

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Dewan Perwakilan Daerah

Dewan Perwakilan Daerah (DPD) merupakan lembaga negara baru yang sebelumnya belum ada. Kedudukan DPD sebagai lembaga negara yang merupakan suatu perwujudan perwakilan daerah. DPD terdiri atas wakil-wakil di setiap provinsi yang dipilih melalui proses pemilihan umum. Jumlah anggota DPD dari setiap provinsi tidak sama, namun ditetapkan paling banyak berjumlah 4 anggota. Jumlah seluruh anggota DPD tidak lebih dari sepertiga dari jumlah anggota DPRRI. Keanggotaan DPD ditetapkan dan diresmikan dengan Keputusan Presiden. Anggota DPD berdomisili di daerah pemilihannya, akan tetapi selama bersidang bertempat tinggal di ibu kota Jakarta. Masa jabatan anggota DPD adalah 5 tahun.⁴

Apabila dilihat pada tataran perbandingan parlemen di dunia, sehingga dikenal istilah *cameral system* (sistem kamar). Sistem ini terdiri dari *unicameral*, *bicameral* dan *multicameral*. Ketiga sistem ini diperkenalkan oleh negara-negara dunia yang sudah melewati fase revolusi industri seperti Perancis dan Inggris. Dalam sistem Negara demokrasi cenderung menerapkan sistem dua kamar (*bicameral system*) dalam susunan dan kedudukan parlemen, yang mana kedudukan antara lembaga yang mewakili kepentingan politik dan kepentingan daerah mempunyai kedudukan

⁴Hamatar Rasyid, 2017, *Pengantar Ilmu Politik: Perspektif Barat dan Islam*, Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, hlm. 215

yang sama dan sederajat serta ditentukan langsung dalam konstitusi masing-masing negara.⁵

Dari awal pembentukan kelembagaan DPD memang terlihat sangat alot. Dalam awal pembahasannya, fraksi-fraksi menyinggung kemungkinan Indonesia menggunakan model lembaga perwakilan rakyat dua kamar. Dengan mengadopsi *bicameral system* negara Amerika Serikat, yang mana Utusan Daerah akan seperti *Senate* dan Dewan Perwakilan Rakyat seperti *House of Representatives*. Di sisi lain ada fraksi yang menolak memberikan status “lembaga legislatif” kepada DPD. Hal ini memberikan alasan bahwa kekuasaan dan tugas DPD ditentukan secara limitatif dalam UUD 1945. Sehingga tetap dalam kerangka negara kesatuan dan menghindari sistem federal.⁶

Di Indonesia, dalam masa reformasi khususnya pada awal perubahan UUD 1945, Selain mengakomodasi kaidah universal demokratis seperti antara lain *checks and balances* dan hak asasi manusia yang menjadi rujukan kerja Panitia Ad Hoc I Badan Pekerja MPR, telah tercapai pula kesepakatan lima rambu-rambu rujukan perubahan UUD 1945. Kelima rambu-rambu tersebut ialah: (1) tidak mengubah pembukaan UUD 1945, (2) tidak mengubah sistem kabinet presidensial, (3) mempertahankan bentuk negara kesatuan Republik Indonesia, (4) hal-hal normatif

⁵Zaki Ulya, *Kontradiksi Kewenangan Dewan Perwakilan Daerah Ditinjau Dari Segi Kemandirian Lembaga Dalam Sistem Bikameral*, Jurnal Hukum Samudra Keadilan, Vol. 11 No. 2, Juli-Desember 2016, hlm. 177-178

⁶ *Ibid*, hlm. 178

dalam penjelasan UUD 1945 dipindahkan ke dalam pasal-pasal UUD 1945, dan (5) perubahan dilakukan dengan cara *addendum*.⁷

Berdasarkan kelima rambu yang menjadi rujukan perubahan UUD 1945 yang telah dipaparkan di atas dapat ditentukan hubungannya dengan kedudukan DPR dan DPD di Indonesia yaitu dalam hal rambu “ke (2) tidak mengubah sistem kabinet presidential”. Artinya, dalam sistem Presidensial posisi parlemen dengan Presiden adalah sama dan sederajat serta saling mengawasi dalam pelaksanaan sistem pemerintahan.

Merujuk pada tataran konsep dan teori yang dijelaskan di atas, maka dalam kaitannya dengan kewenangan DPD sebagai salah satu lembaga parlemen di Indonesia yang telah ditentukan susunan dan kedudukannya dalam undang-undang yaitu Undang-Undang Nomor 17 tahun 2014 sebagaimana yang telah diubah dalam Undang-Undang Nomor 2 tahun 2018 tentang MPR, DPR dan DPD, dan DPRD dinilai mencerminkan ketimpangan antara kewenangan yang dimiliki oleh DPD terhadap DPR. Signifikansi kesenjangan kewenangan antara DPR dengan DPD ditengah bikameralisme Indonesia sebelumnya pernah dikaji. Menurut Muhammad Syafaat, dalam penelitian komparatifnya yang berjudul Parlemen Bikameral: Studi Perbandingan di Amerika Serikat, Perancis, Belanda, Inggris, Austria, dan Indonesia menyatakan bahwa tidak ada unsur fungsi lembaga perwakilan dalam paket kewenangan DPD yang dapat mengimbangi kewenangan DPR sebagai sesama lembaga perwakilan di tengah bikameralisme Indonesia, apalagi prinsip

⁷ *Ibid*

periksa mengimbangi di tengah konfigurasi organ konstitusional. Hal inilah mendorong DPD untuk melakukan upaya penguatan kewenangan melalui perubahan konstitusi mengingat DPD sebagai organ konstitusional.⁸

DPD sesuai dengan namanya merupakan lembaga perwakilan yang mewakili daerah. Idealnya, yang diwakili yaitu ciri khas daerah yang merujuk pada kenyataan bahwa Indonesia merupakan Kawasan yang bersifat multikultural dengan berbagai ciri khas yang dimiliki oleh setiap daerah masing-masing. Di dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia berbagai ciri khas tersebut ingin diakomodasikan sepanjang tidak bertentangan dengan eksistensi Negara Kesatuan Republik Indonesia itu sendiri.⁹

1. Dasar Hukum DPD

Mengenai peraturan yang mengatur tentang DPD terdapat di beberapa peraturan yaitu pada UUD 1945 sebagai aturan dasar dan diperjelas pada Undang-Undang. Aturan-aturan tersebut adalah sebagai berikut:

a. UUD 1945 Pasal 22C

- (1) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dipilih dari setiap provinsi melalui pemilihan umum.
- (2) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dari setiap Provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota Dewan Perwakilan Daerah itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat.
- (3) Dewan Perwakilan Daerah bersidang sedikitnya sekali dalam setahun.

⁸ *Ibid*

⁹ Samsul Wahidin, 2014, *Distribusi Kekuasaan Negara Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 44.

(4) Susunan dan kedudukan Dewan Perwakilan Daerah diatur dengan Undang-Undang.

b. UUD 1945 Pasal 22D

(1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta, yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

(3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai: otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.

(4) Anggota Dewan Perwakilan Daerah dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam undang-undang.

c. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Pasal 249

(1) DPD mempunyai wewenang dan tugas:

- a. Mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
- b. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
- c. Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau Presiden berkaitan dengan hal sebagaimana yang dimaksud dalam huruf a;
- d. Memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. Dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan

sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama;

- f. Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
- g. Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
- h. Melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah.

(2) Dalam menjalankan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e, anggota DPD dapat melakukan rapat dengan pemerintah daerah, DPRD, dan unsur masyarakat di daerah pemilihannya.

d. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Pasal 250

(1) Dalam melaksanakan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 249, DPD memiliki kemandirian dalam menyusun anggaran yang dituangkan ke dalam program dan kegiatan yang

disampaikan kepada Presiden sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(2) Dalam menyusun program dan kegiatan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1), untuk memenuhi kebutuhannya, DPD dapat menyusun standar biaya khusus dan mengajukannya kepada Pemerintah untuk dibahas bersama.

(3) Pengelolaan anggaran DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh Sekretariat Jendral DPD di bawah pengawasan Panitia Urusan Rumah Tangga sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(4) DPD menetapkan pertanggung jawaban pengelolaan anggaran DPD dalam peraturan DPD sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

(5) DPD melaporkan pengelolaan anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (3) kepada publik dalam laporan kinerja tahunan.

e. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 Pasal 260

(1) Pimpinan DPD terdiri atas 1 (satu) orang ketua yang dipilih dari dan oleh anggota DPD dalam sidang paripurna DPD.

(2) Dalam hal pimpinan DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) belum terbentuk, DPD dipimpin oleh pimpinan sementara DPD.

(3) Pimpinan sementara DPD sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas 1 (satu) orang ketua sementara dan 1 (satu) orang wakil ketua

sementara yang merupakan anggota tertua dan anggota termuda usianya.

(4) Dalam hal anggota tertua dan/atau anggota termuda sebagaimana dimaksud pada ayat (3) berhalangan, sebagai penggantinya adalah anggota tertua dan/atau anggota termuda berikutnya.

(5) Ketua dan wakil ketua DPD diresmikan dengan keputusan DPD.

(6) Pimpinan DPD sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji yang teksnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 258 yang dipandu oleh Ketua Mahkamah Agung.

(7) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan pimpinan DPD diatur dalam peraturan DPD tentang tata tertib.

2. Kewenangan DPD

Tugas beserta wewenang DPD sesuai dengan mekanisme keanggotaan dan fungsinya menurut Pasal 249 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 adalah sebagai berikut¹⁰:

- a. Mengajukan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah kepada DPR;

¹⁰ lihat Pasal 249 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018

- b. Ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud pada huruf a;
- c. Menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud pada huruf a;
- d. Memberikan pertimbangan kepada DPR terhadap Rancangan Undang-Undang Tentang APBN dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
- e. Dapat melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, penggabungan daerah, hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama. Dalam hal ini, anggota DPD dapat melakukan rapat dengan pemerintah daerah, DPRD, dan unsur masyarakat di daerah pemilihannya.
- f. Menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, penggabungan daerah, hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama kepada DPR untuk ditindaklanjuti;

- g. Menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
- h. Memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK.
- i. Menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan dengan otonomi daerah, hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah; dan
- j. Melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah.

