



# REORIENTASI KEWENANGAN GUBERNUR

Menuju Otonomi  
Berkeadilan

Dr. Bambang Sugianto, S.H., M.Hum



# **REORIENTASI KEWENANGAN GUBERNUR MENUJU OTONOMI BERKEADILAN**

## **PENULIS**

**Dr. Bambang Sugianto, S.H., M.Hum**

**Dr. Febrian, S.H., M.S**

**Dr. Ridwan, S.H., M.Hum**

**Dr. Iza Rumesten RS, S.H., M.Hum**



## UU No. 28 Tahun 2014 tentang Hak Cipta

### Fungsi dan Sifat Hak Cipta Pasal 4

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

### Pembatasan Pelindungan Pasal 26

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i. penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii. penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii. penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan fonogram yang telah dilakukan pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv. penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

### Sanksi Pelanggaran Pasal 113

1. Setiap orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah).
2. Setiap orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

**REORIENTASI  
KEWENANGAN GUBERNUR  
MENUJU OTONOMI BERKEADILAN**

**Dr. Bambang Sugianto, S.H., M.Hum  
Dr. Febrian, S.H., M.S  
Dr. Ridwan, S.H., M.Hum  
Dr. Iza Rumesten RS, S.H., M.Hum**

EDITOR:

**Dr. Windi Arista, S.H., M.H | Rizka Nurliyantika, S.H., LLM  
Neisa Angrum Adisty, S.H., M.H | Syahri Ramadhan, S.H., M.H**

TATA LETAK:

**Wahyuni Putri Adeningsi**

DESAIN SAMPUL:

**Rachmadiansyah**

SUMBER:

**[www.tangguhdenarajaya.com](http://www.tangguhdenarajaya.com)**

ISBN:

**978-623-8209-42-2**

UKURAN:

**x + 441 Hal; 15.5 cm x 23 cm**

CETAKAN PERTAMA:

**Juni 2023**

---

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang.

Dilarang menggandakan atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun tanpa izin tertulis dari penerbit dan penulis.

---

**ANGGOTA IKAPI: 006/NTT/2022**

**PENERBIT TANGGUH DENARA JAYA**

Jl. Timor Raya No. 130 B Oesapa Barat, Kelapa Lima

Kota Kupang, Nusa Tenggara Timur

E-mail: [tangguhdenarajaya@gmail.com](mailto:tangguhdenarajaya@gmail.com)

Telepon: 0380-8436618/081220051382





# KATA PENGANTAR

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengamanatkan bahwa selain pemerintah pusat sebagai penyelenggara negara, terdapat pemerintah daerah yang menyelenggarakan pemerintahan di daerah. Pasal 18 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, menyebutkan bahwa 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. Pemerintahan Daerah ini kemudian memiliki beberapa kewenangan, yang mana diatur dalam Pasal 18 ayat (2), bahwa untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Segala kewenangan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan pengalihan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang diserahkan tersebut.

Buku ini memberikan konsep baru mengenai otonomi daerah yang bertujuan untuk mengatasi konflik dan mewujudkan percepatan

pembangunan. Penulis, memberikan gambaran bahwa kemandirian daerah serta pemerataan pembangunan menjadi tujuan utama dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang berasaskan otonomi dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pelaksanaan otonomi daerah terdapat beberapa permasalahan dan hambatan yang berakibatkan muncul konflik vertikal dan horizontal dalam penyelenggaraan daerah otonom. Adanya konflik yang berdampak terhambat pelaksanaan tujuan utama otonomi mendorong dilakukannya sebuah perubahan konsep terhadap kewenangan gubernur melalui penguatan kewenangan dalam posisi gubernur sebagai kepala daerah otonomi dengan tujuan pelaksanaan pembangunan dan program strategis nasional dan provinsi bisa terintegrasi dengan program kabupaten/kota.

Konsep baru yang digagas dalam buku ini sangat orisinal dan baik untuk menambah khasanah keilmuan bernegara. Penulis melahirkan konsep “*Otonomi Daerah Tak Terbatas Dengan Sistem Bersyarat*” terletak pada Pemerintah Provinsi sehingga fungsi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan kepala daerah otonomi berjalan dengan baik dan Pemerintah Daerah dapat dengan luas untuk berinovasi dalam mewujudkan percepatan pembangunan dan kemandirian daerah yang secara khusus disajikan dalam buku ini. Sebab, telah menjadi salah satu konsekuensi dari otonomi daerah bahwa pemerintah daerah mempunyai tanggung jawab yang lebih besar dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat setempat dan dalam melaksanakan pembangunan daerah.

Melalui konsep baru dalam buku ini diharapkan tujuan otonomi untuk mewujudkan efisiensi dan efektivitas pelayanan kepada masyarakat, perencanaan pembangunan dari bawah yang demokratis, memberikan kesempatan partisipasi bagi masyarakat untuk memecahkan konflik dan memanfaatkan potensi daerah dengan lebih spesifik pada karakteristik daerah itu sendiri dengan penuh tanggung jawab.

Saya sangat menyambut baik buku ini yang mengusung konsep baru *Otonomi Daerah Tak Terbatas Dengan Sistem Bersyarat* bagi persoalan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia saat ini. Semoga buku ini dapat menjadi referensi bagi pembelajar hukum administrasi



dan hukum otonomi daerah pada khususnya, baik mahasiswa dan dosen program studi S1, S2, S3, praktisi, dan menjadi literatur bagi pembuat kebijakan terkait.

Surakarta, 16 Juni 2023  
Guru Besar Hukum Administrasi Negara  
Dekan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

Prof. Dr. I Gusti Ayu Ketut Rachmi Handayani, S.H., M.M.





# KATA SAMBUTAN PENERBIT

Puji syukur kami sampaikan kehadirat Allah SWT, karena dengan rahmat dan karunia-Nya buku dengan judul **Reorientasi Kewenangan Gubernur Menuju Otonomi Berkeadilan** yang ditulis oleh **Dr. Bambang Sugianto, S.H., M.Hum, Dr. Febrian, S.H., M.S, Dr. Ridwan, S.H., M.Hum dan Dr. Iza Rumesten RS, S.H., M.Hum** dapat terselesaikan dan telah layak untuk dipublikasikan secara umum.

Buku ini dinilai sangat bermanfaat untuk menjadi bahan bacaan dan rujukan dibidang Pendidikan, pemerintahan dan masyarakat umum. Melalui Bahasa yang mudah untuk dicerna para pembacanya serta dikuatkan dengan hasil riset yang dilakukan oleh penulis, buku ini menjadi lebih berdaya dan mampu untuk menjadi referensi bacaan dan rujukan dalam menciptakan otonomi daerah yang berkeadilan

Kami tim penerbit sangat bangga menjadi bagian dari publikasi karya ini. Sesuai dengan misi kami menghasilkan karya nyata dari generasi muda dan mewujudkan masyarakat yang

berintelektual, semoga dengan terbitnya buku ini mendatangkan kebermanfaat bagi masyarakat.

Akhir kata kami ucapkan terimakasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya bagi tim penulis dan tim publikasi yang telah bekerja dan berkarya menghasilkan karya terbaik dalam buku ini.

Penerbit Tangguh Denara Jaya  
Direktur

**Uke Ralmugiz, S.Si., M.Pd**



# DAFTAR ISI

<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>I</b>
<b>KATA SAMBUTAN PENERBIT</b> .....	<b>V</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>VII</b>
<b>BAB I</b> <b>URGENSI KEWENANGAN GUBERNUR</b> .....	<b>1</b>
<b>BAB II</b> <b>PEMERINTAHAN</b> .....	<b>19</b>
A. PENGERTIAN PEMERINTAH DAERAH .....	20
B. PENGERTIAN DAERAH OTONOM.....	23
C. PENGERTIAN OTONOMI DAERAH.....	24
D. PEMERINTAH DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG .....	27
<b>BAB III</b> <b>HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DENGAN PEMERINTAH DAERAH</b> .....	<b>55</b>
A. PENGATURAN HUBUNGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DENGAN PEMERINTAH DAERAH .....	57

	B.	PENGERTIAN HUBUNGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH.....	63
	C.	JENIS HUBUNGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DENGAN PEMERINTAH DAERAH.....	66
<b>BAB IV</b>		<b>ASAS DAN JENIS OTONOMI DAERAH.....</b>	<b>103</b>
	A.	ASAS-ASAS PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH.....	103
	B.	JENIS URUSAN RUMAH TANGGA DAERAH.....	124
<b>BAB V</b>		<b>OTONOMI DAERAH DAN KEWENANGAN GUBERNUR.....</b>	<b>139</b>
	A.	PENGATURAN TENTANG KEWENANGAN GUBERNUR.....	146
	B.	KEDUDUKAN GUBERNUR SEBAGAI WAKIL PEMERINTAH PUSAT .....	151
	C.	KEDUDUKAN GUBERNUR SEBAGAI KEPALA DAERAH OTONOMI.....	155
	D.	AKIBAT HUKUM PENGATURAN KEWENANGAN GUBERNUR DALAM OTONOMI DAERAH .....	158
	E.	HUBUNGAN KEWENANGAN GUBERNUR.....	165
	F.	PENTINGNYA PENGUATAN KEWENANGAN GUBERNUR.....	188
	G.	PERBANDINGAN PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH.....	207
<b>BAB VI</b>		<b>PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH.....</b>	<b>257</b>
	A.	PELAKSANAAN HUBUNGAN KEWENANGAN ...	260
	B.	PELAKSANAAN HUBUNGAN KEUANGAN .....	263
	C.	PELAKSANAAN HUBUNGAN PENGAWASAN....	264
	D.	PELAKSANAAN HUBUNGAN KELEMBAGAAN PEMDA .....	266

E. HUBUNGAN ANTARA PRESIDEN DENGAN GUBERNUR.....	269
F. HUBUNGAN ANTARA KEWAJIBAN DAN STRUKTUR PEMDA .....	271
G. HAMBATAN PENERAPAN OTONOMI DAERAH & PENCEGAHANNYA.....	272

<b>BAB VII REORIENTASI OTONOMI DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN .....</b>	<b>309</b>
A. BIDANG KEWENANGAN.....	315
B. BIDANG KEUANGAN.....	317
C. BIDANG PENGAWASAN.....	318
D. BIDANG ORGANISASI PEMERINTAHAN DAERAH .....	320
E. BIDANG HUBUNGAN KELEMBAGAAN.....	322
F. BERBASIS POTENSI DAERAH .....	323
G. BERBASIS DI TINGKAT PROVINSI.....	325
H. BERBASIS DI TINGKAT KABUPATEN/KOTA.....	329

<b>BAB VIII REORIENTASI KEWENANGAN GUBERNUR DALAM OTONOMI DAERAH.....</b>	<b>331</b>
A. KEWENANGAN GUBERNUR BERBASIS KEADILAN .....	335
B. KEWENANGAN GUBERNUR BERBASIS NEGARA KESATUAN.....	345
C. KEWENANGAN GUBERNUR BERBASIS KEPASTIAN HUKUM .....	354
D. KEWENANGAN GUBERNUR BERBASIS KERAGAMAN DAERAH .....	364
E. KEWENANGAN GUBERNUR BERBASIS ASPEK FILOSOFIS .....	365
F. KEWENANGAN GUBERNUR BERBASIS ASPEK HISTORIS.....	370
G. KEWENANGAN GUBERNUR BERBASIS ASPEK SOSIAL, BUDAYA DAN POLITIK.....	373

H.	KEWENANGAN GUBERNUR BERBASIS	
	ASPEK GEOGRAFIS.....	377
I.	KEWENANGAN GUBERNUR BERBASIS	
	POTENSI SUMBER DAYA DAERAH.....	378

**BAB IX REORIENTASI KONSEP HUKUM  
PENGUATAN KEWENANGAN GUBERNUR .... 381**

<b>DAFTAR INDEKS.....</b>	<b>391</b>
---------------------------	------------

<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>397</b>
-----------------------------	------------

<b>PROFIL PENULIS .....</b>	<b>439</b>
-----------------------------	------------





# BAB I

## URGENSI KEWENANGAN GUBERNUR

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut penulis UUDNKRI 1945) pada Pasal 18 dan ayat:

- “(1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang
- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat”.

Dari ketentuan pasal di atas, Indonesia sebuah negara kesatuan berbentuk republik berdasarkan asas desentralisasi

menjadi ketetapan bersama oleh pendiri bangsa yang tertuang dalam konstitusi Indonesia, dimana Pemerintah pusat memegang tanggung jawab dalam menjalankan kedaulatan tertinggi pada negara.<sup>1</sup>

Untuk mewujudkan tujuan negara yang berkeadilan dan merata dalam pelaksanaan pembangunan, Pemerintah pusat mendelegasikan sebagian besar kewenangan kepada daerah untuk mengelola dan melaksanakan tujuan negara melalui asas desentralisasi pada daerah otonom.<sup>2</sup>

Pemerintah pusat, untuk penyelenggara kedaulatan negara dibentuk sebuah unit penyelenggara Pemerintahan yang berada di bawahnya yang harus tunduk kepada Pemerintah pusat. Tunduk dan kepatuhan secara organisasional Pemerintahan berdasarkan hubungan kelembagaan secara vertikal dalam melaksanakan kewenangan dengan prinsip *unity of command* terhadap Pemerintahan dibawahnya.<sup>3</sup>

Kekuasaan tunggal yang dimiliki Pemerintah pusat dengan wilayah yang sangat luas, akan berdampak terhadap sistem tata kelola yang baik dalam Pemerintah, kekuasaan terpusat pada satu Pemerintah dan kepentingan daerah yang

---

<sup>1</sup> Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, 2020. *Hukum Tata Negara*. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers, Cetakan Pertama, Depok, hlm. 121-122

<sup>2</sup> Dalam negara kesatuan tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas Pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan Pemerintah pusat, akan tetapi karena sistem Pemerintahan Indonesia menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang harus diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan kewenangan antara Pemerintah pusat dan daerah, hubungan ini membuktikan adanya pembagian kekuasaan secara vertikal, dalam menjalankan kekuasaan Pemerintah daerah tetap pada dasar kewenangan otonomi yang dilimpahkan, pelaksanaan otonomi tidak bisa terlepas dan menghilangkan nilai-nilai kearifan lokal masyarakat daerah, Negara kesatuan dibedakan dalam dua bentuk, yaitu negara kesatuan dengan sistem Pemerintahan asas sentralisasi, dan negara kesatuan dengan sistem Pemerintahan dengan asas desentralisasi. Lihat dalam Ni'matul Huda, 2017. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Nusa Media Cetakan pertama, Bandung, hlm. 42-43

<sup>3</sup> *Ibid*, hlm. 27-28

beraneka ragam yang sesuai dengan karakter dapat mempengaruhi keadilan dalam pembangunan.<sup>4</sup> Beraneka ragam budaya dan suku di daerah yang sering terabaikan akibat luasnya wilayah Indonesia, sehingga tugas dan fungsi dari Pemerintah banyak mendapat kendala atau tantangan, terutama negara kesatuan yang menganut asas sentralisasi. Persoalan utama dalam asas sentralisasi ini melahirkan ketidakpuasan daerah dan kurangnya perhatian Pemerintah pusat kepada daerah, terutama daerah potensi sumber daya alam terbatas dan jauh dari Pemerintah pusat dengan kondisi geografis yang sulit dijangkau dan terisolir.<sup>5</sup>

Adanya persoalan pelaksanaan asas sentralisasi muncul sebuah ide dan gagasan untuk dilakukan pemisahan kekuasaan secara vertikal oleh Pemerintah untuk menjalankan sistem Pemerintahan. Ide pemisahan kekuasaan bertujuan supaya kewenangan tidak terpusat di satu kewenangan Pemerintahan yaitu Pemerintah pusat, maka lahir sebuah konsep negara kesatuan dengan penerapan asas desentralisasi.

Desentralisasi adalah asas dalam otonomi diatur pada Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dengan perubahan kedua melalui Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut penulis UU No.23 Tahun 2014). Berlakunya asas desentralisasi untuk mengurangi beberapa kewenangan dari Pemerintah pusat yang didelegasikan kepada Pemerintah di daerah yaitu gubernur sebagai wakil Pemerintah pusat dan gubernur selaku kepala daerah dalam otonomi dengan tujuan agar daerah dapat mandiri dan mengatur urusan kepentingan masyarakat.

---

<sup>4</sup> Astim Riyanto, 2006. *Aktualisasi Negara Kesatuan Setelah Perubahan Atas Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi Universitas Padjajaran, Bandung., 2006, hlm. 73

<sup>5</sup> Ni'matul Huda, 2014. *Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Nusa Media, Cetakan pertama, Bandung, hlm, 1-2

Pelimpahan kewenangan kepada Pemerintah yang ada di daerah (provinsi dan kabupaten/kota) bertujuan agar Pemerintah dapat dengan baik melaksanakan tugas dan fungsinya untuk mewujudkan tujuan negara sebagaimana diamanatkan konstitusi (UUDNKRI 1945) yaitu: melindungi segenap bangsa, mensejahterakan rakyat. melakukan pemerataan pembangunan, dan menciptakan pelayanan yang baik untuk masyarakat.

Pelimpahan kewenangan melalui asas desentralisasi<sup>6</sup> kepada daerah otonom dalam sistem Pemerintahan dengan tujuan Pemerintah di daerah dapat memberikan pelayanan yang baik dan langsung kepada masyarakat, pelayanan itu akan bisa maksimal dan bermanfaat terhadap masyarakat, maka Pemerintah pusat membentuk organisasi organ negara yang vertikal yaitu Pemerintah daerah yang bertugas untuk menjalankan tugas Pemerintah yang diberikan oleh Pemerintah pusat kepada Pemerintah daerah dengan menggunakan asas desentralisasi.

Otonomi daerah,<sup>7</sup> sebagai wujud asas desentralisasi untuk melimpahkan sebagian kewenangan yang ada pada Pemerintah

---

<sup>6</sup> *Desentralisasi* sebagai asas otonomi dimana daerah diberikan kesempatan dalam kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri yang dinamakan daerah otonom, dan setiap negara yang menganut model negara kesatuan kebanyakan menggunakan sistem desentralisasi. Penyerahan kekuasaan dalam asas desentralisasi bertujuan supaya daerah sebagai bagian Pemerintah dapat menjalankan tugas yang tidak terjangkau oleh Pemerintah pusat. Lihat dalam Eka NAM Sihombing, 2020. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Setara Press, Cetakan pertama, Malang Jatim, hlm. 37-39.

<sup>7</sup> *Otonomi Daerah* berasal kata *Otonom* dan *Daerah* yang berarti sendiri dan kata *namos* yang berarti aturan, jadi *Otonomi Daerah* adalah kewenangan untuk mengatur sendiri atau kewenangan untuk membuat aturan guna mengurus rumah tangga sendiri. Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan perubahan kedua dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015 adalah hak kewenangan dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur serta mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Lihat dalam Ani Sri Rahayu, 2018. *Pengantar Pemerintahan Daerah: (Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya)*. Sinar Grafika Jakarta, Indonesia, hlm. 12-13

pusat kepada Pemerintah di daerah<sup>8</sup> untuk percepatan pembangunan dalam mengelola urusan Pemerintahan sendiri, dan pelimpahan kewenangan oleh Pemerintah bersifat hierarki.<sup>9</sup> Pelimpahan kewenangan dalam otonomi daerah dengan tujuan untuk percepatan dan pemerataan pembangunan yang dibebankan kepada Pemerintah daerah dengan meletakkan kewenangan dan tanggung jawab yang besar kepada daerah dalam hal ini gubernur.<sup>10</sup>

Adanya kewenangan dan tanggung jawab oleh Pemerintah provinsi yang besar dengan harapan Pemerintah daerah dapat memberikan sebuah perubahan dan motivasi yang tinggi untuk dapat pemanfaatan semua potensi daerah yang ada dengan tujuan untuk meningkatkan pertumbuhan dan pemerataan ekonomi pada Pemerintah daerah yang mandiri dengan tidak ada ketergantungan terhadap bantuan keuangan dari Pemerintah pusat untuk melaksanakan pembangunan.<sup>11</sup>

Pembangunan yang berkeadilan dan demokratis yang dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan merupakan tujuan utama dalam otonomi yang merupakan salah satu kebijakan lain yang diambil oleh Pemerintah dalam rangka mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional, yaitu melalui asas desentralisasi pada otonomi daerah dalam konteks Pemerintah di daerah dapat menyelenggara Pemerintahan untuk mengurus dan

---

<sup>8</sup> Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>9</sup> W. Riawan Tjandra, 2014. *Hukum Tata Negara*. PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Edisi Pertama, Jakarta, hlm. 42

<sup>10</sup> Budhi Setianingsih, 2015. Efektivitas Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah-Studi Pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang. *Jurnal Administrasi Publik Mahasiswa Universitas Brawijaya*-3. (11), hlm. 36

<sup>11</sup> Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah mengalami empat kali perubahan (amandemen) dari tahun 1999-2001

mengatur sebagian kekuasaan dan kewenangan yang didelegasikan oleh Pemerintah pusat.<sup>12</sup>

Pemberian otonomi kepada Pemerintah daerah bertujuan untuk membentuk Pemerintah daerah yang mandiri dan tidak ketergantungan bantuan keuangan dari Pemerintah pusat untuk pembangunan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat supaya keluar dari kemiskinan ini belum dapat terwujud terutama di beberapa daerah Pemerintahan provinsi yang ada di Indonesia masih masuk kedalam katagori provinsi termiskin dan terlambatnya pertumbuhan ekonomi.<sup>13</sup>

Pemberian otonomi daerah,<sup>14</sup> pada Pemerintah provinsi dengan meletakkan kewenangan gubernur sebagai kepala daerah dan tugas pembantuan ini bertujuan supaya daerah bisa lebih berinovasi dan mandiri dan Pemerintah daerah bisa memberikan pelayanan publik yang baik, serta dapat memanfaatkan secara maksimal semua potensi sumber daya lokal yang ada, sehingga potensi yang ada dapat digunakan dengan tujuan untuk terwujud pelayanan publik yang baik dan pemerataan pembangunan secara nasional yaitu pertumbuhan ekonomi, kesejahteraan dan berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia,<sup>15</sup>

Otonomi dapat menciptakan geografis setiap daerah, sehingga daerah dapat mengurangi tingkat ketergantungan keuangan dari bantuan Pemerintah pusat dalam pembiayaan pembangunan.<sup>16</sup> Sebagai daerah otonom Pemerintah provinsi harus dapat mandiri dalam menentukan arah prioritas

---

<sup>12</sup> Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah, Op. Cit*, hlm. 21

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm 23

<sup>14</sup> Rusdianto Sesung, 2013. *Hukum Otonomi Daerah Negara Kesatuan: (Daerah Istimewa dan Daerah Otonomi Khusus)*. PT. Rafika Aditama. Edisi pertama. Bandung, hlm. 46–47

<sup>15</sup> Khelda Ayunita dan Abdul Rais Asman, 2016. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Mitra Wacana Media. Jakarta, hlm. 160

<sup>16</sup> Adissya Mega Christia dan Budi Ispriyarso, 2019. Desentralisasi Fiskal dan Otonomi Daerah di Indonesia. *Jurnal Law Reform* . Volume.15 (1), hlm. 149-158.

pembangunan dan terlepas akan ketergantungan dari Pemerintah pusat, ini memerlukan penanganan khusus dalam penyelenggara Pemerintah daerah, sehingga pembangunan yang dilakukan sesuai dengan kebutuhan serta diharapkan dapat memanfaatkan semua potensi terhadap sumber daya daerah yang ada dalam perencanaan pembangunan yang dilakukan dengan melibatkan masyarakat secara langsung.

Otonomi daerah,<sup>17</sup> harus dapat menciptakan geografis dan kebebasan berinovasi terhadap daerah, dengan menguatkan kewenangan gubernur sebagai kepala Pemerintah daerah dengan tetap memperkokoh prinsip-prinsip konsep negara kesatuan untuk meningkatkan tingkat kesejahteraan terhadap masyarakat.

Adapun tujuan utama penerapan asas desentralisasi dalam otonomi terhadap Pemerintah daerah dengan memperhatikan prinsip dasar otonomi, yaitu:<sup>18</sup>

- a. Dapat menguatkan geografis daerah untuk berinovatif, yang disesuaikan dari aspek keserasian antara pembangunan-pembangunan program antara Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah dalam bidang keuangan supaya tidak ada ketergantungan terhadap bantuan dari Pemerintah pusat. Otonomi juga untuk membangun sebuah demokratisasi dalam penyelenggaraan sebuah Pemerintahan;
- b. Untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna dalam penyelenggaraan Pemerintahan di daerah, terutama untuk melaksanakan pembangunan dan pelayanan publik kepada masyarakat serta untuk dapat meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

Dengan adanya penguatan kewenangan gubernur dalam otonomi daerah yang bertujuan untuk percepatan pembangunan serta meningkatkan kemampuan daerah supaya tidak ada

---

<sup>17</sup> Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah, Loc. Cit*, hlm. 12-13

<sup>18</sup> *Ibid*

ketergantungan dengan Pemerintah pusat, baik bidang keuangan, ekonomi dan infrastruktur, tetapi pada kenyataan di beberapa provinsi di Indonesia yang memiliki potensi sumber daya daerah berlimpah dimana kesejahteraan masyarakat belum terwujud dengan baik dan merata sehingga terdapat kesenjangan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan antar daerah yang ada.

Pelaksanaan otonomi daerah yang sedang berjalan di Indonesia, muncul beberapa permasalahan sehingga tujuan utama otonomi daerah tidak dapat terwujud, sehingga diperlukan sebuah gagasan yang baru melalui reorientasi konsep otonomi daerah yang berkarakter dan sesuai dengan tujuan dari otonomi daerah. Ada beberapa faktor yang mendorong diperlukannya penataan kembali penerapan konsep otonomi daerah, sehingga kedepan dapat memberikan manfaat dan tujuan dari otonomi daerah akan dapat tercapai.

Ada beberapa faktor yang dapat mendorong perlu dilakukan sebuah reorientasi terhadap kewenangan gubernur dalam otonomi daerah adalah:

1. Penerapan otonomi daerah tidak sesuai dengan tujuan utama;
2. Terjadinya kesenjangan dalam pembangunan pembangunan-pembangunan daerah yang akhirnya berdampak kepada kemiskinan dan lambatnya pembangunan;
3. Tidak maksimalnya Pemerintah daerah dengan terbatasnya kewenangan gubernur untuk berinovasi terhadap pengembangan, pemanfaatan, dan pengelolaan terhadap potensi yang ada di daerah;
4. Terjadinya konflik kepentingan baik secara vertikal dan horizontal antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/Kota, konflik ini muncul berhubungan dengan pengelolaan sumber daya alam dan tapal batas wilayah yang memiliki nilai ekonomis yang tinggi;
5. Terhadap program strategis nasional (Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi) sering tidak mendapat dukungan dari



Pemerintah Kabupaten/Kota, ini terlihat banyaknya program-program Pemerintah pusat tidak berjalan dengan baik.

Kesenjangan bidang ekonomi akan berdampak pada pelaksanaan pembangunan ini disebabkan pola pengelolaan sumber daya daerah serta keterbatasan kewenangan dalam pengelolaan dan pemanfaatan terhadap sumber daya alam. Beraneka ragam kondisi daerah termasuk posisi geografis yang mempunyai karakteristik tersendiri sehingga pembangunan dan pertumbuhan ekonomi jauh tertinggal.

Untuk keluar dari permasalahan dan sesuai dengan tujuan utama otonomi daerah diperlukan sebuah regulasi khusus, sehingga Pemerintah daerah bisa secara optimal dalam pengelolaan dan pemanfaatan potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia dengan memperhatikan sumber daya lokal yang ada dan termasuk nilai-nilai kearifan lokal tidak berjalan sesuai tujuan otonomi daerah di dalam pelaksanaan otonomi.

