

## **BAB II**

### **TINJAUAN TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

#### **A. PEMERINTAHAN DAERAH**

##### **1. Pengertian pemerintahan daerah**

Undang-Undang dasar 1945 merupakan landasan konstitusional yang dijadikan acuan oleh undang-undang lain untuk membentuk suatu daerah otonom dan desentralisasi . Dengan menggunakan dasar tersebut sudah berapa kali republik ini menggunakan Undang-Undang tentang Pemerintah daerah, dengan demikian dapat diperoleh gambaran bahwa kemauan politik pemerintah menghendaki terwujudnya otonomi dalam sistem pemerintahan menghendaki terwujudnya otonomi dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam era otonomi daerah sekarang ini setiap daerah pada umumnya mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, hal ini berkaitan dengan kemandirian daerah untuk memulai sedikit demi sedikit lepas dari kebijakan-kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Sementara pemerintahan pusat lebih dominan dalam mengurus urusan – urusan pemerintah daerah, sehingga pemerintah daerah sering kali terjadi kekacauan-kekacauan dalam proses penyusunan suatu program yang diperlukan oleh daerah.

Dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang tentang pemerintahan daerah menyatakan pemberian otonomi

daerah kepada daerah didasarkan asas desentralisasi dalam wujud otonomi yang luas , nyata , dan bertanggung jawab.<sup>1</sup>

Otonomi daerah saat ini menjadi sebuah doktrin dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah untuk dapat mengatur beberapa aspek kehidupan di daerahnya, seperti aspek ekonomi, sosial budaya, pendidikan, tentunya melalui dinas yang masing-masing memiliki kewenangan dan fungsinya sebagai unsur pelaksana pemerintah kabupaten.

Dinas daerah adalah unsur pelaksana daerah. Pembentuk susunan organisasi dan formasi dinas daerah yang ditetapkan peraturan daerah, sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh menteri dalam negeri.<sup>2</sup>

Pelimpahan kewenangan yang dibungkus dalam bentuk kebijakan desentralisasi di era reformasi sebuah baik dalam rangka komitmen pemberdayaan daerah untuk dapat berkembang secara merata dan meraih tujuan kesejahteraan ekonomi kemandirian serta stabilitas sosial daerah untuk mencapai cita-cita kemakmuran tersebut dilakukan daerah dengan cara meningkatkan pemasukan dan pendapatan daerah. adapun upaya yang dilakukan untuk meningkatkan pemasukan daerah tersebut diantaranya dalam bentuk peningkatan pendapatan asli daerah (PAD) seperti di bidang pariwisata.

---

<sup>1</sup> . Nurlan darisa , 2007 , *Pengeolaan Keuangan Daerah* , PT indeks Indonesia, hlm 13.

<sup>2</sup> . Irwan Soejito, 1981, *Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah* , jakarta, Bina Aksara , hlm 50.

Dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang pemerintahan daerah, ini tetap digunakan 3 asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

*Desentralisasi* adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

*Dekonsentrasi* adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.

*Tugas pembantuan* adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Pemerintah daerah dituntut secara maksimal dan optimal menggali potensi-potensi yang ada didaerah, baik itu sumber daya alam ataupun sumber daya manusia. Pemerintah daerah dalam UU ini adalah penyelenggaraan urusan Pemerintahan oleh Pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip Otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup>. Septi Nur Wijayanti dan Iwan Setriawan , 2008, *Hukum Tata Negara* , Fakultas Hukum UMY ,yogyakarta, hlm 84

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah, dalam Pasal 1 ayat (2) tersebut menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah “

*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”*

Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya terkecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat berdasarkan perundang-undangan. Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerahnya dan peraturan perundang-undangan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Pemerintah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan kota masing-masing memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ( DPRD) yang anggotanya itu dipilih melalui pemilihan umum. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing Sebagai Kepala Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota dipilih secara demokratis.

Berdasarkan Undang-Undang No 12 Tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah Pasal 3 menyebutkan bahwa :

- (1) Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (3) adalah:
  - a. pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi;
  - b. pemerintahan daerah kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota.
- (2) Pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas kepala daerah dan perangkat daerah.

Sistem penyelenggaraan pemerintahan diindonesia berdasarkan pendekatan kesisteman meliputi sistem pemerintahan pusat dan sistem pemerintahan daerah. Praktik penyelenggaraan pemeritahan dalam hubungan antar pemerintahan, dikenal dengan konsep sentralisasi dan desentralisasi.

Proses peralihan dari sistem dekonsentrasi ke sistem desentralisasi disebut daerah dengan otonom. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka birokrasi pemerintahan. Tujuan dari otonomi daerah adalah mencapai efektifitas dan efisiensi dalam pelayan kepada masyarakat.<sup>4</sup>

Sehingga dengan begitu tidak terjadi tumpang tindih peraturan antara perundang-undangan dan peraturan yang ditetapkan oleh daerah dengan berpedoman pada Undang- Undang, dan beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh sebagai daerah otonom.