3. Struktur Kelembagaan DPD

a. Pimpinan

Pimpinan merupakan satu kesatuan Pimpinan DPD yang bersifat kolegial yang terdiri atas 1 (satu) orang Ketua dan 2 (dua) orang Wakil Ketua yang dipilih dari dan oleh Anggota dalam sidang paripurna. Apabila pimpinan (tetap) belum terbentuk, DPD dipimpin oleh pimpinan sementara yang terdiri dari 1 (satu) Ketua dari Anggota DPD yang paling tua dan 1 (satu) Wakil Ketua dari Anggota DPD yang paling muda.

Adapun tugas Pimpinan DPD adalah sebagai berikut:

- 1) Memimpin sidang DPD dan menyimpulkan hasil sidang untuk diambil keputusan.
- 2) Menyusun rencana kerja pimpinan.
- 3) Menjadi juru bicara DPD.
- 4) Melaksanakan dan memasyarakatkan keputusan DPD.
- 5) Mengadakan konsultasi dengan Presiden dan pimpinan lembaga negara lainnya sesuai dengan keputusan DPD.
- 6) Mewakili DPD di pengadilan.
- 7) Melaksanakan keputusan DPD berkenaan dengan penetapan sanksi atau rehabilitasi Anggota sesuai dengan ketentuan peraturan undang-undang.
- 8) Memfasilitasi penindaklanjutan usulan program terkait akselerasi pembangunan daerah yang disalurkan melalui Anggota atau Kelompok Provinsi yang tidak diakomodasi melalui Alat kelengkapan.
- 9) Menetapkan arah dan kebijakan umum anggaran DPD.
- 10) Menyampaikan laporan kinerja dalam Sidang paripurna yang khusus diadakan untuk itu pada setiap akhir tahun.
- 11) Mengadakan koordinasi terhadap pelaksanaan tugas Alat Kelengkapan DPD paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) bulan.
- 12) Menghadiri sidang atau rapat Alat Kelengkapan DPD apabila dipandang perlu.
- 13) Mengadakan permusyawaratan Pimpinan DPD paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) bulan.

- 14) Mengawasi pelaksanaan tugas dan kewajiban yang dilakukan oleh Sekretaris Jenderal dengan dibantu oleh Panitia Urusan Rumah Tangga.
- 15) Membentuk tim atas nama DPD untuk menyelesaikan suatu masalah mendesak yang perlu penanganan segera setelah mendapat persetujuan Panitia Musyawarah dan dilaporkan pada Sidang paripurna
- 16) Mengatur pembagian tugas di antara ketua dan wakil ketua baik pada masa sidang maupun pada masa kegiatan Anggota di daerah pemilihan.

b. Panitia Musyawarah

Keanggotaan Panitia Musyawarah terdiri atas ketua Alat kelengkapan DPD yang bersifat tetap, serta 1 (satu) Anggota dari setiap provinsi yang belum terwakili sebagai ketua Alat Kelengkapan DPD yang ditetapkan oleh Sidang paripurna pada permulaan masa keanggotaan DPD dan pada setiap permulaan tahun sidang, kecuali pada permulaan tahun sidang terakhir dari masa keanggotaan DPD. Pemilihan keanggotaan Panitia Musyawarah dari perwakilan provinsi yang bersangkutan dan disampaikan kepada pimpinan.

Adapun tugas dan wewenang Panitia Musyawarah adalah sebagai berikut:

- 1) Merancang dan menetapkan jadwal acara serta kegiatan DPD termasuk sidang dan rapat untuk 1 (satu) tahun sidan; 1 (satu) masa persidangan; dan sebagian dari suatu masa sidang.
- 2) Merancang rencana kerja lima tahunan sebagai program dan arah kebijakan DPD selama 1 (satu) masa keanggotaan.

- 3) Rencana kerja lima tahunan sebagai program dan arah kebijakan DPD selama 1 (satu) masa keanggotaan dan dapat direvisi setiap tahun.
- 4) Menyusun rencana kerja tahunan sebagai penjabaran dari rencana kerja lima tahunan.
- 5) Merancang dan menetapkan perkiraan waktu penyelesaian suatu masalah,
- 6) Merancang dan menetapkan jangka waktu penyelesaian rancangan undang-undang, dengan tidak mengurangi hak Sidang paripurna untuk mengubahnya.
- 7) Memberikan pendapat kepada pimpinan dalam penanganan masalah menyangkut pelaksanaan tugas dan wewenang DPD.
- 8) Meminta dan/atau memberikan kesempatan kepada Alat Kelengkapan DPD yang lain untuk memberikan keterangan/penjelasan mengenai hal yang menyangkut pelaksanaan tugas setiap Alat Kelengkapan tersebut.
- 9) Menentukan penanganan terhadap pelaksanaan tugas DPD oleh Alat Kelengkapan DPD
- 10) Membahas dan menentukan mekanisme kerja antar Alat Kelengkapan yang tidak diatur dalam Tata Tertib.
- 11) Merumuskan agenda kegiatan Anggota di daerah.

Dalam melaksanakan tugasnya, Panitia Musyawarah tidak dapat mengubah keputusan atau suatu Usul Rancangan Undang-Undang atau pelaksanaan tugas DPD hasil permusyawaratan Alat Kelengkapan DPD lainnya, kecuali menyelesaikan permasalahan antar Alat Kelengkapan, permasalahan suatu hal

yang bertentangan dengan Tata Tertib, Kode Etik, Keputusan sidang paripurna, dan peraturan perundang-undangan.

c. Komite

Komite merupakan Alat Kelengkapan yang bersifat tetap dalam menyelenggarakan fungsi legislasi, pengawasan, anggaran, dan representasi. Komite dapat membentuk Sub Komite untuk menyelenggarakan bagian tugas Komite yang bersifat tetap.

Adapun tugas komite dalam melaksanakan fungsi legislasi yang meliputi:

- 1) Mengajukan usul rancangan Prolegnas kepada Panitia Perancangan Undang-Undang.
- 2) Mengajukan usul rancangan undang-undang sesuai wewenang dan tugas DPD.
- 3) Menyamaikan pandangan dan pendapat terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh Pemerintah atau DPR.
- 4) Ikut membahas rancangan undang-undang bersama pemerintah dan DPR.
- 5) Menyampaikan pertimbangan terhadap rancangan undang-undang yang diajukan oleh Pemerintah atau DPR.

Komite juga bertugas melaksanakan fungsi pengawasan yang meliputi:

- 1) Mengumpulkan data dan bahan keterangan tentang pelaksanaan setiap ketentuan undang-undang baik yang menyangkut aspek sosio-politik maupun aspek yuridis.
- 2) Mengawasi pelaksanaan undang-undang APBN.

- 3) Meminta penjelasan/klarifikasi pihak-pihak terkait pelaksanaan undang-undang.
- 4) Membahas bersama pejabat yang bertanggung jawab dalam pelaksanaan undang-undang tentang langkah perbaikan dan/atau tindakan korektif jika ternyata ditemukan penyimpangan dalam realisasinya.
- 5) Memberikan rekomendasi terkait hasil pembahasan tentang penjelasan/klarifikasi pihak-pihak pelaksana undang-undang baik berkenaan dengan perubahan dan pembuatan regulasi maupun implementasi.

Selain melaksanakan fungsi legislasi dan fungsi pengawasan, Komite juga menjalankan fungsi anggaran yang meliputi:

- 1) Memberi masukan bahan penyusunan pertimbangan atas rancangan undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara kepada Komite yang bersangkutan.
- 2) Menyusun pertimbangan atas rancangan undang-undang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dengan melakukan pembahasan atas laporan hasil pemeriksaan BPK.

Lingkup internal Komite terbagi atas Komite I, Komite II, Komite III, dan Komite IV yang memiliki lingkup tugas masing-masing adalah sebagai berikut:

- 1) Komite I

Komite I bertugas melaksanakan fungsi legislasi dan fungsi pengawasan terkait otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; dan pembentukan,

pemekaran, dan penggabungan daerah. Selain itu, Komite I juga bertugas menyampaikan bahan masukan dalam rangka penyusunan pertimbangan atas rancangan undang-undang APBN sebagai fungsi penganggaran.

Adapun pelaksanaan lingkup tugas dari Komite I adalah sebagai berikut:

- a) Pemerintahan daerah;
- b) Hubungan pusat dan daerah serta antar daerah;
- c) Pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah;
- d) Politik, hukum, dan hak asasi manusia;
- e) Permasalahan daerah di wilayah perbatasan Negara;
- f) Pertahanan dan tata ruang;
- g) Pemukiman dan kependudukan;
- h) Komunikasi dan informatika;
- i) Ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat.

2) Komite II

Komite II bertugas melaksanakan fungsi legislasi dan fungsi pengawasan terkait pengelolaan sumber daya alam; dan sumber daya ekonomi lainnya. Selain itu, Komite II juga bertugas menyampaikan bahan masukan dalam rangka penyusunan pertimbangan atas rancangan undang-undang APBN sebagai pelaksanaan fungsi anggaran seperti halnya dengan Komite I.

Adapun pelaksanaan lingkup tugas Komite II adalah sebagai berikut:

- a) Pertanian dan perkebunan;
- b) Perhubungan;

- c) Kelautan dan perikanan;
 - d) Energi dan sumber daya mineral;
 - e) Kehutanan dan lingkungan hidup;
 - f) Pemberdayaan ekonomi kerakyatan dan daerah tertinggal;
 - g) Perindustrian dan perdagangan;
 - h) Penanaman modal
 - i) Pekerjaan umum;
 - j) Ketahanan pangan;
 - k) Perumahan rakyat dan Kawasan pemukiman;
 - l) Pembangunan pedesaan dan Kawasan tertinggal;
 - m) Meteorologi, klimatologi, dan geofisika; dan
 - n) Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah.
- 3) Komite III

Komite III bertugas melaksanakan fungsi legislasi dan fungsi pengawasan terkait pendidikan; dan agama. Selain itu, Komite III juga bertugas sebagaimana Komite I dan Komite II terkait pelaksanaan fungsi anggaran yaitu penyampaian bahan masukan atas rancangan undang-undang APBN.