Percepatan pembangunan melalui pengelolaan Pemerintahan daerah berdasarkan asas desentralisasi ini bertujuan supaya daerah dapat mengelola dan mempercepat pembangunan serta mendorong supaya Pemerintah daerah mampu berinovasi dan memanfaatkan sumber daya lokal secara optimal dan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk mengelola supaya percepatan pembangunan dapat terlaksana harus dilakukan dengan pengaturan khusus dalam otonomi

Pengaturan khusus dalam pelaksana otonomi daerah dengan dukungan indeks pembangunan manusia, produk domestik bruto, sumber daya alam dan posisi geografis sangat mendukung terhadap percepatan, dan pemerataan pembangunan supaya daerah lebih maju dan pelaksanaan pembangunan lebih merata, ini diperlukan suatu regulasi khusus dari Pemerintah pusat untuk Pemerintah daerah dalam bentuk penguatan kewenangan kelembagaan dan kewenangan khusus pada

gubernur dalam melaksanakan Pemerintahan di daerah supaya Pemerintah provinsi akan lebih leluasa untuk berinovasi dan bisa maju.

Dari tujuan utama terhadap otonomi yaitu adanya kemandirian daerah dan lepas akan ketergantungan keuangan dari Pemerintah pusat, ini tidak akan terlaksana dengan baik pada Pemerintah daerah, disebabkan masalah pengelolaan dan kewenangan dalam perencanaan masih menjadi permasalahan utama terkhusus pada pemanfaatan sumber daya lokal belum berjalan dengan baik dan adanya keterbatasan berinovasi oleh daerah.

Disamping itu terdapat permasalahan yang sering terjadi, termasuk masalah koordinasi dan sinkronisasi program dalam perencanaan antara provinsi dan kabupaten/kota yang akhirnya muncul konflik vertikal, terbatasnya kemampuan aparatur daerah, ego sektoral pembangunan-pembangunan kabupaten/kota, dan distribusi anggaran dari APBD yang sangat kecil dan tidak seimbang dengan kebutuhan daerah, persoalan ini menjadi faktor lambatnya pertumbuhan ekonomi dan pembangunan di daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah.

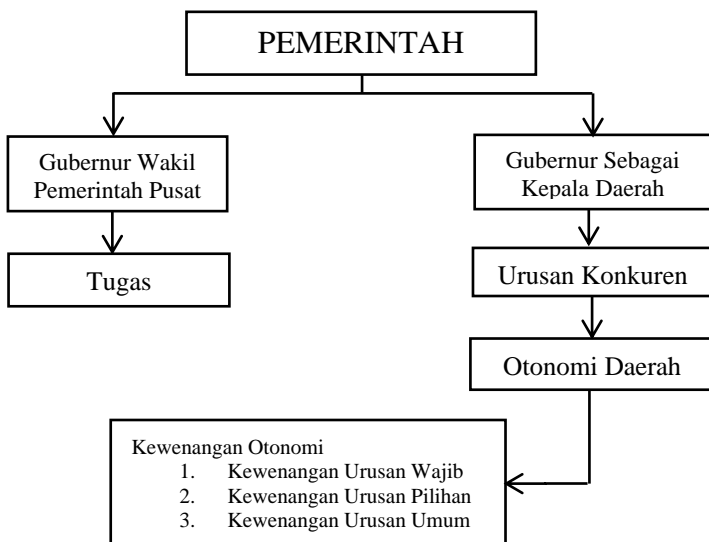
Untuk dapat mengatasi persoalan dan hambatan di dalam pelaksanaan otonomi daerah, berkaitan erat hubungan antara Pemerintah dengan rakyat, otonomi daerah mengatur hubungan antara Pemerintah pusat dengan daerah, dengan kata lain bahwa pembentukan otonomi daerah didasarkan pada nilai-nilai demokrasi.

Pelaksanaan otonomi dengan penguatan terhadap kewenangan gubernur akan membuka peluang Pemerintah provinsi dengan memaksimalkan dan menggerak semua potensi yang ada di daerah yang akan dapat melancarkan roda pembangunan daerah dan pembangunan nasional, karena otonomi daerah memberi kesempatan daerah untuk melaksanakan apa yang baik bagi daerahnya, yang tentu juga baik secara nasional, yang pada akhirnya terwujud apa yang menjadi

cita-cita otonomi daerah sebagaimana diatur UUDNKRI 1945.

Pelimpahan kewenangan dalam urusan Pemerintahan pada asas desentralisasi, Pemerintah daerah diberikan kewenangan dalam bentuk otonomi daerah oleh Pemerintah pusat. Kewenangan Pemerintah daerah dalam menjalankan urusan Pemerintahan untuk mewujudkan pembangunan yang merata baik sektor pra-sarana maupun bidang ekonomi yang pelaksanaan melalui asas desentralisasi.<sup>19</sup> Adapun bentuk kewenangan yang didelegasikan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah terlihat pada Pasal 9 dan Pasal 11 Ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang terinci dan jelas dari analisis penelitian terhadap Pasal 4 Ayat (1), seperti terlihat pada bagan 1 (satu) dibawah ini:

**Bagan 1**  
**Kewenangan Gubernur dalam Pemerintah Daerah**



Sumber: Pasal 9 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

<sup>19</sup> Josef Mario Monteriro, 2016. *Pemahaman Dasar Hukum Pemerintahan Daerah: (Konsepsi Kewenangan, Organisasi, Desa, Produk Hukum Desa, Dan Peraturan Daerah)*. Yustesia Pustaka, Yogyakarta, hlm.4

Pemberian otonomi daerah pada posisi gubernur sebagai kepala daerah pada dasarnya merupakan upaya pemberdayaan daerah dalam rangka pengelolaan pembangunan di daerah harus memperhatikan kearifan lokal, kreativitas, inovasi dan geografis diharapkan akan dimiliki oleh setiap daerah, sehingga dapat mengurangi tingkat ketergantungan pada Pemerintah pusat dalam pembiayaan pembangunan.<sup>20</sup>

Dalam melakukan pembangunan, setiap Pemerintah daerah memerlukan perencanaan yang akurat serta diharapkan dapat melakukan evaluasi terhadap pembangunan yang dilakukannya dengan perencanaan dengan melibatkan masyarakat. Seiring dengan semakin pesatnya pembangunan bidang infrastruktur, ekonomi, dan pertanian maka pembangunan yang diperlukan adalah yang sesuai dengan perencanaan yang telah ditetapkan dengan mempertimbangkan keadaan daerah dan kearifan lokal.

Pemberian otonomi daerah harus memperkokoh negara kesatuan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia seluruhnya, dengan tujuan:

1. Mengutamakan aspek keserasian, disamping tujuan pendemokrasian terhadap masyarakat;
2. Untuk meningkatkan terhadap daya guna dan hasil guna dalam penyelenggaraan Pemerintahan di daerah, terutama untuk pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat serta meningkatkan pembinaan, dan menjaga kestabilan politik dan kesatuan bangsa.

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan Pemerintah yang dilakukan oleh Pemerintah daerah dalam hal ini gubernur bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip

---

<sup>20</sup> Adissya Mega Christia, *Desentralisasi Fiskal*, Loc. Cit. hlm. 149-158.

otonomi yang seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>21</sup>

Otonomi daerah yang bertujuan untuk percepatan pelaksanaan pembangunan dan meningkatkan kemampuan daerah supaya tidak ada ketergantungan dengan Pemerintah pusat, baik bidang ekonomi dan infrastruktur yang berlangsung selama ini ternyata masih belum terwujud secara merata, dan terdapat kesenjangan antar daerah, seperti antara Jawa dengan luar Jawa, antara Kawasan Barat Indonesia dengan Kawasan Timur Indonesia, serta antara kota dan desa.

Dengan adanya ketimpangan dalam pembangunan berakibat langsung, dan munculnya semangat kedaerahan yang ingin berdiri sendiri, pada titik yang paling ekstrim, muncul dalam bentuk upaya-upaya separatis. Sedangkan untuk kesenjangan antara desa dan kota ini diakibatkan oleh investasi ekonomi, infrastruktur dan kelembagaan yang cenderung terkonsentrasi di daerah perkotaan.

Orientasi otonomi daerah disamping untuk percepatan pembangunan juga bertujuan yaitu:

1. Sebagai upaya perpendek rentang kendali yang dilakukan oleh Pemerintah sehingga proses pelayanan publik dapat berjalan dengan baik dan daerah dalam hal ini Pemerintah lebih dekat dengan masyarakat;
2. Otonomi daerah juga akan mendorong daerah terutama berkaitan upaya optimalisasi pemanfaatan sumber daya manusia di daerah yang akan dilibatkan dalam pelaksanaan pembangunan mulai pada perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan;

---

<sup>21</sup> Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Sudah mengalami perubahan melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2014 tentang Perubahan Atas undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 dan perubahan kedua melalui Undang-undang Nomor 9 tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

3. Otonomi daerah disamping masalah mempersingkat rentang kendali dan peningkatan peran aparatur sipil negara juga salah satu tujuannya untuk mengurangi tingkat pengangguran di daerah:
4. Otonomi daerah sebagai upaya bentuk kepercayaan Pemerintah pusat kepada daerah, berhubungan dengan pemanfaatan sumber daya dan menjaga kearifan lokal.

Tidak terwujudnya tujuan otonomi terkhusus pada sektor pemerataan pembangunan, sehingga banyak daerah dalam hal provinsi mengalami keterlambatan terhadap pertumbuhan bidang ekonomi, investasi dan pembangunan dibandingkan dengan provinsi-provinsi yang berada dikawasan barat yang ada di pulau jawa dan pulau sumatera.

Menurut Philipus M. Hadjon,<sup>22</sup> tujuan diberikannya otonomi dan hubungannya dengan kewenangan daerah adalah suatu Pemerintah yang memiliki kewenangan tersendiri di mana keberadaan kewenangan terpisah dengan otoritas yang diserahkan oleh Pemerintah pusat guna mengalokasikan sumber material yang bersifat substansi mengenai kewenangan dan fungsi daerah.

Otonomi sebagai konteks hubungan hierarki antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dalam pendelegasian kewenangan dan kekuasaan secara vertikal. Artinya setiap pembangunan masing-masing pemerintahan yang lebih rendah diberikan hak untuk dapat mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan tertentu secara penuh untuk percepatan pembangunan.

Dengan demikian setiap Pemerintah provinsi sebagai daerah otonomi mempunyai kewenangan yang luas dan diharapkan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan

---

<sup>22</sup> Khelda Ayunita dan Abdul Rais Asman, *Hukum Tata Negara, Op. Cit.* hlm. 158.

percepatan pembangunan baik sektor pertanian, sumber daya manusia dan pemanfaatan sumber daya alam untuk percepatan pembangunan, akan tetapi tujuan otonomi daerah sebagaimana diharapkan dalam penyelenggaraan Pemerintahan tidak terwujud dan terlaksana di beberapa provinsi yang ada di Indonesia.

Dari besarnya dukungan sumber daya alam dan sumber daya manusia serta dukungan geografis yang dimiliki oleh daerah provinsi tidak akan terjadi dan mengalami kemiskinan pada daerah termasuk juga keterlambatan dalam pembangunan, akan tetapi pada kenyataannya dalam penyelenggaraan Pemerintah daerah sebagaimana konsep otonomi daerah yang melibatkan partisipasi dan memperhatikan sumber daya lokal yang ada dan termasuk nilai-nilai kearifan lokal tidak berjalan sesuai tujuan otonomi daerah di dalam pelaksanaan otonomi.

Oleh karena diperlukan suatu perencanaan yang terpadu dan terintegrasi dengan program nasional supaya pembangunan di Pemerintah provinsi dan kabupaten/kota bisa terwujud. Perencanaan pembangunan dan partisipasi masyarakat untuk pelaksanaan pembangunan daerah menjadi tantangan bagi provinsi-provinsi yang keterbatasan terhadap sumber daya daerah dan sumber daya manusia.

Luas wilayah dan kondisi geografis Indonesia sebagai Negara Kesatuan terdiri dari beberapa kabupaten/kota tentu dalam pelaksanaan pembangunan baik dibidang ekonomi, sumber daya manusia, kebudayaan dan infrastruktur dalam pertumbuhan tidak akan sama, ini sangat ditentukan oleh dorongan sumber daya alam dan strategi kebijakan daerah yang mengacu pada regulasi secara umum oleh Pemerintah Pusat.<sup>23</sup>

Untuk keluar dari jurang kemiskinan dan percepatan pelaksanaan pembangunan yang merata dan berkeadilan dengan

---

<sup>23</sup> Aisyah Oktaviana Putri, Sirjuzilam Sirojuzilam, dan Abdul Kadir, 2018. Analisis Pelaksanaan Perencanaan Pembangunan Di Kelurahan Sei Putih Tengah Kecamatan Medan Petisah Kota Medan. *Jurnal Administrasi Publik Universitas Medan Area* 6 (1), hlm. 58-74.

melibatkan partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan, supaya program pembangunan bisa terarah dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, adapun alternatif atau cara lain yang cepat untuk mencari sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi bantuan dari Pemerintah pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat.

Otonomi mendorong Pemerintah daerah untuk membuka diri terhadap peran investasi swasta dan perusahaan milik daerah sebagai pemacu utama pertumbuhan dan pembangunan ekonomi daerah dan daerah juga diharapkan mampu menarik investor untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah lebih cepat dengan melahirkan regulasi.

Pertumbuhan dan percepatan pembangunan yang berbeda dan tidak merata dalam pembangunannya, maka Pemerintah daerah diharuskan memanfaatkan potensi-potensi yang ada sehingga pelaksanaan pembangunan bisa terlaksana dengan baik dan pembangunan di daerah akan berjalan dengan memperhatikan kearifan lokal yang ada.

Untuk percepatan pembangunan dan partisipatif masyarakat, maka Pemerintah daerah (provinsi) berdasarkan asas desentralisasi dan daerah dapat mengelola untuk mempercepat pembangunan diperlukan dalam bentuk regulasi melalui reorientasi kewenangan gubernur kedepan akan lebih baik, supaya Pemerintah daerah mampu berinovasi dan memanfaatkan sumber daya lokal secara optimal dan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk mengelolanya supaya percepatan pembangunan dapat terlaksana.

Pelaksanaan Otonomi pada daerah provinsi dengan dukungan indeks pembangunan manusia, produk domestik bruto, sumber daya alam dan posisi geografis sangat mendukung terhadap pertumbuhan ekonomi, percepatan dan pemerataan pembangunan yang lebih maju dan pembangunan lebih merata, akan tetapi kenyataannya di mana tingkat kemiskinan tertinggi dan pembangunan yang lainnya jauh tertinggal.



Untuk percepatan dalam peningkatan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan pada Pemerintah daerah diperlukan suatu regulasi khusus dari Pemerintah pusat dalam bentuk penguatan kelembagaan pada kewenangan gubernur sebagai kepala daerah dalam otonomi supaya Pemerintah provinsi bisa maju dan lebih leluasa berinovasi.

Pelaksanaan otonomi daerah menuju perubahan paradigma yang dianggap sebagai suatu gerakan kembali kepada karakter Pemerintahan yang hakiki. Perubahan ini juga bisa menjadi alasan utama mengapa prinsip otonomi penuh diletakkan di daerah apakah di tingkat provinsi atau pada kabupaten dan kota, dikarenakan faktor kedekatan kepada rakyat sebagai pihak yang harus dilayani dan diberdayakan. Dengan asumsi semakin dekat jarak antara pelayan dan yang dilayani, semakin efektif dan efisien pelayanan.

Perubahan ini juga bisa menjadi alasan utama mengapa diperlukan konsep melalui reorientasi dengan prinsip otonomi penuh diletakkan pada satu tingkatan yaitu pada Pemerintah provinsi saja, dengan tujuan:

1. Untuk memberi peran daerah dalam menjalankan Pemerintah lebih terarah dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat, Pemerintah akan dekat dan dapat memberikan pelayanan yang maksimal, dan rakyat ikut serta dalam pelaksanaan pembangunan.
2. Otonomi daerah untuk sektor ekonomi dapat memperluas kesempatan bagi masyarakat dan Pemerintah daerah untuk mengejar tingkat kesejahteraan dan memajukan dirinya. Ini akan secara signifikan mengurangi beban Pemerintah pusat dan pada saat yang sama menciptakan iklim yang kompetitif diantara daerah-daerah untuk secara kreatif menemukan cara baru dalam mengelola potensi ekonomi yang dimilikinya.
3. Otonomi daerah untuk sektor sosial memberi peluang yang sangat luas kepada Pemerintah daerah untuk mengembangkan kualitas masyarakat dan berbagi tanggung jawab dengan

Pemerintah pusat untuk dapat meningkatkan pelayanan di bidang pendidikan, kesehatan, dan pelayanan sosial lainnya, disamping otonomi daerah memberi peluang untuk daerah-daerah dalam menggali dan mengembangkan nilai-nilai dan karakter budaya setempat dan kearifan lokal dipertahankan sebagai bagian dari kebhinnekaan tunggal ika dalam budaya nasional.

Otonomi daerah berkaitan erat hubungan dengan kewenangan antara Pemerintah pusat dengan Pemerintah daerah, termasuk juga hubungan Pemerintah dengan rakyat, otonomi daerah juga mengatur hubungan antara Pemerintah pusat dengan Pemerintah daerah lainnya sebagai kesatuan sistem Pemerintahan nasional. Pembentukan otonomi daerah didasarkan pada nilai-nilai demokrasi dan pelaksanaan otonomi daerah tidak boleh menghilangkan ciri dari Pemerintah daerah.

Pengembangan daerah dalam berinovasi dalam bentuk kebebasan dan persamaan kesempatan yang diberikan kepada daerah, membuka peluang kepada Pemerintah provinsi dengan memaksimalkan dan menggerak semua potensi yang ada di daerah dan dapat melancarkan roda pembangunan daerah dan pembangunan nasional. Otonomi daerah mendorong dan memberi kesempatan daerah untuk melaksanakan apa yang baik bagi daerahnya, yang tentu juga baik secara nasional, yang pada akhirnya terwujud apa yang menjadi cita-cita otonomi daerah sebagaimana diatur dalam konstitusi Indonesia Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.



## BAB II

# PEMERINTAHAN

Pemerintahan,<sup>24</sup> dalam bahasa Inggris disebut “Government”, Prancis menyebutnya “Gouvernement” yang berasal dari bahasa latin “gubernaculum” sedangkan bahasa Arab pemerintahan disebut dengan “Hukumah” di Amerika dengan sebutan “Administration” atau “Regering” yang berarti menggunakan kekuasaan negara oleh yang berwenang untuk menentukan keputusan dan kebijakan.<sup>25</sup>

Sedangkan menurut Ndraha Taliziduhu dalam bukunya Teori Budaya Organisasi, menjelaskan pemerintahan *government* diartikan sebagai pemerintah *the governing body of persons in a state* atau *the political direction and control exercised over the action of the members, citizens or inhabitants of*

---

<sup>24</sup> Sebuah sistem dalam menjalankan sebuah wewenang dan kekuasaan untuk mengatur kehidupan sosial, ekonomi, dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya, dan pemerintahan sebuah proses, perbuatan, atau cara memerintah, atau sebagai pelaksanaan fungsi dan tugas pemerintah. Lihat dalam Aminudin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan. Op. Cit*, hlm, 26-27

<sup>25</sup> Inu Kencana Syafii, 2016. *Ilmu Pemerintahan*. Bumi Aksara, Cetakan keempat, Jakarta, hlm. 8-9

*communities, societies, and state*.<sup>26</sup> Dalam kamus besar bahasa Indonesia pemerintahan dapat diartikan sebagai sistem menjalankan wewenang dan kekuasaan, atau sistem menjalankan perintah yang memerintah.

Di Belanda pemerintah diartikan dua pengertian dalam arti luas dan sempit, dalam arti luas disebut *administratie*, sedang pemerintah dalam arti sempit disebut *bestuur* <sup>27</sup>. Sedangkan menurut Filosof J.J Rousseau,<sup>28</sup> dalam teori *the social contract* pemerintah adalah suatu badan atau organisasi yang didirikan antara rakyat sebagai subyek dan penguasa untuk ditugaskan melaksanakan hukum dan menjaga kemerdekaan sipil dan politik.

Prof Ramlan Surbakti,<sup>29</sup> pemerintah (*government*) secara *etimologis* berasal dari kata Yunani yang artinya nakhoda kapal yang menatap kedepan, menentukan kebijakan yang diselenggarakan untuk mencapai tujuan negara dan memperkirakan arah perkembangan masyarakat masa yang akan datang. dan membuat program untuk menyongsong perkembangan masyarakat ke tujuan yang ditetapkan, artinya kegiatan pemerintah lebih menyangkut perbuatan dan melaksanakan keputusan politik untuk mencapai tujuan negara.

## **A. Pengertian Pemerintah Daerah**

Menurut Suhady,<sup>30</sup> pemerintah (*government*) dari pengertiannya adalah *the authoritative direction and*

---

<sup>26</sup> Ndraha Taliziduhu, 2005. *Teori Budaya Organisasi*. Rineka Cipta, Cetakan pertama, Jakarta, hlm. 141

<sup>27</sup> Saldi Isra, 2019. *Sistem Pemerintahan Indonesia: (Penguatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial)*. PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers, Depok, hlm. 13

<sup>28</sup> I Nyoman Sumaryadi. 2010. *Efektifitas Implementasi Otonomi Daerah*, Citra Utama, Jakarta, hlm. 20-21

<sup>29</sup> Ramlan Surbakti, 1992. *Memahami Ilmu Politik*. PT. Grasindo Persada, Jakarta, hlm. 167-177

<sup>30</sup> W. Riawan Tjandra, 2009. *Peradilan Tata Usaha Negara: (Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang Bersih dan Berwibawa)*. Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hlm. 197-198

*administration of the affairs of men/women in a nation state, city,* dan pemerintahan dapat diartikan *the governing body of a nation, state, city*. Dilihat sifatnya pemerintahan dalam arti luas, meliputi seluruh kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Dalam arti sempit pemerintahan hanya meliputi bidang eksekutif saja.

Pasal 1 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, menjelaskan pemerintah adalah:<sup>31</sup>

- “(1) Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- (2) Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- (3) Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.

Pemerintah pusat,<sup>32</sup> mendelegasikan otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara

---

<sup>31</sup> M. Rendi Aridhayandi. 2018. Peran Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Dibidang Pembinaan Dan Pengawasan Indikasi Geografis. *JuIrnal Hukum Dan Pembangunan* Volume.48 (4), hlm. 883-902

<sup>32</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara, Of. Cit.* hlm. 302-303.

kesatuan, kedaulatan ada pada pemerintahan nasional dan daerah tidak ada kedaulatan. Yang dimaksud seluas-luasnya otonomi ada di daerah, akan tetapi tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan tetap di tangan pemerintah pusat.<sup>33</sup>

Ketentuan umum Pasal 1 UU No.23 Tahun 2014 (jo) UU No. 9 Tahun 2015, Menjelaskan pemerintahan daerah adalah perangkat atau unsur penyelenggara pemerintahan di daerah baik pada tingkat provinsi maupun pada tingkat kabupaten/kota, untuk menjalankan tugas pemerintahan diberikan kewenangan berdasarkan asas desentralisasi.<sup>34</sup>

Pembentukan pemerintahan daerah sebagai amanat langsung dari UUDNKRI 1945 berdasarkan Pasal 18 yang menjadi landasan hukum sebagai produk undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah.<sup>35</sup> Adapun peraturan perundang-undangan mengatur pemerintahan daerah yang menjalankan Pasal 18 tersebut sampai dengan sekarang, antara lain:

“Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan terakhir Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Dan Undang-Undang 23 Tahun 2014 dengan perubahan terbatas dengan Undang-undang Nomor 9 Tahun 2015”

Lahirnya peraturan perundang-undangan pemerintahan daerah dengan tujuan untuk meningkatkan pelayanan publik

---

<sup>33</sup> Panji Adam dan Neni Sri Imaniyati, 2019. *Pengantar Hukum Indonesia: (Sejarah dan Pokok-Pokok Hukum Indonesia)*. Sinar Grafika. Cetakan kedua. Jakarta. hlm. 176-177.

<sup>34</sup> Ani Sri Rahayu, 2018. *Pengantar Pemerintahan Daerah, Op. Cit*, hlm. 2-3

<sup>35</sup> H. Siswanto Sunarno, 2019. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Penemit Sinar Grafika Cetakan kesembilan, Jakarta, hlm. 54

untuk terwujudnya kesejahteraan masyarakat, termasuk juga sarana pendidikan politik pada tingkat lokal.

## **B. Pengertian Daerah Otonom**

Daerah otonom dan otonomi daerah secara sederhana kalau dipelajari memiliki pengertian yang sama terhadap kedua kalimat tersebut antara daerah otonom dan otonomi daerah, secara etimologi ada perbedaan yang jelas antara daerah otonom dan otonomi daerah, baik di lihat dari subjek dan objeknya termasuk dan aspek fungsinya, daerah otonom membahas masalah kelembagaan dan wilayah, sedangkan otonomi daerah membahas masalah kewenangan dari kelembagaannya.<sup>36</sup>

Menurut Bagir Manan yang dikutip Philipus M. Hadjon otonomi daerah sebagai kemandirian satuan pemerintahan yang lebih rendah untuk mengurus dan mengatur urusan pemerintahan.<sup>37</sup> Sedang daerah otonom merupakan kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan prakarsa sendiri dalam sebuah ikatan NKRI.<sup>38</sup>

Ketentuan umum Pasal 1 Ayat (12) UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan:

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

---

<sup>36</sup> Eka NAM Sihombing, *Hukum Pemerintahan Daerah. Op. Cit*, hlm. 7

<sup>37</sup> Titik Triwulan Tutik, 2011. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Kencana, Jakarta, hlm. 255

<sup>38</sup> Maswardi Rauf, 1988. *Demokrasi dan Demokratisasi: (Penjajakan Teoretis untuk Indonesia dalam Menimbang Masa Depan Orde Baru)*. Mizan, Bandung, hlm. 32

Dari pengertian antara daerah otonom dan otonomi daerah ada perbedaan yang jelas, istilah daerah otonom untuk menyebut suatu daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya, sedangkan otonomi daerah lebih yang berhubungan dengan kewenangan dari daerah. Daerah otonom lebih menekankan pada penyebutan daerah, misal daerah otonomi Provinsi Sumatera Selatan, Provinsi unruYogyakarta, Provinsi Papua, dan Provinsi Bengkulu. Daerah otonom merupakan sebutan pada kesatuan masyarakat hukum (provinsi, dan kabupaten/kota) memiliki batas kewilayahan dan berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, daerah otonom bagian kesatuan dari organisasi negara yaitu Republik Indonesia.

### **C. Pengertian Otonomi Daerah**

Secara *etimologi* pengertian otonomi berasal dari kata “*otonom*” dan “daerah”. Otonom dalam bahasa Yunani berasal dari kata “*autos*” berarti sendiri, sedangkan kata “*namos*” yang berarti aturan perundang-undangan. Otonomi daerah adalah kewenangan dimiliki daerah untuk mengatur sendiri atau kewenangan untuk membuat aturan-aturan guna mengurus rumah tangga sendiri.<sup>39</sup> Menurut C.W.Vander Pot otonomi daerah merupakan esensi asas desentralisasi sebagai *eigen huishouding* untuk menjalankan rumah tangga sendiri.<sup>40</sup>

Menurut *Encyclopedia of Social Scienc*, otonomi dalam pengertian orisinal adalah *The legal self of sufficiency of cicial body and in actual independence*. Dalam kaitannya dengan politik dan pemerintahan, Otonomi daerah bersifat *self government* atau *the coundition ofliving underone's ouîn Iaws*. Jadi otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *legal self*

---

<sup>39</sup> Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah. Loc. Cit*, hlm. 2-3

<sup>40</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah. Op. Cit*, hlm. 83



*sufficient* yang bersifat *selfgovernment* yang diatur dan diurus oleh *own law*, oleh karena itu otonomi daerah lebih menitikberatkan pada aspirasi dari pada kondisi.<sup>41</sup>

Pasal 1 Ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014. Otonomi daerah, “Hak, wewenang, dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan setempat dalam sistem Negara Kesatuan provinsi Indonesia.” Otonomi daerah mengatur hubungan kewenangan pemerintah pusat dan daerah berkaitan pembagian urusan penyelenggaraan sebuah pemerintahan, atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah, penentuan kewenangan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas.

