsa dan negara, hubungan Internasional dan/atau kebijakan luar negeri.
- 5) Mencegah terjadinya pemusatan kekuasaan
- 6) Mencegah kekuasaan yang bersifat absolut

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dapat memajukan mengembangkan potensi daerah di berbagai bidang, antara lain, yaitu: (1) Meningkatkan pelayanan publik, (2) Terciptanya kemandirian daerah dalam membangun daerah, (3) Meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat, (4) Menghilangkan ketergantungan daerah kepada Pemerintah Pusat. Kecuali pembangunan fasilitas negara didaerah yang menjadi tanggungjawab Pemerintah Pusat dalam hal sumber pendanaannya. Pembangunan fasilitas negara didaerah yang menjadi tanggungjawab Pemerintah Pusat bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), pengelolaan dan penanganan atas pembangunan fasilitas negara diserahkan/dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah.

Desentralisasi dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah memiliki manfaat penting dalam membentuk pemerintahan dan masyarakat agar saling mendukung dan memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada publik untuk mengoreksi kinerja pejabat Pemerintah Daerah dalam membentuk hubungan harmonis dan

dapat mewujudkan pemerintahan daerah yang kuat, nyata dan aspirator.

Pelaksanaan desentralisasi menggunakan pendekatan yang partisipatif dalam konteks pengelolaan dan pengaturan manajemen Pemerintahan Daerah secara partisipatif melibatkan masyarakat dalam memberikan energi positif dalam perumusan, perencanaan dan pelaksanaan kebijakan pemerintah Daerah sesuai rencana yang telah ditetapkan bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) selaku unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Dengan demikian, dampak pemberian otonomi ini tidak hanya terjadi pada organisasi/ administratif pemerintahan daerah saja, akan tetapi berlaku pula pada masyarakat (publik) dan badan atau lembaga swasta dalam berbagai bidang. Demikian pula dengan otonomi ini, terbuka kesempatan bagi pemerintah daerah secara langsung membangun kemitraan dengan publik dan pihak swasta daerah yang bersangkutan dalam berbagai bidang pula (Widjaja 2017). Menjalin komunikasi kemitraan dengan masyarakat dan pihak swasta merupakan salah satu upaya meningkatkan kepedulian Pemerintah Daerah sebagai bagian dari pelaksanaan tanggungjawab Pemerintah Daerah dalam membangun komunikasi secara langsung dengan masyarakat dan pihak swasta untuk mencapai tujuan desentralisasi.

**b. Jenis-jenis Desentralisasi.**

Menurut Khairul Muluk dalam Rodenelli, bahwa desentralisasi berdasarkan level atau tingkat

kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah secara luas dibagi menjadi empat jenis, yaitu:

- 1) *Deconcentration*: Penyerahan sejumlah kewenangan atau tanggung jawab administrasi kepada tingkatan yang lebih rendah dalam kementerian badan pemerintah.
- 2) *Delegation*: Perpindahan tanggung jawab fungsi-fungsi tertentu kepada organisasi di luar struktur birokrasi regular dan hanya di kontrol oleh pemerintah pusat secara tidak langsung.
- 3) *Devolution*: Pembentukan dan penguatan unit-unit pemerintah secara subnasional dengan aktivitas yang substansial berada dikantor pemerintah pusat.
- 4) *Privatization*: Memberikan semua tanggung jawab atau fungsi-fungsi kepada organisasi non-pemerintah atau perusahaan swasta yang independen dari pemerintah (Muluk 2009).

Berdasarkan teori desentralisasi tersebut di atas berkenaan penyelenggaraan urusan pemerintah, dalam hal, di mana Pemerintah Pusat (Presiden) berhak melimpahkan sebagian kewenangan dan tanggungjawabnya kepada pemerintah yang lebih rendah berada di bawah kekuasaannya untuk membantu Presiden selaku kepala Pemerintahan guna menjalankan pemerintahan sebagai bagian dari unsur penyelenggara negara. Penyelenggara negara dimaksud berupa kementerian, lembaga-lembaga, badan-badan yang dibentuk oleh Presiden atas nama Pemerintah Republik Indonesia.

## 6. Dekonsentrasi

Komitmen Pemerintah Pusat, dalam hal ini Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) selaku lembaga negara pembentuk Undang-Undang secara bersama-sama menetapkan instrumen hukum yang mengatur mengenai penyelenggaraan Pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) menganut asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Sistem dekonsentrasi dan tugas pembantuan pada prinsipnya berkenaan dengan sebagian wewenang yang akan dilaksanakan. Artinya penyelenggaraan desentralisasi, di mana Pemerintah Pusat hanya melimpahkan sebagian wewenang, atau dengan kata lain tidak semua wewenang diserahkan kepada Pemerintahan Daerah atau diotonomkan atau disentralisasikan, sehingga perlu adanya dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Ketentuan umum Pasal 1 angka 9 (sembilan) Undang-Undang Pemerintahan Daerah menyebutkan, bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

Ketentuan Umum Pasal 1 angka 10 (sepuluh) Peraturan Pemerintah nomor. 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, menyebutkan, bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada gubernur sebagai wakil

Pemerintah dan/atau kepada Instansi Vertikal di wilayah tertentu.

Gubernur dalam kedudukan selaku wakil Pemerintah Pusat dalam konteks dekonsentrasi bertanggungjawab untuk melaksanakan tugas dan wewenang dalam wilayah administrasi yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai pihak yang menjembatani atau memperpendek rentang kendali pelaksanaan fungsi dan tugas Pemerintah terhadap penyelenggaraan urusan Pemerintahan di Daerah Kabupaten dan Kota sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Tujuan diselenggarakan asas desentralisasi menurut Penjelasan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor: 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi adalah sebagai berikut:

- a. Terpeliharanya keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Terwujudnya pelaksanaan kebijakan nasional dalam mengurangi kesenjangan antar daerah;
- c. Terwujudnya keserasian hubungan antar susunan pemerintahan dan antar pemerintahan di daerah;
- d. Teridentifikasinya potensi dan terpeliharanya keanekaragaman sosial budaya daerah
- e. Tercapainya efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, serta pengelolaan pembangunan dan pelayanan terhadap kepentingan umum masyarakat; dan
- f. Terciptanya komunikasi sosial kemasyarakatan dan sosial budaya dalam sistem administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berpedoman pada tujuan Dekonsentrasi sebagaimana diuraikan dalam penjelasan tersebut di atas, maka dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dapat dilihat hal-hal sebagai berikut:

- a. Terjaminnya keutuhan wilayah negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) dari ancaman pemisahan diri atau memerdekakan diri, sebab Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat konsisten melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap Pemerintahan Kabupaten dan Kota dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah.
- b. Pelaksanaan desentralisasi memberikan keleluasaan daerah untuk melaksanakan kebijakan Pemerintahan Daerah guna mengurangi kesenjangan sosial.
- c. Keserasian hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah serta antar Pemerintahan Daerah akan berjalan dengan baik dalam rangka mewujudkan Pemerintahan yang ideal dan mandiri.
- d. Eksistensi dan terpeliharanya keanekaragaman sosial dan budaya serta kebebasan umat beragama dalam menjalankan agama kepercayaan dan keyakinannya.
- e. Terwujudnya penyelenggaraan urusan pemerintahan Daerah yang baik, transparan, jujur, efektif dan efisien serta terwujudnya pengelolaan pembangunan dan pelayanan terhadap hak dan kepentingan masyarakat luas.
- f. Melahirkan sistem komunikasi sosial kemasyarakatan dan kebudayaan, adat istiadat yang baik dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan.

Berdasarkan ketentuan yang diatur dan ditetapkan dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, bahwa Gubernur selaku wakil dari Pemerintah Pusat melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota dan Tugas Pembantuan oleh Daerah kabupaten/kota.

Penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dilakukan pembinaan dan pengawasan oleh Pemerintah Pusat selaku pihak yang melimpahkan wewenang melalui Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat. Jika dalam pengawasan dan pembinaan ditemukan adanya penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah dapat diberi sanksi oleh Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat. Hal ini sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 91 ayat (6) Undang-Undang Pemerintahan Daerah, menyebutkan, bahwa Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dapat menjatuhkan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan kepada penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota.

Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melaksanakan pembinaan dan pengawasan, mempunyai tugas yaitu:

- a. Mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Tugas Pembantuan di Daerah kabupaten/kota;

- b. Melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
- c. Memberdayakan dan memfasilitasi Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- d. Melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;
- e. Melakukan pengawasan terhadap Perda Kabupaten/Kota; dan
- f. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Gubernur dalam melaksanakan tugas sebagaimana tersebut di atas, memiliki wewenang, sebagai berikut:

- a. Membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota;
- b. Memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/wali kota terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
- c. Menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar-Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;
- d. Memberikan persetujuan terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan dan susunan Perangkat Daerah kabupaten/kota; dan
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat memiliki tugas dan wewenang, sebagai berikut:

- a. Menyelaraskan perencanaan pembangunan antar Daerah kabupaten/kota dan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- b. Mengoordinasikan kegiatan pemerintahan dan pembangunan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dan antar-Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
- c. Memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Pusat atas usulan DAK pada Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
- d. Melantik bupati/wali kota;
- e. Memberikan persetujuan pembentukan Instansi Vertikal di wilayah provinsi kecuali pembentukan Instansi Vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan pembentukan Instansi Vertikal oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- f. Melantik kepala Instansi Vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian yang ditugaskan di wilayah Daerah provinsi yang bersangkutan kecuali untuk kepala Instansi Vertikal yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan kepala Instansi Vertikal yang dibentuk oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Pembinaan dan pengawasan yang dilaksanakan oleh Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat antara lain, yaitu: (1) Pemberian pedoman, standar, fasilitasi da

bimbingan teknis, serta pemantauan dan evaluasi atas penyelenggaraan dekonsentrasi. (2) Pembinaan dilakukan dalam rangka peningkatan kinerja, transparansi, dan akuntabilitas penyelenggaraan dekonsentrasi.

## **7. Tugas Pembantuan**

Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebagaimana dimaksud pada ketentuan umum Pasal 1 angka 11 (sebelas) menyebutkan, bahwa tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

Penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom atau dengan sebutan Tugas Pembantuan merupakan bagian dari penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang ditugaskan kepada Daerah dan/atau Desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa. Pelaksanaan atas penugasan tersebut diwajibkan bagi pelaksana tugas untuk melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkan kepada pemberi tugas. Alasan penugasan dimaksud, karena tidak semua wewenang dan tugas diserahkan kepada Pemerintahan daerah dalam konteks menggunakan asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi, sehingga untuk mencegah terjadinya hambatan dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka asas tugas pembantuan sebagai cara terbaik Pemerintah

Pusat untuk mengingatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan manajemen pembangunan dan pelayanan publik dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan.

Menurut penjelasan umum Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi, menyatakan, bahwa tujuan pemberian tugas pembantuan adalah memperlancar pelaksanaan tugas dan penyelesaian permasalahan, serta membantu penyelenggaraan pemerintahan, dan pengembangan pembangunan bagi daerah dan desa.

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah tidak dapat dipisahkan dengan tugas pembantuan, memiliki keterkaitan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dengan tujuan yaitu memperlancar pelaksanaan urusan pemerintahan dan penyelesaian semua persoalan yang dihadapi dan memperlancar pengembangan pembangunan daerah maupun desa.

