

.....

HUKUM
PEMERINTAHAN DAERAH
DAN PEMERINTAHAN DESA

.....

...../

HUKUM

PEMERINTAHAN DAERAH

DAN PEMERINTAHAN DESA

...../

MINOLLAH, SH.,MH.
SARKAWI, SH.,MH.



Pustaka Bangsa
(Anggota IKAPI)

Judul : Hukum Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa
Penulis : Minollah, SH., MH. dan Sarkawi, SH., MH.
Editor : Nanda Ivan Natsir, SH.,MH.
Layout : AlBadawi
Design Sampul : Usman Ali
Cetak : Tim CV. Pustaka Bangsa

Penerbit:

Pustaka Bangsa (Anggota IKAPI)

Jln. Swakarsa VII Nomor 28 Mataram-NTB

Telp. (0370) 629946 / Mobile Phone; +6281917431789

e-mail: pustakabangsa05@gmail.com

website: www.pustakabangsa.com

Cetakan Pertama: 1 April 2018

Penerbit Pustaka Bangsa: Data Katalog Dalam Terbitan (KDT)
Hukum Pemerintahan Daerah dan Pemerintahan Desa
= Minollah, SH., MH. dan Sarkawi, SH., MH. =
Pustaka Bangsa, 2018
208 + xii hlm. 15 cm x 23 cm
ISBN: 978-602-6822-69-7

Hak cipta dilindungi oleh undang-undang. Dilarang memperbanyak, sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk dan dengan cara apapun, tanpa izin penulis dan penerbit.

KATA PENGANTAR

Mata kuliah Hukum Pemda dan Pemdes adalah termasuk mata kuliah wajib bagi setiap mahasiswa Fakultas Hukum yang saat ini berbobot 2 (dua) SKS. Berbagai buku acuan Hukum Pemda dan Pemdes telah ditunjuk oleh pengajar Hukum Pemda dan Pemdes sebagai referensi dan sebagai bacaan wajib serta sebagai bahan bacaan yang dianjurkan.

Sekian banyak referensi yang membahas Hukum Pemda dan Pemdes, ternyata masih sedikit sekali buku yang mencakup keseluruhan materi yang harus diajarkan dalam satu semester kepada mahasiswa, sehingga acapkali menyulitkan mahasiswa itu sendiri untuk dapat membaca semua bahan kuliah yang terangkum dalam satu buku saja.

Oleh karena itu, Penulis sebagai salah seorang pengajar Hukum Pemda dan Pemdes, mencoba memberikan solusi terhadap kesulitan mahasiswa tersebut dengan menerbitkan sebuah buku yang mencakup semua materi yang wajib diajarkan pada Fakultas Hukum yaitu membahas keseluruhan materi-materi yang terdapat di dalam silabus Hukum Pemda dan Pemdes.

Penulis sangat menyadari bahwa buku ini sarat dengan kekurangan, oleh sebab itu saya sangat mengharapkan kritik dan saran yang bersifat

membangun demi perbaikan untuk kesempurnaan penerbitan buku berikutnya.

Ketidaksempurnaan tersebut bukanlah menjadi penghalang bagi Penulis untuk menerbitkan sebuah buku, sebab menurut hemat Penulis tidak ada kesempurnaan yang hakiki di dunia ini karena kita diciptakan dengan serba kekurangan, bila kita akan menunggu kesempurnaan itu akan tiba, kita tidak akan pernah bisa maju dan tidak bisa menulis.

Melalui pengantar ini Penulis ingin menyampaikan kepada para pembaca, tentang keutamaan ilmu daripada harta. Keutamaan ilmu ini disampaikan oleh Ali Bin Abi Tahlib R.A., seorang Amirul Mukminin dan sahabat Nabi Muhammad S.A.W., yang menjelaskan bahwa: Ilmu itu adalah pusaka para Nabi, sedangkan harta adalah pusaka Qorun, sadad, Fir'aun dan lain-lainnya. Ilmu itu menjagamu, sedangkan harta malah engkau menjaganya. Jika harta engkau berikan akan berkurang, tapi jika ilmu engkau berikan akan bertambah. Pemilik harta disebut bakhil dan buruk, tapi pemilik ilmu disebut dengan nama keagungan dan kemulyaan. Pemilik harta diakhirat akan dihisab, sedangkan pemilik ilmu akan memperoleh syafa'at. Harta akan hancur berantakan karena lama ditimbun zaman, tetapi ilmu tidak akan rusak dan musnah walaupun ditimbun zaman. Harta membuat hati tenang menjadi keras, sedangkan ilmu malah membuat hati bercahaya. Pemilik harta bisa saja mengaku menjadi Tuhan, akibat harta yang dimilikinya, sedangkan yang berilmu justru mengaku sebagai hamba karena ilmunya.

Akhirul kalam, semoga buku ini bermanfaat bagi kita semua, khususnya bagi para pembacanya. *Amiin ya rabbal alamin.*

Mataram, 1 April 2018

Penulis,

ttd.

Minollah, SH., MH., dan

Sarkawi, SH., MH.

DAFTAR ISI

	Hal
HALAMAN SAMPUL-----	i
KATA PENGANTAR -----	v
DAFTAR ISI -----	vii
BAB I. PENGERTIAN PEMERINTAHAN DAERAH ----	1
A. Pengertian Pemerintahan -----	1
B. Pengertian Pemerintahan Daerah-----	3
C. Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah -----	4
D. Otonomi Daerah dan Daerah Otonom ---	12
BAB II. ASAS PENYELENGGARAAN PEMERINTA- HAN DAERAH-----	15
A. Desentralisasi-----	16
B. Dekosentrasi -----	20
C. Tugas pembantuan -----	22
BAB III. SISTEM OTONOMI -----	25
A. Sistem Otonomi Daerah -----	25
B. Perkembangan Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia -----	26

1. UNDANG-UNDANG Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Pembentukan Komite Nasional Daerah.....	26
2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah.....	26
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957	27
4. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965	28
5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974	28
6. UNDANG-UNDANG Nomor 22 tahun 1999	29
C. Sejarah Sistem Otonomi	35
1. Sistem Otonomi Daerah	37
2. Perkembangan kebijakan otonomi daerah di Indonesia	39
BAB IV. SISTEM RUMAH TANGGA DAERAH	47
A. Sistem Rumah Tangga Formal	48
B. Sistem Rumah Tangga Material	49
C. Sistem Rumah Tangga Riil/Nyata	50
BAB V. PRINSIP OTONOMI DAERAH	53
A. Pengertian Prinsip dan Otonomi	53
1. Pengertian Prinsip	53
2. Pengertian Otonomi	54
3. Pengertian, Otonomi Daerah.....	56
4. Prinsip dan Tujuan Otonomi Daerah	58
B. Prinsip Otonomi Luas, Nyata dan Bertanggung jawab.....	61

1. Prinsip Otonomi yang Luas atau Seluas-luasnya-----	61
2. Prinsip Otonomi yang Nyata -----	66
3. Prinsip Otonomi Yang Bertanggung Jawab -----	67
C. Prinsip Otonomi Daerah Menurut UUD 1945 -----	68
BAB VI. DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH ----	75
A. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah -----	75
B. Tugas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah -----	79
C. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah -----	80
D. Hak-hak DPRD dan anggota DPRD-----	83
E. Kewajiban Anggota DPRD dalam mengemban tugas dan wewenangnya----	87
F. Larangan anggota DPRD -----	87
G. Fungsi Pengawasan DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah -----	88
1. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD -----	91
2. Tahapan Pelaksanaan Pengawasan DPRD -----	93
3. Jenis –jenis Pengawasan DPRD -----	95
4. Mekanisme Pengawasan DPRD-----	98
5. Bentuk Efektifitas Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD -----	105
6. Efektifitas Kegiatan Alat Kelengkapan DPRD dalam Melakukan Pengawasan -----	116
BAB VII. PERANGKAT DAERAH -----	123
A. Pengertian Perangkat Daerah -----	123

B.	Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah -----	124
C.	Pemilihan Kepala Daerah -----	126
D.	Pemberhentian kepala daerah-----	127
E.	Susunan Organisasi Negara Tingkat Daerah Kabupaten/Kota -----	131
1.	Susunan Organisasi Negara Tingkat Daerah Kabupaten/Kota --	131
2.	Struktur Organisasi Negara Tingkat Daerah Kabupaten -----	140
BAB VIII.	SUMBER PENDAPATAN DAERAH -----	151
A.	Pengertian Pendapatan Asli Daerah ----	152
B.	Dasar Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah adalah: -----	153
C.	Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. -----	154
1.	Dana Bagi Hasil. -----	155
2.	Dana Alokasi Umum (DAU). -----	155
3.	Dana Alokasi Khusus (DAK). -----	156
D.	Macam-macam Penerimaan Pendapatan Daerah -----	156
E.	Macam-macam Pendapatan Daerah----	157
1.	Pendapatan Asli Daerah-----	157
2.	Dana perimbangan -----	163
3.	Lain-lain -----	163
BAB IX.	PEMERINTAHAN DESA -----	165
A.	Pemerintah Desa -----	169
1.	Pengertian Pemerintahan Desa-----	169
2.	Pemilihan Kepala Desa -----	171
3.	Pengertian Desa -----	175
4.	Kedudukan Desa -----	175
5.	Struktur Pemerintah Desa -----	176

B. Pemerintah Desa -----	178
C. Badan Permusyawaratan Desa (Tugas, fungsi) -----	185
1. Tugas Badan Permusyawaratan Desa -----	186
2. Fungsi Badan Permusyawaratan Desa -----	187
3. Keanggotaan BPD -----	189
4. Fungsi BPD adalah : -----	190
D. Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa -----	190
1. Tujuan -----	191
2. Tugas pokok-----	191
3. Fungsi LKMD-----	191
E. Jenis Peraturan Desa-----	192
F. Rapat Pembahasan Dan Penetapan Peraturan Desa -----	193
G. Keuangan Desa -----	194
H. Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa -----	195
I. Administrasi Desa-----	196
1. Administrasi Umum Desa -----	196
2. Administrasi Penduduk -----	196
3. Administrasi Keuangan Desa-----	197
4. Administrasi Pembangunan Desa--	197
5. Administrasi Badan Permusyawaratan Desa-----	197
6. Administrasi Lainnya -----	197
DAFTAR PUSTAKA-----	201
A. Buku -----	201
B. Internet -----	206
C. Perundang-undangan -----	206

BAB I

PENGERTIAN PEMERINTAHAN DAERAH

A. Pengertian Pemerintahan

Ada dua pengertian tentang pemerintahan, yakni pemerintahan dalam arti luas dan pemerintahan dalam arti sempit.¹ Pemerintahan dalam arti luas adalah terdiri dari tiga kekuasaan menurut “*trias politica dari Montesquiu*” yang terpisah satu sama lain (*separation des pouvoirs*) meliputi kekuasaan : legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Menurut van Vollenhoven, pemerintahan dalam arti luas (*bewindvoering*) atau “*regeren*” meliputi :

1. membuat peraturan (*regeling-wetgeving*)
2. pemerintahan/pelaksana (*bestuur*);
3. peradilan (*Rechtspraak*);
4. Polisi (*politie*).²

Oleh Koentjoro Purbopranoto keempat pemerintahan dalam arti luas dari Van Vollenhoven tersebut dinamakan “*caturpraja*”. Menurut Lemaire dalam bukunya “*Het Recht in Indonesie*”, pemerintahan dalam

¹ E. Utrecht II, op.cit. hlm. 12.

² Koentjoro Purbopranoto. 1975. *Beberapa Catatan tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*. Alumni. Bandung. hlm. 40.

arti luas (*bewindvoering*) itu ada lima fungsi atau kekuasaan (pancapraja) yaitu:

1. penyelenggaraan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*);
2. pemerintahan (*bestuur*);
3. polisi (*politie*);
4. peradilan (*rechtspraak*);
5. membuat peraturan.³

A.M. Donner, dalam bukunya "*Nederlands bestuursrecht*" (1963 : 1), membagi pemerintahan dalam arti luas meliputi: (a) badan-badan pemerintahan pusat yang menentukan haluan Negara (*taakstelling*); (b) instansi-instansi pemerintahan yang melaksanakan keputusan pemerintahan pusat (*verwekenlijking van de taak*).⁴

Kedua, Pemerintahan dalam arti sempit. Menurut Van Vollenhoven, pemerintahan dalam arti sempit adalah hanya badan pelaksana (*executive, bestuur*) saja, tidak termasuk badan peradilan, badan pembuat undang-undang dan badan kepolisian.⁵

Van Poelje, Pemerintahan dalam arti sempit adalah sebagai organ/badan/alat perlengkapan negara yang disertai pemerintahan (*government/bestuur*). Pemerintahan dalam arti luas adalah sebagai fungsi yakni meliputi keseluruhan tindakan, perbuatan dan keputusan oleh alat-alat pemerintahan (*bestuursorganen*) untuk mencapai tujuan pemerintahan (*administration*).⁶

Menurut Utrecht, pemerintahan dalam arti sempit (*executive, bestuur, bestuurszorg*) ialah administrasi negara.⁷ Jadi menurut Utrecht bahwa, penyelenggara administrasi negara adalah pemerintahan dalam arti sempit (eksekutif, pemerintahan, penyelenggara kesejahteraan umum).

³ W.L.G. Lemaire, 1968. *Nederlands Internationaal Privaatrecht*. Hoofdlijnen. A. W. Sijthoff. Leiden. hlm. 103.

⁴ Koentjoro Purbopranoto, op.cit. hlm. 73.

⁵ Ibid. hlm. 41.

⁶ Ibid

⁷ E. Utrecht II. op.cit. hlm. 79.

Menurut Penulis, administrasi negara adalah pemerintahan dalam arti sempit yaitu lembaga pelaksana pemerintahan atau eksekutif (pemerintahan=*bestuur*, penyelenggaraan kesejahteraan umum = *bestuurszorg*, dan kepolisian); tidak termasuk badan peradilan (*yudikatif*) dan badan pembuat undang-undang (*legislatif*). Administrasi negara dalam arti luas mencakup kekuasaan eksekutif, yudikatif dan legislative.

B. Pengertian Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Pusat berdasarkan Ketentuan Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Pusat selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintah Negara Republik Indonesia sebagai mana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Pemerintahan Daerah menurut Ketentuan Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut Asas Otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Mengingat Negara Indonesia terdiri dari pulau-pulau dan memiliki daerah yang sangat luas, Pemerintah Pusat mengadakan alat-alat perlengkapan setempat yang disebarkan ke seluruh wilayah Negara yang terdapat di daerah, ini disebabkan Pemerintah Pusat tidak dapat menangani secara langsung urusan-urusan yang ada di daerah. Namun bukan berarti pemerintah pusat melepaskan tanggung-jawabnya.

Meskipun Pemerintah Daerah terdiri dari Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya termasuk

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tetapi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) tidak dapat mencampuri bidang Eksekutif. Eksekutif merupakan wewenang dan tanggung-jawab dari Kepala Daerah. Dengan demikian, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ada pembagian tugas yang jelas.

Kepala Daerah beserta perangkat daerah lainnya memimpin dalam bidang eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) bergerak dalam Bidang Legislatif.

Desentralisasi menurut Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah didalam Pasal 1 ayat 7 adalah penyerahan wewenang pemerintahan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam system Negara Republik Indonesia.

Pemerintah Daerah adalah kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang sebagai badan eksekutif daerah. Artinya, lembaga eksekutif terdiri dari kepala daerah beserta perangkat daerah otonom yang lain⁸.

C. Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah

Penyelenggaraan pemerintahan di Daerah diatur dalam BAB VI UUD 1945, yaitu dalam Pasal 18 yang menentukan bahwa daerah Indonesia dibagi atas daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk susunan dan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Hal tersebut diungkapkan karena sebagaimana bunyi ketentuan yang sudah jelas dituangkan dalam ayat-ayat dalam Pasal 18 UUD 1945 BAB VI tersebut sebagai berikut:

8 Haw Widjaja, 2001: 9).

1. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten/kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. Gubernur, Bupati dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.
6. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. Susunan dan tata penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan isi Pasal 18 UUD 1945 tersebut di atas, dinyatakan bahwa pemerintah daerah diatur dengan undang-undang. Adapun undang-undang yang dimaksud sejak Indonesia merdeka hingga sekarang telah mengalami beberapa kali perubahan undang-undang yang khususnya mengatur tentang pemerintahan daerah, seperti:

1. UU No. 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah.
2. UU No. 22 Tahun 1948 Tentang Pokok Pemerintahan Daerah.
3. UU No. 44 Tahun 1950 Tentang Pemerintahan Daerah Indonesia Timur.
4. UU No. 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

5. UU No. 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.
6. UU No. 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.
7. UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah.
8. UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Pada awal kemerdekaan Indonesia lahir Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah. Di dalam undang-undang ini, dapat dipetik beberapa hal khususnya mengenai pemerintahan daerah antara lain:

1. Di samping sifat dualistik dalam lingkungan pemerintahan daerah otonom, juga masalah yang mendasar adalah ketidakjelasan tugas, wewenang dan tanggungjawab daerah otonom ini menyebabkan tidak terwujudnya otonomi Indonesia yang berdasarkan kedaulatan rakyat;
2. Kepala Daerah sebagai pejabat pusat di daerah, juga sebagai kepala badan eksekutif daerah/KND dan badan eksekutif daerah mempunyai kedudukan yang sangat dominan untuk mengendalikan pemerintah daerah otonom agar berjalan sesuai dengan kebijaksanaan pusat;
3. Dipersatukannya pimpinan pemerintah otonom dalam diri Kepala Daerah ditambah ketidakjelasan urusan rumah tangga daerah sehingga akan mewujudkan kecendrungan penyelenggaraan pemerintahan sentralistik dan memudahkan unsur-unsur desentralisasi.

Sebagaimana amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi luas tersebut kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat, melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat.

Pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan antara susunan pemerintahan dan antar pemerintahan daerah, potensi dan keanekaragaman daerah. Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada daerah. Sehingga kewenangan pemerintah daerah semakin luas termasuk membuat kebijakan daerah untuk memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk kesejahteraan rakyat.

Dalam buku ini pemerintahan daerah diuraikan berdasarkan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah yang berlaku saat ini, sedangkan undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya hanya sebagai perbandingan saja.

Dewan Perwakilan Rakyat adalah lembaga yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Sedangkan dalam Pasal 18 ayat (3) dinyatakan bahwa pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Selanjutnya dalam ayat (6) dinyatakan bahwa Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa kewajiban DPRD yaitu membina demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan demokrasi ekonomi, memperhatikan dan menyalurkan aspirasi, menerima keluhan dan pengaduan masyarakat serta memfasilitasi tindak lanjut penyelesaiannya. Hal ini dipertegas dengan adanya kewajiban daerah untuk menghormati kedaulatan rakyat dan meningkatkan taraf kesejahteraan rakyat.

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (2) dinyatakan bahwa:

Pemerintah Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut azas otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan pengertian tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah selain sebagai lembaga perwakilan rakyat daerah, juga sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, sehingga dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, DPRD bersama-sama dengan kepala daerah melaksanakan dan menjalankan fungsi pemerintahan daerah dengan tugas dan fungsinya yang berbeda-beda.

Perpaduan tugas dan wewenang pemerintah daerah bersama-sama dengan DPRD merupakan wujud daripada penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh sebab itu, pemerintah daerah dengan DPRD harus dapat berfungsi sesuai tugas pokok masing-masing sehingga terwujud pemerintahan daerah yang baik yang menjalankan urusan pemerintahan 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.

Di era otonomi daerah ini, dengan munculnya isu demokrasi politik, transparansi, dan akuntabilitas, telah terjadi ketegangan politik antara badan legislatif dengan badan eksekutif daerah, yang mengganggu sistem kemitraan dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan di beberapa daerah. Konstelasi politik yang demikian dinamis, yang dipicu dengan norma-norma dari aturan hukum yang berpijak untuk mengedepankan transparansi dan akuntabilitas telah banyak

menimbulkan masalah baru yang tidak dapat diprediksi sebelumnya.

Dalam Negara demokrasi, keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau lembaga legislatif adalah merupakan suatu keharusan.⁹ Karena lembaga legislatif merupakan perwakilan rakyat yang melaksanakan fungsi membuat Undang-undang ataupun Peraturan Daerah yang akan diberlakukan bagi rakyat. Pembuatan undang-undang tersebut merupakan salah satu fungsi DPRD disamping fungsi anggaran dan pengawasan yang diberikan oleh undang-undang sebagai bentuk implementasi pembagian kekuasaan antara legislatif, eksekutif dan yudikatif untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Selain penerapan prinsip trias politika di atas, untuk mempercepat perwujudan Negara kesejahteraan (*welfarestate*), pemerintah juga menerapkan prinsip otonomi daerah dengan tujuan agar pemerintahan di daerah dapat meningkatkan pelayanan, pemberdayaan, dan peranserta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah masing-masing, dengan mempertimbangkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa:¹⁰

"Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

9 Sadu Wasistono & Ondo Riyani, *Etika Hubungan Legislatif Eksekutif dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Fokusmedia, Bandung, Cet.ke-2, 2003, hlm. 93.

10 Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 125 Tahun 2004.

Tahun 1945.” “Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”.

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 di atas, penyelenggaraan otonomi daerah sangat menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Disamping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah secara profesional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, keuangan pusat dan daerah.

Oleh karena itu konsekuensi otonomi daerah saat ini berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah diserahkannya urusan-urusan pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan asas pembantuan (*Medebewind*). Hal ini berarti bahwa segala urusan pemerintahan di daerah menjadi wewenang dan tanggungjawab pemerintah daerah sepenuhnya, baik yang menyangkut penentu kebijakan, perencanaan, pelaksanaan maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaannya di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Demikian pula terhadap perangkat-perangkat pemerintahan daerah itu sendiri, yaitu dinas-dinas daerah dan perangkat daerah lainnya.

Pemerintahan daerah merupakan subsistem dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, maka untuk mengupayakan terwujudnya keserasian penyelenggaraannya diperlukan pembinaan dan pengawasan dalam rangka menjaga tetap utuhnya wilayah dan tegaknya negara kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu maka pengawasan terhadap segala kegiatan pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahannya merupakan suatu akibat mutlak dari adanya negara kesatuan.

Peran DPRD sebagai badan legislatif daerah, tidak bisa dilepaskan dengan peranan badan eksekutif daerah dalam sistem pemerintahan daerah. Karena kedua lembaga itulah yang berperan menetapkan kebijakan politik dan pemerintahan di daerah.

Peran anggota DPRD dan keberadaannya secara konsisten berpijak kepada UUD 1945 yang telah diamandemen, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan setiap provinsi dibagi atas kabupaten dan kota dan masing-masing mengatur sendiri urusan pemerintahannya, dan ayat (2) pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan serta, ayat (3) pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki DPRD yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Seiring dengan penyelenggaraan otonomi daerah, harus terjalin keserasian hubungan antara semua elemen masyarakat dengan Pemerintah Daerah dan DPRD, artinya DPRD dan Pemerintah Daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan dan pembangunan daerah. Hubungan antara Pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan.¹¹

¹¹ Makna kedudukan yang setara di antara lembaga pemerintahan daerah merupakan kedudukan yang sama dan sejajar, tidak saling membawahi. Sedangkan hubungan kemitraan bermaksud bahwa antara

D. Otonomi Daerah dan Daerah Otonom

Otonomi mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Dalam konteks Negara kesatuan yaitu Negara kesatuan desentralisasi, otonomi bukan asas desentralisasi otonomi daerah ialah wujud dari desentralisasi yang menyangkut hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut inisiatif/ prakarsa sendiri dengan memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam wadah Negara kesatuan dengan desentralisasi. Isi otonomi daerah ialah urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah yang kemudian menjadi kewenangan pemerintahan daerah.¹²

P.J. Oud merumuskan :

“Atonomie is dan het recht van de lagere huishouding om eigen zaken behoudens hoger toezicht, zelfstendig te regelen en te besturen”.

Maksudnya, otonomi ialah hak dari suatu lingkungan rumah tangga pemerintahan tingkatan lebih rendah untuk secara mandiri (bebas) mengatur dan mengurus urusan-urusan mereka,¹³

Otonomi daerah adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid en zelfstandigheid*) untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Kebebasan dan kemandirian dalam hal ini mengandung arti “atas nama dan tanggung-jawab sendiri” (*op eigen naam en verantwoordelijkheid*).¹⁴

Pemerintah Daerah dan DPRD merupakan mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing, sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung dan bukan merupakan lawan ataupun pesaing/rivalitas.

¹² Astim Riyanto, Negara Kesatuan Asas, dan Aktualisasinya, yapemdo, Bandung, 2006, h.98.

¹³Ibid.

¹⁴ MC.Burkens, et.al., *Beginnselen van de Democratische Rechtsstaat*, Kluwer, Deventer, 1997, h.263

Pasal 1 angka 5 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan :

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Tujuan pemberian otonomi luas kepada daerah adalah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dengan melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan masyarakat, peningkatan daya saing, efisiensi dan efektifitas, demokratisasi dan pemerataan.

Sedangkan yang dimaksud daerah otonomi atau disebut daerah adalah bentuk dari otonomi daerah, Daerah otonom menurut Pasal 1 angka 6 undang-undang No. 32 tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah :

Daerah otonom selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Agar daerah otonom dapat terselenggara dengan baik maka diperlukan berbagai sumber daya yaitu:

1. sumber daya alam, seperti luas wilayah yang memadai untuk mendukung berbagai kegiatan perekonomian dan kegiatan lain yang dapat menunjang pertumbuhan dan masyarakat;
2. sumberdaya manusia baik jumlah maupun mutu yang mampu berpartisipasi menyelenggarakan pemerintahan;

sumber keuangan untuk menunjang pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan.¹⁵

15 Astim Riyanto, op.cit, h.100

Bab II

ASAS PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

Dalam perkembangannya, urusan pemerintah menjadi semakin kompelek dan rumit, seiring jumlah penduduk bertambah banyak dan heterogen. Maka beberapa negara-negara di dunia ini dalam rangka pelaksanaan pemerintah di daerahnya dilakukan dengan asas dekonsentrasi dan desentralisasi. Demikian pula dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia, urusan pemerintahan di daerah berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Pelaksanaan urusan pemerintah di daerah dengan berdasarkan asas-asas tersebut sebenarnya bukan hanya karena makin kompleksnya urusan pemerintahan, jumlah penduduk yang bertambah dan heterogen semata, tetapi hakekat yang ingin dicapai adalah segera mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta meningkatkan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan khususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam pelaksanaan asas dekosentrasi melahirkan pembagian wilayah Negara di dalam wilayah-wilayah administratif beserta pemerintahan wilayahnya. Sedangkan pelaksanaan asas desentralisasi melahirkan atau dibentuknya daerah-daerah otonomi.

A. Desentralisasi

Van Der pot mengartikan desentralisasi sebagai:

*“...datregeling en bestuurnietuitsluitend van uit het centrum wordengevoerd, maar Plaatsvinden door het rijk en door eenveelheid van andereautonome lichamen, daarbij dient te worden onderscheid tussen territoriale en functionale decentralisatie, de eerste tot uitdrukking komend in het bestaan van gebieds, de tweede in dat van doel-corporation”.*¹⁶

Desentralisasi teritorial menjelma dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah (*gebiedscorporaties*), sedang desentralisasi fungsional menjelma dalam bentuk badan-badan hukum yang didasarkan pada tujuan-tujuan tertentu (*doelcorporaties*).

Di bagian lain Van Der Pot menyatakan

*“Vooral ten aanzien van provincie en gemeentewordt vanoudsonderscheidt tussen twee vormen van decentralisatie, autonomie en medebewind (ookwel als zelf bestuur aangeduid). Het waterschap kent vooral de autonomie, terwyl bij de bedrijfs organisaties voor van medebewind sprake is.”*¹⁷

Desentralisasi teritorial berbentuk otonomi dan tugas pembantuan. Otonomi mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan (rumah tangganya) sendiri. Sedangkan tugas pembantuan adalah tugas untuk membantu-apabila diperlukan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang

¹⁶ C.W. Van Der Pot (et al), Handboek van Nederland se Staatsrecht, 11 druk, W.E.J. Tjeenk Willink-Zwolle, 1983,

¹⁷ Ibid

lebih tinggi (undang-undang dan peraturan pemerintah)¹⁸.

Hakekat desentralisasi :

Decentralization and local autonomy may be better understood against the opposite tendency of centralization. Excessive centralization or centralism is by definition bad for any organism and organization. Decentralization is also a natural tendency that may occur with centralism, simultaneously or alternately... under a centralist regime, of course, there is hardly, if any local autonomy, central control stifles any initiative, discretion or self reliance that to begin with their identity having been suppressed by the dominance or primacy of the central government¹⁹.

The decentralization interprets as a bargaining process between central and sub-national government and in their report. The World Bank describes that one of primary objectives of decentralization is to maintain political stability in the face of pressure for localization. Then it is acknowledged that when a country finds itself deeply divided, especially along geographic or ethnic lines, decentralization provides an institutional mechanism for bringing opposition groups into a formal, rule-bound bargaining process²⁰

Desentralisasi dalam hal ini bukan sekedar pemencaran wewenang (*spreading van bevoegdheid*), tetapi juga mengandung pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus pemerintahan Negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintah tingkat lebih rendah. Karena desentralisasi berkaitan dengan status mandiri atau Otonomi, maka setiap mempersoalkan desentralisasi berarti juga mempersoalkan Otonomi.

18A.D. Belifante, *Beginselen van NederlandsStaatsrecht*, 9 druk, Samson, Alhenaan den Rijn, 1083, h.139

19 Romeo B, *Ocampo in perfecto L*, Padilla, 1992

20 The World Bank Report 1999-2000, *Decentralization Rethinking Government*

Desentralisasi atau Otonomi mengandung berbagai segi positif dalam penyelenggaraan pemerintah, baik dari sudut politik, ekonomi, sosial budaya, bahkan pertahanan keamanan. Apabila dilihat dari pelaksanaan fungsi pemerintahan, desentralisasi atau otonomi menunjukkan bahwa:

1. Satuan-satuan desentralisasi (Otonom) lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat.
2. Satuan-satuan desentralisasi (Otonom) dapat melaksanakan tugas lebih efektif dan efisien.
3. Satuan-satuan desentralisasi (Otonom) lebih inovatif.
4. Satuan-satuan desentralisasi (Otonom) mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.²¹

Menurut Pasal 1 Angka 7 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 1 Angka 6 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan Pasal ini, Indonesia menganut desentralisasi teritorial dalam penyelenggaraan pemerintah yang berarti ada dua bentuk kewenangan yaitu kewenangan untuk mengatur dan kewenangan mengurus.

Pentingnya Pelaksanaan asas desentralisasi menurut The Liang Gie berikut:

²¹Yuswanto, Politik Hukum Otonomi Daerah, Daerah, Materi Kuliah Hukum Otonomi Daerah Program Pascasarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Univ. Lampung

1. Dari segi politik, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada suatu pihak yang pada satu pihak akhirnya dapat menimbulkan tirani;
2. Dari segi demokrasi, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam menggunakan hak-hak demokrasi;
3. Dari segi teknis organisatoris, desentralisasi adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien;
4. Dari segi kultural merupakan pula sebab diselenggarakannya desentralisasi. Khususnya pada suatu daerah seperti corak geografis, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan, atau latar belakang sejarah, mengharuskan diadakannya penguasa setempat guna memperhatikan semua itu;
5. Dari segi kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah dianggap sebagai suatu instansi yang dapat membantu pembangunan itu.²²

Disamping itu ada beberapa keuntungan dengan dianutnya desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, yakni:²³

1. Mengurangi bertumpuk-tumpuknya pekerjaan di pusat pemerintah;
2. Dalam menghadapi masalah-masalah yang sangat mendesak yang membutuhkan tindakan cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi dari pemerintah pusat.
3. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti buruk, karena setiap keputusan, pelaksanaannya dapat segera diambil.
4. Dalam sistem desentralisasi dapat dibuat pembedaan-pembedaan (diferensiasi) dan peng-

²² The liangGie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik*, Jilid III, GunungAgung, Jakarta, 1968, h. 135-41

²³ Lihat Josef RiwuKaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1982, h. 12-13

- khusus-penghusus yang berguna bagi kepentingan tertentu.
5. Dalam desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyelesaikan diri pada kebutuhan-kebutuhan dan keadaan-keadaan daerah.
 6. Dengan adanya desentralisasi teritorial, maka Daerah Otonomi dapat dibuat sebagai laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemeritahan dan dapat juga bermanfaat bagi seluruh negara. Hal-hal yang ternyata baik, dapat diterapkan di seluruh negara, sedangkan hal-hal yang kurang baik dapat dibatasi, bahkan ditiadakan pada suatu daerah tertentu.
 7. Mengurangi kemungkinan campur tangan dari pemeritah pusat.
 8. Lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya lebih langsung.

Selain terdapat keuntungan, desentralisasi ada kelemahannya, yaitu karena besarnya organ-organ pemeritahan, maka struktur pemeritahan bertambah kompleks, hal mana mempersulit koordinasi.

1. Keseimbangan dan keserasian serta bermacam-macam kepentingan. Daerah dapat lebih mudah terganggu.
2. Khusus mengenai dekonsentrasi teritorial dapat mendorong timbulnya apa yang disebut daerahisme dan propinsialisme.
3. Keputusan yang diambil memerlukan yang lama karena membutuhkan perundingan-perundingan yang lama.
4. Dalam penyelenggaraan desentralisasi, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman dan kesederhanaan.²⁴

B. Dekosentrasi

Pendelegasian wewenang pada dekosentrasi hanya bersifat menjalankan atau melaksanakan peraturan-

²⁴ Ibid

peraturan dan keputusan-keputusan yang lainya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan atau membuat keputusan bentuk lainya untuk kemudian dilaksanakannya sendiri pula. Pendelegasian dalam dekosentrasi berlangsung antara petugas perorngan pusat di pemerintah pusat kepada petugas perorngan pusat di pemerintahan Daerah.

Sedangkan menurut Laica Marzuki, dekosentrasi merupakan *ambtelijka decentralisastie* atau *delegatie van bevoegdheid*, yakni pelimpahan kewenangan dari alat pelengkap negara di pusat kepada instansi bawahan, guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyalenggaraan pemerintah. Pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangan karena instansi bahwa melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat.

Suatu "*delegatie van bevoegdheid*" bersifat instruktif. Pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*) dalam *staatskundige decentralisate* berkibat beralihnya kewenangan pemerintah pusat secara tetap kepada pemerintah Daerah. Sementara, Maddick²⁵ memaparkan bahwa dekosentrasi merupakan "*delegation of authority adequate for the discharge of specified fuction to staff a central depertment who are situated outside the headquarters*". Secara singkat, dekosentrasi menciptakan *local state government* atau *field administration*.

Menurut kartasapoetra²⁶, dekosentrasi ialah pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau juga kepala instansi vartical tingkat atas kepada pejabat-pejabat g jabatan yang merupakan tugas jabatan yang diserahkan kepada pemerintah Daerah Otonom Tingkat Provinsi, kabupaten dan kotamadya, serta kepada Badan perusahaan Negara sebagai "*public cooperation*".

25 Sodjuangon Situmorang, Model Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/Kota. Disertasai, PPS FISIP UI, Jakarta, 2002, h,20

26Kartasapoetra, RG. Sistematika Hukum Tata Negara, Jakarta, Bina Aksara, 1987,h.87& 98.

Bulthuis²⁷ mengartikan dekosentrasi sebagai (1) kewenangan untuk mengambil keputusan yang diserahkan kepada dari pejabat administrasi/pemerintah yang satu kepada yang lain ; (2) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu mempunyai lingkungan pekerjaan yang lebih luas daripada pejabat yang kepada siapa kewenangan itu diserahkan; (3) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu (betul) dapat memberikan perintah kepada pejabat yang disertai kewenangan mengenai pengambilan/pembuatan keputusan itu dan isi dari yang akan diambil/dibuat itu; (4) pejabat yang menyerahkan kewenangan itu (betul) dapat mengganti keputusan yang pernah diambil/dibuat oleh pejabat yang disertai kewenangan itu dengan keputusan sendiri, dan pejabat yang menyerahkan kewenangan itu (betul) dapat mengganti pejabat yang disertai kewenangan dengan yang lain menurut pilihan sendiri dengan bebas.

Menurut Pasal 1 Angka 8 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dekosentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

Berdasarkan ketentuan Pasal tersebut desentralisasi di Indonesia adalah pelimpahan kewenangan secara fungsional dari pejabat atasan atau dari pemerintah pusat kepada pejabat daerah. Pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangannya karena instansi bahwa melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat. Dapat dikatakan desentralisasi disini merupakan suatu *delegatie van bevoegdheid* bersifat instruktif.

C. Tugas pembantuan

Tugas pembantuan yaitu pemberian kemungkinan kepada pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang tingkatnya lebih atas untuk minta bantuan kepada pemerintah daerah atau daerah yang tingkatnya lebih rendah di dalam menyelenggarakan tugas-tugas atau

²⁷Anteng Sjafruddin, Pasang Surut Otonomi Daerah, Bandung, Binacipta, 1985, h.4

kepentingan-kepentingan yang termasuk dalam urusan rumah tangga daerah yang dimintai bantuan tersebut²⁸. Artinya untuk urusan pusat yang memerlukan pelaksanaan di daerah dapat diserahkan pelaksanaannya kepada satuan pemeritahan otonomi melauai tugas pembantuan²⁹.

Amrah Muslimin mengartikan *medebewind* sebagai kewenangan pemerintah Daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemeritah Daerah yang lebih tinggi tingkatnya. Kewenangan ini mengenai tugas melaksanakan sendiri (*zelfffuitvoering*) atas biaya dan tanggung jawab terakhir dari pemerintah tingkat atasan yang bersangkutan³⁰. Dapat pula dikatakan bahwa pada otonomi itu tugas dan kewenangan pemerintah daerah didasarkan pada undang-undang Dasar dan undang-undang pemerintah daerah, sedangkan pada *medebewind* tugas dan kewenangan organ pemeritahan daerah itu didasarkan pada undang-undang lain, yakni undang-undang khusus³¹.

Dalam ketentuan Pasal1 Angka 9 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemeritahan Daerah disebutkan bahwa: tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada Daerah dan/atau Desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada Desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Dalam tugas pembantuan disini lebih bersifat pendelegasian kewenangan, daerah hanya mempunyai kewenangan untuk mengurus saja.

28 Ridwan, Hukum Administrasi di daerah, FH. UII. Press, Yogyakarta, 2009, h.24

29 Bagirmanan, Menyongsong Fajar Otonomi Daerah, Pusan Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, h.25

30 Amrah Muslimin, Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah, Alumni, Bandung, 1978, h.5.

31 Willem Konijnenbelt, RechtsregelsVoor Locale Bestuur, dalam Locale Bestuur in Nederland, h.59.

BAB III

SISTEM OTONOMI

A. Sistem Otonomi Daerah

Sistem otonomi daerah terdiri dari sistem otonomi materiil dan sistem otonomi formal. Oleh Sujamto (1990) kedua istilah ini lazim juga disebut pengertian rumah tangga materiil (*materiele huishoudingsbegrip*) dan pengertian rumah tangga formil (*formeele huishoudingsbegrip*).³²

Koesoema hatmadja (1978) menyatakan ada tiga ajaran rumah tangga yang terkenal yaitu:

5. Ajaran Rumah Tangga Materiil (*materiele huishoudingsleer*) atau Pengertian Rumah Tangga Materiil (*materiele huishoudingsbegrip*), bahwa dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ada pembagian tugas yang jelas, dimana tugas-tugas tersebut diperinci dengan jelas dan tegas dalam Undang-Undang tentang pembentukan suatu daerah.
6. Ajaran Rumah Tangga Formil (*formil huishoudingsleer*) atau Pengertian Rumah Tangga Formil (*formeele huishoudings-begrip*). Disini tidak terdapat perbedaan sifat antara tugas-tugas yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan oleh pemerintah daerah.