Adapun pelaksanaan lingkup tugas Komite III adalah sebagai berikut:

- a) Pendidikan;
- b) Agama;
- c) Kebudayaan;
- d) Kesehatan;

- e) Pariwisata;
 - f) Pemuda dan olah raga;
 - g) Kesejahteraan sosial;
 - h) Pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
 - i) Tenaga kerja dan transmigrasi;
 - j) Ekonomi kreatif;
 - k) Administrasi kependudukan/Pencatatan Sipil;
 - l) Pengendalian penduduk/keluarga berencana; dan
 - m) Perpustakaan.
- 4) Komite IV

Komite IV bertugas melaksanakan fungsi anggaran terkait pertimbangan atas rancangan undang-undang APBN; melaksanakan fungsi pengawasan dengan melakukan pembahasan atas hasil pemeriksaan BPK untuk kepentingan penyusunan RUU APBN; melaksanakan fungsi legislasi terkait rancangan undang-undang perimbangan keuangan pusat dan daerah; dan melaksanakan fungsi representasi terkait pemilihan Anggota BPK.

Adapun pelaksanaan lingkup tugas Komite IV adalah sebagai berikut:

- a) Anggaran pendapatan dan belanja negara;
- b) Pajak dan pungutan lain;
- c) Perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- d) Lembaga keuangan dan perbankan;
- e) Koperasi, usaha mikro, kecil dan menengah; dan

f) Statistik.

d. Panitia Perancang Undang-Undang

Panitia Perancang Undang-Undang merupakan Alat Kelengkapan DPD yang bersifat tetap dalam penyelenggaraan sebagian fungsi legislasi. Adapun tugas dan wewenang sebagai berikut:

- 1) Merencanakan dan menyusun program serta urutan prioritas pembahasan usul rancangan undang-undang untuk 1 (satu) masa keanggotaan DPD dan setiap tahun anggaran.
- 2) Membahas usul rancangan undang-undang berdasarkan program prioritas yang telah ditetapkan.
- 3) Melakukan kegiatan pembahasan, harmonisasi, pembulatan, dan pematapan konsepsi usul rancangan undang-undang yang disiapkan oleh DPD.
- 4) Melakukan pembahasan, perubahan, dan/atau penyempurnaan rancangan undang-undang yang secara khusus ditugaskan oleh Panitia Musyawarah dan/atau Sidang paripurna.
- 5) Melakukan pembahasan terhadap rancangan undang-undang dari DPR atau Presiden yang secara khusus ditugaskan oleh Panitia Musyawarah atau Sidang paripurna.
- 6) Melakukan koordinasi, konsultasi, dan evaluasi dalam rangka mengikuti perkembangan materi usul rancangan undang-undang yang sedang dibahas oleh Komite.

- 7) Melakukan evaluasi terhadap program penyusunan usul rancangan undang-undang.
 - 8) Melakukan tugas atas keputusan Sidang paripurna dan/atau Panitia Musyawarah.
 - 9) Mengusulkan kepada Panitia Musyawarah hal yang dipandang perlu untuk dimasukkan dalam acara DPD.
 - 10) Mengadakan persiapan, pembahasan dan penyusunan rancangan undang-undang yang tidak menjadi lingkup tugas Komite.
 - 11) Mengoordinasikan proses penyusunan rancangan undang-undang yang pembahasannya melibatkan lebih dari 1 (satu) Komite.
 - 12) Membuat inventarisasi masalah hukum dan perundang-undangan pada akhir masa keanggotaan untuk dapat dipergunakan sebagai bahan Panitia Perancang Undang-Undang pada masa keanggotaan berikutnya.
 - 13) Memberikan pendapat dan pertimbangan atas permintaan daerah tentang berbagai kebijakan hukum dan tantang masalah hukum yang berkaitan dengan kepentingan daerah dan kepentingan umum.
 - 14) Memberikan masukan yang obyektif kepada pimpinan, pemerintah daerah, dan masyarakat mengenai pelaksanaan pembangunan hukum dan sarana-saran lain yang berkaitan dengan penyusunan rancangan undang-undang di DPD.
 - 15) Mengoordinasikan secara substansi dan fungsional Pusat Perancangan Kebijakan dan Informasi Hukum. Pusat-Daerah DPD.
- e. Panitia Urusan Rumah Tangga

Panitia Urusan Rumah Tangga merupakan Alat Kelengkapan DPD yang bersifat tetap dalam penyelenggaraan fungsi kerumahtanggaan. Adapun tugas dan wewenang dari Panitia Urusan Rumah Tangga adalah sebagai berikut:

- 1) Panitia Urusan Rumah Tangga mempunyai tugas membantu Pimpinan DPD dalam:
 - a) Menentukan kebijakan kerumahtanggaan DPD, termasuk kesejahteraan Anggota dan pegawai Sekretariat Jenderal;
 - b) Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas dan kewajiban yang dilakukan oleh Sekretariat Jenderal, termasuk pengelolaan kantor DPD RI di daerah;
 - c) Merencanakan dan menyusun kebijakan anggaran DPD;
 - d) Mengawasi pengelolaan anggaran yang dilaksanakan oleh Sekretariat Jenderal;
 - e) Mewakili pimpinan DPD melakukan koordinasi dalam rangka pengelolaan sarana dan prasarana Kawasan gedung perkotaan MPR, DPR, dan DPD.
 - f) Melaksanakan tugas lain yang berhubungan dengan masalah kerumahtanggaan DPD berdasarkan hasil Sidang Panitia Musyawarah; dan
 - g) Menyampaikan laporan kinerja dalam Sidang paripurna yang khusus diadakan untuk itu.

- 2) Panitia Urusan Rumah Tangga wajib membuka akses informasi bagi setiap Anggota terkait dengan perencanaan dan pengelolaan dan pengawasan anggaran.
- 3) Panitia Urusan Rumah Tangga dapat meminta penjelasan dan data yang diperlukan kepada Sekretariat Jenderal.
- 4) Panitia Urusan Rumah Tangga membuat inventarisasi masalah, baik yang sudah maupun yang belum terselesaikan untuk dapat digunakan sebagai bahan oleh Panitia Urusan Rumah Tangga pada masa keanggotaan berikutnya.

f. Badan Kehormatan

Badan Kehormatan merupakan Alat Kelengkapan DPD yang bersifat tetap dalam pelaksanaan fungsi untuk menjaga kehormatan dan menegakkan kode etik. Keanggotaan Badan Kehormatan terdiri atas 17 (tujuh belas) orang Anggota yang mencerminkan keterwakilan daerah.

Adapun tugas Badan Kehormatan meliputi:

- 1) Melakukan penyelidikan dan verifikasi atas pengaduan terhadap Anggota karena:
 - a) Tidak melaksanakan kewajiban;
 - b) Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai Anggota selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apa pun.

- c) Tidak menghadiri Sidang paripurna dan/atau rapat Alat Kelengkapan DPD yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah.
 - d) Tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon Anggota sesuai dengan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum.
 - e) Melanggar pakta integritas.
 - f) Melanggar ketentuan larangan Anggota.
- 2) Menetapkan keputusan atas hasil penyelidikan dan verifikasi serta menyampaikan keputusan tersebut.
 - 3) Melakukan evaluasi dan penyempurnaan Peraturan DPD tentang Tata Tertib dan Kode Etik DPD.

4. Hubungan DPD dengan Lembaga lain

Hubungan antar lembaga negara, secara umum dibedakan atas dua hal, yaitu hubungan secara vertikal dan hubungan secara horizontal. Hubungan secara vertikal yaitu yang berkenaan dengan kedudukan wilayah-wilayah dalam negara. Artinya, wilayah-wilayah tersebut merupakan bagian-bagian yang berkedudukan di dalam suatu negara atau sebagai daerah dalam suatu ikatan negara. Apabila bagian-bagian tersebut berstatus sebagai negara, maka kesatuan dari negara-negara tersebut disebut sebagai negara kesatuan. Namun, apabila bagian-bagian tersebut berstatus sebagai daerah, maka kesatuan dari daerah-daerah tersebut disebut sebagai negara kesatuan. Sedangkan hubungan horizontal merupakan hubungan antar lembaga negara satu dengan yang lainnya. Di Negara Kesatuan Republik Indonesia sendiri yang sejatinya penganut asas *trias politica* yang menghendaki adanya pemisahan

atau pembagian kekuasaan di dalam negara. Sehingga, dimensi dari ubungan ini tidak lain adalah hubungan antar pemegang kekuasaan legislative, eksekutif, dan yudikatif.¹¹

a. Hubungan DPD dengan MPR

Bahwa anggota DPD juga sekaligus sebagai anggota MPR, yang menjalankan tugas dan fungsi dalam kedua lembaga tersebut secara terpisah pada waktu yang berbeda. Sehingga, apabila para anggota DPD menjalankan tugas dan fungsi sebagai anggota MPR tidak mewakili DPD, melainkan sebagai individu seorang anggota MPR. Begitu juga sebaliknya. Apabila sedang menjalankan tugas dan fungsinya sebagai DPD maka tidak mewakili MPR. Karena sejatinya kedua lembaga tersebut mempunyai tugas dan fungsi yang berbeda. Berbeda halnya dengan *bicameral system*, yang mana ketika melaksanakan tugas dan fungsi MPR, para anggota MPR tetap berkedudukan sebagai anggota DPD. Dari hal tersebut dapat dipahami bahwa perubahan Undang-Undang Dasar 1945 tidak membawa konsekuensi ketatanegaraan Indonesia, khususnya mengenai anggota MPR yang berasal dari utusan daerah.¹²

b. Hubungan DPD dengan DPR

Hubungan DPD dengan DPR yang mulanya digagas sebagai dua kamar yang berbeda dalam satu lembaga legislative. Namun ternyata, kedua kamar tersebut satu dengan yang lain merupakan lembaga yang mandiri dengan kekuasaannya masing-

¹¹ Parlindungan Pasaribu, 2010, *Kedudukan Dan Fungsi Dewan Perwakilan Daerah (DPD) Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, YURISKA, Vol. 2, No. 2, Agustus 2010, hlm. 55

¹² *Ibid*

masing. Keduanya memiliki hubungan kekuasaan yang terwujud dalam fungsi legislatif dan fungsi pengawasan. DPD hanya memiliki kewenangan untuk mengajukan RUU dalam bidang tertentu, serta ikut pembahasan dengan DPR sebelum dibahas antara DPR dengan Presiden, DPD tidak memiliki kewenangan untuk mengajukan RUU lebih lanjut. Begitu juga halnya dengan menjalankan fungsi pengawasan, DPD tidak memiliki fungsi pengawasan secara mandiri, semua yang dilakukan harus disampaikan kepada DPR.¹³

c. Hubungan DPD dengan Presiden

Hubungan DPD dengan Presiden berkenaan dengan dua posisi DPD, yaitu sebagai anggota DPD dan di lain sisi sebagai anggota MPR. Apabila sebagai anggota DPD hubungannya hanyalah sebatas menyampaikan RUU kepada DPR kemudian DPR memahasnya bersama dengan Presiden, dari hal ini bisa dikatakan bahwa hubungan antara DPD dengan Presiden merupakan hubungan yang tidak langsung karena melalui perantara DPR perihal pengajuan RUU. Demikian halnya dengan pengawasan, hasil pengawasan yang dilakukan DPD disampaikan kepada DPR dan kementrian terkait sebagai representasi lembaga eksekutif. Kemudian dalam posisinya sebagai anggota MPR, yaitu pada saat melantik Presiden dan/atau wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar, apabila dimungkinkan.¹⁴