---

<sup>4</sup>. HAW.widjaja , 2002, *Otonomi daerah dan daerah otonom* , PT Raja Grafindo Persada , jakarta ,hlm 21-22

Syarat yang harus dipenuhi sebagai daerah otonom yaitu :

1. adanya kesiapan SDM aparatur yang berkeahlian
2. adanya sumber dana yang pasti untuk membiayai berbagai urusan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik daerah
3. tersedianya fasilitas pendukung pelaksanaan pemerintahan daerah,
4. bahwa otonomi daerah yang kita terapkan adalah otonomi dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>5</sup>

Dengan begitu pemerintah daerah dapat mempersiapkan dan menyediakan SDM bagi kemajuan daerahnya dan mempersiapkan fasilitas pendukung dan pelaksanaan pemerintahan daerah demi kesejahteraan masyarakat daerah itu sendiri dan tentunya pemerintahan daerah dalam mengeluarkan kebijakan-kebijakan dan ketetapan.

Pada dasarnya kebijakan otonomi daerah diarahkan kepada :

1. Meningkatkan pelayanan publik ( masyarakat ) dan pengembangan kreatifitas masyarakat serta paratur pemerintah didaerah.
2. Kesetaraan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam kewenangan dan keuangan.
3. Menjamin peningkatan rasa kebangsaan, demokrasi ,dan kesejahteraan masyarakat didaerah.
4. Menciptakan keuangan yang lebih luas bagi kemandirian daerah.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup>. HAW.widjaja , *op.cit* hlm. 107-108.

Sehingga tujuan utama otonomi daerah itu untuk mensejahterakan masyarakatnya dan memberikan pelayanan kepada masyarakat daerahnya, karena masyarakat dalam suatu daerah sangatlah berperan penting dalam keberhasilan daerahnya. Ukuran keberhasilan otonomi daerah adalah terwujudnya kehidupan yang lebih baik, lebih adil dalam memperoleh penghasilan / pendapatan, serta lingkungan hidup yang lebih nyaman.

Salah satu aspek penting dalam otonomi daerah adalah pemberdayaan masyarakat sehingga mereka dapat berpartisipasi dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan serta memberikan pelayanan kepada publik.<sup>7</sup>

Pemerintah pusat tidak mungkin menyelesaikan permasalahan yang terjadi di daerah, karena pemerintah masih banyak persoalan-persoalan yang harus diselesaikan untuk kepentingan rakyat Indonesia itu sendiri, sehingga pemerintah menyerahkan wewenang kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan daerahnya sendiri sesuai dengan kebutuhan yang diperlukan oleh daerahnya dalam sistem NKRI.

Bagaimana pun juga otonomi daerah merupakan kebutuhan, karena tidak mungkin seluruh persoalan yang ada di satu negara ditangani oleh pemerintah pusat. Terlebih lagi negara Indonesia adalah negara yang terdiri

---

<sup>6</sup>. HAW.widjaja *op.cit* hlm 99-100

<sup>7</sup>. *Ibid.* hlm 219

dari wilayah yang dipisahkan oleh perairan masing-masing daerah memiliki ciri khas berdasarkan letak geografis, kondisi alam dan sosiokulturalnya.<sup>8</sup>

## 2. Asas –Asas Pemerintahan Daerah

Urusan pemerintah yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan atas asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggungjawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah baik yang menyangkut kebijakan, perencanaan, dan pelaksanaan. Untuk lebih memberikan keluasaan daerah dalam pelaksanaan asas desentralisasi. Pelaksanaan asas desentralisasi merupakan kewenangan dan tanggungjawab daerah sepenuhnya.

Dalam sistem kektatanegaraan di Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia di dasarkan pada Pasal 18 ayat (1) sampai ayat (7) Amandemen Keempat UUD 1945, yang menyatakan bahwa :

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 mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.
2. Pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
3. Pemerintah daerah propinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki DPRD yang angota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.

---

<sup>8</sup>. Pheni chalid , 2005 ,*Otonomi daerah masalah , pemberdayaan dan konflik*, kemitraan , jakarta, Hlm 22



4. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah propinsi, kabupaten dan kota dipilih secara demokratis.
5. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali 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 cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam Undang-Undang.

Hal ini perlu ditegaskan karena menyangkut kekuasaan, wewenang antara pemerintah pusat dan daerah. Dalam negara kesatuan wewenang yang dimiliki daerah berasal dari pemerintahan pusat, sebab pada hakikatnya dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan saja, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan.

Suatu negara yang sangat luas tidak mungkin segala urusan pemerintahan dilakukan oleh pemerintah saja yang hanya berkedudukan di pusat pemerintahan saja, oleh karena itu kemudian wilayah negara Indonesia dibagi dalam daerah Propinsi, Kabupaten, Kecamatan, Desa, dan seterusnya, di daerah yang bersifat otonom atau bersifat administrasi semuanya menurut aturan yang ditetapkan undang-undang.

Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 perubahn kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa *“Dalam menyelenggarakan pemerintahan, Pemerintah mengguna-kan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan “*.

Pasal 20 ayat (3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 perubahn kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa *“Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan”*.

Yang dimaksud dengan asas otonomi dan tugas pembantuan adalah bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah daerah dapat diselenggarakan secara langsung oleh pemerintahan daerah itu sendiri da dapat pula penugasan oleh pemerintah propinsi ke pemerintah Kabupaten/Kota dan Desa atau penugasan dari pemerintahan kabupaten / kota ke desa.

Berdasarkan Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaran pemerintahan di Indonesia dilakukan dengan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan.

#### 1. Asas Desentralisasi

Pelaksanaan pemerintahan semangkin jelas terlihat nuansa desentralisasi, hal ini sebagaimana disebutkan dalam pasal 18 UUD 1945 bisa ditarik

kesimpulan bahwa “Indonesia adalah Negara kesatuan yang di desentralisasikan”

*Pertama*, desentralisasi perlu dilaksanakan karena merupakan tuntunan yuridis dan sistematis dari demokrasi pancasila dan sistem politik indonesia. *Kedua*, desentralisasi merupakan kebutuhan bagi Orde Baru untuk melanjutkan pembangunan nasional secara umum dan pembangunan nasional secara umum dan pembangunan jangka panjang tahap kedua secara khusus. *Ketiga*, demokrasi kita tak lepas juga dari isu yang sekarang menjadi tren di dunia internasional. Perihal demokrasi yang bagaimana yang paling dibutuhkan dewasa ini tentu saja yang dibicarakan bukan masalah *ideal* namun *technical*.<sup>9</sup>

Berdasarkan Pasal 1 ayat (7) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa “*Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia*”.

Urusan pemerintah yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab daerah sepenuhnya. Dalam hal ini prakarsa sepenuhnya diserahkan kepada daerah baik yang menyangkut penentuan kebijakan, perencanaan, dan pelaksanaan.

---

<sup>9</sup>. Rianto Nugroho D, 2000, *Otonomi Daerah (Desentralisasi Tanpa Revolusi)*, Jakarta, Elekmedia Komputindo Kelompok Gramedia, hlm 90

## 2. Asas Dekonsentrasi

Beerdasarkan ketentuan pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan *dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.*

Penyerahan kekuasaan-kekuasaan pemerintah pusat pada alat-alatnya di daerah dengan meningkatkan kemajuan masyarakat di daerah-daerah dalam negara modern tidak akan memuaskan dengan tidak mengikutsertakan tenaga-tenaga yang berada dalam masyarakat dalam suatu daerah tertentu, yang mengetahui kepentingan-kepentingan dalam daerah itu lebih baik dari tenaga-tenaga pejabat yang diangkat oleh pemerintah pusat.

Oleh sebab itu disamping dekonsentrasi dilakukan pula sistem desentralisasi yaitu pembagian kekuasaan pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat untuk mengatur rumah tangganya sendiri.

Menurut batasan atau rumusan asas dekonsentrasi ini dapat ditinjau dari beberapa segi, yaitu :

- a. Di tinjau dari segi pemberian wewenang asas dekonsentrasi adalah asas yang dimaksud akan memberikan kewenangan dari pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pememrintah dan atau

perangkat pusat di daerah, untuk menyelenggarakan tugas-tugas atau wewenang pusat terdapat di daerah.

- b. Di tinjau dari segi pembentukan pemerintahan daerah administratif, asas dekonsentrasi berarti asas yang membentuk pemerintahan-pemerintahan daerah administrasi di daerah untuk diberi tugas atau wewenang menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan pusat yang terdapat di daerah administratif yang bersangkutan.
- c. Ditinjau dari segi pembagian wilayah negara, asas dekonsentrasi ialah asas yang akan membagi wilayah negara menjadi daerah-daerah pemerintahan daerah administratif.<sup>10</sup>

### 3. Asas Tugas Pembantuan

Menurut Pasal 1 ayat (9) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 perubahn kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah Kepala Daerah dan/desa dari pemerintah propinsi kepada Kabupaten/ Kota dan tau desa serta dari pemerintah kabupaten /Kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.

Di awal elah duijelaskan bahwa tidak semua urusan pemerintah dapat diserahkan kepada daerah, menjadi urusan rumah tangganya. Oleh karena itu beberapa urusan pemerintah masih tetap merupakan urusan pemerintah pusat.

---

<sup>10</sup> . Suparni Pramudji, *pelaksanaan asas desentralisasi dan otonomi daerah di dalam sistem Administrasi Negara kesatuan Republik Indonesia*, 30 November 2011, <http://dholmind.blogspot.com/2011/11/asas-desentralisasi-dekonsentrasi-dan.html> , (19.43 WIB)

Namun tidak mudah bagi pemerintah untuk menyelenggarakan seluruh urusan pemerintah di daerah yang masih menjadi wewenang dan tanggung jawabnya itu atas dasar dekonsentrasi, mengingat terbatasnya kemampuan perangkat pemrintah daerah di daerah dan juga di tinjau dari segi daya guna dan hasil guna adalah kurang dapat dipertanggung jawabkan apabila semua urusan pemerintah daerah di daerah harus diselenggarakan sendiri oleh perangkat di daerah.