Menurut Penjelasan umum Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 7 tahun 2008 tentang Dekonsentrasi, bahwa tugas pembantuan yang diberikan oleh Pemerintah kepada daerah dan/atau desa meliputi sebagian tugas-tugas Pemerintah yang apabila dilaksanakan oleh daerah dan/atau desa akan lebih efisien dan efektif. Tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah provinsi sebagai daerah otonom kepada kabupaten/kota dan/atau desa meliputi sebagian tugas-tugas provinsi, antara lain dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta sebagian tugas pemerintahan dalam bidang tertentu lainnya, termasuk juga sebagian tugas pemerintahan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten dan kota. Tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah

kabupaten/kota kepada desa mencakup sebagian tugas-tugas kabupaten/kota di bidang pemerintahan yang menjadi wewenang kabupaten/kota.

Merujuk pada penjelasan tersebut di atas, dapat uraian, bahwa pada dasarnya setiap penyelenggara urusan Pemerintahan dalam tataran negara kesatuan, selalu membuat ketentuan-ketentuan yang pengaturannya bersifat menekan dan mengendalikan Pemerintahan Daerah agar selalu tunduk dan taat terhadap keinginan Pemerintah Pusat. Artinya melalui pengaturan dimaksud Pemerintah Pusat mengintervensi penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menggunakan pendekatan tugas pembantuan.

## **B. Pendanaan Atas Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan**

Konskuensi atas penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah yang berasal dari pelimpahan sebagian wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintahan Daerah pendanaannya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Kemudian mengenai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat sumber pendanaannya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) melalui bagian anggaran kementerian/lembaga. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 4 mengenai dasar pendanaan pemerintah Daerah, menyebutkan:

1. Penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi didanai APBD.
2. Penyelenggaraan urusan Pemerintah yang dilaksanakan oleh gubernur dalam rangka pelaksanaan Dekonsentrasi didanai APBN.

3. Penyelenggaraan urusan Pemerintah yang dilaksanakan oleh gubernur dalam rangka Tugas Pembantuan didanai APBN.
4. Pelimpahan kewenangan dalam rangka pelaksanaan Dekonsentrasi dan/atau penugasan dalam rangka pelaksanaan Tugas Pembantuan dari Pemerintah kepada Pemerintah Daerah diikuti dengan pemberian dana.

Penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah berdasarkan asas dekonsentrasi yang dilimpahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Gubernur selaku wakil dari Pemerintah Pusat pendanaannya bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), termasuk pendanaan sebagian urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada daerah provinsi dan kabupaten/kota berdasarkan asas tugas pembantuan.

Pendanaan dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan yang dilimpah kepada Gubernur dan Kabupaten/Kota dalam konteks asas tugas pembantuan telah dijelaskan dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 3 Undang-Undang nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan daerah, menyebutkan, bahwa Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan Desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Ketentuan umum Pasal 1 angka 26 Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, menyebutkan, bahwa dana Dekonsentrasi adalah dana yang berasal dari APBN yang

dilaksanakan oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan Dekonsentrasi, tidak termasuk dana yang dialokasikan untuk instansi vertikal pusat di daerah.

Ketentuan umum Pasal 1 angka 27 Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, menyebutkan, bahwa adalah dana Tugas Pembantuan adalah dana yang berasal dari APBN yang dilaksanakan oleh Daerah yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan Tugas Pembantuan.

Untuk memperlancar penyelenggaraan urusan Pemerintahan daerah sebagai bagian dari pelaksanaan desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan disertai dengan pendanaan yang jelas dan nyata. Bagaimana mungkin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sampai tingkat Pemerintah Desa berjalan sebagaimana diharapkan, jika Pemerintah Pusat tidak serius memberikan dana yang sesuai, wajar, proporsional dan adil. Sehingga dengan sistem pengaturan pengelolaan keuangan yang bersumber dari Anggaran pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dengan pengaturan pengelolaan keuangan yang berasal dari Pemerintah Pusat yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dapat dibedakan dan pertanggungjawabkan secara profesional, transparan, jujur dan akuntabel, karena sistem pengaturannya tidak hanya mencakup aspek pendapatan daerah, tetapi juga aspek pengelolaan dan pertanggungjawaban. Dengan demikian pelimpahan atau penyerahan wewenang pemerintahan dan penugasan dari Pemerintah Pusat dalam rangka penyelenggaraan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan juga harus diikuti dengan pengaturan pendanaan dan pemanfaatan sumber daya nasional secara efisien dan efektif.

Prinsip kebijakan perimbangan keuangan sebagaimana dimaksud dalam rumusan Pasal 2 Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, menyebutkan:

1. Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah merupakan subsistem Keuangan Negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah.
2. Pemberian sumber keuangan Negara kepada Pemerintahan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi didasarkan atas penyerahan tugas oleh Pemerintah kepada Pemerintah Daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal.
3. Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam rangka pendanaan penyelenggaraan asas Desentralisasi, Dekonsentrasi, dan Tugas pembantuan.

Mengenai Pendanaan Pemerintah daerah dalam melaksanakan otonomi daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) ketentuan Pasal 3 Undang-Undang Pertimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, menyebutkan:

1. PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi Daerah sebagai perwujudan Desentralisasi.
2. Dana Perimbangan bertujuan mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah dan antar Pemerintah Daerah.

3. Pinjaman Daerah bertujuan memperoleh sumber pembiayaan dalam rangka penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah.
4. Lain-lain Pendapatan bertujuan memberi peluang kepada Daerah untuk memperoleh pendapatan selain pendapatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), dan ayat (3).

Sumber penerimaan Daerah menurut ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yaitu: (1) Pendapatan Asli Daerah (2) Dana Perimbangan; dan Lain-lain Pendapatan.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) menurut ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yaitu:

1. Pajak Daerah.
2. Retribusi Daerah.
3. Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan.
4. Hasil penjualan kekayaan Daerah yang tidak dipisahkan.
5. Jasa giro.
6. Pendapatan bunga.
7. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing.
8. Komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh Daerah

Menurut ketentuan umum Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, menyebutkan, bahwa Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh Daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan kelulusan pada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi (Badrudin 2011).

Setiap daerah selalu berupaya dan memiliki kewajiban untuk menggali berbagai potensi sumber keuangan daerah dalam rangka meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) untuk memperlancar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Hal ini dilakukan untuk mengurangi ketergantungan daerah pada Pemerintah Pusat dengan memperhatikan komposisi penerimaan daerah. Artinya semakin besar komposisi pendapatan asli daerah, maka semakin kecil ketergantungan daerah terhadap Pemerintah Pusat dan sebaliknya, apabila komposisi penerimaan daerah kecil, maka semakin besar ketergantungan daerah terhadap Pemerintah Pusat. Hal ini dapat dilihat ada daerah yang menim sumber daya alam (SDA) dan ada daerah yang memiliki sumber daya alam yang melimpah. Indikator terwujudnya asas desentralisasi adalah keberhasilan Pemerintah Daerah menggali potensi sumber daya alam (SDA) sehingga meningkatkan pendapatan asli daerah secara signifikan. Hal ini ditandai dengan keberhasilan Pemerintah Daerah dalam membangun fasilitas umum untuk kepentingan masyarakat dan peningkatan pelayanan publik.

Yuliati mengatakan, bahwa sebagaimana dengan Negara, maka daerah dimana masing-masing pemerintah daerah mempunyai fungsi dan tanggung jawab untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat dengan jalan

melaksanakan pembangunan di segala bidang. Sumber pendapatan asli daerah merupakan sumber keuangan daerah yang digali dalam daerah yang bersangkutan, yang terdiri (Yuliati 2000).

Pemerintah Daerah adalah sebuah negara kecil dalam bentuk Provinsi dan Kabupaten/Kota berdasarkan prinsip negara kesatuan, di mana Pemerintah Daerah memiliki peran penting dan berkewajiban meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat serta terbentuk suatu daerah yang mandiri, tidak memiliki ketergantungan terhadap Pemerintah Pusat. Dengan demikian roda pemerintahan Daerah akan berjalan dengan lancar.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah penerimaan yang diperoleh daerah dari sumber-sumber dalam wilayahnya sendiri yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penerimaan Pendapatan Asli Daerah merupakan akumulasi dari Pos Penerimaan Pajak yang berisi pajak hotel, pajak restoran, pajak hiburan, pajak reklame, pajak penerangan jalan, pajak parkir, pajak air tanah, pajak mineral bukan logam dan berbatuan, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan. Sektor pendapatan daerah memegang peranan yang sangat penting, karena melalui sektor ini dapat dilihat sejauh mana suatu daerah dapat membiayai kegiatan pemerintah dan pembangunan daerah. Identifikasi sumber Pendapatan Asli Daerah adalah meneliti, menentukan dan menetapkan mana sesungguhnya yang menjadi sumber Pendapatan Asli Daerah dengan cara meneliti dan mengusahakan serta mengelola sumber pendapatan tersebut dengan benar sehingga memberikan hasil yang maksimal (Halim 2016).

Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah semua penerimaan daerah yang bersumber dari ekonomi asli daerah itu sendiri (Kusufi 2014). Sedangkan menurut Mardiasmo (2018), adalah penerimaan yang bersumber dari sektor pajak daerah, retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang diperoleh dari potensi daerah baik dari sektor pajak, retribusi atau hasil daerah yang sah yang digunakan untuk pendanaan dan pembangunan daerah (Mardiasmo 2018).

Tingginya pendapatan asli Daerah (PAD) memiliki hubungan yang tidak terpisahkan dengan banyaknya jumlah hotel, banyaknya jumlah restoran, banyaknya jumlah tempat-tempat hiburan. Maksudnya banyak masyarakat yang minati hotel-hotel sebagai tempat peristirahatan, banyak yang makan di restoran. Hal ini semua sebagai bagian pendapatan asli daerah yang dipotong langsung sebesar 10 % (sepuluh persen) dari harga. Di samping itu semakin banyaknya pengguna reklami dan penerangan jalan, serta semakin masyarakat yang menggunakan fasilitas umum berbayar, seperti parkir, pemasukan dari pajak air, pajak tanah, pajak mineral bukan logam dan bebatuan, bea perolehan hak atas tanah dan bangunan. Sumber pendapatan Asli daerah dimaksud merupakan suatu potensi daerah yang sah dan halal dalam rangka mendukung pembangunan daerah.

Dana Perimbangan menurut ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, terdiri dari yaitu:

1. Dana Bagi Hasil.
2. Dana Alokasi Umum; dan
3. Dana Alokasi Khusus.

Penjelasan Pasal 10 ayat (1) menyebutkan bahwa Dana Perimbangan yang terdiri atas 3 (tiga) jenis sumber dana, merupakan pendanaan pelaksanaan Desentralisasi yang alokasinya tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain karena masing-masing jenis Dana Perimbangan tersebut saling mengisi dan melengkapi. Sedangkan ayat (2) menyebutkan, bahwa Pencantuman Dana Perimbangan dalam APBN dimaksudkan untuk memberikan kepastian pendanaan bagi Daerah.

Ketentuan umum Pasal 1 angka 19 Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, menyebutkan, bahwa dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.

Ketentuan umum Pasal 1 angka 20 Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, bahwa dana bagi hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.

Ketentuan umum Pasal 1 angka 21 Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, menyebutkan, bahwa DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi.

Ketentuan umum Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, bahwa dana Alokasi Khusus,

selanjutnya disebut DAK, adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan Daerah sesuai dengan prioritas nasional.