¹³ *Ibid*

¹⁴ *Ibid*

d. Hubungan DPD dengan BPK

Hubungan antara DPD dengan BPK yakni berkaitan dengan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK yang kemudian diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD sesuai dengan kewenangannya masing-masing. Selain itu, dalam hal pengisian anggota BPK, DPD diberi hak untuk memberikan pertimbangan kepada DPR sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, substansi hubungan antara DPD dengan BPK yaitu bahwa DPD menjadikan laporan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK sebagai bahan untuk melaksanakan fungsi pengawasan dan memberikan pertimbangan mengenai RUU APBN yang secara procedural berpusat kepada DPR untuk menindak lanjutinya.¹⁵

e. Hubungan DPD dengan Pemerintah Daerah

Hubungan DPD dengan pemerintah daerah bukan merupakan hubungan vertikal seperti halnya hubungan antara Pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Dan tentu saja bukan merupakan hubungan horizontal seperti halnya hubungan antar lembaga negara. Melainkan sekedar hubungan untuk menjalankan tugas beserta fungsinya untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang yang bersifat kedaerahan yang mana pemerintah daerah sebagai pelaksananya. Selain itu, DPD sebagai representasi wakil daerah wajib memperhatikan keterlibatan dan partisipasi pemerintah daerah dan masyarakat.

Dalam pelaksanaan tugasnya DPD melakukan verifikasi dan/atau meminta klarifikasi terhadap pemerintah daerah melalui dua cara yaitu *Pertama*, dengan

¹⁵ *Ibid*

melakukan Rapat Dengar Pendapat (RDP) yang mana pemerintah daerah diundang ke kantor DPD pusat untuk dimintai keterangan mengenai persoalan tertentu dalam lingkup pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang bersifat kedaerahan atau inisiasi pembentukan rancangan undang-undang yang bersifat kedaerahan. *Kedua*, dengan melakukan Kunjungan Kerja (Kunker) yang mana DPD meninjau langsung lokasi atau daerah terkait untuk mengawasi serta menggali informasi bagaimana pelaksanaan undang-undang yang bersifat kedaerahan tersebut diimplementasikan. Selain itu, Kunker juga dilakukan untuk menggali informasi atau menggalang aspirasi masyarakat secara langsung.

B. Pemerintah dan Pemerintahan

Pemerintah berasal dari istilah atau akar kata “perintah” yang artinya suruhan untuk melakukan sesuatu. Dalam hal ini bisa dikatakan bahwa pemerintah adalah kekuasaan yang memerintah suatu negara atau suatu lembaga tertinggi yang memiliki kewenangan memerintah dalam suatu negara. Berbeda dengan pemerintahan yang lebih diartikan sebagai suatu tindakan atau perbuatan (yang dilakukan oleh pemerintah). Secara etimologis, memerintah dapat diartikan pula sebagai tindakan secara terus-menerus atau kebijakan yang menggunakan rencana maupun akal dengan tata cara tertentu, untuk mencapai tujuan tertentu yang dikehendaki.¹⁶

¹⁶ Sri Soemantri, 1976, *Sitem-Sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN*, Bandung, Taristo, hlm. 17 dalam Sirojul Munir, 2013, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Yogyakarta, Genta Publishing, hlm. 89-90.

Definisi tentang pemerintahan juga dijelaskan dalam ketentuan umum Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Yang menjelaskan bahwa pemerintah adalah pemerintah pusat, yaitu Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut Undang-undang Dasar 1945. Sedangkan, pemerintah daerah adalah gubernur, bupati atau walikota bersama DPRD menurut asas otonomi dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Kemudian kata pemerintahan daerah berkaitan dengan pengertian penyelenggaraan urusan pemerintah artinya, pemerintah daerah bersama DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip negara sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.¹⁷

Menurut Sirojul Munir, menjelaskan bahwa pemerintah merupakan kekuasaan eksekutif saja baik dalam pemerintah pusat maupun daerah sedangkan pemerintahan memiliki cakupan yang lebih luas. Pemerintah pusat adalah presiden sedangkan pemerintah daerah adalah gubernur atau bupati/walikota. Selanjutnya, pemerintahan merupakan kekuasaan meliputi kekuasaan eksekutif dan legislative. Artinya dalam pemerintahan pusat dikuasai oleh Presiden dan DPR sedangkan dalam pemerintahan daerah dikuasai oleh gubernur atau bupati/walikota dengan DPRD Provinsi atau DPRD Kabupaten/Kota.¹⁸

¹⁷ Lihat: Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 & Undang-Undang Dasar 1945 Pasca perubahan ke-4

¹⁸ Sirojul Munir, *Op. Cit*, hlm. 94

C. Sistem Pemerintahan Daerah

1. Dasar Hukum Pemerintahan Daerah

Sumber utama kebijaksanaan umum yang mendasari pembentukan serta penyelenggaraan pemerintahan di daerah terdapat pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya. Pada Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, sebelum diamandemen menyatakan bahwa:

“Pembagian Daerah Indonesia atas Daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak-hak usul-usul dalam Daerah-Daerah yang bersifat istimewa”

Penjelasannya adalah sebagai berikut:

1. Oleh karena Negara Indonesia ini suatu *eenheidsstaat* maka Indonesia tak akan mempunyai Daerah di dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga.

Daerah Indonesia akan dibagi dalam Daerah Provinsi dan Daerah Provinsi tersebut akan dibagi pula dalam Daerah yang lebih kecil.

Daerah-Daerah itu bersifat otonom (*streek* dan *locale rechtsgemeenschappen*) atau bersifat Daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang.

Daerah-Daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan Daerah, oleh karena di Daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

2. Dalam territorial Negara Indonesia terdapat + 250 *Zelfbeturende landschappen* dan *Volkgemeenschappen*, seperti desa di Jawa dan Bali, nigari di Minangkabau, dusun marga di Palembang. Daerah-Daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai Daerah yang bersifat istimewa.

Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan Daerah-Daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai Daerah-Daerah itu akan meningkatkan hak-hak usul-usul Daerah tersebut.

Mengacu pada pasal di atas, terlihat bahwa pasal tersebut tidak memberikan ketegasan berkenaan dengan pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan yang otonom. Tetapi di dalam penjelasan yang mengemukakan bahwa daerah-daerah itu bersifat otonom atau bersifat daerah administrasi belaka. hal tersebut berbeda dengan bunyi Pasal 18 UUD 1945 berdasarkan perubahan kedua Tahun 2000 sebagai berikut:

- a) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah-Daerah Provinsi dan Daerah Provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap Provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai Pemerintahan Daerah yang diatur dengan undang-undang.

- b) Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- c) Pemerintahan Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- d) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis.
- e) Pemerintahan Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- f) Pemerintahan Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- g) Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang.

Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman Daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumberdaya dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang.

Dengan mengkaji Pasal 18 UUD 1945 hasil amandemen, telah terjadi perubahan yang sangat mendasar berkenaan dengan struktur maupun substansinya. Secara struktur, Pasal 18 yang tadinya hanya terdapat satu pasal menjadi 3 (tiga) pasal. Terjadi penggantian yang menyeluruh termasuk penjelasannya. Jadi, sekarang ini yang menjadi dasar konstitusional bagi penyelenggaraan Pemerintah Daerah yaitu Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B. sedangkan secara substansi, baik secara konseptual maupun hukum, pasal-pasal baru tentang Pemerintahan Daerah dalam UUD memuat berbagai paradigma baru dan arah politik pemerintahan yang baru pula, adalah sebagai berikut:¹⁹

¹⁹ Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta, PSH FH UII Yogyakarta, dalam H.M. Aries, *Konsep-konsep Dasar Pemerintahan Daerah*, <http://repository.ut.ac.id/4206/1/IPEM4214-M1.pdf> didownload pada 9 Mei 2019 pukul 13.32 WIB

- a. Prinsip Daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat (2)).
- b. Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya (Pasal 18 ayat (5)).
- c. Prinsip kekhususan dan keragaman daerah (Pasal 18A ayat 1).
- d. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat (2)).
- e. Prinsip mengakui dan menghormati Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat (1)).
- f. Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam suatu pemilihan umum (Pasal 18 ayat (3)).
- g. Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat (2)).

2. Pengertian Pemerintahan Daerah

Konsep pemerintahan daerah berasal dari terjemahan konsep *local government* yang pada intinya mengandung tiga pengertian, yaitu: *pertama* diartikan sebagai pemerintah lokal, *kedua* diartikan sebagai pemerintahan lokal, dan *ketiga* diartikan sebagai wilayah lokal.²⁰

Pemerintah lokal pada pengertian pertama merujuk pada organisasi/ badan/ lembaga yang berfungsi untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah. Dalam konteks ini, pemerintah lokal atau pemerintah daerah merujuk pada organisasi yang

²⁰ Hoessein dalam Nurcholis Hanif, 2007, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi daerah*, Jakarta, Gramedia Widiasarana Indonesia, hlm. 24 dalam H.M. Aries, Op. Cit, hlm. 1.5

memimpin pelaksanaan kegiatan pemerintah daerah tersebut. Artinya, di Indonesia menunjuk pada Kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Kedua lembaga ini yang menggerakkan kegiatan pemerintahan daerah sehari-hari. Oleh sebab itu, kedua lembaga ini dimaknai dengan Pemerintah daerah (*local government* atau *local authority*).