Adapun konsep otonomi dalam otonomi daerah dapat dilihat dengan ciri-ciri, sebagai berikut:<sup>42</sup>

1. Otonomi terbatas.

Dalam otonomi terbatas, *Pertama* urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu, *Kedua* dalam sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandiriannya, *Ketiga* sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah menimbulkan hal-hal keterbatasan yang akibatnya membatasi ruang gerak otonomi daerah.

2. Otonomi luas.

Dalam otonomi luas dengan prinsip semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai kewenangan pemerintah pusat (Pasal 10 ayat (1) UU No.23 Tahun 2014). Pada negara-negara moderen banyak menganut otonomi luas dikaitkan dengan dengan paham negara kesejahteraan.

---

<sup>41</sup> Achmad Sodik Sudrajat dan Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara. Op. Cit.*, hlm. 109

<sup>42</sup> Bagir Manan, 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Penerbit Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta, hlm. 37

Pemerintah provinsi terdiri dari daerah kabupaten dan kota memiliki pemerintah daerah diatur dengan undang-undang, masing-masing daerah akan dipimpin oleh kepala daerah dipilih langsung secara demokratis (kecuali gubernur Yogyakarta dan Walikota/Bupati Provinsi DKI Jakarta). Gubernur, bupati dan walikota masing-masing memiliki kekuasaan sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota.

Kepala daerah dalam menjalankan tugas dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah, yaitu wakil gubernur, wakil bupati dan wakil walikota. Kepala daerah juga mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD.<sup>43</sup>

Gubernur dengan jabatan gandanya,<sup>44</sup> sebagai kepala daerah dan wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi bersangkutan dapat menjembatani dan memperpendek rentang kendali dalam pelaksanaan tugas dan fungsi pemerintah termasuk dalam pembinaan, pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan pada pemerintah kabupaten dan kota.<sup>45</sup> Dalam kedudukannya gubernur sebagai wakil pemerintah pusat harus bertanggung jawab kepada presiden.

Otonomi dan pemerintah daerah merupakan dua sisi yang saling berkaitan dan berhubungan, dimana pemerintahan daerah merupakan kelembagaan sedangkan otonomi adalah kewenangan. Otonomi daerah berkaitan pembagian kewenangan yang bersifat vertikal dimiliki daerah dalam melaksanakan tugas otonomi.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> H. Alwi Wahyudi, 2013. *Hukum Tata Negara Indonesia: (Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi)*. Pustaka Pelajar, Cetakan kedua, Yogyakarta, hlm. 328-329

<sup>44</sup> Abd. Rais Asmar, 2015. Kedudukan Gubernur Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, *Jurnal Jurisprudentie UIN Alauiddin Makasar*, Vol. 2 No.2 Edisi Desember, hlm, 1-10

<sup>45</sup> *Ibid*, hlm. 340

<sup>46</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit*, hlm. 84

Dalam melaksanakan urusan yang menjadikan kewenangan daerah selaku penyelenggaraan pemerintahan bersama DPRD diberikan kewenangan melalui otonomi yang luas kepada daerah dilaksanakan dalam prinsip negara kesatuan.<sup>47</sup> Otonomi yang luas yang diberikan kepada daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan daerah akan tetap ada ditangan pemerintah pusat.

Otonomi daerah bermakna setiap provinsi dan kabupaten/kota memiliki pemerintahan sendiri untuk dapat mengatur dan mengurus secara mandiri urusan pemerintahannya.<sup>48</sup> Otonomi bertujuan melepaskan ketergantungan keuangan dalam pembiayaan APBD terhadap bantuan pemerintah pusat, untuk dapat kemandirian bidang ekonomi dan keuangan pemerintahan daerah harus mampu memanfaatkan potensi daerah dan menyiapkan aturan regulasi percepatan investasi di daerah.

## **D. Pemerintah Daerah Menurut Undang-Undang**

Perjalanan otonomi daerah di Indonesia,<sup>49</sup> mengalami pasang surut mulai dari pemerintahan kolonial Belanda sejak tahun 1903 dengan *Staatsblaad Nomor.329* yang memberi peluang dibentuknya pemerintahan yang mempunyai keuangan sendiri, dan dilanjutkan dengan *Staatsblaad Nomor. 137/1905* dan *Staatsblaad Nomor 181/1905*. Pasca kemerdekaan sampai era sekarang peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah banyak mengalami perubahan.

---

<sup>47</sup> Lihat penjelasan umum pada bagian 1 alinea 3 dan 4 dalam Penjelasan Umum Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dengan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor. 5587

<sup>48</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit.*, hlm.78-79

<sup>49</sup> Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah, Op. Cit.* hlm. 28

Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 dan UU No.1 Tahun 2022 adanya sikap tegas oleh pemerintah pusat memberikan otonomi yang cukup luas kepada daerah sesuai dengan semangat reformasi. Sering pergantian peraturan mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat menimbulkan pergeseran mendasar makna dan pengertian dari pemerintah daerah sesuai tuntutan dan kondisi politik saat berlakunya peraturan pemerintahan daerah.

Dengan cara pandangan berbeda dilatarbelakangi sebuah kepentingan masing-masing mengartikan pemerintah daerah, akhirnya muncul konflik kepentingan antar daerah mengartikan kewenangan dan kewajiban. Untuk menghindari muncul multi tafsir dan pandangan yang berbeda diperlukan adanya penyeragaman untuk memaknai pemerintahan daerah melalui aspek perundang-undangan, yaitu.<sup>50</sup>

### **Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1948**

Penerapan daerah otonom sebagai tindak lanjut dari konsep otonomi daerah yang lahir kembali secara resmi melalui gagasan dan penetapan oleh PPKI pada tanggal 19 Agustus 1945, mengenai pembagian wilayah dan pembentukan susunan sebuah pemerintahan yang dikenal dengan pemerintah tingkat daerah yang dikategorikan sebagai daerah otonom. Pemerintah tingkat daerah terdiri dari provinsi, kewedanan dan kecamatan tetap sebagai unsur dekonsentrasi dan tugas pembantuan.<sup>51</sup>

Untuk pemerintah kecamatan semata-mata sebagai pemerintah yang menjalankan unsur dekonsentrasi dan tugas pembantuan dan dijadikan sebagai wilayah pemerintahan

---

<sup>50</sup> B. N. Marbun, 2005. *Otonomi Daerah 1945-2005 Proses dan Realita Perkembangan Otda: (Sejak Zaman Kolonial Sampai Saat Ini)*. Pustaka Sinar Harapan, Cetakan pertama, Jakarta, hlm. 101

<sup>51</sup> William Sanjaya, 2015. Konstitusionalitas Pengaturan Dekonsentrasi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum*, Volume. 2 No.3, hlm. 581-597

administrasi. Dorongan politik dan perkembangan ketatanegaraan semakin hari semakin kuat pada penguatan sentralisasi dan desentralisasi, sehingga semakin terpinggirkan konsep penyelenggaraan yang terpadu politik keseimbangan desentralisasi dan dekonsentralisasi sebagai sarana untuk mengantisipasi akan adanya beberapa daerah yang akan melepaskan diri dari pemerintah pusat, hal ini akan membahayakan pemerintah dan eksistensi NKRI.

Kondisi dan konstelasi politik yang menguat yang tidak dapat dihindari timbulnya dualisme asas pemerintahan, dan tidak akan terpenuhinya pada kaidah dan nilai-nilai pasal 18 UUDNKRI 1945 yang menghendaki dan mengedepankan politik desentralisasi.<sup>52</sup> Seiring perkembangan sistem ketatanegaraan yang makin lama makin kondusif, maka Pemerintahan Republik Indonesia di Era Ir. Soekarno menerbitkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Penetapan Aturan-Aturan Pokok Mengenai Pemerintahan Sendiri Di Daerah-Daerah Yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri. Lahirnya UU No. 22 Tahun 1948 untuk mengatur dan perlunya penentuan batasan-batasan kewenangan daerah sebagai daerah otonomi.<sup>53</sup>

UU No. 22 Tahun 1948 untuk mempertegas kembali fungsi dan kedudukan Dewan Pemerintah Daerah (DPD) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai pelaksanaan pemerintahan daerah, sekaligus sebagai evaluasi dari pemberlakuan undang-undang sebelumnya yang memberi ketidakjelasan batas kewenangan pemerintah daerah dan tidak keberpihakan pada aspek implementasi kedaulatan rakyat.

---

<sup>52</sup> A. H. Nasution, 1977. *Sekitar Perang Kemerdekaan Indonesia*, Aksara. Bandung, hlm. 246.

<sup>53</sup> Lihat pada halaman 56 kolom 1, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1948 Tentang Pemerintahan Daerah*". Diundangkan dalam Berita Republik Indonesia Tahun 1948 Nomor 7 yang ditetapkan di Yogyakarta pada Tanggal 10 Juli 1948

Sementara masa pemberlakuan Konstitusi Republik Indonesia Serikat (Konstitusi RIS) tahun 1949 sebagai hukum dasar negara melahirkan susunan negara federal.<sup>54</sup>

Berlakunya Konstitusi RIS akan membawa konsekuensi atas pembagian wilayah (daerah) dalam struktur pemerintahan negara federal, pemerintah negara bagian serta pemerintah daerah dibawahnya. Berdasar amanat dalam Konstitusi RIS pembagian kekuasaan dalam pemerintahan negara federal ditentukan terlebih dahulu kekuasaan pada negara (daerah) bagian, kemudian kekuasaan yang dilimpahkan kepada pemerintah federal. Sedangkan kedudukan daerah-daerah swapraja masuk dalam tugas dan kekuasaan daerah-daerah bagian.

Realisasi dan amanah Konstitusi RIS untuk mengatur hubungan pemerintah negara bagian dengan pemerintah daerah, maka dikeluarkannya peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Negara Indonesia (UU-NIT) Nomor 44 Tahun 1950 tentang Pemerintah Daerah Negara Indonesia Timur yang ditetapkan pada tanggal 15 Mei 1950. Terbit undang-undang ini bertujuan untuk mengambil langkah-langkah kembali membentuk negara kesatuan dan sengaja ditetapkan untuk menyongsong kembali ke konsep negara kesatuan serta menyesuaikan dengan susunan pemerintahan daerah dalam lingkup wilayah Indonesia Timur dengan susunan negara kesatuan.

UU No. 44 tahun 1950 pada dasar kaidah yang terkandung dalam aturan secara keseluruhan sama dengan UU No. 22 Tahun 1948, terkecuali:

1. Susunan dan penamaan daerah dalam UU No. 44 Tahun 1950 memungkinkan dengan susunan terdiri atas dua atau tiga

---

<sup>54</sup> Lihat Konstitusi RIS, khususnya Pasal 1 (I) Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi

- tingkatan dengan nama: negara bagian, daerah bagian dan daerah anak bagian;
2. Sebutan resmi Dewan Pertimbangan Daerah adalah Dewan Pemerintah dan keanggotaannya diambil bukan dari keanggotaan DPRD;
  3. Menyangkut keanggotaan DPRD tidak semata-mata harus berdasarkan jumlah penduduk, juga luas wilayah otonomi menjadi pertimbangan, termasuk juga masalah keuangan, suasana politik dan masa jabatan.

Berlakunya UUD Tahun 1945, Konstitusi RIS dan UUD Sementara yang terjadi pada tahun 1949 sampai dengan tahun 1959, sangat menarik dalam pembagian dan kewenangan pemerintahan daerah, karena di satu sisi wilayah Republik Indonesia sebagai bagian dari negara RIS berlaku UU No.22 Tahun 1948 dan di sisi lain tepatnya kawasan Negara Indonesia Timur berlaku UU NIT No.44 Tahun 1950 dengan bentuk susunan kewilayahanya berbeda.

Sedangkan UUD Sementara Republik Indonesia tahun 1950 sebagai hukum dasar melalui UU No.7 Tahun 1950 yang ditanda tangan oleh Presiden RIS pada tanggal 15 Agustus 1950 di Jakarta dan mulai berlaku dengan konsekuensi membawa makna baru bahwa sistem pemerintahan dari susunan negara federal kembali lagi ke negara kesatuan,<sup>55</sup> perubahan ini diikuti

---

<sup>55</sup> Lihat Naskah Persetujuan Pemerintah RIS dan Pemerintah RI yang ditetapkan pada hari Jum'at, 19 Mei 1950, oleh Perdana Menteri RIS Mohammad Hatta dan Perdana Menteri RI A. Halim. Pergantian konstitusi pada saat itu diawali oleh persetujuan antara perwakilan pemerintah RIS dan pemerintah RI dalam sidang (pertemuan) pada hari Jum'at, 9 Mei 1950, yang melahirkan beberapa kesepakatan penting, antara lain: (1) Menyetujui melaksanakan Negara Kesatuan sebagai jelmaan daripada RI berdasarkan Proklamasi 17 Agustus 1945. (2) Menyetujui pergantian Konstitusi RIS 1949 menjadi UUDS 1950 sebagai hukum dasar negara. (3) Untuk meratifikasi persetujuan ini, maka masing-masing, pemerintah RIS mengajukan kepada DPR dan senat, sedangkan pemerintah RI mengajukan kepada BP KNIP. Lihat makna yang termaktub dalam UUDS RI 1950, Khususnya Klausul Menimbang dan Mengingat. Konstitusi ini, dijadikan dasar perubahan landasan hukum

dengan konsekuensi dalam hukum yang mengatur pelaksanaan pemerintahan di daerah.

Landasan hukum pelaksanaan pemerintah daerah tertuang pada pasal 131 UUD Sementara yang memuat prinsip-prinsip:

1. Pembagian wilayah daerah Indonesia didasarkan pada besar dan kecil untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (otonom);
2. Bentuk dan susunan dari pemerintahan ditetapkan melalui undang-undang;
3. Daerah-daerah diberikan otonomi luas untuk mengurus rumah tangganya sendiri;
4. Dengan undang-undang dapat diserahkan penyelenggaraan tugas-tugas kepada daerah-daerah yang tidak masuk dalam urusan rumah tangganya.

Sedangkan Pasal 132 dan Pasal 133 UUD Sementara memuat prinsip kedudukan daerah-daerah swapraja dengan tetap berpedoman dengan UU No.22 Tahun 1948 sebelum pemerintah menerbitkan undang-undang pemerintah daerah yang baru untuk menyesuaikan dengan UUD Sementara. Lahirnya UU No. 1 Tahun 1957,<sup>56</sup> sebagai landasan hukum pelaksanaan pemerintah di daerah dan mendesak untuk segera diberlakukannya, dikarenakan terhadap UU No. 22 Tahun 1948 berlakunya sangat terbatas hanya pada beberapa daerah (wilayah RI pada saat Indonesia berbentuk RIS) dan UU BIT No. 44 Tahun 1950 juga masih berlaku di wilayah Indonesia lainnya.

---

<sup>56</sup> UU ini dinamakan "*Undang-Undang Republik Indonesia Nomor I Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah*". Diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1957 Nomor 6, yang ditetapkan di Jakarta pada Tanggal 17 Januari 1957 oleh Presiden RI Soekarno dengan Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, dan diundangkan oleh Menteri Kehakiman "Soenario" pada Tanggal 18 Januari 1957



## **Berdasarkan UU No. 1 Tahun 1957**

Berlakunya UU No. 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah lebih banyak pendekatan pada aspek desentralisasi pada pelaksanaan pemerintahan di daerah. yang sebenarnya pernah mengalami perubahan (ditambah) dengan UU No. 6 Tahun 1958 tentang Penetapan UU Darurat No. 6 Tahun 1957 (LN Tahun 1957 No.9) tentang Perubahan UU Pokok-Pokok

Pemerintahan Daerah Tahun 1956 sebagai undang-undang.

Perubahan ini tidak mencabut pemberlakuan UU No. 1 Tahun 1957 dan perubahan hanya mengatur masalah domisili calon-calon anggota legislatif bagi DPRD Swatantra. Dengan pemberlakuan kembali UUDNKRI 1945 (periode kedua) sebagai dasar hukum negara melalui dekrit 5 Juli tahun 1959 yang tertuang dalam Keputusan Presiden (Kepres No.150 Tahun 1959) yang berisikan tiga ketentuan pokok, yaitu: Pembubaran Konstituante, Penetapan UUDNKRI 1945, dan pembentukan MPRS serta Pembentukan DPAS.

UUDNKRI 1945 yang diberlakukan kembali sebagai dasar hukum tertulis pada negara Indonesia menuntut dilakukannya penyesuaian kembali pada amanat yang termaktub pada pasal 18 sebagai semangat dan jiwa pelaksanaan pemerintahan daerah. Pelaksanaan amanat pasal 18 UUDNKRI 1945, maka pemerintah menerbitkan Peraturan Presiden Republik Indonesia (Per-Pres) Nomor 6 Tahun 1959,<sup>57</sup> sebagai usaha pemerintah dalam melanjutkan politik desentralisasi dan dekonsentrasi dan berusaha menghilangkan dualisme kepemimpinan pemerintah di daerah.

---

<sup>57</sup> Penpres ini dinamakan "Penetapan Presiden Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 1959 Tentang Pemerintah Daerah (Disempurnakan)". LN RI Tahun 1959 Nomor 94, ditetapkan di Bogor pada Tanggal 7 Nopember 1959 oleh Presiden RI Soekarno dengan Persetujuan (tidak jelas), dan diundangkan di Jakarta oleh Menteri Muda Kehakiman "Soekarjo" pada Tanggal 16 Nopember 1959. Ada juga beberapa bukti menunjuk pada ditetapkan di Tanjung Pinang tanggal 7 Nopember 1959

Desentralisasi berkaitan juga dengan program politik pemerintah dalam melaksanakan demokrasi terpimpin dalam rangka kembali ke UUD Tahun 1945, lahirnya Perpres No.6 Tahun 1959 sebagai aturan penyempurnaan terhadap UU No.1 Tahun 1957 diantaranya:

1. Menghilangkan dualisme pemerintahan di daerah antara fungsi otonomi dan fungsi kepomongprajaan
2. Penyempurnaan bentuk, susunan, kekuasaan, tugas dan kewajiban pemerintah daerah
3. Menghilangkan bahaya persatuan dan kesatuan serta keselamatan negara
4. Menghilangkan aspek yang bisa merintangai pembangunan, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah
5. Memperbesar pengendalian pemerintah pusat terhadap daerah.

Hilangnya dualisme pemerintahan di daerah dengan jalan menetapkan kembali kepala daerah dalam hal ini gubernur sebagai alat pemerintah pusat dan gubernur sebagai alat daerah. Gubernur sebagai alat daerah atau kepala daerah dapat berdiri sendiri dan menjadi pimpinan sehari-hari dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah, tidak bertanggung jawab kepada DPRD dan tidak dapat dijatuhkan oleh DPRD.<sup>58</sup>

Pasal 5 UU No. 1 Tahun 1957, menjelaskan pemerintah daerah terdiri dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan Dewan Pemerintah Daerah. Dalam susunan wilayah pemerintahan

---

<sup>58</sup> Kenyataan menunjukkan, bahwa penpres ini berseberangan dengan kehendak penyempurnaan, yang dapat ditihat bagian II pasal 4 di dalam: (1) Pengawasan pusat atas jalannya pemerintahan daerah semakin kuat dan ketat yang membuat biasanya pelaksanaan otonomi. (2) Kepala daerah sebagai alat pusat mempunyai kekuasaan untuk mempertanggungkan keputusan DPRD, apabila dipandang bertentangan GBHN, kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatnya. (3) Kepala daerah diangkat oleh Presiden untuk Dati I dan Mendagri atas persetujuan Presiden untuk Dati II. Presiden atau Mendagri dengan persetujuan Presiden dapat mengangkat kepala daerah di luar calon yang diajukan oleh DPRD. Jadi, kewenangan daerah (DPRD) untuk rnenentukan pimpinan daerahnya tidak ada lagi.

menurut UU No. 1 Tahun 1957 dibagi dalam daerah besar dan daerah kecil yang berhak untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Wilayah pemerintahan ada 3 (tiga) tingkat derajat yaitu:

1. Daerah tingkat ke I (satu), termasuk Kotapraja Jakarta Raya;
2. Daerah tingkat ke II (dua), termasuk Kotapraja, dan;
3. Daerah Tingkat III (tiga)

Dalam UU No.1 Tahun 1957 kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sangat kuat dan dapat memberhentikan kepala daerah, apabila kepala daerah sebagai ketua Dewan Pemerintahan Daerah tidak dapat melaksanakan tugas dan melanggar peraturan perundang-undangan. Kepala daerah dipilih dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui pemilihan langsung yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Pasal 8 UU No. 1 Tahun 1957 kuatnya kedudukan terhadap Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dapat memiliki rangkap jabatan yaitu:

1. Menjadi Presiden dan Wakil Presiden;
2. Perdana Menteri dan Menteri;
3. Ketua dan Anggota Dewan Pengawasan Keuangan;
4. Anggota Dewan Pemerintah Daerah dan Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang tingkatnya lebih atas atau lebih rendah
5. Kepala Dinas Daerah, Sekretaris Daerah dan pegawai yang bertanggung jawab tentang keuangan kepada daerah.

Dekade tahun 1960 tuntutan revisi landasan hukum pemerintahan daerah semakin menguat. Perubahan ini pada akhirnya pemerintah menerbitkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1965 yang mencabut beberapa peraturan pemerintah daerah. yaitu:<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup>Lihat pada konsideran bagian pertama UU RI No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Diundangkan dalam LN RI Tabun 1965 Nomor 83 dan TLN RJ Nomar 2778, yang ditetapkan di Jakarta pada Tanggal 1 September 1965 oleh Presiden RI Soekarno dengan

1. Undang-undang No, 1 Tahun 1957;
2. Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 (disempurnakan);
3. Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1960;
4. Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960 (disempurnakan) juncto Penetapan Presiden No. 7 Tahun 1965.

Pencabutan peraturan yang mengatur pemerintahan daerah, tidak bisa dipisahkan dengan kembali ke UUDNKRI 1945, serta terjadinya transisi sistem pemerintahan dari sistem parlemen dan kembali ke sistem presidensial, dimana presiden sebagai kepala negara dan juga sebagai kepala pemerintahan. Berlakunya UUDNKRI 1945 mempengaruhi juga kedudukan dari pemerintahan daerah, baik bidang kelembagaan, susunan wilayah, dan kewenangan, termasuk pemilihan kepala daerah.

Lahirnya UU No.18 Tahun 1965 sebagai pengganti UU No. 1 Tahun 1957 semakin memperkuat kedudukan kepala daerah dengan tujuan untuk menjamin keberlangsungan negara kesatuan, di mana DPRD bertanggung jawab kepada kepala daerah, diberlakukannya undang-undang ini terjadi perubahan yang sangat dramatis dalam perjalanan pemerintah daerah dalam kerangka NKRI.

### **Berdasarkan UU No. 18 Tahun 1965**

Berlakunya UU No. 18 Tahun 1965 merupakan manifestasi dari pasal 18 UUDNKRI 1945 yang melahirkan nuansa baru dalam pelaksanaan pemerintahan daerah, Adapun beberapa hal utama yang diatur:

1. Pembagian wilayah hukum pemerintahan yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dan tersusun dalam tingkatan sebagai berikut:
  - a. Provinsi atau Kotapraja sebagai daerah tingkat I
  - b. Kabupaten atau Kotamadya sebagai daerah tingkat II

---

Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong, dan diundangkan di Jakarta oleh Sekretaris Negara "Moh. Ichsan" pada Tanggal I September 1965

- c. Kecamatan atau Kotapraja sebagai daerah tingkat III
2. Bentuk dan susunan pemerintahan daerah menjelaskan pemerintah daerah terdiri dari Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Daerah, untuk menjalankan tugas kepala daerah dibantu oleh wakil kepala daerah dan Badan Pemerintah Harian. Pasal 8 UU 18 Tahun 1965 menjelaskan Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam menjalankan tugasnya harus mempertanggung-jawabkan kepada Kepala Daerah
  3. Kedudukan kepala daerah sebagai pelaksana pemerintah daerah diangkat oleh Presdien untuk gubernur, Bupati diangkat oleh Menteri Dalam Negeri, dan Camat diangkat oleh Gubernur. Kepala Daerah tidak dapat diberhentikan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.  
Kedudukan kepala daerah memiliki fungsi ganda yaitu sebagai alat pemerintah pusat dan sebagai alat pemerintah daerah. Sebagai alat pemerintah pusat kepala daerah memegang pimpinan kebijakan politik di daerah, melakukan koordinasi, pengawasan, dan menjalankan tugas yang diserahkan oleh pemerintah pusat. Sedang sebagai alat pemerintah daerah kepala daerah memimpin kekuasaan eksekutif daerah dibidang urusan rumah tangga daerah dan bidang pembantuan.
  4. Hubungan Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah bersama-sama membuat peraturan daerah, terkhusus Perda APBD

Dengan berlakunya UU No. 18 Tahun 1965 terjadinya unifikasi hukum terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah, sehingga dapat mengakhiri perbedaan dibidang hukum yang menjadi landasan bagi pembentukan dan penyusunan peraturan pemerintahan daerah dan berakhir sebuah demokrasi liberal untuk mewujudkan pemerintahan daerah yang sesuai dengan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara No. II/MPRS/1960 yaitu pemerintahan daerah stabil dan berkewibawaan yang

mencerminkan kehendak rakyat, revolusioner dan gotong royong serta menjamin keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>60</sup>

Perubahan yang sangat mendasar dalam Pemerintahan Daerah berlakunya UU No.18 Tahun 1965 mengatur lebih jelas bahwa Gubernur harus bertanggung jawab kepada presiden, Kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah tidak dibenarkan rangkap jabatan sebagaimana diatur di dalam UU No.1 Tahun 1957. Disamping perubahan tersebut kedudukan yang sangat kuat yang dimiliki oleh kepala daerah adalah sebagai pemegang kekuasaan kebijakan politik untuk mengatur pelaksanaan demokrasi di daerah.

### **Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1974**

Berlakunya UU No.5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan di Daerah meluruskan kembali misi dan hakikat sebuah otonomi daerah, dimana periode sebelum berlaku UU No.5 Tahun 1974 banyak sekali dinamika pengaturan otonomi daerah disebabkan Negara Indonesia mengalami beberapa kali penggantian undang-undang dasar dan perubahan bentuk negara.<sup>61</sup> Otonomi daerah justru semakin jauh dari capaian dan tujuannya terhadap dampak secara signifikan terhadap kemandirian daerah. sementara persoalan masih menyangkut masalah kewenangan.<sup>62</sup>

Pergantian dan revisi undang-undang pemerintah daerah dan persoalan anggaran dimana lebih dari enam puluh persen persinya telah diberikan kewenangan pengelolaannya dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Tujuan akhir yang hendak dicapai oleh kebijakan desentralisasi adalah terwujudnya kemaslahatan bagi masyarakat di daerah melalui praktik

---

<sup>60</sup> Liat Penjelasan Umum bagian kesatu pada paragraf ketiga Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah

<sup>61</sup> HAW Wijaya, 2007. *Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, PT Rajagrafindo Persada ,Jakarta, hlm. 15-16

<sup>62</sup> *Ibid*, hlm. 22

demokrasi di tingkat lokal, terciptanya efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintah daerah serta peningkatan pelayanan publik.<sup>63</sup>

Dalam sistem pemerintahan yang menjalankan asas desentralisasi melalui otonomi daerah yang berlaku di Indonesia telah melalui berbagai perubahan terhadap regulasi otonomi. Pada masa orde baru satu-satunya peraturan yang berkaitan dengan otonomi daerah yang memiliki kurun waktu yang paling lama dalam implementasinya melalui UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah yang terus bertahan sampai masuknya di era-reformasi. Dengan berakhir UU No. 5 Tahun 1974 kemudian melahirkan regulasi yang mengatur hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan lahir dan berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah daerah.