### C. Pemekaran Wilayah/Daerah

Pemberian otonomi daerah merupakan komitmen bersama para tokoh reformasi sejak lahir reformasi hingga kini dan terus berjalan dengan baik, meskipun ada hambatan dan rintangan, karena banyak kepala daerah yang menghambat misi perubahan dengan cara menyalahgunakan kekuasaan (*abuse of power*) merugikan keuangan dan perekonomian negara. Kejahatan korupsi merupakan salah satu permasalahan yang serius menghambat perwujudan pemerataan pembangunan di daerah-daerah. Sementara dalam sudut pandang yang positif, bahwa otonomi daerah dapat menghasilkan daerah atau wilayah baru untuk pemekaran wilayah. Pemekaran daerah/wilayah dapat mendorong lahirnya Pemerintahan Daerah yang mandiri dan mampu bersaing dalam membangun daerah demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Pemerintah Pusat memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masing-masing daerah otonom untuk menggabungkan diri dari beberapa daerah dengan daerah yang berdekatan atau bagian daerah yang berdekatan atau pemekaran dari satu daerah menjadi lebih dari satu daerah. Hal ini sesuai rumusan Pasal 32 Undang-Undang Pemerintahan Daerah, menyatakan, bahwa pembentukan daerah mencakup pemekaran dan penggabungan daerah Provinsi, Kabupaten/Kota.

Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, pemerintah telah memberikan ruang bagi daerah untuk melakukan pemekaran wilayah dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat secara merata pada setiap tingkatan. Berdasarkan ketentuan tersebut, pemekaran daerah dapat berupa penggabungan dari beberapa daerah atau bagian daerah yang berdekatan atau pemekaran dari satu daerah menjadi lebih dari satu daerah. Sedangkan secara substansi, pemekaran daerah bertujuan untuk meningkatkan pelayanan pemerintah pada masyarakat dalam rangka percepatan pembangunan ekonomi daerah, peningkatan keamanan dan ketertiban untuk mewujudkan keserasian pembangunan antar pusat dan daerah.

Pemekaran daerah menurut ketentuan Umum Peraturan Pemerintah yang mengatur mengenai tata cara pembentukan, penghapusan dan penggabungan daerah, adalah pemecahan provinsi atau kabupaten/kota menjadi dua daerah atau lebih.

Pemerintah Daerah Provinsi memberikan peluang kepada Pemerintah daerah Kabupaten/Kota yang tergabung dalam wilayah asal untuk dimekarkan sebagai upaya mempermudah urusan pelayanan publik dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara merata dan begitu juga Pemerintah Kabupaten induk memberikan peluang dan kesempatan seluas-luasnya kepada Kecamatan dan desa untuk melakukan upaya pemekaran daerah sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Menurut penjelasan umum Peraturan Pemerintah yang mengatur mengenai Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah, menyebutkan bahwa Pembentukan daerah dapat berupa pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih, atau penggabungan bagian daerah yang bersandingan, atau penggabungan

beberapa daerah. Proses pembentukan daerah didasari pada 3 (tiga) persyaratan, yakni administratif, teknis, dan fisik kewilayahan.

1. Persyaratan administratif didasarkan atas aspirasi sebagian besar masyarakat setempat untuk ditindaklanjuti oleh pemerintah daerah dengan melakukan kajian daerah terhadap rencana pembentukan daerah.
2. Persyaratan secara teknis didasarkan pada faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Adapun faktor lain tersebut meliputi pertimbangan kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan.
3. Persyaratan fisik kewilayahan dalam pembentukan daerah meliputi cakupan wilayah, lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan.

Pada prinsipnya setiap pembentukan atau pemekaran daerah pasti memuat ketentuan-ketentuan dan persyaratan-persyaratan yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan. Pengaturan mengenai pemekaran daerah ditertibkan dan/atau diatur sedemikian rupa agar keinginan masyarakat dalam konteks pemekaran daerah beralasan dan rasional sesuai persyaratan yang telah ditentukan oleh Peraturan Perundang-undangan. Artinya keinginan daerah untuk pemekaran tidak dilakukan secara liar menggunakan kekuatan massa, tetapi menggunakan pendekatan hukum dan pendekatan politik dengan mempertimbangkan kemampuan sumber daya alam dan sumber daya manusia daerah yang akan dilakukan pemekaran.

Pendekatan politik dalam mewujudkan pembentukan daerah baru sangat penting. Pendekatan politik dimaksud adalah kemampuan lobi dan bargaining politik para anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) yang berasal dari daerah pemilihan yang bersangkutan dalam meyakinkan pemerintah pusat, bahwa daerah yang akan dimekarkan tersebut telah memenuhi semua persyaratan sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Dengan demikian pemekaran daerah tersebut akan cepat terwujud.

Pemekaran daerah tidak terlepas dari kemauan politik Pemerintah Daerah dan masyarakat setempat. Secara normatif pembentukan daerah baru (Provinsi maupun Kabupaten/Kota) dalam konteks pendekatan politik, di mana Pemerintah daerah melakukan penelitian awal untuk disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri disertai lampiran hasil penelitian dan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), untuk selanjutnya Menteri Dalam Negeri menugaskan tim untuk observasi ke daerah yang hasilnya menjadi rekomendasi bagi Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD). Setelah melalui pembahasan internal (termasuk kalau perlu menugaskan tim teknis untuk melakukan penelitian lebih lanjut), DPOD membuat keputusan menyetujui atau menolak usul pembentukan daerah. Apabila disetujui maka Mendagri mengajukan usul pembentukan daerah tersebut beserta RUU Pembentukan Daerah kepada Presiden, yang jika mendapat persetujuan lalu diteruskan kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD) untuk dibahas.

Persyaratan pembentukan daerah menurut ketentuan Peraturan Pemerintah yang mengatur mengenai Persyaratan

Pembentukan dan kriteria penghapusan dan penggabungan daerah, yaitu:

1. Kemampuan daerah.
2. Potensi daerah.
3. Sosial budaya.
4. Sosial politik.
5. Jumlah penduduk.
6. Luas daerah.
7. Pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya Otonomi Daerah.

Pembentukan daerah baru harus memperhatikan kemampuan daerah, Potensi daerah, Sosial budaya, Sosial politik, Jumlah penduduk, Luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya Otonomi Daerah. Perlu diketahui, bahwa kemampuan daerah baru dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah setelah dilakukan pemekaran menjadi fokus utama kementerian Dalam Negeri melalui Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD). Sebab tidak semua daerah memiliki kemampuan yang sama dalam menjalankan urusan Pemerintahan Daerah dan bahkan dimungkinkan terjadi daerah pemekaran justru melahirkan masalah baru, diantaranya pengangguran meningkat, kriminalitas meningkat, kemiskinan meningkat, ganti rugi tanah dan sengketa kepemilikan tanah meraja lela, akibat perluasan jalan dan perkantoran serta pembebasan tanah untuk ibukota dan lain-lain. Sehingga pemekaran tersebut bertentangan dengan tujuan utama Pemekaran.

Uraian tersebut di atas, sejalan dengan pendapat yang dikemukakan oleh Tri Ratnawati yang menyatakan, bahwa tujuan utama dari pemekaran dan pembentukan daerah otonomi untuk lebih meningkatkan pelayanan publik,

kehidupan serta kesejahteraan masyarakat setempat. Perlu diketahui bahwa kemampuan daerah dalam melaksanakan kewenangan setelah pemekaran tidak sama karena masing-masing mempunyai kondisi dan karakteristik yang berbeda. Sehingga pada kenyataan perkembangan selanjutnya banyak daerah hasil pemekaran belum atau kurang dirasakan manfaatnya oleh masyarakat bahkan berpotensi menimbulkan permasalahan baru seperti sengketa batas wilayah, perebutan lokasi ibukota, dan konflik lainnya. Terutama dalam bidang pertumbuhan ekonomi yang belum membuahkan hasil terlihat dari kemiskinan dan pengangguran yang belum teratasi. Perlu dipertimbangkan permasalahan-permasalahan yang ditimbulkan dari pemekaran daerah seperti jumlah penduduk apakah telah sesuai dengan luas wilayah, Perkembangan penduduk yang dapat menimbulkan berbagai permasalahan terutama lahan yang ditempati akan menjadi sempit, atau sebaliknya. Hal ini akhirnya menimbulkan permasalahan (Ratnawati 2009).

Semua daerah menginginkan membentuk daerah baru melalui pemekaran daerah, tetapi tidak semua keinginan tersebut dikabulkan atau tidak semua daerah mampu membentuk daerah baru melalui pemekaran daerah. Disamping itu ada prosedur atau mekanisme yang harus dilalui. Pembentukan daerah baru terkadang dapat menimbulkan permasalahan baru, meskipun hal-hal yang positif lebih dominan. Pembentukan daerah baru melalui pemekaran Daerah sangat menguntungkan daerah dan masyarakat setempat, jika Pemerintahan daerah yang baru terbentuk tersebut menyelenggarakan urusan Pemerintahan Daerah secara profesional, jujur, adil, demokratis dan integritas. Hal tersebut akan berdampak pada percepatan pembangunan dan pelayanan publik sesuai rencana dan kesejahteraan masyarakat setempat akan terwujud.

Adapun hal-hal yang menguntungkan daerah dan masyarakat setempat dalam konteks pemekaran daerah terdiri dari (lima) aspek penting, sebagai berikut:

1. Terbentuknya Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai penyelenggara urusan Pemerintahan Daerah, sehingga memberikan kesempatan dan peluang kepada masyarakat setempat untuk terlibat dalam urusan Pemerintahan Daerah melalui jalur politik dan demokrasi.
2. Terbentuknya perangkat daerah, membutuhkan sumber daya manusia (SDM) dan harus merekrutmen calon aparatur sipil negara (ASN) sebagai alat Pemerintah Daerah dalam mendukung penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah.
3. Terbentuknya kantor-kantor Pemerintahan secara merata dalam rangka meningkatkan pelayanan publik, mengentaskan kemiskinan dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat setempat.
4. Membuka peluang kepada para Pengusaha setempat secara profesional dan bersaing untuk terlibat dalam membangun kantor-kantor Pemerintahan dan/atau perluasan pembangunan pusat perkantoran Pemerintah maupun kantor perusahaan swasta serta fasilitas-fasilitas umum.
5. Membuka peluang dan kesempatan kepada para investor untuk menanamkan modal pada daerah pemekaran, sehingga membuka kesempatan kerja atau lapangan pekerjaan bagi masyarakat setempat.

Mengenai pemekaran wilayah diatur dalam ketentuan Pasal 32 Undang-Undang Pemerintahan Daerah, menyatakan, bahwa Pemekaran Daerah, berupa (a) Pemecahan Daerah provinsi atau Daerah kabupaten/kota

untuk menjadi dua atau lebih Daerah baru; atau (b) penggabungan bagian Daerah dari Daerah yang bersanding dalam 1 (satu) Daerah provinsi menjadi satu Daerah baru. Pemekaran Daerah dilakukan melalui tahapan Daerah Persiapan provinsi atau Daerah Persiapan kabupaten/kota. Pembentukan Daerah Persiapan harus memenuhi persyaratan dasar dan persyaratan administratif.