³² http://id.wikipedia.org/wiki/Otonomi_daerah_di_Indonesia

Pembagian tugas didasarkan atas pertimbangan rasional dan praktis.

7. Ajaran Rumah Tangga Riil (*riële huishoudingsleer*) atau Pengertian Rumah Tangga Riil (*riële huishoudingsbegrip*)

B. Perkembangan Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia

1. UNDANG-UNDANG Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Pembentukan Komite Nasional Daerah.

Peraturan perundangan yang pertama yang mengatur otonomi daerah di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945. Undang-Undang ini dibuat dalam keadaan darurat, sehingga hanya mengatur hal-hal yang bersifat darurat saja. Batang tubuhnya terdiri dari 6 (enam) pasal dan tidak memiliki penjelasan. Penjelasan kemudian dibuat oleh Menteri Dalam Negeri dan tentang penyerahan urusan daerah tidak ada penjabaran secara eksplisit.

Dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 ini ditetapkan tiga jenis daerah otonom, yaitu: (1) Jenis daerah keresidenan; (2) Jenis daerah kabupaten; (3) Jenis daerah kota berotonomi. Pada tataran implementasinya, wilayah Negara dibagi kedalam delapan propinsi berdasarkan penetapan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 19 Agustus 1945. Propinsi-propinsi ini diarahkan untuk berbentuk administrative belaka, tanpa status daerah otonomi.

2. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah ini, dinyatakan bahwa daerah Negara Republik Indonesia tersusun dalam tiga tingkat:

- a. Tingkat Propinsi
- b. Tingkat Kabupaten/ Kota Besar

c. Tingkat Desa/ Kota Kecil, negeri, marga dan sebagainya

Tingkat-tingkat tersebut di atas, berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. (Soejito;1976)

Dari uraian di atas terlihat bahwa undang-undang ini menganut sistem atau ajaran materiil. Sebagai mana dikatakan Nugroho (2001) bahwa peraturan ini menganut otonomi material, yakni dengan mengatur bahwa pemerintah pusat menentukan kewajiban apa saja yang diserahkan kepada daerah. Pada dasarnya undang-undang ini menganut dua sistem rumah tangga yaitu formil dan materiil. Hanya saja karena sifat-sifat sistem materiil lebih menonjol maka banyak yang beranggapan bahwa undang-undang tersebut menganut sistem Materiil.

3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957

Ketentuan yang mencirikan tentang dianutnya sistem otonomi terdapat pada Pasal 31 ayat 1, 2 dan 3 sebagai berikut:

- a. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengatur dan mengurus segala urusan rumah tangga daerahnya kecuali urusan yang oleh Undang-undang diserahkan kepada peguasa lain.
- b. Dengan tidak mengurangi ketentuan termaksud dalam ayat 1 di atas dalam peraturan pembentukan ditetapkan urusan-urusan tertentu yang diatur dan diurus oleh dewan perwakilan Rakyat Daerah sejak saat pembentukannya.
- c. Dengan peraturan pemerintah tiap-tiap waktu dengan memperhatikan kesanggupan dan kemampuan dari masing-masing daerah, atas usul dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang bersangkutan dan sepanjang mengenai daerah tingkat II dan III setelah minta pertimbangan dari dewan pemerintah daerah dari daerah setingkat di atasnya, urusan-urusan tersebut dalam ayat 2 ditambah dengan urusan lain.

Penyempurnaan pertama terhadap undang-undang ini dilakukan berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 6

Tahun 1959, pemberlakuan PP dilatarbelakangi oleh kembalinya RI kedalam sistem Negara kesatuan dengan diberlakukannya kembali UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 menggantikan UUD Sementara tahun 1950. Dalam peraturan ini daerah tetap dibagi dalam tiga tingkatan, namun dengan perbedaan bahwa Kepala Daerah I dan II tidak bertanggung jawab kepada DPRD I dan II sehingga dualisme kepemimpinan di daerah dihapuskan. Kepala Daerah berfungsi sebagai alat pusat di Daerah dan Kepala Daerah diberi kedudukan sebagai Pegawai Negara.

4. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965

UU ini hampir seluruhnya melanjutkan ketentuan yang ada dalam UNDANG-UNDANG Nomor 1 tahun 1957 dan Penetapan Presiden Nomor 6 tahun 1959 serta Nomor 5 tahun 1960. Dikatakan oleh Sujanto (1990) Seperti halnya UNDANG-UNDANG Nomor 1 Tahun 1957 UNDANG-UNDANG ini juga menyatakan diri menganut Sistem Otonomi Riil. Bahkan dalam penjelasan umumnya banyak sekali mengoper bagian dari penjelasan umum UNDANG-UNDANG Nomor 1 Tahun 1957. Dalam pelaksanaannya meski konsepsinya menyatakan penyerahan otonomi daerah secara riil dan seluas-luasnya, namun kenyataannya otonomi daerah secara keseluruhan masih berupa penyerahan oleh pusat.

5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974

Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Dalam Undang-undang ini juga menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip ini dianut untuk mengganti sistem otonomi riil dan seluas-luasnya yang dianut oleh Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965. Adapun ketentuan yang mengatur mengenai pembatasan terhadap luasnya

urusan rumah tangga daerah dapat dilihat dalam beberapa pasal berikut :

- a. Pasal 5 yang merupakan ketentuan yang belum pernah ada pada semua undang-undang terdahulu yaitu yang mengatur tentang penghapusan suatu daerah.
- b. Pasal 7 yang berbunyi daerah berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku;
- c. Pasal 8 ayat 1 berbunyi “Penambahan penyerahan urusan pemerintahan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”
- d. Pasal 9 yang berbunyi “sesuatu urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah dapat ditarik kembali dengan pengaturan perundang-undangan yang setingkat.
- e. Pasal 39 yang mengatur pembatasan-pembatasan terhadap ruang lingkup materi yang dapat diatur oleh Peraturan Daerah.

Dari ketentuan-ketentuan diatas maka terlihat sesungguhnya undang-undang adalah menganut sistem atau ajaran rumah tangga material. dalam undang-undang ini tidak ditemukan ketentuan yang mengatakan tentang gugurnya suatu Peraturan Daerah apabila materinya telah diatur dalam Peraturan perundang-undangan atau dalam peraturan daerah yang lebih tinggi yang merupakan ciri dari sistem rumah tangga formil.

6. UNDANG-UNDANG Nomor 22 tahun 1999

Dalam UNDANG-UNDANG Nomor 22 tahun 1999 sebutan daerah tingkat I dan II sebagaimana UNDANG-UNDANG Nomor 5 tahun 1974 dihilangkan menjadi hanya daerah propinsi dan daerah kabupaten/ kota. Hierarki antara propinsi dan Kabupaten/ kota ditiadakan. Otonomi yang luas diberikan kepada daerah kabupaten dan daerah kota. Sedangkan propinsi.

Adapun ketentuan yang mengatur mengenai pembatasan terhadap luasnya urusan rumah tangga daerah dapat dilihat dalam beberapa pasal berikut :

- a. Dalam Pasal 7 dinyatakan bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain.
- b. Dalam Pasal 9 dinyatakan Kewenangan propinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota serta kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh kabupaten dan kota. Selain itu kewenangan propinsi sebagai daerah administrative mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat.
- c. Dalam Pasal 10 ayat 1 daerah berwenang mengelola sumberdaya nasional yang tersedia diwilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan perundang-undangan.
- d. Dalam Pasal 11 dinyatakan bahwa kewenangan daerah kabupaten dan kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9.

Dari uraian diatas terlihat sistem atau ajaran rumah tangga yang digunakan atau dianutnya adalah perpaduan antara ajaran rumah tangga material dan ajaran rumah tangga formil. Dikatakan menganut ajaran materil karena dalam Pasal 7, Pasal 9 dan Pasal 11 dinyatakan secara jelas apa-apa saja yang menjadi urusan rumah tangga yang merupakan ciri daripada sistem atau ajaran rumah tangga material. Sedangkan dikatakan menganut pula ajaran formil antara lain terlihat pada Pasal 10, Pasal 70 dan Pasal 81 didalamnya dinyatakan bahwa daerah kabupaten dan kota memiliki kewenangan untuk mengelola sumberdaya nasional yang tersedia di wilayahnya.

Dengan melihat pelaksanaan kebijakan otonomi diatas, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan kebijakan otonomi daerah di Indonesia tidak pernah mencapai tujuan yang diharapkan dikarenakan tidak adanya

konsistensi pelaksanaan terhadap tiap-tiap UNDANG-UNDANG tantang Otonomi daerah yang pernah diberlakukan di Indonesia. Tiap UNDANG-UNDANG tersebut tidak pernah dilaksanakan sampai tuntas karena besar kepentingan politik dari masing-masing pihak yang dominan pada masa diberlakukannya UNDANG-UNDANG tersebut. Sebagaimana dikemukakan oleh Elfian Effendi (2001) yang mengatakan adanya delapan indikasi ancaman keberhasilan otonomi daerah yaitu sebagai berikut :

- a. Konflik elit politik yang tidak kunjung selesai;
- b. Meruncingnya persetujuan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah;
- c. Amandemen UNDANG-UNDANG Nomor 22/1999 dan UNDANG-UNDANG Nomor 25/1999 hanya akan memperlambat proses otonomi daerah;
- d. Defisit APBN dan desentralisasi fiskal;
- e. Utang luar negeri telah mengganggu kedaulatan bangsa;
- f. Rusaknya dunia perbankan dan mati surinya sector riil;
- g. Terbatasnya investasi asing dan domestik karena ketidaknyamanan berinvestasi;
- h. Keterbatasan cadangan sumber daya alam yang diandalkan sebagai dana bagi hasil.

Berhasil tidaknya implementasi otonomi daerah sangat tergantung pada semangat para penyelenggara pemerintahan daerah serta dukungan masyarakat. Berkaitan hal tersebut dituntut kesadaran semua pihak untuk menyatukan langkah dan bersikap saling percaya, sebab pembangunan memerlukan kepercayaan yang tinggi (high trust).³³

Dalam bidang ilmiah dibedakan antara pemerintah dan pemerintahan. Pemerintah adalah organ atau alat Negara yang menjalankan tugas (fungsi). Pengertian pemerintahan sebagai organ atau alat dapat dibedakan dalam arti : pemerintah dalam arti sempit dan pemerintah dalam arti luas.

33 http://id.wikipedia.org/wiki/Otonomi_daerah_di_Indonesia.

1. Pemerintah dalam arti sempit dimaksudkan adalah khusus kekuasaan eksekutif (*BestUndang-Undang*). Sebagai contoh:
 - a. Menurut Undang-Undang Dasar 1945, adalah presiden yang dibantu oleh seorang wakil presiden dan menteri-menteri.
 - b. Menurut Undang-Undang Dasar Sementara 1950 adalah presiden, wakil presiden bersama-sama dengan menteri-menteri.
 - c. Menurut konstitusi RIS 1945 adalah presiden dan menteri-menteri bersama-sama.³⁴
2. Pemerintah dalam arti luas adalah semua badan atau organ yang menyelenggarakan semua kekuasaan di dalam negara baik kekuasaan eksekutif maupun legislatif dan yudikatif. Jadi semua pemegang kekuasaan di dalam negara (legislatif, eksekutif dan yudikatif seperti dalam teori Trias Politica, montesqueiu) adalah termasuk pemerintah dalam arti luas.

Menurut Doer :

Bahwa cukupan pemerintah dalam arti luas meliputi badan-badan yang menentukan haluan negara dan berkedudukan di pusat, kemudian terdapat juga instansi-instansi yang melaksanakan keputusan badan-badan tersebut.

Sedangkan menurut van vollenhoven mengemukakan, bahwa dalam arti luas tugas pemerintah itu terbagi dalam empat fungsi yaitu pembentuk undang-undang (*regelgeving*), pelaksana/pemerintah (*bestuur*), polisi dan keadilan (*rechtsspraak*).³⁵

Pengertian urusan pemerintahan, menurut philipus M. Hadjon urusan pemerintahan dirumuskan sebagai berikut: $B = KN - (rg + rh)$, B adalah *bestuur* atau urusan pemerintahan sama dengan semua kegiatan negara (KN)

³⁴ C.S T.Kansil, Christine, J.Hanny Posumah, Said Aneke Rukiah, Hukum Administrasi Daerah, Jalan Permata Aksara, Jakarta,2009,h.1.

³⁵ Ibid.

dikurangi *regelgeving*; *rg* atau pembuatan undang-undang dan *rechtsspraak*; *rh* atau peradilan.³⁶ rumus tersebut sekedar member gambaran fungsi dasar kegiatan eksekutif, tidak mencerminkan semua semua aktifitas yang sebenarnya dilakukan dalam perkembangannya oleh eksekutif.

Dalam perkembangan eksekutif juga melakukan aktifitas *regelgeving*, penegakan hukum dan peradilan. Aktivitas *regelgeving* dapat dilihat pada pembuatan undang-undang bersama legislatif, dan pembuatan peraturan pelaksanaannya. Aktifitas penegakan hukum nampak dalam bidang pelaksanaan paksaan pemerintahan (*bestuursdwang*) dan penerapan sanksi-sanksi bagi pelanggar norma hukum pemerintahan, seperti pencabutan hukum yang menguntungkan (*begunstigende beschikking*), pengenaan denda administratif (*administratieve boete*) dan uang paksa (*dwangsom*), yang dapat dilaksanakan tanpa perantara hakim. Sedangkan untuk aktifitas peradilan dalam hal ini dapat dilihat pada proses peradilan yang dilaksanakan dalam lingkungan administrasi oleh organ pemerintah.

Menurut Bagir Manan, bahwa sejalan dengan perkembangan fungsi negara dan pemerintahan, hal-hal yang menjadi urusan pemerintahan bukanlah sesuatu yang dapat dikenali secara *enumeratif*. Segala gejala kehidupan ber-masyarakat, berbangsa dan bernegara terutama yang berkaitan dengan pelayanan urusan dan kepentingan umum, baik bidang politik, ekonomi, social maupun budaya dapat masuk menjadi urusan pemerintahan.³⁷

Apabila dikaitkan dengan konsep Negara Hukum Modern atau *welfare state*,³⁸ bahwa tugas pemerintah

36 Philipus M. Hadjon, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gadjah Mada University press Yogyakarta, 1993, h.4.

37 Bagir Manan, Wewenang Provinsi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah, Mekanisme Pada Seminar Nasional, Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumberdaya Alam di Kawasan Pesisir dalam Rangka Penataan Ruang Daerah Yang Berkelanjutan, Bandung, 13 Mei 2000, h.,5

38 Negara Indonesia dapat dikatakan sebagai negara yang menganut konsep negara hukum modern atau welfare state. Hal ini dilihat di dalam Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 33 ayat 2 dan 3 Undang-Undang Dasar

bukan hanya sebagai penjaga malam saja, melainkan harus aktif dalam kegiatan masyarakat, sehingga kesejahteraan bagi semua orang dapat terjamin. Tugas pemerintah diperluas yang tidak hanya bidang politik saja melainkan juga bidang-bidang yang lain sehingga kesewenag-wenangan dari golongan yang kaya dapat dicegah oleh pemerintah. Jadi dalam *welfare state*, pemerintah bertugas sebagai *bestuuzorg* yaitu penyelenggara kesejahteraan umum.

Dengan demikian maka yang dimaksud urusan rumah tangga daerah adalah urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah otonom untuk diatur dan diurus oleh pemerintah daerah.

Meskipun otonomi itu bersifat *staatsrechtelijk*, tetapi daerah otonom hanya menjalankan fungsi pemerintahan atau fungsi administrasi Negara. Secara institusional, daerah otonom adalah organ kenegaraan yang memiliki tingkat lebih rendah yang lahir dari prinsip pemencaran kekuasaan (*spreading van machten*). Sedangkan secara fungsional daerah otonomi lahir dari pemencaran wewenang pemerintah (*spreading van overheidsbevoegdheden*), yang berarti hanya menjalankan urusan pemerintahan, dengan kata lain, dari segi institusi, daerah otonom bersifat kenegaraan (*staatsrechtelijk*), sedangkan dari segi fungsi bersifat administrative (*administratief-rechtelijk*).³⁹

Menurut van Der Pot dan Donner,⁴⁰ Bahwa urusan pemerintahan itu tidak ditentukan. Urusan rumah tangga daerah adalah konsep terbuka (*open begrip*), dan

Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Adapun ciri-ciri negara hukum modern adalah: (1) Corak negara adalah welfare state, suatu negara yang mengutamakan kepentingan seluruh rakyat; (2) Sebagai negara staatsbemoeienis artinya negara ikut campur dalam segala lapangan kehidupan masyarakat; (3) Sistem ekonomi yang lebih dipimpin oleh pemerintah (central geleideeconomie); (4) Tugas dari welfare state adalah bestuurszorg, yaitu menyelenggarakan kesejahteraan umum; (5) Tugas Negara menjaga keamanan dalam arti yang luas yaitu keamanan sosial segala lapangan kehidupan masyarakat. Lihat Bachsan Mustafa, Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia, Citra Adithya Bakti, Bandung, 2001, h.8.

³⁹ Ridwan, Hukum Asministrasi di Daerah, FH. UII. Press, Yogyakarta, 2009, h.30.

⁴⁰ Van Der Pot and Donner, Handbook Van het Nederlandse Staatrect, W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle, 1989, h.615

harus dilihat dalam kaitannya dengan kesatuan yang didesentralisir. Apa yang menjadi urusan rumah tangga badan pemerintahan yang lebih tinggi dapat masuk menjadi urusan badan pemerintahan yang lebih rendah, dan sebaliknya.

Daerah otonom dalam suatu Negara kesatuan tidak diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan urusan kenegaraan. Secara kuantitatif dan kualitatif, urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah otonom itu tergantung pada sistem rumah tangga yang dianut.

C. Sejarah Sistem Otonomi

Perkembangan sebuah ilmu sangat ditentukan oleh kemampuannya menjawab berbagai masalah-masalah sosial dan alam yang menjadi bidang garapannya. Semakin fungsional sebuah ilmu- dalam arti mampu menjalankan sekurang-kurangnya lima fungsi utama ilmu akan semakin banyak pendukungnya. Hal tersebut pada gilirannya akan mendorong semakin banyak orang yang mempelajari dan menghasilkan teori maupun konsep baru. Sebaliknya, apabila sebuah ilmu tidak fungsional dalam menjawab kebutuhan masyarakat, maka ilmu tersebut akan ditinggalkan oleh masyarakat dan akhirnya akan mati.

Kemampuan suatu ilmu untuk menjawab berbagai kebutuhan masyarakat akan sangat tergantung pada epistemologinya, karena salah satu hal yang membedakan antara ilmu satu dengan ilmu lainnya adalah dari segi metodologinya. (Wasistiono, 2001)

Demikian juga halnya dengan Ilmu Pemerintahan. Dari berbagai literature dapat dilihat bahwa bahwa pemerintahan disamping sebagai sebuah pengetahuan (*knowledge*) adalah sekaligus juga merupakan sebuah kemahiran (*know-how*). Karena itu Ilmu Pemerintahan diharapkan dapat menjawab berbagai tantangan dalam kehidupan manusia, termasuk dalam konteks kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia dewasa ini.

Gelombang perubahan yang melanda Indonesia pasca jatuhnya pemerintahan orde baru, membuka wacana dan gerakan baru diseluruh aspek kehidupan masyarakat, tak terkecuali dalam dunia pemerintahan. Semangat yang menyala-nyala untuk melakukan reformasi, bahkan cenderung melahirkan euphoria, memberikan energi yang luar biasa bagi bangkintya kembali wacana otonomi daerah, setelah hampir sepertiga abad ditenggelamkan oleh rezim otoritarian orde baru dengan politik *stick and carrot-nya* (Sri Budi Santoso : 2000). Salah satu unsur reformasi total itu adalah tuntutan pemberian otonomi yang luas kepada daerah kabupaten dan kota. Marsdiasmo (1999), menyatakan bahwa tuntutan seperti itu adalah wajar, paling tidak untuk dua alasan. *Pertama*, intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar di masa yang lalu telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah , *Kedua*, tuntutan pemberian otonomi itu juga muncul sebagai jawaban untuk memasuki *era new game* yang membawa *new rules* pada semua aspek kehidupan manusia di masa akan datang.

Dalam sejarah perkembangannya kebijakan otonomi daerah di Indonesia mengikuti pola seperti pada bandul jam yaitu beredar antara sangat sentralistik dan sangat desentralistik. Apabila kebijakan yang dilaksanakan sangat sentralistik maka bandulnya akan ditarik kembali kepada arah titik keseimbangan desentralistik demikian pula sebaliknya. Hal ini dapat dilihat dengan mengikuti perkembangan pelaksanaan otonomi daerah melalui peraturan perundang-undangan yang mengaturnya mulai dari UNDANG-UNDANG nomor 1 tahun 1945 sampai dengan UNDANG-UNDANG Nomor 22 tahun 1999.

Otonomi Daerah di Indonesia dilaksanakan dalam rangka desentralisasi di bidang pemerintahan. Desentralisasi itu sendiri setidaknya-tidaknya mempunyai tiga tujuan. Pertama, tujuan politik, yakni demokratisasi

kehidupan berbangsa dan bernegara pada tataran infrastruktur dan suprastruktur politik. Kedua, tujuan administrasi, yakni efektivitas dan efisiensi proses-proses administrasi pemerintahan sehingga pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih cepat, tepat, transparan serta murah. Ketiga, tujuan social ekonomi, yakni meningkatnya taraf kesejahteraan masyarakat. (Sadu Wasitiono;2003)

Dalam malakah ini mencoba untuk membahas sejarah perkembangan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia sejak awal kemerdekaan sampai dengan era reformasi sekarang ini dengan melihat oelaksanaan undang-undang otonomi daerah dalam era tersebut. untuk dapat membedakan pelaksanaan otonomi daerah pada masing-masing undang-undang maka kami akan mengakajinya dari sudut sisitem yang digunakan. Kemudian untuk memudahkan pemahamannya maka dalam penulisan makalah ini kami membaginya menjadi dua bagian. Pada bagian pertama kami akan mengakaji tentang sistem otonomi daerah. Sedangkan pada bagian kedua mengkaji tentang perkembangan sistem yang digunakan pada masing-masing Undang-Undang otonomi daerah yang pernah digunakan sepanjang sejarah Republik Indonesia.

1. Sistem Otonomi Daerah

Yang dimaksud dengan faham atau sistem otonomi disini ialah patokan tentang cara penentuan batas-batas urusan rumah tangga daerah dan tentang tata cara pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah menurut suatu prinsip atau pola pemikiran tertentu. (Sujamto; 1990)

Banyak istilah yang digunakan oleh para ahli untuk menerjemahkan maksud tersebut diatas. Penulis paling tidak mengidentifikasi ada empat istilah yang digunakan oleh para ahli untuk memahaminya. Istilah-istilah itu antara lain sistem, paham, ajaran, pengertian.

Adapun mengenai faham atau atau sistem otonomi tersebut pada umumnya orang mengenal ada dua faham

atau sistem pokok, yaitu faham atau sistem otonomi materiil dan faham atau sistem otonomi formal. Oleh Sujamto (1990) kedua istilah ini lazim juga disebut pengertian rumah tangga materiil (*materiele huishoudingsbegrip*) dan pengertian rumah tangga formil (*formeele huishoudingsbegrip*)

Koesoemahatmadja (1978) menyatakan ada tiga ajaran rumah tangga yang terkenal yaitu :

- a. Ajaran Rumah Tangga Materiil (*materiele huishoudingsleer*) atau Pengertian Rumah Tangga Materiil (*materiele huishoudingsbegrip*),
- b. Ajaran Rumah Tangga Formil (*formil huishoudingsleer*) atau Pengertian Rumah Tangga Formil (*formeele huishoudingsbegrip*)
- c. Ajaran Rumah Tangga Riil (*riele huishoudingsleer*) atau Pengertian Rumah Tangga Riil (*riele huishoudingsbegrip*)

Pada ajaran rumah tangga materiil bahwa dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ada pembagian tugas yang jelas, dimana tugas-tugas tersebut diperinci dengan jelas dan diperinci dengan tegas dalam Undang-Undang tentang pembentukan suatu daerah. Artinya rumah tangga daerah itu hanya meliputi tugas-tugas yang telah ditentukan satu persatu dalam Undang-Undang pembentukannya. Apa yang tidak termasuk dalam perincian tidak termasuk dalam rumah tangga daerah, melainkan tetap berada ditangan pemerintah pusat. Jadi ada perbedaan sifat materi antara tugas pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Adapun mengenai ajaran rumah tangga formil disini tidak terdapat perbedaan sifat antara tugas-tugas yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan oleh pemerintah daerah. Apa yang dapat dikerjakan oleh pemerintah pusat pada prinsipnya dapat dikerjakan pula oleh pemerintah daerah demikian pula sebaliknya. Bila ada pembagian tugas maka itu didasarkan atas pertimbangan rasional dan praktis. Artinya pembagian tugas itu tidaklah disebabkan karena materi yang diatur

berbeda sifatnya, melainkan semata-mata karena keyakinan bahwa kepentingan daerah itu lebih baik dan berhasil jika diselenggarakan sendiri daripada diselenggarakan oleh pemerintah pusat. Jadi pertimbangan efisiensilah yang menentukan pembagian tugas itu bukan disebabkan oleh perbedaan sifat dari urusan yang menjadi tanggung jawab masing-masing.

2. Perkembangan kebijakan otonomi daerah di Indonesia

a. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 Tentang Pembentukan Komite Nasional Daerah.

Dalam Pasal 18 UNDANG-UNDANGD 1945, dikatakan bahwa, “Pembagian daerah Indonesia atas dasar daerah besar dan daerah kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa”. Oleh karena itu Indonesia dibagi dalam daerah-daerah yang lebih kecil yang bersifat otonom yang pengaturannya dilakukan dengan Undang-undang.

Peraturan perundangan yang pertama yang mengatur otonomi daerah di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 1 tahun 1945. Undang-Undang ini dibuat dalam keadaan darurat, sehingga sehingga hanya mengatur hal-hal yang bersifat darurat dan segera saja. Dalam batang tubuhnya pun hanya terdiri dari 6 (enam) pasal saja dan sama sekali tidak memiliki penjelasan. Penjelasan kemudian dibuat oleh Menteri Dalam Negeri dan tentang penyerahan urusan kedaerah tidak ada penjelasan secara eksplisit.

Dalam undang-undang ini menetapkan tiga jenis daerah otonom, yaitu keresidenan, kabupaten dan kota berotonomi. Pada pelaksanaannya wilayah Negara dibagi kedalam delapan propinsi berdasarkan penetapan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 19 Agustus 1945. Propinsi-propinsi ini diarahkan untuk berbentuk administrative belaka, tanpa otonomi. Dalam

perkembangannya khususnya, Propinsi Sumatera, propinsi berubah menjadi daerah otonom. Di propinsi ini kemudian dibentuk Dewan Perwakilan Sumatera atas dasar Ketetapan Gubernur Nomor 102 tanggal 17 Mei 1946, dikukuhkan dengan PP Nomor 8 Tahun 1947. Peraturan yang terakhir menetapkan Propinsi Sumatera sebagai Daerah Otonom.

Dari uraian diatas maka tidak dapat dilihat secara jelas sistem rumah tangga apa yang dianut oleh Undang-undang ini.

b. Undang-Undang Pokok tentang Pemerintahan Daerah Nomor 22 Tahun 1948.

Peraturan kedua yang mengatur tentang otonomi daerah di Indonesia adalah UNDANG-UNDANG nomor 22 tahun 1948 yang ditetapkan dan mulai berlaku pada tanggal 15 April 1948.

Dalam UNDANG-UNDANG dinyatakan bahwa daerah Negara RI tersusun dalam tiga tingkat yakni :

1. Propinsi
2. Kabupaten/ Kota Besar
3. Desa/ Kota Kecil, negeri, marga dan sebagainya a s/d c tyang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. (Soejito;1976)

Dalam undang-undang ini tidak dinyatakan mengenai sistem rumah tangga yang dianutnya. Oleh karena itu untuk mengetahui sistem mana yang dianutnya, kita harus memperhatikan pasal-pasal yang dimuatnya. Terutama yang mengatur batas-batas rumah tangga daerah.

Ketentuan yang mengatur hal ini terutama terdapat pada Pasal 23 yang terdiri dari 2 ayat sebagi berikut:

1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengatur dan mengurus rumah tangganya daerahnya.
2. Hal-hal yang masuk urusan rumah tangga tersebut dalam ayat 1 ditetapkan dalam undang-undang pembentukan bagi tiap-tiap daerah. (Sujanto;1990)

Dari kedua pasal diatas terlihat bahwa luas daripada urusan rumah tangga atau kewenangan daerah dibatasi dalam undang-undang pembentukannya. Daerah tidak memiliki kewenangan untuk mengatur atau mengurus urusan-urusan diluar yang telah termasuk dalam daftar urusan yang tersebut dalam UNDANG-UNDANG pembentukannya kecuali apabila urusan tersebut telah diserahkan kemudian dengan UNDANG-UNDANG.

Dari uraian di atas terlihat bahawa UNDANG-UNDANG ini menganut sistem atau ajaran materiil. Sebagai mana dikatakan Nugroho (2001) bahwa peraturan ini menganut menganut otonomi material., yakni dengan mengatur bahwa pemerintah pusat menentukan kewajiban apasaja yang diserahkan kepada daerah. Artinya setiap daerah otonom dirinci kewenangan yang diserahkan, diluar itu merupakan kewenangan pemerintah pusat.

Hanya saja sistem ini ternyata tidak dianut secara konsekwen karena dalam UNDANG-UNDANG tersebut ditemukan pula ketentuan dalam Pasal 28 ayat 4 yang berbunyi: "Peraturan daerah tidak berlaku lagi jika hal-hal yang diatur didalamnya kemudian diatur dalam Undang-Undang atau dalam Peraturan pemerintah atau dalam teraturan Daerah yang lebih tinggi tingkatannya". (Sujanto;1990)

Ketentuan ini terlihat jelas membawa ciri sistem rumah tangga formil bahwa. Jadi pada dasarnya UNDANG-UNDANG ini menganut dua sistem rumah tangga yaitu formil dan materiil. Hanya saja karena sifat-sifat sistem materiil lebih menonjol maka banyak yang beranggapan UNDANG-UNDANG ini menganut sistem Materiil.

Perlu dicatat bahwa pada 27 Desember 1949 RI menandatangani Konferensi Meja Bundar, dimana RI hanya sebagai Negara bagian dari Republik Indonesia Serikat yang wilayahnya hanya meliputi Jawa, Madura, Sumatera (minus Sumatera Timur), dan Kalimantan. Dengan demikian maka hanya pada kawasan ini sajalah

UNDANG-UNDANG ini diberlakukan sampai tanggal 17 Agustus 1950 saat UUD sementara diberlakukan.

c. Undang-Undang Nomor 1 tahun 1957

Dalam perjalannya UNDANG-UNDANG ini mengalami dua kali penyempunaan yaitu dengan Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 dan Penetapan Presiden Nomor 5 Tahun 1960. Adapun nama resmi dari sistem otonomi yang dianut adalah sistem otonomi riil, sebagaimana secara tegas dinyatakan dalam memori penjelasan UNDANG-UNDANG tersebut. (Soejito;1976)

Ketentuan yang mencirikan tentang sistem otonomi yang dianutnya terdapat pada Pasal 31 ayat 1,2 dan 3 sebagai berikut:

1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mengatur dan mengurus segala urusan rumah tangga daerahnya kecuali urusan yang oleh Undang-undang diserahkan kepada penguasa lain.
2. Dengan tidak mengurangi ketentuan termaksud dalam ayat 1 diatas dalam peraturan pembentukan ditetapkan urusan-urusan tertentu yang diatur dan diurus oleh dewan perwakilan Rakyat Daerah sejak saat pembentukannya.
3. Dengan peraturan pemerintah tiap-tiap waktu dengan memperhatikan kesanggupan dan kemampuan dari masing-masing daerah, atas usul dari dewan perwakilan rakyat daerah yang bersangkutan dan sepanjang mengenai daerah tingkat II dan III setelah minta pertimbangan dari dewan pemerintah daerah dari daerah setingkat diatasnya, urusan-urusan tersebut dalam ayat 2 ditambah dengan urusan lain.

Dari ketentuan-ketentuan tersebut terlihat bahwa ciri-ciri sistem otonomi riil jauh lebih menonjol dibandingkan dengan yang terdapat dalam UNDANG-UNDANG nomor 22 tahun 1948. karena itu tidak aneh jika banyak para ahli yang tetap menganggapnya sebagai sistem otonomi formal. Tetapi karena dualisme yang dianutnya seperti terlihat pada Pasal 31 ayat 2 diatas maka tidak salah juga untuk mengatakan bahwa UNDANG-UNDANG ini menganut sistem yang dapat

diberi nama sendiri yaitu sistem otonomi riil. (Sujamto;1990)

Penyempurnaan pertama terhadap UNDANG-UNDANG ini dilakukan berdasarkan Penetapan Presiden Nomor 6 tahun 1959. pemberlakuan PP dilatar belakangi oleh kembalinya RI kedalam sistem Negara kesatuan dengan diberlakukannya kembali UUD 1945 melalui dDekrit Presiden 5 Juli 1959 menggantikan UUD Sementara tahun 1950. dalam peraturan ini daerah tetap dibagi dalam tiga tingkatan, namun dengan perbedaan bahwa Kepala Daerah I dan II tidak bertanggung jawab kepada DPRD I dan II sehingga dualisme kepemimpinan di daerah dihapuskan. Kepala Daerah berfungsi sebagai alat pusat di Daerah dan Kepala Daerah diberi kedudukan sebagai Pegawai Negara.

d. Undang-undang Nomor 18 tahun 1965

UNDANG-UNDANG ini hampir seluruhnya melanjutkan ketentuan yang ada dalam UNDANG-UNDANG Nomor 1 tahun 1957 dan Penetapan Presiden Nomor 6 tahun 1959 serta Nomor 5 tahun 1960.

Dikatakan oleh Sujamto (1990) Seperti halnya UNDANG-UNDANG Nomor 1 Tahun 1957 UNDANG-UNDANG ini juga menyatakan diri menganut Sistem Otonomi Riil. Bahkan dalam penjelasan umumnya banyak sekali mengoper bagian dari penjelasan umum UNDANG-UNDANG Nomor 1 Tahun 1957.

Dalam pelaksanaannya meski konsepsinya menyatakan adalah penyerahan otonomi daerah secara riil dan seluas-luasnya, namun kenyataannya otonomi daerah secara keseluruhan masih berupa penyerahan oleh pusat.daerah tetap menjadi actor yang pasif.

e. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974

Berbeda dengan dua UNDANG-UNDANG terdahulu (UNDANG-UNDANG Nomor 1 tahun 1957 dan UNDANG-UNDANG Nomor 18 tahun 1965) yang menyatakan diri menganut sistem otonomi riil UNDANG-UNDANG nomor 5 tahun 1974 tidak berbicara apa-apa mengenai sistem otonomi yang dianutnya. UNDANG-UNDANG ini

menyatakan otonomi yang nyata dan bertanggung jawab bukan sebagai sistem atau paham atau pengertian akan tetapi sebagai suatu prinsip. (Sujamto; 1990)

Sebagaimana diketahui pada masa pemerintahan Orde baru melakukan perombakan secara mendasar dalam penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, melalui kebijakan yang tertuang di garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) dalam Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973, yang antara lain mengatakan :

1. Asas desentralisasi digunakan seimbang dengan asas dekonsentrasi dimana asas dekonsentrasi tidak lagi dipandang sebagai suplemen atau pelengkap dari asas desentralisasi;
2. Prinsip yang dianut tidak lagi prinsip otonomi yang seluas-luasnya, melainkan otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Di kemudian hari, MPR dengan ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1978 menambahkan kata dinamis di samping kata nyata dan bertanggung jawab.

Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku. Dalam Undang-undang ini juga menganut prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Prinsip ini dianut untuk mengganti sistem otonomi rill dan seluas-luasnya yang dianut oleh Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965.

Adapun ketentuan yang mengatur mengenai pembatasan terhadap luasnya urusan rumah tangga daerah dapat dilihat dalam beberapa pasal berikut :

1. Pasal 5 yang merupakan ketentuan yang belum pernah ada pada semua UNDANG-UNDANG terdahulu yaitu yang mengatur tentang penghapusan suatu daerah.
2. Pasal 7 yang berbunyi daerah berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku;

3. Pasal 8 ayat 1 berbunyi “Penambahan penyerahan urusan pemerintahan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah”
4. Pasal 9 yang berbunyi “sesuatu urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah dapat ditarik kembali dengan pengaturan perundang-undangan yang setingkat.
5. pasal 39 yang mengatur pembatasan-pembatasan terhadap ruang lingkup materi yang yang dapat diatur oleh Peraturan Daerah.

Dari ketentuan-ketentuan diatas maka terlihat sesungguhnya UNDANG-UNDANG adalah menganut sistem atau ajaran rumah tangga material . dalam UNDANG-UNDANG ini tidak ditemukan ketentuan yang mengatakan tentang gugurnya suatu Peraturan Daerah apabila materinya telah diatur dalam Peraturan perundang-undangan atau dalam peraturan daerah yang lebih tinggi yang merupakan ciri dari sistem rumah tangga formil.

f. Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999

Sebagaimana UNDANG-UNDANG Nomor 5 tahun 1974 dalam UNDANG-UNDANG ini juga tidak dinyatakan secara gamblang tentang sistem atau ajarang rumah tangga yang dianutnya. Unutk dapat mengetahui sistem atau ajaran yang dianut kita harus melihatnya pada pasal-pasal yang mengatur tentang pembatasan kewenangan atau luasnya uruasan yang diberikan kepada daerah.

Dalam UNDANG-UNDANG sebutan daerah tingkat I dan II sebagaimana UNDANG-UNDANG Nomor 5 tahun 1974 dihilangkan menjadi hanya daerah propinsi dan daerah kabupaten/ kota. Hierarki antara propinsi dan Kabupaten/ kota ditiadakan. Otonomi yang luas diberikan kepada daerah kabupaten dan daerah kota. Sedangkan propinsi.

Adapun ketentuan yang mengatur mengenai pembatasan terhadap luasnya urusan rumah tangga daerah dapat dilihat dalam beberapa pasal berikut :

1. Dalam Pasal 7 dinyatakan bahwa kewenangan daerah mencakup kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiscal, agama serta kewenangan bidang lain.
2. Dalam Pasal 9 dinyatakan Kewenangan propinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota serta kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh kabupaten dan kota. Selain itu kewenangan propinsi sebagai daerah administrative mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat.
3. Dalam Pasal 10 ayat 1 daerah berwenang mengelola sumberdaya nasional yang tersedia diwilayahnya dan bertanggung jawab memelihara kelestarian lingkungan sesuai dengan perundang-undangan.
4. Dalam Pasal 11 dinyatakan bahwa kewenangan daerah kabupaten dan kota mencakup semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan yang dikecualikan dalam Pasal 7 dan yang diatur dalam Pasal 9.