Pemerintahan lokal pada pengertian yang kedua menunjuk pada kegiatan pemerintahan yang dilakukan atau dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintah daerah melakukan kegiatan-kegiatan pengaturan. Kegiatan ini merupakan fungsi penting yang pada hakikatnya merupakan fungsi untuk pembuatan kebijakan pemerintah daerah yang mana akan dijadikan dasar atau arah dalam menyelenggarakan pemerintahan. Hal tersebut seperti halnya dengan fungsi pemerintah pusat yang meliputi fungsi legislatif, fungsi eksekutif dan fungsi yudikatif. Pemerintahan daerah (*local government*) hanya melaksanakan fungsi legislatif dan fungsi eksekutif saja, sedangkan fungsi yudikatif tetap dipegang oleh pemerintah pusat. Fungsi legislatif yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah pada hakikatnya merupakan fungsi pembuatan kebijakan pemerintahan daerah. Jadi, bukan merupakan fungsi legislatif seperti halnya fungsi parlemen di mana dalam konteks Indonesia fungsi ini yang dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Sedangkan, fungsi yudikatif dipegang oleh badan-badan peradilan (Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi, Pengadilan Negeri dan Pengadilan lainnya). Istilah legislatif dan eksekutif juga tidak lazim digunakan pada *local government*. Istilah yang lazim digunakan pada *local government* adalah fungsi pembuatan kebijakan (*policy making function*) dan

fungsi pelaksanaan kebijakan (*policy executing function*). Fungsi pembentukan kebijakan dilakukan oleh pejabat yang dipilih melalui pemilu, sedangkan fungsi pelaksanaan kebijakan dilakukan oleh pejabat yang diangkat/birokrat lokal.²¹

Pemerintahan lokal pada pengertian ketiga menunjuk pada wilayah pemerintahan atau daerah otonom dalam konteks Indonesia. Daerah otonom merupakan daerah yang memiliki hak untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang telah diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Hak mengatur ini diwujudkan dengan pembuatan peraturan daerah yang pada intinya merupakan kebijakan umum pemerintahan daerah, sedangkan hak untuk mengurus rumah tangga daerah diwujudkan dalam implementasi peraturan daerah berupa kegiatan-kegiatan yang berkenaan dengan pelaksanaan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, dan pembinaan masyarakat.²²

D. Bentuk Pemerintahan Daerah di Indonesia

Dalam perkembangan sejarahnya, pembagian wilayah pemerintahan daerah bentuknya dibedakan atas dua jenis. *Pertama*, Pemerintah Daerah Administratif. *Kedua*, Pemerintah Daerah Otonom.

1. Pemerintah Daerah Administratif

Pemerintah daerah dalam bentuk ini dibentuk dengan maksud untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan pusat di daerah. Artinya, pemerintah

²¹ *Ibid*, hlm. 1.6

²² H.M. Aries, *Op. Cit.*, hlm. 1.6-1.7

daerah merupakan perpanjangan tangan dari pemerintah pusat. Tugas pemerintah daerah hanya bersifat administratif saja. Pemerintah daerah administratif dipimpin oleh pejabat yang berstatus sebagai pegawai pemerintah pusat. Jadi, bisa kita pahami bahwa pemerintah daerah administratif ini menggunakan asas dekonsentrasi, asas ini merupakan pemberian wewenang pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat bawahan di daerah untuk melakukan atau melaksanakan tugas wewenang pemerintah pusat.

Kebalikan dari asas dekonsentrasi adalah asas konsentrasi yang mana tugas-tugas yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat sendiri tanpa adanya tugas perbantuan dari pemerintah daerah atau pejabat-pejabat di bawahnya. Dalam asas ini tentunya tidak terdapat pembagian wilayah negara, artinya tidak ada otoritas pemerintahan lain dalam suatu negara selain pemerintah pusat.

2. Pemerintah Daerah Otonom

Cerminan pemerintahan daerah di Indonesia hari ini menggunakan sistem pemerintah daerah otonom. Sistem pemerintahan ini sangat tepat digunakan oleh Indonesia dengan karakteristiknya yang sangat beragam. Mulai dari suku, budaya, dan agama yang beragam. Sehingga, apabila sistem pemerintahan dibuat secara terpusat akan menimbulkan kecemburuan antar daerah yang akan berimbas pada ketimpangan di setiap daerah.

Sistem pemerintahan ini memberikan kewenangan kepada daerah masing-masing untuk mengurus sendiri urusan rumah tangganya. Artinya, rakyat di daerah diberikan kesempatan untuk berperan serta dalam urusan penyelenggaraan

pemerintah di daerahnya sendiri. Namun, penyelenggaraan pemerintahan tidak diberikan kebebasan yang seluas-luasnya melainkan sesuai apa yang digariskan oleh pemerintah pusat. Maksudnya, penyelenggaraan urusan pemerintah daerah harus sesuai dengan aturan yang diberikan. Kemudian dalam penyelenggaraannya, pemerintah daerah masing-masing dilengkapi dengan lembaga-lembaga legislatif.

Konteks pemerintahan dalam pembahasan otonomi daerah perlu ditempatkan pada koridor yang tepat. Hal ini dikarenakan implementasi kebijakan otonomi daerah yang dimaksud bersinggungan erat dengan paradigma sistem pemerintahan negara yang dianut. Apakah sistem negara tersebut berbentuk negara kesatuan (*unitary state*) atau berbentuk negara federal (*federal state*). Pilihan bentuk sistem negara sangat tersebut mempengaruhi implementasi kebijakan otonomi daerah yang dipakai. Selain menyangkut sistem pemerintahan negara, aspek penting lainnya yang perlu dibahas dalam menentukan apakah makna hakiki dari pengertian otonomi daerah adalah otonomi daerah untuk menuju pemerintahan sendiri tidak dapat diartikan kemerdekaan atau kebebasan penuh secara absolut (*absolute onafhankelijkesheid*) dalam menjalankan hak dan fungsi otonominya menurut kehendak sendiri tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional secara keseluruhan, maka akan dapat mengakibatkan disintegrasi bangsa serta kehancuran negara²³. Oleh karena itulah, dalam membahas makna otonomi dalam konteks otonomi daerah bukan berarti kebebasan berekspresi seluas-luasnya untuk

²³ I Wayan Arthanaya, *Otonomi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Kertha Wicaksana, Volume 17, Nomor 2, Juli 2011, hlm. 178 dalam Wasisto Raharjo Jati, *Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi*, Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 4, Desember 2012, hlm. 746

mengatur daerahnya sendiri, tetapi kebebasan itu diartikan sebagai kebebasan yang bertanggung jawab mengingat peran pemerintahan pusat sebagai pemegang mekanisme kontrol atas implementasi otonomi daerah tersebut agar norma-norma yang terkandung dalam otonomi tidak berlawanan dengan kebijakan yang digariskan oleh pemerintah pusat.

Secara global, isu mengenai otonomi daerah banyak mengemuka di beberapa negara yang utamanya menyangkut persoalan penyebaran kekuasaan (*dispersion of power*) sebagai manifestasi riil dari demokrasi. Dengan kata lain, otonomi daerah sebagai manifestasi demokrasi pada hakikatnya merupakan suatu penerapan konsep teori “*areal division of power*” yang membagi kekuasaan secara vertikal pada suatu negara, sehingga menimbulkan adanya kewenangan penyelenggaraan pemerintahan di satu sisi oleh Pemerintahan Pusat, sedangkan di sisi lain dilaksanakan oleh Pemerintahan Daerah. Pembilahan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan tersebut kembali lagi kepada sistem pemerintahan negara yang dianut. Dua premis mengemuka terkait pembagian kewenangan tersebut disesuaikan dengan sistem negara yakni kekuasaan yang terpisah (*power separation*) dalam sistem federalisme dan kekuasaan yang terpisah (*power sharing*) dalam negara kesatuan/unitarianisme.²⁴

Otonomi dalam konsep federalisme diartikan sebagai bentuk independensi kewenangan daerah dari berbagai bentuk intervensi dari pemerintah pusat. Daerah atau dalam bahasa otonomi federalisme disebut sebagai pemerintah lokal (*local*

²⁴ Wasisto Raharjo Jati, *Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi*, Jurnal Konstitusi, Volume 9, Nomor 4, Desember 2012, hlm. 746-747

government) yang merupakan unit politik dan memiliki kedaulatan tersendiri yang berperan sebagai unsur pembentuk federalisme. Yang dimaksud sebagai unit politik adalah sebelum terbentuknya federasi, wilayah tersebut telah memiliki kemerdekaan tersendiri yang diakui keabsahannya. Hal inilah yang kemudian menjadikan otonomi dalam federalisme memiliki berbagai eksklusifitas tersendiri yang menyangkut wewenang eksekutif, legislatif, maupun yudikatif tersendiri sehingga berbeda antar pemerintah lokal lainnya. Selain itu, otonomi dalam konsep federalisme tidak mengenal adanya hubungan hierarkis yang selama ini ada dalam implementasi otonomi daerah yakni hubungan antara pemerintah lokal di tingkat negara bagian maupun yang berada pemerintahan lokal di bawahnya seperti *municipality*, *township*, maupun *county* adalah sama dan sejajar. Kesejajaran tersebut dikarenakan setiap pemerintahan lokal adalah wilayah yang independen dan tidak terikat satu sama lain. Hal inilah yang menjadikan sistem eksekutif, legislatif, dan juga yudikatif antar daerah otonom berlainan satu dengan lainnya. Sebagai contoh kegiatan perjudian dilegalkan di Negara Bagian Nevada, namun tidak diperbolehkan di Negara Bagian California, Amerika Serikat. Pola yang tidak seragam tersebut mengikuti karakteristik sosial-politik yang berada di daerah otonom tersebut.²⁵

Implementasi kebijakan otonomi dalam federalisme jarang ditemukan berbagai bentuk ketidakpuasan masyarakat yang ditunjukkan daerah atas kebijakan dari pemerintah pusat. Masyarakat sudah menilai bahwa otonomi yang telah diberikan

²⁵ Affan Gaffar, 2007, *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 10 dalam *Ibid*, hlm. 747

oleh pemerintah federal yang mana telah mengafirmasi segala bentuk kebutuhan masyarakat sebagai warga negara. Relasi simetris hubungan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah membuat posisi advokasi kebijakan maupun posisi tawar politik pemerintah daerah juga berimbang dengan pemerintah pusat. Bisa diartikan bahwa federalisme merupakan hasil konsensus dari berbagai daerah otonom yang kemudian mengikrarkan diri menjadi satu ikatan. Oleh sebab itu, prinsip otonomi yang dijalankan pada konsep federalisme bersifat penuh dan seluas-luasnya. Hal inilah yang kemudian membuat pemerintah lokal sering disebut sebagai negara dalam negara yang mana federalisme sebagai negara besar melindungi pemerintah lokal sebagai negara kecil. Meskipun pada konsep otonomi dalam federalisme sendiri memiliki berbagai pengaturan-pengaturan tersendiri yang diatur oleh pemerintah federal. Pengaturan tersebut berfungsi untuk menjelaskan secara rinci kewenangan pemerintahan federal dan pemerintahan lokal sehingga dapat dilaksanakan secara penuh dan bertanggung jawab.²⁶