Persyaratan pembentukan wilayah menurut ketentuan Pasal 34 Undang-Undang Pemerintahan Daerah adalah (a) Persyaratan dasar kewilayahan, (b) Persyaratan dasar kapasitas Daerah. Persyaratan dasar kewilayahan meliputi: (a) luas wilayah minimal; (b) Jumlah penduduk minimal; (c) batas wilayah; (d) Cakupan Wilayah; dan (e) Batas usia minimal Daerah provinsi, Daerah kabupaten/kota, dan Kecamatan. Persyaratan dasar kapasitas Daerah adalah kemampuan Daerah untuk berkembang dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Cakupan wilayah untuk dipertimbangkan pemekaran wilayah menurut ketentuan Pasal 35 Undang-Undang Pemerintahan Daerah menyebutkan sebagai berikut:

1. Paling sedikit 5 (lima) Daerah kabupaten/kota untuk pembentukan Daerah provinsi;
2. Paling sedikit 5 (lima) Kecamatan untuk pembentukan Daerah kabupaten; dan
3. Paling sedikit 4 (empat) Kecamatan untuk pembentukan Daerah kota.

Batas usia minimal pemekaran wilayah meliputi (a) Batas usia minimal Daerah provinsi 10 (sepuluh) tahun dan Daerah kabupaten/kota 7 (tujuh) tahun terhitung sejak pembentukan; dan (b) Batas usia minimal Kecamatan yang menjadi Cakupan Wilayah Daerah kabupaten/kota 5 (lima) tahun terhitung sejak pembentukan.

# DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

### A. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Pasal 1 angka 4 Undang-Undang tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, menyebutkan, bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Pemerintahan Daerah menyebutkan, bahwa Dewan Perwakilan rakyat Daerah yang selanjutnya disingkat DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berasal dari masyarakat yang memiliki hak pilih dan hak dipilih dalam suatu pemilihan Umum yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) secara serentak dan secara nasional. Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terpilih akan melaksanakan fungsi dan tugas setelah resmi dilantik oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden bagi Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

(DPRD) tingkat Provinsi, sedangkan bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tingkat Kabupaten dan Kota dilantik oleh Gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki peran penting dalam membangun dan memajukan daerahnya masing-masing melalui kebijakan-kebijakan mereka. khususnya dalam hal membuat dan menetapkan Peraturan Daerah. Pembentukan Peraturan Daerah dapat dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu: (1) Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari usulan pihak Pemerintah Daerah, untuk selanjutnya dibahas bersama antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan ditetapkan menjadi Peraturan Daerah yang telah mendapatkan lembaran daerah. (2) Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk selanjutnya dibahas bersama dan ditetapkan setelah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) selaku lembaga perwakilan pembentuk Peraturan Daerah.

Peraturan Perundang-undangan mengenai Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang yang mengatur kedudukan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah memberikan peran penting kepada lembaga perwakilan rakyat, khususnya berkenaan dengan penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah sebagai upaya untuk meningkatkan kinerja lembaga perwakilan tersebut dalam melaksanakan tugas dan fungsinya berdasarkan prinsip saling mengimbangi (*checks and balances*) dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan Daerah yang bersih dan berwibawa, sehingga dapat menumbuhkan kewibawaan dan kepercayaan publik

kepada lembaga perwakilan sebagai pemegang amanat kedaulatan rakyat dan memperjuangkan aspirasi publik.

Sukses atau gagalnya penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah sangat tergantung kolaborasi yang harmonis atau hubungan kemitraan yang harmonis antara Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Artinya Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan satu kesatuan yang tidak dapat pisahkan, di mana Kepala Daerah memiliki kedudukan memimpin penyelenggaraan urusan Pemerintahan, sementara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melaksanakan fungsi-fungsinya dalam rangka mendukung dan menyukseskan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam melaksanakan fungsi dan tugas sebagai penyelenggara unsur Pemerintahan Daerah memiliki fungsi Legislasi, fungsi Anggaran dan fungsi Pengawasan.

### **1. Fungsi Legislasi (Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah)**

Fungsi Pembentukan Peraturan Daerah (fungsi legislasi) dilaksanakan untuk menyusun dan menyiapkan program pembentukan Peraturan Daerah bersama kepala Daerah, membahas bersama kepala daerah, menyetujui dan/atau tidak menyetujui serta mengajukan Rancangan Peraturan Daerah serta menetapkan Peraturan Daerah berdasarkan kesepakatan bersama dengan kepala daerah.

Rancangan Peraturan Daerah dapat diajukan oleh Kepala Daerah dan juga dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), setiap Rancangan Peraturan Daerah yang diajukan atau berasal dari Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah atau Kepala Daerah disertai penjelasan atau keterangan dan/atau naskah akademik.

Ketentuan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, Kota menyebutkan, yaitu:

- a. Rancangan Perda yang berasal dari DPRD merupakan rancangan Perda hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi yang dikoordinasikan oleh Bapemperda.
- b. Rancangan Perda yang berasal dari Kepala Daerah merupakan rancangan Perda hasil pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi yang dikoordinasikan oleh perangkat daerah yang menangani bidang hukum.
- c. Dalam pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi Rancangan Perda dapat melibatkan instansi vertikal kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum.

Memperhatikan ketentuan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 12 Tahun 2018 tersebut diatas, dapat dijelaskan, sebagai berikut:

- a. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bertanggungjawab untuk melakukan pengharmonisasi terhadap Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) pengharmonisasian, pembulatan dan pemantapan merupakan salah satu dari rangkaian proses pembentukan Raperda, guna mencegah terjadinya tumpang tindih, sedangkan pembulatan dimaksudkan menyelaraskan, menyasikan, menyatukan dan menguatkan,

sehingga dapat mewujudkan Peraturan Daerah yang mengikat dalam konteks implementasinya.

- b. Pembentukan Peraturan Daerah, baik yang berasal dari inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat maupun berasal dari kepala Daerah harus melibatkan partisipasi masyarakat, termasuk ada kewajiban melaksanakan uji publik sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Fungsi Legislasi digunakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk membentuk Peraturan Daerah. Tanpa ada persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), produk hukum (Rancangan Peraturan Daerah) tersebut tidak dapat dilaksanakan oleh Kepala Daerah, karena belum ditetapkan sebagai Peraturan Daerah.

Fungsi legislasi dapat digunakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk menyiapkan perangkat hukum atau Peraturan Daerah sebagai alat untuk menegakkan hukum, dalam rangka mewujudkan kepastian hukum, keadilan dan kemanfaatan, termasuk mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi, bahkan melalui fungsi legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat menertibkan unsur-unsur yang terlibat dalam penyelenggara Pemerintahan Daerah, termasuk Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk mencegah secara dini kejahatan korupsi yang merugikan keuangan negara

Legislasi merupakan aktivitas dari lembaga politik, sehingga harus juga dipelajari dan dibedah terkait aktor pemegang peran tersebut. Studi politik dalam proses legislasi membantu memahami sejauh

mana rasionalitas dijadikan pijakan dalam membuat keputusan diantara berbagai pilihan politik (Marzuki 2007). Keputusan politik para politisi tingkat lokal dalam membentuk Peraturan Daerah merupakan salah satu pilihan politik dalam rangka membentuk suatu Pemerintahan yang berkarakter anti korupsi. Komitmen dalam mencegah dan memberantas tindak pidana korupsi idealnya dimulai dari perilaku politik anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) secara personal dan secara institusional.

## **2. Fungsi Anggaran (Budgetting)**

Fungsi Anggaran digunakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menyusun dan menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) bersama dengan pemerintah daerah (Kepala Daerah). Penetapan dan penyusunan rencana anggaran yang akan ditetapkan bersama melalui Rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Rencana anggaran yang akan ditetapkan harus berdasarkan kebutuhan daerah, kepentingan publik dan kepentingan penyelesaian dan pelaksanaan pembangunan sarana dan prasarana publik.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat melaksanakan fungsi anggaran dengan membahas kebijakan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dan prioritas serta plafon yang disusun oleh Kepala Daerah berdasarkan rencana kerja Pemerintah Daerah, membahas rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, membahas Rancangan Peraturan Daerah tentang perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

(APBD) dan membahas rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

Ketentuan Pasal 16 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten, Kota menyebutkan, yaitu:

- a. Pembahasan kebijakan umum APBD dan prioritas dan plafon anggaran sementara dilaksanakan oleh DPRD dan Kepala Daerah setelah Kepala Daerah menyampaikan kebijakan umum APBD dan prioritas dan plafon anggaran sementara disertai dengan dokumen pendukung.
- b. Pembahasan rancangan kebijakan umum APBD dilaksanakan oleh badan anggaran DPRD dan tim anggaran Pemerintah Daerah untuk disepakati menjadi kebijakan umum APBD.
- c. Kebijakan umum APBD menjadi dasar bagi badan anggaran DPRD bersama tim anggaran Pemerintah Daerah untuk membahas rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara.
- d. Badan anggaran melakukan konsultasi dengan komisi untuk memperoleh masukan terhadap program dan kegiatan yang ada dalam rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara.
- e. Pembahasan rancangan kebijakan umum APBD, rancangan prioritas dan plafon anggaran sementara, dan konsultasi dengan komisi dilaksanakan melalui rapat DPRD.
- f. Kebijakan umum APBD dan prioritas dan plafon anggaran sementara yang telah mendapat persetujuan bersama ditandatangani oleh Kepala Daerah dan Pimpinan DPRD dalam rapat paripurna.

Pembahasan mengenai kebijakan umum rencana penerimaan dan pengeluaran Anggaran dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah selama satu tahun anggaran ditetapkan dalam Peraturan Daerah Dewan, di mana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah disusun oleh kepala Daerah dan dibantu oleh badan anggaran Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh Sekretaris Daerah.

Pembahasan secara rinci mengenai nominklatur rencana Anggaran dibahas bersama antara badan Anggaran yang berasal dari Pemerintah Daerah (Kepala Daerah) bersama badan anggaran yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk selanjutnya ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk masa berlaku satu tahun Anggaran setelah kepala daerah menyampaikan rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) beserta penjelasan dan dokumen pendukung sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan.

Kepala Daerah, dalam hal ini melalui badan anggaran pemerintah Daerah bersama badan anggaran Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam membahas mengenai rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) berpedoman pada rencana kerja Pemerintah Daerah, kebijakan umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Setelah rancangan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah ditetapkan menjadi Peraturan Daerah, mendapatkan lembaran daerah, maka akan dilaksanakan sesuai kebutuhan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah selama satu

tahun masa anggaran, kemudian pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dipertanggungjawabkan.

Pertanggungjawaban atas pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dilakukan melalui Rancangan Peraturan Daerah tentang pertanggungjawaban atas pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dengan dilampirkan laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Permasalahan yang paling mendasar dalam mengelola keuangan negara/Daerah adalah mengenai laporan pertanggungjawaban keuangan. Artinya pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) harus dikelola sesuai dengan prinsip pengelolaan keuangan negara/daerah yang baik, sehingga dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, ekonomi dan politik. Terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) yang merugikan keuangan negara. karena disebabkan mengelola keuangan negara tidak berdasarkan prinsip pengelolaan keuangan negara/daerah yang baik, rusaknya moral para aparatur Pemerintah Daerah yang menyalahgunakan kekuasaan (*abuse of power*) serta lemahnya fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah oleh lembaga perwakilan (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah).

Problematika pengelolaan keuangan negara/Daerah termasuk beban tanggungjawab ada di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga perwakilan yang menjalankan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBN). Sistem pengelolaan keuangan

negara/daerah yang tidak mentaati ketentuan Peraturan Perundang-undangan terbuka peluang korupsi yang dapat merugikan perekonomian dan keuangan negara/daerah bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBB).