Dari uraian diatas terlihat sistem atau ajaran rumah tangga yang digunakan atau danutnya adalah perpaduan antara ajaran rumah tangga material dan ajaran rumah tangga formil. Dikatakan menganut ajaran materil karena dalam Pasal 7, Pasal 9 dan Pasal 11 dinyatakan secara jelas apa-apa saja yang menjadi urusan rumah tangga yang merupakan ciri daripada sistem atau ajaran rumah tangga material. Sedangkan dikatakan menganut pula ajaran formil antara lain terlihat pada Pasal 10, Pasal 70 dan Pasal 81 didalamnya dinyatakan bahwa daerah kabupaten dan kota memiliki kewenangan untuk mengelola sumberdaya nasional yang tersedia di wilayahnya. Selain itu dikatakan bahwa peraturan daerah daerah tidak boleh bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan daerah lain dan peraturan perundangan-undangan yang lebih tinggi yang merupakan ciri daripada sistem atau ajaran rumah tangga formil.

BAB IV

SISTEM RUMAH TANGGA DAERAH

Menurut Bagir Manan: sistem rumah tangga daerah adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara akan memiliki sejumlah urusan pemerintahan, baik atas dasar penyerahan atau pengakuan maupun yang dibiarkan menjadi urusan rumah tangga daerah.⁴¹

Dalam sistem rumah tangga ini akan terlihat apakah otonomi daerah itu terbatas atau tidak. Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim mengelompokkan sistem rumah tangga di dalam negara kesatuan dengan desentralisasi menjadi tiga jenis, yaitu: sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga material dan sistem rumah tangga nyata.⁴²

Sistem Rumah Tangga Daerah menurut dasar-dasar desentralisasi yang tertuang dalam UUD 1945 secara singkat dapat dirumuskan sebagai berikut⁴³.

1. Ada partisipasi
2. Urusan rumah tangga pada dasarnya milik asli dan bukan sesuatu yang diberikan.
3. Ada kebebasan berprakarsa atau berinisiatif
4. Prinsip otonomi seluas-luasnya sebagai akibat dari keluasaan berprakarsa
5. Urusan Rumah Tangga Daerah dapat berbeda-beda

41 Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat..op.cit,h,24-25.

42 Bagir Manan, Hubungan Antara Pusat..op.cit,h,24-26.

43 Bagir Manan,...op.cit.176

6. Urusan Rumah Tangga harus mencerminkan pemencaran kekuasaan
7. Urusan Rumah Tangga Daerah lebih bersifat pelayanan
8. Ada tempat bagi pusat untuk mempengaruhi Rumah Tangga Daerah demi menjamin pemerataan keadilan dan kesejahteraan sosial dan penentuan isi Rumah Tangga Daerah yang baru

A. Sistem Rumah Tangga Formal

Dalam sistem rumah tangga formal, pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab antara pusat dan daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya tidak ditetapkan secara rinci. Sistem ini bertolak dari adanya prinsip bahwa tidak ada perbedaan antara apa yang menjadi urusan pusat dan apa yang menjadi urusan daerah.

Pada dasarnya apa yang dapat diselenggarakan oleh pemerintah pusat dapat pula diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Adanya pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab semata-mata didasarkan pada pertimbangan bahwa urusan pemerintahan akan menjadi lebih baik dan lebih berhasil kalau diurus dan diatur oleh satuan pemerintahan tertentu.⁴⁴

Dalam tatanan teoritik sistem rumah tangga formal memberikan keleluasaan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya sendiri dan menjadi urusan tersebut sebagai urusan daerahnya.

Pembatasan atas hal ini adalah : Bahwa daerah tidak boleh mengatur apa yang telah diatur di dalam undang-undang atau peraturan daerah yang lebih tinggi martabatnya. Apabila pihak yang lebih tinggi kemudian mengatuar apa yang tadinya telah diatur oleh daerah, maka peraturan daerah yang bersangkutan sejak itu tidak berlaku lagi.⁴⁵

44 Ibid.

45 Ridwan, op,cit., h.35.

Meskipun sistem rumah tangga daerah memiliki beberapa kebaikan, diantaranya adalah memiliki keluasan dalam pengatur dan mengurus daerahnya, namun dalam kenyataannya sistem ini tidak selalu menjadi pendorong bagi daerah untuk melaksanakan kelebihannya.

Berikut ini ada beberapa hambatan atau kesulitan yang dihadapi oleh daerah dalam menjalankan sistem rumah tangga formal yakni:⁴⁶

- a. Tingkat hasil guna dan daya sistem rumah tangga formal sangat tergantung pada kreatifitas dan aktivitas daerah.
Daerah harus mampu melihat urusan yang menurut pertimbangan mereka penting bagi daerah dan wajar serta tepat untuk diatur dan diurus oleh daerah itu sendiri. Daerah akan selalu mananti “petunjuk” mengenai urusan-urusan pemerintahan yang semestinya diatur dan diurusnya.
- b. Aspek keuangan daerah.
Meskipun daerah mempunyai peluang yang luas untuk mengembangkan urusan rumah tangga daerah. Hal itu tidak mungkin terlaksana tanpa ditopang oleh keuangan yang memadai.
- c. Masalah teknis. Daerah tidak dapat secara mudah mengetahui urusan yang belum diselenggarakan oleh pusat atau pemerintahan daerah tingkat lebih atas.

B. Sistem Rumah Tangga Material

Menurut ajaran rumah tangga material, untuk mengetahui yang mana yang menjadi urusan rumah tangga pusat dan daerah maka harus melihat kepada materi yang diatur dan diurus oleh masing-masing. Sistem rumah tangga material merupakan kebalikan dari sistem rumah tangga formal. Dalam sistem rumah tangga material kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya telah dibatasi dan dirinci secara tegas.

46 Ridwan, op,cit., h.35.

Dengan memperhatikan materi muatan yang sudah ditetapkan, maka orang akan menjadi mudah untuk membedakan mana yang menjadi urusan pusat dan mana yang menjadi urusan daerah. Dalam konteks masyarakat atau pemerintahan daerah yang masih sederhana, ajaran ini masih dapat dipertahankan. Tetapi ketika kepentingan masyarakat atau pemerintahan sudah maju dan kompleks, maka tentu saja ajaran ini akan sulit untuk diperhatikan. Dengan ukuran yang bersifat subyektif, akan menimbulkan kesulitan dalam pelaksanaannya dan pada akhirnya dapat menimbulkan perselisihan-perselisihan satu sama lainnya.⁴⁷

Disamping itu sistem ini terkesan kaku karena adanya pembatasan sehingga daerah tidak cukup leluasa mengembangkan inisiatifnya untuk menyelenggarakan pemerintahannya.

C. Sistem Rumah Tangga Riil/Nyata

Sistem rumah tangga nyata/riil adalah suatu sistem yang didasarkan pada keadaan nyata/riil. Sistem ini merupakan jalan tengah antara sistem rumah tangga formal dan material. Dengan adanya sistem rumah tangga nyata/riil harmonisasi dan kemanfaatannya lebih dapat dicapai. Ada pertimbangan berdasarkan suatu keadaan sehingga kapan suatu urusan itu menjadi urusan pusat dan kapan menjadi urusan daerah.

Menurut Bagir Manan ciri-ciri dan prinsip-prinsip sistem rumah tangga nyata/riil di Indonesia berdasarkan ketentuan undang-undang pemerintahan daerah adalah:

1. Terdapat urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukan daerah;
2. Diluar urusan pangkal, daerah bebas mengatur dan mengurus segala urusan yang dianggap penting bagi daerah sepanjang belum diatur dan diurus oleh pusat dan daerah yang lebih atas tingkatannya;

⁴⁷ Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH.UI dan CV Sinar Bakti, Jakarta, 1983, h.254.

3. Isi urusan rumah tangga nyata ditentukan oleh faktor-faktor nyata didaerah;
4. Memberikan peluang pelaksanaan otonomi luas kepada daerah yang majemuk, sesuai dengan keadaan daerah masing-masing; serta
5. Mengandung kelenturan dengan tidak mengurangi kepastian, di mana daerah bebas berinisiatif untuk mengembangkan urusan rumah tangga daerah dengan sistem pengadilan (pengawasan).⁴⁸

Berdasarkan prinsip prinsip rumah tangga yang diuraikan di atas, Indonesia menganut prinsip rumah tangga material dan prinsip rumah tangga nyata/riil. Hal ini terlihat dari pengaturan pembagian urusan yang diatur dalam Pasal 10 ayat (3); Pasal 13 dan 14 undang-undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah disebutkan diatas.

Negara Republik Indonesia sebagian Negara kesatuan dengan desentralisasi menganut sistem rumah tangga nyata, hal ini tercermin dari ketentuan UUD RI 1945 maupun Pasal-Pasal yang mengatur tentang pembagian wewenang dalam Undang-Undang No.32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

48 Bagir Manan Hubungan antara Pusat..op.cit., h.177.

BAB V

PRINSIP OTONOMI DAERAH

A. Pengertian Prinsip dan Otonomi

1. Pengertian Prinsip

Dalam kamus bahasa Indonesia, prinsip berarti (n) asas (kebenaran yang menjadi pokok dasar berpikir); dasar.⁴⁹ Dan dalam Kamus bahasa Inggris-Indonesia, menterjemahkan *principle* sebagai: 1. asas, dasar, 2. prinsip, 3. pendirian.⁵⁰ Sedangkan dalam Oxford Dictionary menjelaskan *principle* sebagai (1) *moral rule or strong belief that influences your actions*; (2) *basic general truth*.⁵¹ Sementara itu, kamus hukum membagi prinsip menjadi dua, yaitu *principia prima* yang berarti norma-norma kehidupan yang berlaku secara fundamental, universal dan mutlak serta kekal (berlaku bagi segala bangsa dan masa), dan *principia secundaria* yang berarti norma-norma yang tidak fundamental, tidak universal,

49 Kamus Bahasa Indonesia online, (<http://kamus.bahasa-indonesia.org/prinsip/mirip>), download, 25 Juni 2011.

50 Jhon M Echols, Hassan Shadily, Kamus Inggris Indonesia, (P.T.Gramedia, Jakarta 1984), hlm.447.

51 Oxford Learner's Pocket Dictionary, New Edition (Oxford University Press, 2003) hlm.340.

tidak mutlak, melainkan relatif, tergantung pada manusianya.⁵²

Dengan demikian prinsip diartikan sebagai pengertian-pengertian dan nilai-nilai yang menjadi dasar atau titik tolak berpikir tentang sesuatu yang bersifat abstrak, contohnya; prinsip negara hukum, prinsip perlindungan hukum, prinsip kebebasan mengeluarkan pendapat.

2. Pengertian Otonomi

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti Undang-undang atau aturan. Dengan demikian otonomi dapat diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (Bayu Suryaninrat; 1985).

Otonomi mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Dalam konteks Negara kesatuan yaitu Negara kesatuan desentralisasi. Otonomi daerah ialah wujud dari desentralisasi yang menyangkut hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut inisiatif/prakarsa sendiri dengan memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam wadah Negara kesatuan dengan desentralisasi. Isi otonomi daerah ialah urusan pemerintahan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah yang kemudian menjadi kewenangan pemerintahan daerah.⁵³

P.J. Oud merumuskan :

“Atonomie is dan het recht van de lagere huishouding om eigen zaken behoudens hoger toezicht, zelfstendig te regelen en te besturen”..

52 Kamus Hukum (Bandung :Citra Umbara, 2008), hlm.31 dan 401. Lihat juga Immanuel Kant tentang First and Second Principle dalam Hari Chand, Modern Jurisprudence, (Selangor: International Law Book Service, 2005), hlm.48.

53 Astim Riyanto, Negara Kesatuan Asas, dan Aktualisasinya, Yapemdo, Bandung, 2006, hal. 98.

Maksudnya, otonomi ialah hak dari suatu lingkungan rumah tangga pemerintahan tingkatan lebih rendah untuk secara mandiri (bebas) mengatur dan mengurus urusan-urusan mereka.⁵⁴

Otonomi daerah adalah kebebasan dan kemandirian (*vrijheid en zelfstandigheid*) untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Kebebasan dan kemandirian dalam hal ini mengandung arti “atas nama dan tanggung-jawab sendiri” (*op eigen naam en verantwoordelijkheid*).⁵⁵

Pasal 1 angka 5 undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah menyebutkan:

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan yang dimaksud daerah otonomi atau disebut daerah adalah bentuk dari otonomi daerah, Daerah otonom menurut pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah:

Daerah otonom selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Agar daerah otonom dapat terselenggara dengan baik maka diperlukan berbagai sumber daya yaitu:

- a. sumber daya alam, seperti luas wilayah yang memadai untuk mendukung berbagai kegiatan perekonomian dan kegiatan lain yang dapat menunjang pertumbuhan dan masyarakat;

⁵⁴ Astim Riyanto, Ibid, hal.99

⁵⁵ MC.Burkens, et.al., *Beginselen van de Democratische Rechtsstaat*, Kluwer, Deventer, 1997, hal. 263

- b. sumberdaya manusia baik jumlah maupun mutu yang mampu berpartisipasi menyelenggarakan pemerintahan;
- c. sumber keuangan untuk menunjang pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan.⁵⁶

Pemerintah pusat dalam suatu Negara kesatuan dengan desentralisasi dapat memberikan kewenangan otonomi kepada daerah melalui prinsip otonomi daerah berdasarkan pada asas desentralisasi.

3. Pengertian, Otonomi Daerah

Beberapa pendapat ahli yang dikutip Abdulrahman (1997) mengemukakan bahwa :

- a. F. Sugeng Istianto, mengartikan otonomi daerah sebagai hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah.
- b. Ateng Syarifuddin, mengemukakan bahwa otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu terwujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan.
- c. Syarif Saleh, berpendapat bahwa otonomi daerah adalah hak mengatur dan memerintah daerah sendiri. Hak mana diperoleh dari pemerintah pusat.

Pendapat lain dikemukakan oleh Benyamin Hoesein (1993) bahwa otonomi daerah adalah pemerintahan oleh dan untuk rakyat di bagian wilayah nasional suatu Negara secara informal berada di luar pemerintah pusat. Sedangkan Philip Mahwood (1983) mengemukakan bahwa otonomi daerah adalah suatu pemerintah daerah yang mempunyai kewenangan sendiri yang keberadaannya terpisah dengan otoritas yang diserahkan oleh pemerintah guna mengalokasikan sumber sumber material yang substansial tentang fungsi-fungsi yang berbeda.

Dengan otonomi daerah tersebut, menurut Mariun (1979) bahwa dengan kebebasan yang dimiliki

56 Astim Riyanto, op.cit, hal. 100

pemerintah daerah memungkinkan untuk membuat inisiatif sendiri, mengelola dan mengoptimalkan sumber daya daerah. Adanya kebebasan untuk berinisiatif merupakan suatu dasar pemberian otonomi daerah, karena dasar pemberian otonomi daerah adalah dapat berbuat sesuai dengan kebutuhan setempat.

Kebebasan yang terbatas atau kemandirian tersebut adalah wujud kesempatan pemberian yang harus dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, hak dan kewajiban serta kebebasan bagi daerah untuk menyelenggarakan urusan-urusannya sepanjang sanggup untuk melakukannya dan penekanannya lebih bersifat otonomi yang luas. Pendapat tentang otonomi di atas, juga sejalan dengan yang dikemukakan Vincent Lemius (1986) bahwa otonomi daerah merupakan kebebasan untuk mengambil keputusan politik maupun administrasi, dengan tetap menghormati peraturan perundang-undangan. Meskipun dalam otonomi daerah ada kebebasan untuk menentukan apa yang menjadi kebutuhan daerah, tetapi dalam kebutuhan daerah senantiasa disesuaikan dengan kepentingan nasional, ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Terlepas dari itu pendapat beberapa ahli yang telah dikemukakan di atas, dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 dinyatakan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Beranjak dari rumusan di atas, dapat disimpulkan bahwa otonomi daerah pada prinsipnya mempunyai tiga aspek, yaitu :

- a. Aspek Hak dan Kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.
- b. Aspek kewajiban untuk tetap mengikuti peraturan dan ketentuan dari pemerintahan di atasnya, serta tetap berada dalam satu kerangka pemerintahan nasional.

- c. Aspek kemandirian dalam pengelolaan keuangan baik dari biaya sebagai perlimpahan kewenangan dan pelaksanaan kewajiban, juga terutama kemampuan menggali sumber pembiayaan sendiri.

Yang dimaksud dengan hak dalam pengertian otonomi adalah adanya kebebasan pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangga, seperti dalam bidang kebijaksanaan, pembiayaan serta perangkat pelaksanaannya. Sedangkan kewajiban harus mendorong pelaksanaan pemerintah dan pembangunan nasional. Selanjutnya wewenang adalah adanya kekuasaan pemerintah daerah untuk berinisiatif sendiri, menetapkan kebijaksanaan sendiri, perencanaan sendiri serta mengelola keuangan sendiri.

Dengan demikian, bila dikaji lebih jauh isi dan jiwa undang-undang Nomor 23 Tahun 2004, maka otonomi daerah mempunyai arti bahwa daerah harus mampu :

- a. Berinisiatif sendiri yaitu harus mampu menyusun dan melaksanakan kebijaksanaan sendiri.
- b. Membuat peraturan sendiri (PERDA) beserta peraturan pelaksanaannya.
- c. Menggali sumber-sumber keuangan sendiri.
- d. Memiliki alat pelaksana baik personil maupun sarana dan prasarananya.

4. Prinsip dan Tujuan Otonomi Daerah

Otonomi daerah dan daerah otonom, biasa rancu dipahami oleh masyarakat. Padahal sebagaimana pengertian otonomi daerah di atas, jelas bahwa untuk menerapkan otonomi daerah harus memiliki wilayah dengan batas administrasi pemerintahan yang jelas.

Daerah otonomi adalah wilayah administrasi pemerintahan dan kependudukan yang dikenal dalam Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan demikian jenjang daerah otonom ada dua bagian, walau titik berat pelaksanaan otonomi daerah dilimpahkan pada pemerintah kabupaten/kota. Adapun daerah provinsi, berotonomi secara terbatas yakni menyangkut koordinasi

antar/lintas kabupaten/kota, serta kewenangan pusat yang dilimpahkan pada provinsi, dan kewenangan kabupaten/kota yang belum mampu dilaksanakan maka diambil alih oleh provinsi.

Secara konsepsional, jika dicermati berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, dengan tidak adanya perubahan struktur daerah otonom, maka memang masih lebih banyak ingin mengatur pemerintah daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota. Disisi lain, pemerintah kabupaten/kota yang daerah otonomnya terbentuk hanya berdasarkan kesejahteraan pemerintahan, maka akan sulit untuk berotonomi secara nyata dan bertanggungjawab di masa mendatang.

Dalam diktum menimbang huruf (b) Undang-undang Nomor 22 tahun 1999, dikatakan bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah, dipandang perlu untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta mempertimbangkan potensi dan keanekaragaman daerah.

Otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 adalah otonomi luas yaitu adanya kewenangan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan-kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Di samping itu, keleluasaan otonomi maupun kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Dalam penjelesan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, dikatakan bahwa yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintah di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup dan berkembang di daerah. Sedangkan yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab

adalah berupa perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Atas dasar pemikiran di atas, maka prinsip-prinsip pemberian otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 adalah sebagai berikut :

- a. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah yang terbatas.
- 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, sedang otonomi daerah provinsi merupakan otonomi yang terbatas.
- d. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan kontibusi negara sehingga tetap terjalin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.
- e. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah Kabupaten/daerah kota tidak ada lagi wilayah administrasi.
- f. Pelaksanaan otonomi daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif daerah, baik fungsi legislatif, fungsi pengawas maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pemerintah daerah.
- g. Pelaksanaan azas dekonsentrasi diletakkan pada daerah provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan sebagai wakil daerah.

- h. Pelaksanaan azas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.

Adapun tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan guna meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

Sejalan dengan pendapat di atas, The Liang Gie dalam Abdurrahman (1987) mengemukakan bahwa tujuan pemberian otonomi daerah adalah :

- a. Mengemukakan kesadaran bernegara/berpemerintah yang mendalam kepada rakyat diseluruh tanah air Indonesia.
- b. Melancarkan penyerahan dana dan daya masyarakat di daerah terutama dalam bidang perekonomian.

B. Prinsip Otonomi Luas, Nyata dan Bertanggung jawab

Prinsip otonomi daerah dikelompokkan ke dalam tiga prinsip. Dalam pelaksanaan ketiga prinsip ini sangat terkait dengan tiga jenis sistem rumah tangga daerah. Tiga prinsip ini adalah: prinsip otonomi yang luas, Prinsip Otonomi yang Nyata dan Prinsip Otonomi yang Bertanggungjawab.

1. Prinsip Otonomi yang Luas atau Seluas-luasnya

Istilah “otonomi yang luas” adalah kebalikan dari “otonomi yang terbatas” Daerah yang memiliki otonomi yang luas, cenderung mempunyai kewenangan yang besar dan sebaliknya daerah yang memiliki otonomi yang terbatas cenderung mempunyai kewenangan yang kecil.⁵⁷

⁵⁷ Sinyo Harry Sarundjang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000. ,h,32

Menurut Bagir Manan, pengertian otonomi yang luas bukan terutama mengacu kepada perbandingan jumlah kewenangan. Pengertian otonomi yang seluas-luasnya adalah dalam bentuk kebebasan, bukan dalam jumlah urusan rumah tangga daerah.⁵⁸ Prinsip otonomi yang seluas-luasnya yang sering diartikan pula sebanyak-banyaknya biasanya berkaitan dengan sejarah, paham kerakyatan, dan/atau kebhinekaan, bukan dalam arti daerah mengatur dan mengurus urusan pemerintahan lebih banyak dari pusat, melainkan rakyat daerah diberi kebebasan untuk mengatur dan mengurus segala kepentingan mereka di daerah.⁵⁹

Dalam pelaksanaan prinsip otonomi yang luas berkaitan dengan tiga jenis sistem rumah tangga daerah, yaitu sistem rumah tangga material, sistem rumah tangga formal, dan sistem rumah tangga nyata.

Dalam Negara kesatuan dengan desentralisasi yang menggunakan sistem rumah tangga material, berarti kelulusan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan pada semua urusan pemerintahan, meskipun dalam pelaksanaannya tidak boleh menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diselenggarakan oleh satuan pemerintahan di atasnya.

Dalam Negara kesatuan dengan desentralisasi yang menggunakan sistem rumah tangga formal, berarti keleluasan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang diserahkan kepadanya secara formal dengan undang-undang oleh pemerintahan pusat .

Dalam Negara kesatuan dengan desentralisasi yang menggunakan sistem berarti keleluasan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan sesuai dengan keadaan dan kebutuhan nyata atau factor-faktor nyata ada dengan berpijak pada urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukan daerah itu.

Bagir Manan mengingatkan :”...pemberian otonomi yang seluas-luasnya adalah dalam kerangka Negara

⁵⁸ Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan daerah Menurut UUD 1945*, Cetakan Pertama, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, h.141-142.

⁵⁹ Bagir Manan, *op.cit.* h.141,

kestuan....keutuhan dan kepentingan Negara kesatuan merupakan batas umum pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah.”⁶⁰

Pembatasan terhadap otonomi yang seluas-luasnya akan menjelma dalam peraturan, dimana memberikan wewenang kepada pusat untuk setiap saat menentukan urusan-urusan daerah, menarik kembali atau mengalihkan urusan rumah tangga daerah menjadi urusan pusat, menolak hasrat suatu pemerintahan daerah (otonom) untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu, melakukan pengawasan (prevati, repesif dan umum) terhadap jalannya pemerintahan daerah. Pembatsan otonomi yang seluas-luasnya akan datang atau bersumber pula dari daerah sendiri berupa kemampuan tenaga dan keuangan daerah.⁶¹

Tujuan pemberian otonomi luas kepada daerah adalah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dengan melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan masyarakat, peningkatan daya saing, efisiensi dan efektifitas, demokratisasi dan pemerataan dsb.

Istilah “otonomi yang luas” kebalikan dari “otonomi yang luas” Derah yang memiliki otonomi yang luas cenderung mempunyai kewenangan yang besar dan sebaliknya daerah yang memiliki otonomi yang terbatas cenderung mempunyai kewenangan yang kecil.⁶²

Menurut Bagir Manan, pengertian otonomi yang luas bukan terutama mengacu kepada perbandingan jumlah kewenangan. Pengertian otonomi yang seluas-luasnya adalah dalam bentuk kebebasan, bukan dalam jumlah urusan rumah tangga daerah.⁶³ prinsip otonomi yang seluas-luasnya yang sering diartikan pula sebanyak-banyaknya biasanya berkaitan dengan sejarah, paham kerakyatan, dan/atau kebhinekaan, bukan dalam arti daerah mengatur dan mengurus urusan

⁶⁰ Bagir Manan, *op.cit.*, h.,140.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Sinyo Harry Sarundjang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta,2000, hal. 32

⁶³ Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan daerah Menurut UUD 1945*, Cetakan Pertama, Pustaka Sinar Harapan,Jakrata, 1994, hal. 141-142.

pemerintahan lebih banyak dari pusat, melainkan rakyat daerah diberi kebebasan untuk mengatur dan mengurus segala kepentingan mereka di daerah.⁶⁴

Dalam pelaksanaan prinsip otonomi yang luas berkaitan dengan tiga jenis sistem rumah tangga daerah, yaitu sistem rumah tangga material, sistem rumah tangga formal, dan sistem rumah tangga nyata.

Bagir Manan mengingatkan :”....pemberian otonomi yang seluas-luasnya adalah dalam kerangka Negara kestuan....keutuhan dan kepentingan Negara kesatuan merupakan batas umum pemberian otonomi seluas-luasnya kepada daerah.”⁶⁵

Pembatasan terhadap otonomi yang seluas-luasnya akan menjelma dalam peraturan, dimana memberikan wewenang kepada pusat untuk setiap saat menentukan urusan-urusan daerah, menarik kembali atau mengalihkan urusan rumah tangga daerah menjadi urusan pusat, menolak hasrat suatu pemerintahan daerah (otonom) untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu, melakukan pengawasan (prevati, repesif dan umum) terhadap jalannya pemerintahan daerah. Pembatasan otonomi yang seluas-luasnya akan datang atau bersumber pula dari daerah sendiri berupa kemampuan tenaga dan keuangan daerah.⁶⁶

Prinsip otonomi yang nyata (riil) dalam pelaksanaannya juga terkait dengan ketiga sistem rumah tangga daerah. Dalam sistem rumah tangga material, keleluasan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang secara nyata ada, di perlukan, tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah, meskipun dalam pelaksanaannya tidak boleh menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diselenggarakan oleh sataun di atasnya.

Dalam sistem rumah tangga formal, keleluasan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang diserahkan secara formal melalui undang-undang

⁶⁴ Bagir Manan, *op.cit.* hal. 141,

⁶⁵ Bagir Manan, *op.cit.*, h.,140.

⁶⁶ *Ibid.*

oleh pemerintah pusat adalah yang senyatanya ada, diperlukan, tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Sedangkan dalam sistem rumah tangga nyata/riil, disini keleluasan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahannya adalah sesuai dengan keadaan dan kebutuhan nyata factor-faktor nyata yang ada, diperlukan, tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah dengan berpijak pada urusan pangkal pada saat pembentukan daerah itu.⁶⁷

Prinsip otonomi yang bertanggung jawab dalam pelaksanaannya juga terkait dengan ketiga sistem rumah tangga daerah tersebut. bahwa sistem rumah tangga daerah material disini penyelenggaraan urusan pemerintahan untuk semua urusan merupakan perwujudan pertanggungjawaban dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, meskipun dalam pelaksanaannya tidak boleh menyelenggarakan urusan yang telah diselenggarakan urusan pemerintahan di atasnya.

Demikian pula dalam sistem rumah tangga formal, keluasan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diserahkan melalui undang-undang adalah perwujudan peratanggungjawaban daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi. Sedangkan dalam sistem rumah tangga nyata/riil berarti keleluasan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan sesuai keadaan dan kebutuhan nyata atau fakto-faktor nyata yang ada, diperlukan, tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah dengan berpijak pada urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukannya sebagai perwujudan pertanggungjawaban daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi.⁶⁸

Berdasarkan ketentuan pasal 18 ayat 5 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta Undang Undang No.32 tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah, prinsip otonomi di Indonesia

⁶⁷ Astim Riayanto, *op.,cit.*, h.108

⁶⁸ Astim Riayanto, *op.,cit.*, h.109

adalah otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab. Pemerintahan daerah dalam menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.

Prinsip otonomi nyata, sesuai dengan ketentuan pasal 13 ayat (2) dan penjelasannya serta pasal 14 ayat (2) dan penjelasannya undang-undang No,32 tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah. Prinsip otonomi yang nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi jenis otonomi setiap daerah tidak sama dengan daerah lainnya. Otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus sesuai dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi yakni, memberdayakan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

2. Prinsip Otonomi yang Nyata

Prinsip otonomi yang nyata (riil) dalam pelaksanaannya juga terkait dengan ketiga sistem rumah tangga daerah. Dalam sistem rumah tangga material, keleluasan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang secara nyata ada, di perlukan, tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah, meskipun dalam pelaksanaannya tidak boleh menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diselenggarakan oleh sataun di atasnya. Dalam sistem rumah tangga formal, keleluasan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang diserahkan secara formal melalui undang-undang oleh pemerintah pusat adalah yang senyatanya ada, diperlukan, tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Sedangkan dalam sistem rumah tangga nyata/riil, disini keleluasan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahannya adalah sesuai dengan keadaan dan kebutuhan nyata

factor-faktor nyata yang ada, diperlukan, tumbuh, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah dengan berpijak pada urusan pangkal pada saat pembentukan daerah itu.⁶⁹

3. Prinsip Otonomi Yang Bertanggung Jawab

Prinsip otonomi yang bertanggung jawab dalam pelaksanaannya juga terkait dengan ketiga sistem rumah tangga daerah tersebut. bahwa sistem rumah tangga daerah material disini penyelenggaraan urusan pemerintahan untuk semua urusan merupakan perwujudan pertanggungjawaban dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, meskipun dalam pelaksanaannya tidak boleh menyelenggarakan urusan yang telah diselenggarakan urusan pemerintahan di atasnya. Demikian pula dalam sistem rumah tangga formal, keluasan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang telah diserahkan melalui undang-undang adalah perwujudan peratanggungjawaban daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi. Sedangkan dalam sistem rumah tangga nyata/riil berarti keleluasan daerah untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan sesuai keadaan dan kebutuhan nyata atau fakto-faktor nyata yang ada, diperlukan, tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah dengan berpijak pada urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukannya sebagai perwujudan pertanggung-jawaban daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi.⁷⁰

Berdasarkan ketentuan Pasal 18 ayat 5 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta Undang Undang No.32 tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah, prinsip otonomi di Indonesia adalah otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab.

Pasal 18

(5) pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh

⁶⁹ Astim Riayanto, *op.,cit.*, h.108

⁷⁰ Astim Riayanto, *op.,cit.*, h.109

undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.

Prinsip otonomi nyata, sesuai dengan ketentuan Pasal 13 ayat (2) dan penjelasannya serta) Pasal 14 ayat (2) dan penjelasannya undang-undang No,32 tahun 2004 tentang pemerintahan Daerah. Prinsip otonomi yang nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi jenis otonomi setiap daerah tidak sama dengan daerah lainnya. Otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus sesuai dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi yakni, memberdayakan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

C. Prinsip Otonomi Daerah Menurut UUD 1945

Salah satu latar belakang adanya perubahan Pasal 18 UUD 1945 adalah untuk mengakomodasi semangat otonomi daerah dalam memperjuangkan kesejahteraan masyarakat daerah. Pasal 18 telah melahirkan 7 kali perubahan undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah. Masing-masing undang-undang membawa pengaturan sendiri-sendiri yang memperlihatkan tidak adanya konsistensi kemana arah otonomi daerah.⁷¹

Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang pernah berlaku sebagai pelaksanaan sistem pemerintahan daerah sebagaimana dimaksudkan oleh UUD 1945 yaitu: UU No. 1 Tahun 1945 tentang Komite Daerah, UU No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah, Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah, UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 5 Tahun

⁷¹ Ibnu Tiahyo, 2007, *Pengaturan Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal Dalam Rangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang Demokratis*, Disertasi FH Univ. Brawijaya, Malang, hlm. 118.

1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dari tiga undang-undang terakhir berlakunya UUD 1945 sebelum perubahan dapat menjadi contoh. UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pemerintahan Daerah berkehendak memberikan otonomi luas kepada daerah, dimana pembentukan daerah menjadi sampai tiga tingkatan; Dati I, Dati II dan Dati III.

Berubahnya pemerintahan dari Orde Lama ke Orde Baru merubah sistem otonomi, tidak lagi dikenal otonomi luas, dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah menghendaki pembentukan daerah menjadi dua tingkatan saja; Dati I dan Dati II, pemerintah berupaya untuk menyeragamkan bentuk dan susunan pemerintah daerah dimana peran pemerintah sangat dominan. Begitu juga pada saat pergantian dari Orde Baru ke Era Reformasi dengan membentuk UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, peran pemerintah terhadap daerah tidak lagi dominan, bahkan dalam skala tertentu pemerintah tidak dapat menjangkau daerah karena menempatkan daerah propinsi dan kabupaten/kota tidak ada hubungan yang bersifat hirarkhi.

Pemilihan kepala daerah secara langsung ada 2 (dua) hal penting yang menjadi keuntungan atau manfaat yaitu :

Pertama, lebih menegaskan kedaulatan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; dan *Kedua*, dengan pemilihan kepala daerah secara langsung, maka yang terpilih akan menjadi kuat legitimasinya, karena mendapat mandat langsung dari rakyat.

Apabila dihubungkan Negara Kesatuan yang didesentralisasi sistem pemilihan kepala daerah langsung yang menempatkan daerah-daerah untuk menentukan sendiri kepala pemerintahannya merupakan prinsip otonomi daerah yang dalam pelaksanaannya

sebagai memperkuat pelaksanaan demokrasi.⁷² Asas demokrasi dan desentralisasi ini menjadi landasan upaya penyesuaian struktur organisasi pemerintah Negara Republik Indonesia secara menyeluruh dengan asas-asas upaya pengorganisasian pemerintahan daerah.⁷³ Atau dengan kata lain desentralisasi merupakan konsekuensi dari demokratisasi. Tujuannya adalah membangun *good governance* mulai dari akar rumput.

Dengan demikian, maka sistem pemerintahan yang dibangun harus memberi kemampuan kepada rakyat untuk dapat berpartisipasi tentang jalannya pemerintahan, sehingga hal yang perlu dilaksanakan sesuai dengan prinsip demokrasi atau konsep kedaulatan rakyat. Dengan demikian dapat dipahami latar belakang adanya perubahan Pasal 18 UUD 1945 adalah untuk mengakomodasi semangat otonomi daerah dalam memperjuangkan kesejahteraan masyarakat daerah. Pengalaman negara pada era sebelumnya yang cenderung sentralistis dan adanya penyeragaman sistem pemerintahan, serta mengabaikan kepentingan daerah, mendorong terjadinya pergeseran penerapan sistem dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yakni dari sentralisasi ke desentralisasi⁷⁴ termasuk di dalamnya persoalan pemilihan kepala daerah.

Dalam Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menyebutkan Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Jimly Asshiddiqie berpendapat :⁷⁵

⁷² M.Arif Nasution, dkk, 2000, *Demokratisasi dan Problema Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, halm. 82 Lihat juga Tim Lopera, 2000, *Otonomi Versi Negara*, Lopera Pustaka Utama, Yogyakarta, hlm. 177. Otonomi upaya memperkuat demokrasi lokal.

⁷³ M. Solly Lubis, 1989, *Politik Dan Hukum*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 10.

⁷⁴ Ni'matul Huda, *Op Cit*, hlm. 28.

⁷⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 22-23.

“Pengertian otonomi seluas-luasnya kecuali urusan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat disini juga mengandung konsekuensi pengertian kearah pengaturan yang bersifat federalistik. Asumsi dasarnya adalah bahwa kekuasaan asal atau sisa (*residual power*) justru berada di daerah, kecuali jika undang-undang menentukan lain. Prinsip kekuasaan asal yang berada di daerah (Negara bagian) ini adalah prinsip yang biasa dikenal dalam lingkungan Negara-negara yang menganut faham federalisme”.

Perubahan UUD 1945 selain berkeinginan tetap mempertahankan bentuk NKRI juga memiliki semangat pengaturan pemerintahan bersifat federalistik. Dengan demikian otonomi daerah tidak sekedar adanya penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah ke daerah saja, namun memiliki dimensi-dimensi :

1. Partisipasi
- c. Aspiratif
- d. Demokratisasi
- e. Hak masyarakat lokal untuk mengatur rumah tangganya sendiri
- f. Sekaligus melaksanakan *residual power*.

Dari dimensi-dimensi esensial penyelenggaraan otonomi daerah tersebut di atas, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah peran serta masyarakat sangatlah menentukan. Masyarakat daerahlah yang membentuk Pemerintahan Daerah melalui mekanisme Pemilu untuk memilih anggota DPRD dan Kepala Daerah secara langsung. Hak masyarakat daerah membentuk pemerintahannya menunjukkan bahwa sebenarnya rumah tangga daerah itu berada di luar struktur pemerintah pusat.

Secara teoritis otonomi daerah diharapkan sistem pemerintahan yang dibangun harus memberi kemampuan kepada rakyat untuk dapat berpartisipasi tentang jalannya pemerintahan, sehingga hal yang perlu dilaksanakan sesuai dengan prinsip demokrasi atau konsep kedaulatan rakyat, adalah: 1. Rakyat harus

dapat memilih secara langsung para wakilnya baik yang akan duduk dalam lembaga legislatif maupun jabatan eksekutif; 2. Pelaksanaan pemerintahan bersifat terbuka atau transparan sehingga masyarakat luas dapat mengetahui dan menilai baik atau buruknya.⁷⁶

Di samping itu dengan otonomi daerah diharapkan akan memberikan manfaat secara nyata antara lain : lahirnya partisipasi, prakarsa, kreatifitas dan kepedulian masyarakat terhadap pelaksanaan pembangunan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat serta adanya keberanian dan kepedulian masyarakat untuk selalu mengkritisi hal-hal yang dianggap telah menyimpang dari arah mempercepat tercapainya kesejahteraan masyarakat.

Lebih lanjut **M. Arif Nasution dkk.** mengemukakan:⁷⁷

bahwa, Pada Negara Kesatuan yang didesentralisasi sistem pilkada langsung yang menempatkan daerah-daerah untuk menentukan sendiri kepala pemerintahannya adalah merupakan prinsip otonomi daerah yang dalam pelaksanaannya sebagai memperkuat pelaksanaan demokrasi.

Jadi jika berbicara mengenai Otonomi Daerah maka tidak terlepas dengan kewenangan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada), yaitu mengenai kewenangan yang diberikan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dengan sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945). Dimana Pilkada adalah hak, kewenangan Pemerintah Daerah yang harus melaksanakan Pemilihan Kepala Daerah yang memiliki hak otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri segala urusan pemerintah daerah dan segala kepentingan masyarakat daerah / setempat sesuai

⁷⁶ M.Arif Nasution dkk,*Demokrasi dan Problem Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2000 hlm. 10.

⁷⁷ M. Arif Nasution, dkk, 2000, *Demokratisasi dan Problema Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, hal. 82.Lihat juga Tim Lapera, 2000,*Otonomi Versi Negara*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta,hlm. 177.Otonomi upaya memperkuat demokrasi lokal.

dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai penyelenggara Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang Undang Dasar 1945, yaitu Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yaitu kedaulatan berada di tangan rakyat.