Hal yang perlu diperhatikan dalam membahas konsep tentang otonomi daerah dalam negara kesatuan adalah “pematangan konsep federalisme” (*federal arrangement*). Yang dimaksud dengan definisi pematangan tersebut merupakan bentuk pengadopsian prinsip-prinsip federalisme dalam bentuk otonomi daerah di negara kesatuan karena sejatinya negara kesatuan sendiri tidaklah mengenal konsep otonomi dikarenakan semua kekuasaan tersentralisasikan di pemerintahan pusat, daerah hanya tidak lebih sekedar dari subordinasi dari pemerintah pusat²⁷. Namun

²⁶ Ibid, hlm. 747-748

²⁷ Jimmly Asshiddiqie, 2001, *Pengantar Pemikiran UUD Negara Kesatuan RI*, Jakarta, The Habibie Center, hlm. 28 dalam *Ibid*, hlm. 748

demikian, apabila membahas tentang paradigma federalisme dalam otonomi daerah di Indonesia bukan dimaksudkan untuk mengkonversi eksistensi provinsi menjadi negara bagian sebagaimana yang terjadi pada paradigma federalisme murni. Pada paradigma federalisme perlu dibedakan menjadi tiga hal yakni federalisme murni, federalisme kelembagaan, maupun federalisme prinsipal. Dari ketiga hal tersebut aplikasi prinsipal federalisme yang terdiri dari desentralisme, devolusi, maupun tugas pembantuan diadopsikan ke dalam konsep otonomi daerah di negara kesatuan. Indonesia yang majemuk dan terbagi dalam berbagai macam keanekaragaman budaya sangatlah riskan untuk menjadi negara federasi. Fakta sejarah membuktikan bahwa pengadopsian konsep federalisme justru memecah-belah Indonesia menuju arah disintegrasi kebangsaan. Pada saat itu, Belanda yang menggunakan federalisme sebagai bagian dari konspirasi politik *divide et impera* yang bertujuan melemahkan Indonesia sehingga mudah untuk dikolonialisasi ulang. Negara kesatuan sebagai pilihan para pendiri bangsa merupakan cara untuk menghindari hal tersebut yang mana konteks “kesatuan” lebih ditonjolkan daripada konteks “persatuan”²⁸. Perbedaan lokus penekanan tersebut memberikan arti bahwa pada konsep kesatuan mengasumsikan bahwa daerah melebur menjadi satu yakni pemerintah pusat sementara persatuan lebih mengarah pada pengertian pusat sebagai gabungan dari beberapa asosiasi daerah. Fenomena otonomi daerah yang berlangsung di negara penganut sistem negara kesatuan sendiri merupakan cara yang nyata untuk mengaplikasikan demokrasi secara menyeluruh. Hal yang sama

²⁸ Agussalim Gadjong, 2007, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*, Bogor, Ghalia Indonesia, hlm. 74 dalam *IbidI*, hlm. 749

juga berlaku dalam konteks Indonesia paska 1998 dimana ancaman disintegrasi bangsa kian menggelora sehingga pada saat itu muncul gerakan pro kemerdekaan yang dilakukan oleh Riau, Papua, maupun Aceh untuk memisahkan diri dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemberian hak otonomi dianggap sebagai jalan tengah untuk menghindari potensi konflik baik secara vertikal dan horizontal yang akan mengganggu stabilitas politik negara.²⁹

Pengaturan otonomi daerah berdasar pada ketentuan Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah. Dalam hal ini, maksud dari menjalankan otonomi seluas-luasnya bukan berarti pemerintah daerah tidak ada batasan sama sekali dalam menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri.³⁰

Cakupan otonomi seluas-luasnya bermakna penyerahan urusan sebanyak mungkin kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangga sendiri.³¹ Selain itu, otonomi daerah yang seluas-luasnya bukan berarti tanpa batas sehingga meretakan kesatuan negara. Karena sejatinya, otonomi daerah dilakukan untuk menunjang kemajuan nasional.³² Sehingga dalam pelaksanaannya, otonomi daerah tetap mematuhi aturan-aturan yang mengatur tentang otonomi daerah khususnya dalam formulasi dan implementasi kebijakan yang akan dilakukan oleh daerah otonom.

²⁹ *Ibid*, hlm. 749

³⁰ Lihat Pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

³¹ Soehino, 1998, *Perkembangan Pemerintah di Daerah*, Yogyakarta, Liberty, hlm.50 dalam Yusnani, dkk., 2017, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 16.

³² M. Nasroen, 1951, *Masalah-Masalah Sekitar Otonomi Daerah*, Jakarta, Wolters, hlm. 28 dalam *Ibid*.

E. Asas-asas Pemerintahan Daerah

Pelaksanaan pemerintahan daerah mengenal 3 (tiga) azas utama yaitu, asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan. Seperti yang termaktub pada Pasal 18 Ayat (2) UUD 1945 yang menjabarkan bahwa pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Dalam hal ini pemerintah daerah merupakan pemerintah otonom yang mana kekuasaan negara tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat.³³

Kewenangan otonom yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah bukan berarti pemerintah daerah berdaulat. Artinya, pemberian sebagian kekuasaan oleh pemerintah pusat kepada daerah hanya sebatas atau berdasarkan pada hak-hak otonom saja. Sehingga, pengawasan dan kekuasaan tertinggi tetap dipegang oleh pemerintah pusat.

1. Asas Desentralisasi

Desentralisasi mengandung makna penyerahan wewenang, pembagian kekuasaan, pendelegasian kewenangan dan pembagian daerah dalam struktur pemerintahan dalam negara kesatuan sehingga dengan sendirinya akan menciptakan kewenangan pada pemerintahan daerah dalam melaksanakan pemerintahan.

³³ Lihat Pasal 18 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Di dalam asas desentralisasi pendelegasian wewenang berupa hak untuk menciptakan peraturan-peraturan dan keputusan dalam penyelenggaraan urusan daerah dalam batas-batas yang telah diserahkan kepada badan-badan otonom yang bersangkutan. Dalam hal ini, pendelegasian wewenang dalam desentralisasi berlangsung antara lembaga-lembaga di pusat dengan lembaga-lembaga otonomi di daerah.³⁴

Menurut Bagir manan dalam desertasinya berpandangan bahwa desentralisasi harus dilihat dari hubungan antara pusat dan daerah mengacu pada UUD 1945. Dalam hal ini, hubungan tersebut tidak diperkenankan mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut secara bebas dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Kemudian, bentuk hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk berinisiatif dan berprakarsa. Selain itu, bentuk hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah dapat berbeda-beda antara daerah satu dengan yang lainnya dalam rangka mewujudkan keadilan dalam mengurangi ketimpangan kesejahteraan sosial di setiap daerah.³⁵

Secara yuridis, desentralisasi diatur dalam Pasal 1 angka 8 UU No. 23 Tahun 2014 yakni desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Artinya, sistem ini merupakan kebalikan dari sistem sentralisasi yang mana seluruh urusan pemerintahan baik di daerah maupun di pusat dikendalikan oleh pemerintah utama

³⁴ *Ibid* hlm. 106

³⁵ Bagir Manan, *Hubungan antara Pusat dan Daerah berdasarkan Azas Desentralisasi menurut UUD 1945*, Unpad Bandung tahun 1990 XIII-XIV. Dalam *Ibid*, hlm. 106-107.

sehingga daerah tidak mempunyai kewenangan untuk mengurus urusan mereka sendiri.³⁶

Desentralisasi sangat dibutuhkan untuk memperkuat pemerintahan daerah dalam menyatukan negara dengan masyarakat lokal serta mendorong pemberdayaan masyarakat dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan juga mengurangi ketimpangan pembangunan antar daerah. Dalam hal ini, peranan masyarakat lokal yang menjadi perhatian utama dalam membangun daerahnya sendiri.³⁷

Desentralisasi diklasifikasikan menjadi dua bentuk yaitu: *Pertama*, desentralisasi simetris adalah pemerintahan daerah yang diberikan derajat otonomi yang sama besarnya untuk melaksanakan tugas dan fungsinya yang telah disentralisasikan tanpa adanya keterlibatan atau pertimbangan latar belakang suatu daerah dalam hal budaya, etnis, kondisi fisik maupun agama; *kedua*, desentralisasi asimetris merupakan pemberian derajat otonomi suatu daerah berbeda dengan daerah lainnya. Artinya, dengan kekhususan, keistimawaan, atau urgensi lain dari suatu daerah menghendaki pemerintah pusat untuk memberikan derajat otonomi yang lebih tinggi dibandingkan dengan daerah otonomi lain (yang simetris).³⁸

2. Asas Dekonsentrasi

Secara yuridis, dekonsentrasi diatur dalam Pasal 1 angka 9 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa dekonsentrasi adalah

³⁶ Lihat Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 9

³⁷ Hari Subarno, 2007, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 42

³⁸ Nasution, 2016, The Challenge of Decentralization in Indonesia: Symmetrical and Asymmetrical Debate, *International journal of Social Science and Humanity*, 6(9), 691-679 dalam Nyimas Latifah Letty Aziz dan R. Siti Zuhro, *Op. Cit.*, hlm. 10

pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

Merujuk pada pandangan Irwan Soejitno, terdapat dua pandangan mengenai hubungan antara desentralisasi dengan dekonsentrasi yaitu, *pertama*, pandangan menganggap dekonsentrasi sebagai salah satu bentuk desentralisasi. *Kedua*, pandangan yang menganggap dekonsentrasi hanyalah sekedar pelunakan sentralisasi menuju arah desentralisasi.³⁹

Pendelegasian wewenang dalam asas dekonsentrasi hanya bersifat menjelaskan serta melaksanakan aturan-aturan atau keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan dan tidak dapat berprakarsa untuk menciptakan peraturan atau membuat keputusan-keputusan yang kemudian dilaksanakan sendiri. Berbeda dengan asas desentralisasi di atas yang mana pendelegasian wewenang berlangsung antara lembaga pusat dengan lembaga-lembaga daerah, asas dekonsentrasi berlangsung antara petugas-petugas perorangan pusat di daerah.⁴⁰

Menurut Bulhuis, asas dekonsentrasi diartikan sebagai berikut: *Pertama*, kewenangan untuk mengambil keputusan yang diserahkan dari pejabat administrasi atau pemerintah yang satu kepada yang lain; *Kedua*, pejabat yang menyerahkan kewenangan tersebut mempunyai lingkungan pekerjaan yang lebih luas dari pada

³⁹ Josef Mario Monteiro, 2014, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta, Pustaka Yustisia, hlm. 14 dalam Yusnani Hasyimzoem, dkk., *Op. Cit.*, hlm. 25

⁴⁰ *Ibid*

pejabat yang disertai kewenangan; *Ketiga*, pejabat yang menyerahkan kewenangan dapat memberikan perintah kepada pejabat yang disertai kewenangan mengenai pengambilan atau pembuatan keputusan yang akan dibuat; *Keempat*, pejabat yang akan menyerahkan kewenangan itu dengan keputusan sendiri dan pejabat yang menyerahkan kewenangan dapat mengganti pejabat yang disertai kewenangan dengan yang lain menurut pilihannya sendiri.⁴¹

3. Asas Tugas Pembantuan

Secara normatif, pengertian tugas pembantuan diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 1 angka 11 yang menyatakan bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi.⁴²

Tugas pembantuan memiliki arti bahwa kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah daerah atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatnya.⁴³ Kewenangan ini merupakan tugas dilaksanakan sendiri atas biaya dan tanggung jawab terakhir berada pada pemerintah atasan yang bersangkutan.