Selama berlakunya UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah hampir tidak ada perubahan. Sebaliknya bila dibandingkan dengan undang-undang sebelumnya hanya mampu bertahan beberapa tahun, misal undang-undang No. 1 tahun 1957, Penetapan Presiden No. 6 tahun 1959 (disempurnakan); Penetapan Presiden No. 2 tahun 1960, Penetapan Presiden No. 5 tahun 1960 (disempurnakan) juncto Penetapan Presiden No. 7 tahun 1965.

Dalam ketetapan MPRS no. XXI tahun 1966 yang mengamanatkan otonomi seluas-luasnya, dimana azas dekonsentrasi hanya sebagai komplemen terhadap azas desentralisasi. Pada sidang umum MPR tahun 1973 lahir sebuah haluan negara yaitu Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) baru sebagai hasil pemilihan umum pertama tahun 1971 dengan Tap MPR No. 11 tahun 1973 yang didalamnya termasuk

---

<sup>63</sup> Achmad Namlis, 2018. Dinamika Implementasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, *Jurnal Kajian Pemerintahan* Volume. IV No.1 Edisi Maret, hlm. 37-41

mengatur kebijakan politis mengenai otonomi daerah yang menganut otonomi nyata

TAP MPRS No XXI tahun 1966 yang mengamanatkan otonomi yang seluas-luasnya, bahkan azas dekonsentrasi hanya sebagai komplemen bagi azas desentralisasi. Sampai dengan tahun 1971 tidak muncul undang-undang khusus yang mengatur pemerintahan otonomi dalam pelaksanaannya. Kemudian baru pada sidang umum MPR tahun 1973 lahirlah GBHN baru sebagai hasil dari pemilihan umum yang pertama pada tahun 1971 dengan Tap MPR No 11 tahun 1973 yang didalamnya termasuk kebijakan politis mengenai otonomi daerah yang menganut otonomi nyata dan bertanggung jawab.<sup>64</sup>

Selanjutnya lahirlah UU No 5 tahun 1974 yang melanjutkan napas otonomi nyata dan bertanggung jawab sesuai dengan amanat GBHN 1973 dan menitik beratkan otonomi itu pada daerah tingkat II (Kabupaten). Dalam UU No.5 Tahun 1974 sangat berbeda dengan undang-undang sebelumnya, termasuk juga dalam kewenangan pemerintah dan pemilihan kepada daerah. Dalam tugas pembantuan yaitu camat dan walikota kota administratif bertanggungjawab kepada gubernur.

Dalam organisasi pemerintahan pada pemerintah provinsi terdapat dua kelembagaan yaitu Organisasi Perangkat Daerah sebagai wakil pemerintah pusat (kanwil) di daerah yang bertanggung jawab kepada kementerian, dan organisasi pemerintah daerah (dinas, badan dan kantor) sebagai organisasi otonomi bertanggung jawab kepada gubernur. Terhadap bupati dan walikota sebagai bagian dari pemerintah provinsi dibawah koordinasi gubernur sebagai pejabat wakil pemerintah pusat. Pelaksanaan otonomi daerah dalam UU No.5 Tahun 1974 dimana kewenangan lebih besar pada pemerintah provinsi.

---

<sup>64</sup> H. Deddy Ismatullah dan Enung Nurjana, 2018. *Politik Hukum Indonesia: (Kajian Hukum Tata Negara)*. PT. Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm. 142-143



## **Berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999**

Reformasi tahun 1998 dengan kejatuhan Orde Baru dibawah kepemimpinan Jenderal M. Soeharto melahirkan babak baru dalam pengelolaan ketatanegaraan dalam pemerintahan daerah. Babak baru yang dimaksud dimulai dengan pelaksanaan pemilihan umum yang dipercepatkan dan seharusnya dilaksanakan tahun 2002, reformasinya juga melahirkan babak baru dibidang pemerintahan daerah yang berhubungan dengan otonomi yaitu lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang merupakan produk DPR hasil reformasi pemilihan umum tahun 1999.

Dalam UU No. 22 Tahun 1999 yang berhubungan dengan otonomi diberikan wewenang yang luas dan bertanggung jawab di daerah yang secara proporsional dengan pengaturan pembagian dalam pemanfaatan sumber daya nasional antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang pelaksanaan dilakukan secara adil untuk kemakmuran dan kepentingan masyarakat.

Intinya dalam UU No. 22 tahun 1999 menjelaskan bahwa pelaksanaan otonomi daerah adalah keleluasaan dalam wewenang pemerintah daerah (*discretionery power*) untuk menyelenggarakan pemerintahan sendiri atas dasar prakarsa, kreativitas dan peran serta masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya.

Menjawab adanya tuntutan kuat terhadap otonomi yang sejalan dengan cita-cita reformasi yang terjadi di Indonesia maka pemerintah diawal era reformasi menerbitkan dua paket kebijakan dalam otonomi daerah, pertama adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang kedua undang-undang adalah hasil revisi dari UU No. 22 Tahun 1999 dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan revisi UU 25 Tahun 1999 melalui UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Paket reformasi ini adanya tuntutan yang kuat untuk mengembangkan dan memajukan daerahnya. Menjawab tuntutan kuat terhadap otonomi sejalan dengan reformasi yang terjadi di Indonesia maka pemerintah di awal era ini mengeluarkan dua paket kebijakan tentang otonomi daerah. Pertama adalah UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Era Presiden Baharudin Jusuf Habibie, berlakunya kedua peraturan perundang-undangan pertama lahir pada masa pemerintahan Presiden Habibie. undang-undang tersebut dinilai sebagai antitesis dan kontrakonsepsi atas UU No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, produk orde baru yang sangat sentralistis. Dengan UU No 22 Tahun 1999 membuka lebar-lebar pintu desentralisasi yang selama ini tertutup rapat. Dan dalam perjalanannya dievaluasi yang melahirkan UU No 32 Tahun 2004 dan UU No 33 Tahun 2004 pada masa pemerintahan Megawati Soekarnoputri

Pergeseran paradigma terjadi dalam pemerintahan daerah dari *structure efficiency* pola ini dalam UU 22 tahun 1999 yang menekankan efisiensi dan keseragaman terhadap pemerintah daerah kepada *local democracy* yang modelnya banyak menekankan demokrasi dan keberagaman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dengan pergeseran model ini juga terjadi pengutamaan desentralisasi daripada dekonsentrasi.

Dengan dilaksanakannya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah di awal reformasi berakibatkan pada pemangkasan dan pelangsingan struktur organisasi dalam rangka menggeserkan organisasi pemerintahan yang sebelumnya terlihat agak gemuk ke model organisasi yang datar dan langsing. Hubungan pemerintah tingkat dua (kabupaten/kota) dengan pemerintah tingkat satu (provinsi) yang semulanya *dependent* dan *subordinate* bergeser menjadi *independent* dan *coordinate*.

Dalam UU No. 22 Tahun 1999 tidak mengenal istilah otonomi bertingkat, bahkan tidak lagi mengenal daerah tingkat satu (provinsi) dan daerah tingkat dua (kabupaten/kota) dan juga tidak ada lagi hubungan hierarki antara provinsi dengan kabupaten/kota. Perubahan hubungan tersebut tercipta sebagai konsekuensi perubahan dari *integrated prefectoral system* yang utuh ke *integrated prefectoral system* yang persial. Diantunya *integrated prefectoral system* dengan peran ganda gubernur sebagai kepala daerah dan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat diwilayah provinsi yang kewenangan untuk mengintegrasikan kembali daerah otonom yang secara desentral yang memiliki karakteristik keterpisahan.

Sementara di kabupaten/kota telah terbebas dari intervensi pusat yang sangat kuat melalui perangkapan kepala daerah otonom (*local selfgovernment*) dan kepala wilayah administrasi (*field administrative*). Dalam UU No.22 tahun 1999 bupati dan walikota adalah kepala daerah otonom saja. Menurut Saduwasistono bahwa setiap undang-undang pemerintahan daerah menggunakan masing-masing paradigma. Dalam UU No.5 Tahun 1974 adapun paradigma penyerahan urusan pemerintahan. pada UU No.22 Tahun 1999 menggunakan paradigma pengakuan kewenangan, sedangkan pada UU No 32 Tahun 2004 digunakan pembagian urusan pemerintahan.<sup>65</sup>

Adanya perbedaan paradigma ini sangat berpengaruh kepada kewenangan, kewajiban dan tanggung jawab seorang kepala daerah sebagai pimpinan pemerintahan dan personifikasi daerah dalam implementasi otonomi daerah, perbedaan yang berlaku ternyata melahirkan berbagai dinamika di pemerintahan daerah. dengan paradigma ini terjadi pergeseran kekuasaan antara kekuasaan *eksekutif heavy* kepada kekuasaan *legislative heavy* yang artinya DPRD dalam kewenangannya begitu dominan.

---

<sup>65</sup> Bambang Yudoyono, 2001. *Otonomi Daerah*. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hln. 18-20

Kekuasaan dominan yang dimiliki DPRD diatur dalam UU No. 22 Tahun 1999 dalam otonomi pada implementasinya di mana kedudukan dan peran legislatif begitu kuat, yang berimplikasi pada pemerintahan terutama di daerah. akibat perubahan yang drastis dengan kewenangan yang diberikan begitu kuat yang akhirnya DPRD sering menyalahgunakan kewenangannya (*abuse of power*) yang tidak diimbangi dengan kerangka hukum yang stabil, dan memunculkan kasus deviasi kewenangan oleh legislatif di daerah, misalnya:

1. Terhadap laporan pertanggungjawaban keuangan daerah dan kebijakan publik kepala daerah dijadikan sebuah negosiasi politik oleh DPRD;
2. Dalam pengisian jabatan pejabat di daerah banyaknya intervensi DPRD;
3. Adanya permainan anggaran yang dilakukan anggota DPRD sebagai negosiasi politik dalam pembahasan APBD.

Dalam konteks yang luas terhadap UU No, 22 Tahun 1999 ini yang sangat mendominasi asas keragaman dalam bingkai persatuan dan kewenangan eksekutif dikurangi di bawah kekuasaan DPRD yang memaksa kepala daerah mengalihkan pertanggungjawaban kerjanya dari yang vertikal ke pusat menjadi pertanggungjawaban horizontal kepada DPRD. Ketegangan dan konflik sering muncul, puncaknya sampai terjadinya pemberhentian kepala daerah oleh DPRD, ini disebabkan pertanggungjawaban setiap akhir anggaran ditolak untuk kedua kalinya.

Fungsi kontrol dalam *check and balances* yang seharusnya terjadi, akan tetapi pada kenyataan tidak terjadi, tetapi DPRD dalam kewenangan pengawasan dalam memahami sebagai politik balas dendam dan kebencian. Disamping itu partisipasi publik dalam UU No. 22 Tahun 1999 sangat lemah dalam mengontrol kebijakan, ini sebab kewenangan pemerintahan daerah yang demikian besar dan dianggap utuh sepenuhnya dari daerah otonom. Kelemahan dalam implementasi

dan kurangnya regulasi yang mengakibatkan desentralisasi kehilangan arah serta kecenderungan negatif dalam UU No.22 Tahun 1999 dan UU No.25 Tahun 1999, sehingga muncul dorongan dari masyarakat dan pemerintah untuk melakukan revisi terhadap kedua undang-undang tersebut.

Dukungan revisi terhadap UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No.25 Tahun 1999, mendapat sambutan baik dari pemerintahan pusat, dimana selama berlakunya kedua undang-undang pemerintahan daerah sering terjadi konflik antara eksekutif dengan legislatif. Sambutan pihak pemerintah pusat untuk merevisi disetujui dan akhir lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah menggantikan UU No. 22 Tahun 1999, dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, sekarang diganti dengan UU No.1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

### **Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004**

Lahirnya UU No. 32 Tahun 2004 sebagai perubahan dari UU No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, melahirkan nuansa baru dalam pemerintah daerah, terutama berhubungan dengan kewenangan otonomi di dalam suatu negara kesatuan.<sup>66</sup> Kewenangan otonomi tidak boleh diartikan adanya kebebasan yang penuh dan luas dari suatu daerah dalam menjalankan hak dan fungsi dalam otonominya. Kewenangan yang dimiliki daerah harus tetap mempertimbangkan kepentingan nasional.

Pemberian kewenangan tidak tertutup kemungkinan untuk yang lebih luas kepada daerah. Pemberian otonomi daerah dalam negara kesatuan sebagai esensinya terakomodir amanah

---

<sup>66</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pemerintah, Op. Cit*, hlm. 23-24

dari Pasal 18 UUDNKRI 1945 yang pada intinya membagi daerah Indonesia atas daerah yang lebih kecil. Daerah itu bersifat otonom (*streek en locale recht gemeenschappen*) dengan dibentuk Badan Perwakilan Rakyat atau beberapa daerah administrasi. Daerah besar dan kecil yang diberikan kewenangan otonomi bukan merupakan negara bagian, melainkan daerah yang tidak terpisah dari dan bentuk dalam kerangka NKRI.<sup>67</sup>

Intinya dari pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapatnya keleluasaan pemerintah daerah (*discretionary power*) untuk penyelenggaraan pemerintah sendiri atas dasar prakarsa dan peran aktif masyarakat dalam rangka mengembangkan dan memajukan daerahnya. Pemberian otonomi daerah tidak hanya berarti melaksanakan demokrasi di lapisan bawah, tetapi juga mendorong aktivitas bagi lingkungannya sendiri.

Dengan berkembangnya pelaksanaan demokrasi dari masyarakat tidak saja dapat menentukan nasibnya sendiri melalui pemberdayaan masyarakat, melainkan yang utama adalah berupaya untuk memperbaiki nasibnya sendiri. Ini dapat diwujudkan dengan memberikan kewenangan cukup luas kepada pemerintah daerah guna mengatur dan mengurus serta mengembangkan daerahnya sesuai dengan kepentingan dan potensi daerahnya.

Dalam otonomi daerah keleluasaan untuk menggunakan dana yang berasal dari daerahnya tanpa campur tangan pemerintah pusat untuk berprakarsa memilih dan menentukan prioritas dan pengambilan keputusan untuk daerah. keleluasaan untuk memperoleh dana perimbangan pusat dan daerah yang memadai yang didasarkan atas kriteria obyektif dan adil. Berlakunya UU No.32 Tahun 2004 terkhusus didalamnya antara lain mengatur mengenai wilayah Negara Kesatuan Republik

---

<sup>67</sup> Otong Rosadi, 2015. Konstitusionalitas Pengaturan Pemerintahan Daerah di Indonesia “Suatu Eksperimen yang Tidak Kunjung Selesai”, *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum*, Volumna.2 No. 3, hlm. 541-563

Indonesia di bagi dalam daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota yang ketiganya berstatus daerah otonom.

Pada dasarnya dalam undang-undang pemerintahan daerah antara lain mengatur daerah otonomi tidak bertingkat yang satu dengan yang lain dan tidak mempunyai hubungan subordinasi, daerah provinsi bukan merupakan pemerintah atasan dari daerah kabupaten/kota. Dengan demikian daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota sub-ordinasi dari provinsi atau dengan kata lain gubernur adalah atasan dari bupati/kota dan gubernur sebagai kepala daerah adalah bawahan dari presiden. Dalam pembagian daerah otonom yaitu menjadikan daerah kabupaten/kota sebagai daerah otonom murni dan tidak merangkap sebagai wilayah administrasi

Daerah kabupaten/kota menganut asas desentralisasi murni, dengan berlakunya UU No.32 Tahun 2004 asas desentralisasi tidak dapat digunakan secara murni di daerah kabupaten/kota, kecuali di daerah provinsi. Sedangkan tugas pembantuan (tugas medebewind) dari pemerintah pusat baik kepada daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota dan desa masih dimungkinkan dengan konsekuensi pembiayaan, sarana dan prasarana serta SDM dari pemerintah yang menugaskannya.

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah terdapat beberapa perbedaan perubahan dari undang-undang sebelumnya yang terkhusus yaitu mengenai kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam pemilihan kepala daerah. Secara umum UU No. 32 Tahun 2004 boleh dikatakan sebuah undang-undang pemerintahan daerah yang sudah cukup lengkap, karena telah mengatur berbagai aspek dalam pelaksanaan pemerintahan daerah yang diawali dengan prinsip otonomi daerah yang mengatur mengenai pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Pasal 20 UU No. 32 Tahun 2004 dalam penyelenggaraan pemerintah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan,

sedangkan dalam menyelenggarakan pemerintahan pemerintah pusat menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Setiap negara kesatuan (*unitary state, een orcid staat*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas dan sistem sentralisasi

Pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan Pasal 1 angka (2) UU No. 32 Tahun 2004 menganut prinsip otonomi seluas-luasnya dan pemerintah daerah sebagai penyelenggara urusan pemerintahan dilaksanakan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dalam UUDNKRI 1945. Pada UU No.32 Tahun 2004 daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintah pusat yang ditetapkan dengan undang-undang, pelaksanaan otonomi yang dianut adalah otonomi nyata dan bertanggung jawab.

Otonomi seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab memberikan arti bahwa otonomi yang dianut luas, tetapi ada batasannya. Jika dibandingkan dengan UU No. 22 Tahun 1999, maka otonomi yang dianut UU No. 32 Tahun 2004 tidak seluas dan sebesar pada UU No. 22 Tahun 1999 artinya ada terjadi sedikit penurunan kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah, dan menempatkan pemerintah pusat lebih banyak dapat campur tangan terhadap daerah otonom dibandingkan dengan UU No.22 Tahun 1999. Kepala daerah melaporkan penyelenggaraan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat dan laporan ini digunakan oleh pemerintah untuk mengevaluasi penyelenggaraan pemerintah daerah sebagai bahan pembinaan lebih lanjut atas daerah.

Terhadap kepala daerah (gubernur dan kabupaten/walikota) dalam UU No. 32 Tahun 2004 bukan lagi dipilih oleh DPRD tetapi oleh rakyat secara langsung. Karena itu



kepala daerah tidak lagi bertanggung jawab kepada DPRD, tetapi sifatnya hanya memberikan keterangan pertanggungjawaban dalam penggunaan APBD dan penyelenggaraan pemerintah daerah kepada DPRD, dalam UU No. 32 Tahun 2004 memberikan kedudukan yang lebih kuat kepada kepala daerah, tidak seperti dalam UU No. 22 Tahun 1999. dan sebaliknya kedudukan DPRD berkurang kewenangannya.

Secara umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan undang-undang pemerintah daerah yang boleh dikatakan sudah cukup lengkap karena telah mengatur berbagai aspek dalam pelaksanaan pemerintahan daerah yang diawali dengan prinsip otonomi daerah yang dianut oleh undang-undang ini, mengenai pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan berbagai aspek lainnya yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam perjalanan undang-undang pemerintahan daerah muncul beberapa wacana yang mengarah pada upaya untuk melakukan perubahan atau revisi terhadap UU No. 32 Tahun 2004 tersebut karena dirasakan belum dapat atau tidak mampu menyelesaikan persoalan-persoalan penyelenggaraan pemerintah daerah pada masa sekarang ini.

Perjalanan UU No.32 Tahun 2004 masih banyak menyisahkan permasalahan, terutama yang berhubungan dengan kewenangan dan fungsi kepala daerah termasuk juga masalah pemilihan kepala daerah. maka lahir beberapa peraturan baru yang mengatur pemerintahan daerah, antara lain UU No. 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Beberapa tahun kemudian lahir UU No 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, sekian tahun kemudian terjadi perubahan dan mencabut UU No.32 Tahun 2004 dan UU No.12 Tahun 2008 dengan lahirnya UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

## **Berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014**

Perkembangan ketatanegaraan yang berhubungan dengan pelaksanaan pemerintahan daerah, dimana pada UU No. 32 Tahun 2004 dianggap tidak lagi mampu menampung aspirasi masyarakat termasuk juga perkembangan demokrasi, maka lahirlah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah (UU No.23 Tahun 2014). Dalam penjelasan umum UU No.23 Tahun 2014 menyebutkan bahwa pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) UUDNKRI 1945 menyatakan bahwa pemerintahan daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri goven pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Pemberian otonomi yang seluas-luas kepada daerah untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan bagi masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Otonomi luas akan berdampak dalam lingkungan strategis globalisasi, pemerintah daerah diharapkan dapat meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi dan kearifan lokal pada masyarakat. pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam UU No. 23 Tahun 2014 tidak dapat dihindarkan sekalipun urusan pemerintahan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota dalam otonomi daerah tidak bersifat hierarkis,<sup>68</sup> namun dalam perannya sebagai wakil

---

<sup>68</sup> Lihat Penjelasan Umum UU No.23 Tahun 2014 angka 3 Urusan Pemerintahan menyebutkan: Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara daerah provinsi dengan daerah kabupaten/kota walaupun urusan pemerintahan sama, perbedaannya akan nampak dari skala atau ruang lingkup urusan pemerintahan tersebut. Daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota mempunyai urusan pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada

pemerintah pusat hubungan gubernur dengan pemerintah daerah kabupaten/kota bersifat hierarkis dalam urusan pembinaan, koordinasi dan pengawasan.

Dalam UU No. 23 Tahun 2014 beberapa pasal banyak mengatur masalah kewenangan yang lebih besar (lebih kuat) pada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan kepada daerah provinsi seperti pada Pasal 91 UU No. 23 Tahun 2014, bahwa Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mempunyai tugas:

1. Mengkoordinasikan pembinaan serta pengawasan dalam menjalankan tugas pembantuan di daerah kabupaten/kota;
2. Melakukan monitoring, supervisi dan evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
3. Melakukan memberdayakan dan memfasilitasi daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
4. Melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;
5. Melakukan pengawasan terhadap Perda kabupaten/kota; dan
6. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang berada di daerah mempunyai wewenang:

1. Membatalkan Perda kabupaten/kota dan peraturan bupati/walikota;
2. Memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/walikota terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah;
3. Menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) daerah provinsi;

---

(Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) yang dibuat oleh Pemerintah Pusat

Beberapa pasal dalam UU No.23 Tahun 2014 menjelaskan lebih lanjut terhadap kekuatan wewenang gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat di daerah. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mempunyai peran dalam pemberhentian antar waktu, penggantian antar waktu, dan pemberhentian sementara sebagai mana diatur dalam Pasal 193, Pasal 200 dan Pasal 212 Ayat (2) UU Pemda 2014. Termasuk juga yang berhubungan dengan pembentukan dan susunan perangkat daerah berlaku setelah mendapat persetujuan dari menteri bagi perangkat daerah provinsi dan dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bagi perangkat daerah kabupaten/kota.

Pada pasal 214 ayat (1) disebutkan: “Apabila sekretaris daerah provinsi berhalangan melaksanakan tugasnya, tugas sekretaris daerah provinsi dilaksanakan oleh pejabat yang ditunjuk oleh gubernur sebagai wakil pemerintah pusat atas persetujuan menteri.” Pada ayat (2) berbunyi: “Apabila sekretaris daerah kabupaten/kota berhalangan melaksanakan tugasnya, tugas sekretaris daerah kabupaten/kota dilaksanakan oleh pejabat yang ditunjuk oleh bupati/walikota atas persetujuan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat.”

Berdasarkan pasal 249 ayat (4), UU Mo. 23 Tahun 2014 bupati/walikota yang tidak menyampaikan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Walikota kepada gubernur sebagai wakil pemerintah pusat diberikan sanksi administratif berupa teguran tertulis dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Berdasarkan Pasal 254 gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, sanksi administrasi berupa teguran tertulis diberikan kepada kepala daerah yang tidak menyebarluaskan Perda dan Perkada Kabupaten/Kota yang telah diundangkan.

Dalam UU No. 23 Tahun 2014, Pasal 267, Pasal 270 jo. Pasal 271 ayat (1) gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melakukan evaluasi terhadap Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang RPJMD, evaluasi ini dilaksanakan untuk menguji kesesuaian dengan RPJPD kabupaten/kota, RPJMD provinsi dan

RPJMN, kepentingan umum dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.





## BAB III

# HUBUNGAN KEWENANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DENGAN PEMERINTAH DAERAH

Sebelum membahas hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah ada baiknya terlebih dahulu kita mengenali tentang pengertian pemerintah pusat<sup>69</sup> dan pengertian pemerintah daerah. Hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah merupakan bagian dari pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dalam arti luas dan pemisahan kekuasaan merupakan konsep hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal dan bersifat vertikal.<sup>70</sup>

Sedangkan pengertian pemerintah pusat adalah penyelenggaraan pemerintahan pusat di kepala oleh Presiden di bantu Wakil Presiden dan para menteri negara. Jika kita melakukan kajian dan tinjauan dari aspek otonomi daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka hubungan pemerintah pusat dengan daerah sangat erat dan berkesinambungan dalam

---

<sup>69</sup> Nomensen Sinamo, 2016. *Hukum Administrasi Negara Suatu Kajian Kritis Tentang Birokrasi Negara*. Jala Permata Aksara, Cetakan pertama. Bekasi, hlm. 49-50

<sup>70</sup> Khelda Ayunita, *Hukum Tata Negara, Op. Cit.* hlm 161

penyelenggaraan kebijakan pemerintahan dan desentralisasi memiliki tujuan untuk memberikan wewenang kepada pemerintahan daerah mengurus dan mengatur rumah tangga sendiri di dalam sebuah ikatan NKRI.<sup>71</sup>

Hubungan struktural pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, yaitu Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 2000 yang membahas mengenai materi pedoman organisasi perangkat daerah. Berdasarkan peraturan perundang-undangan pemerintah daerah diberikan kewenangan untuk membentuk dan mengatur lembaga-lembaga di daerahnya sesuai kebutuhan, banyaknya lembaga atau jenis-jenis lembaga di antara satu daerah dengan yang lainnya mungkin memiliki perbedaan.

Seperti sudah dijelaskan sebelumnya, pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan undang-undang otonomi yang digunakan di Indonesia, yaitu menggunakan beberapa asas otonomi daerah dalam bentuk hubungan struktural antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sedangkan hubungan fungsional di antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu berdasarkan fungsi atau kegunaan dari suatu hal. Maka dari itu, kita dapat menyimpulkan bahwa hubungan fungsional ialah suatu keterkaitan atau keterikatan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah berdasarkan fungsi masing-masing organisasi saling bergantung dan mempengaruhi di antara satu dengan yang lainnya.

Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah terdapat hubungan kewenangan dan kekuasaan saling melengkapi antara satu sama lain. Hubungan kewenangan dan kekuasaan tersebut terdapat pada tujuan dan fungsi masing-masing dari kedua organisasi pemerintahan. Hubungan organisasi pemerintahan ini, baik yang terdapat di tingkat pusat maupun

---

<sup>71</sup> Jimly Asshiddiqie, 2011. *Konstitusi dan Konstitusionalisme, Op. Cit*, hlm. 220



daerah untuk menjaga dan menyediakan ruang kebebasan kepada setiap daerah untuk menjalankan otonomi daerahnya yang baik dengan memperhatikan keadaan dan kemampuan dari daerahnya.