Jaidun menyebutkan, salah satu unsur yang mendasar dalam tindak pidana korupsi adalah adanya kerugian perekonomian dan keuangan Negara, kerugian keuangan negara akibat tindakan dan/atau perbuatan jahat yang dilakukan oleh koruptor. Kejahatan Korupsi harus diwaspadai, dan biasanya penjahat korupsi itu memiliki kewenangan dan selalu menyalahgunakan kewenangannya sebagai pejabat untuk menguras uang rakyat (Jaidun 2016). Terjadinya kerugian negara/Daerah disebabkan oleh beberapa faktor antara lain, yaitu:

- a. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kurang peka menjalankan fungsi-fungsinya, terutama fungsi Anggaran dan fungsi pengawasan. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki kewenangan melalui fungsi anggaran untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).
- b. Lemahnya kemampuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menjalankan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Pengelolaan keuangan negara oleh badan publik negara maupun non negara sangat berpotensi menimbulkan kerugian keuangan negara. Sehingga dengan demikian peranan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) sangat penting dan berguna untuk melindungi kekayaan negara, termasuk kekayaan negara berupa dari

perbuatan tindak pidana korupsi oleh pejabat negara, Pegawai Negeri Sipil (PNS) maupun aparat penegak hukum (Jaidun 2016). Lembaga/Badan yang paling bertanggungjawab mencegah kerugian negara/Daerah adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), oleh karena itu peningkatan kapasitas, integritas dan moralitas auditor Badan Pemeriksa Keuangan sangat penting guna mewujudkan tata kelola keuangan negara/daerah yang baik (*Good financial governance*).

Kejahatan terhadap keuangan dan perekonomian negara tidak saja terjadi pada pejabat dalam lingkaran kekuasaan eksekutif, tetapi berpotensi melibatkan oknum hakim yang berada dalam suatu lingkaran kekuasaan kehakiman (yudikatif) dalam bentuk suap-menyuap. Kejahatan korupsi pada umumnya melibatkan pejabat pemerintahan Daerah. Artinya pelaku tersebut melakukan kejahatan 2 (dua) kali, pertama merampok keuangan negara/daerah, kedua memberi suap kepada oknum hakim.

Praktek suap-menyuap merupakan tindakan korupsi yang dapat merugikan perekonomian dan keuangan Negara. Biasanya suap-menyuap melibatkan dua pihak (pemberi suap dan penerima suap). Seperti antara hakim dengan pengacara atau hakim dengan terdakwa dibantu oleh Jaksa yang pada akhirnya dari perbuatan tersebut adalah merampok uang Negara. Islam melarang untuk menerima uang suap (uang sogok) atau menyuap orang lain untuk memenangkan suatu perkara (Jaidun 2019). Suap-menyuap terjadi, berawal dari kejahatan yang dilakukan secara sistematis dan melibatkan para pemangku kekuasaan, khusus Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah Daerah, karena kasus korupsi dimaksud berhubungan

dengan sistem pengelolaan keuangan Daerah yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

### 3. Fungsi Pengawasan (*Controlling*)

Fungsi Pengawasan digunakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terhadap Pemerintah Daerah (Kepala Daerah) dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam rumusan Pasal 21 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 12 tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota menyebutkan, fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:

- a. Pelaksanaan Perda dan peraturan Kepala Daerah;
- b. Pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah; dan
- c. Pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) memiliki kekuasaan secara legalitas untuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah. Pengawasan dimaksud adalah pengawasan politik dan pengawasan hukum, semua Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Daerah mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dan Peraturan Perundang-undangan mengenai penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah dikontrol/diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

(DPRD) dan memastikan telah berjalan sebagaimana mestinya, termasuk melaksanakan fungsi pengawasan dalam rangka menindak lanjut hasil pemeriksaan Laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Artinya, jika dalam laporan hasil pemeriksaan Badan Pengawas Keuangan (BPK) ada temuan dugaan tindak pidana korupsi, maka secara politik Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) meminta klarifikasi atas temuan tersebut kepada Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dalam forum Rapat Paripurna, setelah itu dapat memanggil pihak-pihak yang diduga terlibat merugikan keuangan negara/daerah untuk mengadakan rapat dengar pendapat (RDP) dalam rangka penyelesaian secara politik, namun tetap dibebani tanggungjawab untuk mengembalikan secara utuh kerugian yang diderita oleh negara/daerah.

Berkaitan dengan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah tersebut. Menurut Jaidun, bahwa pengawasan dapat dimaknai sebagai proses kegiatan pengamatan atau monitoring dengan membandingkan, apa yang dijalankan atau dilaksanakan oleh suatu lembaga/badan sudah sesuai dengan perintah Undang-Undang, sehingga mudah memperbaiki atau mencegah terjadinya penyimpangan atau penyelewengan (Jaidun 2022). Merujuk pada teori tersebut, dapat ditegaskan sebagai berikut:

- a. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam kedudukan sebagai lembaga perwakilan dapat melaksanakan fungsi pengawasan secara politik dan secara hukum, guna menemukan adanya penyelewengan atau penyimpangan dalam penyelenggaraan pemerintahan Daerah. Artinya secara konkrit Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

(DPRD) dapat melakukan kegiatan pengamatan dan monitoring, bahkan berwenang meminta kepada Kepala Daerah agar membuat laporan *progress* setiap kegiatan pemerintahan Daerah dalam mengelola manajemen pemerintahan.

- b. Fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPRD), jika dilaksanakan berdasarkan prinsip pengawasan dan keseimbangan (*check and balances*) dapat mencegah secara dini penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) yang dilakukan oleh aparatur Pemerintahan Daerah, yang berpotensi menimbulkan kerugian dan rusaknya tatanan Pemerintahan Daerah.
- c. Fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bertujuan mewujudkan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang transparan, akuntabel dan berintegritas.

Lebih lanjut Jaidun, menyatakan, mengenai fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), bahwa pada prinsipnya fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dapat dilakukan secara politik dan hukum. Bila pengawasan politik menemukan adanya pelanggaran hukum dalam melaksanakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), maka Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menyelesaikan problematika hukum tersebut melalui jalur hukum. Artinya Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) harus tegas dalam menegakkan hukum untuk kepentingan dan menyelamatkan bangsa dan negara dari penyelewengan/penyimpangan dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) (Jaidun 2022).

Merujuk pada teori pengawasan yang dipaparkan tersebut di atas, jika dikaitkan dengan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dapat terlihat hal-hal sebagai berikut:

- a. Integritas dan kapasitas fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dipertaruhkan untuk menemukan kecurangan dalam pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), jika menemukan pelanggaran hukum akan diselesaikan secara hukum dan jika yang bersifat politis akan diselesaikan melalui musyawarah dan keputusan politik.
- b. Pertanggungjawaban Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disampaikan secara terbuka kepada rakyat dan serahkan keputusan kepada rakyat.

#### **4. Hak-Hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah**

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, Kabupaten dan Kota, mengklasifikasi hak-hak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai berikut:

##### **a. Hak Interpelasi**

Usul pelaksanaan hak interpelasi yang telah memenuhi ketentuan Undang-Undang mengenai pemerintahan daerah diajukan Anggota DPRD kepada Pimpinan DPRD untuk dilaporkan pada rapat paripurna. Pengusulan hak interpelasi disertai dengan dokumen yang memuat paling sedikit:

- 1) Materi kebijakan dan/atau pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah; dan
- 2) Alasan permintaan keterangan.

Rapat paripurna mengenai usul hak interpelasi dilakukan dengan tahapan:

- 1) Pengusul menyampaikan penjelasan lisan atas usul hak interpelasi;
- 2) Anggota DPRD lainnya memberikan pandangan melalui Fraksi atas penjelasan pengusul; dan
- 3) Para pengusul memberikan tanggapan atas pandangan para Anggota DPRD.

Usul menjadi hak interpelasi DPRD apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna yang dihadiri lebih dari  $1/2$  (satu perdua) jumlah Anggota DPRD dan keputusan diambil dengan persetujuan lebih dari  $1/2$  (satu perdua) jumlah Anggota DPRD yang hadir. Pengusul dapat menarik kembali usulannya sebelum usul hak interpelasi memperoleh keputusan dalam rapat paripurna. Keputusan DPRD mengenai hak interpelasi disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Kepala Daerah.

Rapat paripurna mengenai penjelasan Kepala Daerah:

- 1) Kepala Daerah hadir memberikan penjelasan; dan
- 2) Setiap anggota DPRD dapat mengajukan pertanyaan.
- 3) Dalam hal Kepala Daerah berhalangan hadir untuk memberikan penjelasan dapat menugaskan pejabat terkait untuk mewakili.

Pandangan DPRD atas penjelasan Kepala Daerah ditetapkan dalam rapat paripurna dan disampaikan secara tertulis kepada Kepala Daerah. Pandangan DPRD tersebut dijadikan bahan untuk DPRD dalam

pelaksanaan fungsi pengawasan dan untuk Kepala Daerah dijadikan bahan dalam penetapan pelaksanaan kebijakan.

Berdasarkan uraian mengenai hak Interpelasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tersebut di atas, dapat ditegaskan sebagai berikut:

- 1) Pelaksanaan hak interpelasi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) membuktikan adanya dugaan pelanggaran hukum atau penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) yang dilakukan oleh kepala Daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan Daerah.
- 2) Membuktikan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berjalan sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan, khususnya paket Undang-Undang yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah dikaitkan dengan Undang-Undang yang mengatur mengenai kejahatan atau pelanggaran pidana.
- 3) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam melaksanakan fungsi pengawasan menemukan bukti yang cukup mengenai materi kebijakan dan/atau pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah yang strategis dan mempengaruhi kehidupan masyarakat luas, dimana bukti yang akan diajukan dalam pelaksanaan hak interpelasi tersebut harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum mengenai adanya dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah.

#### **b. Hak Angket**

Usul pelaksanaan hak angket yang telah memenuhi ketentuan Undang-Undang mengenai pemerintahan

daerah diajukan Anggota DPRD kepada Pimpinan DPRD untuk diputuskan pada rapat paripurna.

Pengusulan hak angket disertai dengan dokumen yang memuat paling sedikit:

- 1) Materi kebijakan dan/atau pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang akan diselidiki; dan
- 2) Alasan penyelidikan.

Rapat paripurna mengenai usul hak angket dilakukan dengan tahapan:

- 1) Pengusul menyampaikan penjelasan lisan atas usul hak angket;
- 2) Anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangan melalui Fraksi; dan
- 3) Pengusul memberikan jawaban atas pandangan Anggota DPRD.

Usul menjadi hak angket jika mendapat persetujuan dari rapat paripurna yang dihadiri paling sedikit  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) dari jumlah Anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan paling sedikit  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) dari jumlah Anggota DPRD yang hadir.

Pengusul dapat menarik kembali usulannya sebelum usul hak angket memperoleh keputusan dalam rapat paripurna.

Dalam hal usul hak angket disetujui, DPRD:

- 1) Membentuk panitia angket yang terdiri atas semua unsur Fraksi yang ditetapkan dengan keputusan DPRD; dan
- 2) Menyampaikan keputusan penggunaan hak angket secara tertulis kepada Kepala Daerah.