BAB VI

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH

A. Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

DPRD merupakan Lembaga Perwakilan Rakyat Daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintah Daerah. Dalam Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 dinyatakan bahwa “Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum (Pemilu)”. Di daerah kabupaten/kota disebut sebagai DPRD yang merupakan lembaga perwakilan rakyat di daerah kabupaten dan kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota di samping kepala daerah itu sendiri. Kedudukan DPRD sebagai penyelenggara pemerintahan ini diatur dengan jelas di dalam Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.⁷⁸

⁷⁸ Dalam Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yaitu dalam Pasal 342

Dalam Negara demokrasi, keberadaan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau lembaga legislatif adalah merupakan suatu keharusan.⁷⁹ Karena lembaga legislatif merupakan perwakilan rakyat yang melaksanakan fungsi membuat Undang-undang ataupun Peraturan Daerah yang akan diberlakukan bagi rakyat. Pembuatan undang-undang tersebut merupakan salah satu fungsi DPRD disamping fungsi anggaran dan pengawasan yang diberikan oleh undang-undang sebagai bentuk implementasi pembagian kekuasaan antara legislatif, eksekutif dan yudikatif untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa:⁸⁰

”Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” “Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”.

disebutkan bahwa DPRD kabupaten/kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kabupaten/kota. Berbeda halnya dengan Kedudukan DPRD di daerah provinsi disebutkan dalam Pasal 291 UU No. 27 Tahun 2009 dinyatakan bahwa “DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah provinsi. Perbedaan tersebut tidak substansial, hanya terletak pada wilayah hukum saja yaitu daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota saja. Selanjutnya di dalam Pasal 40 UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, yang menyebutkan bahwa “DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah.

⁷⁹ Sadu Wasistono & Ondo Riyani, *Etika Hubungan Legislatif Eksekutif dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Fokusmedia, Bandung, Cet.ke-2, 2003, hlm. 93.

⁸⁰ Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 125 Tahun 2004.

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 di atas, penyelenggaraan otonomi daerah sangat menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Disamping itu, penyelenggaraan otonomi daerah juga dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang seluas-luasnya kepada daerah secara profesional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, keuangan pusat dan daerah.

Oleh karena itu konsekuensi otonomi daerah saat ini berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah diserahkannya urusan-urusan pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan asas pembantuan (*Medebewind*). Hal ini berarti bahwa segala urusan pemerintahan di daerah menjadi wewenang dan tanggungjawab pemerintah daerah sepenuhnya, baik yang menyangkut penentu kebijakan, perencanaan, pelaksanaan maupun yang menyangkut segi-segi pembiayaannya di luar yang menjadi urusan pemerintah pusat yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004. Demikian pula terhadap perangkat-perangkat pemerintahan daerah itu sendiri, yaitu dinas-dinas daerah dan perangkat daerah lainnya.

Pemerintahan daerah merupakan subsistem dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, maka untuk mengupayakan terwujudnya keserasian penyelenggaraannya diperlukan pembinaan dan pengawsasan dalam rangka menjaga tetap utuhnya wilayah dan tegaknya

negara kesatuan Republik Indonesia. Oleh karena itu maka pengawasan terhadap segala kegiatan pemerintah daerah dalam menjalankan pemerintahannya merupakan suatu akibat mutlak dari adanya negara kesatuan.

Peran DPRD sebagai badan legislatif daerah, tidak bisa dilepaskan dengan peranan badan eksekutif daerah dalam sistem pemerintahan daerah. Karena kedua lembaga itulah yang berperan menetapkan kebijakan politik dan pemerintahan di daerah. Pimpinan dan anggota DPRD memperoleh kedudukan protokol dalam acara resmi dan mendapat penghormatan sesuai dengan penghormatan kepada pejabat pemerintah.

Peran anggota DPRD dan keberadaannya secara konsisten berpijak kepada UUD 1945 yang telah diamandemen, sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan setiap provinsi dibagi atas kabupaten dan kota dan masing-masing mengatur sendiri urusan pemerintahannya, dan ayat (2) pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan serta, ayat (3) pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki DPRD yang anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

Seiring dengan penyelenggaraan otonomi daerah, harus terjalin keserasian hubungan antara semua elemen masyarakat dengan Pemerintah Daerah dan DPRD, artinya DPRD dan Pemerintah Daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan dan pembangunan daerah. Hubungan antara Pemerintah daerah dan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan.⁸¹

⁸¹ Makna kedudukan yang setara di antara lembaga pemerintahan daerah merupakan kedudukan yang sama dan sejajar, tidak saling membawahi. Sedangkan hubungan kemitraan bermaksud bahwa antara Pemerintah Daerah dan DPRD merupakan mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing-masing, sehingga antar kedua lembaga itu membangun suatu

B. Tugas Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah, DPRD mempunyai beberapa tugas dan wewenang, terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD, Pasal 344 ayat (1) yang mengatur bahwa tugas dan wewenang DPRD adalah sebagai berikut:

1. membentuk peraturan daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;
2. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota yang diajukan oleh bupati/walikota;
3. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota;
4. mengusulkan pengangkatan dan/atau pemberhentian bupati/walikota dan/atau wakil bupati/wakil walikota kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
5. memilih wakil bupati/wakil walikota dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil bupati/wakil walikota;
6. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah kabupaten/kota terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
7. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota;
8. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban bupati/walikota dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;
9. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;

hubungan kerja yang sifatnya saling mendukung dan bukan merupakan lawan ataupun pesaing/rivalitas.

10. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
11. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sedangkan dalam Pasal 42 (3) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diatur pula tentang tugas dan kewenangan DPRD yaitu: Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, keputusan walikota/bupati, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah dan kerjasama internasional.

C. Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota diatur dalam Pasal 41 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa; DPRD Kabupaten/Kota mempunyai fungsi Legislasi, fungsi Anggaran, dan fungsi Pengawasan.

Sebagai representasi dari masyarakat di daerah, DPRD memiliki tiga fungsi, yaitu: fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Ketiga fungsi ini dinyatakan di dalam Pasal 343 undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah maupun dalam Pasal 41 UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam melaksanakan fungsi pengawasannya tersebut kewenangan DPRD telah diatur dengan jelas dalam Pasal 42 ayat (1)c Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yakni melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Daerah dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program

pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah.

Pengawasan merupakan salah satu fungsi manajemen. Pengawasan harus dilaksanakan untuk menjaga agar pelaksanaan kegiatan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan dalam rangka pencapaian tujuan. Sehingga melalui pengawasan dapat diperoleh informasi mengenai efisiensi dan efektifitas pelaksanaan kegiatan dan pengambilan keputusan.

Pengawasan sangat penting bagi pemerintah daerah, sebab akan dapat memberi umpan balik untuk perbaikan pengelolaan pembangunan, sehingga tidak keluar dari jalur/tahapan dan tujuan yang telah ditetapkan. Sementara bagi pelaksana, pengawasan merupakan aktivitas untuk memberikan kontribusi dalam proses pembangunan agar aktivitas pengelolaan dapat mencapai tujuan dan sasaran secara efektif dan efisien.

Pengawasan yang dilakukan oleh DPRD bertujuan untuk memelihara akuntabilitas publik, terutama lembaga-lembaga yang berkaitan langsung dengan pelaksanaan kebijakan dan program pemerintahan dalam rangka pembangunan di daerah. Sistem akuntabilitas di daerah akan menjadi lebih efektif, kalau proses dan pelaksanaan program kebijakan pemerintah tersebut diawasi oleh lembaga DPRD.

Secara spesifik, hasil pengawasan DPRD terhadap Pemerintah Daerah ditunjukkan:⁸²

1. Untuk menjamin agar Pemerintah Daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Untuk menjamin kemungkinan tindakan koreksi yang cepat dan tepat terhadap penyimpangan dan penyelewengan yang ditemukan dalam upaya mencegah berlanjutnya kesalahan dan atau penyimpangan;

⁸² ADEKSI. *Akuntabilitas Publik dan Fungsi Pengawasan DPRD*, Sekretariat Nasional ADEKSI, Jakarta, 2004 hlm. 4

3. Untuk menumbuhkan motivasi, memperbaiki, mengurangi dan atau meniadakan penyimpangan;
4. Untuk meyakinkan bahwa kinerja pemerintah daerah sedang atau telah mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.

Pengawasan perlu dilakukan agar perkembangan pembangunan di daeran dapat berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, karena dengan menjalankan fungsi pengawasan maka pemerintah akan lebih hati-hati dalam menerapkan kebijakan supaya tepat sasaran sebab melalui sistem pengawasan, DPRD dapat membangun sebuah *early warning system* atau *sistem penanda bahaya* apabila terjadi kejanggalan atau penyimpangan dalam proses pengelolaan tata pemerintahan daerah.

Dalam ilmu administrasi fungsi pengawasan mengandung tindakan lembaga yang bersifat *preventif* yang mengandung makna mengevaluasi dan mengawasi program-program pemerintah daerah. Oleh karena mengandung makna mengevaluasi, konsekwensinya adalah semua kebijakan pemerintah daerah dalam menjalankan program-programnya tidak serta merta termentahkan oleh karena sebuah pengawasan. Yang perlu ditegaskan bahwa fungsi pengawasan tidak memiliki kekuatan *refresif* atau *eksekutor* untuk membatalkan sebuah program pemerintah daerah sepanjang program yang dimaksud untuk pembangunan daerah.⁸³

Secara umum, setidaknya ada tiga anggapan yang selalu muncul tentang pelaksanaan fungsi DPRD yakni:⁸⁴

“DPRD dianggap kurang mampu melaksanakan fungsinya sebagai mitra yang seimbang dan efektif dari kepala daerah. Anggapan ini umumnya dianut

⁸³ George Erwards yang mengungkapkan bahwa; “Proses implementasi peran pengawasan dapat dipengaruhi tiga faktor yakni organisasi, struktur birokrasi, serta sumber daya manusia.” Lihat George Erwards dalam Rana Suparman, *Fungsi Pengawasan Harus Dioptimalkan*, www.kuningannews.com diakses Jum’at 16 Juli 2011.

⁸⁴ Rana Suparman *Ibid*

oleh para pengamat politik yang cenderung menilai peranan kepala daerah masih cukup dominan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kemudian kedua, DPRD dianggap terlalu jauh mencampuri bidang tugas kepala daerah, sehingga cenderung menyimpang dari fungsi utamanya sebagai badan pemerintahan daerah yang menyelenggarakan fungsi legislasi. Anggapan ini dianut oleh pejabat eksekutif daerah. Yang terakhir, DPRD dianggap tidak memperoleh kesempatan yang seimbang dengan kepala daerah untuk merumuskan kebijakan pemerintahan daerah. Anggapan ini umumnya beredar di kalangan anggota DPRD.”

Anggapan di atas sebenarnya memberikan pemahaman yang berkonotasi bahwa legislator belum memahami sepenuhnya tentang fungsi pengawasan yang mengarah pada kebijakan politik yang bersifat membangun daerah searah dengan ide atau program eksekutif. Bertolak dari konsep ini, kadangkala fungsi pengawasan dijadikan senjata untuk melakukan tindakan refresif untuk menghancurkan kebijakan kepala daerah.

D. Hak-hak DPRD dan anggota DPRD

Dalam Pasal 43 UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diatur tentang Hak dan Kewajiban DPRD yakni; hak interpelasi, hak angket dan hak untuk menyatakan pendapat.⁸⁵ Hak Interpelasi adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada kepala daerah mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan Negara. Hak angket adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu kepada daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan Negara yang diduga bertentangan dengan peraturan

⁸⁵ Pasal 43 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004

perundang-undangan. Sedangkan hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan kepala daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.⁸⁶

Pelaksanaan hak angket di atas dilakukan setelah diajukan hak interpelasi oleh DPRD dan harus mendapatkan persetujuan dari Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir.⁸⁷

Untuk menggunakan hak angket maka DPRD membentuk panitia angket yang terdiri atas semua unsur fraksi DPRD yang bekerja dalam waktu paling lama 60 (enam puluh) hari, setelah itu panitia angket itu harus menyampaikan hasil kerjanya kepada DPRD. Dalam melaksanakan tugasnya, panitia angket dapat memanggil, mendengar, dan memeriksa seseorang yang dianggap mengetahui masalah yang sedang diselidiki serta untuk meminta menunjukkan surat atau dokumen yang berkaitan dengan hal yang sedang diselidiki. Apabila seseorang yang dipanggil, didengar, dan diperiksa oleh panitia angket, wajib seseorang tersebut memenuhi panggilan panitia angket kecuali ada alasan yang sah menurut peraturan perundang-undangan. Sehingga apabila seseorang telah dipanggil oleh panitia angket dengan patut secara berturut-turut, namun tetap tidak memenuhi panggilan panitia angket, maka panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan.⁸⁸

Setelah panitia angket melaksanakan tugasnya maka kemudian harus menyerahkan hasilnya ke DPRD

⁸⁶ Penjelasan Pasal 43 UU No. 32 Tahun 2004

⁸⁷ Pasal 43 ayat (2) UU No. 32 Tahun 2004

⁸⁸ Pasal 43 ayat (3) - ayat (6)

dengan merahasiakan semua hasil kerjanya tersebut. Dan pelaksanaan ketiga hak DPRD itu termasuk hak angket diatur dalam peraturan Tata Tertib DPRD yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.⁸⁹

Untuk mendukung pelaksanaan tugas dan wewenangnya, DPRD mempunyai hak untuk:⁹⁰

1. Meminta keterangan kepada bupati/walikota mengenai kebijakan pemerintah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
2. Melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah kabupaten/kota yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Menyatakan pendapat terhadap kebijakan bupati/walikota atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya.

Hak tersebut di atas dapat digunakan oleh DPRD kabupaten dan kota dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, yaitu dengan cara meminta pejabat negara tingkat kabupaten/kota, pejabat pemerintah kabupaten/kota, badan hukum, dan warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara.

Misalnya, ada orang tua siswa dari sekolah pada tingkat pendidikan yang menyampaikan pengaduan kepada DPRD adanya penarikan iuran sekolah. Sedangkan pungutan tersebut tidak dibenarkan oleh peraturan daerah atau undang-undang, maka anggota DPRD dapat memanggil kepala sekolah atau pejabat Dinas Pendidikan. Pemanggilan itu dipergunakan untuk melakukan klarifikasi dan konfirmasi atas kebijakan

⁸⁹ Pasal 43 ayat (7) dan ayat (8)

⁹⁰ Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009, Bagian Kelima mengenai Hak DPRD Kabupaten/Kota yaitu Pasal 349 (1) DPRD kabupaten/kota mempunyai hak: a. interpelasi; b. angket; dan c. menyatakan pendapat.

penarikan iuran yang dibebankan kepada orang tua siswa tersebut. Hal yang sama juga bisa dilakukan terhadap kepala Puskesmas dan pejabat Dinas Kesehatan. Apabila ada Puskesmas yang masih melakukan penarikan retribusi terhadap pasien, maka konfirmasi juga dapat dilakukan oleh DPRD. Hal ini karena penarikan retribusi kepada pasien puskesmas merupakan kebijakan yang tidak tepat. Puskesmas, seharusnya memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat, dan pemerintah daerah yang menanggung biayanya. Dalam kasus pemungutan uang bangunan atau uang bangku dan SPP di SD dan SMP, banyak orangtua siswa yang melakukan komplain karena mereka mendapatkan informasi bahwa pemerintah telah menerapkan kebijakan bebas biaya untuk pendidikan dasar (SD dan SMP). Terhadap isu ini, anggota DPRD bisa menggunakan haknya untuk bertanya dan meminta keterangan kepada kepala sekolah.

Tindakan tersebut didasarkan pada Pasal 349 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bahwa DPRD Kabupaten dan Kota dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, berhak meminta pejabat negara tingkat kabupaten/kota, pejabat pemerintah kabupaten/kota, badan hukum, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang sesuatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan bangsa dan negara.

Berkaitan dengan kondisi di atas, DPRD khususnya komisi yang membidangi masalah kesehatan dan pendidikan, bisa segera merespon dengan melakukan rapat kerja agenda khusus tentang evaluasi kinerja pelayanan publik di Puskesmas atau sekolah. DPRD dapat melibatkan langsung Dinas Kesehatan maupun Dinas Pendidikan, Kepala Puskesmas maupun Kepala Sekolah, serta organisasi masyarakat yang peduli terhadap isu-isu kesehatan maupun pendidikan.

DPRD dalam hal ini bisa mengevaluasi berbagai faktor penyebab rendahnya kinerja pelayanan

Puskesmas tersebut. Termasuk apakah masih perlu memberlakukan perda retribusi di Puskesmas, karena pada hakekatnya kesehatan sudah menjadi hak dasar warga negara yang harus dipenuhi oleh pemerintah daerah. DPRD bisa merekomendasikan optimalisasi retribusi di sektor lain, misalnya parawisata, parkir, atau ijin keramaian dengan harapan sektor kesehatan akan mendapatkan subsidi dari pendapatan tersebut.

E. Kewajiban Anggota DPRD dalam mengemban tugas dan wewenangnya

1. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila
2. Melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan mentaati peraturan perundang-undangan
3. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
4. Mendahulukan kepentingan negara diatas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan
5. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat
6. Mentaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
7. Mentaati tata tertib dan kode etik
8. Menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah
9. Menyerap, menghimpun, aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala
10. Menampung, dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat
11. Memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen didaerah pemilihanya.

F. Larangan anggota DPRD

Anggota DPRD dilarang merangkap jabatan sebagai:

1. pejabat negara atau pejabat daerah lainnya;
2. hakim pada badan peradilan; atau

3. pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia/Kepolisian Negara Republik Indonesia, pegawai pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, atau badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/APBD.
4. Anggota DPRD dilarang melakukan pekerjaan sebagai pejabat struktural pada lembaga pendidikan swasta, akuntan publik, konsultan, advokat atau pengacara, notaris, dan pekerjaan lain yang ada hubungannya dengan tugas dan wewenang DPRD serta hak sebagai anggota DPRD.
5. Anggota DPRD dilarang melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta dilarang menerima gratifikasi.
6. Anggota DPRD yang melakukan pekerjaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib melepaskan pekerjaan tersebut selama menjadi anggota DPRD.
7. Anggota DPRD yang memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diberhentikan oleh pimpinan berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Kehormatan DPRD.

G. Fungsi Pengawasan DPRD dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Agar pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berjalan efektif, maka harus memiliki pedoman-pedoman kerja DPRD khususnya yang berkaitan dengan pelaksanaan fungsi pengawasan yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan. Hal ini dikatakan karena tujuan hukum adalah untuk mencapai kedamaian dalam pergaulan antar manusia dan kedamaian tersebut akan tercapai dengan menciptakan suatu keserasian antara ketertiban yang bersifat lahiriah dengan ketenteraman yang bersifat batiniah.⁹¹ Oleh karena itu hukum merupakan sarana menciptakan ketertiban dan ketenteraman serta melindungi kepentingan manusia di dalam masyarakat seperti melindungi kehormatan, jiwa, harta benda dan hak-hak maupun kewajiban seseorang.

⁹¹ Soerjono Soekanto, *Op.cit.*, hlm. 60

Berdasarkan teori efektifitas yang dipakai menjadi pisau analisis dalam Tesis ini bahwa efektifitas pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD kabupaten Lombok Tengah bergantung pada faktor pedoman pelaksanaan fungsi atau aturan baku yang menjadi acuan pelaksanaan fungsi pengawasan dan Faktor hukum itu sendiri, Faktor penegak hukum, Faktor sarana atau fasilitas, Faktor masyarakat, Faktor kebudayaan. Hal ini sesuai dengan pendapat Soerjono Soekanto, yang mengatakan bahwa Agar hukum dapat berfungsi dengan baik, maka diperlukan keserasian beberapa faktor yakni:

1. Faktor hukumnya;
2. Faktor penegak hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas;
4. Faktor masyarakat;
5. Faktor kebudayaan.⁹²

Fungsi DPRD sebagai legislasi dan anggaran adalah merupakan pelaksanaan dari fungsi DPRD sebagai pembuat kebijakan publik. Oleh karena itu dalam melaksanakan fungsi legislasi DPRD sebagai wakil rakyat, harus membuat peraturan daerah yang bersifat menampung aspirasi masyarakat yang diwakilinya. Sehingga Peraturan Daerah yang dihasilkan seharusnya memihak kepada kepentingan masyarakat atau untuk kepentingan umum bukan untuk kepentingan golongan saja.⁹³

Kaitannya dengan penulisan Tesis ini maka efektifitas pelaksanaan fungsi Pengawasan oleh DPRD juga dapat dirancang melalui pembentukan peraturan daerah, sehingga dalam pengawasan dapat dijalankan dengan baik. Begitu juga dalam fungsi DPRD sebagai pembuat anggaran, DPRD seharusnya memperhatikan kepentingan masyarakat apakah anggaran yang dibuat

⁹² Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983, hlm. 5

⁹³ Abdul Kholik, 2002 kamus Istilah Anggaran, Jakarta: FITRA, hlm. 7. dikutip dari buku Agung Djojosoekarto, *Dinamika Dan Kapasitas DPRD Dalam Tata Pemerintahan Demokratis*, (Jakarta: Konrad Adenauer Stiftung, 2004), hlm. 198.

sudah mendukung perekonomian rakyat. Untuk itu perlu, penerapan sistem anggaran kinerja yaitu anggaran yang mengutamakan upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang telah ditetapkan.

Penerapan anggaran kinerja perlu dicerminkan atau diorientasikan pada tiga fungsi dasar penganggaran, yaitu (i) fungsi alokasi yaitu penyediaan sarana dan prasarana yang dibutuhkan masyarakat, (ii) fungsi distribusi yaitu pemerataan pendapatan antar warga Negara, dan (iii) fungsi stabilitas yaitu penyediaan kesempatan kerja, kestabilan harga dan pertumbuhan ekonomi.

Di samping DPRD memiliki fungsi legislasi dan anggaran, DPRD juga memiliki fungsi pengawasan. Dalam kapasitasnya sebagai wakil rakyat sesungguhnya pengawasan yang dilakukan oleh badan perwakilan pertama-tama berkenaan dengan keputusan yang telah dikeluarkannya dalam bentuk peraturan daerah.

Berbagai bentuk pengawasan politik yang dapat dimanfaatkan oleh lembaga ini ialah dengan bertanya, interpelasi, angket dan mosi tidak percaya. Urutan peralatan kontrol di atas, sekaligus memperlihatkan gradasi kemampuan atau kekuasaannya dianggap bahwa bertanya sebagai alat pengawasan yang paling lunak sementara mosi adalah yang paling keras atau paling ampuh, sementara itu yang lain berada di antara kedua kutub itu.

Kapasitas pengawasan juga dipengaruhi oleh hubungan struktural-fungsional antara DPRD dengan partai politik, pemerintah dan masyarakat sipil. Sebagaimana halnya dengan komposisi DPRD di Kabupaten Lombok Tengah, dimana komposisi DPRD yang dominan dari partai yang juga mengusung kepala daerah yang terpilih sangat mempengaruhi keputusan yang diambil.⁹⁴

⁹⁴ Kunarjo, 1996, *Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan*, Jakarta: UI Press, hlm. 138, dikutip dari buku: Agung Djojosoekarto, *Dinamika*

Sehingga dari seluruh fungsi DPRD yakni sebagai fungsi legislasi fungsi anggaran maupun fungsi pengawasan, semua keputusan itu diambil tidak terlepas dari kepentingan politik dari pada komposisi partai dalam DPRD itu sendiri. Kabupaten Lombok Tengah sebagai Kabupaten dengan komposisi DPRD yang 75 % dari 45 kursi masih wajah baru serta unsur sekretariat yang belum memiliki pengalaman dalam sekretariat DPRD.

Sehingga sangat mempengaruhi pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap Peraturan Daerah, sebagaimana disebutkan di atas bahwa pada dasarnya DPRD mengawasi kebijakan yang dibuat oleh DPRD itu sendiri. Pengawasan yang dilakukan DPRD Kabupaten Lombok Tengah dilaksanakan secara bertahap yang diatur berdasarkan program kerja tahunan. Dimana pengawasan yang dilakukan terhadap implementasi Peraturan Daerah serta Keputusan Bupati, pada dasarnya DPRD dapat menjalankan pengawasan dengan baik serta relatif kuat. Dimana pengawasan juga dilaksanakan berdasarkan adanya indikasi suatu Peraturan Daerah tidak efektif dijalankan, sehingga DPRD melakukan pemanggilan terhadap Pemerintah Daerah yang biasanya mengundang dinas terkait, yang selanjutnya dilaksanakan peninjauan lapangan jika diperlakukan, dalam hal ini untuk melihat langsung atas implementasi suatu peraturan daerah.

1. Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD

Pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap Pemerintah Daerah dapat dilaksanakan melalui pedoman kedudukan, fungsi, tugas dan wewenang serta hak dan kewajiban DPRD, sebagaimana yang diatur di dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Peraturan

dan Kapasitas DPRD Tata Pemerintahan Demokratis, (Jakarta: Konrad Adenauer Stiftung, 2004), hlm. 196.

Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lombok Tengah Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lombok Tengah.

Khusus dalam UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang selama ini menjadi pedoman fungsi pengawasan DPRD secara tegas mengatur bahwa DPRD akan melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan perundang-undangan, peraturan daerah, pelaksanaan Keputusan Kepala Daerah, Pelaksanaan APBD, kebijakan pemerintah daerah dan pelaksanaan hubungan kerja sama antar daerah dan internasional.

Oleh karena itu, seperti apa dan bagaimana pengawasan seharusnya dilakukan, maka masing-masing DPRD di daerah mengatur secara tegas mengenai pengawasan melalui tata tertib DPRD, di kabupaten Lombok Tengah tatibnya dihimpun dalam Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lombok Tengah Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lombok Tengah.

Tata tertib tersebut memuat pedoman pelaksanaan pengawasan terhadap pelayanan publik. Termasuk pemanfaatan informasi teknis yang hanya semata dalam rangka perbaikan regulasi atau pembentukan regulasi baru terhadap perbaikan kualitas pelayanan publik. Misalnya, bagaimana memanfaatkan informasi tentang tingginya angka ibu hamil yang meninggal atau gizi buruk yang terus bertambah sebagai dasar pengajuan revisi atau pembentukan regulasi baru terhadap standar pelayanan kesehatan di daerah tertentu.

Pelaksanaan pengawasan dapat dibagi dalam 4 jenis:

- a. Pengawasan *feedforward* (pengawasan umpan di depan).

Pengawasan ini dilakukan sebelum aktivitas dimulai yang bertujuan untuk menjamin kejelasan sasaran; tersedianya arahan yang memadai; ketersediaan sumber daya yang dibutuhkan. Dan memfokuskan pada kualitas sumber daya.

b. Pengawasan *concurrent* (pengawasan bersamaan).

Pengawasan ini memfokuskan pada apa yang terjadi selama proses berjalan yang bertujuan untuk memonitor aktivitas yang sedang berjalan untuk menjamin segala sesuatu sesuai rencana dan juga untuk mengurangi hasil yang tidak diinginkan.

c. Pengawasan *feedback* (pengawasan umpan balik).

Pengawasan ini dilakukan setelah aktivitas selesai dilaksanakan. Dengan tujuan untuk menyediakan informasi yang berguna untuk meningkatkan kinerja di masa depan dan memfokuskan pada kualitas hasil.

d. Pengawasan *internal-external*.

Pengawasan internal memberikan kesempatan untuk memperbaiki sendiri sedangkan pengawasan eksternal melalui supervisi dan penggunaan administrasi formal.

2. Tahapan Pelaksanaan Pengawasan DPRD

Fungsi pengawasan sebagai agenda kerja Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat dibagi dalam tiga tahapan waktu, sesuai dengan kebutuhan dan tujuannya yakni:

a. Preliminary Control

Merupakan pengawasan anggota DPRD pada saat pembahasan anggaran. Dalam pengawasan pendahuluan ini anggota DPRD sangat diharapkan perannya dalam meneliti setiap usulan anggaran khususnya dari penyedia layanan publik, baik dari sisi harga layanan, output maupun outcomes dari setiap jenis layanan.

Sangat diharapkan anggota DPRD melakukan pengawasan sejak tahap perencanaan. Karena semua yang dilakukan oleh pemerintah daerah, SKPD, maupun

unit layanan teknis pelayanan publik bisa diketahui dari rencana yang dibuat oleh pihak eksekutif. Dan dari alokasi anggaran untuk pelayanan publik juga bisa diketahui apakah pemerintah daerah akan memberikan pelayanan publik kepada masyarakat secara memadai atau tidak. Misalnya, apabila tidak ada alokasi dana yang cukup bagi Puskesmas untuk memberikan layanan pengobatan bagi masyarakat, bisa dipastikan bahwa pemerintah daerah tidak akan memberikan layanan kesehatan yang prima kepada masyarakat, terutama masyarakat miskin.

b. Interim Control

Dimaksudkan untuk memastikan layanan publik berjalan sesuai standar yang ditetapkan dan memenuhi harapan masyarakat selama pelayanan dilakukan dalam jangka waktu tertentu. Pengawasan juga bisa diarahkan terhadap pelaksanaan anggaran atas layanan publik atau masa perjalannya sebuah peraturan.

c. Post Control

Selain memastikan layanan publik berjalan sesuai harapan, juga diperuntukkan atas evaluasi terhadap target yang direncanakan. Pengawasan diharapkan akan menghasilkan rekomendasi mempertahankan, memperbaiki atau meningkatkan kualitas layanan.

Dengan demikian ruang lingkup pengawasan DPRD terhadap pelayanan publik terdiri dari pengawasan preventif dan pengawasan represif.

Pengawasan Preventif, yaitu pengawasan yang dilakukan pada tahap persiapan dan perencanaan suatu kegiatan terhadap sebuah lembaga layanan publik. Pengawasan ini bertujuan pada aspek pencegahan dan perbaikan, termasuk pula pengusulan perbaikan atau pembentukan regulasi baru untuk memperbaiki standar kualitas terhadap layanan publik.

Pengawasan Represif, yaitu pengawasan terhadap proses-proses aktivitas sebuah lembaga layanan publik. Pengawasan bertujuan menghentikan

pelanggaran dan mengembalikan pada keadaan semula, baik disertai atau tanpa sanksi.

3. Jenis –jenis Pengawasan DPRD

Sebagai representasi rakyat di daerah, anggota DPRD mempunyai kewajiban untuk melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah, terutama dalam penyelenggaraan pelayanan publik kepada masyarakat. Pengawasan bisa dilakukan secara individual maupun secara institusional.

Secara sederhana pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD dibedakan menjadi enam jenis:

- a. Pengawasan oleh Pimpinan DPRD.
- b. Pengawasan oleh Pimpinan DPRD yakni pengawasan yang dilaksanakan langsung atas nama pimpinan DPRD.
- c. Pengawasan oleh anggota DPRD atau Pengawasan Individu
- d. Pengawasan secara individu merupakan pengawasan yang melekat sesuai dengan jabatannya sebagai wakil rakyat. Setiap individu anggota DPRD tidak seharusnya membatasi aktivitasnya pada komisi maupun pansus. Mereka secara individu dalam jabatannya sebagai wakil rakyat seharusnya lebih peka dan memiliki sense/instink pengawasan.

Berikut langkah-langkah yang bisa dilakukan oleh anggota dewan dalam melakukan pengawasan, antara lain:

- a. Anggota DPRD dapat membuat berjaringan dengan masyarakat atau CSO dalam melakukan pengawasan, misalnya dengan membuka posko pengaduan di masing-masing daerah pemilihan.
- b. Melakukan diskusi-diskusi informal dengan masyarakat tentang isu-isu pelayanan publik.
- c. Melakukan advokasi media, termasuk bentuk pertanggungjawaban.
- d. Mengadvokasi langsung terhadap pemberi layanan.

- e. Pengawasan oleh Komisi, yakni pengawasan yang ruang lingkupnya (objeknya) merupakan bidang tugas Komisi dan dilaksanakan oleh Komisi.

Pengawasan terhadap pelayanan publik oleh komisi di DPRD berkaitan dengan mitra kerjanya di eksekutif, dan sesuai dengan bidang atau sektor yang ditangani. Pengawasan oleh komisi bersifat formal, lebih terencana, sejalan dengan program SKPD dan pelaksanaan pelayanan publik. Tindakan pencegahan terhadap kesalahan maupun perbaikan terhadap kualitas layanan bisa dilakukan secara terencana.

Bentuk-bentuk pengawasan yang dilakukan oleh komisi di DPRD antara lain berupa:

- 1) Rapat dengar pendapat atau Hearing atas sebuah persoalan yang terjadi di masyarakat berkaitan dengan kebijakan SKPD.
- 2) Peninjauan lapangan atas pelaksanaan sebuah kebijakan yang telah didanai oleh APBD.
- 3) Penilaian atas selesainya sebuah kegiatan yang sudah direncanakan dalam program kerja SKPD.
- 4) Publikasi hasil pengawasan melalui media massa.

Misalnya kalau ada kasus dimana Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) melakukan praktik penarikan retribusi kepada masyarakat miskin, Komisi DPRD yang menangani sektor kesehatan masyarakat bisa memanggil kepala Dinas Kesehatan untuk meminta keterangan. Hal ini perlu dilakukan karena pelayanan kesehatan masyarakat merupakan jenis pelayanan dasar yang dalam beberapa Konvensi Internasional yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Republik Indonesia, dinyatakan sebagai pelayanan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintah dan pemerintah menyediakan anggarannya.

Hal yang sama juga perlu dilakukan jika terjadi pemungutan biaya sekolah di sekolah-sekolah penyelenggara pendidikan dasar, yang terjadi secara merata di daerah. Jika terjadi pelayanan pembuatan KTP yang mempersulit dan biayanya memberatkan masyarakat, Komisi DPRD yang menangani bidang

kependudukan juga bisa melakukan hal sama, meminta keterangan kepada pejabat Dinas Kependudukan dan merekomendasikan upaya perbaikan terhadap sistem pelayanan dan merekomendasikan anggaran untuk pelayanan dasar ini.

a. Pengawasan oleh Gabungan Komisi

Yakni pengawasan yang ruang lingkupnya (objeknya) merupakan bidang yang menjadi tugas lintas Komisi dan dilaksanakan oleh dua Komisi atau lebih. Pengawasan oleh Gabungan Komisi adalah:

1. Pengawasan yang ruang lingkupnya merupakan bidang yang menjadi tugas lintas komisi dan dilaksanakan oleh dua atau lebih komisi yang ada di DPRD.
2. Program biasanya lebih terencana dan waktu yang sudah ditentukan sehingga agendanya sudah jelas.
3. Tetap ada satu komisi yang menjadi penginisiator utama dalam pengawasan tersebut.
4. Untuk memperkuat hasil pengawasan, pelibatan masyarakat atau stakeholder lain untuk mendapatkan masukan dan pendapat menjadi sesuatu yang penting dibutuhkan.
5. Pengawasan oleh Kelompok Kerja (Pokja) dan pengawasan oleh Alat Kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna (Pansus), yakni pengawasan yang dilakukan oleh alat kelengkapan DPRD yang dibentuk khusus untuk melakukan pengawasan.
6. Pengawasan oleh Fraksi. Fraksi sesungguhnya bukan alat kelengkapan DPRD melainkan perpanjangan tangan partai politik untuk mengkomunikasikan agenda atau kepentingan partai politik bersangkutan dalam institusi DPRD. Meski demikian, fraksi memiliki fungsi pengawasan terhadap kebijakan dan kinerja pelayanan publik yang hasilnya dapat disampaikan langsung melalui alat kelengkapan dewan dan atau induk partai masing-masing sebagai sikap politik.
7. Pengawasan Alat Kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat pari purna (Pansus)

Alat Kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna merupakan alat kelengkapan DPRD yang bersifat sementara dan dibentuk oleh pimpinan DPRD setelah mendengar pertimbangan Badan Musyawarah (Panmus). Pengawasan yang dilakukan oleh gabungan individu anggota DPRD dari komisi dan fraksi berbeda yang ditugaskan secara khusus melakukan pengawasan atas agenda tertentu.

Untuk memperkuat pengawasan, Alat Kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna bisa melibatkan masyarakat atau stakeholder lain untuk memperkuat legitimasi maupun kualitas pengawasan. Hal ini sangat penting karena pengawasan yang dilakukan oleh DPRD bertujuan untuk memperbaiki penyelenggaraan pelayanan publik untuk masyarakat.

Pengawasan oleh Pansus ini, dalam beberapa kasus, bisa menghasilkan rekomendasi lebih lanjut, diantaranya dengan digunakannya hak interpelasi, hak angket, maupun hak menyatakan pendapat, sebagaimana diatur dalam UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 43

b. Administrasi dan Keuangan

Dalam pengawasan administrasi dan keuangan ini membutuhkan dokumentasi dan publikasi guna memproses hasil pengawasan, di samping menyediakan form-form tertentu yang bisa digunakan oleh DPRD dalam melakukan pencatatan hasil pengawasan. Dengan administrasi ini juga dapat membantu DPRD menerima dan mengelola pengaduan dari masyarakat dan Membantu DPRD dalam proses komunikasi dengan SKPD dan masyarakat serta dapat mengadministrasikan semua penggunaan anggaran.

4. Mekanisme Pengawasan DPRD

Pengawasan oleh DPRD pada dasarnya memenuhi rincian fungsional yang berlaku secara umum. Demikian halnya dalam Tata Tertib DPRD Kabupaten Lombok Tengah Pasal 61 huruf c disebutkan bahwa Komisi

mempunyai tugas: melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembangunan, pemerintahan, dan kemasyarakatan sesuai dengan bidang komisi masing-masing.

Berdasarkan pasal tersebut bahwa Komisi merupakan perpanjangan tangan daripada DPRD dalam melakukan pengawasan terhadap pemerintah daerah. Secara umum dapat dikatakan bahwa pengawasan oleh DPRD yang dilaksanakan oleh komisi untuk mereview, mempelajari dan mengevaluasi secara rutin beberapa aspek sebagai berikut:⁹⁵

a. Pengawasan DPRD untuk menilai penerapan dan keefektifan peraturan perundang-undangan.⁹⁶

Pengawasan dilakukan untuk meninjau apakah peraturan perundang-undangan telah dilaksanakan sesuai dengan maksud lembaga legislatif. Lingkup ini tidak mendapatkan perhatian dan alokasi sumberdaya yang cukup dari DPRD. Hampir tidak ada program atau kegiatan pengawasan yang dilaksanakan oleh DPRD untuk menilai efektivitas pelaksanaan Perda. DPRD mengakui hal ini terjadi karena Pemerintrah Daerah dianggap mempunyai kapasitas yang memadai untuk melaksanakan Perda. Pengawasan internal juga perlu dilakukan ketika DPRD melaksanakan fungsi-fungsinya. Misalnya ketika merumuskan peraturan perundang-undangan, DPRD harus melakukan pengawasan internal agar pertentangan RaPerDa yang sedang dibahas terhadap peraturan perundang-undangan di atasnya atau perda lain yang dapat dihindarkan.⁹⁷

Dalam kegiatan ini DPRD terlebih dahulu melakukan penilaian berdasarkan rapat Komisi yang juga dapat dilanjutkan dengan rapat dengan Pimpinan

⁹⁵ Agung Djojosoekarto., *Op., Cit.*, hlm. 223-224, dikutip dari buku: Socorro L. Reyes, *Strengthening the Oversight Function of the Legislative*, Working paper yang disajikan dalam Konferensi Internasional pengembangan kapasitas legislative di Brussels, April 2002.

⁹⁶ Agung Djojosoekarto, *ibid.*, hlm. 223-224.

⁹⁷ Maria S. Sumardjono, 2000, *Catatan Berkenaan dengan Masalah Pertanggungjawaban Kepala Daerah dan Pengawasan terhadap Peraturan Daerah*, Kertas Diskusi 22, hlm. 5.

untuk menilai tentang keefektifan Peraturan daerah yang berhubungan dengan Komisi masing-masing. Kemudian dari hasil penilain tersebut yang diputuskan dalam rapat, ditentukan apakah Peraturan Daerah dan Keputusan Bupati yang ada efektif dilaksanakan, atau pelaksanaannya sesuai dengan keinginan dari pada Peraturan Daerah itu sendiri.

b. Pengawasan terhadap pengadministrasian dan pelaksanaan program-program yang diciptakan dengan peraturan.