Karena hal itu akan memerlukan tenaga dan biaya yang sangat besar jumlahnya. hal ini pun mengingat sifatnya, berbagai urusan sulit untuk dilaksanakan dengan baik tanpa ikut sertanya pemerintah pusat yang bersangkutan. Atas dasar-dasar pertimbangan tersebut maka Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang kini berlaku memberikan kemungkinan dilaksanakannya berbagai urusan pemerintah di daerah menurut asas tugas pembantuan.

### **3. Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah**

Pemerintahan daerah paskah reformasi lebih menekankan pada asas desentralisasi dan tugas pembantuan. Asas dekonsentrasi hanya diterapkan kepada daerah tertentu yang belum siap atau belum sepenuhnya melaksanakan prinsip otonomi sebagaimana ditentukan oleh UUD 1945, namun walaupun demikian fungsi koordinasi dalam rangka pembinaan otonomi daerah dan penyelesaian

masalah daerah, tetap dilakukan oleh pemerintahan pusat dan pemerintahan provinsi sebagaimana semestinya.

Hubungan fungsi pemerintahan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dilaksanakan melalui sistem otonomi yang meliputi desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.<sup>11</sup>

Hubungan pemerintah dengan pemerintah daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan, pemerintah menyelenggarakan sendiri, atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintah kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah atau dapat pula menugaskan kepada pemerintah daerah dan / atau pemerintahan desa.

Pemerintah daerah dalam rangka meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan otonomi daerah, perlu memperhatikan hubungan atas susunan pemerintahan dan pemerintahan daerah, serta potensi keanekaragaman daerah.<sup>12</sup>

Pemerintah pusat dan pemerintah daerah sangat berhubungan satu sama lain, itu disebabkan oleh supaya kebijakan nasional yang ada di pusat dapat dilaksanakan di daerah misalkan, ada sebuah kebijakan nasional diputus di pusat maka tidak perlu lagi pemerintah pusat yang turun langsung ke daerah untuk menyampaikan kebijakn tersebut, pemerintah pusat hanya berhubungan dengan pemerintah daerah dan kemudian pemerintah daerahlah yang menyampaikannya.

---

<sup>11</sup>. Siswanto sunarno , 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia* , jakarta , Sinar Grafika, hal 5

<sup>12</sup>. Nurlan Darise, 2007 , *pengelolaan keuangan daerah*, PT Indeks ,jakarta.

#### 4. Struktur Organisasi Pemerintahan Daerah

Struktur pelaksanaan otonomi daerah setiap daerah melaksanakan asas desentralisasi yang didalamnya dibentuk dan disusun daerah provinsi, kabupaten dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dari masyarakat.

Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 Tentang pemerintahan daerah dengan tegas memisahkan antara badan legislatif dan badan eksekutif, yang berfungsi sebagai badan legislatif daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ( DPRD ) dan badan legislatif daerah mempunyai kedudukan yang sederajat dan menjadi mitra pemerintahan daerah. DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah, yang merupakan wadah untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.

Berdasarkan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-Undang nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah bahwa susunan pemerintahan daerah terdiri atas :

1. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah
2. Perangkat Daerah
3. DPRD ( Dewan Perwakilan Rakyat daerah )

Adapun penjelasan yang memuat tentang susunan organisasi pemerintahan daerah adalah sebagai berikut :



## **1. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah**

Pasal 24 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa setiap daerah dipimpin oleh seorang kepala pemerintahan yang disebut Kepala Daerah, yang kemudian Kepala Daerah dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah dan dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Oleh karena itu setiap kepala daerah dipimpin oleh Kepala Daerah sebagai kepala eksekutif yang dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Dalam hal ini Kepala Daerah dalam memimpin penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.

Berdasarkan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Kepala Daerah mempunyai kewenangan :

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. mengajukan rancangan Perda;
- c. menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;

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

Selain mempunyai kewajiban diatas Kepala Daerah mempunyai kewajiban memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Kepala Daerah dalam Menjalankan tugas dan kewajibannya bertanggung jawab kepada DPRD berdasarkan Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, sedangkan Pasal 28 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa seorang Kepala Daerah dilarang untuk melakukan :

- a. membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi diri, anggota keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, merugikan kepentingan umum, dan meresahkan sekelompok masyarakat, atau mendiskriminasikan warga negara dan/atau golongan masyarakat lain;