Selain tujuan yang telah disebutkan di atas, terdapat pula tujuan lain hubungan fungsional antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yaitu untuk dapat melayani masyarakat secara adil seluruh sektor kehidupan. Keberadaan tujuan penting bagi pemerintah, dengan adanya tujuan pemerintah akan lebih terarah menjalankan pemerintahan untuk kesejahteraan rakyat.

## **A. Pengaturan Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah**

Hubungan pusat dengan daerah mencakup isu yang begitu luas termasuk masalah konsep *nasionalisme* dan *nation building* yang berhubungan dengan demokrasi, hubungan ini menjadi isu sentral dan banyak dibicarakan dan menimbulkan upaya tarik menarik kepentingan (*spanning of interest*) antara kedua satuan pemerintahan. Terlebih hubungan dalam negara kesatuan di mana pemerintah pusat selalu ingin memegang kendali berbagai urusan pemerintahan bersifat sentralistis.

Sebagai negara kesatuan pemegang otoritas kedaulatan pemerintahan adalah pusat, dan kekuasaan diberikan kepada daerah sangat terbatas dan pemerintah daerah relatif kecil ruang geraknya untuk memberi pelayanan publik kepada masyarakat, maka di atur hubungan kewenangan pusat dan daerah. Hubungan pemerintah pusat dengan daerah secara garis besar terdapat beberapa jenis hubungan, diantaranya: *Pertama* hubungan kewenangan pengawasan, koordinasi dan pembinaan, *Kedua* hubungan kewenangan keuangan, dan *Ketiga* hubungan kewenangan organisasi kelembagaan.

Hubungan kewenangan sebagai bentuk tugas memberikan pelayanan publik dimiliki oleh pemerintah daerah, hubungan kewenangan di atur dan dapat memberikan kepastian hukum

sebagai asas legalitas dalam mengelola hubungan pemerintah pusat dengan daerah secara tersendiri. Adapun beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur hubungan dilihat dari kewenangan dan bentuk hubungannya:

### **Dasar Hukum Pengaturan Hubungan di Bidang Pengawasan, Koordinasi dan Pembinaan.**

Pengaturan kewenangan bidang pengawasan, koordinasi dan pembinaan adalah salah satu bentuk kewenangan dimiliki oleh pemerintah pusat dan juga dimiliki pemerintah daerah, tujuan di atur hubungan kewenangan untuk memberikan efektivitas dan efisiensi sehingga program mulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan pertanggung-jawabannya dapat berjalan dengan baik.

Adapun aturan mengatur hubungan kewenangan pengawasan, koordinasi dan pembinaan diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan:

- a. Pasal 7 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014, menyebutkan pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh daerah;
- b. Pasal 91 dan Pasal 92 UU No. 23 Tahun 2014 menyebutkan secara khusus gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah memiliki kewenangan dalam pengawasan terhadap pemerintah daerah dibawahnya termasuk instansi vertikal yang ada diwilayahnya;
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Peraturan Pemerintah dibuat sebagai pelaksanaan teknis dalam kewenangan pengawasan, koordinasi dan pembinaan, sehingga daerah dapat menjalankannya. Peraturan ini juga menjelaskan objek dan ruang lingkup dari kewenangan pengawasan, koordinasi dan pembinaan;
- d. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Perencanaan Pembinaan Dan

Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2022, Permendagri bertujuan adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintahan daerah berjalan secara efektif dan efisien sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

### **Dasar Hukum Pengaturan Hubungan di Bidang Keuangan.**

Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dapat diartikan sebagai sistem mengatur keseluruhan dalam mengelola dana dan pendapatan terhadap pemerintah, hubungan ini juga mengatur bagaimana cara mencari sumber-sumber pembiayaan daerah untuk menunjang kegiatan sektor pelayanan publik.<sup>72</sup>

Hubungan keuangan mengatur dana perimbangan, dana bagi hasil termasuk juga kewenangan daerah dalam menerbitkan pengaturan pajak dan distribusi daerah. Adapun instrumen yang digunakan dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah terbagi beberapa jenis hubungan keuangan yaitu:<sup>73</sup> *Pertama* Dana Perimbangan dana ini bersumber dari penerimaan APBN yang dialokasikan untuk daerah untuk membayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, *Kedua* Dana Alokasi Umum (DAU), dana ini dialokasikan dengan tujuan pemerataan dan kemampuan keuangan antar daerah untuk melakukan pembiayaan kebutuhan pengeluaran rutin dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, *Ketiga* Dana Alokasi Khusus (DAK), dana yang ditransfer oleh pemerintah pusat untuk pembiayaan tertentu, dan *Keempat* adalah Dana Bagi Hasil (DBH) berasal dari penerimaan dalam pengelolaan sumber daya alam, dan juga berasal dari pengelolaan pajak dan retribusi diperuntukkan untuk daerah.

---

<sup>72</sup> Niks Devas et.al, 1989. *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*. Universitas Indonesia Press, Jakarta, hlm. 179

<sup>73</sup> W. Riawan Tjandra, 2009. *Hukum Keuangan Megara*. Grasindo, Jakarta, hlm. 173-174

Untuk memberikan kepastian hukum dan pengelolaan bidang keuangan untuk melaksanakan asas desentralisasi, hubungan kewenangan bidang keuangan diatur dengan dasar hukum, antara lain:

1. Pasal 18A ayat (2) UUD 1945, berbunyi “Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang;
2. Pasal 279 ayat (1) UU N0.23 Tahun 2014, berbunyi “Pemerintah pusat memiliki hubungan keuangan dengan daerah untuk membiayai penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan dan/atau ditugaskan kepada daerah;”
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah;
4. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2018 tentang Penerimaan Negara Bukan Pajak;
5. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan dan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara;
6. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara;
7. Peraturan Pemerintah Nomor. 55 tahun 2005 tentang Dana Perimbangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Tujuan pengaturan secara jelas dan terperinci dalam hubungan kewenangan bidang keuangan terutama dana perimbangan dan dana lain yang dialokasikan kepada daerah, adalah:

1. Untuk memberikan kepastian hukum sebagai asas legalitas dalam pengelolaan keuangan;
2. Dalam rangka pemberdayaan masyarakat dan pemerintah daerah agar tidak tertinggal di bidang pembangunan;

3. Untuk mengintensifkan dan menjaga aktivitas dan kreativitas terhadap perekonomian masyarakat daerah yang berbasis pada sumber daya daerah;
4. Mendukung terwujudnya *good government* oleh pemerintah daerah melalui perimbangan keuangan secara transparan;
5. Untuk menyelenggarakan otonomi daerah secara demokrasi, efektif dan efisien dalam desentralisasi fiskal.

### **Dasar Hukum Pengaturan Hubungan di Bidang Kelembagaan**

Susunan organisasi pemerintah daerah merupakan salah satu aspek dapat mempengaruhi hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam negara kesatuan hubungan organisasi sangat luas ruang lingkup dan mencakup seluruh aktivitas keterkaitan penyelenggara pemerintah dalam hubungan pelayanan terhadap masyarakat dalam menjalankan asas desentralisasi.

Hubungan organisasi kelembagaan dalam pemerintahan di daerah akan mempengaruhi terhadap hubungan lainnya, seperti hubungan pengawasan, hubungan keuangan dan kegiatan-kegiatan lain yang berhubungan dengan kewenangan otonomi. Hubungan ini terlihat dari masing-masing peran dan fungsi termasuk tingkatan dalam penyelenggaraan otonomi setiap daerah. Pengaturan hubungan kelembagaan organisasi sangat dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu: (a) sistem rumah tangga daerah, (b) ruang lingkup urusan pemerintahan, dan (c) sifat dan kualitas suatu bidang urusan.<sup>74</sup>

Kewenangan pemerintah didasarkan hubungan kelembagaan antara pemerintah pusat dan daerah dipengaruhi oleh karakteristik dari masing-masing bentuk negara. Pembagian kewenangan berdasarkan asas pembagian kekuasaan vertikal

---

<sup>74</sup> Bagir Manan. *Hubungan Antara Pemerintah, Op. Cit*, hlm. 194-195

antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus diimbangi pula dengan pola pertanggungjawaban setara agar kewenangan tersebut dapat dijalankan secara amanah, disamping itu terdapat adanya penyerahan dan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Hubungan kelembagaan pemerintah pusat dengan daerah meliputi bidang lain, hubungan organisasi dan kelembagaan ini melahirkan hubungan, yaitu: hubungan kewenangan, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya yang dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan kewenangan, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan SDA antara pemerintah pusat dan daerah menimbulkan hubungan administrasi kewilayahan susunan pemerintah.<sup>75</sup>

Dari hubungan kelembagaan organisasi antara pemerintah pusat dan daerah diatur dalam, yaitu:

1. Pasal 18A (1) UUD 1945, yang berbunyi “Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah;”
2. Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2019 tentang Perangkat Daerah.

Hubungan organisasi dan kelembagaan antara pemerintah pusat dan daerah secara garis besar diatur pada UU No.23 Tahun 2014, termasuk juga pada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang undang-undang dana perimbangan, undang-undang tentang keuangan negara, undang-undang hubungan keuangan antara pusat dan pemerintah daerah, dan undang-undang kedudukan MPR, DPD, DPR dan DPRD. Termasuk

---

<sup>75</sup> Ni' matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah. Op. Cit*, hlm. 25-26

peraturan-peraturan berhubungan dengan pemerintahan daerah selalu mengatur hubungan organisasi dan kewenangannya.

## **B. Pengertian Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah**

Kata hubungan berasal dari kata “*hubung*” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia artinya bersambung atau berangkaian antara satu dengan yang lain dalam satu kesatuan.<sup>76</sup> Jadi hubungan adalah keterkaitan satu hal dengan yang lain saling membutuhkan, seperti hubungan lembaga negara, hubungan kekeluargaan, hubungan dagang, hubungan diplomatik dan hubungan dalam organisasi pemerintahan, dan hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah.

Suatu organisasi untuk mencapai tujuan adanya aktivitas dalam hubungan, apakah hubungan bersifat horizontal dan vertikal dalam menjalankan hubungan, adanya hubungan (*organisation relation*) dari kelompok sebuah organisasi baik itu pada tingkat bawah, menengah dan hubungan tingkat daerah. *Organisation relation* sebuah komunikasi antara pribadi atau antar kelembagaan untuk mencari ide dan pemikiran untuk berkesinambungan.<sup>77</sup>

Apa bila hubungan dikaitkan dengan hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah akan memiliki pengertian dan arti tersendiri dan sangat berbeda dengan pengertian sebuah hubungan pada umumnya. Hubungan yang dimaksud adalah hubungan kewenangan terhadap hak dan kewajiban pada masing-masing tingkatan pemerintah.

Misalnya hubungan Presiden dengan Legislatif, hubungan Presiden dengan BPK, Hubungan Presiden dengan

---

<sup>76</sup> Departemen Pendidikan Nasional, 2016. *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Keempat*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 300

<sup>77</sup> Handoko, T. H, 2004. *Manajemen Personalialia dan Sumber Daya Manusia*. PT. Grasindo Persada: Jakarta, hlm.15

Gubernur, hubungan DPR-RI dengan MPR, hubungan Gubernur dengan DPRD, hubungan DPRD dengan DPR-RI, dan hubungan Gubernur dengan Bupati/Walikota. Adapun hubungan dimaksud adalah hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah bisa dilihat dari beberapa aspek. yaitu: <sup>78</sup>

### **Pengertian Hubungan dalam Aspek Historis**

Aspek ini menjelaskan terjadi sebuah negara ada beberapa persyaratan, salah satu syarat berdiri negara ada pemerintah, dan pemerintah bertanggung jawab untuk menjalankan kegiatan suatu negara, artinya pemerintah sebuah negara harus ada pemerintahan dibawahnya (pemerintah daerah) yang fungsinya sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah pusat di daerah.

Pengertian aspek historis menjelaskan pemerintah pusat adalah penggabungan dari beberapa daerah dan bersepakat menjadi sebuah negara, dan daerah bagian dari pemerintah pusat. Sebaliknya lahirnya pemerintah daerah merupakan usaha oleh pemerintah pusat untuk memperluas wilayah dan kewenangan untuk memberikan pelayanan yang merata di seluruh wilayah pemerintahan.

### **Pengertian Hubungan dalam Aspek Sosial**

Hubungan aspek sosial dikaitkan dengan manusia sebagai makhluk sosial terorganisir di sebuah tempat atau wadah (negara). Kumpulan masyarakat besar terdiri dari beberapa kelompok kecil saling berhubungan satu dengan lainnya, hubungan dalam masyarakat dan bernegara harus di atur, sehingga hak dan kewajiban ada keseimbangan.

Dalam hubungan aspek sosial, baik hubungan secara individual dan hubungan secara berkelompok, dan hubungan

---

<sup>78</sup> Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, *Hukum Tata Negara, Op. Cit*, hlm. 122



masyarakat dengan pemerintah. Dalam kegiatan sosial melahirkan hubungan administrasi sebagai kewajiban pemerintah untuk mengaturnya. Hubungan ini lahir dan terbentuk sendiri berdasarkan kelompok kepentingan.

### **Pengertian Hubungan dalam Aspek Yuridis**

Hubungan aspek yuridis lahir sebagai bentuk sebuah perintah dari peraturan perundang-undangan, hubungan ini disebut hubungan legalitas yang bentuk resmi mengatur hak dan kewajiban. Hubungan ini bentuk ketaatan masyarakat, pejabat dan pemerintah terhadap peraturan perundang-undangan. Hubungan aspek yuridis melahirkan hak dan kewajiban para pihak sering disebut dengan kewenangan, terhadap kewenangan terjadi pengingkaran harus dimintai pertanggungjawabannya sebagai bentuk tanggung jawab dalam hubungan.

Dari ketiga aspek hubungan, dapat ditarik kesimpulan secara universal, dan dihubungkan dengan hubungan pemerintah pusat dengan daerah adalah sebuah hubungan yang masing-masing tingkat kewenangan (pemerintah pusat dan daerah) harus menjalankan fungsi dan kewenangan berdasarkan perintah dari peraturan perundang-undangan sebagai aspek hukumnya.

Hubungan kewenangan mempertegaskan kewenangan pemerintah pusat dan kewenangan pemerintah daerah, dalam menjalankan hubungan kewenangan tidak boleh bertentangan dan merugikan negara dalam pelaksanaannya. Hubungan ini menjelaskan kedudukan pemerintah daerah bagian dari pemerintah pusat yang terintegrasi dalam negara kesatuan. Terintegrasi hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah bersifat hierarki atau berjenjang dan harus terkoordinasi dalam objek hubungannya, seperti bidang pengawasan, keuangan, kelembagaan dan pelayanan publik.

## C. Jenis Hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah

Hubungan pemerintah suatu negara merupakan organ memiliki pembagian tugas dan kewenangan masing-masing tingkatan (pemerintah pusat, provinsi, dan kabupaten/kota) memiliki hak dan kewajiban sebagai tanggung jawab dalam mengelola negara. Hubungan ini sebagai pelaksanaan otonomi daerah melahirkan masing-masing kewenangan.

Sebagai negara kesatuan hubungan pusat dengan daerah sebagai bentuk penentuan urusan rumah tangga daerah termasuk menjelaskan tanggung jawab dalam pengelolaan pemerintahan. Adapun hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam organisasi pemerintahan pada umumnya terdiri dari hubungan, yaitu:

### Hubungan Kewenangan

Istilah kewenangan sering dipersamakan dengan kekuasaan dan wewenang. Kewenangan dihubungkan dengan kekuasaan yang dimiliki negara untuk mengatur dan memerintah kepada pihak lain yang diperintah (*the rule and the ruled*).<sup>79</sup> Menurut Max Weber kewenangan harus berkaitan dengan hukum sebagai *asas legalitas* sehingga perbuatan dilakukan pejabat dibenarkan. Kewenangan legal yaitu wewenang berdasarkan hukum diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan negara.<sup>80</sup>

Pengertian kewenangan berasal “*wenang*” dalam bahasa Inggris *authority*, Belanda *gezag*. Menurut H.D. Stout kewenangan adalah keseluruhan aturan berkenaan penggunaan wewenang oleh pemerintahan sebagai subyek hukum publik.

---

<sup>79</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Op. Cit, hlm. 35-36

<sup>80</sup> A. Gunawan Setiardi, 1990. *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*. Kanisius, Yogyakarta, hlm. 52

Artinya kewenangan memiliki dua unsur yang terkandung dalamnya, yaitu unsur aturan hukum dan unsur sifat hukum.<sup>81</sup>

Menurut C.F. Strong,<sup>82</sup> pada negara kesatuan kewenangan tertinggi terpusat pada satu badan nasional untuk menyelenggarakan kekuasaannya, dan pemerintah pusat dengan kewenangan mempunyai hak untuk menyerahkan sebagian kekuasaannya kepada daerah berdasarkan hak otonomi, tetapi tahap akhirnya kekuasaan tertinggi tetap berada di tangan pemerintah pusat. Soehino menjabarkan kewenangan pengelolaan sistem pemerintahan daerah pada prinsip harus menyesuaikan dengan sistem pemerintah pusat, yang umumnya dan sistem hubungan kewenangn sudah ditegaskan dalam UUDNKR 1945.<sup>83</sup>

Sementara Bagir Manan dalam bukunya “Hubungan Antara Pusat dan Daerah” menjelaskan hubungan pemerintah pusat dengan daerah dalam kerangka desentralisasi berdasarkan beberapa hal, antara lain:<sup>84</sup>

- a. Permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara;
- b. Mempertahankan, pemeliharaan dan pengembangan prinsip pemerintahan asli;
- c. Kebhinnekaan sebagai modal dasar dalam perencanaan pembangunan;
- d. Negara hukum sebagai asas legalitas.

Hubungan kewenangan tidak berdiri sendiri, tetapi harus dihubungkan cara memperoleh kewenangan, termasuk dalam hubungan kewenangan pemerintah pusat dengan daerah. Adapun cara mendapat kewenangan, yaitu:

---

<sup>81</sup> Ridwan HR, 2008. *Hukum Administrasi Negara*. PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers, Depok, hlm. 110

<sup>82</sup> C.F Strong, 2011. *Konstitusi-Konstitusi Politik Moderen*, Terjemahan, Nusa Media, Bandung, hlm. 111

<sup>83</sup> Soehino, 1983. *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*. Liberty, Yogyakarta, hlm. 2

<sup>84</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pemerintah, Op. Cit*, hlm. 161

a. Secara Atribusi

Menurut Indroharto kewenangan didapatkan atas pemberian pemerintah yang diamanatkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>85</sup> Atribusi dalam UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan pada Pasal 1 angka 22, menjelaskan pemberian kewenangan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan oleh UUDNKRI 1945 atau Undang-Undang;

b. Secara Delegasi

Delegasi penyerahan kewenangan pemerintah atau pejabat pemerintahan kepada badan atau pejabat pemerintah lainnya,<sup>86</sup> Sedangkan menurut HD. Van Wijk wewenang atau kewenangan yang didapat dari didelegasikan lagi kepada subdelegetaris. Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari badan atau pejabat pemerintah yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintah yang lebih rendah dengan tanggung jawab beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.<sup>87</sup>

Dalam pelimpahan kewenangan oleh pemerintah ke daerah melalui delegasi, ada beberapa persyaratan sebagai berikut:<sup>88</sup>

- a. Delegasinya harus definitif dan kewenangan sudah didelegasi tidak dapat digunakan lagi oleh pemberi kewenangan yang sudah dilimpahkan;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, delegasi bisa dilakukan hanya dimungkinkan terjadi kalau ada ketentuan undang-undang yang mengaturnya;

---

<sup>85</sup> Achmat Sodik Sudrajat dan Juniarso Ridwan. *Hukum Administrasi Negara, Op. Cit*, hlm. 138.

<sup>86</sup> Lihat pada pasal 1 ayat 23 pada ketentuan umum terhadap Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 dengan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292

<sup>87</sup> Achmat Sodik Sudrajat dan Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara. Op. Cit*. hlm. 138

<sup>88</sup> *Ibid*, hlm. 139

- c. Delegasi tidak diberikan kepada bawahan, artinya pada hubungan hierarki kepegawaian tidak dibenarkan dalam delegasikan kewenangan.

Pendelegasian kewenangan dalam tata kelola penyelenggaraan pemerintahan daerah tertuang dalam UU No. 23 Tahun 2014, yaitu memberikan hak dan kewajiban kepada daerah untuk dapat mengurus rumah tangga sendiri. Hubungan kewenangan pemerintah pusat dengan tetap berjalan sesuai tugas dan kewenangan berdasarkan asas legalitas yang dapat membawa berbagai perubahan baru dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, salah satu perubahan menyangkut kedudukan, tugas, fungsi, dan kewenangan.

Perubahan kewenangan masuk pada bentuk organisasi, pembiayaan, pengisian personal, pemenuhan kebutuhan logistik, serta akuntabilitasnya, baik secara langsung maupun tidak langsung. Terwujudnya otonomi daerah berkaitan dengan hubungan kewenangan antara pusat dan daerah antara lain kewenangan menentukan urusan rumah tangga daerah.<sup>89</sup>

Dalam melaksanakan otonomi daerah dan tugas pembantuan berdasarkan Pasal 18 Ayat (6) UUDNKRI 1945, menjelaskan Pemerintah Daerah berhak membentuk peraturan daerah dan peraturan lain. Hal ini menjadi pertanyaan dalam bentuk produk hukum apakah pemerintah daerah mengatur tentang pelaksanaan urusan pemerintahan daerah tersebut.<sup>90</sup>

Hubungan kewenangan supaya tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) oleh pemerintah daerah, termasuk juga hubungan pengawasan sehingga program kerja yang didelegasikan bisa berjalan dilakukan koordinasi

---

<sup>89</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah. Op. Cit*, hlm. 15

<sup>90</sup> Ali Marwan HSB dan Evlyn Martha Julianthy, 2018. Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. *Jurnal Legislasi Indonesia* Volume. 15 (2), hlm. 1-18

dengan pemerintahan di atasnya, dan pemerintah pusat sebagai supervisi dalam menjalankan pembangunan di daerah.

#### **a. Jenis Urusan Pemerintah**

Pasal 2 ayat (1) UU No 23 Tahun 2014 menjelaskan Indonesia sebuah negara kesatuan dibagikan secara vertikal terdiri dari pemerintahan pusat, daerah pemerintahan provinsi, dan pemerintahan provinsi terdiri dari pemerintahan kabupaten kabupaten dan kota. Atas pemisahan ini berakibat adanya pembagian urusan yang masing-masing kewenangan saling mendukung dalam konsep negara kesatuan.

Secara garis besar pemerintah memiliki tanggung jawab melaksanakan tugas pemerintahan, adapun urusan pemerintahan dibagi dalam artian luas dan urusan pemerintahan arti sempit. Urusan pemerintahan dalam arti luas terdiri dari bidang legislatif, bidang eksekutif, dan bidang yudikatif, sementara urusan pemerintahan dalam arti sempit hanya bidang eksekutif. Adapun urusan pemerintah terdiri dari:

1. Urusan pemerintahan absolut dijalankan oleh pemerintah pusat;
2. Urusan pemerintahan konkuren ini dijalankan pemerintah pusat dan pemerintah daerah; dan
3. Urusan pemerintahan umum dijalankan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Dalam lampiran UU No. 23 Tahun 2014 pembagian urusan pemerintahan merupakan satu kesatuan dengan undang-undang pemerintahan daerah membagikan urusan pemerintahan, yaitu urusan pemerintah pusat, urusan pemerintah provinsi dan urusan pemerintah kabupaten/kota. Urusan-urusan pemerintahan dapat dibagikan dalam beberapa jenis urusan pemerintahan, yaitu: urusan pemerintah absolut, urusan pemerintah konkuren dan urusan pemerintahan umum.

Dalam urusan pemerintah yang absolut merupakan kewenangan yang di miliki pemerintah pusat sebagai kewenangan mutlak yang tidak bisa diambil oleh pemerintah

daerah. Kewenangan absolut oleh pemerintah daerah dapat dijalankan apabila daerah mendapat mandat dari pemerintah pusat. Adapun kewenangan konkuren adalah kewenangan bersama di mana pemerintah pusat sebagai pembuat kebijakan makro dan pelaksana teknis dilakukan pemerintah daerah.

Adapun jenis urusan pemerintah konkuren sebagaimana yang di atur dalam lampiran UU No.23 Tahun 2014 terdiri dari:

- a. Pembagian urusan pemerintah di bidang kesehatan;
- b. Pembagian urusan pemerintah di bidang kesehatan;
- c. Pembagian urusan pemerintah di bidang pekerjaan umum dan penataan ruang;
- d. Pembagian urusan pemerintah di bidang perumahan dan kawasan pemukiman;
- e. Pembagian urusan pemerintah di bidang ketertiban umum dan perlindungan masyarakat;
- f. Pembagian urusan pemerintah di bidang sosial, ketenagakerjaan;
- g. Pembagian urusan pemerintah di bidang pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- h. Pembagian urusan pemerintah di bidang pangan, pertanian, perikanan pertanahan, kehutanan, dan bidang lingkungan hidup;
- i. Pembagian urusan pemerintah di bidang administrasi kependudukan dan keluarga berencana;
- j. Pembagian urusan pemerintah di bidang perhubungan, informasi dan komunikasi;
- k. Pembagian urusan pemerintah di bidang UKM dan penanaman modal, perdagangan, dan pariwisata;

Dari beberapa jenis urusan pemerintahan di atas merupakan bagian urusan konkuren masing-masing tingkatan baik pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota memiliki kewenangan sesuai pendelegasian pada penerapan asas desentralisasi. Urusan pemerintahan pusat dengan kewenangan pembuat regulasi secara makro dan pengawasan,

sedangkan pada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota kewenangan berhubungan dengan teknis dan sistem pekerjaan.

### **1) Urusan Pemerintah Pusat**

Pemerintah pusat memiliki peran dan tanggung jawab penyelenggaraan urusan pemerintahan yang akan di berikan kepada daerah yang akan menjadi tanggung jawab pemerintah pusat yang berdampak kepada penyelenggaraan urusan tersebut, tanggung jawab akhir akan di pegang oleh negara dan menjadi wewenang pemerintah pusat.<sup>91</sup>

Peran dan fungsi pemerintah pusat dalam kerangka otonomi daerah memiliki sifat kebijakan makro, melakukan monitoring, *capacity building* atau pemberdayaan, evaluasi. Monitoring dan kontrol dilakukan pemerintah pusat agar daerah tersebut bisa menjalankan peran otonomi dengan maksimal untuk meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan untuk masyarakat.<sup>92</sup>

Sebuah negara besar seperti Indonesia memerlukan suatu sistem manajemen sumber daya alam dan sumber daya manusia yang baik agar potensi negara ini dapat dimanfaatkan seoptimal mungkin demi tercapainya tujuan pembangunan nasional. Ketika berbicara suatu negara, maka sistem manajemen sumber daya itu terdapat pada sistem pemerintahannya sendiri yang dilakukan oleh negara dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan negara, dan pemerintahan memerlukan sistem yang baik, sehingga para pelaksana dan penanggung jawab dari setiap urusan pemerintahan berjalan.