Dengan Pengawasan ini, DPRD dapat merumuskan rekomendasi kebijakan apakah program pemerintah itu dapat dilanjutkan, diperbaiki atau perlu dihentikan. Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan seperti ini cukup sering dilaksanakan karena pada umumnya terkait dengan pelaksanaan proyek- proyek. Pengawasan terhadap pengadministrasian dan pelaksanaan program-program yang diciptakan dengan peraturan, dalam kegiatan ini DPRD melakukan pengawasan terhadap administrasi pelaksanaan program. Dimana terlebih dahulu mengetahui tentang Peraturan Bupati, kemudian untuk menindaklanjuti pengawasan terhadap kegiatan yang berhubungan dengan Peraturan Kepala Daerah tersebut, maka DPRD perlu bersikap yakni jika Peraturan Kepala Daerah itu dianggap baik, maka DPRD merumuskan rekomendasi, tetapi jika dianggap bertentangan dengan kepentingan umum maka DPRD dapat memberikan saran untuk diperbaiki atau dihentikan kegiatan dimaksud.

c. Pengawasan DPRD terhadap lembaga-lembaga dan pelaksanaan berbagai kegiatan lain ditingkat daerah, yang terkait dengan pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain termasuk pendayagunaan sumberdaya keuangan Negara.

Dalam kategori ini adalah termasuk pengawasan terhadap pelaksanaan Keputusan Kepala Daerah/ Bupati dan pelaksanaan APBD. Keputusan Kepala Daerah mendapatkan penekanan yang jauh lebih kecil dalam pengawasan dibandingkan dengan pengawasan

APBD.⁹⁸ Pengawasan DPRD terhadap lembaga-lembaga lain yang terkait dengan peraturan perundang-undangan lain, serta termasuk pendayagunaan sumber daya keuangan Negara, dimana kegiatan DPRD dalam hal ini, melakukan pengawasan langsung untuk mengetahui apakah lembaga-lembaga tersebut dalam melaksanakan tugasnya masih sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti misalnya pengawasan terhadap Lembaga Pemilihan Umum Daerah dan Panwaslu.

d. Pengawasan DPRD dalam bidang investasi

DPRD membuat Peraturan Daerah yang dapat menumbuhkan semangat berinvestasi, namun sepanjang DPRD tidak memiliki pemahaman yang cukup tentang “*the economic theory of legislation*”, tentu tidak akan dapat melahirkan Peraturan Daerah yang memperkuat bisnis di daerah. Sekalipun daerah telah mengklaim berbagai manfaat dari investasi dalam negeri dan investasi asing di daerah Kabupaten Lombok Tengah, apatah lagi setelah berdirinya BIL (Bandara Internasional Lombok), yang menarik perhatian investor asing untuk berinvestasi di daerah kabupaten Lombok Tengah.

e. Pengawasan juga dilakukan dengan pembentukan tata pemerintahan yang bersih (clean government).⁹⁹

DPRD melakukan pengawasan dalam rangka menciptakan pemerintahan yang bersih, sebagaimana fungsi pengawasan yang sesungguhnya adalah agar Pemerintah Daerah dapat mewujudkan pemerintahan yang baik. Dalam hal ini jika sepanjang fungsi pengawasan DPRD itu dilaksanakan secara baik dan optimal, maka dengan pengawasan ini akan dapat

⁹⁸ Agung Djojosoekarto., *Op., Cit.*

⁹⁹ Agung Djojosoekarto., *Op., Cit.*, hlm. 225, dikutip dari buku: Richard A. Posner, 1998, *Economic Analysis of Law*, New York: ASPEN Publishers, Inc., hal.572. Seperti terjadi di beberapa maju, praktek politik yang halus seperti ini mungkin juga akan berkembang di Indonesia di masa yang akan datang, ketika legislator mempunyai kemampuan yang lebih tinggi dalam bidang legislasi.

tercipta pemerintahan yang bersih dan terhindar dari korupsi.

Sebaliknya jika pengawasan DPRD hanya sekedar formalitas, maka tidak akan terdapat pemerintahan yang bersih, kendatipun masih ada pengawas dari lembaga lainnya seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Inspektorat apalagi pengawasan internal tidak akan dapat berharap banyak terhadap pengawasan internal, dalam menciptakan pemerintahan yang bersih. Lembaga yang turut melakukan praktek korupsi tentu tidak dapat melakukan pengawasan yang baik, maka pengawasan seharusnya dilakukan dengan sungguh-sungguh berdasarkan aturan yang ada. Korupsi paling sering dilakukan melalui penyusunan APBD dan penyalahgunaan PAD.¹⁰⁰

Menurut pengalaman dan pengamatan penulis bahwa korupsi dalam penyusunan APBD, sebagaimana disebutkan pendapat di atas tidak terdapat praktek tersebut dalam penyusunan APBD di Kabupaten Lombok Tengah, karena sebagaimana dalam proses penegasan APBD, bahwa setelah disahkan oleh Eksekutif dan Legislatif, maka selanjutnya dievaluasi oleh Gubernur, seperti yang diatur dalam UU No. 32 tahun 2004 Pasal 186 yakni:

1. Rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota paling lama 3 (tiga) hari disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi.
2. Hasil evaluasi disampaikan oleh Gubernur kepada Bupati/Walikota paling lama 15 (limabelas) hari terhitung sejak diterimanya rancangan Perda kabupaten/ kota dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

¹⁰⁰ Chusnul Mar'iyah, *Hubungan Eksekutif dan Legislatif: Politik, Demokrasi dan Kekuasaan di Dalam Teori dan Prakteknya*, Jurnal Civility, No. 1, Juli-September 2001. hlm. 41.

3. Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda dan Peraturan Bupati/Walikota.

Berdasarkan Pasal 186 ayat (1-3) UU No. 32 Tahun 2004 tersebut di atas, bahwa dalam pengesahan APBD Kabupaten/kota dimana tidak semena-mena merupakan atas kepentingan antara Bupati dengan DPRD sendiri, karena kebijakan yang terkandung dalam APBD itu harus disesuaikan dengan peraturan yang lebih tinggi yang dievaluasi oleh Gubernur. Sebab dalam ayat (4) dinyatakan: Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 (tujuh) hari sejak diterimanya hasil evaluasi.

Artinya jika terdapat anggaran yang dapat merugikan Negara dan Kepentingan masyarakat maka Gubernur akan memberikan hasil evaluasi yang harus kemudian disempurnakan oleh Bupati bersama-sama dengan DPRD. Dalam prakteknya dalam pengesahan APBD Kabupaten Lombok Tengah selalu dievaluasi oleh Gubernur disertai dengan beberapa perbaikan yang selanjutnya disempurnakan oleh Panitia Anggaran Eksekutif dan Badan Anggaran Legislatif.¹⁰¹ Namun dalam hal Pendapatan Asli Daerah (PAD) dimana penerimaan dari sektor ini terdiri dari: Kelompok pendapatan asli daerah dibagi menurut jenis pendapatan yang terdiri atas: a. Pajak daerah; b. Retribusi daerah; c.

¹⁰¹ Pasal 186 ayat (4), UU No. 32 Tahun 2004.

hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan d. lain-lain pendapatan asli daerah yang sah.¹⁰²

Sehingga penetapan jumlah Pendapatan Asli Daerah adalah berdasarkan asumsi perkiraan penerimaan dari keempat jenis pendapatan asli daerah tersebut. Jika Pemerintah Daerah menargetkan perolehan PAD ini tidak maksimal, sedangkan perolehan dari melebihi dari target, maka dalam pengawasan ini pada dasarnya DPRD hanya melihat berdasarkan target yang ditetapkan pada APBD. Jika target perolehan PAD itu sudah tercapai, maka dari segi pengawasan DPRD dianggap sudah sesuai dalam hal PAD. Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 158 ayat (1); pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan undang-undang yang pelaksanaannya di daerah diatur lebih lanjut dengan Perda.¹⁰³

Pengawasan yang dilakukan DPRD terhadap implementasi Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati adalah melalui alat kelengkapan DPRD yang tersedia. Kegiatan dimaksud dapat dilihat pada program Kerja dan dalam Penjabaran Rencana Kerja DPRD Kabupaten Lombok Tengah. Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten Lombok Tengah Nomor 72 Tahun 2006 tentang Program Kerja DPRD Kabupaten Lombok Tengah.

Ada beberapa langkah-langkah yang harus dilakukan agar pengawasan bisa lebih terarah dan terencana adalah sebagai berikut:

1. Menentukan sasaran dan standar

DPRD yang akan melakukan pengawasan, baik atas nama institusi dan atau individu anggota DPRD pertama-tama harus menentukan sasaran yang akan dipantau. Termasuk pula adanya dokumen atau informasi tentang standar kualitas layanan publik yang diberlakukan selama ini. Dengan tehnik ini maka DPRD tidak sembarangan melakukan fungsi

¹⁰² Pasal 26, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 13, Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, serta lihat pasal 157 Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah.

¹⁰³ Pasal 158 ayat (1), UU No. 32 Tahun 2004.

pengawasannya sehingga hasil pengawasannya pun akan lebih terarah dan bermanfaat.

2. Mengukur kinerja aktual

Selain dokumen atau informasi standar pelayanan terhadap satu departemen atau lembaga pelayanan publik, pihak DPRD juga memiliki informasi atas kinerja lembaga pelayanan publik tersebut yang bersifat faktual. Informasi tersebut bisa dikeluarkan oleh lembaga bersangkutan, atau sumber lain yang pernah melakukan penelitian. Informasi tersebut menjadi penting sebagai masukan bagi DPRD dalam membuat rekomendasi perbaikan atas pengawasan yang dilakukan di masa depan.

3. Membandingkan hasil dengan sasaran dan standar yang telah ditetapkan.

Hasil pengawasan DPRD di lapangan akan disandingkan dengan standar layanan yang diberlakukan selama ini, untuk memastikan apakah sudah berjalan sesuai yang diharapkan.

4. Mengambil tindakan perbaikan yang dibutuhkan.

Hasil pengawasan DPRD bisa menjadikan bahan evaluasi untuk perbaikan sistem layanan atau peningkatan standar layanan pada lembaga atau pelayanan publik tertentu.

5. Bentuk Efektifitas Pelaksanaan Fungsi Pengawasan DPRD

Pelaksanaan kegiatan pengawasan tersebut dirangkai dalam bentuk Dengar Pendapat, Kunjungan Kerja, Pembentukan Alat Kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna, Pengawasan Tentang Pengelolaan Barang dan Jasa, Pengawasan Tentang Proses Pengadaan barang dan Jasa dan Pengawasan Tentang Kinerja Pemerintah, serta Reses.

a. Dengar Pendapat

Dengar pendapat adalah serangkaian kegiatan yang dapat dilaksanakan oleh Pimpinan DPRD, Komisi, Gabungan Komisi, Alat Kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna dengan lembaga dan organisasi kemasyarakatan atau perusahaan atau perorangan.¹⁰⁴

Kegiatan dengar pendapat dilaksanakan sehubungan adanya dugaan penyimpangan dari pelaksanaan peraturan perundang-undangan, atau peraturan daerah yang dianggap dapat merugikan Negara atau masyarakat. Kegiatan dilaksanakan sehubungan adanya pengaduan dari masyarakat secara tulisan maupun lisan atau hasil kunjungan yang dilaksanakan oleh DPRD.

Untuk menentukan langkah yang harus ditempuh oleh DPRD atas suatu pengaduan maka terlebih dahulu dilaksanakan dengar pendapat. Pelaksana acara dengar pendapat, dilaksanakan oleh tergantung alat kelengkapan dewan yang mengundang. Atau tergantung pada persoalan yang dihadapi. Sehingga dapat saja dilaksanakan oleh Pimpinan, Komisi atau alat kelengkapan dewan lainnya.

DPRD Kabupaten Lombok Tengah, selalu mengadakan dengar pendapat dengan dinas yang terkait yang berhubungan dengan pokok bahasan. Demikian halnya dengan pelaksanaan Peraturan Daerah, maupun Peraturan Bupati, sebelum dilaksanakan kebijakan lain maka terlebih dahulu dilaksanakan dengar pendapat.

b. Kunjungan Kerja

Kunjungan kerja merupakan serangkaian kegiatan alat kelengkapan DPRD Kabupaten Lombok Tengah, yaitu untuk mengunjungi suatu tempat di wilayah Kabupaten Lombok Tengah.

Kunjungan kerja ini dilaksanakan setelah terlebih dahulu dilaksanakan acara dengar pendapat maupun

¹⁰⁴ Pasal 70 huruf n, Tatib DPRD Kab. Serdang Bedagai.

tanpa didahului acara dengar pendapat. Kunjungan kerja dilaksanakan untuk melihat lebih dekat atas suatu kegiatan Pemerintah Daerah atas pelaksanaan Peraturan daerah maupun Peraturan Bupati baik yang menyangkut APBD maupun Peraturan Daerah.

Dengan kunjungan kerja tersebut maka dapat diketahui lebih dekat tentang permasalahan yang sesungguhnya sehingga DPRD dapat membuat tindak lanjutnya. Kunjungan kerja dapat dilaksanakan oleh seluruh alat kelengkapan DPRD, yang pelaksanaannya diserahkan kepada alat kelengkapan yang bersangkutan.¹⁰⁵

c. Pengawasan Tentang Pengelolaan Barang dan Jasa

Pengawasan pengelolaan barang dan jasa sehubungan dengan pelaksanaan APBD, yang sifatnya prefentif, sehingga pengelolaan barang dan jasa dapat dimanfaatkan secara maksimal. Pengawasan tentang Proses Pengadaan Barang dan Jasa adalah kegiatan DPRD dalam rangka pengawasan terhadap pengadaan barang dan jasa agar pengadaan barang tersebut dapat sesuai dengan baik secara kualitas maupun secara kuantitas. Pengawasan barang dan jasa (*procurement*) sangat penting bagi upaya perbaikan layanan publik daerah. Bidang ini masih mengalami banyak bocoran dan korupsi sehingga menghasilkan layanan yang buruk.

¹⁰⁵ Pimpinan DPRD dapat membentuk alat kelengkapan lain yang diperlukan berupa Alat Kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna dengan Keputusan Pimpinan DPRD, atas usul dan pendapat anggota DPRD setelah mendengar pertimbangan Badan Musyawarah dengan persetujuan Rapat Paripurna. Alat kelengkapan DPRD yang bersifat tidak tetap. Alat Kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna bukanlah alat kelengkapan DPRD yang permanen, akan tetapi sifatnya tidak tetap. Alat Kelengkapan lain dibentuk seiring dengan adanya kasus tertentu atau dalam rangka pembahasan Rancangan Peraturan Daerah, sehingga dalam rangka mempermudah pembahasan yang diajukan kepada DPRD, maka dibentuklah Alat Kelengkapan lain.

Alat Kelengkapan lain yang dibentuk dengan sendirinya bubar setelah menyampaikan laporannya dalam sidang paripurna. Alat Kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna yang dibentuk pada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lombok Tengah, biasanya dibentuk dalam rangka pembahasan RanPerDa, sedangkan pembentukan pansus dalam rangka pengawasan implementasi Perda dan Keputusan Bupati belum ada.

Berbagai upaya telah dilakukan untuk memperbaiki proses *procurement* daerah, tetapi nampaknya belum satupun upaya khusus untuk membuat kerangka hukum yang lebih kuat dalam memberikan sanksi, meningkatkan etika profesional, dan membangun jaringan pemangku kepentingan dalam mengembangkan pengawasan publik terhadap pengadaan barang dan jasa.

Sebagaimana pendapat di atas, DPRD Kabupaten Lombok Tengah juga melakukan pengawasan terhadap proses pengadaan barang dan jasa.¹⁰⁶ Dengan tujuan agar proses pengadaan barang dan jasa tersebut dapat lebih berkualitas. Reses, dilaksanakan 3 (tiga) kali dalam setahun, dipergunakan untuk mengunjungi daerah pemilihan anggota yang bersangkutan dan menyerap aspirasi masyarakat. Masa reses adalah masa kegiatan DPRD di luar masa sidang yang dilakukan Komisi, gabungan Komisi atau Anggota DPRD secara kelompok baik di dalam maupun di luar Kabupaten Lombok Tengah termasuk Studi Banding ke luar negeri.

d. Kegiatan Reses.

Kegiatan reses adalah salah satu bentuk pengawasan DPRD dalam mengawasi pelaksanaan Peraturan Daerah serta Peraturan Bupati maupun kebijakan Pemerintah Daerah. Karena dalam kegiatan ini setiap anggota DPRD baik secara kelompok maupun secara perorangan bertemu langsung dengan konstituen, sehingga dalam kegiatan reses sangat efektif dalam menampung aspirasi masyarakat untuk dirumuskan dalam membuat Rancangan Peraturan Daerah serta penyusunan APBD maupun pertanggungjawaban LKPJ Bupati atas pelaksanaan APBD. Sehingga dalam pelaksanaan reses anggota DPRD akan mendapat

¹⁰⁶ Memupuk Keberlanjutan tata Pemerintahan yang baik yang terdesentralisasi, Local Governance Support Program, Laporan Tahunan 2006, hlm. 29.

masukannya secara langsung atas pelaksanaan Peraturan Daerah maupun kebijakan Bupati lainnya.¹⁰⁷

Pengawasan DPRD terhadap implementasi Peraturan Daerah dan Peraturan Bupati dapat dilaksanakan melalui kegiatan ini. Hasil kegiatan tersebut selanjutnya akan dilaporkan kepada Pimpinan dan seterusnya dibawa pada sidang Paripurna, untuk ditanggapi dan ditindaklanjuti sebagai mana seharusnya.

e. Pengawasan terhadap Kinerja Pemerintah

Pengawasan Tentang Kinerja Pemerintah adalah pengawasan DPRD terhadap Kinerja Pemerintah Daerah. Pengawasan ini dilaksanakan oleh DPRD Lombok Tengah dengan Komisi yang dilakukan dengan cara melihat pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam rangka pelayanan publik. Di samping bentuk pengawasan tersebut DPRD Kabupaten Lombok Tengah juga mempunyai hak meminta keterangan dan hak untuk melakukan penyelidikan terhadap Pemerintah Daerah.

f. Pengawasan terhadap Perda dan Perbup

Sebagaimana yang diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 Pasal 43 ayat (1) yakni DPRD mempunyai hak: a. *interpelasi*, b. *angket* dan c. *menyatakan pendapat*. Maka dalam Tata Tertib DPRD Kabupaten Lombok Tengah Pasal 11 diatur tentang pelaksanaan Hak DPRD dalam hubungannya dengan pengawasan, Pembahasan Perda dan Pembahasan RAPBD.

Dalam melaksanakan pengawasan oleh DPRD Kabupaten Lombok Tengah terhadap Perda dan Keputusan Bupati dalam rangka mempergunakan hak interpelelasinya dilakukan dengan mekanisme sebagai berikut:

- 1) Usul diajukan oleh sekurang-kurangnya 7 (tujuh) orang anggota DPRD yang dapat menggunakan hak interpelasi dengan mengajukan usul kepada DPRD

¹⁰⁷ Pasal 68 ayat (5 dan 6), Tata Tertib, DPRD Kabupaten Serdang Bedagai.

- untuk meminta keterangan kepada Kepala Daerah secara lisan maupun tertulis mengenai kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan Negara.
- 2) Usul disampaikan kepada Pimpinan DPRD, disusun secara singkat, jelas, dan ditandatangani oleh para pengusul serta diberikan nomor pokok oleh Sekretariat DPRD.
 - 3) Usul tersebut oleh pimpinan DPRD disampaikan pada rapat paripurna DPRD.
 - 4) Dalam rapat paripurna, para pengusul diberi kesempatan menyampaikan penjelasan lisan atas usul permintaan keterangan tersebut.
 - 5) Pembicaraan tentang usul meminta keterangan tersebut dilakukan dengan memberi kesempatan kepada anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangan melalui fraksi dan para pengusul dapat memberikan jawaban atas pandangan para anggota DPRD.
 - 6) Keputusan Persetujuan atau penolakan terhadap usul permintaan keterangan kepada Kepala Daerah ditetapkan dalam rapat paripurna.

Tata cara pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap pelaksanaan interpelasi itu di Kabupaten Lombok Tengah belum pernah dilaksanakan berhubung karena seluruh keterangan yang dibutuhkan DPRD dapat dilaksanakan melalui dengar pendapat.

Sedangkan penggunaan hak Angket dalam rangka pengawasan Perda dan Peraturan Bupati dilaksanakan dengan cara diusulkan sekurang-kurangnya oleh 7 (tujuh) orang anggota DPRD dan lebih dari 1 (satu) fraksi dapat mengusulkan penggunaan hak angket untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijaksanaan kepala daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan Negara yang

diduga bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan.¹⁰⁸

Hak angket sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (3) diusulkan oleh paling sedikit 7 (tujuh) orang anggota DPRD dan lebih dari 1 (satu) fraksi. Usul hak angket diajukan kepada pimpinan DPRD, disusun secara singkat, jelas, dan ditandatangani oleh para pengusul serta diberikan nomor pokok oleh sekretariat DPRD. Usul hak angket disertai dengan dokumen yang memuat sekurang-kurangnya:

1. materi mengenai kebijakan pemerintah daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. alasan penyelidikan.

Apabila mendapat persetujuan dari rapat paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya dari $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari jumlah anggota Hak angket DPRD. Pembicaraan mengenai usul penggunaan hak angket, dilakukan dengan memberikan kesempatan kepada anggota DPRD lainnya untuk memberikan pandangan melalui Fraksi dan selanjutnya pengusul memberikan jawaban atas pandangan anggota DPRD. Keputusan atas usul melakukan penyelidikan terhadap kepala daerah dapat disetujui atau ditolak, ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD.

Usul untuk melakukan penyelidikan sebelum memperoleh keputusan DPRD, pengusul berhak mengajukan perubahan atau menarik kembali usulnya. Apabila usul melakukan penyelidikan disetujui sebagai permintaan penyelidikan, DPRD menyatakan pendapat untuk melakukan penyelidikan dan menyampaikannya secara resmi kepada kepala daerah.

¹⁰⁸ Hal ini sesuai dengan Pasal 14 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lombok Tengah Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lombok Tengah

Pengawasan DPRD terhadap Kebijakan Kepala Daerah juga dapat dilaksanakan berdasarkan hak angket yang dimiliki DPRD, dimana jika ada indikasi kebijakan yang dibuat Kepala Daerah bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang dianggap strategis serta berdampak luas. Setiap orang yang dipanggil, didengar, dan diperiksa sebagaimana dimaksud pada ayat (5) wajib memenuhi panggilan panitia angket kecuali ada alasan yang sah menurut peraturan perundang-undangan.

Menurut pasal tersebut bahwa setiap orang yang dipanggil DPRD dalam rangka penyelidikan, maka yang bersangkutan harus hadir, dan dalam hal ini dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian. Hak Menyatakan Pendapat, adalah salah satu hak DPRD Kabupaten Lombok Tengah dalam rangka pengawasan. Dalam Tata Tertib DPRD diatur tentang penyampaian hak ini adalah: (1) sekurang-kurangnya 5 (lima) orang anggota DPRD dapat mengajukan usul pernyataan pendapat terhadap kebijakan Kepala Daerah atau kejadian luar biasa yang terjadi di daerah.

Dalam pelaksanaan hak menyatakan pendapat tersebut pada dasarnya sama dengan pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket. Hanya saja jika DPRD menerima usul pernyataan pendapat tersebut, maka Keputusan DPRD dapat berupa: a. pernyataan pendapat; b. saran penyelesaian; dan c. peringatan. Seluruh paparan tentang mekanisme dan muatan pengawasan tersebut dapat menunjukkan bahwa pelaksanaan fungsi dan tugas pengawasan DPRD mempunyai dasar dan kerangka yang pasti.¹⁰⁹

Demikian halnya dengan mekanisme pengawasan DPRD Kabupaten Lombok Tengah dalam mengawasi Implementasi Peraturan Daerah, Peraturan Bupati maupun Kebijakan Bupati, dimana mekanisme tersebut

¹⁰⁹ Agung Djojosoekarto, *Op. Cit.*, hlm. 233, Bandingkan dengan temuan dari IRDA III yang menyebutkan bahwa ada persepsi yang berbeda-beda dalam pelaksanaan fungsi pengawasan. Lihat dalam *The Asia Foundation, July 2003, Indonesia Rapid Decentralisation Appraisal (IRDA)*, (Jakarta: Third Report): The Asia Foundation, hlm. 29.

telah dituangkan dalam Peraturan Tata Tertib DPRD Kabupaten Lombok Tengah.¹¹⁰ Pengawasan dapat dilakukan pada dasarnya pada empat, yaitu tingkat implementasi kebijakan, program pembangunan dan pemerintahan, proyek atau kegiatan khusus serta kasus-kasus penting dan strategis.

Selain bentuk-bentuk pengawasan di atas, ada juga bentuk pengawasan lain yang dapat diterapkan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsi pengawasannya sebagaimana yang telah diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan khususnya mengenai tehnik pelaksanaan pengawasan antara lain:

1. Merespons Pengaduan Masyarakat

Penerima manfaat langsung pelayanan publik adalah masyarakat, sehingga masyarakatlah yang merasakan langsung apakah pelayanan publik dilaksanakan dengan baik atau tidak. Agar DPRD bisa mendapat informasi yang selalu *up to date* tentang pelaksanaan pelayanan publik, DPRD harus mempunyai wadah atau mekanisme yang bisa menampung keluhan dan aspirasi masyarakat. Dalam prakteknya, penyampaian pengaduan masyarakat dilakukan melalui beragam media. Secara formal melalui surat resmi, secara lisan menemui langsung anggota DPRD, melalui SMS, membuat pernyataan di media massa, melalui unjuk rasa, dan lain-lain.¹¹¹

Selain itu, untuk menyerap, menghimpun, dan menampung aspirasi masyarakat DPRD bisa melakukannya secara proaktif melakukan pendekatan ke masyarakat. Secara institusional maupun individual,

¹¹⁰ Dalam Tata Tertib DPRD pengaturan tentang pengawasan DPRD dengan berpedoman pada aturan yang berlaku seperti UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD dan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah serta Peraturan Pemerintah No. 25 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

¹¹¹ Pasal 81 (6) UU No. 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD menyatakan bahwa DPRD mempunyai kewajiban menyerap, menghimpun, menampung, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat. Aspirasi masyarakat di sini bisa berarti usulan, kritik, gagasan, bahkan complain atau pengaduan masyarakat terhadap penyelenggaraan maupun kualitas pelayanan publik yang diterimanya.

DPRD juga bisa melakukan langkah responsif dengan menginisiasi dan mengembangkan pos pengaduan. Upaya ini sangat strategis, karena DPRD bisa mendapatkan masukan maupun umpan balik dari masyarakat dan bisa memberikan pengayaan bagi DPRD dalam melakukan pengawasan terhadap pelayanan publik, baik secara prosedural maupun secara substansial.

Secara prosedural, dalam arti bahwa input maupun umpan balik yang dihimpun oleh DPRD mempunyai legitimasi prosedural untuk dibahas lebih lanjut dalam mekanisme pembahasan di DPRD dan pengayaan secara substansial dalam arti bahwa pengaduan sebagai masukan dan umpan balik yang diperoleh dari masyarakat menjadi lebih berkualitas. Hal ini dimungkinkan, jika masyarakat merasakan manfaat konkret dari pengaduan yang dilakukannya kepada DPRD. Pengaduan dari masyarakat akan menjadi lebih berkualitas sebagai aspirasi jika didukung oleh mekanisme pengelolaan yang sistematis, baik di aspek penyerapan, menghimpun, maupun menampung.

Berdasarkan data pengaduan yang dihimpun secara sistematis, DPRD bisa melakukan tindak lanjut yang lebih mendasar, mulai dari meminta keterangan kepada pelaksana pelayanan publik, baik di tingkat unit pelayanan maupun ke Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), maupun membawanya dalam pembahasan di alat kelengkapan DPRD.

Beberapa jenis pengaduan yang bisa dilakukan oleh DPRD, di antaranya; (1) Membentuk tim penerima aspirasi untuk menerima aspirasi masyarakat yang datang langsung ke gedung DPRD. (2) Mengembangkan posko aspirasi; (3) Website yang dibentuk dewan masing-masing daerah; (4) Pesan singkat (SMS) dengan nomor khusus; (5) Bekerjasama dengan media cetak untuk membuka pengaduan layanan publik; (6) Lewat telepon on-line; (7) surat; (8) Facsimile; (9) E-mail

2. Pengawasan ke unit layanan

Masyarakat mendapatkan pelayanan publik secara langsung melalui Unit Pelaksana Teknis Daerah (UPTD), antara lain sekolah, puskesmas, kantor kelurahan/kecamatan, kantor kependudukan dan catatan sipil, dan lain-lain. Selain itu, masyarakat juga bisa mendapatkan pelayanan publik melalui unit-unit pelayanan publik yang diselenggarakan oleh badan usaha swasta, seperti sekolah swasta, klinik pengobatan atau rumah sakit swasta, dan lain-lain.

Untuk menjamin pelaksanaan pelayanan publik berjalan dengan baik dan masyarakat mendapatkan kualitas barang dan jasa dengan baik, yang sesuai dengan standar pelayanan minimal, anggota DPRD bisa melakukan pengawasan langsung ke unit-unit pelaksana teknis daerah. Pengawasan bisa dilakukan secara proaktif dengan melakukan peninjauan lapangan secara acak ke UPTD maupun sebagai respons positif terhadap pengaduan masyarakat.

3. Pengawasan ke SKPD (termasuk unit layanan)

SKPD merupakan institusi penentu kebijakan, perencana dan penyelenggara pelayanan publik di sektor tertentu. Dalam pelaksanaan pelayanan publik langsung ke masyarakat, SKPD didukung oleh UPTD (dan service provider swasta). Dalam hal ini, SKPD memberikan mandat dan alokasi anggaran kepada UPTD atau perusahaan penyedia barang dan jasa. Selain itu, SKPD juga melakukan supervisi dan pengendalian kepada UPTD. Dalam konteks ini, jika ada tindakan atau kebijakan UPTD atau penyedia layanan yang merugikan masyarakat sebagai penerima manfaat pelayanan publik, DPRD juga perlu meminta keterangan kepada pejabat SKPD, seperti kasus di bawah ini

4. Pengawasan kepada Kepala Daerah (Bupati/Walikota)

Pengawasan oleh DPRD kepada Kepala Daerah dilakukan terhadap penyelenggaraan pelayanan publik secara keseluruhan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah pada umumnya. Pengawasan terhadap Kepala

Daerah oleh DPRD setiap tahun dilakukan terhadap Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ).¹¹²

LKPJ dapat memuat mengenai realisasi program dan kegiatan yang telah disepakati dalam arah kebijakan umum APBD sampai dengan akhir tahun anggaran (SE Mendagri No. 903/ 2429/SJ tanggal 21 September 2005, format, prosedur, tata cara, waktu, isi, jenis laporan ditegaskan dalam Surat Mendagri No. 120/1306/SJ tanggal 7 Juni 2005).

Agar bisa menilai LKPJ bupati/walikota dengan baik, anggota DPRD seharusnya melakukan uji petik terhadap beberapa proyek pembangunan infrastruktur, pengadaan barang dan jasa dalam penyelenggaraan bidang pendidikan dan kesehatan, serta mengidentifikasi penerima manfaat anggaran publik di bidang pelayanan dasar, apakah sampai ke masyarakat sebagai penerima manfaat atau tidak, terutama untuk program maupun proyek yang mendapatkan alokasi anggaran yang besar.

6. Efektifitas Kegiatan Alat Kelengkapan DPRD dalam Melakukan Pengawasan

Jika di atas telah diuraikan tentang mekanisme dan bentuk kegiatan pengawasan DPRD maka berikut ini akan menguraikan kegiatan alat kelengkapan DPRD Kabupaten Lombok Tengah dalam melakukan pengawasan. Kegiatan dimaksud adalah kegiatan yang telah dilaksanakan DPRD Kabupaten Lombok Tengah, sejak Lembaga tersebut terbentuk yakni mulai sejak 25 Oktober 2004 hingga 31 Desember 2007, dalam melakukan pengawasan terhadap Peraturan Daerah maupun Keputusan Bupati.

Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 37 ayat (1) Tata Tertib DPRD Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lombok Tengah Nomor 1 Tahun 2010

¹¹² Dalam Pasal 27 (2) UU 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa "Kepala Daerah mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan Laporan Keterangan Pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat".

tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah alat kelengkapan DPRD terdiri dari: a. Pimpinan; b. Badan Musyawarah; c. Komisi; d. Badan Legilasi Daerah; e. Badan Anggaran; f. Badan Kehormatan; g. Alat Kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna DPRD.

a. Kegiatan Pimpinan DPRD

Pimpinan DPRD mempunyai tugas antara lain:

1. Memimpin sidang-sidang dan menyimpulkan hasil sidang untuk mengambil keputusan;
2. menyusun rencana kerja dan mengadakan pembagian kerja antara ketua dan wakil ketua;
3. menjadi juru bicara DPRD;
4. melaksanakan dan memasyarakatkan putusan DPRD;
5. mengadakan konsultasi dengan Kepala Daerah dan instansi pemerintah lainnya sesuai dengan Keputusan DPRD;
6. mewakili DPRD dan/atau alat kelengkapan DPRD di Pengadilan;
7. melaksanakan putusan DPRD berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi anggota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
8. mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya dalam Rapat Paripurna DPRD.

Kegiatan Pimpinan DPRD dalam rangka pengawasan terhadap Implementasi Perda dan Peraturan Bupati adalah:

1. Memonitoring Kunjungan Kerja Pelaksanaan Teknis Pembangunan Proyek fisik dan non fisik.
2. Kunjungan kerja konsultatif/audensi dengan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) Perwakilan I Medan, Sumatera Utara dalam rangka hasil audit BPK terhadap Keuangan Pemerintah Kabupaten Lombok Tengah.
3. Membuat surat penugasan terhadap masing-masing komisi, Badan Anggaran, maupun alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat

paripurna dalam rangka pengawasan Pelaksanaan Peraturan Daerah dan Keputusan Bupati.

4. Mengadakan sidang untuk menampung hasil laporan reses dan menindaklanjutinya.

b. Kegiatan Komisi-komisi

1) Kegiatan Komisi I Bidang Pemerintahan

Kegiatan Komisi I dalam rangka pengawasan pelaksanaan Perda dan Peraturan Bupati yang berkaitan dengan Bidang Pemerintahan meliputi: Pemerintahan, ketertiban, keamanan, kependudukan, pers, hukum atau perundang-undangan, kepegawaian/aparatur, perizinan, sosial politik, organisasi kemasyarakatan dan pertanahan.

2) Kegiatan Komisi II Bidang Ekonomi dan Keuangan

Kegiatan Komisis II dalam rangka pengwasan implementasi perda dan Keputusan Bupati yang berkaitan dengan bidang ekonomi dan keuangan meliputi: bidang perdagangan, perindustrian, pertanian, peternakan, perkebunan, kehutanan, pengadaan pangan, logistik, koperasi, kebudayaan dan pariwisata, keuangan daerah, perpajakan, retribusi, perbankan, perusahaan daerah, perusahaan patungan, dunia usaha dan penanaman modal.

3) Kegiatan Komisi III Bidang Pembangunan

Kegiatan Komisi III dalam melaksanakan pengawasan terhadap implementasi Perda dan Peraturan Bupati yang berkaitan dengan pekerjaan umum, tata kota, pertamanan, kebersihan, perhubungan, pertambangan dan energi, perumahan rakyat dan lingkungan hidup.

4) Kegiatan Komisi IV Bidang Kesejahteraan Rakyat

Kegiatan Komisi IV dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan Peraturan Bupati yang berkaitan dengan bidang Kesejahteraan Rakyat meliputi: bidang ketenagakerjaan, pendidikan, ilmu pengetahuan dan teknologi, kepemudaan dan olah

raga, agama, sosial, kesehatan, keluarga berencana, peranan wanita dan transmigrasi.

c. Badan Anggaran

Kegiatan Badan Anggaran dalam rangka pengawasan pelaksanaan Perda dan Keputusan Bupati adalah dengan melakukan Pembahasan LKPJ Pemerintah Kabupaten Lombok Tengah Tahun 2008. Berdasarkan kegiatan badan anggaran DPRD tersebut akan ditindaklanjuti dalam siang paripurna DPRD, sehingga DPRD dapat mengeluarkan Kebijakan yang ditetapkan DPRD, berbentuk keputusan DPRD dan keputusan Pimpinan DPRD. Keputusan DPRD, ditetapkan dalam rapat paripurna DPRD yang ditandatangani oleh Ketua dan Wakil Ketua yang memimpin rapat pada hari itu juga. Keputusan Pimpinan DPRD yang berhubungan dengan kepentingan publik ditetapkan setelah mendengar saran Pimpinan Fraksi sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Berdasarkan uraian di atas, efektifitas pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD terhadap implementasi peraturan daerah dan peraturan bupati di daerah kabupaten Lombok Tengah dilakukan melalui alat kelengkapan DPRD yang bekerja sesuai dengan program kerja dalam rencana kerja DPRD Kabupaten Lombok Tengah. Pelaksanaan kegiatan pengawasan tersebut dilaksanakan dalam bentuk dengar pendapat, kunjungan kerja, pembentukan Alat Kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna, pengawasan tentang pengelolaan barang dan jasa, pengawasan tentang proses pengadaan barang dan jasa serta pengawasan tentang kinerja pemerintah.

Untuk menganalisis bekerjanya hukum sebagai suatu sistem, khususnya dalam fungsi pengawasan DPRD yang efektif, maka pendapat Friedman menyatakan bahwa "*A legal system in actual operation is complex organism in which structure, substance and culture interact*".¹¹³ dapat menjadi acuan efektifitasnya.

¹¹³ Lawrence M. Friedman, *Op., Cit.*, hlm. 16.

Yang dimaksud dengan komponen struktur adalah bagian-bagian yang bergerak didalam suatu mekanisme misalnya organisasi-organisasi atau lembaga-lembaga hukum.

Hal ini adalah lembaga DPRD. Komponen substansi yaitu hasil aktual yang diterbitkan oleh system hukum yaitu norma-norma hukum, termasuk peraturan perundang-undangan, keputusan yang dibuat oleh pengadilan atau yang ditetapkan oleh badan pemerintah, dalam hal ini adalah peraturan yang mengatur fungsi pengawasan DPRD mulai dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2010 tentang Pedoman Penyusunan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sampai dengan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lombok Tengah Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lombok Tengah. Sedangkan komponen kultur merupakan komponen pengikat sistem serta menentukan tempat sistem hukum itu ditengah kultur/budaya masyarakat (terdiri dari nilai-nilai dan sikap publik), yakni komponen sosial masyarakat kabupaten Lombok Tengah.¹¹⁴

Lain halnya dengan Robert B. Seidmen yang mengatakan bahwa untuk mengkaji bekerjanya hukum dalam masyarakat, ada 3 (tiga) unsur yang berkaitan di dalamnya yaitu; Lembaga pembuat peraturan, Lembaga penerap peraturan (birokrasi), Pemegang peran.¹¹⁵

Selanjutnya Seidmen menyatakan bahwa tingkah laku pemegang peran dapat ditentukan oleh peraturan-peraturan hukum yang disampaikan kepadanya, dan oleh keseluruhan kekuatan-kekuatan sosial yang bekerja

¹¹⁴ Lawrence M. Friedman, *ibid* , hlm. 27-30.