Dalam hal DPRD menolak usul hak angket, usul tersebut tidak dapat diajukan kembali. Panitia angket DPRD dalam melakukan penyelidikan dapat memanggil

pejabat Pemerintah Daerah, badan hukum, atau warga masyarakat yang dianggap mengetahui atau patut mengetahui masalah yang diselidiki untuk memberikan keterangan serta untuk meminta menunjukkan surat atau dokumen yang berkaitan dengan hal yang sedang diselidiki

Pejabat Pemerintah Daerah, badan hukum, atau warga masyarakat yang dipanggil wajib memenuhi panggilan DPRD, kecuali ada alasan yang sah menurut ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal pejabat Pemerintah Daerah, badan hukum, atau warga masyarakat telah dipanggil dengan patut secara berturut-turut tidak memenuhi panggilan, DPRD dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam hal hasil penyelidikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 diterima oleh DPRD dan ada indikasi tindak pidana, DPRD menyerahkan penyelesaian proses tindak pidana kepada aparat penegak hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Panitia angket melaporkan pelaksanaan tugasnya kepada rapat paripurna paling lama 60 (enam puluh) Hari terhitung sejak dibentuknya panitia angket.

Berdasarkan uraian mengenai hak angket Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tersebut di atas, dapat ditegaskan sebagai berikut:

- 1) Hak angket merupakan kelanjutan dari hak interpelasi yang telah mendapatkan persetujuan separuh ( $1/2$ ) dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk ditingkatkan menjadi hak angket.

- 2) Pelaksanaan hak angket berkaitan erat dengan bukti yang diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam sidang paripurna dan Kepala Daerah tidak dapat membantah bukti tersebut.
- 3) Pelaksanaan hak angket berarti panitia angket Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) telah memulai penyelidikan adanya dugaan pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Kepala Daerah dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah.
- 4) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam melakukan penyelidikan berhak memanggil dan memeriksa pejabat Pemerintah Daerah, badan hukum, atau warga masyarakat yang dianggap mengetahui atau patut mengetahui masalah yang diselidiki untuk memberikan keterangan serta untuk meminta menunjukkan surat atau dokumen yang berkaitan dengan hal yang sedang diselidiki.
- 5) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat melakukan pemanggilan paksa terhadap siapapun, jika sudah dilakukan pemanggilan secara patut juga tidak datang dengan meminta bantuan aparat kepolisian negara Republik Indonesia (POLRI) sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

**c. Hak menyatakan Pendapat**

Usul pelaksanaan hak menyatakan pendapat yang telah memenuhi ketentuan Undang-Undang mengenai pemerintahan daerah diajukan Anggota DPRD kepada Pimpinan DPRD untuk diputuskan pada rapat paripurna.

Pengusulan hak menyatakan pendapat disertai dengan dokumen yang memuat paling sedikit:

- 1) Materi dan alasan pengajuan usulan pendapat;
- 2) Materi hasil pelaksanaan hak interpelasi dan/atau hak angket.

Usul pernyataan pendapat dilaksanakan oleh Pimpinan DPRD disampaikan dalam rapat paripurna.

Rapat paripurna mengenai usul pernyataan pendapat dilakukan dengan tahapan:

- 1) Pengusul menyampaikan penjelasan lisan atas usul hak angket;
- 2) Anggota DPRD lainnya memberikan pandangan melalui Fraksi;
- 3) Kepala Daerah memberikan pendapat; dan
- 4) Pengusul memberikan jawaban atas pandangan Anggota DPRD dan pendapat Kepala Daerah.

Usul menjadi hak menyatakan pendapat DPRD apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna yang dihadiri paling sedikit  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) dari jumlah Anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan paling sedikit  $\frac{2}{3}$  (dua pertiga) dari jumlah Anggota DPRD yang hadir.

Dalam hal rapat paripurna tidak dihadiri paling sedikit  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) dari jumlah Anggota DPRD, rapat ditunda paling banyak 2 (dua) kali dengan tenggang waktu masing-masing tidak lebih dari 1 (satu) jam.

Apabila pada akhir waktu penundaan rapat jumlah Anggota DPRD tidak terpenuhi, pimpinan rapat dapat menunda rapat paling lama 3 (tiga) Hari.

Apabila setelah penundaan belum juga terpenuhi, pelaksanaan rapat paripurna pernyataan pendapat dapat diagendakan pada masa sidang berikutnya oleh badan musyawarah.

Pengusul dapat menarik kembali usulannya sebelum usul pernyataan pendapat memperoleh keputusan DPRD dalam rapat paripurna.

Dalam hal usul pernyataan pendapat disetujui, ditetapkan keputusan DPRD yang memuat:

- 1) Pernyataan pendapat;
- 2) Saran penyelesaiannya; dan
- 3) Peringatan.

Berdasarkan uraian mengenai hak angket Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tersebut di atas, dapat ditegaskan sebagai berikut:

- 1) Hak menyatakan pendapat merupakan kelanjutan dari hak angket setelah mendapatkan persetujuan 2/3 (dua pertiga) dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang hadir dalam rapat paripurna.
- 2) Hasil penyelidikan yang dilakukan oleh panitia angket disampaikan dalam forum rapat paripurna untuk ditingkatkan menjadi hak menyatakan pendapat terhadap suatu peristiwa hukum yang terjadi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan Daerah, khususnya berkenaan dengan kebijakan kepala daerah yang diduga melanggar hukum (Tindak pidana korupsi, penyuapan, tindak pidana lainnya) maupun perbuatan tercela dan/atau Kepala Daerah tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala Daerah.
- 3) Forum rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sehubungan dengan serangkaian penyelidikan yang dilakukan oleh panitia angket akan mengeluarkan keputusan yaitu: (1) Pernyataan pendapat, (2) saran penyelesaian, (3) Peringatan.

- 4) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dapat menyatakan pendapat dengan cara mengusulkan pemberhentian kepala daerah berdasarkan bukti yang cukup atas dugaan pelanggaran hukum (Tindak pidana korupsi, penyuapan, tindak pidana lainnya) maupun perbuatan tercela dan/atau Kepala Daerah tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala Daerah.
- 5) Kepala Daerah tidak langsung diusulkan pemberhentian sebagai kepala daerah, tetapi disarankan untuk diselesaikan melalui jalur hukum atau dengan kata lain meminta kepada pihak Kepolisian, Kejaksaan dan KPK untuk melakukan tindak hukum sesuai dengan bukti yang dimiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
- 6) Kepala Daerah mendapatkan peringatan keras dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) mengenai perbuatan dan/atau tindakan yang dipersangkakan kepadanya dengan memperhatikan. Peringatan ini diberikan sesuai dengan tingkat pelanggaran yang masih dapat ditolerir.

**d. Hak mengajukan Rancangan Peraturan Daerah**

Setiap Anggota DPRD mempunyai hak mengajukan rancangan Perda. Usul prakarsa disampaikan kepada Pimpinan DPRD dalam bentuk rancangan Perda disertai penjelasan secara tertulis dan diberikan nomor pokok oleh sekretariat DPRD.

Membuat dan mengajukan Rancangan Peraturan Daerah merupakan bagian pelaksanaan fungsi dan tugas bagi setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam rangka melaksanakan hak dan kepentingan rakyat dalam penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah. Produk hukum yang diajukan tersebut merupakan prakarsa anggota Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang disampaikan kepada pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk diproses lebih lanjut sampai tingkat pembahasan dan penetapan sebagai Peraturan Daerah yang telah mendapatkan lembaran Daerah.

Ketentuan Peraturan Perundang-undangan memberikan keleluasaan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk lebih aktif dan kreatif dalam mengakomodir hak dan kepentingan publik yang diwakilinya dalam bentuk Peraturan Daerah (Perda). Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) melaksanakan tugas dan fungsi sebagai wakil rakyat, sehingga semua kebijakan harus berpihak kepada rakyat yang diwakilinya.

**e. Hak mengajukan Pertanyaan**

Setiap anggota DPRD dapat mengajukan pertanyaan kepada Pemerintah Daerah berkaitan dengan tugas, fungsi, dan wewenang DPRD baik secara lisan maupun secara tertulis.

Mengajukan pertanyaan secara lisan maupun tertulis yang dilakukan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) kepada pemerintah Daerah dan aparaturnya dalam konteks penyelenggaraan urusan pemerintahan Daerah merupakan bentuk dari pelaksanaan fungsi dan tugas sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), termasuk berhak mengajukan pertanyaan kepada Pejabat Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam konteks permasalahan yang berbeda.

Pertanyaan-pertanyaan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dimaksud biasanya terjadi dalam forum rapat dengar pendapat (RPD) antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

dengan Pemerintah Daerah, Pejabat Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Kepolisian Daerah sesuai tingkatannya, Panglima Daerah Militer sesuai tingkatannya, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dan/atau para tokoh agama atau para tokoh lintas agama dalam rangka mengungkap suatu persoalan yang sedang dibahas dan diskusikan agar suatu peristiwa yang menjadi terang benderang agar dapat diselesaikan secara musyawarah dan mufakat.

**f. Hak menyampaikan usul dan pendapat;**

Setiap Anggota DPRD dalam rapat DPRD berhak mengajukan usul dan pendapat baik kepada Pemerintah Daerah maupun kepada Pimpinan DPRD. Usul dan pendapat disampaikan dengan memperhatikan tata karma etika, moral, sopan santun, dan kepatutan sesuai Kode Etik.

Ide dan gagasan setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk menyampaikan pendapat demi terwujudnya hak dan kepentingan rakyat dijamin oleh Undang-Undang dan merupakan bagian dari pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenangnya sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

**g. Hak memilih dan dipilih;**

Setiap Anggota DPRD berhak untuk memilih dan dipilih menjadi pimpinan alat kelengkapan DPRD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berhak mengajukan diri sebagai calon ketua, wakil ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), calon ketua, wakil ketua dan anggota alat kelengkapan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

#### **h. Hak membela diri;**

Anggota DPRD yang diduga melakukan pelanggaran sumpah/janji dan Kode Etik diberi kesempatan untuk membela diri dan/atau memberikan keterangan kepada badan kehormatan.

Setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berhak membela diri dari adanya dugaan melanggar hukum, Peraturan Tata Tertib dan/atau kode etik sebelum dijatuhi sanksi oleh Badan Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Pembelaan diri dimaksud adalah memberi keterangan dan penjelasan secara jelas dan tegas disertai dengan bukti yang cukup, dimana bukti tersebut harus mampu mematahkan semua tuduhan atau dugaan yang bersangkutan melanggar Peraturan Perundang-undangan. Peraturan Tata Tertib, Kode Etik dan lain-lain, sehingga dengan demikian Badan Kehormatan (BK) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) selaku pemeriksa dapat memutuskan suatu perkara tersebut secara obyektif dan adil.

#### **i. Hak Imunitas**

Anggota DPRD mempunyai hak imunitas dan dilaksanakan sesuai dengan Undang-Undang mengenai pemerintahan daerah.

Setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) yang sedang menjalankan fungsi, tugas dan wewenang melekat hak imunitasnya, sehingga segala ucapan yang dikemukakannya baik secara lisan maupun tertulis serta tindakan dan/atau perbuatannya dalam kedudukannya sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat daerah (DPRD) mengandung hak atas kekebalan hukum (hak imunitas), yaitu hak untuk tidak dapat

dituntut di depan Pengadilan baik secara perdata maupun secara pidana.

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), hak imunitas diartikan sebagai hak anggota lembaga perwakilan rakyat dan para menteri untuk membicarakan atau menyatakan secara tertulis segala hal di dalam lembaga tersebut tanpa boleh dituntut di muka pengadilan. Dalam pengertian lainnya, hak imunitas adalah hak para kepala negara, anggota perwakilan diplomatik untuk tidak tunduk pada hukum pidana, hukum perdata, dan hukum administrasi negara yang dilalui atau negara tempat mereka bekerja (KBBI [n.d.]).