- b. turut serta dalam suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah, atau dalam yayasan bidang apapun;
- c. melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan bagi dirinya, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang berhubungan dengan daerah yang bersangkutan;
- d. melakukan korupsi, kolusi, nepotisme, dan menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- e. menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan selain yang dimaksud dalam mewakili daerahnya;
- f. menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya;
- g. merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, sebagai anggota DPRD sebagaimana yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Kepala daerah sebagai pemimpin dan penanggung jawab tertinggi didaerahnya maka selayaknya apabila Kepala Daerah bertindak mewakili daerahnya dalam segala persoalan yang timbul sebagai akibat pelaksanaan pemerintahan yang dipimpin baik dalam maupun diluar pengadilan, sehubungan dengan banyaknya dan beratnya tugas Kepala Daerah maka dipandang perlu, untuk dapat menunjuk seorang kuasa atau lebih untuk mewakilinya dalam hal tertentu di luar dan didala pengadilan. Penunjukan seorang kuasa harus dilakukan dengan resmi berdasarkan prosedur yang berlaku.

Sedangkan berdasarkan Pasal 26 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang pemerintahan daerah :

(1) Wakil kepala daerah mempunyai tugas:

- a. membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
- b, membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup;
- c. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;
- d. memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;
- e. memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintahan. daerah;
- f. melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan

g. melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan,

Berdasarkan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang pemerintahan daerah, bahwa dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai kewajiban :

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- c. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- d. melaksanakan kehidupan demokrasi;
- e. menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
- f. menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- g. memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;
- h. melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- i. melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;
- j. menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;
- k. menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.

Kepala Daerah berkewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur dan Kepala Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota satu kali dalam 1 tahun, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan kepada masyarakat.

## **2. Perangkat daerah**

Berdasarkan Pasal 120 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang pemerintahan daerah , Perangkat Daerah terdiri atas :

- a. Sekretaris Daerah
- b. Sekretariat DPRD
- c. Dinas Daerah
- d. Lembaga Teknis Daerah lainnya
- e. kecamatan
- f. Kelurahan

Berikut ini adalah uraian dari masing-masing perangkat daerah :

### **a. Sekretaris Daerah**

Berdasarkan pasal 121 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang pemerintahan daerah, bahwa Sekretaris daerah dipimpin oleh sekretaris daerah. Sekretaris daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu Kepala Daerah dalam menyusun

kebijakan dan mengoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah.

Dalam pertanggung jawabannya sekretaris daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah. Apabila sekretaris daerah berhalangan melaksanakan tugasnya maka tugas sekretaris daerah dilaksanakan oleh pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Daerah.

Sekretaris Daerah Propinsi diangkat oleh Gubernur atas persetujuan Pimpinan DPRD dari pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat, Sekretaris Daerah Propinsi karena jabatannya adalah Sekretaris Wilayah Administrasi.

Sekretaris Daerah Kabupaten atau Sekretaris Daerah Kota diangkat oleh Bupati atau Walikota atas Persetujuan Pimpinan DPRD dari Pegawai Negeri yang memenuhi syarat Sekretaris Daerah karena kedudukannya sebagai Pembina Pegawai Negeri Sipil di daerahnya.

#### b. Sekretariat DPRD

Sekretariat DPRD Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut Sekretariat DPRD Kabupaten/Kota merupakan unsur pelayanan terhadap DPRD Kabupaten/Kota, dipimpin oleh seorang Sekretaris yang bertanggungjawab kepada pimpinan DPRD dan secara administratif dibina oleh Sekretaris daerah Kabupaten/Kota .

Berdasarkan Pasal 123 ayat (3) menyebutkan bahwa Sekretariat DPRD Kabupaten/Kota mempunyai tugas :

1. menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD;
2. menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD;
3. mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD; dan
4. menyediakan dan mengkoordinasi tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

c. Dinas Daerah

Di tegaskan dalam Pasal 124 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang pemerintahan daerah, bahwa Dinas Daerah adalah pelaksana otonomi daerah, yang dipimpin oleh seorang Kepala Dinas yang diangkat oleh Kepala Daerah dan Pegawai negeri Sipil ang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah.

Dalam menjalankan tugasnya Kepala Dinas bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Serkretaris Daerah. Urusan- urusan yang diselenggarakan oleh Dinas Daerah adalah urusan yang telah menjadi Urusan rumah tangga daerah. Tugas Dinas Daerah yaitu melaksanakan sebagian urusa rumah tangga daerah di bidang tertentu.

d. Lembaga Teknis Daerah lainnya

Lembaga Teknis Daerah merupakan unsur pendukung tugas Kepala Daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yan bersifat spesifik berbentuk badan, kantor atau rumah sakit umum daerah .



Badan, kantor atau rumah sakit umum dipimpin oleh Kepala Badan, Kepala Kantor, atau Kepala Rumah Sakit Umum Daerah yang diangkat oleh Kepala Daerah dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretariat Daerah dan bertanggungjawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.

e. Kecamatan

Pasal 126 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang pemerintahan daerah menyatakan bahwa Kecamatan dibentuk di wilayah Kabupaten/Kota dengan Pemerintah Daerah berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Kecamatan dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh sebagian wewenang Bupati atau Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah dan juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan berdasarkan Pasal 126 ayat (3) yaitu meliputi :

- a. mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- b. mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
- c. mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- d. mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
- e. mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;

- f. membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan;
- g. melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

Camat diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Sekretaris Daerah dari Pegawai Negeri Sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam menjalankan tugasnya camat dibantu oleh perangkat kecamatan dan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah.