⁴¹ Ateng Syafrudin, 2010, *Pemerintah Daerah dan Pembangunan*, Bandung, Sumur Press, hlm 4.

⁴² Lihat Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 11

⁴³ Amran Muslimin, 1986, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung, Alumni, hlm. 8

Menurut Bagir manan, pada dasarnya tugas pembantuan merupakan tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan yang tingkatnya lebih tinggi. Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan. Tugas membantu dalam hal-hal tertentu dapat dijadikan sebagai terminal menuju penyerahan penuh atas urusan kepada daerah atau tugas pembantuan yang merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh.⁴⁴ Terbentuknya bidang tugas pembantuan yang seharusnya adalah sebagai berikut:

Pertama, tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi, dengan demikian maka seluruh pertanggungjawaban penyelenggara tugas pembantuan tersebut menjadi tanggungjawab daerah yang bersangkutan. *Kedua*, tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan, walaupun terbatas pada cara melaksanakan, karena daerah mempunyai kebebasan dalam menentukan sendiri cara-cara pelaksanaan tugas pembantuan tersebut. *Ketiga*, tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi yang mengandung unsur penyerahan (bukan penugasan) tetapi terdapat perbedaan bahwa dalam otonomi terdapat penyerahan penuh, sedangkan tugas pembantuan penyerahannya tidak penuh.⁴⁵

Tugas pembantuan yang diberikan oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang berada di atasnya hanya sekedar melaksanakan tugas yang sifatnya hanya membantu. Dalam hal ini, bukan berarti terjalin dalam konteks hubungan antara atasan dengan bawahan, tetapi dalam penyelenggaraannya, daerah yang

⁴⁴ Bagir Manan, 1994, *Hubungan antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Jakarta: Sinar Harapan, hlm. 179-181.

⁴⁵ Sirojul Munir, *Op. Cit*, hlm. 110

diberi tugas pembantuan tidak mempunyai hak untuk menolak. Artinya, hubungan ini timbul berdasarkan ketentuan hukum atau peraturan perundang-undangan.

F. Otonomi Daerah di Indonesia

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Otonomi daerah merupakan esensi pelaksanaan pemerintahan yang desentralistik, namun dalam perkembangan otonomi daerah, selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat perda), juga mencakup *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri).⁴⁶ Dasar utama pelaksanaan atau pemberlakuan otonomi daerah terdapat pada Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945 hasil amandemen kedua. Yang mana pasal tersebut mengatur tentang prinsip-prinsip dasar pemerintahan daerah adalah sebagai berikut:

Pasal 18 UUD 1945

- 1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Propinsi dan daerah Propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
- 2) Pemerintahan daerah Propinsi, daerah Kabupaten, dan Kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

⁴⁶ Agussalim Andi Gadjong, 2007, *Pemerintahan Daerah; Kajian Politik dan Hukum*, Cet-I, Ghalia Indonesia, Bogor, dalam Lukman Santoso, 2015, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, hlm. 73

- 3) Pemerintah daerah Propinsi, 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 pemerintah daerah Propinsi, daerah Kabupaten, dan Kota dipilih secara demokratis.
- 5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
- 6) Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Pasal 18A UUD 1945

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah Propinsi, daerah Kabupaten, dan Kota atau Propinsi dan Kabupaten dan Kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Pasal 18B UUD 1945

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

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

Penegasan dari Pasal 18, 18A, dan 18B UUD 1945 dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 2, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yakni:

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Propinsi dan daerah Propinsi itu dibagi atas Kabupaten dan Kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.
- (2) Pemerintahan daerah sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.
- (4) Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah dan dengan pemerintahan lainnya.
- (5) Hubungan sebagaimana yang dimaksud pada ayat (4) meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

(6) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

G. Desentralisasi Asimetris di Indonesia

Menurut Jaweng, desentralisasi asimetris di Indonesia diwujudkan dalam 3 varian yaitu otonomi khusus, daerah istimewa, dan daerah khusus. Model pertama yaitu model otonomi khusus, yang diberikan kepada tiga provinsi untuk meredakan ketegangan antara pemerintah pusat dan provinsi yang diberikan status otonomi khusus, akibat adanya tindakan sparatis pada daerah tersebut. Terdapat tiga provinsi yang mendapat status otonomi khusus yaitu Aceh, Papua, dan Papua Barat. Model kedua yaitu model daerah istimewa yang merupakan pengakuan peran kesejarahan dan respons atas kekhasan kultural sebagaimana status kepada Yogyakarta. Adapun yang menjadi penanda keistimewaan dari daerah Yogyakarta adalah sejarah dan posisi Sultan sebagai Kepala Daerah Provinsi Yogyakarta, dan Kesultanan yang dimilikinya melalui penetapan Undang-Undang Nomor 13 tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY. Model ketiga yaitu, daerah khusus yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan sehingga terdapat perubahan administrasi dan pemberian pelayanan di daerah tersebut. Hal ini terlihat dalam pembentukan Daerah Khusus Ibukota Jakarta kaeran memiliki kekhususan tidak hanya sebagai provinsi tetapi juga ibukota negara melalui penetapan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007.⁴⁷

⁴⁷ Jaweng, 2011, *Op. Cit.*, hlm. 160-176, dalam *Ibid*, hlm. 13-14.

1. Otonomi Khusus Aceh

Dibandingkan daerah lain, Aceh memperoleh “dua kali” atribut “otonomi khusus”. *Pertama*, melalui UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi NAD. Pada kebijakan ini, pertimbangan pemberian otonomi khusus adalah: (1) bahwa sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-undang; (2) bahwa salah satu karakter khas dalam sejarah perjuangan rakyat Aceh adalah adanya ketahanan dan daya juang yang tinggi yang bersumber pada pandangan hidup, karakter sosial, dan kemasyarakatan dengan budaya Islam yang kuat sehingga Daerah Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (3) bahwa untuk memberi kewenangan yang luas dalam menjalankan pemerintahan bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh, dipandang perlu memberikan otonomi khusus; (4) bahwa UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah serta UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dipandang belum menampung sepenuhnya hak asal-usul dan keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh; dan (5) bahwa pelaksanaan UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh perlu diselaraskan dalam penyelenggaraan

pemerintahan di Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam.⁴⁸

Kedua, melalui UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dasar pertimbangannya adalah: (1) bahwa sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa; (2) bahwa berdasarkan perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Aceh merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa terkait dengan salah satu karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi; (3) bahwa ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syariat Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat, sehingga Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia; (4) bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Aceh belum dapat sepenuhnya mewujudkan kesejahteraan rakyat, keadilan serta pemajuan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia sehingga Pemerintahan Aceh perlu dikembangkan dan dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik; (5) bahwa bencana alam gempa bumi dan tsunami yang terjadi di Aceh telah menumbuhkan solidaritas seluruh potensi bangsa Indonesia untuk membangun kembali masyarakat dan wilayah Aceh serta menyelesaikan konflik secara damai,

⁴⁸ DPDRI, *Lampiran Keputusan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Nomor 19/DPD RI/II/2018-2019 Tentang Hasil Pengawasan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia Atas Pelaksanaan Undang-Undang Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Papua Barat*, hlm. 60

menyeluruh, berkelanjutan, dan bermartabat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴⁹

Kekhususan Aceh dapat dilihat pada tiga dimensi. Pertama, dimensi peristilahan. Ini memungkinkan Aceh mempergunakan peristilahan yang berbeda dengan Pusat. Beberapa istilah yang khas bagi Aceh, meliputi:⁵⁰

1. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh sebagai pembeda dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi;
2. Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota sebagai pembeda dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota;
3. Komisi Independen Pemilihan sebagai pembeda dengan Komisi Pemilihan Umum Daerah;
4. Qanun sebagai kata ganti dari Peraturan Daerah;
5. Anggaran Pendapatan dan Belanja Aceh sebagai pembeda dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
6. Sagoe sebagai kata ganti dari Kabupaten;
7. Banda sebagai kata ganti dari Kota;
8. Gampong sebagai pembeda dengan Desa; dan
9. Keuchik sebagai pembeda dengan Kepala Desa.