¹¹⁵ Robert B. Seidman, *op.cit*, hlm. 327.

didalam masyarakat. Dan lembaga penerapan sanksi/peraturan akan bertindak sesuai dengan peraturan yang berlaku tergantung dari adanya sanksi yang ada padanya. Setiap tingkah laku pemegang peran dapat merupakan umpan balik yang disampaikan kepada pembuat peraturan.¹¹⁶

Berdasarkan paparan yang dikemukakan oleh Lawrence M. Friedman dan Robert B. Seidman tersebut, maka dapat dikemukakan bahwa diundangkannya dasar hukum pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD, dimaksudkan agar anggota DPRD sebagai pemegang peran (*role occupant*) dapat berperan dalam pembangunan yang dilakukan di wilayahnya, terutama di kabupaten Lombok Tengah. Namun bekerjanya hukum tidak hanya ditentukan oleh peraturan itu saja, tetapi juga oleh faktor-faktor lainnya, termasuk faktor-faktor yang turut menentukan respon yang akan diberikan oleh pemegang peran sebagaimana yang diungkapkan oleh Satjipto Rahardjo sebagai berikut:

1. sanksi yang terdapat di dalamnya;
2. aktivitas dari lembaga-lembaga/ badan pelaksanaan hukum;
3. seluruh kompleks kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya lagi yang bekerja atas diri si pemegang peran itu.¹¹⁷

Dari faktor-faktor di atas, maka kekuatan sosial dan lain-lain yang ada pada diri pemegang peran yaitu anggota DPRD Kabupaten Lombok Tengah yakni semua bentuk aktifitas dalam bidang fungsi pengawasan yang dilakukan oleh anggota DPRD yang telah diuraikan di atas sesuai dengan obyek pembahasan dalam tesis ini merupakan faktor yang cukup menentukan dalam mengkaji efektifitnya hukum atau peraturan perundang-undangan di bidang fungsi pengawasan DPRD.

¹¹⁶ Robert B. Seidman, *Ibid.*, hlm. 328

¹¹⁷ Satjipto Rahardjo, *Opcit*, hlm. 30

BAB VII

PERANGKAT DAERAH

A. Pengertian Perangkat Daerah

Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas daerah-daerah Provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan Undang-Undang. Pemerintah daerah dan DPRD adalah penyelenggara pemerintah daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai mana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945.

Pemerintahan Daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan Daerah.

Perangkat daerah Adalah Organisasi atau Lembaga pada pemerintah Daerah yang bertanggung jawab kepada kepala daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di Daerah.¹¹⁸ Organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan peraturan daerah setempat dengan berpedoman kepada peraturan pemerintah. Perangkat daerah dibentuk oleh masing-masing Daerah berdasarkan

¹¹⁸www.id.wikipedia.org/wiki/pemilihan_kepala_daerah_di_indonesia

pertimbangan karakteristik, Potensi dan kebutuhan daerah. Adapun perangkat-perangkat daerah tersebut antara lain:

1. Daerah Provinsi, perangkat Daerah terdiri atas sekretariat daerah, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah.
2. Daerah Kabupaten atau Kota, perangkat daerah terdiri atas sekretariat daerah, dinas daerah, lembaga teknis daerah, Kecamatan dan Kelurahan.

Pengendalian organisasi perangkat daerah tersebut dilakukan oleh pemerintah pusat untuk provinsi dan oleh gubernur untuk kabupaten atau kota dengan berpedoman pada peraturan pemerintah. Formasi dan persyaratan jabatan perangkat daerah ditetapkan dengan peraturan kepala daerah dengan berpedoman pada peraturan pemerintah.

B. Tugas Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah

Tugas dari seorang Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sangat penting di dalam sebuah pemerintahan, sebab dengan adanya tugas yang dikerjakan oleh seorang Kepala Daerah dan Wakilnya sangat menentukan apakah pemerintahan di suatu daerah tersebut akan berjalan dengan baik sesuai dengan tugas yang telah ada dan dilaksanakan oleh masing-masing Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah tersebut.¹¹⁹

Dari tugas seorang Kepala Daerah dan Wakil Kepala daerah ada beberapa Tugas yang harus dilaksanakan oleh seorang Kepala Daerah/Wakilnya sebagai berikut antara lain;

1. Membentuk Peraturan Daerah Kabupaten bersama Kepala Daerah
2. Membahas dan Memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten yang diajukan oleh Kepala Daerah

¹¹⁹www.dprd_sidoarjo.kab.go.id/tentang_dprd/tugas_wewenang

3. Melaksanakan Pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan Daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian Kepala Daerah / Wakil Kepala Daerah kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan atau pemberhentian
5. Memilih wakil Kepala Daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan Wakil Kepala Daerah (catatan bagian hukum)
6. Memberikan Pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah Kabupaten terhadap rencana perjanjian Internasional di Dae
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama Internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten
8. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten
9. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerjasama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah
10. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
11. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatus dalam ketentuan pereturan perundang-undangan.

Wakil Kepala Daerah Mempunyai Tugas dan Wewenang Sebagai Berikut;

1. Membantu Kepala Daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah
2. Membantu Kepala Daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan Instansi vertikal di Daerah, menindak lanjuti laporan dan atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya antropologi kesehatan.
3. Memantau dan mengevakuasi penyelenggaraan pemerintahan diwilayah Kecamatan, Kelurahan dan

atau Desa bagi wakil Kepala Daerah Kabupaten atau Kota

4. Memberikan saran dan pertimbangan kepada Kepala Daerah dalam menyelenggaraan kegiatan
5. Melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh Kepala Daerah
6. Melaksanakan tugas dan wewenang Kepala Daerah apabila Kepala Daerah berhalangan

C. Pemilihan Kepala Daerah¹²⁰

Di Indonesia, saat ini pemilihan kepala Daerah dilakukan secara langsung oleh penduduk daerah administratif setempat yang memenuhi syarat. Pemilihan kepala daerah ini dilakukan dalam satu paket bersama dengan wakil Kepala daerah. Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah yang dimaksud mencakup;

1. Gubernur dan wakil Gubernur untuk Provinsi
2. Bupati dan wakil Bupati untuk Kabupaten
3. Walikota dan wakil Wali Kota untuk Kota
4. Sebelum tahun 2005, kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sejak berlakunya undang-undang no.32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan kepala daerah dan wakil kepala daerah atau disingkat Pilkada. Pilkada pertama kali diselenggarakan bulan juni 2005
5. Sejak berlakunya undang-undang no.22 tahun 2007 tentang penyelenggaraan pemilihan umum, pilkada dimasukan dalam rezim pemilu, sehingga secara resmi bernama pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah atau disingkat pemilukada, pemilihan kepala daerah pertama yang diselenggarakan berdasarkan undang-undang ini adalah pilkada DKI Jakarta tahun 2007
6. Pada tahun 2011 terbit undang-undang baru mengenai penyelenggaraan pemilihan umum yaitu undang-undang no.15 tahun 2011. Di dalam undang-

¹²⁰www.id.wikipedia.org/wiki/pemilihan_kepala_daerah_di_indonesia

- undang ini istilah yang digunakan adalah pemilihan gubernur, bupati dan walikota.
7. Berdasarkan undang-undang no.32 tahun 2004 peserta pilkada adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Ketentuan ini diubah dengan undang-undang no.12 tahun 2008 yang menyatakan bahwa peserta pilkada juga dapat berasal dari pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang. Undang-undang ini menindak lanjuti keputusan mahkamah konstitusi yang membatalkan beberapa pasal yang menyangkut peserta pilkada undang-undang n0.32 tahun 2004.

D. Pemberhentian kepala daerah¹²¹

Salah satu persoalan actual dan tren di balik pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah pasca reformasi adalah mengenai pemberhentian (impeachment) kepala daerah dan juga pengunduran diri kepala daerah atau wakil kepala daerah . Usul pengunduran diri kepala daerah dan atau wakil kepala daerah pada umumnya tidak banyak menimbulkan kontroversi dan gejolak politik yang tajam. Sebaliknya , usul pemberhentian seorang kepala daerah oleh sebagian kalangan diyakini bisa berpotensi menimbulkan gejolak politik di masing-masing daerah.

Atas persoalan tersebut , public sering kali meminta kepada pemerintah pusat,khususnya melalui Kementerian Dalam Negeri, agar bersikap tegas, member teguran/peringatan atau bahkan memberhentikan kepala daerah atau wakil kepala daerah yang diduga dan didakwa melakukan pelanggaran hukum (pidana khusus dan pidana umum) , melanggar peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Eksistensi kepala daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia harus dilihat dari dua aspek.

¹²¹Koran tempo 21 Maret 2013

Pertama, kepala daerah atau wakil kepala daerah sebagai pejabat public yang memimpin pemerintahan daerah sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Kedua, kepala daerah atau wakil kepala daerah sebagai jabatan politik, dimana sumber legitimasi politiknya sebagai proses politik diperoleh melalui mekanisme langsung (pasal 18 ayat 4). Mekanisme pemberhentian

Setiap kepala daerah atau wakil kepala daerah dapat diberhentikan karena dua alasan, yaitu factor politik dan factor hukum.

Pertama, factor politik terjadi apabila tindakan pemberhentian kepala daerah bukan meninggal dunia ataupun atas permintaan sendiri, melainkan karena usul DPRD jika mereka :

1. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 bulan (pasal 29 1 ayat 2 huruf b),
2. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah dan atau wakil kepala daerah (pasal 29 1 ayat 2 huruf c)
3. Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah dan atau wakil kepala daerah (pasal 29 1 ayat 2 huruf d)
4. Tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan atau wakil kepala daerah (pasal 29 1 ayat 2 huruf e)
5. Melanggar larangan bagi kepala daerah dan atau wakil kepala daerah (pasal 29 1 ayat 2 huruf f)

Mekanisme pemberhentian kepala daerah atau wakil kepala daerah dengan proses ini sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomer 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pasal 29 ayat 3 dan 4 huruf a,b,c,d dan e, dan sebagai pejabat public, hal ini diatur dalam PP Nomer 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah pasal 123 ayat 4. Ketentuan yang ada dalam pasal 29 ayat 3 dan 4 huruf

a,b,c,d dan e ini kemudian menjadi dasar bagi pasal 123 ayat 2, PP Nomer 6 Tahun 2005 tersebut

Dalam pasal 123 ayat 2 PP tersebut dijelaskan bahwa mekanisme pemberhentian kepala daerah, atas sejumlah sebab, salah satunya adalah dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah dan atau wakil kepala daerah (pasal 123 ayat 2 d) dan melanggar larangan sebagai (pasal 123 ayat 2f). Mekanisme pemberhentian kepala daerah atau wakil kepala daerah sudah diatur dalam (pasal 123 ayat 4a,b,c,d,dan e), yaitu berdasarkan pendapat DPRD yang memutuskan pemberhentian kepala daerah atau wakil kepala daerah kepada presiden karena melanggar sumpah/janji jabatan. Dan pendapat DPRD tersebut telah diputuskan sekurang-kurangnya oleh $\frac{2}{3}$ (dua per tiga) dari jumlah anggota DPRD yang dihadiri oleh $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) dari anggota DPRD (pasal 123 ayat 4b). Lalu Mahkamah Agung wajib memeriksa, mengadili, dan memutuskan pendapat DPRD tersebut paling lambat 30 hari setelah permintaan tersebut disampaikan oleh DPRD dan putusannya bersifat final (pasal 123 ayat 4c)

Apabila Mahkamah Agung telah memutuskan bahwa kepala daerah dan atau wakil kepala daerah terbukti melanggar sumpah/janji jabatan dan atau tidak melaksanakan kewajiban, DPRD menyelenggarakan Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD, dan putusan diambil oleh sekurang-kurangnya $\frac{2}{3}$ (dua per tiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir untuk mengusulkan pemberhentian kepala daerah dan atau wakil kepala daerah kepada presiden (pasal 123 ayat 4d)

Jika Rapat Paripurna DPRD tersebut telah memutuskan pemberhentian kepala daerah dan atau wakil kepala daerah dan kemudian diusulkan kepada presiden, maka presiden wajib memproses usul pemberhentian kepala daerah dan atau wakil kepala daerah tersebut, paling lambat 30 hari sejak DPRD menyampaikan usul tersebut (pasal 123 ayat 4e)

Mengacu kepada Undang-Undang Nomer 32 Tahun 2004 dan PP Tahun 2005 diatas, proses politik pemberhentian kepala daerah atau wakil kepala daerah didasarkan pada usul pemberhentian berdasarkan pendapat DPRD. Pendapat atas bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh kepala daerah atau wakil kepala daerah merupakan proses politik yang ada di tangan DPRD. Pendapat DPRD inilah yang bias mengusulkan pemberhentian (impeachment) terhadap kepala daerah. Jika berdasarkan pendapat DPRD kemudian MA memutuskan bahwa mereka terbukti melanggar sumpah/janji jabatan dan atau tidak melaksanakan kewajiban, dan kemudian DPRD berdasarkan hasil Rapat Paripurna DPRD mengusulkan pemberhentian kepala daerah atau wakil kepala daerah kepada presiden, maka presiden wajib memproses usul tersebut.

Kedua, pemberhentian kepala daerah atau wakil kepala daerah karena factor pelanggaran hukum.

Pemberhentian kepala daerah atau wakil kepala daerah berlangsung sebagai proses hukum, apabila kepala daerah dan atau wakil kepala daerah dinyatakan melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan, karena didakwa melakukan tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, dan atau tindak pidana terhadap keamanan Negara. Dalam proses hukum ini , presiden dapat memberhentikan kepala daerah dan atau wakil kepala daerah dengan pemberhentian sementara maupun pemberhentian tetap berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, dimana pemberhentian sementara dan pemberhentian tetap dilakukan presiden tanpa melalui usulan DPRD.

Siapa pun yang menjadi pejabat public baik melalui mekanisme politik maupun penunjukan senantiasa memiliki tanggung jawab jabatan yang terikat dengan peraturan perundang-undangan yang mengikatnya. Sebab kita semua harus menyadari bahwa tidak ada jabatan public mana pun, khususnya jabatan kepala

daerah yang dipilih melalui mekanisme pemilihan langsung sekalipun dapat kebal dari pemberhentian. Maka adalah tanggung jawab mereka sebagai kepala daerah untuk selalu mematuhi segala aturan perundang-undangan agar terhindar dari obyek pemberhentian tersebut.

sehingga dalam RUU Pemerintahan Daerah, RUU Pilkada, dan RUU Desa dilakukan sinergi, sinkronisasi dan harmonisasi agar sesuai dengan amanat Pancasila, UUDNRI dan nilai-nilai luhur bangsa Indonesia.

E. SUSUNAN ORGANISASI NEGARA TINGKAT DAERAH KABUPATEN/KOTA

1. Susunan Organisasi Negara Tingkat Daerah Kabupaten/Kota

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Pemerintahan Daerah Provinsi terdiri atas Pemerintah Daerah Provinsi dan DPRD Provinsi. Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota. Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah

Perangkat Daerah adalah organisasi atau lembaga pada Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Pada Daerah Provinsi,

Perangkat Daerah terdiri atas Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah. Pada Daerah Kabupaten/Kota, Perangkat Daerah terdiri atas Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan, dan Kelurahan.

Perangkat Daerah dibentuk oleh masing-masing Daerah berdasarkan pertimbangan karakteristik, potensi, dan kebutuhan Daerah. Organisasi Perangkat Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah setempat dengan berpedoman kepada Peraturan Pemerintah. Pengendalian organisasi perangkat daerah dilakukan oleh Pemerintah Pusat untuk Provinsi dan oleh Gubernur untuk Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Formasi dan persyaratan jabatan perangkat daerah ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Dalam Undang-Undang No.32 Tahun 2004, setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota.

a. Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang:

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

Wakil kepala daerah mempunyai tugas:

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

b. DPRD

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan

sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

DPRD mempunyai tugas dan wewenang:

- a. membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama;
- b. membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah;
- c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan

- pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah;
- d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota;
 - e. memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah;
 - f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;
 - g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah;
 - h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
 - i. membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah;
 - j. melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah;
 - k. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Pada UU No.32 Tahun 2004, Perangkat Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan, dan Kelurahan. Dan disempurnakan oleh Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah, yang dimana Perangkat daerah kabupaten/kota adalah unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

c. Sekretariat Daerah

Sekretariat daerah merupakan unsur staf. Sekretariat daerah mempunyai tugas dan kewajiban

membantu bupati/walikota dalam menyusun kebijakan dan mengoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Sekretariat daerah dipimpin oleh sekretaris daerah. Sekretaris daerah berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota

Sekretariat daerah dalam melaksanakan tugas dan kewajiban menyelenggarakan fungsi:

1. penyusunan kebijakan pemerintahan daerah;
2. pengoordinasian pelaksanaan tugas dinas daerah dan lembaga teknis daerah;
3. pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan pemerintahan daerah;
4. pembinaan administrasi dan aparatur pemerintahan daerah; dan
5. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh bupati/walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

d. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah yang selanjutnya disebut sekretariat DPRD merupakan unsur pelayanan terhadap DPRD. Sekretariat DPRD mempunyai tugas menyelenggarakan administrasi kesekretariatan, administrasi keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, dan menyediakan serta mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah. Sekretariat DPRD dipimpin oleh sekretaris dewan. Sekretaris dewan secara teknis operasional berada di bawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah.

Sekretariat DPRD dalam melaksanakan tugas menyelenggarakan fungsi:

1. penyelenggaraan administrasi kesekretariatan DPRD;
2. penyelenggaraan administrasi keuangan DPRD;
3. penyelenggaraan rapat-rapat DPRD; dan
4. penyediaan dan pengoordinasian tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD.

e. Inspektorat

Inspektorat merupakan unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Inspektorat mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan desa dan pelaksanaan urusan pemerintahan desa. Inspektorat dipimpin oleh inspektur. Inspektur dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab langsung kepada bupati/walikota dan secara teknis administratif mendapat pembinaan dari sekretaris daerah.

Inspektorat dalam melaksanakan tugas menyelenggarakan fungsi:

1. perencanaan program pengawasan;
2. perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan; dan
3. pemeriksaan, pengusutan, pengujian dan penilaian tugas pengawasan.

f. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah

Badan perencanaan pembangunan daerah merupakan unsur perencana penyelenggaraan pemerintahan daerah. Badan perencanaan pembangunan daerah mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang perencanaan pembangunan daerah. Badan perencanaan pembangunan daerah dipimpin oleh kepala badan.

Kepala badan berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah.

Badan perencanaan pembangunan daerah dalam melaksanakan tugas, menyelenggarakan fungsi:

1. perumusan kebijakan teknis perencanaan;
2. pengoordinasian penyusunan perencanaan pembangunan;
3. pembinaan dan pelaksanaan tugas di bidang perencanaan pembangunan daerah; dan

4. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh bupati/walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

g. Dinas Daerah

Dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Dinas daerah mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dinas daerah dipimpin oleh kepala dinas. Kepala dinas berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah. Pada dinas daerah dapat dibentuk unit pelaksana teknis dinas untuk melaksanakan sebagian kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang yang mempunyai wilayah kerja satu atau beberapa kecamatan. Dinas daerah dalam melaksanakan tugas menyelenggarakan fungsi:

1. perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
2. penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum sesuai dengan lingkup tugasnya;
3. pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
4. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh bupati/walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

h. Lembaga Teknis Daerah

Lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah. Lembaga teknis daerah mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik.

Lembaga teknis daerah dalam melaksanakan tugas menyelenggarakan fungsi:

1. perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
2. pemberian dukungan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan lingkup tugasnya;
3. pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya; dan

4. pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh bupati/walikota sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Lembaga teknis daerah, dapat berbentuk badan, kantor, dan rumah sakit. Lembaga teknis daerah yang berbentuk badan dipimpin oleh kepala badan, yang berbentuk kantor dipimpin oleh kepala kantor, dan yang berbentuk rumah sakit dipimpin oleh direktur. Kepala dan direktur berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah. Pada lembaga teknis daerah yang berbentuk badan dapat dibentuk unit pelaksana teknis tertentu untuk melaksanakan kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang yang mempunyai wilayah kerja satu atau beberapa kecamatan.

Rumah sakit dapat berbentuk rumah sakit umum daerah dan rumah sakit khusus daerah. Rumah sakit umum daerah terdiri dari 4 (empat) kelas:

- a. rumah sakit umum daerah kelas A;
- b. rumah sakit umum daerah kelas B;
- c. rumah sakit umum daerah kelas C; dan
- d. rumah sakit umum daerah kelas D.

Rumah sakit khusus daerah terdiri dari 2 (dua) kelas yaitu:

- a. rumah sakit khusus daerah kelas A; dan
- b. rumah sakit khusus daerah kelas B.

Penetapan kriteria klasifikasi rumah sakit umum daerah dan rumah sakit khusus daerah dilakukan oleh menteri kesehatan setelah berkoordinasi tertulis dengan Menteri dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara.

i. Kecamatan

Kecamatan merupakan wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota. Camat mempunyai tugas melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.

Camat menyelenggarakan tugas umum pemerintahan meliputi:

1. mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
2. mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;
3. mengoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
4. mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
5. mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
6. membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan; dan
7. melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

Pelimpahan sebagian kewenangan bupati/walikota ditetapkan dengan peraturan bupati/walikota. Kecamatan dipimpin oleh camat. Camat berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah. Pedoman organisasi kecamatan ditetapkan dalam peraturan Menteri setelah mendapat pertimbangan dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pendayagunaan aparatur negara.

j. Kelurahan

Kelurahan merupakan wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten/kota dalam wilayah kecamatan. Kelurahan dipimpin oleh lurah.

Lurah berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui camat. Pembentukan, kedudukan, tugas, susunan organisasi dan tata kerja kelurahan diatur sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Lurah mempunyai tugas:

1. pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan;
2. pemberdayaan masyarakat;

3. pelayanan masyarakat;
4. penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum; dan
5. pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.

2. Struktur Organisasi Negara Tingkat Daerah Kabupaten

Daerah Kabupaten dipimpin oleh seorang Bupati dan dibantu oleh seorang Wakil Bupati dan untuk daerah Kota dipimpin oleh seorang Walikota dan dibantu oleh Wakil Walikota. Bupati/Walikota dalam melaksanakan tugasnya dapat dibantu staf ahli. Dengan jumlah paling banyak 5 (lima) staf ahli. Staf ahli diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota dari pegawai negeri sipil. Tugas dan fungsi staf ahli Bupati/Walikota ditetapkan oleh Bupati/Walikota di luar tugas dan fungsi perangkat daerah.

Adapun pelaksana dari sekretariat daerah adalah seorang Sekretaris Daerah yang mempunyai fungsi dan tugas membantu Kepala Daerah dalam melaksanakan penyelenggaraan Pemerintahan, administrasi, organisasi dan tatalaksana serta memberikan pelayanan administrasi kepada seluruh perangkat Daerah. Dalam pelaksanaannya, Sekretaris Daerah dibantu oleh tiga orang asisten.

Asisten Sekretaris Daerah adalah unsur staf Sekretariat Daerah yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Sekretaris Daerah. Asisten Sekretaris Daerah mempunyai tugas membantu pelaksanaan tugas Sekretaris Daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, administrasi, organisasi dan tata laksana serta memberikan pelayanan administratif kepada seluruh Perangkat Daerah Kabupaten.

Kabupaten/Kota memiliki sebuah Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang dipimpin oleh seorang Sekretaris Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab

kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah mempunyai tugas memberikan pelayanan administrasi kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menyelenggarakan tugas dan kewenangannya.

Penyusunan organisasi perangkat daerah berdasarkan pertimbangan adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani. Masing-masing urusan pada prinsipnya tidak mutlak dibentuk dalam lembaga tersendiri, namun sebaliknya masing-masing urusan dapat dikembangkan atau dibentuk lebih dari satu lembaga perangkat daerah sesuai dengan prinsip-prinsip organisasi, kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing. Dalam hal beberapa urusan yang ditangani oleh satu perangkat daerah, maka penggabungannya sesuai dengan perumpunan urusan pemerintahan yang dikelompokkan dalam bentuk Dinas dan Lembaga Teknis Daerah.

Sesuai dengan kewenangan yang dimiliki Pemerintah Kabupaten berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor. 41 Tahun 2007, dengan Peraturan Daerah ini dikelompokkan bentuk Dinas dan Lembaga Teknis Daerah, yaitu sebagai berikut :

Perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk Dinas terdiri dari:

1. bidang pendidikan, pemuda dan olahraga;
2. bidang kesehatan;
3. bidang sosial, tenaga kerja dan transmigrasi;
4. bidang perhubungan, komunikasi dan informatika;
5. bidang kependudukan dan catatan sipil;
6. bidang kebudayaan dan pariwisata;
7. bidang pekerjaan umum yang meliputi bina marga, pengairan, cipta karya dan tata ruang;
8. bidang perekonomian yang meliputi koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah, industri dan perdagangan;
9. bidang pelayanan pertanahan;

10. bidang pertanian yang meliputi tanaman pangan, peternakan, perikanan darat, kelautan dan perikanan, perkebunan dan kehutanan;
11. bidang pertambangan dan energi; dan
12. bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan aset.

Perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk badan, kantor, inspektorat, dan rumah sakit, terdiri dari:

1. bidang perencanaan pembangunan dan statistik;
2. bidang penelitian dan pengembangan;
3. bidang kesatuan bangsa, politik dan perlindungan masyarakat;
4. bidang lingkungan hidup;
5. bidang ketahanan pangan;
6. bidang penanaman modal;
7. bidang perpustakaan, arsip, dan dokumentasi;
8. bidang pemberdayaan masyarakat dan pemerintahan desa;
9. bidang pemberdayaan perempuan dan keluarga berencana;
10. bidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan;
11. bidang pengawasan; dan
12. bidang pelayanan kesehatan.

Sesuai dengan kewenangan yang dimiliki Pemerintah Kabupaten/Kota dan berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 serta Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004, dengan Peraturan Daerah ini dibentuk Organisasi Satuan Polisi Pamong Praja, yang selanjutnya disebut Satuan Polisi Pamong Praja. Satuan Polisi Pamong Praja dipimpin oleh seorang Kepala Satuan dan berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota. Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten/Kota mempunyai tugas memelihara dan menyelenggarakan ketenteraman, ketertiban umum, menegakkan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah.

Sesuai dengan Peraturan Daerah No. 6 Tahun 2007 tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Rumah Sakit Umum Daerah Kabupaten maka dibentuk sebuah

Rumah Sakit Kabupaten/Kota. Rumah Sakit ini dipimpin oleh seorang Direktur yang bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota.

Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam. Demikian juga mengenai jumlah susunan organisasi disesuaikan dengan beban tugas masing-masing perangkat daerah.

Lahirnya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang "Pemerintah Daerah" yang kemudian direvisi dengan UU Nomor 32 Tahun 2004, telah memberikan peluang yang besar kepada daerah-daerah untuk mengatur penyelenggaraan pemerintahan sampai pada level terendah tanpa mencederai konstitusi. Pemerintah daerah diberikan kewenangan melalui asas desentralisasi untuk mengatur rumah tangganya sendiri menurut potensi dan kearifan lokal masing-masing daerah, juga desa sebagai unit pemerintahan terendah.

Berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 daerah diberikan otonomi yang seluas-luasnya untuk mengurus semua penyelenggaraan pemerintah diluar kewenangan pemerintah pusat untuk membuat kebijakan daerah yang berhubungan dengan peningkatan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat, serta otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Nyata artinya, melaksanakan apa yang menjadi urusannya berdasarkan kewenangan yang diberikan dan karakteristik dari suatu wilayah sedangkan bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus sejalan dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi yaitu memajukan daerah dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Undang-undang tersebut di atas menunjukkan bahwa Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemerintah daerah adalah gubernur, bupati, atau walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Namun dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kepala daerah perlu dibantu oleh perangkat daerah yang dapat menyelenggarakan seluruh urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintahan daerah. Itu pula didasarkan pada Pasal 128 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Susunan dan Pengendalian Organisasi Perangkat Daerah dilakukan dengan berpedoman pada peraturan pemerintah. Perangkat daerah provinsi adalah unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari secretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Sementara Perangkat daerah kabupaten/kota adalah unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari secretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan. Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah ditetapkan dengan peraturan daerah dengan berpedoman pada peraturan pemerintah ini. Pelaksanaan perangkat daerah tersebut akan tetap berorientasi pada peraturan daerah yang mengatur mengenai susunan, kedudukan, tugas pokok organisasi perangkat daerah. Rincian tugas, fungsi, dan tata kerja sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur lebih lanjut dengan peraturan gubernur/bupati/walikota.

Standarisasi ini sendiri muncul karena beberapa alasan antara lain sebagai berikut. ketidaksesuaian nomenklatur lembaga daerah dengan lembaga pusat yang selama ini sering mengakibatkan kesulitan proses penganggaran dan berujung pada inefisiensi

penyelenggaraan pemerintahan di daerah Struktur organisasi pemerintah daerah di Indonesia yang cenderung sangat gemuk sehingga berpotensi menghisap sebagian besar alokasi APBD untuk belanja aparatur dan bukan untuk pos-pos kegiatan lainnya yang lebih produktif bagi kepentingan masyarakat. Namun demikian pada praktiknya, PP 41/2007 juga telah menciptakan berbagai kerumitan mengiringi konsekuensi besar yang menyertainya. Berbagai standarisasi yang dirumuskan dalam regulasi ini pada akhirnya cenderung terlihat sebagai manifestasi kepentingan pusat untuk melakukan resentralisasi pemerintahan ketimbang penataan kelembagaan untuk efektivitas pemerintahan daerah.

Perangkat daerah yang dimaksud antara lain adalah Sekretariat daerah dipimpin oleh sekretaris daerah. Sekretaris daerah berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur dan mempunyai tugas dan kewajiban membantu gubernur dalam menyusun kebijakan dan mengoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Seperti penyusunan kebijakan pemerintahan daerah, pengoordinasian pelaksanaan tugas dinas daerah dan lembaga teknis daerah, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan pemerintahan daerah, pembinaan administrasi dan aparatur pemerintahan daerah dan pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya. Sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah yang selanjutnya disebut sekretariat DPRD merupakan unsur pelayanan terhadap DPRD dipimpin oleh sekretaris dewan.

Sekretaris dewan secara teknis operasional berada di bawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah Sekretariat DPRD mempunyai tugas menyelenggarakan administrasi kesekretariatan, administrasi keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, dan menyediakan serta mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD sesuai dengan kemampuan keuangan daerah yang

antara lain adalah penyelenggaraan administrasi kesekretariatan DPRD, penyelenggaraan administrasi keuangan DPRD, penyelenggaraan rapat-rapat DPRD; dan penyediaan dan pengoordinasian tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD.

Inspektorat merupakan unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan daerah. dipimpin oleh inspektur. Inspektur dalam melaksanakan tugas dan fungsinya bertanggung jawab langsung kepada gubernur dan secara teknis administrative mendapat pembinaan dari sekretaris daerah. Inspektorat mempunyai tugas melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah provinsi, pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota dan pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah kabupaten/kota. Inspektorat dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyelenggarakan fungsi perencanaan program pengawasan, perumusan kebijakan dan fasilitasi pengawasan, pemeriksaan, pengusutan, pengujian, dan penilaian tugas pengawasan. Badan perencanaan pembangunan daerah merupakan unsur perencana penyelenggaraan pemerintahan daerah dipimpin oleh kepala badan. Kepala badan berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah.

Badan perencanaan pembangunan daerah dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyelenggarakan fungsi seperti perumusan kebijakan teknis perencanaan, pengoordinasian penyusunan perencanaan pembangunan, pembinaan dan pelaksanaan tugas di bidang perencanaan pembangunan daerah dan pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya. Dan Dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah yang dipimpin oleh kepala dinas.

Dinas daerah mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Dinas daerah dalam

melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyelenggarakan fungsi perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya. Kepala dinas berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah. Pada dinas daerah dapat dibentuk unit pelaksana teknis dinas untuk melaksanakan sebagian kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang yang mempunyai wilayah kerja satu atau beberapa daerah kabupaten/kota. Lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas kepala daerah. Lembaga teknis daerah mempunyai tugas melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik.

Lembaga teknis daerah dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menyelenggarakan fungsi perumusan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya, pemberian dukungan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan lingkup tugasnya. Pembinaan dan pelaksanaan tugas sesuai dengan lingkup tugasnya dan pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya. Lembaga teknis daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat berbentuk badan, kantor, dan rumah sakit. Lembaga teknis daerah yang berbentuk badan dipimpin oleh kepala badan, yang berbentuk kantor dipimpin oleh kepala kantor, dan yang berbentuk rumah sakit dipimpin oleh direktur. Kepala dan direktur sebagaimana dimaksud pada ayat (5) berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah. Pada badan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dapat dibentuk unit pelaksana teknis tertentu untuk melaksanakan kegiatan teknis operasional dan/atau kegiatan teknis penunjang yang mempunyai wilayah kerja satu atau beberapa daerah kabupaten/kota.

Dengan demikian, PP ini pada hakekatnya mengkhendaki adanya penciptaan perangkat daerah yang efisien dan efektif yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan daerah namun disisi lain ada pula kelemahan yang perlu diperhatikan. Kesalahan besar dari desain

penataan kelembagaan di daerah melalui PP 41/2007 adalah karena PP ini lebih melihat persoalan kelembagaan semata-mata sebagai persoalan struktur kelembagaan.

Standarisasi yang ketat yang dibuat oleh PP ini tidak mempertimbangkan dimensi lain dari kelembagaan daerah seperti aparatur, system tata laksana, dan nilai dasar organisasi. Hal ini terlihat dari esensi kebijakan yang lebih menekankan pada tiga hal penyeragaman nomenklatur kelembagaan daerah, penentuan jumlah kelembagaan daerah yang berbasis pada hasil perhitungan atas variable jumlah penduduk, luas wilayah, dan jumlah APBD, dan perumpunan kelembagaan daerah, meskipun juga menentukan beberapa perubahan lain seperti perubahan eselonisasi pejabat daerah dan lain sebagainya. Berbagai ketentuan di atas pada gilirannya menimbulkan konsekuensi besar bagi kelembagaan daerah. Dari sekian dinas dan lembaga teknis daerah yang sesuai dengan perumpunan, banyak di antaranya juga tidak akan menjadi utuh melainkan harus mengalami restrukturisasi dalam bentuk perubahan bentuk lembaga dinas menjadi badan/kantor atau sebaliknya, pemecahan instansi, peleburan, maupun pembentukan instansi-instansi baru.

Sejalan dengan itu, permendagri yang diterbitkan untuk memberikan pedoman bagi daerah, yaitu Permendari 57/2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah, juga semakin menegaskan standarisasi yang diinginkan oleh pemerintah pusat. Hal ini terlihat pada beberapa ketentuan Permendari yang secara kaku juga melakukan standarisasi pada struktur dan nomenklatur Sekretariat Daerah disamping juga menentukan jumlah dan jenis perangkat daerah yang wajib ada di daerah.

Hal-hal tersebut di atas menunjukkan bahwa kebijakan penataan kelembagaan daerah melalui PP 41/2007 akan membawa implikasi serius terhadap banyak hal. Ditambah dengan waktu transisi yang sangat pendek, kebijakan ini tidak saja akan

mengakibatkan kerumitan proses pengalihan kewenangan/urusan yang selama ini telah berjalan, tetapi juga kerumitan dalam redistribusi atau penempatan kembali pegawai ke pos-pos baru yang terbukti rentan menjadi sumber ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Oleh karena itu, pada level implementasi, PP 41/2007 yang amat sarat dengan standarisasi ini sangat mungkin justru akan menciptakan kesulitan-kesulitan baru bagi daerah khususnya ketika persoalan yang dihadapi oleh daerah justru tidak bersumber pada format kelembagaannya menunjukkan bahwa distribusi tugas pokok dan fungsi pada instansi-instansi daerah sebenarnya telah relatif terdefinisi dengan baik. Persoalan yang dihadapi justru bersumber pada hal-hal lain seperti ketimpangan antara visi politik kepala daerah dengan kecepatan respons birokrasi yang tidak terkomunikasikan dengan baik, kapasitas sumberdaya aparatur yang tidak merata distribusi aparatur yang menyalahi prinsip kompetensi sebagai implikasi dari pendeknya masa transisi dan proses Analisis Jabatan yang tidak maksimal; lemahnya mekanisme hubungan antar instansi sebagai akibat dari pola relasi antar lembaga daerah yang eksklusif sehingga menyulitkan kebutuhan koordinasi; dan lemahnya komunikasi serta ketiadaan lembaga yang berperan sebagai fasilitator dalam penyediaan data sehingga memunculkan serangkaian kesulitan teknis yang berujung pada ketidakefektifan performa Pemerintah kota.

Dari sisi kebijakan, berbagai persoalan di atas setidaknya perlu dicermati sebagai indikasi dari ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan dan kualitas pelayanan publik di daerah sebagai akibat dari kebijakan reorganisasi atau penataan ulang kelembagaan daerah oleh pusat. Karena itu, beberapa langkah berikut ini mungkin perlu dilakukan untuk menghindari akibat yang lebih luas. Pertama, monitoring dan evaluasi implementasi PP 41/2007 dan Permendagri 57/2007 di daerah perlu dilakukan untuk membaca lebih dalam tentang potensi permasalahan di daerah

berkaitan dengan kebijakan ini. Dalam aktivitas ini, secara proporsional, pemerintah pusat perlu menjangkau informasi di daerah guna mengetahui tingkat fisibilitas penerapan regulasi ini sebagai regulasi penataan kelembagaan daerah. Hal ini penting mengingat perintah untuk mengubah kelembagaan dalam rentang waktu sangat pendek (1 tahun) tentu akan membuat sebagian besar daerah tergesa-gesa melakukan perubahan tanpa mempertimbangkan akibatnya bagi efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dan kualitas pelayanan publik di daerah. Kedua, pengkajian ulang terhadap beberapa ketentuan di PP 41/2007 dan Permendagri 57/2007 juga perlu dilakukan khususnya menyangkut beberapa butir kebijakan seperti: penentuan jumlah SKPD yang hanya didasarkan pada perhitungan kuantitatif (jumlah penduduk, luas wilayah, dan APBD) kebijakan perumpunan lembaga daerah dan penentuan jenis-jenis perangkat daerah yang wajib ada; serta peninjauan ulang tentang masa transisi penataan kelembagaan. Pengkajian ulang ini khususnya dilakukan untuk daerah-daerah lama (bukan daerah baru hasil pemekaran) dengan asumsi bahwa pada daerah-daerah ini format kelembagaan telah relatif mapan, dan karena itulah kerumitan dan potensi ketidakefektifan mungkin terjadi sebagai akibat dari penerapan PP baru ini.

Oleh sebab itu, bila ingin terjadi penyeragaman pada perangkat daerah seperti yang diinstruksikan oleh PP tersebut perlu pengkajian mendalam mengenai konsekuensinya sebab akan terjadi mutasi besar-besaran bila terjadi penggabungan antara organisasi perangkat daerah yang sudah terlanjur membentuk organisasi sesuai dengan kebutuhannya. Dengan demikian maka akan tercipta organisasi perangkat daerah yang miskin struktur dan kaya fungsi dan bukan sebaliknya yang miskin fungsi dan kaya struktur sehingga tercapai keefisiensi dan keefektivitas pada penganggaran.

BAB VIII

SUMBER PENDAPATAN DAERAH

Sistem pemerintahan Republik Indonesia menurut asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang dilaksanakan secara bersama-sama. Untuk mewujudkan pelaksanaan asas desentralisasi tersebut maka dibentuklah daerah otonom yang terbagi dalam daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota yang bersifat otonom sesuai dengan ketentuan pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Menurut pasal 1 huruf 1 dalam Undang-Undang tersebut dirumuskan bahwa : “Daerah Otonom”, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia.