#### f. Kelurahan

Berdasarkan Pasal 127 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan dengan peraturan daerah yang berpedoman kepada Peraturan Pemerintah.

Kelurahan dipimpin oleh lurah dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota dan mempunyai tugas :

- a. pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan;
- b. pemberdayaan masyarakat;
- c. pelayanan masyarakat;
- d. penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum; dan
- e. pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.

Bedasarkan pasal 127 ayat (4) menyebutkan bahwa Lurah diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Camat dari Pegawai Negeri Sipil (PNS) yang menguasai teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Lurah bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat , Lurah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh perangkat kelurahan, sedangkan kelurahan di bentuk di wilayah Kecamatan dengan Peraturan Daerah berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

### **3. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ( DPRD )**

Pasal 40 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Alat kelengkapan menurut pasal 46 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yaitu :

- a. pimpinan;
- b. komisi;
- c. panitia musyawarah;
- d. panitia anggaran;

- e. Badan Kehormatan; dan
- f. alat kelengkapan lain yang diperlukan

DPRD secara kelembagaan mempunyai tugas dan wewenang yang sudah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan Pasal 42 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan tugas dan wewenang DPRD adalah :

- 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 antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

## **B. KEWENANGAN DAERAH**

### **1. Pengertian kewenangan daerah**

Otonomi daerah adalah kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri dengan menggunakan sumberdaya yang dimiliki secara optimal, dalam upaya mencapai kemandirian (self reliance).<sup>13</sup>

Kewenangan daerah telah diatur dalam pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 yaitu :

- 1) Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.

---

<sup>13</sup>. Sudjaipul Rahman , 2004 , *pembangunandan Otonomi Daerah , realisasi Program Gotong Royong* , Pancar Suwuh , jakarta , hlm 150

- (2) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud sebagai ayat (1), pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (3) Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. politik luar negeri;
  - b. pertahanan;
  - c. keamanan;
  - d. yustisi;
  - e. moneter dan fiskal nasional; dan
  - f. agama.
- (4) Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa.
- (5) Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah dapat:
  - a. menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan

- b. melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah
- c. menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Namun walaupun pemerintah daerah diberikan kewenangan dalam mengurus pelaksanaan wewenang atau urusan rumah tangganya sendiri, tentunya pemerintah pusat tidak lepas tangan, Pemerintah pusat tetap memberikan pembinaan dan pengawasan pemerintah dalam menyelenggarakan urusan pemerintah tersebut, tentunya pemerintah melalui prinsip-prinsip pemerintahan daerah, salah satunya melalui asas dekonsentrasi yaitu pelipahan kewenangan dari pusat ke daerah untuk melaksanakan kepentingan pusat yang ada di daerah kepada perangkat pemerintah atau wakil pemerintah di daerah, yakni gubernur atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Tujuan peletakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan, keadilan, dekoratisipasi dan penghormatan terhadap tenaga lokal dan memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah dilaksanakan dengan luas, utuh dan bulat yang meliputi perencanaan, pelaksanaan pengawasan, pengendalian, dan evaluasi pada semua aspek pemerintahan.

Berdasarkan Pasal 11 ayat (1) Undang-Undang 12 Tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan daerah bahwa : *Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan karakteria*

*ekternalisasi , akuntabilitas , dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antara susunan pemerintahan.* Penjelasan tentang 3 kriteria tersebut yaitu :

1. karakteria ekternalisasi

Yang dimaksud karakteria ekternalisasi adalah penyelenggaraan suatu pemerintahan ditentuka berdasarkan luas, besaran dan jangkauan dampak yag timbul akibat penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan.

2. Karakteria akuntabilitas

Karakteria akuntabilitas adalah pertanggungjawaban penyelenggaran suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besar dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan.

3. Karakteria efisiensi

Penyelnggaran suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh.

Urusan pemerintah yang menjadi kewenangan pemerintah daerah yang dilaksanakan berdasarkan ketiga kriteria tersebut terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan.

Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenagannya, kecuali oleh Undang-Undang ditentukan menjadi urusan



pemerintahan pusat yaitu Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang 12 Tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan daerah menyebutkan bahwa urusan yang bukan menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah sebagai berikut :

### 1. Politik Luar Negeri

Urusan politik luar negeri mengandung arti bahwa pemerintah pusat mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan internasional, menetapkan kebijakan luar negeri melalui perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri

### 2. Pertahanan

Yang dimaksud urusan pertahanan, misalnya mendirikan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kewajiban untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara.