Di Indonesia terdapat pembagian kekuasaan, pembagian kekuasaan sendiri terbagi dua, yaitu pembagian kekuasaan dan wewenang kepada lembaga negara antara pemerintah pusat dan

---

<sup>91</sup> Juanda, 2004. *Hukum Pemerintahan Daerah: (Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara Kepala Daerah, DPRD dan Kepala Daerah)*. Alumni, Bandung, hlm. 12-16

<sup>92</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi Dan Konstitusionalisme Op. Cit*, hlm. 221



pemerintah daerah. Pembagian kekuasaan antara lembaga negara ini termasuk di dalamnya yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif.<sup>93</sup>

Pemerintah pusat menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah pelaksana pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia di Tingkat Pusat yang di pimpin oleh Presiden dan Wakil Presiden, serta di bantu oleh para menteri dengan Lembaga Legislatif (DPR dan MPR-RI) dan memiliki kedudukan di ibu kota negara. Dalam perundang-undangan disebutkan Pemerintah Daerah adalah organisasi atau lembaga pemerintah melaksanakan urusan pemerintahan di daerah berdasarkan asas otonomi seluas-luasnya dan asas tugas pembantuan dalam sistem negara.<sup>94</sup>

Dalam negara demokrasi, fungsi lembaga pemerintahan sebagai pengatur, pelayan, dan pemberdayaan rakyat, pengaturan yang dimaksud mengenai hubungan fungsional pemerintah daerah dan pemerintah pusat termasuk bidang keuangan, pemanfaatan sumber daya alam, pelayanan umum, dan pemanfaatan sumber daya lain yang dikelola dan dilaksanakan secara adil berdasarkan undang-undang.

Sebagai kekuasaan tertinggi dalam mengelola pemerintah, terdapat beberapa kewenangan yang dimiliki pemerintah pusat, yaitu:

#### **a) Urusan Pemerintah Absolut**

Pasal 10 UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintah daerah menjelaskan terdapat beberapa kewenangan urusan absolut dari pemerintah pusat, adalah:

#### **a. Urusan Politik Luar Negeri**

---

<sup>93</sup> Fitra Arsil, 2017. *Teorim Sistem Pemerintahan. (Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara)*. PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers, Cetakan pertama. Depok, hlm. 13-14

<sup>94</sup> Miftah Thoha, 2014. *Birokrasi dan Dinamika Kekuasaan*. PT. Pranada Media Group, Cetakan pertama, Jakarta, hlm. 144

Urusan luar negeri, termasuk urusan kebijakan diamanatkan dalam konstitusi Indonesia (UUDNKRI 1945) pada pembukaan, urusan ini berkaitan berinteraksi dengan negara lain untuk menjaga dan melindungi kepentingan keamanan dengan tujuan ideologi dan kemakmuran ekonomi global suatu negara. Hubungan luar negeri bentuk kerjasama damai antar negara serta menjaga ketertiban dunia atas negara lain.

Kebijakan hubungan luar negeri hal penting di abad ke-XXI, di mana setiap negara harus dapat berintraksi langsung maupun tidak langsung di forum diplomatik internasional untuk membangun kerjasama bidang ekonomi, keamanan, termasuk ancaman global bersama. Negara Indonesia mengatur kebijakan luar negeri ditentukan atas keputusan presiden sebagai kepala pemerintah dan menteri luar negeri, tetapi pada negara menganut sistem parlementer juga mempunyai hak-hak terbatas untuk menentukan kebijakan hubungan luar negeri.

#### **b. Urusan Pertahanan**

Urusan pertahanan tanggung jawab pemerintah pusat untuk menjaga keutuhan bangsa Indonesia dari ancaman, baik ancaman dari dalam maupun dari luar. Ancaman dari luar berupa invansi militer negara luar dan termasuk masalah konflik batas wilayah. Adapun tugas urusan pertahanan dimiliki pemerintah pusat, adalah:

1. Menetapkan wajib militer kepada semua prajurit TNI
2. Mengirim pasukan ke negara-negara yang berkonflik
3. Menyatakan negara Indonesia dalam keadaan bahaya
4. Membangun bandar udara untuk kepentingan transportasi udara

Urusan pertahanan sekarang ancamannya bukan berbicara konflik nyata dalam pertahanan, tetapi pada pertahanan di bidang teknologi kita.

### **c. Urusan Keamanan**

Urusan keamanan menyangkut ancaman stabilitas dalam negeri dihadapi negara. Adapun ancaman dalam negeri yang krusial sekarang masalah terorisme, narkoba, termasuk disintegrasi pada suatu wilayah dan keamanan lain sifatnya ketertiban umum.

Ancaman keamanan menjadi tanggung jawab bersama bagi kita, akan tetapi untuk lebih terarah dan koordinasi berjalan cepat menjadi urusan pemerintah pusat yang pelaksanaan dibawah pengendalian Kepolisian Republik Indonesia.

### **d. Urusan Yustisi**

Urusan yustisi di atur pada Pasal 24 UUDNKRI 1945, menjelaskan urusan kewenangan terkait penegakan hukum dalam negeri di atur melalui undang-undang kekuasaan kehakiman. Adapun lembaga kekuasaan kehakiman yang mempunyai peran penting penegakan hukum, adalah Kekuasaan Mahkamah Agung, Kekuasaan Mahkamah Konstitusi, dan Kekuasaan Komisi Yudisial.

Kekuasaan Yustisi menjadi kekuasaan pemerintah pusat dengan tujuan supaya pencari keadilan akan mendapatnya dan proses dari penegakan hukum tidak ada unsur intervensi dari pihak-pihak lain. Selain kekuasaan kehakiman proses penegakan hukum ada di kelembagaan Kepolisian Republik Indonesia dan Kejaksaan Agung yang langsung bertanggung jawab kepada presiden.

### **e. Urusan Moneter dan Fiskal Nasional**

Urusan moneter dan fiskal nasional menyangkut kewenangan pencetakan uang, penentuan pada nilai mata uang, penetapan kebijakan moneter, dan pengendalian peredaran uang. Kewenangan urusan moneter dan fiskal di bawah pengendalian Bank Sentar suatu negara (Bank Indonesia). Kewenangan ini ada pada pemerintah pusat untuk menjaga stabilisan sistem perekonomian suatu negara termasuk masalah inflasi dan suku bunga Bank Central.

## **f. Agama**

Pasal 29 UUDNKRI 1945 menyebutkan “negara menjamin kemerdekaan setiap-setiap penduduknya untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu,” pasal ini menjelaskan bahwa kementerian agama bertugas sebagai pembantu presiden mempunyai tugas untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan bidang agama dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Sebagai pembantu presiden menteri agama menjaga asas kesamaan setiap pemeluk agama dan menjamin keamanan setiap agama menjalankan acara suci keagamaan, tugas ini harus dipertanggungjawabkan kepada presiden sebagai kepala pemerintah.

### **b) Urusan Pemerintah Konkuren**

Pasal 11 UU No. 23 Tahun 2014 menyebut pemerintah pusat memiliki kewenangan urusan konkuren terbagi dua urusan pemerintah yaitu urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan konkuren dilaksanakan oleh pemerintah pusat dan pemerintah daerah, terhadap urusan konkuren pemerintahan daerah di bagi urusan konkuren pemerintah provinsi dan urusan konkuren pemerintah kabupaten/kota yang menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah.

Urusan konkuren menjadi dasar urusan kewenangan pemerintah pusat apabila lokasi, penggunaan, manfaat atau dampak negatifnya berdampak lintas daerah provinsi atau lintas negara, penggunaan terhadap sumber daya yang lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat, termasuk strategis kepentingan nasional. Urusan konkuren dilaksanakan oleh pemerintah pusat atau instansi vertikal berdasarkan asas dekonsentrasi atau berdasarkan tugas pembantuan.

Adapun urusan konkuren pada kewenangan pemerintah pusat lebih kepada pembentukan peraturan regulasi makro yang berhubungan pengaturan kewenangan.

## **1. Urusan Pemerintahan Wajib**

- a. Urusan pemerintah wajib berkaitan dengan pelayanan dasar, yaitu bidang pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat dan sosial,
- b. Urusan pemerintah wajib yang tidak berkaitan pelayanan dasar, meliputi: bidang tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olah raga, statistik, kebudayaan, perpustakaan dan kearsipan.

## **2. Urusan Pemerintahan Pilihan**

Urusan ini meliputi bidang kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian dan transmigrasi.

### **c) Urusan Pemerintah Umum**

Urusan pemerintahan umum adalah urusan dilaksanakan langsung oleh presiden sebagai kepala pemerintahan diselenggarakan oleh gubernur dan bupati/walikota di wilayah kerja kepala daerah yang di bantu oleh instansi vertikal dan kegiatan di biayai oleh APBN, Bupati/Walikota dalam melaksanakan urusan pemerintah umum pada tingkat kecamatan pelaksanaan didelegasikan kewenangan kepada camat.

Urusan pilihan adalah kewenangan dari presiden sebagai kepala pemerintahan, dalam menjalankan urusan umum, presiden dapat mendelegasikan kewenangan-kewenangan ini kepada pemerintahan dibawahnya yang berada di daerah, pelaksanaan kewenangan selalu berkoordinasi kepada kementerian melalui instansi vertikal.

## 2) Urusan Pemerintah Daerah Provinsi

Pemerintah provinsi sebagai bagian dari pemerintah pusat memiliki tanggung jawab dan urusan lebih banyak pada sebuah tatanan pelaksanaan otonomi daerah. Kebijakan daerah wajib di buat demi melaksanakan otonomi daerah. Hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah ini merupakan sebuah hubungan yang di dasari oleh konteks penyelenggaraan program pemerintah di daerah, secara umum sebuah hubungan atau bagian yang terjadi karena faktor kelembagaan, kepentingan yang sama dan hubungan sebab akibat didasarkan Negara Indonesia bentuk kesatuan.<sup>95</sup>

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Gubernur, Bupati dan Walikota sebagai perangkat pelaksanaan pemerintah lainnya seperti kepala dinas atau kepala badan di tiap unit kerja. Untuk lembaga legislatif sendiri yaitu DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota, sejatinya sebagai penyelenggaraan pemerintahan daerah saat ini dinaungi oleh adanya otonomi daerah.<sup>96</sup>

Otonomi dimiliki pemerintah daerah untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri terdapat tiga asas otonomi daerah digunakan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia, yaitu asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan, berdasarkan asas-asas tersebut, terdapat beberapa hak dimiliki pemerintah daerah.

Hak dimaksud dalam otonomi daerah, yaitu: mengatur sendiri urusan pemerintahannya sehingga pemerintah pusat tidak dapat ikut campur. Selain itu terdapat hak lain seperti mengadakan pemilihan kepala daerah sendiri, mengelola sumber daya aparatur sipil daerah dengan bebas, mengelola sumber daya alam milik daerah, menarik pajak dan retribusi daerah, mendapat

---

<sup>95</sup> Panji Adam dan Neni Sri Imaniyati, *Pengantar Hukum Indonesia*, *Op. Cit.* hlm. 176-177

<sup>96</sup> Lihat pada ketentuan umum pasal 1 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

bagi hasil atas pengelolaan semua sumber daya milik daerah, dan lain sebagainya

Selain memiliki hak sendiri pemerintah daerah juga memiliki kewajiban misalnya melindungi masyarakat, menjaga persatuan di daerah tersebut, tetap memperhatikan ketentuan perundang-undangan dalam menyelenggarakan pemerintahan, senantiasa berjuang meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah, menyelenggarakan kehidupan demokrasi tertib dan aman, dan menyediakan segala sarana prasarana memadai untuk pelayanan pendidikan, serta mengembangkan adanya jaminan sosial bagi seluruh rakyat daerah tersebut.

Penerapan otonomi daerah sudah berjalan lama, di beberapa daerah mengalami kemajuan pesat akan berdampak kepada kemajuan dan citra negara. Termasuk bidang pariwisata, ekonomi, infrastruktur dan SDA di daerah dengan meningkat indeks pembangunan di negara. Hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus terjalin dengan baik, kedua lembaga ini tidak dapat terpisah antara satu dengan yang lain sebagai hubungan struktural dan hubungan fungsional.<sup>97</sup>

Selain fungsi normatif, pemerintah daerah dalam pembangunan juga menunjukkan hubungan fungsional di antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, fungsi kewenangan di atur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mengatur ada empat fungsi pemerintahan daerah:

#### **a) Urusan Pemerintahan Absolut Provinsi**

Urusan pemerintahan absolut merupakan fungsi di mana pemerintah pusat memiliki wewenang absolut atau mutlak dan tidak dapat di tawar lagi. Fungsi ini merupakan perwujudan dari hubungan struktural antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu pada asas sentralisasi.

---

<sup>97</sup> Mudrajad Kuncoro, 2014. *Otonomi Daerah Menuju Era Baru Pembangunan Daerah*. Erlangga. Jakarta, hlm. 166-167,

Meskipun begitu, pemerintah pusat dapat menyerahkan kekuasaan ini kepada pemerintah daerah. Contoh dari fungsi ini dalam pelaksanaannya yaitu, penentuan strategi pertahanan negara, strategi politik luar negeri, pengaturan kebijakan fiskal dan moneter, dan lain sebagainya.

#### **b) Urusan Pemerintah Konkuren Provinsi**

Urusan konkuren menjadi kewenangan pemerintah provinsi adalah apabila lokasi penggunaan, manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten, dan penggunaan sumber daya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah provinsi

Urusan pemerintah konkuren dalam melaksanakan kewenangan yang dimiliki pemerintah provinsi terdiri dari:

##### **a. Urusan pemerintahan wajib**

Urusan wajib ialah pemerintah daerah diharuskan untuk menjalankan fungsi pemerintahan jika di dalam urusan pemerintah tersebut terdapat sangkutan mengenai hidup dari masyarakat daerah tersebut. Fungsi pemerintahan wajib ini merupakan perwujudan dari hubungan struktural antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu, desentralisasi dan dekonsentrasi. Adapun fungsi pemerintahan wajib biasanya berupa pelayanan dasar bagi rakyat, seperti pelaksanaan kebijakan kesehatan, pekerjaan umum, lingkungan hidup, dan lain sebagainya.

##### **b. Urusan Pemerintahan Pilihan**

Dalam hubungan fungsional pemerintah pusat dan daerah dalam fungsi pemerintahan pilihan. Yang dimaksud urusan pilihan di mana pemerintah memiliki kewenangan dalam mengatur segala hal yang ada untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, sesuai dengan keadaan dan potensi dari daerah yang berkaitan.

Fungsi pemerintahan ini juga merupakan perwujudan dari hubungan struktural pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu desentralisasi. Contoh dari penerapan fungsi ini ialah



pemanfaatan sumber daya kelautan dan perikanan, serta energi dan sumber daya mineral, dan lain sebagainya.

### **c) Urusan Pemerintahan Umum Provinsi**

Hubungan fungsional pemerintah pusat dan daerah dalam pemerintahan umum biasanya dilakukan oleh para kepala pemerintahan, seperti presiden namun pelaksanaan fungsi ini di daerah dilakukan oleh kepala daerah. Contoh fungsi pemerintahan umum ialah mengatasi konflik sosial yang terjadi di tengah masyarakat, koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam mengatasi permasalahan nasional sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, melakukan upaya persatuan dan kesatuan Indonesia, dan lain sebagainya.

Dari urusan pemerintahan umum, baik dalam lingkup pemerintah pusat maupun dalam lingkup pemerintah daerah dibagi berdasarkan beberapa kriteria, yaitu kriteria eksternalitas, efisiensi, dan akuntabilitas dengan memperhatikan keharmonisan hubungan di antara struktur pemerintahan. Adapun kriteria pelaksanaan urusan pemerintah:

#### **1. Kriteria Eksternalitas**

Kriteria eksternalitas ialah urusan pemerintahan berdasarkan dampak ditimbulkan dari urusan pemerintahan tersebut, baik dampak positif maupun dampak negatif. Maksud dari kriteria ini ialah ketika urusan pemerintahan tersebut berdampak nasional dalam penyelenggaraannya, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi urusan pemerintah pusat, sedangkan yang memiliki dampak regional akan menjadi urusan pemerintah provinsi atau urusan pemerintah Kabupaten/Kota.

#### **2. Kriteria Efisiensi**

Kriteria efisiensi pembagian urusan pemerintahan berdasarkan daya guna dan hasil guna yang diperoleh dalam urusan pemerintahan tersebut. Maksud efisiensi didasarkan pada manfaat urusannya yang mengurusnya, jika urusan ini berhasil

di urus oleh pemerintah pusat maka urusan pemerintahan tersebut akan menjadi urusan pemerintah pusat, dan berlaku pula sebaliknya.

### 3. Kriteria Akuntabilitas

Kriteria yang terakhir yaitu kriteria akuntabilitas, kriteria ini yaitu penanggung jawab dari urusan pemerintahan ditentukan dengan memperhatikan kedekatan atau penerima langsung dampak yang ditimbulkan urusan pemerintahan tersebut. alasan dari adanya kriteria ini yaitu menghindari klaim atas dampak tersebut, dan kriteria ini selaras dengan semangat demokrasi yaitu pertanggungjawaban pemerintah terhadap rakyatnya.

### 3) Urusan Pemerintah Kabupaten/Kota

Urusan pemerintah kabupaten/kota sebagaimana diamanatkan pada UU No, 23 Tahun 2014 secara nomenklatur sama dengan urusan pemerintahan provinsi yang terdiri dari urusan pemerintah absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Perbedaan terletak pada tatanan pelaksanaannya di masing-masing tingkatan, Adapun menjadi kriteria bahwa kewenangan menjadi urusan pemerintah kabupaten/kota adalah:<sup>98</sup>

1. Urusan pemerintahan yang lokasi pelaksanaannya berada dalam lingkup wilayah kabupaten/kota bersangkutan;
2. Urusan pemerintahan yang hasilnya dipergunakan dalam daerah kabupaten setempat;
3. Urusan pemerintahan dari aspek kemanfaatannya atau dampak negatifnya hanya dalam daerah kabupaten/kota yang bersangkutan;

---

<sup>98</sup> Lihat pada pasal 13 ayat (4) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 dengan perubahan kedua dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah

4. Urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien, apabila pelaksanaan urusan dilakukan oleh daerah.

Terhadap kewenangan urusan pemerintahan umum daerah kabupaten/kota dapat melaksanakan melalui mandat dari pemerintah pusat berdasarkan asas pembantuan, sedangkan pembiayaan masih tetap dibebankan melalui dana APBN.

Disamping itu pemerintah kabupaten/kota sebagai penyelenggaraan otonomi daerah memiliki kewenangan:

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan;
2. Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum;
5. Penanganan bidang kesehatan.

Terhadap kewenangan absolut yang merupakan kewenangan mutlak yang dimiliki oleh pemerintah pusat, sebagai kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam hal ini kabupaten/kota dapat melaksanakannya apabila ada mandat yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah kabupaten/kota dalam sebuah konteks kepentingan nasional.

#### **b. Praktik Pembagian Urusan Pemerintahan**

Pembagian urusan pemerintahan didasarkan pada UU No.23 Tahun 2014, membagi kewenangan yaitu kewenangan urusan pemerintahan pusat, kewenangan urusan pemerintahan provinsi, dan kewenangan urusan pemerintahan kabupaten/kota. Masing-masing kewenangan lebih dikenal dengan istilah pembagian kekuasaan dalam bentuk vertikal.<sup>99</sup>

Dalam otonomi daerah pembagian kekuasaan urusan pemerintahan terdiri dari tiga urusan, yaitu *pertama* urusan pemerintahan absolut yang dimiliki oleh pemerintah pusat dan kewenangan bidang absolut dalam pelaksanaan dimandatkan

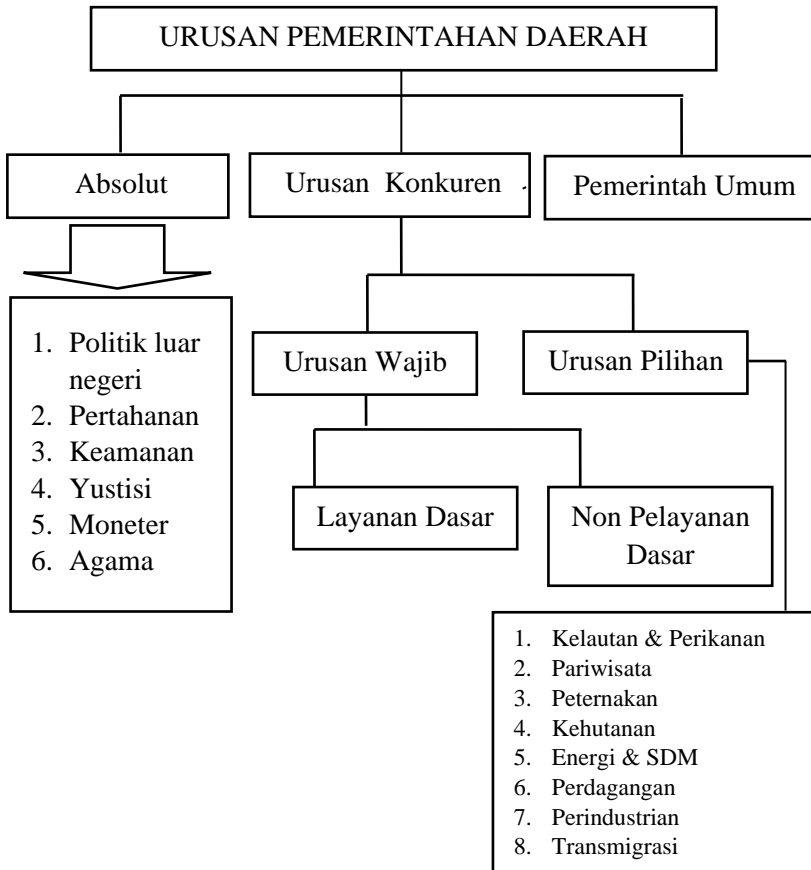
---

<sup>99</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusional, Op. Cit*, hlm. 61

kepada pemerintah daerah yaitu pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota untuk dapat melaksanakannya. *kedua* urusan pemerintahan konkuren dimiliki oleh pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, dan *ketiga* pembagian urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan.

Berikut gambaran pembagian urusan pemerintah pada bagan 2 (dua) berikut ini:

**Bagan 2**  
**Pembagian Urusan Pemerintahan**



Sumber : *BAB IV Urusan Pemerintahan Pasal 11 dan Pasal 25 UU No.23 Tahun 2014*

Dari bagan 2 (dua) di atas terlihat jelas pembagian urusan pemerintahan, untuk urusan konkuren adalah urusan dari pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh daerah sesuai dengan potensi yang di miliki daerah. Dengan demikian praktek pembagian urusan pemerintahan didasarkan pada lapisan pemerintahan, dan masing-masing kewenangan pemerintahan di atur pada Pasal 10, 11, 12 dan Pasal 13 dari UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam pasal-pasal tersebut urusan kewenangan masing-masing daerah, terkhusus masalah urusan pemerintahan konkuren jelas dan di atur secara terinci pada bagian lampiran terhadap UU No.23 Tahun 2014, masing-masing kewenangan dalam pelaksanaan berhubungan dengan kewenangan otonomi dapat dipertanggungjawaban, karena dalam pembiayaan kewenangan berasal dari APBN dan APBD provinsi dan kabupaten/kota.

## **Hubungan Keuangan**

Keuangan negara memiliki substansi dalam arti luas dan arti sempit. Dalam arti luas keuangan negara meliputi hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang termasuk barang milik negara yang tidak tercakup dalam anggaran negara.<sup>100</sup> Sedangkan dalam arti sempit keuangan negara terbatas

---

<sup>100</sup> Lihat Penjelasan Umum Bagian Ke-3 Pengertian dan Ruang Lingkup Keuangan Negara Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara dengan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4286. Menjelaskan dari obyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subyek yang dimaksud dengan keuangan negara

pada hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tercantum dalam anggaran negara untuk tahun yang bersangkutan, penetapan keuangan negara dalam arti luas tidak terlepas dari pendekatan yang dilakukan secara normatif.<sup>101</sup>

Oleh karena itu, keuangan negara dalam arti luas meliputi satu kesatuan yang tidak terpisahkan yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), keuangan negara pada badan usaha milik negara, dan badan usaha milik daerah. Dengan demikian keuangan negara dalam arti luas mengandung substansi tidak terbatas pada anggaran pendapatan dan belanja negara saja. Sedangkan keuangan negara dalam arti sempit merupakan bagian dari keuangan negara dalam arti luas.<sup>102</sup>

#### **a. Pengertian Hubungan Keuangan**

Dalam hubungan dengan negara, pengertian keuangan negara dalam arti sempit merupakan anggaran pendapatan dan belanja negara atau anggaran negara. Substansi keuangan negara dalam arti sempit berbeda dengan substansi keuangan negara dalam arti luas sehingga keduanya tidak boleh dipersamakan secara yuridis. Dengan demikian substansi keuangan negara

---

meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan Pertanggung- jawaban. Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

<sup>101</sup> Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati Djafar, 2017. *Hukum Keuangan Negara: (Teori dan Praktek)*. PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers Edisi ketiga, Cetakan kelima, Depok, hlm. 10

<sup>102</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara. Op. Cit*, hlm. 10

dalam arti sempit adalah anggaran pendapatan dan belanja negara yang ditetapkan setiap tahun dalam bentuk undang-undang.<sup>103</sup>

Menurut Jimly Asshiddiqie,<sup>104</sup> hubungan keuangan berkaitan dengan kegiatan terhadap pendapatan dan pengeluaran itu pada mulanya di pahami sebagai keuangan negara. yang di maksud dengan uang atau keuangan negara dalam UUDNKRI 1945 sebelum perubahan adalah anggaran pendapatan dan belanja negara saja.

Dalam pengertian sempit diasumsikan bahwa semua uang negara, masuk dan keluarnya melalui anggaran pendapatan dan belanja negara, tidak ada uang lain yang termasuk pengertian uang negara di luar anggaran pendapatan dan belanja negara. bahwa anggaran pendapatan dan belanja negara memiliki dua aspek, yaitu perhitungan pendapatan negara dan perhitungan belanja negara.

Berdasarkan pengertian keuangan negara dari pendekatan objek, adalah hak dan kewajiban negara yang dapat di nilai dengan uang yang diperluas dengan cakupannya, yaitu termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan. Dengan demikian pengelolaan keuangan negara dapat di kelompok kedalam:

1. Subbidang pengelolaan fiskal;
2. Subbidang pengelolaan moneter; dan
3. Subbidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Pengelolaan keuangan negara subbidang pengelolaan moneter berkaitan dengan kebijakan dan pelaksanaan kegiatan sektor perbankan dan lalu lintas moneter baik dalam maupun luar negeri. Meliputi sistem pembayaran, sistem lalu lintas devisa, dan sistem nilai tukar. Adapun bidang pengelolaan kekayaan negara

---

<sup>103</sup> Muhammad Djafar Saidi dan Merdekawati Djafar, *Hukum Keuangan Negara, Op. Cit*, hlm. 11-12

<sup>104</sup> Jimly Asshiddiqie, 2007. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Penerbit PT. Gramedia Persada, Jakarta, hlm. 70-72

yang dipisahkan meliputi pengelolaan perusahaan negara/daerah. Pengelolaan keuangan negara subbidang kekayaan negara yang dipisahkan berkaitan dengan kebijakan dan pelaksanaan kegiatan di sektor Badan Usaha Milik Negara/Daerah (BUMN/BUMD) yang orientasinya mencari keuntungan (*profit motive*).

Untuk dapat mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan diperlukan penyelenggara secara profesional, terbuka dan bertanggung jawab sesuai kewenangan berdasarkan dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam UUDNKRI 1945 sebagaimana diatur dalam Pasal 23C. tindak lanjut mengenai keuangan negara ditetapkan melalui peraturan perundang-undangan diantara UU No.17 Tahun 2003 dan UU No.1 Tahun 2022.

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pokok keuangan negara telah dijabarkan ke dalam asas-asas umum pengelolaan keuangan yang meliputi baik asas-asas yang telah lama di kenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisitas maupun asas-asas baru sebagai pencerminan penerapan kaidah-kaidah yang baik (*best practices*) dalam pengelolaan keuangan negara.

Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, yang berkaitan pendapatan daerah dan sumber daya alam (SDA) yang sebagian besar di miliki daerah, tentunya akan sangat membantu dalam pelaksanaan otonomi daerah, termasuk dana transfer dari pemerintah pusat untuk pembiayaan pembangunan. Berlimpahnya sumber daya daerah dan partisipasi masyarakat untuk mengisi pembangunan tidak akan sama di masing-masing provinsi, ketidaksamaan melahirkan adanya kesenjangan pembangunan.

Kesenjangan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi yang dihadapi seperti daerah yang tidak memiliki SDA yang banyak dan miskin akan mendapat dan akan adanya kekuatiran



dapat mempengaruhi pertumbuhan ekonomi serta banyaknya pendapatan daerah yang mereka terima, terhadap daerah otonom akan diberikan tuntutan agar bisa mencari sumber alternatif untuk mendapatkan sumber pembiayaan dan bantuan dari pemerintahan pusat.<sup>105</sup>

Desentralisasi diharapkan membawa perubahan dalam pencapaian tujuan otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pelaksanaan otonomi daerah yang di sertai desentralisasi fiskal telah di mulai sejak tahun 2001. Instrumen fiskal sebagai salah satu pendukung desentralisasi dalam menyelenggarakan pembangunan daerah, meliputi Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil.

Dalam pelaksanaannya, perangkat hukum desentralisasi fiskal ini telah berganti sebanyak dua kali seiring dengan perubahan kerangka hukum otonomi daerah. Selain ketiga dana perimbangan dalam rangka desentralisasi fiskal di atas. Pemerintah juga mengalokasikan belanja dalam rangka azas dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang bersifat langsung ke daerah tanpa melalui APBD. Esensi dari desentralisasi fiskal adalah adanya kewenangan (*diskresi*) atau pun keleluasaan daerah mengalokasikan anggarannya sesuai kebutuhan dan prioritas daerahnya.

Dua instrument penting dalam konteks desentralisasi fiskal adalah kewenangan memungut pajak (*taxing power*) dan transfer daerah. Untuk saat ini sulit mengharapkan pajak dan restribusi daerah sebagai komponen pendapatan asli daerah (PAD). Kontribusi pendapatan asli daerah sesuai dengan Undang-undang Nomor. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Pajak dan restribusi dapat dipungut daerah bersifat *closing list*, ketentuan baru ini juga mengalihkan pajak bumi bangunan

---

<sup>105</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara. Op, Cit*, hlm. 197

(PBB) dan BPHTB yang sebelumnya merupakan komponen dana bagi hasil pajak, menjadi kewenangan daerah untuk memungutnya. Praktis, belanja transfer sangat diharapkan untuk mendanai prioritas pembangunan daerah sesuai kebutuhan masing-masing.

Kebijakan dana transfer saat ini, belum mencerminkan prinsip *money follow function* untuk urusan yang didesentralisasikan masih belum sebanding dengan anggaran yang menjadi transfer daerah, dalam perkembangannya sejak tahun 2008 semakin banyak dana perimbangan yang tidak sesuai dengan azas dana perimbangan, seperti program PNPM, dana penyesuaian infrastruktur, tambahan tunjangan penghasilan guru, dana insentif daerah dan dana lainnya.

Dana ini dikhawatirkan dapat mengacaukan ketiga azas dana perimbangan yang di atur dalam Undang-undang Nomor. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah. Lahirnya UU No 28/2009 yang mengalihkan PBB dan BPHTB menjadi pajak daerah yang dicabut UU No.1 Tahun 2022, juga berimplikasi pada pertentangan perimbangan keuangan yang masih memasukan kedua komponen ini.

Dalam melaksanakan desentralisasi fiskal, menurut prinsip *money should follow functions* merupakan prinsip yang harus diperhatikan dan dilaksanakan. Artinya setiap penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintah membawa konsekuensi pada anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut.<sup>106</sup> Dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal diperlukan keberadaan pemerintah pusat yang kapabel dalam melakukan pengawasan dan penegakan hukum agar prinsip *money follows function* dapat dilaksanakan secara konsisten dan eksplisit. Hal ini untuk menghindari terjadinya transfer sumber keuangan yang

---

<sup>106</sup> Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati Djafar, *Hukum Keuangan Negara, Op. Cit*, hlm. 201-202

sudah dikuasai oleh daerah tetapi tidak diikuti oleh tugas desentralisasi yang menjadi tanggung jawab daerah.<sup>107</sup>

## **b. Perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah**

Perimbangan keuangan,<sup>108</sup> antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menunjukkan adanya subsistem dalam sistem keuangan negara sebagai konsekuensi dari adanya pembagian tugas antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam pelaksanaan asas desentralisasi yang didasarkan atas penyerahan tugas oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan mempertimbangkan stabilitas dan keseimbangan fiskal.

Pengelolaan perimbangan keuangan diatur dalam Bab XI Pasal UU No.23 tahun 2014 dan UU No.1 Tahun 2022 yang intinya dengan adanya perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah merupakan suatu sistem yang menyeluruh dalam pendanaan dan pembiayaan untuk penyelenggaraan terhadap asas desentralisasi, asas dekonsentrasi, dan tugas pembantuan (*medebewind*).<sup>109</sup> Perimbangan keuangan antara pusat dan daerah diartikan sebagai sebuah sistem mengatur bagaimana caranya sejumlah dana dibagikan di antara tingkatan pemerintah dan bagaimana cara mencari sumber-sumber pemberdayaan daerah untuk menunjang kegiatan-kegiatan sektor publiknya.<sup>110</sup>

Sesuai dengan asas penyelenggaraan keuangan *money follows function* penyerahan kewenangan daerah harus dibarengi

---

<sup>107</sup> Adissya Mega Christia, *Desentralisasi Fiskal, Op. Cit.* hlm, 149-167

<sup>108</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan, Op. Cit.* hlm, 175

<sup>109</sup> Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati Djafar, *Hukum Keuangan. Op. Cit.* hlm. 6

<sup>110</sup> Robert A. Simanjuntak, "Transfer Pusat ke Daerah: Konsep dan Praktik di Beberapa Negara," dalam Machfud Sidik et.al (eds), "Dana Alokasi Vmum (DAU): Konsep, Hambatan dan Prospek di Era Otonomi Daerah", (Jakarta: Penerbit Buku Kompas), hlm. 23, dikutip pula pada Safri Nugraha, dkk, "Hukum Administrasi Negara", Jakarta: (CLGS, 2 (07), hlm. 260

dengan penyerahan sumber pembiayaan dari pemerintah pusat, sehingga daerah dapat melaksanakan urusannya sendiri di mana sumber pembiayaan juga diserahkan bersamaan dengan tugas pemerintahan, terlaksananya pengelolaan perimbangan keuangan akan terwujudnya cita-cita kemandirian daerah dapat direalisasikan.

Sumber-sumber pembiayaan yang diserahkan kepada daerah itu nantinya akan dimanifestasikan lewat struktur PAD yang kuat, dan PAD ini lah sumber pembiayaan yang memang benar-benar di gali dari daerah itu sendiri, sehingga dapat mencerminkan keadaan riil daerah. Perimbangan keuangan juga akan menguatkan struktur pendapatan daerah untuk memiliki kemampuan pembiayaan kegiatan pemerintahan.

Sementara Dana Alokasi Umum (DAU) dan berbagai bentuk dana transfer lainnya dari pemerintah pusat hanya bersifat sebagai pendukung bagi pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di daerah sebagai suatu sistem pembiayaan pemerintahan dalam kerangka negara kesatuan yang mencakup pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah untuk pemerataan antar daerah secara adil dan proporsional, demokrasi dan transparansi dengan memperhatikan potensi, kondisi terhadap kebutuhan daerah sesuai dengan kewajiban dan pembagian kewenangan.

Perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dengan tujuan, yaitu:

1. Menjaga keseimbangan keuangan dalam pembiayaan kegiatan-kegiatan pemerintah di daerah;
2. Menjaga kebersinambungan pembangunan yang ada di daerah;
3. Mendukung kewenangan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan otonomi daerah;
4. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan pelayanan publik.

Dengan demikian terlihat jelas fungsi dan sumber dari dana perimbangan yang pendanaannya bersumber dari APBN yang terdiri dari Dana Bagi Hasil, (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK). Selain membantu daerah dana perimbangan untuk mendanai kewenangannya, juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintah antara pusat dan daerah, perimbangan keuangan juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan dan kesenjangan antar daerah.

### **Hubungan Pengawasan**

Hubungan pusat dan daerah dengan menyerahkan sebagian wewenang pemerintahannya kepada daerah untuk diatur dan di urus sendiri sebagai urusan rumah tangga daerah (otonom).<sup>111</sup> Agar wewenang yang telah diserahkan oleh pusat kepada daerah tidak disalahgunakan diperlukan pengawasan. Hubungan pengawasan bertujuan mencegah timbulnya bentuk penyimpangan tugas pemerintahan dari hal-hal yang telah diberikan pencegahan ((*preventif*) dan menindak atau memperbaiki penyimpangan yang terjadi (*represif*).

Menurut Bagir Manan. pengawasan (*toezicht, supervision*) adalah suatu bentuk hubungan dengan *legal entity* yang mandiri, bukan hubungan internal dari entitas yang sama. Bentuk dan isi pengawasan dilakukan semata-mata menurut atau berdasarkan ketentuan undang-undang. Hubungan pengawasan hanya dilakukan secara tegas ditentukan dalam undang-undang, pengawasan tidak berlaku atau tidak diterapkan terhadap hal yang tidak ditentukan atau berdasarkan undang-undang.<sup>112</sup> Menurut

---

<sup>111</sup> Widodo Ekathahjana, 2008. *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan dan Sistem Peradilannya di Indonesia*. Pustaka Sutra. Jakarta, hlm. 39

<sup>112</sup> Derita Prapti Rahayu, 2015. Pengawasan Preventif Sebagai Kontrol Pusat Terhadap Daerah Di Era Reformasi. *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* Volume. 2 No.3, hlm. 444-462

Ateng Syafrudin, pengawasan kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah suatu proses di mana kegiatan ditujukan untuk menjamin agar pelaksanaan pemerintahan daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku secara umum.

Prajudi Atmosudirdjo menjelaskan pengawasan dapat diartikan sebagai proses kegiatan dilakukan oleh pejabat negara yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperintahkan. Sedangkan menurut Sujatmo pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas sesuai dengan yang semestinya atau tidak. Pengawasan unsur terpenting dalam proses manajemen pemerintahan memiliki peran sangat strategis untuk terwujudnya pemerintahan dan pembangunan.<sup>113</sup>

Pengawasan adalah kegiatan mengawasi dan melihat sesuatu kegiatan dengan seksama dan melaporkan hasil kegiatan mengawasi, sedangkan *controlling* disamping melakukan pengawasan juga melakukan kegiatan pengendalian, menggerakkan, memperbaiki dan meluruskan menuju arah yang benar. Melalui pengawasan yang komprehensif dan membina, maka diharapkan kemampuan administrasi publik yang saat ini dianggap lemah, terutama di bidang kontrol pengawasan, dapat ditingkatkan kapasitasnya dalam rangka membangun infrastruktur birokrasi yang lebih kompetitif.<sup>114</sup>

Pengawasan sebuah proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang ditetapkan,

---

<sup>113</sup> Agus Kusnadi, 2017. Re-Evaluasi Hubungan Pengawasan Pusat Dan Daerah Setelah Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. *Jurnal Arena Hukum* Volume.10 No. 1, hlm. 61-77

<sup>114</sup> Bambang Sugianto dkk, 2019. Peran Insfektorat Dalam Pengawasan Internal Pada Pemerintah Daerah?. *Jurnal Hukum LEX LIBRUM STIH Sumpah Pemuda*, Volume. 6 No.1, hlm 93-106

*Controlling is the process of measuring performance and taking action to ensure desired results.* Pengawasan adalah proses untuk memastikan bahwa segala aktifitas terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan . *The process of ensuring that actual activities conform the planned activities.*

Pengawasan dalam hubungan pemerintah pusat dengan daerah adalah semua aktivitas yang dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dalam upaya memastikan bahwa hasil aktual sesuai dengan hasil direncanakan, pengawasan merupakan fungsi yang menjamin bahwa kegiatan-kegiatan dapat memberikan hasil seperti yang diinginkan. Pengawasan upaya sistematis untuk menetapkan kinerja aktual dengan standar yang telah ditentukan, untuk menetapkan apakah telah terjadi penyimpangan dan perbaikan diperlukan, pengawasan bertujuan untuk menjamin semua sumber daya pemerintah daerah telah digunakan seefektif dan seefisien sebagaimana ditetapkan dalam program kerja pemerintahan.

Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya penyimpangan atas tujuan yang akan di capai, pengawasan diharapkan membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan. Pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan.

Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan dan program pemerintah daerah dijalankan dan sampai sejauh mana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut. Adanya hubungan pengawasan dengan pemerintah pusat supaya kedudukan dan fungsi pengawasan betul-betul mandiri dan independen dan tidak bisa di intervensi oleh pemerintah daerah.

## Hubungan Lembaga Pemerintahan Daerah

Hubungan pemerintah pusat dengan daerah dapat dipengaruhi pada susunan kelembagaan terkhusus negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi.<sup>115</sup> Kewenangan dijalankan pemerintah pusat sangat luas dan mencakup seluruh warga negara yang ada baik di dalam maupun di luar negeri, oleh karena itu mutlak dilakukan pendelegasian kewenangan (*delegation of authority*) dalam rangka desentralisasi maupun dekonsentrasi.<sup>116</sup>

Susunan kelembagaan pemerintah daerah salah satu aspek dapat mempengaruhi hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, adapun persoalan yang dapat ditengahkan dalam hubungan ini masalah kewenangan terhadap organisasi perangkat daerah (OPD).<sup>117</sup> Oleh karena itu untuk mencegah konflik hubungan dalam pembentukan organisasi perangkat daerah harus diikuti dengan tindakan urusan-urusan pemerintahan apa yang akan didelegasikan dan dijalankan oleh satuan pemerintahan daerah. tindakan ini sebagai konsekuensi pelaksanaan asas desentralisasi.

Pelaksanaan asas desentralisasi otonomi daerah dalam hubungan organisasi pemerintahan di daerah akan mempengaruhi hubungan pusat dengan daerah, ini akan terlihat dari peran dan fungsi masing-masing susunan atau tingkatan dalam penyelenggara otonomi daerah. Adapun faktor yang dapat mempengaruhi dalam hubungan organisasi antara pemerintah pusat dan daerah, yaitu:<sup>118</sup>

- a. Sistem rumah tangga daerah itu sendiri;
- b. Ruang lingkup terhadap urusan kewenangan pemerintahan di daerah;

---

<sup>115</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op, Cit*, hlm.24

<sup>116</sup> *Ibid*

<sup>117</sup> *Ibid*, hlm.25

<sup>118</sup> Bagir Mana, *Hubungan Antara Pemerintah. Loc. Cit*, hlm.194



c. Sifat dan kualitas dari kewenangan yang didelegasikan ke daerah.

Hubungan kelembagaan Indonesia sebagai negara kesatuan dalam menjalankan kewenangan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat sangat luas dan mencakup seluruh kepentingan warga negara, dengan luas wilayah dan jangkauan yang sulit dan disebabkan faktor wilayah dan politik kedaerahan, oleh karena itu pemerintahan pusat berkewajiban mendelegasikan kewenangan. Pembagian kewenangan ini antara pemerintah pusat dengan daerah dipengaruhi karakteristik daerah.<sup>119</sup>

Pembagian kewenangan hubungan organisasi pemerintahan harus diikuti dan diimbangi mekanisme pola pertanggungjawaban yang kewenangan dapat dilaksanakan secara amanah. Pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat ke daerah baik berbentuk pemerintah daerah atau pejabat pemerintah pusat di daerah perlu diikuti dengan pembinaan dan pengawasan untuk mencegah penyimpangan atau meminimalisir kerugian negara dalam pengelolaan keuangan daerah.

Dengan demikian dapat disimpulkan otonomi daerah bukan sekedar mekanisme pemerintahan untuk mewujudkan administrasi negara yang efektif dan efisien, akan tetapi otonomi adalah salah satu garda terdepan untuk menjaga negara kesatuan.<sup>120</sup> Sebagai penjaga dan memelihara negara kesatuan, otonomi memikul beban dan pertanggungjawaban pelaksanaan tata pemerintahan yang demokratis berdasarkan atas hukum untuk mewujudkan pemerataan kesejahteraan, keadilan di bidang ekonomi, politik maupun sosial dengan menghormati dan menjunjung tinggi perbedaan antar daerah.

---

<sup>119</sup> Sadu Wasistiono. 2004. Kajian Hubungan Antara Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah “Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan”, *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*, Volume. 1 Edisi Kedua, hlm. 9

<sup>120</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Op. Cit, hlm. 7

Hubungan kelembagaan dalam struktur pemerintahan antara pemerintah pusat dengan daerah dalam otonomi daerah yang berjalan selama ini sebagai perpindahan kewajiban pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk masyarakat, akan tetapi substansi adanya otonomi daerah secara politik dan ekonomi agar pembangunan dan pertumbuhan ekonomi berlangsung secara adil dan merata di daerah.<sup>121</sup> Dalam otonomi daerah pemerintah pusat menetapkan masalah urusan wajib dan konkuren yang jadi kewenangan pemerintahan daerah yang masih mengarah ke desentralisasi.

Otonomi daerah di samping mengatur urusan pemerintahan, juga membangun kehidupan berdemokrasi dalam konteks penyelenggara negara (*eenheidstaat*). Otonomi daerah merupakan wadah kehidupan demokrasi melalui wakil mereka di legislatif yang turut serta dalam menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan otonomi yang di bangun dalam pembentukan peraturan daerah sebagai dasar hukum penyelenggaraan rumah tangga sendiri.<sup>122</sup> Adanya pembagian kekuasaan secara vertikal antara pemerintah pusat dengan daerah yang diberikan kewenangan tetap membutuhkan kontrak dan kendali dari pemerintah pusat dengan tujuan pelaksanaan otonomi bisa berjalan dengan baik.<sup>123</sup>

Hubungan kelembagaan antara pemerintah pusat dengan daerah tidak lain untuk mensinkronisasikan Program Strategis Nasional (PSN) yang dilaksanakan di daerah, program ini didelegasikan kepada organisasi pemerintah daerah sebagai

---

<sup>121</sup> Septi Nur Wijayanti, 2016. Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, *Jurnal Media Hukum* Volume.23 No.2, hlm. 186-199

<sup>122</sup> Ni'matul Huda, 2014. *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, Penerbit FH UII Press, Yogyakarta, hlm. 411

<sup>123</sup> Bambang Suginato dan Evi Purnamawati, 2022. *Hukum Administrasi Negara "dalam Kajian dan Praktik"*, Penerbit Deepublish, Yogyakarta, hlm, 101

pelaksanaanya dan pemerintah pusat bertanggung jawab dari aspek pembiayaan dan supervisi dari kegiatan, hubungan ini dapat disimpulkan walaupun daerah bersifat otonom, tetapi hubungan kelembagaan merupakan satu kesatuan dalam bentuk pembagian tugas.

### **Hubungan Presiden dengan Kepala Daerah**

Pelaksanaan otonomi daerah tidak bisa terlepas pada hubungan pemerintah pusat dengan daerah dalam melaksanakan asas desentralisasi. Dalam menjalankan kewenangan pemerintah pusat sehari-hari di pertanggungjawabkan oleh presiden dalam kapasitasnya presiden sebagai kepala pemerintahan. hubungan presiden dengan kepala daerah yang dimaksud adalah gubernur dalam kapasitas sebagai kepala daerah otonomi dan bukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Presiden sebagai kepala pemerintahan merupakan sebuah simbol dari identitas nasional dalam menjalankan pemerintahan, sebagai kepala pemerintahan di bantu dengan wakil presiden dan menteri-menteri kabinet dalam memegang kekuasaan eksekutif untuk melaksanakan rumah tangga pemerintahan sehari-hari. Kapasitas sebagai kepala pemerintah untuk menjalankan kewenangan di bidang urusan pemerintahan, termasuk kewenangan absolut, konkuren dan pemerintahan umum selain dibantu oleh menteri juga dibantu oleh pemerintah daerah.

Dengan memahami asas desentralisasi hubungan presiden dengan kepala daerah kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka kepala daerah mempunyai peran yang sangat penting untuk dapat menjalankan fungsi tersebut. Gubernur sebagai kepala daerah yang merupakan kepala otonom di daerah provinsi memiliki tugas dan wewenang untuk

menjalankan fungsi desentralisasi yang tercermin dalam urusan yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah.<sup>124</sup>

Hubungan presiden dengan kepala daerah dimaksud adalah hubungan tugas-tugas pemerintahan pada aspek kewenangan otonomi daerah. Kewenangan otonomi daerah di mana gubernur dapat melaksanakan kewenangan yang sudah didelegasikan oleh pemerintah pusat, dan masih tetap melakukan koordinasi dan melaporkan kegiatan kepala daerah yang keterkaitan kegiatan menggunakan keuangannya (APBD) setiap tahun anggaran. Hubungan ini menjelaskan bahwa gubernur sebagai kepala daerah otonomi bukan berdiri sendiri, tetapi merupakan kesatuan pemerintah secara umum dalam bentuk hubungan vertikal

### **Hubungan Antara Kewajiban dan Struktur Pemerintahan**

Hubungan kewajiban dalam konteks pemerintahan tidak bisa dipisahkan dengan kewajiban lembaga pemerintahan, kewajiban dapat juga diartikan sebagai tugas yang wajib dilakukan dalam penyelenggaraan pemerintah. Dalam hukum pengertian kewajiban adalah suatu beban yang diberikan oleh undang-undang kepada subyek hukum untuk berbuat sesuatu terhadap tugas yang melekat pada dirinya.<sup>125</sup>

Menurut Sutjipto Raharjo,<sup>126</sup> kewajiban bukan merupakan sebuah kumpulan peraturan perundang-undang atau kaidah, melainkan sebuah kekuasaan dalam individu, kelompok dan pemerintahan di satu pihak tercermin pada suatu tanggung jawab untuk dilaksanakan oleh organisasi pemerintahan, atau keharusan

---

<sup>124</sup> Prayudi Atmasudirjo, 2001. *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 84

<sup>125</sup> Sudikno Mertokusumo, 2005. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Liberty, Yogyakarta, hlm. 42

<sup>126</sup> Satjipto Rahardjo, 2006. *Ilmu Hukum*. Citra Aditya Bakti Cetakan keenam, Bandung, hlm. 60

harus dilakukan oleh pemerintah sebagai tugas untuk kepentingan masyarakat dan kewajiban sesuatu wajib dilaksanakan.

Dalam menjalankan pemerintahan, hubungan pemerintah harus berjalan dengan baik dan harmonis, tujuan hubungan terjalin dengan baik untuk memberikan pelayanan publik yang baik. Dalam hubungan struktural merupakan hubungan yang didasarkan pada tingkatan dan jenjang di organisasi pemerintahan, Kepala daerah dalam bertugas menyelenggarakan urusan daerah bersama DPRD berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Hubungan kewajiban dalam struktur ini menjelaskan juga hubungan pemerintah pusat dengan lembaga lainnya yang bersifat horizontal yaitu pemerintah pusat dengan DPR.RI, dengan DPD, dan lembaga lainnya, hubungan vertikal pada hubungan struktur yaitu pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi dn pemerintah kabupaten/kota. Sedangkan hubungan struktural pada pemerintahan daerah adalah hubungan struktural pemerintah provinsi dengan DPRD Provinsi dan hubungan pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota.

Dalam hubungan struktur pemerintahan pusat dengan daerah, termasuk pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota diikuti hubungan kewenangan dalam urusan pemerintahan. Adapun urusan pemerintahan melekat dalam hubungan ini, adalah urusan pemerintahan konkuren sebagaimana diatur pada lampiran UU No.23 Tahun 2014 yang terdapat 30 (tiga puluh) jenis urusan kewenangan konkuren dalam hubungan struktur yang bersifat kewajiban bersama (Pusat, Provinsi,dan Kabupaten/Kota).

Hubungan struktur adalah bentuk pendelegasi kewenangan yang dimiliki kepada pemerintah daerah pendelegasian, hubungan ini menyangkut kepentingan bersama dan masing-masing struktur pemerintahan dapat menjalankan kewajiban.

Hubungan struktur pemerintahan dari aspek hierarki kelembagaan di masing-masing tingkat kelembagaan memiliki kewenangan masing-masing. Misalnya apa kewenangan pusat pada urusan pemerintahan konkuren, apa kewenangan provinsi pada urusan pemerintahan konkuren, dan apa kewenangan kabupaten/kota pada urusan pemerintahan konkuren.

Tujuan dibentuk adanya hubungan kewajiban antara struktur dalam organisasi pemerintahan dapat menjelaskan kedudukan masing-masing, yaitu presiden merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan di tingkat pusat dan presiden dibantu oleh menteri-menteri untuk menjalankan pemerintahan, sedangkan kepala daerah (gubernur, bupati, dan walikota) merupakan sebagai penyelenggaraan urusan daerah masing-masing dan bertanggung jawab kepada presiden.



# BAB IV

## ASAS-ASAS DAN JENIS OTONOMI DAERAH

### **A. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Keberadaan pemerintahan daerah sebagai alat ditugaskan oleh UUDNKRI 1945 untuk menciptakan dan mewujudkan kesejahteraan serta pelayanan yang baik terhadap masyarakat dan untuk mengurangi fungsi sentralisasi yang selalu berpusat pada pemerintah pusat sebagaimana dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bertujuan penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya.<sup>127</sup>

Untuk meningkatkan kualitas pelayanan penyelenggara pemerintahan serta mendukung terlaksana reformasi birokrasi, maka tugas pemerintahan dilaksanakan oleh kekuasaan eksekutif dalam hal ini pemerintah, baik pemerintah pusat dan pemerintah daerah dibawah pimpinan Presiden bersama para administrator

---

<sup>127</sup> Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah. Op. Cit.* hlm. 4

negara yang ada dan bekerja di seluruh wilayah kedaulatan negara Indonesia.

Hakikat kebijakan otonomi daerah, pemerintah berusaha mendekatkan diri dengan diperintah dalam hal ini masyarakat, kedekatan ini diharapkan pemerintah akan mampu untuk menemukan dan paham dengan baik dan benar tentang apa menjadi keluhan atau masalah dihadapi oleh warga masyarakat.<sup>128</sup> Tujuan utama penerapan otonomi daerah di Indonesia adalah untuk meningkatkan kemampuan dan keefektifan pemerintah daerah meningkatkan pelayanan publik. Sistem sentralisasi yang diterapkan sebelumnya dianggap sebagai faktor penyebab rendahnya pelayanan publik di daerah karena adanya beberapa faktor penyebabnya. antara lain prioritas pelayanan lebih banyak ditentukan oleh pemerintah pusat, maka seringkali program yang dilaksanakan tidak sesuai dengan kebutuhan daerah.