Pengertian daerah otonom dimaksud agar daerah yang bersangkutan dapat berkembang sesuai dengan kemampuan-nya sendiri yang tidak bergantung kepada pemerintah pusat. Oleh karena itu daerah otonom harus mempunyai kemampuan sendiri untuk mengurus dan mengatur rumah tangganya sendiri melalui sumber-sumber pendapatan yang dimiliki. Hal ini meliputi semua kekayaan yang dikuasai oleh daerah dengan batas-batas kewenangan yang ada dan selanjutnya digunakan untuk

membayai semua kebutuhan dalam rangka penyelenggaraan urusan rumah tangganya sendiri.

Jadi setiap daerah dapat menjalankan kewajibannya dengan sebaik-baiknya perlu ada sumber pendapatan daerah, sesuai dengan apa yang dikatakan Soedjito yaitu: “Semakin besar keuangan daerah, semakin besar pulalah kemampuan daerah untuk menyelenggarakan usaha-usahanya dalam bidang keamanan, ketertiban umum, sosial, kebudayaan dan kesejahteraan pada umumnya bagi wilayah dan penduduk-nya, atau dengan kata lain semakin besarlah kemampuan daerah untuk memberikan pelayanan umum kepada masyarakat.

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi kemampuan penyelenggaraan otonomi daerah, seperti yang dikemukakan Syamsi berikut: Faktor-faktor tersebut adalah kemampuan structural organisasinya, kemampuan aparatur daerah, kemampuan mendorong partisipasi masyarakat dan kemampuan keuangan daerah, diantara faktor-faktor tersebut, faktor keuangan merupakan faktor essensial untuk mengukur tingkat kemampuan daerah dalam melaksanakan otonominya. Dikatakan demikian, karena pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab harus didukung dengan tersedianya dana guna pembiayaan pembangunan.

1. Apakah yang dimaksud dengan sumber pendapatan daerah?
2. Bagaimanakah cara memahami jenis dan sumber-sumber pendapatan daerah?
3. peraturan-peraturan apa saja yang mengatur pelaksanaan pendapatan daerah?
4. Apa saja manfaat dengan adanya pendapatan daerah?

A. Pengertian Pendapatan Asli Daerah

Pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam

periode anggaran tertentu¹²². pendapatan daerah berasal dari penerimaan dari dana perimbangan pusat dan daerah, juga yang berasal daerah itu sendiri yaitu pendapatan asli daerah serta lain-lain pendapatan yang sah.

Perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah adalah sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mem-pertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah serta besaran penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan. (UU.No 32 Tahun 2004).

Pendapatan asli daerah yaitu sumber keuangan daerah yang digali dari wilayah daerah yang bersangkutan yang terdiri dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah¹²³.

Menurut Nurcholis (2007:182), pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah dari penerimaan pajak daerah, retribusi daerah, laba perusahaan daerah, dan lain-lain yang sah.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas maka penulis dapat menyimpulkan bahwa pendapatan asli daerah adalah semua penerimaan keuangan suatu daerah, dimana penerimaan keuangan itu bersumber dari potensi-potensi yang ada di daerah tersebut misalnya pajak daerah, retribusi daerah dan lain-lain, serta penerimaan keuangan tersebut diatur oleh peraturan daerah.

B. Dasar Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah adalah:

Dasar Hukum Pengelolaan Keuangan di Daerah adalah sebagai berikut:

¹²² UU.No 32 Tahun 2004

¹²³ UUundang No. 28 Tahun 2009

1. Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat/Daerah.
3. Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Daerah Negara.
4. Undang-undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
5. Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 ttg Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Retribusi Daerah.
6. Peraturan pemerinta Nomor 65 Tahun 2000 tentang Pajak Daerah
7. Peraturan pemerinta Nomor 66 Tahun 2000 tentang Retribusi Daerah
8. Peraturan Pemerintah Nomor 105 Tahun 2000 tentang pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Daerah.
9. Peraturan Pemerintah Nomor 108 tahun 2000 tentang Tata Cara Pertanggungjawaban Kepala Dearah.
10. Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 2005 tentang Standar Akuntansi Pemerintahan.
11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman, Pengurusan Pertanggungjawaban dan Pengurusan Keuangan Daerah, Tata Cara Penyusunan APBD, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan APBD.
12. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 59 Tahun 2007 Tentang Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah.

C. Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah menurut Ketentuan Umum UU No. 33 Th. 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintah Daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demikratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah.

Dana perimbangan ini terdiri dari dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus. Jumlah dana perimbangan ditetapkan setiap tahun anggaran dalam APBN (UU No. 33 Th. 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintah Daerah Pasal 10 tentang Dana Perimbangan: 273).

1. Dana Bagi Hasil.

Dana Bagi Hasil adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dibagi hasilkan kepada daerah berdasarkan angka presentase tertentu. Dana Bagi hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Dana bagi hasil dari pajak meliputi pajak bumi dan bangunan, penerimaan bea perolehan hak atas tanah dan bangunan, dan pajak penghasilan. Dan dana bagi hasil dari sumber daya alam berasal dari kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi dan pertambangan panas bumi¹²⁴.

2. Dana Alokasi Umum (DAU).

DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan antar daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi daerah. DAU suatu daerah ditentukan atas besar kecilnya celah fiskal suatu daerah, yang merupakan selisih dari kebutuhan daerah dan potensi daerah. Alokasi DAU bagi daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskalnya kecil akan memperoleh alokasi DAU relatif kecil. Sebaliknya, daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskalnya besar akan memperoleh alokasi DAU relatif besar. Secara implisit, prinsip tersebut menegaskan fungsi DAU sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal (Penjelasan UU No. 33 Th. 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintah Daerah: 324).

¹²⁴ UU No. 33 Th. 53 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintah Daerah Pasal 11 tentang Dana Bagi Hasil: 273.

DAU untuk daerah propinsi dan daerah kabupaten ditetapkan masing-masing 10% dan 90% dari DAU. DAU bagi masing-masing propinsi dan kabupaten dihitung berdasarkan perkalian dari jumlah DAU bagi seluruh daerah, dengan bobot daerah yang bersangkutan dibagi dengan jumlah masing-masing bobot seluruh daerah di seluruh Indonesia¹²⁵

3. Dana Alokasi Khusus (DAK).

DAK dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan-kegiatan khusus di daerah tertentu yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan daerah (Penjelasan UU No. 33 Th. 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Pemerintah Daerah : 324).

Sektor atau kegiatan yang tidak dapat dibiayai dari DAK adalah dana administrasi, biaya penyiapan proyek fisik, biaya penelitian, biaya pelatihan, biaya perjalanan pegawai daerah dan lain-lain biaya umum sejenis¹²⁶ .

D. Macam-macam Penerimaan Pendapatan Daerah

Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974 macam-macam penerimaan Pendapatan Daerah adalah sebagai berikut :

1. Pendapatan Asli Daerah Sendiri
2. Pendapatan yang berasal dari pemberian pemerintah atau instansi yang lebih tinggi atau disebut juga Dana Perimbangan.
3. Lain-lain Pendapatan yang Sah berupa sumbangan pihak ketiga dan penerimaan lain-lain.¹²⁷

¹²⁵ Bratakusumah dan Solihin, 2001: 183.

¹²⁶ Bratakusumah dan Solihin, 2001: 188.

¹²⁷ UU No. 5 Tahun 1974

E. Macam-macam Pendapatan Daerah

1. Pendapatan Asli Daerah

Adapun sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah menurut Undang-Undang RI No.32 Tahun 2004 yaitu :

a. Hasil pajak daerah

yaitu Pungutan daerah menurut peraturan yang ditetapkan oleh daerah untuk pembiayaan rumah tangganya sebagai badan hukum publik. Pajak daerah sebagai pungutan yang dilakukan pemerintah daerah yang hasilnya digunakan untuk pengeluaran umum yang balas jasanya tidak langsung diberikan sedang pelaksanaannya bisa dapat dipaksakan.

Pajak merupakan sumber keuangan pokok bagi daerah-daerah disamping retribusi daerah. Pengertian pajak secara umum telah diajukan oleh para ahli, misalnya Rochmad Sumitro yang merumuskannya “Pajak lokal atau pajak daerah ialah pajak yang dipungut oleh daerah-daerah swatantra, seperti Provinsi, Kotapraja, Kabupaten, dan sebagainya”.

Sedangkan Siagin merumuskannya sebagai, “pajak negara yang diserahkan kepada daerah dan dinyatakan sebagai pajak daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dipergunakan guna membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik”.

Dengan demikian ciri-ciri yang menyertai pajak daerah dapat diikhtisarkan seperti berikut:

1. Pajak daerah berasal dan pajak negara yang diserahkan kepada daerah sebagai pajak daerah;
2. Pajak daerah dipungut oleh daerah berdasarkan kekuatan undang-undang dan/atau peraturan hukum lainnya;
3. Penyerahan dilakukan berdasarkan undang-undang;
4. Hasil pungutan pajak daerah dipergunakan untuk membiayai penyelenggaraan urusan-urusan rumah tangga daerah atau untuk membiayai pengeluaran daerah sebagai badan hukum publik;

b. Hasil retribusi daerah

yaitu pungutan yang telah secara sah menjadi pungutan daerah sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik pemerintah daerah bersangkutan. Retribusi daerah mempunyai sifat-sifat yaitu pelaksanaannya bersifat ekonomis, ada imbalan langsung walau harus memenuhi persyaratan-persyaratan formil dan materiil, tetapi ada alternatif untuk mau tidak membayar, merupakan pungutan yang sifatnya budgetairnya tidak menonjol, dalam hal-hal tertentu retribusi daerah adalah pengembalian biaya yang telah dikeluarkan oleh pemerintah daerah untuk memenuhi permintaan anggota masyarakat.

Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik daerah untuk kepentingan umum, atau karena jasa yang diberikan oleh daerah baik langsung maupun tidak langsung¹²⁸.

Dari pendapat tersebut di atas dapat diikhtisarkan ciri-ciri pokok retribusi daerah, yakni:

1. Retribusi dipungut oleh daerah;
2. Dalam pungutan retribusi terdapat prestasi yang diberikan daerah yang langsung dapat ditunjuk;
3. Retribusi dikenakan kepada siapa saja yang memanfaatkan, atau mengenyam jasa yang disediakan daerah;

Perbedaan antara Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tidak hanya didasarkan atas objeknya, tetapi juga perbedaan atas pendekatan tarif. Oleh karena itu, tarif retribusi bersifat fleksibel sesuai dengan tujuan retribusi dan besarnya biaya yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah masing-masing untuk melaksanakan atau mengelola jenis pelayanan publik di daerahnya.

Retribusi daerah yang diatur dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 adalah sebagai berikut :

¹²⁸ Josef Kaho Riwu, 2005:171

1) Retribusi Jasa Umum

Retribusi Jasa Umum yang meliputi:

1. Retribusi Pelayanan Kesehatan;
2. Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan;
3. Retribusi Penggantian Biaya Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil;
4. Retribusi Pemakaman dan Pengabuan Mayat;
5. Retribusi Pelayanan Parkir di Tepi Jalan Umum;
6. Retribusi Pelayanan Pasar;
7. Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor;
8. Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran;
9. Retribusi Penggantian biaya Cetak Peta;
10. Retribusi Penyediaan dan atau Penyedotan Kaku;
11. Retribusi Pengelolaan Limbah Cair;
12. Retribusi Tera/Tera ulang;
13. Retribusi Pelayanan Pendidikan; dan
14. Retribusi Pengendalian Menara telekomunikasi

2) Retribusi Jasa Khusus

Retribusi Jasa Khusus yang meliputi:

1. Retribusi Pemakaian Kekayaan daerah;
2. Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan;
3. Retribusi Tempat Pelelangan;
4. Retribusi Terminal;
5. Retribusi Tempat Khusus Parkir;
6. Retribusi Tempat Penginapan/Pesangrahan/villa;
7. Retribusi Rumah Potong Hewan;
8. Retribusi Pelayanan Kepelabuhanan;
9. Retribusi Tempat Rekreasi dan Olahraga;
10. Retribusi Penyeberangan di Air; dan
11. Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah;

3) Retribusi Perizinan Tertentu

1. Retribusi Izin Mendirikan Bangunan;
2. Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol;
3. Retribusi Izin Gangguan;
4. Retribusi Izin Trayek; dan
5. Retribusi Izin Usaha Perikanan;

Terdapat penambahan 4 jenis retribusi daerah, yaitu Retribusi Tera/Tera Ulang, Retribusi Menara Telekomunikasi, Retribusi Pelayanan Pendidikan, dan Retribusi Izin Usaha Perikanan. Dengan penambahan ini, secara keseluruhan terdapat 30 jenis retribusi yang dapat dipungut oleh daerah yang di kelompokkan kedalam 3 golongan retribusi, yaitu retribusi jasa umum, retribusi jasa usaha, dan retribusi perizinan tertentu.

c. Hasil perusahaan milik daerah dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Kekayaan daerah yang dipisahkan berarti kekayaan daerah yang dilepaskan dan penguasaan umum yang dipertanggung jawabkan melalui anggaran belanja daerah dan dimaksudkan untuk dikuasai dan dipertanggungjawabkan sendiri.

Hasil perusahaan milik daerah merupakan pendapatan daerah dari keuntungan bersih perusahaan daerah yang berupa dana pembangunan daerah dan bagian untuk anggaran belanja daerah yang disetor ke kas daerah, baik perusahaan daerah yang dipisahkan, sesuai dengan motif pendirian dan pengelolaan, maka sifat perusahaan daerah adalah suatu kesatuan produksi yang bersifat menambah pendapatan daerah, memberi jasa, menyelenggarakan kemamfaatan umum, dan memperkembangkan perekonomian daerah.

Dalam hal ini hasil laba perusahaan daerah merupakan salah satu daripada pendapatan daerah yang modalnya untuk seluruhnya atau untuk sebagian merupakan kekayaan daerah yang dipisahkan. Maka sewajarnya daerah dapat pula mendirikan perusahaan yang khusus dimaksudkan untuk menambah penghasilan daerah disamping tujuan utama untuk mempertinggi produksi, yang kesemua kegiatan usahanya dititikberatkan kearah pembangunan daerah khususnya dan pembangunan ekonomi nasional umumnya serta ketentraman dan kesenangan kerja dalam perusahaan menuju masyarakat adil dan makmur. Oleh karena itu, dalam batas-batas tertentu pengelolaan perusahaan haruslah bersifat professional

dan harus tetap berpegang pada prinsip ekonomi secara umum, yakni efisiensi¹²⁹.

Berdasarkan ketentuan di atas maka walaupun perusahaan daerah merupakan salah satu komponen yang diharapkan dapat memberikan kontribusinya bagi pendapatan daerah, tapi sifat utama dan perusahaan daerah bukanlah berorientasi pada *profit* (keuntungan), akan tetapi justru dalam memberikan jasa dan menyelenggarakan kemanfaatan umum. Atau dengan perkataan lain, perusahaan daerah menjalankan fungsi ganda yang harus tetap terjalin keseimbangannya, yakni fungsi sosial dan fungsi ekonomi.

Walaupun demikian hal ini tidak berarti bahwa perusahaan daerah tidak dapat memberikan kontribusi maksimal bagi ketangguhan keuangan daerah. Pemenuhan fungsi sosial oleh perusahaan daerah dan keharusan untuk mendapat keuntungan yang memungkinkan perusahaan daerah dapat memberikan sumbangan bagi pendapatan daerah, bukanlah dua pilihan dikotomis yang saling bertolak belakang. Artinya bahwa pemenuhan fungsi sosial perusahaan daerah dapat berjalan seiring dengan pemenuhan fungsi ekonominya sebagai badan ekonomi yang bertujuan untuk mendapatkan laba/keuntungan. Hal ini dapat berjalan apabila profesionalisme dalam pengelolaannya dapat diwujudkan¹³⁰.

d. Lain-lain

Pendapatan daerah yang sah ialah pendapatan-pendapatan yang tidak termasuk dalam jenis-jenis pajak daerah, retribusi daerah, pendapatan dinas-dinas. Lain-lain usaha daerah yang sah mempunyai sifat yang membuka bagi pemerintah daerah untuk melakukan kegiatan yang menghasilkan baik berupa materi dalam kegiatan tersebut bertujuan untuk menunjang, melapangkan, atau memantapkan suatu kebijakan daerah disuatu bidang tertentu.

¹²⁹ Penjelasan atas UU No.5 Tahun 1962

¹³⁰ Josef Kaho Riwu, 2005:188

Lain-lain pendapatan asli daerah yang sah sebagaimana dimaksud meliputi:

1. Hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan;
2. Jasa giro;
3. Pendapatan bunga;
4. Keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing; dan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dan penjualan dan/atau pengadaan barang dan/atau jasa oleh daerah

Sedangkan menurut Feni Rosalia sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah¹³¹ antara lain:

1. Dari pendapatan melalui pajak yang sepenuhnya diserahkan kepada daerah atau yang bukan menjadi kewenangan pemajakan pemerintah pusat dan masih ada potensinya di daerah;
2. Penerimaan dari jasa-jasa pelayanan daerah, misalnya retribusi, tarif perizinan tertentu, dan lain-lain;
3. Pendapatan-pendapatan daerah yang diperoleh dari keuntungan-keuntungan perusahaan daerah, yaitu perusahaan yang mendapat modal sebagian atau seluruh dari kekayaan daerah;
4. Penerimaan daerah dari perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, dengan ini dimaksudkan sebagai bagian penerimaan pusat dan kemudian diserahkan kepada daerah;
5. Pendapatan daerah karena pemberian subsidi secara langsung atau yang penggunaannya ditentukan daerah tersebut;
6. Seiring terdapat pemberian bantuan dari pemerintah pusat yang bersifat khusus karena keadaan tertentu. Di Indonesia hal ini disebut ganjaran;
7. Penerimaan-penerimaan daerah yang didaptdari pinjaman-pinjaman yang dilakukan pemerintah daerah

¹³¹ Bintoro Tjokroamidjojo 1984: 160

2. Dana perimbangan

Diperoleh melalui bagian pendapatan daerah dari penerimaan pajak bumi dan bangunan baik dari pedesaan, perkotaan, pertambangan sumber daya alam dan serta bea perolehan hak atas tanah dan bangunan. Dana perimbangan terdiri atas dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus.

3. Lain-lain

Pendapatan daerah yang sah adalah pendapatan daerah dari sumber lain misalnya sumbangan pihak ketiga kepada daerah yang dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku.

Dengan demikian, sumber Pendapatan Asli Daerah, terdiri dari hasil pendapatan asli daerah itu sendiri seperti pajak daerah, hasil retribusi daerah, hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah. Sumber Pendapatan Asli Daerah yang dihasilkan dari Pendapatan Asli Daerah, dan telah sesuai dengan teori atau telah berjalan dengan baik. Dengan adanya pendapatan daerah maka akan meningkatkan dan mensejahterakan daerah itu dan sesuai dengan amanat Undang-undang untuk mensejahterakan rakyat.

BAB IX

PEMERINTAHAN DESA

Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum tidak saja mengutamakan kesejahteraan rakyat. Sesuai dengan jiwa yang terkandung dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 maka Negara Indonesia di bagi dalam beberapa daerah otonom ataupun daerah yang bersifat administratif belaka. Sekalipun dalam melaksanakan roda pemerintahan, negara Republik Indonesia telah memiliki Undang-Undang Dasar 1945 sebagai sumber dari segala sumber hukum yang berlaku, namun dalam masa peralihan tidak dapat menghindarkan diri daripada keluarnya produk hukum lama dengan pengertian selama tidak bertentangan dengan jiwa Undang-Undang Dasar 1945.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 18 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah, asas tersebut bukan lagi dianggap sebagai pelengkap dari asas desentralisasi tetapi dipandang tidak kalah pentingnya didaerah, dan masyarakat Desa itu harus benar-benar dierhatikan baik dari segi administrasi, perangkat Desa kemudian bagaimana struktur maupun sistem pemerintahan.¹³²

¹³² UU NO.18 Tahun 1974 Pokok-Pokok Pemerintahan

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah akan sangat bergantung pada kesiapan Pemerintah Daerah dalam menata sistem pemerintahannya agar tercipta pembangunan yang efektif, efisien, transparansi, dan akuntabel serta mendapat partisipasi dari masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahannya.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah dipandang perlu untuk menekankan pada prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*Good Governance*) dan pemerintahan yang bersih (*Clean Governance*) dalam mewujudkan pembangunan daerah yang desentraistik dan demokratis.

Maka dalam penyelenggaraan pembangunan desa diperlukan pngorganisasian yang mampu menggerakkan masyarakat untuk mampu berpartisipasi dalam melaksanakan pembangunan desa serta melaksanakan administrasi desa akan berjalan lebih rasional, tidak hanya didasarkan pada tuntutan emosional yang sukar dipertanggungjawabkan kebenarannya (Suwignjo,1982:1)

Hal ini mengisyaratkan bahwa keikutsertaan masyarakat di dalam perencanaan pembangunan desa memang benar-benar sangat dibutuhkan untuk mensinkronkan rencana pembangunan desa yang akan dilaksanakan dengan apa yang dibutuhkan masyarakat dalam meningkatkan khidupan dan penghidupannya di desa. Karena bila tidak demikian, bisa pembangunan tersebut tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat yang bersangkutan sehingga pembangunan yang dilaksanakan sia-sia belaka dan masyarakat sendiripun akan bersifat apatis terhadap pelaksanaan perencanaan pembangunan desa itu.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa, disebut bahwa Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati

dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa bukanlah bawahan Kecamatan, karena Kecamatan merupakan bagian dari perangkat daerah kabupaten/kota dan desa bukan merupakan bagian dari perangkat daerah. Berbeda dengan kelurahan, desa memiliki hak untuk mengatur wilayahnya, lebih luas.

Namun dalam perkembangannya sebuah desa dapat ditingkatkan statusnya menjadi kelurahan. Desa memiliki pemerintahan sendiri. Pemerintahan Desa terdiri atas Pemerintah Desa yang meliputi Kepala Desa, Perangkat Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Kepala desa merupakan pimpinan penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan, wilayah. Anggota BPD terdiri dari ketua Rukun Warga pemangku adat golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 tahun dan dapat diangkat/disusul kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya pimpinan dan anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Berdasarkan paparan diatas terlihat bahwa perencanaan pembangunan inilah arah pembangunan desa ditentukan karena itu sudah menjadi kewajiban pemerintah desa untuk menampung aspirasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan desa. Aspirasi masyarakat dapat tertampung dengan cara melibatkan Badan Permusyawaratan Desa dalam perencanaan pembangunan tersebut. Karena pada dasarnya merekalah yang menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat yang diwakilinya. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang merupakan sarana bagi kantor Kepala

Desa di Desa X Kecamatan X dan masyarakat guna merencanakan oembangunan desanya. Disini dibutuhkan prakarsa dan swadaya masyarakat untuk ikut serta dalam merencanakan pembangunan didesanya sendiri. Berarti masyarakat dapat dikatakan harus berpartisipasi dan sebagai subyek dalam perencanaan pembangunan didesanya.

Sebagai subyek pembangunan tentunya warga masyarakat hendaknya sudah dilibatkan untuk menentukan perencanaan pembangunan sesuai dengan kebutuhan obyektif masyarakat yang bersangkutan.

Dalam hal ini bahwa perencanaan pembngunan yang akan dilaksanakan dapat meyentuh langsung kebutuhan masyarakat sehingga program perencanaan pembangunan harus berdasarkan pada kepentingan masyarakat desa dalam memenuhi kebutuhannya yang menunjang terhadap pembangunan nasional ide-ide pembangunan desa demikian inilah yang akan ditampung dalam Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan akan dimufakatkan bersama dalam musyawarah pembangunan desa sehingga dapat direncanakan dengan baik antara pemerintah dengan masyarakat. Hal ini pada akhirnya akan menumbuhkan prakarsa dan swadaya masyarakat serta partisipasi aktif nantinya pada saat pelaksanaan pembangunan desa.

Oleh karena itu, perencanaan pembangunan desa akan dilaksanakan pada musyawarah pembangunan desa antara pemerintah. Dalam hal ini pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa berfungsi untuk menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat dalam memenuhi kebutuhan hidup dan penghidupnnya. Seperti kita ketahui bersama baik di media massa maupun media elektronik memberitakan bahwa perncanaan pembangunan desa sering tertunda. Oleh karena itu yan menjadi persoalan alam hal ini adalah apakah BPD telah benar-benar melaksanakan peranannya dalam perencanaan pembangunan desa sesuai dengan yang telah disepakati bersama.

A. Pemerintah Desa

1. Pengertian Pemerintahan Desa

Pengertian Desa menurut Dra. Sumber saparin dalam bukunya “ Tata Pemerintahan dan Administrasi Pemerintahan Desa “, menyatakan bahwa :“Pemerintah Desa ialah merupakan simbol formal dari pada kesatuan masyarakat desa. Pemerintah desa diselenggarakan dibawah pimpinan kepala desa,beserta para pembantunya(Perangkat desa),mewakili masya-rakat desa guna hubungan ke luar maupun ke dalam masyarakat yang bersangkutan”.

Pemerintah Desa mempunyai tugas membina kehidupan masyarakat desa,membina prekonomian desa,memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat desa,mendamaikan perselisihan masyarakat di desa,mengajukan rancangan peraturan desa dan menetapkan sebagai peraturan desa bersama dengan BPD.

Sedangkan pengertian pengertian Pemerintah Desa menurut Peraturan Daerah tentang Pedoman Organisasi Pemerintah Desa,yang menyatakan bahwa Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dan Perangkat Desa.

Pengertian desa pemerintah dalam hal ini merupakan suatu lembaga-lembaga yang melakukan kegiatan memerintah kepada bawahannya atau seluruh masyarakat yang didasarkan atas peraturan yang berlaku. Pengertian Pemerintah dapat di bagi dalam dua pengertian,yaitu dalam arti luas adalah pemerintahan yang merupakan gabungan antara lembaga legislatif,eksekutif,dan yudikatif, Sedangkan pemerintah dalam arti sempit adalah pemerintahan yang hanya mencakup lembagaeksekutif saja.

Dari rumusan tersebut, maka pemerintah dapat diartikan sebagai Badan atau Lembaga yang mempunyai kekuasaan mengatur dan memerintah suatu negara Soetarjo Kartohadikusumo di dalam buku yang berjudul “Desa”, mengemukakan bahwa dari segi perbendaharaan

sejarah kata atau etimologi, kata Desa berasal dari bahasa sansekerta yaitu berasal dari kata Deshi yang artinya “Tanah Kelahiran” atau “Tanah Tumpah Darah”. Selanjutnya dari kata Deshi itu terbentuk kata Desa¹³³.

Desa adalah sebagai tempat tinggal kelompok atau sebagai masyarakat hukum dan wilayah daerah kesatuan administratif, wujud sebagai kediaman beserta tanah pertanian, daerah perikanan, tanah sawah, tanah pangan, hutan blukar, dapat juga wilayah yang berlokasi ditepi lautan/danau/sungai/irigasi/pegunungan, yang keseluruhannya merupakan wilayah-wilayah yang dikuasai oleh Hak Ulayat Masyarakat Desa. (Kartohadikusumo, 1988 : 16)

Menurut Prof. Drs. HAW. Widjaja dalam bukunya “Otonomi Desa” menyatakan bahwa: “Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa, landasan pemikiran dalam mengenai Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat”¹³⁴.

Menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1979 tentang pokok-pokok penyelenggaraan Pemerintah Daerah, menyatakan bahwa : “Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai suatu kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia”¹³⁵.

Hak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri ini bukanlah hak otonomi sebagaimana dimaksud Undang-undang No. 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Pada hakekatnya Pemerintahan Desa tumbuh dalam masyarakat yang diperoleh secara tradisional dan bersumber dari hukum adat. Jadi Desa adalah daerah otonomi asli berdasarkan hukum adat

¹³³ Kartohadikusumo, 1988: 16

¹³⁴ Widjaja, 2003:3).

¹³⁵ Penjelasan Umum Undang-undang No. 5 Tahun 1974.

yang berkembang dari rakyat sendiri menurut perkembangan sejarah yang dibebani oleh instansi atasannya dengan tugas-tugas pembantuan.

Pada masa ini Pengertian Desa yang resmi adalah pengertian yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 22 tentang Pemerintahan Desa yang didalamnya mengandung Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD), menegaskan bahwa yang dimaksud dengan Desa adalah :”Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di daerah Kabupaten”.

Dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 menegaskan bahwa Desa tidak lagi merupakan wilayah administratif, bahkan tidak lagi menjadi bawahan atau unsur pelaksanaan daerah, tetapi menjadi daerah yang istimewa dan bersifat mandiri yang berada dalam wilayah Kabupaten sehingga setiap warga Desa berhak berbicara atas kepentingan sendiri sesuai kondisi sosial budaya yang hidup dilingkungan masyarakatnya.

2. Pemilihan Kepala Desa

Dalam konteks pemilihan kepala desa, maka akan dikaitkan dengan kedudukan pemerintahan desa dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan. Mengenai Pemilihan Umum, di dalam **Pasal 22E ayat (2) UUD 1945** dikatakan bahwa:

“Pemilihan Umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.”

Lebih lanjut, berdasarkan **Pasal 22E ayat (5) UUD 1945**, pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri.

Selain pemilihan anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD, dalam UUD 1945 juga disinggung soal pemilihan kepala daerah. Pemilihan kepala daerah yaitu Gubernur, Bupati, dan Walikota dipilih secara demokratis (**Pasal 18 ayat (4) UUD 1945**). Pelaksanaan pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota sekarang ini dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan dengan demokratis secara langsung (**Pasal 56 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah**) Berdasarkan **Pasal 57 ayat (1) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah** (“UU Pemda”), penyelenggara dari pemilihan umum kepala daerah adalah Komisi Pemilihan Umum Daerah yang bertanggung jawab kepada DPRD.

Dengan demikian, dapat dikatakan yang termasuk Pemilihan Umum yang diatur dalam UUD 1945 adalah pemilihan umum untuk memilih anggota DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan DPRD yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum, serta Pemilihan Umum Kepala Daerah (Gubernur, Bupati, dan Walikota) yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah. Jadi, UUD 1945 memang tidak menjadikan pemilihan kepala desa sebagai bagian dari Pemilihan Umum.

Guna memahami hal tersebut, menurut kami relevan untuk menyimak pendapat **Jimly Asshiddiqie** dalam buku “*Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*” (hal. 234). Dalam buku tersebut Jimly berpendapat bahwa keberadaan desa sebagai ‘*self governing community*’ bersifat otonom atau mandiri. Bahkan dapat dikatakan bahwa daya jangkau organisasi Negara secara struktural hanya sampai pada tingkat kecamatan, sedangkan di bawah kecamatan dianggap sebagai wilayah otonom yang diserahkan pengaturan dan pembinaannya kepada dinamika yang hidup dalam masyarakat sendiri secara otonom.

Semangat demikian ini telah dikukuhkan pula dalam perubahan UUD 1945 yang memberikan peluang untuk tumbuh dan berkembangnya hukum adat yang

hidup dalam masyarakat. Hal ini merujuk pada ketentuan **Pasal 18B ayat (1) UUD 1945** yang berbunyi:

“Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.”

Menurut **Jimly Asshiddiqie** (2002: 24) sebagaimana dikutip dari makalah yang berjudul “*Pendapat KHN tentang RUU Desa*” yang disusun **Komisi Hukum Nasional** (“KHN”), yang dimaksud sebagai satuan pemerintahan daerah di sini adalah satuan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota, atau pemerintahan desa yang bersifat khusus atau istimewa, misalnya sistem pemerintahan desa di Provinsi Sumatera Barat yang disebut dengan nagari dan di beberapa daerah lain berkembang sistem pemerintahan desa yang bersifat khas, khusus ataupun istimewa.

Pendapat Jimly tersebut bersesuaian dengan definisi desamenurut **Pasal 1 angka 12 UU Pemda** yaitu:

“Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Pemilihan Kepala Desa lebih jauh diatur dalam UU Pemda. Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara langsung oleh penduduk desa Warga Negara Indonesia yang syarat dan tata caranya diatur dalam Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah (**Pasal 203 ayat [1] UU Pemda**). Kepala Desa berbeda dengan Lurah. Kepala Desa dipilih dari penduduk yang berasal dan tinggal di desa tersebut (lihat **Pasal 203 ayat [1] UU Pemda**), sedangkan Lurah adalah pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan

perundang-undangan yang diangkat Bupati/Walikota atas usul Camat (**Pasal 127 ayat [4] UU Pemda**). Ketentuan lebih lanjut mengenai desa juga diatur dalam **PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa**.

Dengan penjelasan tersebut, menurut hemat kami, alasan mengapa dalam UUD 1945 tidak mengatur soal pemilihan kepala desa boleh jadi karena desa diberikan wewenang untuk mengatur rumah tangganya sendiri berdasarkan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati oleh Negara Republik Indonesia. Bukti adanya sifat pemerintahan sendiri dalam desa dapat dilihat dari fakta bahwa desa memiliki pemerintahan sendiri yang terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa (**Pasal 200 ayat [1] UU Pemda**). Bahkan badan permusyawaratan desa bersama kepala desa dapat membuat peraturan desa (**Pasal 209 UU Pemda**).

Pada sisi lain, pengaturan pemerintahan desa yang demikian rupa dalam UU Pemda dipandang cenderung bertentangan dengan semangat UUD 1945. Pandangan ini antara lain dapat kita simak dalam makalah "*Pendapat KHN tentang RUU Desa*" sebagai berikut:

UU No. 32 Tahun 2004 melakukan pembagian NKRI menjadi propinsi dan kabupaten/kota. Dalam Pasal 2 menegaskan: "Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah". Desa, dalam hal ini, tidak termasuk dalam skema desentralisasi teritorial. Undang-undang ini tidak mengenal otonomi Desa melainkan hanya otonomi daerah. Pengaturan seperti ini membawa konsekuensi pada keberadaan Desa yang kurang menonjol dan Desa menjadi bagian dari pemerintahan daerah. Hal ini bertentangan dengan semangat yang terkandung dalam Pasal 18B UUD 1945 bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa.

3. Pengertian Desa

Menurut UU No. 32 Tahun 2004, Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas yuridiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus tugas kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul adat istiadat yang diakui dan/atau dibentuk dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di kabupaten/kota.

4. Kedudukan Desa

Kejelasan kedudukan desa akan menentukan kewenangan, perencanaan desa, struktur dan sistem pemerintahan desa serta keuangan desa.

Ada tiga pilihan kedudukan desa: desa adat, desa otonom dan desa administratif.

a. Desa adat

Merupakan embrio (cikal bakal) desa di Nusantara Berbasis pada suku (genealogis) dan mempunyai batas-batas wilayah, punya otonomi asli, struktur/sistem pemerintahan asli menurut hukum adat dan menghidupi sendiri secara komunal. Sering disebut sebagai self governing community. Negara tidak mengurus desa adat kecuali memberikan pelayanan public pada warga. Desa adat tidak membantu negara menjalankan urusan-urusan administratif. Mempunyai otonomi secara sendirian, tidak ada pembagian kekuasaan dari negara. Negara hanya mengakui kedudukan kewenangan asli dan kekayaan desa adat.

b. Desa Otonom

Sering disebut sebagai local self government seperti daerah. sudah semakin modern pengaruh ada semakin berkurang. Bukan bagian dari kabupaten tetapi bagian dari NKRI Intervensi negara minimal, tetapi negara melakukan desentralisasi, politik, pembangunan, administrasi dan keuangan kepala desa. Desa mempunyai otonomi dan kewenangan dalam hal perencanaan pelayanan publik keuangan (APBDes) mempunyai sistem demokrasi lokal.

c. Desa Administratif

Mempunyai batas-batas wilayah yang jelas. Berada dalam subsistem (bagian) dari pemerintah kabupaten/kota. Sering disebut sebagai the local state government. Otonominya sangat terbatas dan tidak jelas. Sebagai kepanjangan tangan negara menjalankan tugas pembantu negara terutama pelayanan administratif. Tidak ada desentralisasi yang memadai sehingga desa ini tidak punya perencanaan dan sistem keuangan yang otonom. Bukan pilihan yang tepat untuk mengembangkan masa depan desa.

Kalau untuk kejelasan dan memberdayakan desa, pilihan utamanya hanya dua: desa adat atau desa otonom.

5. Struktur Pemerintah Desa¹³⁶

a. Struktur Pemerintah Desa



¹³⁶ Sugianto: Sistem kepemimpinan didalam masyarakat pedesaan di Sumsel,1987,DEPDIKBUD.

b. Tugas dan kewajiban perangkat Desa

- a) Kepala Desa
 1. Menjadi penghubung apabila warga Desa mau berhubungan dengan Camat
 2. Mendamaikan perselisihan
 3. Menciptakan keamanan
 4. Menciptakan ketertiba
- b) Sekretaris
 1. Bertanggung jawab terhadap jalannya administrasi Dsea
 2. Mengatur agenda umum
 3. Mengatur administrasi tanah
 4. Merencanakan rapat-rapat Desa
 5. Membuat statistik Desa
 6. Mewakili kepala Desa
- c) Urusan pemerintah Desa
 1. Mengatur administrasi kependudukan
 2. Mengatur administrasi perekonomian Desa
 3. Mengatur dana pembangunan Desa
- d) Keuangan
 1. Mengatur perekonomian dan perdagangan
 2. Mengatur administrasi prekonomian Desa
 3. Mengatur dana pembangunan Desa¹³⁷
- e) Pembangunan
 1. Mengatur semua administrasi prekonomian dan kemakmuran
 2. Mengatur pengendalian pembangunan dalam segala bidang¹³⁸
- f) Kesejahteraan rakyat
 1. Mengatur urusan sosial
 2. Mengatur urusn kasra
 3. Mengatur bimbingan sosial

¹³⁷ Sugianto: Sistem kepemimpinan didalam masyarakat pedesaan di Sumsel, 1987, DEPDIKBUD.

4. Mengadakan kerjasama
- g) LMD
 1. Membantu pemerintah
 2. Membuat peraturan
 3. Penasehat kepala Desa
 4. Memberi saran kritik yang bersifat membangun
 5. Malaksanakan hak angket

B. Pemerintah Desa

Pemerintahan desa merupakan lembaga perpanjangan pemerintah pusat memiliki peran yang strategis dalam pengaturan masyarakat desa/kelurahan dan keberhasilan pembangunan nasional. Karena perannya yang besar, maka perlu adanya peraturan-peraturan atau undang-undang yang berkaitan dengan pemerintahan desa yang mengatur tentang pemerintahan desa, sehingga roda pemerintahan berjalan dengan optimal. Pemerintah desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa yakni terdiri atas sekretaris desa perangkat lainnya.

Kepala desa pada dasarnya bertanggungjawab kepada rakyat desa, yang dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati atau Walikota, melalui Camat kepada BPD, kepala desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggung jawabannya dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggung jawabannya, namun tetap harus memberi peluang kepada masyarakat melalui BPD untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggung jawaban yang dimaksud.

Sekretaris desa adalah salah satu perangkat desa bertugas mengurus administrasi di desa, misalnya membuat surat akta kelahiran atau surat keterangan. Sekretaris desa merupakan Pegawai Negeri Sipil (PNS).

Untuk meningkatkan kinerja dari pemerintahan daerah termasuk pemerintahan desa, pemerintah pusat

beberapa kali telah mengeluarkan Undang-Undang yang berkaitan dengan hal tersebut, diantaranya Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Undang-Undang ini disebutkan:

1. Desa berdasarkan Undang-Undang ini adalah Desa atau yang disebut dengan nama lain sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa, sebagaimana dimaksud dalam penjelasan pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai Pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat.
2. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan subsistem penyelenggaraan pemerintahan sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat. Kepala Desa bertanggungjawab pada badan perwakilan desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada Bupati.
3. Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan. Untuk itu Kepala Desa dengan persetujuan Badan Perwakilan Desa mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan.
4. Sebagai pewujudan demokrasi, di Desa dibentuk Badan Perwakilan Desa atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di Desa yang bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan belanja Desa yang bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan Keputusan Kepala Desa.
5. Di desa dibentuk lembaga kemasyarakatan Desa lainnya sesuai dengan kebutuhan Desa. Lembaga

diaksud merupakan mitra Pemerinth Desa dalam rangka pemberdayaan masyarakat Desa.