### 3. Keamanan

Urusan keamanan disini misalnya adalah dengan memberikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional menindak setiap orang, kelompok atau organisasi yang kegiatannya menggu keamanan negara.

#### 4. Yustisi

Urusan yustisi misalnya mendirikan lembaga peradilan , mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga kemasyarakatan , menetapkan kebijaka kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk Undang-Undang, Peraturan Pemerintah Pengganti undang-undang dan peraturan lain yang berskala nasional

#### 5. Moneter dan Fiskal Nasional

Yang dimaksud urusan moneter dan fiskal nasional adalah kebijakan makro ekonomi , sebagai contoh adalah mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, dan mengendalikan peredaran uang.

#### 6. Agama

Dalam urusan agama pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk mendapatkan hari libur keagamaan yang berlakusecara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dan penyelenggaraan kehidupan keagamaan.

Namun khusus dibidang keagamaan sebagian kegiatannya dilaksanakan oleh pemerintah daerah dengan tujuan untuk meningkatkan keikutsertaan daerah dalam menumbuhkembangkan kehidupan beragama didaerahnya masing-masing.

## 2. Dasar Hukum Kewenangan Daerah

Urusan wajib dan urusan pilihan terdapat dalam Pasal 14 ayat (1) , (2) Undang-Undang No 12 Tahun 2008 perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan daerah bahwa Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah yaitu :

- (1) Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:
  - a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
  - b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
  - c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
  - d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
  - e. penanganan bidang kesehatan;
  - f. penyelenggaraan pendidikan;
  - g. penanggulangan masalah sosial;
  - h. pelayanan bidang ketenagakerjaan;
  - i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
  - j. pengendalian lingkungan hidup;
  - k. pelayanan pertanahan;
  - l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
  - m. pelayanan administrasi umum pemerintahan;

- n. pelayanan administrasi penanaman modal;
  - o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
  - p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.
- (2) Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Konsep sentralisasi menunjukkan karakteristik bahwa semua kewenangan penyelenggaraan pemerintahan berada di pemerintah pusat, sedangkan sistem desentralisasi menunjukkan karakteristik, yakni sebagian kewenangan urusan pemerintahan yang menjadi kewajiban pemerintah, diberikan kepada pemerintahan daerah.<sup>14</sup>

### 3. Proses Pembuatan Peraturan Daerah dan Kabupaten

#### a. Pengertian Peraturan daerah

Dalam pembentukan peraturan daerah tentunya ini berdasarkan undang-undang sebagai pedoman yaitu Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan perundang-undangan Pasal 1 ayat (7) menyatakan bahwa : *"Peraturan Daerah Provinsi adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi dengan persetujuan bersama gubernur"*, dan Pasal 1 ayat (8) menyebutkan bahwa : *"Peraturan*

<sup>14</sup> . Siswanto Sunarno , 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, jakarta , Sinar Grafika, hlm 11

*Daerah Kabupaten/Kota adalah Peraturan Perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota dengan persetujuan bersama Bupati/Walikota”.*

Pasal 1 ayat (10) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 perubahn kedua atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah menyatakan bahwa yang dimaksud dengan peraturan daerah yang kemudian disebut perda adalah peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota.

Menurut Bangir Manan , peraturan daerah adalah peraturan perundang-undangan yang dibentuk DPRD dan disahkan Gubernur/Bupati/Walikota yang mengatur kepentingan masyarakat atau tatanan pemerintahan yang menjadi fungsi pemerintah kabupaten/kota di bidang otonomi daerah dan tugas pembantuan.<sup>15</sup>

Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan menyatakan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- b. Undang-Undang / Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Presiden;
- e. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- f. Peraturan daerah Kabupaten/kota;

---

<sup>15</sup> Bangir Manan, 2004 , *Teori dan politik konstitusi*, yogyakarta , FH UII , hlm 220.

### **b. Asas Pembentukan Peraturan Daerah**

Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menyebutkan dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi :

- a. Kejelasan tujuan;
- b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;
- c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;
- d. Dapat dilaksanakan;
- e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. Kejelasan rumusan; dan
- g. Keterbukaan

Penjelasan dari asas- asas tersebut adalah sebagai berikut :

#### **a. Kejelasan tujuan**

asas kejelasan tujuan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai.

#### **b. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat;**

asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat adalah bahwa setiap jenis Peraturan Perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat Pembentuk Peraturan Perundang-undangan yang berwenang. Peraturan Perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau

batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang.

c. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan;

asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan

d. Dapat dilaksanakan;

asas dapat dilaksanakan adalah bahwa setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas Peraturan Perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis

e. Kedayagunaan dan kehasilgunaan;

asas kedayagunaan dan kehasilgunaan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

f. Kejelasan rumusan; dan

asas kejelasan rumusan adalah bahwa setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah dimengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya.

g. Keterbukaan.

asas keterbukaan adalah bahwa dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

**c. Materi Muatan Peraturan Daerah**

Berdasarkan Peraturan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang Pasal 14 menyatakan bahwa *materi muatan Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berisi materi muatan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut Peraturan Perundangundangan yang lebih tinggi.*

Berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Peraturan Pembentukan Peraturan Perundang-Undang yaitu Materi muatan yang harus diatur dengan Undang-Undang berisi :

- a. pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. perintah suatu Undang-Undang untuk diatur dengan Undang-Undang;



- c. pengesahan perjanjian internasional tertentu;
- d. tindak lanjut atas putusan Mahkamah Konstitusi; dan/atau
- e. pemenuhan kebutuhan hukum dalam masyarakat.

didalam Pasal 6 ayat (1),(2) Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa asas materi muatan peraturan perundang-undangan adalah :

(1) Materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus

mencerminkan asas:

- a. pengayoman;
- b. kemanusiaan;
- c. kebangsaan;
- d. kekeluargaan;
- e. kenusantaraan;
- f. bhinneka tunggal ika;
- g. keadilan;
- h. kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan;  
ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau
- i. keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

(2) Selain mencerminkan asas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Peraturan Perundang-undangan tertentu dapat berisi asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

Penjelasan dari asas-asas muatan materi peraturan perundang-undangan berdasarkan penjelasan pasal 6 ayat (1),(2) adalah sebagai berikut :

- a. *asas pengayoman* adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus berfungsi memberikan perlindungan untuk menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. *asas kemanusiaan* adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan hak asasi manusia serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. *asas kebangsaan* adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang majemuk dengan tetap menjaga prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- d. *asas kekeluargaan* adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. *asas kenusantaraan* adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundangundangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

- f. *asas bhinneka tunggal ika* adalah bahwa Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah serta budaya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.
- g. *asas keadilan* adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.
- h. *asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan* adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan tidak boleh memuat hal yang bersifat membedakan berdasarkan latar belakang, antara lain, agama, suku, ras, golongan, gender, atau status sosial.
- i. *asas ketertiban dan kepastian hukum* adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum.
- j. *asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan* adalah bahwa setiap Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, keserasian, dan keselarasan, antara kepentingan individu, masyarakat dan kepentingan bangsa dan negara.

Ayat (2) *asas lain sesuai dengan bidang hukum Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan*, antara lain:

- a. Dalam Hukum Pidana, misalnya, asas legalitas, asas tiada hukuman tanpa kesalahan, asas pembinaan narapidana, dan asas praduga tak bersalah;
- b. Dalam Hukum Perdata, misalnya, dalam hukum perjanjian, antara lain, asas kesepakatan, kebebasan berkontrak, dan itikad baik.

Dalam penyusunan peraturan daerah ada beberapa prinsip dasar yang harus dipenuhi yaitu :

- a. Transparansi/Keterbukaan

Proses yang transparan akan memberikan kepada masyarakat : (1) informasi akan ditetapkan akan suatu kebijakan, dan (2) peluang bagi masyarakat untuk memberikan masukan dan melakukan pengawasan terhadap pemerintah. Hal penting dalam proses pengambilan keputusan adalah membuka kesempatan bagi masyarakat untuk dapat memberikan masukan dan pertimbangan kepada pemerintah secara langsung. Proses yang transparan haruslah mampu meniadakan batas antara pemerintah dan non pemerintah.

- b. Partisipasi

Partisipasi mendorong : (1) terciptanya komunikasi publik untuk meningkatkan pemahaman masyarakat akan proses pengambilan keputusan pemerintah dan (2) keterbukaan informasi pemerintah yang lebih baik untuk kemudian menyediakan gagasan baru dalam memperluas pemahaman kompresensif terhadap suatu isu. Partisipasi mengurangi kemungkinan terjadinya konflik dalam menerapkan suatu keputusan dan

mendukung penerapan akuntabilitas, serta mendorong publik untuk mengamati apa yang dilakukan oleh pemerintah. Partisipasi publik tercermin dalam : (1) kesempatan untuk melakukan kajian terhadap rancangan keputusan ; (2) kesempatan untuk memberikan masukan (3) tanggapan terhadap masukan publik dari pengambilan keputusan dalam hal ini pemerintah.

c. Koordinasi dan Keterpaduan

Koordinasi dan keterpaduan/integritas berkaitan dengan hubungan antara pemerintah dan organisasi dalam pemerintah menyediakan mekanisme yang melibatkan instansi lain dalam pengambilan keputusan secara utuh. Keterpaduan memerlukan kombinasi wawasan dan aksi koordinasi secara harmonis, menekan konflik, membatasi ketidak efektifan dan yang terpenting adalah membatasi jumlah produk hukum. Keterpaduan tidak mengurangi kewenangan suatu instansi, melainkan sekedar mengurangi sifat keotonomiannya. Keterpaduan menghasilkan pemerintah yang efisien.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> .Legal drafting penyusunan peraturan daerah,25 april 2012,  
<http://www.scribd.com/doc/47151161/6/A-Prinsip-Dasar-Proses-Penyusunan-Peraturan-Daerah>,  
(09.38)