Hak imunitas Anggota DPR secara konstitusional telah diatur dalam Pasal 20A ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945. Pasal itu berbunyi "Selain hak yang diatur dalam Pasal-Pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas".

Hak imunitas Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan hak imunitas Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) pada prinsipnya sama yaitu memiliki hak menyampaikan usul dan pendapat dalam melaksanakan urusan pemerintahan.

## **B. Tugas dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota**

Rumusan Pasal 23 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor. 12 Tahun 2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Provinsi, Kabupaten dan Kota, yaitu:

1. Membentuk Perda bersama Kepala Daerah;
2. Membahas dan memberikan persetujuan rancangan Perda tentang APBD yang diajukan oleh Kepala Daerah;
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan APBD;
4. Memilih Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah atau wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa masa jabatan lebih dari 18 (delapan belas) bulan;
5. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur dan wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri, pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota dan wakil bupati/wali kota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian;
6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah; memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah;
7. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
8. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah; dan
9. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan uraian mengenai tugas dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tersebut di atas, dapat dilihat hal-hal sebagai berikut:

1. Peraturan Daerah merupakan ketentuan normatif yang mengatur kehidupan dan kepentingan publik di masing-masing daerah, di aman hal ini merupakan tugas, wewenang dan kewajiban bagi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk melaksanakannya sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan.
2. Rancangan Peraturan Daerah mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan faktor kunci dalam menentukan keberhasilan atau kegagalan dalam membangun daerah dalam konteks penyelenggaraan urusan Pemerintahan Daerah fasilitas. Dengan demikian sangat dibutuhkan peranan penting Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam merumuskan atau mengatur muatan-muatan Pasal yang mengatur hak-hak publik dan kepentingan umum yang dirasakan langsung manfaatnya oleh masyarakat luas.
3. Melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah dibebankan tanggung-jawabnya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai lembaga perwakilan yang memiliki fungsi pengawasan. Jika ditemukan ada salah satu Peraturan Daerah tidak terlaksana dengan baik, menandakan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak terlaksana sebagaimana mestinya atau, jika terjadi pelanggaran hukum atau penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*) terhadap keuangan Daerah yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah, pejabat Pemerintah Daerah atau pejabat BUMD membuktikan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak berjalan sebagaimana harapan publik.

4. Menurut Jaidun, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) memastikan, bahwa tindakan Pemerintah harus benar-benar menjamin adanya keterbukaan informasi publik dalam melaksanakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), karena publik memiliki hak untuk mendapatkan informasi seluas-luasnya mengenai pengelolaan keuangan negara (Jaidun 2022). Fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tidak ada bedanya dengan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), sehingga dalam konteks yang sama sebagai wakil rakyat bertanggungjawab kepada publik untuk memberikan informasi mengenai pengelolaan keuangan daerah atau dapat mendesak kepala daerah untuk membuka akses informasi publik seluas-luasnya mengenai pengelolaan keuangan daerah yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).
5. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diberikan wewenang oleh Peraturan Perundang-undangan untuk memilih Kepala Daerah atau wakil Kepala Daerah, jika terjadi kekosongan jabatan untuk meneruskan sisa jabatan 18 (delapan belas) bulan. Kekosongan jabatan dimaksud disebabkan terjadinya suatu peristiwa yang mendadak tidak terduga (meninggal dunia atau mengundurkan diri)
6. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur dan wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri, pengangkatan dan pemberhentian bupati/wali kota dan wakil bupati/wali kota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk

mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian.

7. Pemerintah Daerah dalam hal adanya rencana menandatangani perjanjian internasional dengan negara lain harus melibatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) untuk mendapatkan pertimbangan politik
8. Kepala Daerah berkewajiban menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawabannya dalam rapat paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan menyerahkan dokumen mengenai laporan keterangan pertanggungjawaban di depan sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).
9. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berhak memberikan persetujuan dan/atau tidak memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain, dengan memperhatikan beban dan kepentingan masyarakat setempat.

# DAFTAR PUSTAKA

- 1963, Konvensi Wina. [n.d.]. 'Konvensi Wina Tahun 1963'
- Alfian. 1990. *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Kehidupan Politik* (Jakarta: Perum Percetakan negara, 1990)
- Ali, Faried. 2012. *Hukum Tata Pemerintahan Heteronom Dan Otonomi* (Bandung: Refika Aditama)
- Assidiqie, Jimly. 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi, Buana Ilmu Populer*
- — —. 2011. *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi* (Jakarta: Sinar Grafika)
- Attamimi, Hamid S. 1991. *Pancasila Cita Hukum Dalam Kehidupan Hukum Bangsa Indonesia: PANCASILA SEBAGAI IDEOLOGI Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bdermasyarakat, Berbangsa Dan Bernegara, Disunting Oleh Otojo Oesman Dan Alfian* (Jakarta: BP-7 Pusat)
- Badrudin, Rudy. 2011. *Ekonomi Otonomi Daerah* (Yogyakarta: UPP STIM YKPN)
- Boyle, David Beetham & Kevin. 2000. *Demokrasi* (Yogyakarta: Kanisius)
- Budiardjo, Miriam, Dasar-Dasar Ilmu Politik, and P T Penerbit. 1998. 'Gramedia Pustaka Utama', Jakarta, 2009
- Budiyanto. 2006. *Pendidikan Kewarganegaan Untuk Sma Kelas XI* (Jakarta: Erlangga)
- Cahyono. 1998. *Negara Federal Sebagai Kebutuhan Atau Alternatif Bentuk Negara Kebutuhan Atau Alternatif Bentuk Negara Indonesia* (Perspektif)
- Cipto, Bambang. 2003. *Politik Dan Pemerintahan Amerika Serikat* (Yogyakarta: Lingkaran)

- Demock. 1992. *Administrasi Negara, Terjemahan* (Jakarta: RINEKA CIPTA)
- Falianty, Telisa Aulia. 2019. *Teori Ekonomi Makro Dan Penerapannya Di Indonesia* (Depok: Rajawali Press)
- Fauzan, Muhammad. 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah* (Yogyakarta: UII Press)
- Guruh, Syahda. 2000. *Menimbang Otonomi vs Federal* (Bandung: PT. Remaja Rosdakarya)
- Halim, Abdul. 2016. *Akuntansi Sektor Publik, Akuntansi Keuangan Daerah* (Jakarta: Salemba Empat)
- Harmaily, Moh. Kusnardi dan Ibrahim. 1988. *Hukum Tata Negara Indonesia, Studi Hukum Tata Negara* (Jakarta Pusat: FH UI)
- Hatta, Muhammad. 1998. *Indonesia Merdeka, Dalam Karya Lengkap Bung Hatta, Buku I: Kebangsaan Dan Kerakyatan* (Jakarta: LP3ES)
- Hidjaz, Kamal. 2010. *Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia* (Makasar: Pustaka Refleksi)
- HM. Thalhah. 2009. 'Teori Demokrasi Dalam Wacana Ketatanegaraan', *Jurnal Hukum*, Vol. 16 No: 415
- Huda, Henry Maddick dalam Ni'matul. [n.d.]. *Democracy, Decentralization, and Development*
- Huda, Ni'matul. 2004. *Desentralisasi Asimetris Dalam NKRI* (Bandung: Nusa Media)
- — —. 2005. *Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Grafindo Persada)
- — —. 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah* (Bandung: Nusa Media)
- — —. 2014. *Ilmu Negara* (Jakarta: Raja Grafindo)
- Isharyanto. 2016. *Ilmu Negara* (Surakarta: Oase Pustaka)
- Jaidun. 2019. 'Peranan Advokat Dalam Pembelaan Hukum

- Terhadap Terdakwa Korupsi Di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Pada Pengadilan Negari Samarinda (Tinjauan Etika Profesi Hukum)', *Yuriska: Jurnal Ilmiah Hukum*, 11 No. 2: 10
- — —. 2022. *Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Terhadap Pelaksanaan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN)* (Surabaya: Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya)
- Jaidun, Tumbur Ompu Sunggu. 2016. 'Kerugian Negara Dalam Pengelolaan Keuangan Negara Oleh Badan Usaha Milik Daerah', *Yuriska: Jurnal Ilmiah Hukum*, 8 No. 2: 2
- Jimly Asshidiqie. 2005. *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945* (Yogyakarta: FH UII Press)
- Juanda. 2008. *HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH, Pasang Surat Hubungan Antara DPRD Dan Kepala Daerah* (Bengkulu: Alumni bandung)
- Juanda, Arend Liyphard dalam Bagir Manan dan Kontana magnar serta. 2008. *Kedaulatan Rakyat* (Bengkulu: PT. Alumni Bandung)
- Kaloh, J. 2002. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi Dalam Menjawab Kebutuhan Lokal Dan Tantangan Global* (Jakarta: Rineka Cipta)
- Kansil, CST Kansil & Christine ST. [n.d.]. *Ilmu Negara (Umum Dan Indonesia)* (Jakarta: PT. Pradnya Paramita)
- Kansil, S.T. Kansil dan christine S.T. 2004. *HUKUM TATA NEGARA REPUBLIK INDONESIA* (Jakarta: RINEKA CIPTA)
- KBBI. [n.d.]. 'HAK IMUNITAS DPR'
- Kelsen, Hans. 1973. *General Theory of Law and State, Translate by Anders Wedbeng* (new York: New York Russell & Russell)
- Khan, M.A Muthalib dan Moh. Akbar Ali. 2013. *Teori*

- Pemerintahan Daerah* (Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia)
- Koirudin. 2005. *Sketsa Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia, Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah* (Malang: Averroes Press)
- Koswara, E. 2001. *Otonomi Daerah Untuk Demokrasi Dan Kemandirian Rakyat* (Jakarta: Pariba)
- Kusnardi, Moh., and Harmaily Ibrahim. 1988. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: Universitas Indonesia Pres)
- Kusufi, Abdul Hallim dan Muhammad Syam. 2014. *Akuntansi Keuangan Daerah* (Jakarta: Salemba Empat)
- Latif, Yudi. 2011a. *Negara Paripurna* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama)
- — —. 2011b. *Paripurna, Historisitas, Rasionalitas, Aktualitas PANCASILA* (Jakarta: Gramedia)
- M. Kusnardi, dan Bintang R. Saragih. 2000. *Ilmu Negara* (Jakarta: Media Pratama)
- M.A, Supian H dan Indra. 2005. *Manajemen Strategis Dalam Pembangunan* (Pekanbaru: MULTI Grafindo)
- Mahfud MD. 2001. *Dasar & Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Jakarta: RINEKA CIPTA)
- Manan, Bagir. 1994. *Hubungan Antara Pusat Dan Daerah Menurut UUD 1945* (Pustaka Sinar Harapan)
- — —. 2000. *Wewenang Provinsi, Kabupaten Dan Kota, Dalam Rangka Otonomi Daerah* (Bandung: Universitas Padjajaran)
- — —. 2007. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah* (Yogyakarta: FH UII Press)
- Mardiasmo. 2001. 'Dampak Otonomi Daerah Terhadap Sektor Perbankan', *Jurnal Bisnis Dan Akuntansi*, 1.Vol 3
- — —. 2004. *Akuntansi Sektor Publik* (Yogyakarta: Andi Yogyakarta)