6. Desa memiliki sumber pembiayaan berupa pendapatan desa, bantuan pemerintah dan Pemerintah Daerah, pendapatan lain-lain yang sah, sumbangan pihak ketiga dan pinjaman Desa.
7. Berdasarkan hak asal-usul Desa yang bersangkutan, Kepala Desa mempunyai wewenang unuk mendamaikan perkara/sengketa dari paraarganya.
8. Dalm upaya meningkatkan dan mempercepat pelayanan kepada masyarakat yang bercirikan perkotaan dibentuk Kelurahan yang berada di dalam daerah Kabupaten dan/atau Daerah kota.

Sedangkan pada Undang-Undang Republik Indonesia No. 32 Taun 2004 tentang Revisi Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 disebutkan:

1. Kelurahan dibentuk di wilayah Kecamatan dengan Peraturan Daerah berpedoman pada Peraturan Pemerintah
2. Kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat(1) dipimpin oleh Lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota
3. Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2) lurah mempunyai tugas:
 - a. Pelaksanaan kegiatan pemerintah kelurahan
 - b. Pemberdayaan masyarakat
 - c. Pelayanan masyarakat
 - d. Penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum
 - e. Pemeliharaan prasarana dan fasilitas umum
4. Lurah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Camat dari PNS yang menguasai pengetahuan teknik pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan
5. Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Lurah bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melauai camat

6. Lurah dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (3) dibantu oleh perangkat kelurahan
7. Untuk kelancaran tugas Lurah sebagaimana dimaksud ayat (3) dapat dibentuk lembaga lainnya sesuai dengan kebutuhan yang ditetapkan oleh perturan daerah

Kepala desa dipilih langsung oleh dan dari penduduk WNRI. Pemilihan Kepala Desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat. Jabatan kepala desa adalah enam tahun dan dapat dipilih kembali hanya satu kali masa jabatan berikutnya.

Urusan Pemerintahan yang menjadi Kewenangan Desa mencakup:

1. Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asalusul desa
2. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa
3. Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota
4. Urusan pemeritahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa

Tugas pembantuan yang bersal dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota harus disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumberdaya manusia sehingga tugas tersebut dapat dilaksanakan dengan baik.

Isu-isu Utama Pemerintahan Desa

1. Kedudukan dan kewenangan desa
2. Perencanaan pembangunan desa
3. Keuangan desa
4. Demokrasi desa, khususnya akuntabilitas kepala desa seta posisi dan peran Badan Permusyawaratan Desa

5. Birokrasi desa (Sekdes, sistem kepegawaian, penggajian, kesejahteraan, dll)

Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa, sedangkan Perangkat Desa terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat lainnya, yaitu sekretariat desa, pelaksana teknis lapangan dan unsur kewilayahan, yang jumlahnya disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi sosial budaya setempat.¹³⁹

Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, antara lain pengaturan kehidupan inasyarakat sesuai dengan kewenangan desa seperti, pembuatan peraturan desa, pembentukan lembaga kemasyarakatan, pembentukan Badan Usaha Milik Desa, dan kerja sama antar desa, urusan pembangunan, antara lain pemberdayaan masyarakat dalam penyediaan sarana prasarana fasilitas umum desa seperti, jalan desa, jembatan desa, irigasi desa, pasar desa, dan urusan kemasyarakatan, yang meliputi pemberdayaan masyarakat melalui pembinaan kehidupan sosial budaya masyarakat seperti, bidang kesehatan, pendidikan serta adat istiadat.

Menurut UU No. 32 Tahun 2004, yang dimaksud Desa adalah keatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yurisdiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan Adat istiadat setempat, yang diakui dan/ dibentuk dalam Sistem Pemerintahan Nasional dan berada di kabupaten Kota.

Sebagaimana yang dimaksud dalam UU Negara Republik Indonesia tahun 1945. Dan adapun pengertian Desa adalah wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat.

¹³⁹ Prof.H.Rozali Abdullah,SH: Pelaksanaan otonomi luas dengan pemilihan kepala Daerah secara langsung, thn 2005 oleh PT Raja Grafindo Persada Jakarta.

UU NO.32 Thn 2004

Sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 Pemerintah Desa diatur dengan:¹⁴⁰

1. Inlandsche Gemeente Ordonnantie yang berlaku untuk Jawa dan Madura
2. Inlandsche Gemeente Ordonnantie Buitengewesten yang berlaku untuk luar Jawa dan Madura
3. Inlandsche Staatregeling (IS) PASAL 128 ialah landasan peraturan yang menyatakan tentang wewenang warga masyarakat desa untuk memilih sendiri kepala desa yang disukai masing-masing adat kebiasaan setempat
4. Herzein Indonesisch Reglement (HIR) dan Reglemen Indonesia Baru (RIB) isinya mengenai Peraturan tentang Hukum Acara Perdata dan Pidada pada pengadilan-pengadilan Negeri di Jawa dan Madura
5. Sesudah kemerdekaan peraturan-peraturan tersebut pelaksanaannya harus berpedoman pada pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang dituangkan dalam Peraturan Pemerintah, Peraturan Daerah, Keputusan Rembuk Desa dan sebagainya.

Memang sebelum dikeluarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 maka tidak ada peraturan Pemerintah Desa yang seragam di seluruh Indonesia, misalnya ada yang berlaku di Pulau Jawa dan Madura dan ada pula diluar Pulau Jawa dan Madura.¹⁴¹

Undang-Undang No. 5 tahun 1979

- a. Pemerintahan Desa terdiri atas:
 1. Kepala Desa
 2. Lembaga Musyawarah Desa
- b. Pemerintahan Desa dalam pelaksanaan tugasnya dibantu oleh Perangkat Desa
- c. Perangkat Desa terdiri atas:
 1. Sekertaris Desa
 2. Kepala-kepala Dusun
- d. Susnan organisasi dan tata kerja pemerintahan desa dan perangkat desa sebagaimana dimaksud

¹⁴⁰<http://www.emakalah.com/2013/01/makalah-tentang-pemerintahan-desa.html#ixzz2gpiHgkgi>

¹⁴¹<http://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Desa&oldid=7075617>

- dalam ayat (1) dan ayat (3) diatur dengan peraturan daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri
- e. Peraturan daerah yang dimaksud dengan ayat (4) baru berlaku sesudah ada pengesahan dari pejabat yang berwenang
 1. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 tahun 1979
 2. Peraturan daerah tingkat II/penjabaran
 3. Surat keputusan kepala daerah tingkat II (pelaksanaan)

Susunan Organisasi Pemerintahan Desa

- a. Pemerintah Desa terdiri atas
 1. Kepala Desa
 2. Lembaga Musyawarah Desa
- b. Pemerintah Desa dibantu oleh
 1. Sekretariat Desa
 2. Kepala dusun
- c. Sekretariat Desa terdiri atas:
 1. Sekretaris Desa sebagai pimpinan
 2. Kepala-kepala Urusan.
- d. Kedudukan Tugas Dan Fungsi Kepala Desa
 1. Kedudukan Kepala Desa:
 - a) Alat Pemerintah
 - b) Alat Pemerintah Daerah
 - c) Alat Pemerintah Desa
 2. Tugas Kepala Desa
 - a) Menjalankan urusan rumah tangganya
 - b) Menjalankan urusan pemerintahan dan pembinaan masyarakat
 - c) Menumbuhkan dan mengembangkan semangat jiwa gotong royong
 3. Fungsi Kepala Desa
 - a) Kegiatan dalam rumah tangganya sendiri
 - b) Menggerakkan partisipasi masyarakat
 - c) Melaksanakan tugas dari pemerintah di atasnya
 - d) Keamanan dan ketertiban masyarakat
 - e) Melaksanakan tugas-tugas lain yang diberikan oleh pemerintah di atasnya.

C. Badan Permusyawaratan Desa (Tugas, fungsi)

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. BPD dapat dianggap sebagai “parlemen” nya desa. BPD merupakan lembaga baru di desa pada era otonomi daerah di Indonesia.

Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Jumlah anggota BPD berjumlah ganjil, minimal 5 (lima) maksimal 11 (sebelas) orang, berdasarkan luas wilayah, jumlah penduduk, dan kemampuan keuangan desa. Anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. Pimpinan dan Anggota BPD tidak diperbolehkan merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan Perangkat Desa.

Peresmian anggota BPD ditetapkan dengan keputusan Bupati/Walikota dimana sebelum memegang jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama di hadapan masyarakat. Ketua BPD dipilih dari dan oleh anggota BPD secara langsung dalam Rapat BPD yang diadakan secara khusus.

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa, berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat

Anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, Pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 (enam) tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1(satu) kali masa jabatan berikutnya; "

Jumlah anggota BPD berjumlah ganjil, minimal 5 (lima) orang maksimal 11 (sebelas) orang , berdasarkan :

1. luas wilayah;
2. jumlah penduduk, dan
3. kemampuan keuangan desa

Peresmian anggota BPD ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota. Sebelum memangku jabatannya, anggota BPD mengucapkan sumpah/ janji secara bersama-sama di hadapan masyarakat dan dipandu oleh Bupati/Walikota

Pimpinan BPD terdiri dari:

1. Ketua (1 orang)
2. Wakil Ketua (1 orang)
3. Sekretaris (1 orang);¹⁴²

1. Tugas Badan Permusyawaratan Desa

Tugas Badan Permusyawaratan Desa adalah sebagai berikut:

1. Mengayomi yaitu menjaga kelestarian adat-istiadat yang hidup dan bersangkutan sepanjang menunjang kelangsungan pembangunan
2. Legislatif yaitu merumuskan dan menetapkan peraturan desa bersama-sama pemerintah desa.
3. Pengawasan, yaitu meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa, anggaran pendapatan dan belanja desa, serta keputusan kepala desa.
4. Memegang aspirasi yang diterima dan masyarakat dan menyalurkanke kepada pejabat atau instansi yang berwenang.
5. Bersama-sama pemerintah desa membentuk peraturan desa.
6. Bersama-sa Memegang aspirasi yang diterima dan masyarakat dan menyalurkanke kepada pejabat atau instansi yang berwenang.ma kepala desa menetapkan APBD desa.

¹⁴² Prof.H.Rozali Abdullah,SH:Pelaksanaan otonomi luas dengan pemilihan kepala Daerah secara langsung,thn 2005 oleh PT Raja Grafindo Persada Jakarta.

7. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah desa terhadap rencana perjanjian antar desa dengan pihak ketiga dan pembentukan Badan Usaha Milik Desa.

2. Fungsi Badan Permusyawaratan Desa

Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengingatkan adanya sistem pemerintahan dan agar lebih efektif dan efisien serta demokrasi. Dengan demikian maka haruslah ada sebuah lembaga legelasi desa yang berperan dan berfungsi membuat keputusan desa. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) memiliki peranan penting dalam penyelenggaraan pemerintahan desa khususnya dalam membuat keputusan desa

Fungsi Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Terhadap Tingkat Penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang demokratis Dengan berlakunya Undang-Undang No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah yang di dalamnya mengatur tentang pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa serta dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa maka Peraturan Daerah yang mengatur tentang pedoman pembentukan Badan Permusyawaratan Desa disesuaikan pula dengan Peraturan Pemerintah tersebut. Hal di atas sesuai dengan penjelasan pada Pasal 200, Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, yang menjelaskan bahwa : “Dalam pemerintahan daerah Kabupaten/Kota dibentuk pemerintahan Desa yang terdiri dari pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD)”

Sedangkan dalam pasal 209 lebih lanjut dinyatakan bahwa Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan meyalurkan aspirasi masyarakat. Dengan demikian diharapkan dapat meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan Desa yang demokratis yang mencerminkan kedaulatan rakyat.

Pasal 209

1. Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Pasal 210
2. Anggota badan permusyawaratan desa adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.
3. Pimpinan badan permusyawaratan desa dipilih dari dan oleh anggota badan permusyawaratan desa.
4. Masa jabatan anggota badan permusyawaratan desa adalah 6 (enam) tahun dan dapat dipilih lagi untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya.
5. Syarat dan tata cara penetapan anggota dan pimpinan badan permusyawaratan desa diatur dalam Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah
6. Inancevich, lorenzi, Skinner, dan Crosby (dalam Ratminto dan Winarsih, 2005: 120) mendefinisikan budaya kinerja sebagai suatu situasi kerja yang memungkinkan semua karyawan dapat melakukan semua pekerjaan dengan cara terbaik

Adapun hubungan kemitraan antara pemerintahan desa dengan BPD yang diwujudkan dalam bentuk : pembuatan peraturan desa, pengawasan dan pertanggung jawaban kepala desa, mekanismenya dapat ditempuh sebagai berikut:¹⁴³

1. Dalam Pembuatan Peraturan (Fungsi Legislatif) Dalam pasal 209 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi legislasi yaitu merumuskan dan menetapkan Peraturan Desa bersama sama Pemerintah Desa. Dalam pembuatan peraturan desa, rancangan Peraturan Desa dapat berasal dari pihak BPD atau dari pihak Pemerintah desa. Kemudian rancangan anggaran pendapatan dan belanja desa tersebut di musyawarahkan dalam rapat musyawarah desa yang dihadiri oleh anggota BPD, kepala desa serta pejabat kecamatan.
2. Dalam Hal Pengawasan (Controlling) terhadap jalannya Pemerintahan Desa Badan Permusyawarah-

¹⁴³http://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Badan_Permusyawaratan_Desa&oldid=6751572"

- an Desa mempunyai fungsi pengawasan yaitu meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa, anggaran pendapatan dan belanja desa. Prinsip pengawasan yang harus di jalankan bahwa pengawasan bukan mencari kesalahan, melainkan untuk menghindari kesalahan dan kebocoran yang lebih besar. Dengan demikian BPD dalam melaksanakan pengawasan terhadap pemerintah desa hendaknya sudah dimulai sejak perencanaan suatu kegiatan akan dilaksanakan apakah perencanaannya tepat dan apabila dalam pelaksanaannya terdapat gejala-gejala penyimpangan maka sejak awal BPD sudah dapat mengingatkan dan kewajiban pemerintah desa memperhatikan/mengindahkan peringatan tersebut, sehingga tidak sempat menjadi masalah besar yang merugikan masyarakat.
3. Dalam Hal Pertanggung jawaban Kepala Desa Dalam penjelasan umum (10) Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 disebutkan Kepala Desa pada dasarnya bertanggungjawab kepada rakyat desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui Camat. Kepada BPD, kepala desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggung jawabannya dan kepada masyarakat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya namun tetap harus memberi peluang kepada masyarakat melalui BPD untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban dimaksud .

3. Keanggotaan BPD¹⁴⁴

Anggota BPD adalah wakil dari penduduk Desa yang bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat.

¹⁴⁴ Prof.H.Rozali Abdullah,SH:Pelaksanaan otonomi luas dengan pemilihan kepala Daerah secara langsung,thn 2005 oleh PT Raja Grafindo Persada Jakarta.

UU NO.32 Thn 2004

Anggota BPD terdiri dari Ketua RT/RW, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat. Anggota BPD setiap Desa berjumlah gasal dengan jumlah sesuai ketentuan yang berlaku.

Syarat untuk menjadi Calon anggota BPD adalah BPD dibentuk berdasarkan usulan masyarakat Desa yang bersangkutan. BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

BPD mempunyai tugas dan wewenang : (1) membahas rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa; (2) melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa.

BPD mempunyai hak :

- a. Meminta keterangan kepada Pemerintah Desa;
- b. Menyatakan pendapat
- c. Mengajukan pertanyaan;
- d. Menyampaikan usul dan pendapat;
- e. Memilih dan dipilih; dan

4. Fungsi BPD adalah :

- a. Menetapkan peraturan Desa, bersama kepala Desa
- b. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat
- c. Pemangku Adat

Disamping BPD di desa dapat dibentuk lembaga lain, yang ditetapkan dengan peraturan desa dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan, berupa lembaga kemasyarakatan, seperti rukun tetangga, rukun warga, PKK, Karang Taruna, lembaga pemberdayaan masyarakat (LPM).

D. Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa¹⁴⁵

Lembaga ketahanan masyarakat adalah lembaga masyarakat di Desa atau kelurahan yang tumbuh dari,

¹⁴⁵ Drs. Soewarno Handajaningrat dan R. H. Indratno: landasan dan pedoman kerja administrasi pemerintah Daerah, Kota dan Desa, 1983, CV Haji Massagung-Jakarta.

oleh dan untuk masyarakat, dan merupakan wahana partisipasi masyarakat dalam pembangunan yang memadukan pelaksanaan berbagai kegiatan pemerintah dan prakarsa serta swadaya gotong royong masyarakat dalam segala aspek kehidupan dan penghidupan dalam rangka mewujudkan Ketahanan Nasional yang meliputi aspek-aspek ideologi, politik, ekonomi, sosial budaya, agama, dan pertahanan keamanan.

1. Tujuan

Lembaga ketahanan masyarakat Desa bertujuan membantu pemerintah Desa dalam meningkatkan pelayanan pemerintah dan pemerataan hasil pembangunan dengan menumbuhkan prakarsa serta menggerakkan swadaya gotong royong dalam pembangunan, sehingga masyarakat memiliki keuletan dan ketagguhan yang mengandung kemampuan mengembangkan ketahanan di dalam menghadapi dan mengatasi segala tantangan dan hambatan dalam rangka pembinaan wilayah.

2. Tugas pokok

1. Merencanakan pembangunan yang didasarkan atas asas musyawarah
2. Menggerakkan dan meningkatkan prakarsa dan partisipasi masyarakat
3. untuk melaksanakan pembangunan secara terpadu.
4. Menumbuhkan kondisi dinamis masyarakat untuk mengembangkan ketahanan di Desa.

3. Fungsi LKMD

1. Sebagai wadah partisipasi masyarakat dalam merencanakan pembangunan
2. Menanamkan pengertian dan kesadaran penghayatan dan pengamalan pancasila
3. Menggali, memanfaatkan potensi dan menggerakkan swadaya gotong royong masyarakat
4. Meningkatkan pengetahuan keterampilan masyarakat
5. Menggerakkan potensi pemuda untuk pembangunan

6. Meningkatkan peranan wanita dalam mewujudkan keluarga sejahtera
7. Membina kerjasama antar lembaga yang ada dalam masyarakat pembangunan
8. Menciptakan ketahanan yang mantap

E. Jenis Peraturan Desa

Peraturan Desa merupakan penjabaran lebih lanjut dalam rangka pelaksanaan UU No. 32 Th. 2004 dan PP No. 72 Th. 2005, Peraturan Desa yang wajib dibentuk berdasarkan PP No. 72 Th. 2005 adalah sebagai berikut

1. Peraturan Desa tentang Pembentukan Dusun (atau sebutan lain) (Pasal3);
2. Peraturan Desa tentang susunan organisasi dan tata kerja pemerintahan desa (Pasal 12 ayat (5));
3. Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (Pasal 73 ayat (3));
4. Peraturan Desa tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMD) (Pasal 64 ayat (2));
5. Peraturan Desa tentang Pengelolaan Keuangan Desa (Pasal 76);
6. Peraturan Desa tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Desa (Pasal 78 ayat (2), apabila Pemerintah Desa membentuk BUMD);
7. Peraturan Desa tentang Pembentukan Badan Kerja Sama (Pasal 82 ayat (2));
8. Peraturan Desa tentang Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan (Pasal 89 ayat (2)).

Selain Peraturan Desa yang wajib dibentuk seperti tersebut di atas, Pemerintahan Desa juga dapat membentuk Peraturan Desa yang merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari Peraturan Daerah dan peraturan perundangundangan lainnya yang disesuaikan dengan kondisi sosial budaya setempat, antara lain.¹⁴⁶

1. Peraturan Desa tentang Pembentukan panitia pencalonan, dan pemilihan Kepala Desa;

¹⁴⁶ Drs. Soewarno Handajaningrat dan R.H. Indratno: landasan dan pedoman kerja administrasi pemerintah Daerah, Kota dan Desa, 1983, CV Haji Massagung-Jakarta.

2. Peraturan Desa tentang Penetapan yang berhak menggunakan hak pilih dalam pemilihan Kepala Desa;
3. Peraturan Desa tentang Penentuan tanda gambar calon, pelaksanaan kampanye, cara pemilihan dan biaya pelaksanaan pemilihan Kepala Desa;
4. Peraturan Desa tentang Pemberian penghargaan kepada mantan kepala desa dan perangkat desa;
5. Peraturan Desa tentang Penetapan pengelolaan dan pengaturan pelimpahan/pengalihan fungsi sumber-sumber pendapatan dan kekayaan desa;
6. Peraturan Desa tentang Pungutan desa;

F. Rapat Pembahasan Dan Penetapan Peraturan Desa

1. Naskah Rancangan Peraturan Desa yang berasal dari Pemerintah Desa, disampaikan kepada para anggota BPD selambat-lambatnya 3 (tiga) hari atau tiga lzali 24 jam sebelum Rapat Pembahasan;
2. Naskah Rancangan Peraturan Desa yang berasal dari BPD, disampaikan kepada Pemerintah Desa selambat-lambatnya 3 (tiga) hari atau tiga kali 24 jam sebelum Rapat Pembahasan;
3. Pemerintah Desa dan BPD mengadakan rapat pembahasan yang harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota BPD dan rapat dianggap tidalz sah apabila jumlah anggota BPD yang hadir kurang dari ketentuan tersebut;
4. Apabila rapat BPD dinyatakan tidak sah , Kepala Desa dan Ketua BPD menentukan waktu untuk mengadakan rapat berikutnya dengan meminta persetujuan Camat selambat-lambatnya 3 hari setelah rapat pertama;
5. Rapat pembahasan Rancangan Peraturan Desa dapat dihadiri oleh lembaga kemasyarakatan dan pihak-pihak terkait sebagai peninjau;
6. Persetujuan terhadap Rancangan Peraturan Desa menjadi Peraturan Desa dituangkan dalam Berita Acara Rapat Pembahasan Rancangan Peraturan Desa;
7. Rancangan Peraturan Desa yang telah disetujui bersama tersebut, disampaikan oleh Pimpinan BPD

- paling lambat 7 (tujuh) hari kepada Kepala Desa untuk ditetapkan menjadi Peraturan Desa; Kepala Desa wajib menetapkan Rancangan Peraturan Desa tersebut, dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya Rancangan Peraturan Desa tersebut;
8. Peraturan Desa dimuat dalam Berita Daerah oleh Sekretaris Daerah dan disebarluaskan oleh Pemerintah Desa (Pasa 160 PP No. 72 Th. 2005)

G. Keuangan Desa

Sumber pendapatan desa dikelola melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Pengelolaan keuangan desa dilakukan oleh Kepala Desa yang dituangkan dalam Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Pedoman pengelolaan keuangan desa ditetapkan oleh bupati/walikota dengan berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa.

Pengertian keuangan desa menurut UU no 32 Tahun 2004 pasal 212 ayat (1) jo' Permendagri No. 37 Tahun 2007 Pasal 1 angka (1) bahwa Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban desa tersebut.¹⁴⁷

Sumber pendapatan Desa menurut Undang-undang No 32 Tahun 2004 pasal 212 ayat (3) terdiri atas

1. Pendapatan ash desa;
2. Bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota;
3. Bagian dari dana perimbangan keuangan Pusat dan daerah yang diterima oleh Pemerintah kabupaten/kota;

¹⁴⁷ UU NO.32 Thn 2004 Pasal 212 a(1) Jo.PERMENDAGRI NO.37 Thn 2007 Pengelolaan Kuangan Desa

4. Bantuan dari pemerintah, pemerintah Provinsi dan pemerintah kabupaten/kota;
5. Hibah dan Sumbangan dari pihak ketiga.

Lebih lanjut mengenai keuangan desa diatur dalam Bab VII PP No. 72 Tahun 2005, yang dalam pasal 67 menetapkan bahwa:

1. Penyelenggaraan urusan pemerintahan desa yang menjadi kewenangan desa didanai dari anggaran pendapatan dan belanja desa, bantuan pemerintah dan bantuan pemerintah daerah;
2. Penyelenggaraan urusan pemerintah daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa didanai dari anggaran pendapatan dan belanja daerah;
3. Penyelenggaraan urusan pemerintah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa didanai anggaran pendapatan dan belanja negara.

H. Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan dalam Pasal 212 ayat (6) UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 72 Tahun 2005 Pasal 73, ditetapkanlah Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa.

Berdasarkan Ketentuan Umum Pasal 1 angka 3 Permendagri No. 37 Tahun 2007, yang dimaksud dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan desa yang dibahas dan bersama oleh pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa, dan ditetapkan dengan peraturan desa, dengan demikian maka APBDesa merupakan rencana operasional tahunan dari program pemerintahan dan Pembangunan Desa yang dijabarkan dan diterjemahkan dalam angka-angka rupiah yang mengandung perkiraan target, pendapatan dan perkiraan batas tertinggi Belanja Desa Pasa173 PP No. 72 Tahun 2005 menetapkan bahwa:

- b. Anggaran pendapatan dan belanja desa terdiri atas bagian pendapatan desa, belanja desa dan pembiayaan;
- c. Rancangan APB Desa dibahas dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa;
- d. Kepala Desa bersama BPD menetapkan APB Desa setiap tahun dengan Peraturan Desa

I. Administrasi Desa

Administrasi desa pada dasarnya terdiri dari: (1) Administrasi Umum; (2) Administrasi Penduduk; (3) Administrasi Keuangan; (4) Administrasi Pembangunan; (5) Administrasi Badan Permusyawaratan Desa (BPD); dan (6) Administrasi Lainnya.

Adapun Bentuk-bentuk Administrasi Desa dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Administrasi Umum Desa

- a. Model A 1 Buku Data Peraturan Desa
- b. Model A 2 Buku Data Keputusan Kepala Desa
- c. Model A 3 Buku Data Inventaris Desa
- d. Model A 4 Buku Data Aparat Pemerintahan Desa
- e. Model A 5 Buku Data Tanah Kas Milik Desa
- f. Model A 6 Buku Data Tanah di Desa
- g. Model A 7 Buku Agenda
- h. Model A 8 Buku Ekspedisi¹⁴⁸

2. Administrasi Penduduk

- a. Model B 1 Buku Data Induk Penduduk Desa
- b. Model B 2 Buku Data Mutasi Penduduk
- c. Model B 3 Buku Data Rekapitulasi Penduduk Akhir Bulan
- d. Model B 4 Buku Data Penduduk Sementara

¹⁴⁸ H.Rozali Abdullah, Pelaksanaan otonomi luas dengan pemilihan kepala Daerah secara langsung, thn 2005 oleh PT Raja Grafindo Persada Jakarta.

3. Administrasi Keuangan Desa

- a. Model C 1. Buku Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa
- b. Model C 2 Buku Kas Umum
- c. Model C 3. a Buku Kas Pembantu Perincian Obyek Penerimaan
- d. Model C 3. b. Buku Kas Pembantu Perincian Obyek Pengeluaran
- e. Model C 3. c. Buku Kas Harian Pembantu

4. Administrasi Pembangunan Desa

- a. Model D 1 Buku Rencana Pembangunan
- b. Model D 2 Buku Kegiatan Pembangunan
- c. Model D 3 Buku Inventaris Proyek
- d. Model D 4 Buku Kader-kader Pembangunan

5. Administrasi Badan Permusyawaratan Desa

- a. Model E 1 Buku Data Anggota BPD
- b. Model E 2 Buku Data Keputusan BPD
- c. Model E 3 Buku Data Kegiatan BPD
- d. Model E 4.a Buku Agenda BPD
- e. Model E 4.b Buku Ekspedisi

6. Administrasi Lainnya

- a. Model F 1 Buku Data Pengurus dan Anggota Lembaga Kemasyarakatan
- b. Model F 2.a Buku Register Perubahan Hak Atas Tanah
- c. Model F 2.b Buku Register Jual Beli Tanah

Model F 2.c Buku Register Pengeluaran dan Penerimaan Surat Keterangan Dengan demikian berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Pembentukan desa dapat berupa penggabungan beberapa desa, atau bagian desa yang bersandingan, atau pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih, atau pembentukan desa di luar desa yang telah ada.

Kebijakan perencanaan pembangunan desa merupakan suatu pedoman-pedoman dan ketentuan-ketentuan yang dianut atau dipilih dalam perencanaan melaksanakan (memanage) pembangunan di desa yang mencakup seluruh aspek kehidupan dan penghidupan masyarakat sehingga dapat mencapai kesejahteraan bagi masyarakat.

Kinerja Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dititikberatkan pada proses penyelenggaraan Pemerintah Desa yang reponsivitas, responsibilitas dan akuntabilitas. Sehingga diharapkan terjadinya penyelenggaraan pemerintah yang mengedepankan pemerintah yang aspiratif dan bertanggungjawab demi kemajuan, kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Kinerja Badan Permusyawaratan Desa (BPD) diwujudkan dengan adanya pembentukan tata tertib BPD, Pembuatan Perdes bersama dengan Pemerintah Desa, pengangkatan dan pemberhentian kepala desa. Kinerja BPD dalam pelaksanaan otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat

Keberhasilan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat serta tercapainya pelayanan prima di tingkat perdesaan, akan sangat tergantung kepada para pelaku pemerintahan desa sebagai masyarakat terpilih yang mempunyai kelebihan kemampuan untuk mengendalikan roda pemerintahan. Oleh karena itu diperlukan kesungguhan dalam penerapan pedoman dan peraturan perundang-undangan yang dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa yang ditinjau dari pendekatan normatif ini, dimaksudkan untuk lebih mengarahkan dan mengoptimalkan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, terutama tercapainya Tertib Administrasi Pemerintahan Desa.

Keberhasilan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat serta tercapainya pelayanan prima di tingkat perdesaan, akan sangat tergantung kepada para pelaku

pemerintahan desa sebagai masyarakat terpilih yang mempunyai kelebihan kemampuan untuk mengendalikan roda pemerintahan. Oleh karena itu diperlukan kesungguhan dalam penerapan pedoman dan peraturan perundang-undangan yang dibentuk dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Desa.

Bekerja bersama yang di sebut dengan istilah gotong royong semoga di bangkitkan kembali kerana di sinilah di lihat nilai kebersamaan yang sangat bersinergi dan seseorang pernah mengatakan masarakat Desa itu aman dan baik maka insa Allah suatu negara itu bisa di katakan sejahtera¹⁴⁹

¹⁴⁹ Prof.H.Rozali Abdullah,SH:Pelaksanaan otonomi luas dengan pemilihan kepala Daerah secara langsung,thn 2005 oleh PT Raja Grafindo Persada Jakarta.
UU NO.32 Thn 2004

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- _____, 2007, Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, FH UII Press, Yogyakarta.
- _____, 2009, Hukum Pemerintahan Daerah, Nusa Media, Bandung
- A.D. Belifante, *Beginnselen van Nederlands Staatsrecht*, 9 druk, Samson, Alhen aan den Rijn, 1083, h.139
- Abdul Kholik, 2002 kamus Istilah Anggaran, Jakarta: FITRA.
- ADEKSI. *Akuntabilitas Publik dan Fungsi Pengawasan DPRD*, Sekretariat Nasional ADEKSI, Jakarta, 2004 hlm. 4
- Agung Djojosoekarto, *Dinamika dan Kapasitas DPRD Tata Pemerintahan Demokratis*, (Jakarta: Konrad Adenauer Stiftung, 2004), hlm. 196.
- Ahmad Yani. 2004. *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*. Jakarta : PT Raja Grafindo Persada.
- Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1978, h.5.
- Astim Riyanto, *Negara Kesatuan Asas, dan Aktualisasinya*, yapemdo, Bandung, 2006, h.98.

- Ateng Sjafruddin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Bandung, Binacipta, 1985, h.4
- Bachsan Mustafa, *Sistem Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Citra Adithya Bakti, Bandung, 2001, h.8.
- Bagir Manan, *Hubungan Pusat dan daerah Menurut UUD 1945*, Cetakan Pertama, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hal. 141-142.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusan Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII, Yogyakarta, 2001, h.25
- Bagir Manan, *Wewenang Provensi, Kabupaten dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah*, Mekanlah Pada Seminar Nasional, Pengembangan Wilayah dan Pengelolaan Sumberdaya Alam di Kawasan Pesisir dalam Rangka Penataan Ruang Daerah Yang Berkelanjutan, Bandung, 13 Mei 2000, h.,5
- Bintoro Tjokroamidjojo 1984: 160
- Bratakusumah dan Solihin, 2001: 183).
- C.S T.Kansil, Christine, J.Hanny Posumah, Said Aneke Rukiah, *Hukum Administrasi Daerah*, Jalan Permata Aksara, Jakarta, 2009, h.1.
- C.W. Van Der Pot (et al), *Handboek van Nederlandse Staatsrecht*, 11druk, W.E.J. Tjeenk Willink-Zwolle, 1983,
- Chusnul Mar'iyah, *Hubungan Eksekutif dan Legislatif: Politik, Demokrasi dan Kekuasaan di Dalam Teori dan Prakteknya*, Jurnal Civility, No. 1, Juli-September 2001. hlm. 41.
- Daeng Sudirwo. *Pembahasan Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah dan Pemerintahan Desa*. Bandung Penerbit Angkasa, 1985. hlm.41
- E. Utrecht II, op.cit. hlm. 12.
- George Erwards dalam Rana Suparman, *Fungsi Pengawasan Harus Dioptimalkan*, www.kuningannews.com diakses Jum'at 16 Juli 2011.
- Hanif Nurcholis. 2007. *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*. Jakarta : PT Grasindo

- Haris Syamsuddin, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah (Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah)*, Penerbit LIPI Press, Cetakan Kedua, Jakarta 2005
- Huda Ni'matul, 2009, *Otonomi Daerah (filosofi, Sejarah Perkembangan dan Problematika)*, Pustaka Pelajar (cetakan ke-2), Yogyakarta.
- Ibnu Tichayo, 2007, *Pengaturan Pemisahan Pemilu Nasional dan Lokal Dalam Rangka Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang Demokratis*, Disertasi FH Univ. Brawijaya, Malang, hlm. 118.
- Jhon M Echols, Hassan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, (P.T.Gramedia, Jakarta 1984), hlm.447.
- Jimly Asshiddiqie, *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 22-23.
- Josef Riwu Kaho, *Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1982, h.12-13
- Kamus Hukum (Bandung :Citra Umbara, 2008), hlm.31 dan 401. Lihat juga Immanuel Kant tentang First and Second Principle dalam Hari Chand, *Modern Jurisprudence*, (Selangor: International Law Book Service, 2005), hlm.48.
- Kartasapoetra, RG. *Sistematika Hukum Tata Negara*, Jakarta, Bina Aksara, 1987,h.87 & 98.
- Kartohadikusumo, 1988 : 16)
- Koentjoro Purbopranoto. 1975. *Beberapa Catatan tata Pemerintahan dan Peradilan Administrasi Negara*. Alumni. Bandung. hlm. 40.
- Kunarjo, 1996, *Perencanaan dan Pembiayaan Pembangunan*, Jakarta: UI Press.
- M. Solly Lubis, 1989, *Politik Dan Hukum*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 10.
- M.Arif Nasution dkk,*Demokrasi dan Problem Otonomi Daerah*, Mandar Madju, Bandung, 2000 hlm. 10.

- Mahfud MD Moh, 2011, *Politik Hukum di Indonesia (edisi revisi)*, PT. RajaGrafindo Persada (cetakan ke-4), Jakarta.
- Manan Bagir, 1994, *Hubungan Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.,
- Maria S. Sumardjono, 2000, *Catatan Berkenaan dengan Masalah Pertanggungjawaban Kepala Daerah dan Pengawasan terhadap Peraturan Daerah*, Kertas Diskusi 22, hlm. 5.
- MC.Burkens, et.al., *Beginiselen van de Democratische Rechtsstaat*, Kluwer,Deventer, 1997, hal. 263
- Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara FH.UI danCV Sinar Bakti, Jakarta, 1983, h.254.
- Muslimin Amran, 1986, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, PT. Alumni, Bandung.
- Oxford Learner's Pocket Dictionary, New Edition (Oxford University Press, 2003) hlm.340.
- Philipus M.Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University press Yogyakarta, 1993, h.4.
- Prof.H.Rozali Abdullah,SH:Pelaksanaan otonomi luas dengan pemilihan kepala Daerah secara langsung,thn 2005 oleh PT Raja Grafindo Persada Jakarta.
- Richard A. Posner, 1998, *Economic Analysis of Law*, New York: ASPEN Publishers, Inc., hal.572.
- Ridwan, *Hukum Asministrasi di Daerah*, FH. UII. Press, Yogyakarta, 2009, h.30.
- Sadu Wasistono & Ondo Riyani, *Etika Hubungan Legislatif Eksekutif dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah*, Fokusmedia, Bandung, Cet.ke-2, 2003, hlm. 93.

- Sinyo Harry Sarundjang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, h, 32
- Socorro L. Reyes, *Strengthening the Oversight Function of the Legislative*, Working paper yang disajikan dalam Konferensi Internasional pengembangan kapasitas legislative di Brussels, April 2002.
- Sodjuangon Situmorang, *Model Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/Kota*. Disertasi, PPS FISIP UI, Jakarta, 2002, h, 20
- Soehino, 2004, *Hukum Tata Negara Perkembangan Otonomi Daerah*, BPFE (edisi ke-2), Yogyakarta.
- Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983, hlm. 5
- Soewarno Handajaningrat dan R.H. Indratno: landasan dan pedoman kerja administrasi pemerintah Daerah, Kota dan Desa, 1983, CV Haji Massagung-Jakarta.
- Soewarno Handajaningrat dan R.H. Indratno: landasan dan pedoman kerja administrasi pemerintah Daerah, Kota dan Desa, 1983, CV Haji Massagung-Jakarta.
- The liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara Republik*, Jilid III, Gunung Agung, Jakarta, 1968, h. 135-41
- The world Bank Report 1999-2000, *Decentralization Rethinking Government*
- Tim Lapera, 2000, *Otonomi Versi Negara*, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta.
- Van Der Pot and Donner, *Handbook Van het Nederlandse Staatrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle, 1989, h. 615
- W.L.G. Lemaire, 1968. *Nederlands Internationaal Privaatrecht*. Hoofdlijnen. A. W. Sijthoff. Leiden. hlm. 103.

Willem Konijnenbelt, *Rechtsregels Voor Locale Bestuur*, dalam *Locale Bestuur in Nederland*, h.59.

Yuswanto, *Politik Hukum Otonomi Daerah*, Materi Kuliah Hukum Otonomi Daerah Program Pascasarjana Ilmu Hukum Fak Hukum Univ.Lampung

B. Internet

Kamus Bahasa Indonesia online, (<http://kamus.indonesia.org/prinsip/mirip>, download, 25 Juni 2011.

<http://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Desa&oldid=7075617>

http://id.wikipedia.org/w/index.php?title=Badan_Permusyawaratan_Desa&oldid=6751572"

<http://id.shvoong.com/law-and-politics/pemda-pemdes-law/2288811-panduan-bantuan-hukum-di-indonesia/#ixzz1qOYXBiq0>

<http://raja1977.blogspot.com/2009/06/pemda-pemdes-object-dan.html>

<http://blognyayuwudi.blogspot.com/2012/04/pemda-pemdes.html>

<http://www.emakalah.com/2013/01/makalah-tentang-pemerintahan-desa.html#ixzz2gpiHgkgi>

C. Perundang-undangan

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lombok Tengah Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Lombok Tengah

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Nomor 125 Tahun 2004.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa,