Kedua, dimensi kelembagaan, yang memungkinkan terdapat beberapa lembaga yang bersifat khas, yaitu:⁵¹

⁴⁹ *Ibid*

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 65-66

⁵¹ *Ibid*, hlm. 66

1. Syariat Islam sebagai dasar penyelenggaraan kehidupan bersama;
2. Partai politik lokal, yang tidak terdapat pada daerah lain;
3. Mahkamah Syar'iyah Aceh, yaitu pelaksana kekuasaan kehakiman dalam lingkungan peradilan agama;
4. Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU), yaitu majelis yang anggotanya terdiri atas ulama dan cendekiawan muslim yang merupakan mitra kerja Pemerintah Aceh dan DPRA;
5. Lembaga Wali Nanggroe sebagai lembaga kepemimpinan adat sebagai pemersatu masyarakat serta pelestarian kehidupan adat dan budaya;
6. Mukim sebagai kesatuan masyarakat hukum di bawah kecamatan yang terdiri atas gabungan beberapa gampong yang mempunyai batas wilayah tertentu yang dipimpin oleh Imeum Mukim atau nama lain dan berkedudukan langsung di bawah camat; dan
7. Lambang Daerah dan Panji Kemegahan Aceh

Ketiga, pada dimensi keuangan. Secara komparatif, terdapat lima kekhususan hak keuangan bagi Aceh yang berbeda secara signifikan dengan daerah lain, yaitu:⁵²

1. Adanya tambahan Dana Bagi Hasil Pertambangan Minyak Bumi. Jika pada UU No. 18 Tahun 2001, dana ini, yang disebut sebagai “tambahan penerimaan Provinsi NAD dari hasil SDA di wilayah Provinsi NAD setelah dikurangi pajak”, besarnya 55% dan akan menjadi 35% mulai tahun ke-9

⁵² *Ibid*, hlm. 66-67

setelah pelaksanaan UU, dalam UU No. 11 Tahun 2006 diubah menjadi flat 55% tanpa dibatasi waktu;

2. Adanya tambahan Dana Bagi Hasil Pertambangan Gas Bumi. Jika pada UU No. 18 Tahun 2001, dana ini, yang disebut sebagai “tambahan penerimaan Provinsi NAD dari hasil SDA di wilayah Provinsi NAD setelah dikurangi pajak” besarnya 40% dan akan menjadi 20% mulai tahun ke-9 setelah pelaksanaan UU, dalam UU No. 11 Tahun 2006 diubah menjadi flat 40 % tanpa dibatasi waktu.
3. Adanya Dana Alokasi Khusus selama tahun ke-1 sampai tahun ke-15 dengan besaran 2% dari plafon DAU Nasional dan akan turun menjadi 1% setelah tahun ke-16 sampai tahun ke-20.
4. Sebagian pendapatan Pemerintah yang berasal dari BUMN yang hanya beroperasi di Aceh, dengan besaran yang ditentukan antara Pemerintah dan Pemerintah Provinsi Aceh.
5. Pengelolaan dana-dana bagi hasil diserahkan kepada Pemerintah Provinsi Aceh dan tidak diatur secara rinci pembagiannya hingga ke daerah kabupaten/kota, kecuali untuk penggunaannya. Untuk tambahan Dana Bagi Hasil migas, sebesar 30% ditetapkan untuk pembiayaan pendidikan di Aceh dan 70% untuk program pembangunan yang disepakati Provinsi dan Kabupaten/Kota.

2. Otonomi Khusus Papua

Kebijakan desentralisasi (Otonomi Khusus) yang diterapkan di Papua merupakan refleksi dari pendekatan desentralisasi yang “asimetris”. Artinya, kebijakan desentralisasi yang diterapkan di Papua tidaklah simetris dengan desentralisasi di provinsi lainnya di Indonesia. Pendekatan asimetris dilakukan untuk mengakomodasikan perbedaan yang tajam antara Papua dengan daerah lainnya. Dengan pendekatan kebijakan itu, kekhususan daerah dapat diakomodasikan tanpa harus menciptakan separatisme dalam bentuk pemisahan diri dari negara induk. Dengan demikian, pendekatan desentralisasi di Papua pada hakikatnya tetap dimaksudkan untuk mencapai tujuan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah itu sendiri.⁵³

Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 yang merupakan landasan yuridis pelaksanaan otonomi khusus bagi Provinsi Papua adalah suatu kebijakan yang bernilai strategis dalam rangka peningkatan pelayanan (service), dan akselerasi pembangunan (acceleration development), serta pemberdayaan (empowerment) seluruh rakyat di Provinsi Papua, terutama orang asli Papua. Melalui kebijakan ini diharapkan dapat mengurangi kesenjangan antar Provinsi Papua dengan propinsi-propinsi lain dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta akan memberikan peluang bagi orang asli Papua untuk berkiprah di wilayahnya sebagai pelaku sekaligus sasaran pembangunan. Sebagai akibat dari penetapan otonomi khusus ini, maka ada perlakuan berbeda yang diberikan Pemerintah kepada

⁵³ *Ibid*, hlm. 68

Provinsi Papua. Dengan kata lain terdapat hal-hal mendasar yang hanya berlaku di Provinsi Papua dan tidak berlaku di provinsi lain di Indonesia, seiring dengan itu terdapat pula hal-hal yang berlaku di daerah lain yang tidak diberlakukan di Provinsi Papua; Berdasarkan sifat khusus tersebut, berlakulah asas hukum aturan yang khusus mengesampingkan aturan yang umum (*lex specialis derogat legi generali*). Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 terdiri dari XXIV Bab dan 79 Pasal, yang diawali dengan konsideran dan diakhiri dengan penjelasan umum dan penjelasan pasal demi pasal.⁵⁴

Hal-hal yang mendasar yang menjadi isi Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 adalah: *Pertama*, pengaturan kewenangan antara pemerintah dengan Pemerintah Provinsi Papua serta penerapan kewenangan tersebut di Provinsi Papua yang dilakukan dengan kekhususan; *Kedua*, pengakuan dan penghormatan hak-hak dasar orang asli Papua serta pemberdayaannya secara strategis dan mendasar; dan *Ketiga*, mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik berciri:

- a. partisipasi rakyat sebesar-besarnya dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan pemerintahan serta pelaksanaan pembangunan melalui keikutsertaan para wakil adat, agama, dan kaum perempuan;
- b. pelaksanaan pembangunan yang diarahkan sebesar-besarnya untuk memenuhi kebutuhan dasar penduduk asli Papua pada khususnya dan penduduk Provinsi Papua pada umumnya dengan berpegang teguh pada

⁵⁴ *Ibid*, hlm. 69

- prinsip-prinsip pelestarian lingkungan, pembangunan berkelanjutan, berkeadilan dan bermanfaat langsung bagi masyarakat; dan
- c. penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan yang transparan dan bertanggung jawab kepada masyarakat.

Keempat, pembagian wewenang, tugas, dan tanggung jawab yang tegas dan jelas antara badan legislatif dan eksekutif, serta Majelis Rakyat Papua sebagai representasi kultural penduduk asli Papua yang diberikan kewenangan tertentu.⁵⁵

3. Daerah Khusus Ibukota Jakarta

Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dengan kedudukannya sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki fungsi dan peran yang penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai daerah otonom yang berkedudukan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia diberikan kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana terakhir diatur dengan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi Provinsi DKI Jakarta diletakkan pada tingkat provinsi. Penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta dilaksanakan menurut asas otonomi, asas dekonsentrasi, asas tugas pembantuan, dan kekhususan sebagai

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 69-70

Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta 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.

Kekhususan Daerah Khusus Ibukota Jakarta meliputi beberapa hal sebagai berikut: *Pertama*, Provinsi DKI Jakarta berkedudukan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Provinsi DKI Jakarta adalah daerah khusus yang berfungsi sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sekaligus sebagai daerah otonom pada tingkat provinsi. Provinsi DKI Jakarta berperan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional.

Kedua, DPRD Provinsi DKI Jakarta memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. DPRD Provinsi DKI Jakarta memberikan pertimbangan terhadap calon Walikota/Bupati yang diajukan oleh Gubernur. Anggota DPRD Provinsi DKI Jakarta berjumlah paling banyak 125% (seratus dua puluh lima persen) dari jumlah maksimal untuk kategori jumlah penduduk DKI Jakarta sebagaimana ditentukan dalam undang-undang berlaku mulai Pemilihan Umum Tahun 2009.

Ketiga, Kewenangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai daerah otonom mencakup seluruh urusan pemerintahan (kecuali urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiscal nasional, agama, serta bagian-bagian dari urusan pemerintahan lain yang menjadi wewenang Pemerintah sebagaimana diatur dalam perundang-undangan) dan urusan pemerintahan lainnya yang diatur dalam UU 29/2007. Dalam penyelenggaraan kewenangan dan urusan pemerintahan Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Kewenangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta lainnya sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia meliputi penetapan dan pelaksanaan kebijakan dalam bidang:

- a. tata ruang, sumber daya alam, dan lingkungan hidup;
- b. pengendalian penduduk dan permukiman;
- c. transportasi;
- d. industri dan perdagangan; dan
- e. pariwisata.

Kelima, Dana dalam rangka pelaksanaan kekhususan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia ditetapkan bersama antara Pemerintah dan DPR berdasarkan usulan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Gubernur pada setiap akhir tahun anggaran wajib melaporkan seluruh pelaksanaan kegiatan dan pertanggungjawaban keuangan yang terkait dengan kedudukan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia kepada

Pemerintah melalui menteri/kepala lembaga terkait sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁶

4. Daerah Istimewa Yogyakarta

Sebelum adanya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, kewenangan yang diberikan kepada DIY melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 semata-mata mengacu pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah yang memperlakukan sama semua daerah di Indonesia. Hal yang sama juga terjadi pada masa berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah sampai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Hal di atas telah memunculkan interpretasi bahwa Keistimewaan DIY hanya pada kedudukan Gubernur dan Wakil Gubernur. Oleh karena itu, diperlukan perubahan, penyesuaian dan penegasan terhadap substansi keistimewaan yang diberikan kepada Daerah Istimewa melalui Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1955 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pengaturan Keistimewaan DIY bertujuan untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan demokratis, ketenteraman dan kesejahteraan masyarakat, menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an, dan melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya

⁵⁶ *Ibid*, hlm 74-81

Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa. Pengaturan tersebut berlandaskan asas pengakuan atas hak asal-usul, kerakyatan, demokrasi, kebhinneka-tunggal-ika-an, efektivitas pemerintahan, kepentingan nasional, dan pendayagunaan kearifan lokal. Oleh karena itu, dengan memperhatikan aspek historis, sosiologis, dan yuridis, substansi Keistimewaan DIY diletakkan pada tingkatan pemerintahan provinsi. Kewenangan istimewa meliputi tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah DIY, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang. Dengan demikian, Pemerintahan Daerah DIY mempunyai kewenangan yang meliputi kewenangan istimewa berdasarkan Undang-Undang ini dan kewenangan berdasarkan undang-undang tentang pemerintahan daerah. Namun, kewenangan yang telah dimiliki oleh pemerintahan daerah kabupaten/kota di DIY tetap sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam rangka mendukung efektivitas penyelenggaraan Keistimewaan DIY, pengalokasian dan penyaluran pendanaan Keistimewaan melalui mekanisme transfer ke daerah.⁵⁷

⁵⁷ *Ibid*, hlm. 81-84