- — —. 2018. *Akuntansi Keuangan Daerah* (Yogyakarta: Andi Yogyakarta)
- Marzuki, Laica. 2007. 'Membangun Undang-Undang Yang Ideal', *Jurnal Legislasi Indonesia*, 4 no. 2
- Mas'oeed, M. 1999. *Negara, Kapital, Dan Demokrasi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar)
- MD, Moh. Mahfud. 1993. *Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: UII Press)
- Miriam Budiardjo. 2008. *Dasar-Dasar Ilmu Politik* (Gramedia Pustaka Utama)
- Montesuieu. 2007. *The Spirit of Laws, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Dan Ilmu Politik Diterjemahan Oleh M. Khoiril Anam* (Bandung: Nusamedia)
- Muhammad. 2019. *Pengantar Ilmu Administrasi Negara* (Lhokseunawe: Unimal Press)
- Muhtada, D., & Diniyanto, A. 2018. *Dasar-Dasar Ilmu Negara* (BPFH Unnes)
- Muluk, Khairul. 2009. *Desentralisasi Pemerintah Dan Daerah* (Malang: Bayu Media Publissing)
- Nasional, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan. 2008. *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta)
- Nasution, Adnan Buyung. 2010. *Pikiran Dan Gagasan Adnan Buyung Nasution, Demokrasi Konstitusional* (Jakarta: Kompas)
- Ndraha, Taliziduhu. 2009. *Kybernologi Politik & Kybernologi Administrasi* (Jakarta: Rineka Cipta)
- Nurcholis, Hanif. 2005. *Teori Dan Praktek Pemerintahan Dan Otonomi Daerah* (Jakarta: PT. Grasindo)
- Nurjamah, Asep. 1998. *Sistem Federal Dan Kemungkinan Penetapan Di Indonesia* (Malang: Muhammadiyah University Press)
- Pratiwi, Sulardi & Cekli S. [n.d.]. *Mengukuhkan Negara Kesatuan* (Malang: UMM Press)

- Purnama, Eddy. 2007. *Negara Kedaulatan Rakyat* (Jakarta: Nusamedia)
- Rahman, Sudjaiful. 2004. *Pembangunan Dan Otonomi Daerah, Realisasi Program Gotong Royong* (Jakarta: Pancar Suwuh)
- Ratnawati, Tri. 2009. *Pemekaran Daerah, Politik Lokal Dan Beberapa Isu Terseksi* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar)
- Retnami, Setya. 2001. 'Sistem Pemerintahan Daerah Di Indonesia': 8
- Ridwan HR. 2014. 'Hukum Administrasi Negara, Yogyakarta' (UII Press Indonesia)
- Rondinelli, Dennis A. 2005. *Decentralization, Territorial Power and The State: A Criical Response, Dalam Ni'matulHuda, Otonomi Daerah: Filosofi, Sejarah Perkembangan Dan Problematika* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar)
- Rousseau, J.J. 2007. *Du Contrack Social (Perjanjian Sosial)* (Jakarta: Visimedia)
- Rudy. 2012. *HUKUM PEMERINTAHAN DAERAH PERSPEKTIF KONSTITUSIONALISME INDONESIA* (Bandar Lampung: Indeoth Publishing)
- Ryas Rasyid, et al. 2007. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan* (Jakarta: Pustaka Pelajar)
- Saragih, Moh. Kusnadi dan Bintang R. 2000. *Ilmu Negara* (Jakarta: Gaya Media Pratama)
- Sari. 2018. 'Federal Versus Kesatuan: Sebuah Proses Pencaharian Terhadap Bentuk Negara Dalam Mewujudkan Otonomi Daerah', *Jurnal Ilmu Hukum Dirgantara*: 45-47
- Sarundajang. 2012. *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah* (Jakarta: Sinar Harapan)
- Smith, Brian C. 2012. *Decentralization. The Territorial Dimension of the State.* (Jakarta: Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia)
- Soehino. 2000. *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Liberty)

- Strong, CF. 2004. *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan Tentang Sejarah Dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia, Terjemahan Dari Modern Political Constitution: An Introduction to the Comparative Studi Of Their History and Exsisting Form* (Bandung: Nuansa dan Nusamedia)
- Sugandha, Dann. 1981. *Masalah Otonomi Serta Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah* (Bandung: CV. Sinar Baru)
- Sukardja, Ahmad. 2012. *Hukum Tata Negara Dan Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Sinar Grafika)
- Sumaryadi, I Nyoman. 2010. *Sosiologi Pemerintahan, Dari Perspektif Pelayanan, Pemberdayaan, Interaksi, Dan Sistem Kepemimpinan Pemerintahan Indonesia* (Bogor: Ghalia Indoensia)
- Surbakti, Ramlan. 1992. *Memahami Ilmu Politik* (Jakarta: PT. Gramedia)
- — —. 1999. *Memaknai Ilmu Politik* (Jakarta: PT. Grasindo)
- Surbekti, Ramlan. 2001. *Memahami Ilmu Politik* (Jakarta: PT. Gramedia)
- Syafie, Inu Kencana. 2011. *Manajemen Pemerintahan* (Bandung: Pustaka Reka Cipta)
- Syafrudin, Ateng. 2003. 'Naskah Lepas Masalah-Masalah Hukum Otonomi Daerah (Arti Pengawasan)' (Bandung: Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran): 1
- Syahrani, Riduan. 2008. *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum* (Bandung: PT.Citra Aditya Bakti)
- Taufiqurrahman. 2006. *Bahan Ajar Hukum Tata Negara* (Bengkulu: Universitas Bengkulu)
- Triwulan, Titik. 2010. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia* (Jakarta: prestasi Pustaka)
- Tychoon. 2011. *Sistem Pemerintahan Amerika Serikat Atas Konstitusi*
- Where, KC. 1951. *Parlemen Dan Politik* (Yayasan Pembangunan)

Widjaja, HAW. 2005. *Penyelenggaraan Otonomi Daerah Di Indonesia* (Jakarta: Raja Grafindo Persada)

Widjaja, Haw. 2017. *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonomi* (Depok: Rajawali Pers)

Wirjono, Prodjodikoro. 1983. *Azas-Azas Hukum Tata Negara Di Indonesia* (Jakarta Timur: Dian Rakyat)

Yuliati. 2000. *Akutansi Sektor Publik* (Jakarta: Salemba Empat)

### **Peraturan Perundang-undangan.**

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Republik Indonesia nomor 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286)

Undang-Undang Republik Indonesia nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor. 4438)

Undang-Undang Republik Indonesia nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab keuangan negara (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor. 66)

Undang-Undang Republik Indonesia nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 85)

Undang-undang nomor RI 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5568)

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 42 tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Perwakilan, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan

Perwakilan Rakyat Daerah (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5650)

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2018 tentang Perubahan kedua atas undang-undang 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. (Tambahan lembaran negara Republik Indonesia Nomor 6187)

Undang-Undang Republik Indonesia nomor 13 tahun 2019 tentang Perubahan ketiga atas undang-undang 17 tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Tambahan lembaran negara Republik Indonesia Nomor 6396)

Undang-Undang Republik Indonesia nomor 30 Tahun 2014 tentang Administasi Pemerintahan (Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor. 5601)

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor: 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah (Tambahan lembaran negara Republik Indonesia Nomor 4036)

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor: 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah. (Tambahan lembaran negara Republik Indonesia Nomor 4791)

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor: 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota (Tambahan lembaran negara Republik Indonesia Nomor 4737)

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia nomor: 12 Tahun  
2018 tentang Pedoman Penyusunan Tata Tertib Dewan  
Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota.

# TENTANG PENULIS



**Dr. Jaidun, S.H., M.H** lahir di Kota Bima, Nusa Tenggara Barat (NTB), tanggal 13 Januari 1970. Menyelesaikan Pendidikan Sarjana Hukum (S.H) di Fakultas Hukum Universitas Widya Gama Mahakam, Samarinda Kalimantan Timur lulus Tahun 2003. Menyelesaikan Magister Hukum (M.H) di Universitas Widya Gama Malang lulus tahun 2006. Pada tahun 2019 melanjutkan Pendidikan Program Doktor Ilmu Hukum (Bidang Hukum Tata Negara) di Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 (UNTAG) Surabaya lulus tahun 2022.

Menulis disertasi berjudul: "Fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terhadap pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Sehari-hari sebagai dosen Fakultas Hukum dan mengemban amanah sebagai Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Widya Gama Mahakam, Samarinda. Kalimantan Timur dan juga diberikan amanah sebagai ketua Senat Universitas Widya Gama Mahakam, Samarinda. Kalimantan Timur periode 2023-2027. Selain sebagai akademisi, saat ini menjadi tenaga pakar BAPEMPERDA DPRD Kota Samarinda, Konsultan Hukum Rumah Sakit Jiwa Daerah Atma Husada, Mahakam Kalimantan Timur. Konsultan Hukum PT. Sumber Anugerah Prima dan sebagai narasumber dalam beberapa kegiatan seminar oleh beberapa Universitas, narasumber sosialisasi Peraturan Daerah dan Sosialisasi empat pilar kebangsaan bersama anggota DPRD Kalimantan Timur dan bersama beberapa anggota DPRD Kota Samarinda.

Hukum Pemerintahan Daerah merupakan instrumen penting untuk mengatur tata kelola Pemerintahan Daerah, seiring dengan perkembangan politik ketatanegaraan Indonesia yang terus bergerak menuju perubahan yang lebih baik dan melaksanakan komitmen otonomi daerah sebagai perwujudan amanah reformasi.

Otonomi daerah tidak terpisahkan dengan urusan Pemerintah Pusat yang dilimpahkan kepada daerah. Oleh karena itu daerah membutuhkan hukum sebagai alat untuk mengatur, mengurus dan mengelola Pemerintahan guna mewujudkan tujuan otonomi daerah dan menjamin pelaksanaan urusan Pemerintahan Daerah sesuai ketentuan Peraturan Perundang-undangan agar dapat mencegah penyalahgunaan kekuasaan (abuse of power) yang merusak tatanan hukum dan melahirkan kemerosotan moral.

Problematika otonomi daerah semakin lama semakin luas dan kompleks seiring lahirnya daerah-daerah baru pemekaran, sehingga membutuhkan komitmen yang kuat dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) selaku penyelenggara urusan Pemerintahan Daerah serta komitmen menjalankan masing-masing fungsi, tugas, hak dan wewenang secara professional, jujur, amanah, transparan dan integritas.

Buku yang ada dihadapan pembaca ini, secara garis besar memuat teori demokrasi, teori pemisahan kekuasaan dan teori pembagian kekuasaan, trias politica di Indonesia. teori demokrasi Pancasila dan prinsip-prinsip demokrasi Pancasila, mengenai negara federal, negara kesatuan dan negara kesatuan Republik Indonesia, mengenai Pemerintah dan Pemerintahan. Pemerintah Pusat, kewenangan Pemerintah Pusat, pembagian urusan pemerintahan, Pemerintahan Provinsi dan Pemerintahan Kabupaten/Kota, Penyelenggaraan urusan Pemerintahan, Pembinaan urusan Pemerintahan, hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah. Membahas mengenai Pemerintahan Daerah, Penyelenggaraan Pemerintahan daerah, Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan daerah, kepala daerah, otonomi daerah, Desentralisasi, Dekonsentrasi dan tugas Pembantuan, mengenai pendanaan desentralisasi, dekonsentrasi, tugas pembantuan, pemekaran wilayah dan terakhir mengenai kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.



**Madza Media**

✉ redaksi@madzamedia.co.id

🌐 www.madzamedia.co.id

📱 @madzamedia

ISBN 978-623-130-619-7