Sentralisasi sering kali memperlambat pembangunan infrastruktur, sosial dan pengembangan kelembagaan sosial ekonomi daerah, dan akuntabilitas terhadap pelayanan publik oleh pemerintah daerah masih rendah karena pemerintah daerah lebih memiliki akuntabilitas kepada pemerintah pusat dibandingkan kepada masyarakat. Rendahnya akuntabilitas terhadap masyarakat yang dilayani menyebabkan pemerintah daerah tidak memperhatikan mutu pelayanan, keefektifan maupun efisiensi dalam penyelenggaraan pelayanan.<sup>129</sup>

Secara garis besar dan merujuk kepada fungsi otonomi ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas pelayanan dan penyelenggara pemerintahan serta mendukung pelaksanaan otonomi daerah, maka dilakukan reformasi sistem penyelenggaraan pemerintah daerah termasuk sistem birokrasi

---

<sup>128</sup> Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan. Op. Cit*, hlm. 9

<sup>129</sup> Suryo Pratolo, *Peran Otonomi Daerah, Loc. Cit*, hlm. 36-59



dengan diterbitkannya UU No.30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Kehadiran UU No.30 Tahun 2014, mendorong pemerintah daerah untuk melakukan pelayanan publik dengan maksimal dan lebih cepat terlaksananya pembangunan serta mencegah terjadinya penyalahgunaan wewenang, menjamin akuntabilitas badan dan/atau pejabat pemerintah baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah yang dapat memberikan perlindungan hukum kepada masyarakat dan aparatur pemerintah serta menerapkan asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Pemerintah daerah menjalankan urusan pemerintahan di daerah sesuai asas otonomi yang seluas-luasnya, baik gubernur, bupati dan walikota memiliki hak otonomi daerah, adapun hak otonomi daerah adalah segala hak, kuasa, kewenangan, dan kewajiban dari daerah otonomi dalam rangka mengatur dan menyelenggarakan sendiri perihal pemerintahan ataupun kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan pelayanan masyarakat, begitupun dengan pembangunan berdemokrasi. Ketika daerah otonom menjalankan otonomi daerahnya, daerah tersebut dapat meningkatkan daya saing beserta pemberdayaan masyarakat. Selain itu otonomi daerah dapat menjadikan komunikasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi lebih intens dan masih banyak lagi manfaat yang diperoleh dengan adanya otonomi daerah ini.

Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Secara umum otonomi daerah sebagai perwujudan dari desentralisasi kekuasaan dimaknai sebagai wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah yang melekat baik pada negara kesatuan maupun pada negara serikat.

Otonomi daerah terhadap negara kesatuan lebih terbatas dibandingkan dengan otonomi daerah pada negara serikat.

Kewenangan mengatur dan mengurus rumah tangga daerah di negara kesatuan meliputi segenap kewenangan pemerintahan, kecuali beberapa urusan yang dipegang oleh pemerintah pusat.<sup>130</sup> Menurut prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk pelaksanaan otonomi daerah ini diperlukan adanya asas yang menjadi dasar bagi pelaksanaan otonomi daerah.

Adapun asas penyelenggara pemerintahan daerah menurut UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terdiri atas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan asas tugas pembantuan.<sup>131</sup>

### **Asas Desentralisasi**

Asas desentralisasi adalah penyerahan sebuah wewenang yang dilakukan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom,<sup>132</sup> untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Secara etimologis, desentralisasi berasal dari bahasa latin yang berarti *de* adalah lepas dan *centrum* adalah pusat, sehingga desentralisasi dapat diartikan melepaskan diri dari pusat, namun bila dilihat dari sudut ketatanegaraan desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (*daerah otonom*).<sup>133</sup>

Pemahaman terhadap asas desentralisasi banyak perbedaan dalam pemaknaannya oleh ahli hukum itu sendiri, antara lain menurut R.D.H Koesoemahatmaja desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan dari pusat kepada daerah-daerah

---

<sup>130</sup> Gunawan A Tauda, *Desain Desentralisasi Asimetris*, Loc. Cit. hlm. 413-435.

<sup>131</sup> Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah*. Op. Cit. hlm. 67-68

<sup>132</sup> Lihat pada Pasal 1 ayat (8). Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>133</sup> Achmad Sodik Sudrajat dan Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*. Op. Cit, hlm. 120-121

yang mengurus rumah tangganya sendiri, desentralisasi cara untuk menunjukkan asas demokrasi yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara.<sup>134</sup>

Sedangkan menurut Amrah Muslimin ada tiga jenis dalam mengartikan desentralisasi yaitu:<sup>135</sup>

- a. Desentralisasi politik adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat, menimbulkan hak untuk mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah tertentu;
- b. Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan wewenang pada golongan-golongan untuk mengurus satu macam golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat maupun tidak pada suatu daerah tertentu;
- c. Desentralisasi kebudayaan adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan kecil dalam masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaan sendiri. Mengenai pengertian desentralisasi politik di atas, menurut Bagir Manan tidak lain adalah desentralisasi teritorial, karena faktor daerah menjadi salah satu unsurnya.

Sedangkan Bagir Manan membagi dua desentralisasi, yaitu: desentralisasi teritorial didasarkan faktor wilayah dan desentralisasi fungsional yang menjelma dalam bentuk badan-badan penyelenggara negara yang mempunyai tujuan tertentu. Sedangkan Hans Kelsen mengatakan desentralisasi merupakan salah satu bentuk negara, dimana pengertian desentralisasi bertalian dengan pengertian negara, negara adalah tatanan hukum (*legal order*), desentralisasi menyangkut sistem tatanan hukum dalam kaitannya dengan wilayah negara, dan hukum berlaku sah

---

<sup>134</sup> *Ibid*, hlm, 122

<sup>135</sup> Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi. Op. Cit*, hlm. 30-31

pada wilayah yang berbeda. Artinya baik Bagir Manan maupun Hens Kelsen memahami desentralisasi terdapat perbedaan.<sup>136</sup>

Sedangkan Joseph Riwu Kaho melihat desentralisasi lebih kepada tujuannya, sehingga desentralisasi, yaitu:<sup>137</sup>

- a. Dilhat dari sudut kekuasaan bahwa desentralisasi dimaksud untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja dan akhir bisa menimbulkan sistem tirani;
- b. Dalam bidang politik dimana penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian untuk mengajak rakyat ikut dalam pemerintahan.
- c. Dari segi teknik organisasi pemerintahan dimana mendirikan pemerintahan daerah adalah semata-mata untuk mencapai efisiensi dalam pengurusan roda pemerintahan;
- d. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya diletakkan pada kekuasaan suatu daerah;
- e. Dari sudut pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan daerah tersebut.

Sementara itu Ateng Sjafruddin menjadikan sarana dekonsentrasi sebagai pelimpahan kewenangan dalam rangka desentralisasi. Pakar lain seperti GS Cheema dan JR Nellis memandang bahwa pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah itu berkisar pada perencanaan dan pengambilan keputusan. Di sisi lain, The Liang Gie menganggap bahwa desentralisasi di bidang pemerintahan dapat dimaknai sebagai pelimpahan wewenang pemerintah pusat kepada unit-unit turunan organisasi pemerintah untuk menyelenggarakan seluruh kepentingan dari kelompok

---

<sup>136</sup> Achmad Sodik Sudrajat dan Juniarso Ridwan. *Hukum Administrasi Negara. Op. Cit.* hlm. 121-122

<sup>137</sup> *Ibid.* hlm. 123

yang mendiami suatu daerah. Pelaksanaan desentralisasi memang memiliki banyak kelebihan, diantaranya yaitu:<sup>138</sup>

- a. Memperpendek jalur birokrasi yang rumit dari pemerintah daerah ke pemerintah pusat karena kewenangan pemerintah daerah cukup untuk melaksanakan keputusannya sendiri;
- b. Mengurangi beban pemerintah pusat dalam mengurus negara karena sebagian tanggung jawab diberikan kepada pemerintah daerah;
- c. Bila terjadi suatu masalah yang membutuhkan keputusan cepat, pemerintah daerah tidak perlu menunggu persetujuan dari pemerintah pusat;
- d. Harmonisasi dalam negara dapat segera tercapai karena hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah menjadi lebih erat.

Namun, sama halnya dengan sekeping koin, desentralisasi memiliki beberapa kekurangan. Adapun kekurangan dari pemberlakuan desentralisasi dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai berikut:

- a. Struktur pemerintah menjadi jauh lebih kompleks dan dapat menyebabkan variasi tingkatan koordinasi antar daerah;
- b. Adanya desentralisasi dapat menimbulkan keegoisan daerah untuk mengembangkan daerahnya sendiri;
- c. Pemberlakuan desentralisasi dapat menyebabkan anggaran belanja negara menjadi membesar dan terdapat kemungkinan terjadi kesenjangan anggaran belanja antar daerah.

Menurut S.L.S Danoeredjo desentralisasi menunjukkan kepada proses pendelegasian daripada tanggung jawab terhadap sebagian dari administrasi negara kepada badan-badan otonom atau desentralisasi diartikan sebagai pelimpahan wewenang dalam otonomi dari organ yang lebih tinggi yaitu Pemerintah

---

<sup>138</sup> Ateng Syaifudin, 2016. *Asas-Asas Otonomi Daerah, Op. Cit*, hlm. 45-46

Pusat kepada organ-organ otonom yaitu kepala daerah dan DPRD (Provinsi dan Kabupaten/Kota),<sup>139</sup>

Sedangkan menurut Selo Sumarjan sistem desentralisasi adalah sistem pemerintahan yang paling sesuai dengan kondisi geografis dan politik Indonesia. Adapaun maksud sistem desentralisasi, yaitu:<sup>140</sup>

- a. Untuk meringankan beban dan tugas pemerintah pusat, tugas pemerintah suatu negara banyak dikerjakan oleh pemerintah daerah, sehingga kepentingan dan aspirasi masyarakat daerah dapat ditampung dan direalisasikan oleh pemerintah;
- b. Untuk meratakan tanggung jawab sesuai dengan sistem demokrasi, maka tanggung jawab pemerintah dapat dipikul rata oleh seluruh masyarakat yang diikutsertakan melalui desentralisasi fungsional dan teritorial dan dapat menjaga stabilitas pemerintahan pada umumnya;
- c. Untuk mobilisasi potensi masyarakat di daerah untuk kepentingan umum, serta kekuatan daerah dapat diikutsertakan dalam mengembangkan pembangunan di daerah masing-masing sesuai dengan kearifan lokal daerah itu sendiri;
- d. Untuk mempertinggi efektifitas dan efisiensi dalam pengurusan kepentingan daerah, sudah barang tentu masyarakat di daerah yang lebih mengetahui kepentingan daerah dan aspirasi mereka, oleh karena itu mereka itulah yang dapat mengatur dan mengurus kepentingannya secara efektif dan efisien.

Adanya pelimpahan kewenangan ini bukanlah sesuatu yang harus ditakuti oleh pemerintah pusat, karena pemberian kewenangan tersebut tidak akan lepas dari koordinasi dan pengawasan pemerintah pusat. Hal ini merupakan perwujudan dari desentralisasi politik, melimpahkan kuasa atau wewenang di

---

<sup>139</sup> Musanef, *Sistem Pemerintahan di Indonesia. Op. Cit*, hlm. 21

<sup>140</sup> *Ibid.* hlm. 23

bidang politik pada pemerintah daerah dimaknai sebagai pemberian kuasa mengatur diri kepada daerah-daerah dalam lingkungannya guna mewujudkan asas demokrasi di dalam pemerintahan negara.

Bagir Manan memandang bahwa desentralisasi dilihat dari hubungan pusat dan daerah yang mengacu pada UUDNKRI 1945, maka:<sup>141</sup>

- a. Bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta secara bebas dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah;
- b. Bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak daerah untuk berinisiatif atau berprakarsa;
- c. Bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah satu dengan daerah lainnya; dan
- d. Bentuk hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah.

Sejalan dengan itu mengartikan desentralisasi menurut beberapa ahli yaitu:<sup>142</sup>

1. Menurut RDH Koejoemahatmaja

Pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom). Desentralisasi adalah cara atau juga sistem untuk menunjukkan asas demokrasi yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan negara.

2. Menurut Rondelli dan Cheema

Desentralisasi dapat diartikan sebagai transfer perencanaan, pengambilan keputusan atau otoritas administrasi dari pemerintah pusat kepada organisasinya di lapangan, unit-unit administrasi lokal.

---

<sup>141</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pemerintah, Op. Cit*, hlm. 25-26

<sup>142</sup> Eka NAM Sihombing, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit*, hlm. 38-40

### 3. Menurut Benyamin Hoessein

Secara teoretis desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat.

### 4. Menurut Philip Mawhod

Desentralisasi adalah pembagian dari sebagian kekuasaan pemerintah oleh kelompok yang berkuasa terhadap kelompok-kelompok lain yang masing-masing memiliki otoritas di dalam wilayah tertentu suatu negara.

### 5. Menurut Hans Kelsen

Desentralisasi merupakan salah satu bentuk negara, karena itu pengertian desentralisasi bertalian dengan pengertian negara. Negara adalah tatanan hukum (*legal order*). jadi desentralisasi ini menyangkut sistem tatanan hukum dalam kaitannya dengan wilayah negara. Tatanan hukum desentralistik menunjukkan adanya berbagai kaidah hukum yang berlaku sah pada (*bagian-bagian*) wilayah yang berbeda. Ada kaidah yang berlaku sah untuk seluruh wilayah negara disebut kaidah sentral (*Central Norm*) dan kaidah yang berlaku sah dalam bagian-bagian wilayah lokal (*Local Norm*).

### 6. Philipus M. Hadjon

Memberikan pengertian bahwa desentralisasi mengandung makna wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan juga dilakukan oleh satuan-satuan pemerintah yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional.

Pasal 1 butir (8) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi, terhadap pasal tersebut memiliki artian:<sup>143</sup>

---

<sup>143</sup> Bambang Yudhoyono, 2001. *Otonomi Daerah*. Pustaka Sinar



- a. Dilihat dari sudut politik  
Desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang pada akhirnya menimbulkan tirani.
- b. Dalam bidang politik  
Penyelenggaraan desentralisasi tindakan pendemokrasian untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi.
- c. Dari segi teknik organisasi pemerintahan  
Berdirinya pemerintahan daerah adalah semata-mata untuk mencapai tujuan suatu pemerintahan yang lebih efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada pemerintah daerah.
- d. Desentralisasi jabatan yaitu pemancaran kekuasaan dari atasan kepada bawahan sehubungan dengan kepegawaian atau jabatan, dengan maksud untuk meningkatkan kelancaran kerja.
- e. Desentralisasi kenegaraan yaitu penyerahan kekuasaan untuk mengatur daerah dalam lingkungan sebagai usaha untuk mewujudkan asas demokrasi dalam pemerintahan negara.<sup>144</sup>
- f. Dari sudut pembangunan ekonomi  
Desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut. Dalam pelaksanaan asas desentralisasi pada daerah otonomi, tentu banyak menimbulkan persoalan yang dihadapi daerah, terutama daerah-daerah yang dukungan sumber daya daerah yang terbatas dan faktor pengelolaannya terbatas dengan kurangnya dukungan sumber daya manusia, terutama daerah-daerah yang sering konflik. Maka untuk terwujudnya

---

Harapan, Jakarta, hlm. 21-22

<sup>144</sup> Achmad Sodik Sudrajat dan Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara, Loc. Cit*, hlm. 122

dan berhasilnya desentralisasi setidaknya ada lima kondisi menjadi perhatian pemerintahan daerah, di antara:

- a. Kerangka kerja desentralisasi harus memperhatikan kaitan antara pembiayaan lokal dan wewenang fiskal dan fungsi dan tanggung jawab pemberian pelayanan oleh pemerintah daerah;
- b. Masyarakat setempat harus diberi informasi mengenai kemungkinan biaya pelayanan dan penyampaian serta sumber-sumbernya, dengan harapan keputusan yang diambil oleh pemerintah daerah harus bermakna;
- c. Masyarakat memerlukan mekanisme untuk menyampaikan pandangannya yang dapat mengikat politikus sebagai upaya mendorong masyarakat untuk berpartisipasi;
- d. Harus ada sistem akuntabilitas yang berbasis pada publik, dan informasi yang transparan yang memungkinkan masyarakat untuk memonitor efektivitas kinerja pemerintah daerah;
- e. Instrumen desentralisasi seperti kerangka institusional yang sah, struktur tanggung jawab pemberian layanan dan sistem pemberian fiskal antara pemerintah harus di desain untuk mendorong sasaran-sasaran politikus.<sup>145</sup>

### **Asas Dekonsentrasi**

Sama halnya dengan asas desentralisasi, asas dekonsentrasi memiliki makna yaitu pendelegasian wewenang dari pemerintah pusat pada pemerintah daerah atau dari badan otonom yang memiliki wewenang lebih tinggi ke badan otonom yang wewenangnya lebih rendah. Hanya saja dalam dekonsentrasi pendelegasian wewenang hanya pada sektor administrasi, tidak ada pendelegasian wewenang dalam sektor politik seperti pada desentralisasi dan wewenang politik berada di tangan pemerintah pusat. Maka dari itu, pada dekonsentrasi,

---

<sup>145</sup> *Ibid*, hlm. 124

badan otonom yang disertai wewenang hanya dapat melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan dari pemerintah pusat.

Menurut Laica Marzuki, dekonsentrasi adalah *ambtelijke decentralisatie* atau *delegatie van bevoegdheid*, yaitu pendelegasian kewenangan dari alat kelengkapan negara di pusat kepada instansi di bawahnya, untuk melakukan pekerjaan tertentu dalam terselenggaranya pemerintahan.<sup>146</sup> Sedangkan M Solly Lubis mengungkapkan bahwa dekonsentrasi adalah merupakan penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, tetapi kebijakan, sumber pembiayaannya, dan pertanggungjawabannya dilakukan oleh instansi atau pejabat yang memberi urusan tersebut.<sup>147</sup>

Sedangkan Amrah Muslimin menjelaskan dekonsentrasi pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat bawahan dalam lingkungan administrasi sentral yang menjalankan pemerintahan atas nama pemerintah pusat, seperti gubernur, walikota, camat, pelimpahan kewenangan dilakukan kepada alat pemerintah pusat yang berada di daerah.<sup>148</sup>

Pemerintah pusat tidak mungkin kehilangan kewenangannya karena instansi di bawahnya melaksanakan tugas mereka atas nama pemerintah pusat. Jadi dekonsentrasi diartikan sebagai penyebaran atau pemancaran kewenangan pusat kepada petugasnya tersebar di wilayah-wilayah untuk melaksanakan kebijakan pusat.

Namun pelimpahan wewenang ini hanya terjadi pada bidang administratif alias tata usaha dalam penyelenggaraan

---

<sup>146</sup> Andrian Sutedi, 2009. *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah dalam Kerangka Otonomi Daerah*. Sinar Grafika, Cetakan pertama. Jakarta, hlm. 213-214

<sup>147</sup> M. Solly Lubis, 1983. *Perkembangan Garis Politik dan Perundang-Undangan Pemerintah Daerah*. Alumni Bandung, Cetakan kedua. Bandung, hlm. 35

<sup>148</sup> Amrah Muslimin, 1985. *Beberapa Asas dan Pengertian Pokok Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*. Alumni. Bandung. hlm. 47

negara, mereka yang disertai wewenang ini tidak memiliki kuasa untuk membuat suatu aturan tentang pelaksanaan dekonsentrasi dan mereka diwajibkan untuk menjalankan aturan atau putusan dari pemerintah pusat atau badan otonom yang lebih besar wewenangnya.

Konsep pelaksanaan dekonsentrasi bisa bersifat administrasi dan politik, dalam asas dekonsentrasi pelimpahan wewenang tetapi hanya pada bidang yang bersangkutan dengan tata usaha atau administrasi penyelenggaraan negara. Di sisi lain pelaksanaan dekonsentrasi dapat pula bersifat politik, yang dapat kita maknai bahwa dalam asas dekonsentrasi, dibolehkan adanya pelimpahan wewenang dalam hal perancangan keputusan, pembuatan kebijakan, atau pengawasan dan pengendalian terhadap sumber daya lokal pada badan otonom yang disertai kewenangan tersebut.

Pada dasarnya, badan otonom yang disertai wewenang administratif dalam rangka dekonsentrasi ini sedang menjalankan sebuah pemerintahan pusat, hanya saja lingkup wilayahnya menjadi lebih kecil, yaitu daerah yang berada dalam kewenangannya tersebut. Di sisi yang memaknai dekonsentrasi sebagai desentralisasi jabatan, bahwa penyerahan kekuasaan dari atasan kepada bawahan sehubungan dengan kepegawaian atau jabatan dilakukan dengan maksud untuk meningkatkan kelancaran kerja.

Sedangkan dekonsentrasi menurut R.G Kertasapoetra, pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau juga kepala instansi vertikal tingkat atas kepada pejabat-pejabat bawahannya di daerah. Pelimpahan wewenang merupakan tugas jabatan diserahkan kepada pemerintah daerah otonom baik tingkat provinsi, dan kabupaten/kota, serta kepada badan atau perusahaan yang mempunyai tugas lembaga negara sebagai

perusahaan publik (*public corporation*), serta mengartikan dekonsentrasi sebagai:<sup>149</sup>

- a. Kewenangan untuk mengambil keputusan yang diserahkan dari pejabat administrasi/pemerintah yang satu kepada yang lain;
- b. Pejabat yang menyerahkan kewenangan itu mempunyai lingkungan pekerjaan yang lebih luas daripada pejabat yang menyerahkan kewenangan;
- c. Pejabat yang menyerahkan kewenangan itu dapat memberikan perintah kepada pejabat yang menerima kewenangan mengenai pengambilan/pembuatan keputusan itu dan isi dari yang akan diambil/dibuat itu.

Dekonsentrasi tidak menghilangkan kewenangan pemerintah pusat, karena instansi di bawahnya melakukan tugas atas nama pemerintah pusat, dan delegasi kewenangan *delegatie van bevoegdheid* bersifat instruktif. Pelaksanaan asas dekonsentrasi terdapat beberapa kelebihan, yaitu:

- a. Kontak langsung antara rakyat dan pemerintah baik pusat maupun daerah menjadi lebih intens;
- b. Adanya perangkat pelaksana dekonsentrasi di daerah dapat mengontrol dengan baik segala pelaksanaan kebijakan pemerintah di berbagai bidang;
- c. Dekonsentrasi adalah alat yang efektif untuk menjaga persatuan dan kesatuan karena adanya perangkat politik di daerah.

Pemaknaan asas dekonsentrasi berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan secara jelas bahwa dekonsentrasi sebagai pelimpahan wewenang pemerintahan. Pelimpahan kewenangan secara fungsional dari pejabat atasan (dari pemerintah pusat kepada pejabat di daerah).

---

<sup>149</sup> Miftah Thoha, *Birokrasi dan Dinamika Kekuasaan. Op. Cit.* hlm. 147-148

## **Asas Tugas Pembantuan (*Medebewind*)**

*Medebewind* atau tugas pembantuan merupakan suatu asas hukum otonomi daerah yang memiliki sifat membantu pemerintah pusat atau pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya dalam menyelenggarakan negara atau daerah melalui kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah atau badan otonom yang dimintai bantuannya. Badan otonom yang dimintai bantuan memiliki kewajiban untuk melakukan hal atau tugas dari badan otonom yang lebih tinggi kekuasaannya, mereka diwajibkan karena berdasarkan ketentuan hukum yang lebih tinggi, daerah terikat untuk melakukan hal atau tugas dalam rangka memenuhi asas tugas pembantuan.

Menurut Juniarso Ridwan tugas pembantuan adalah penugasan dan perintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan desa serta dari pemerintahan kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.<sup>150</sup> Sedangkan Ani Sri Rahayu tugas pembantuan merupakan 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.<sup>151</sup>

Pasal 1 ayat (11) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menjelaskan tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan

---

<sup>150</sup> Achmad Sodik Sudrajat dan Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara. Op. Cit*, hlm. 126-127

<sup>151</sup> Ani Sri Rahayu, 2018. *Pengantar Pemerintahan Daerah. Op. Cit*, hlm. 67-68

sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi.

Tugas pembantuan adalah tugas untuk ikut serta dalam menjalankan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada perangkat daerah oleh pemerintah pusat atau perangkat daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung-jawabkan kepada yang menugaskannya. Adapun unsur terkandung dalam tugas pembantuan, yaitu:

- a. Ada urusan pemerintahan dari satuan pemerintahan tingkat lebih atas harus dibantu pelaksanaannya oleh pemerintahan daerah;
- b. Bantuan tersebut dalam bentuk penugasan diatur dengan peraturan perundang-undangan;
- c. Pemerintah daerah yang membantu harus mempertanggungjawabkan kepada yang dibantu.

Tugas pembantuan dapat menjadi terminal ke arah “penyerahan penuh” suatu urusan pada daerah atau tugas pembantuan, sebagai langkah awal dalam persiapan ke arah penyerahan penuh dikaitkan dengan tugas antara tugas pembantuan dengan desentralisasi dalam melihat hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, seharusnya bertolak dari:

- a. Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi dan pertanggungjawaban penyelenggaraan tugas pembantuan adalah tanggung jawab daerah yang bersangkutan;
- b. Tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dan tugas pembantuan karena dalam tugas pembantuan terkandung unsur otonomi, daerah punya cara-cara sendiri melaksanakan tugas pembantuan;
- c. Tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, yang mengandung unsur penyerahan, bukan penugasan. Adapun perbedaan secara mendasar antara otonomi dengan tugas pembantuan, kalau otonomi adalah penyerahan penuh dan tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.

Selain ketiga asas yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan penyelenggaraan otonomi daerah, terdapat juga asas-asas umum penyelenggaraan pemerintahan, yaitu: asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggara negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan atau transparan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi, asas efektivitas dan asas keadilan. Selain dalam UU No. 23 Tahun 2014, terdapat juga Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik atau disingkat dengan (AUPB) merupakan prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat di daerah dalam melaksanakan otonomi daerah yang diatur pada Pasal 10 ayat (1) UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Pelaksanaan Asas-Asas Umum Pemerintah Yang Baik (AUPB), meliputi asas kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunaan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum dan pelayanan yang baik sebagaimana diatur dalam UU No.30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan merupakan sumber hukum materiil atas penyelenggaraan pemerintahan.

Tanggung jawab negara dan pemerintah untuk menjamin penyediaan administrasi pemerintahan yang cepat, nyaman dan murah. Jaminan kepastian penyediaan administrasi pemerintahan harus di atur di dalam produk hukum yaitu undang-undang supaya pemerintah daerah sebagai instansi pemerintah selaku penyelenggara administrasi publik dan individu atau masyarakat penerima layanan publik.

Dalam negara hukum moderen, tugas dan wewenang pemerintah tidak hanya menjaga ketertiban dan keamanan, tetapi juga mengupayakan kesejahteraan umum. Munculnya konsep membawa konsekuensi terhadap peran pemerintah dalam pelaksanaan pelayanan terhadap masyarakat lebih makin luas, negara merupakan suatu organisasi yang dijalankan oleh pemerintah yang memiliki tujuan tertuang dalam UUDNKRI



1945 pada pembukaan alinea keempat yang mengidentifikasi bahwa Indonesia adalah negara hukum yang menganut konsep *welfarestate* bertujuan mewujudkan kesejahteraan umum.

Dalam konteks itu, penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia terkait erat dengan pola pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah, karena dalam penyelenggaraan desentralisasi, selalu ada dua unsur penting, yaitu pembentukan otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus bagian-bagian tertentu urusan pemerintahan.

Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggungjawab secara proporsional dan berkeadilan. Atas dasar itu konstitusi yang dianut negara kesatuan memilih penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasikan. Desentralisasi berimplikasi terhadap kewenangan pemerintah daerah yang cukup luas, khususnya penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah, desentralisasi sebuah pergeseran penyelenggaraan pemerintahan dari sentralisasi ke desentralisasi dengan tujuan untuk meningkatkan kemampuan dan tanggung jawab politik daerah dalam membangun proses demokrasi.

Pelaksanaan otonomi daerah akan mendekatkan pemerintahan dengan masyarakat, termasuk pelayanan publik dan sarana publik yang tersedia untuk masyarakat. Otonomi daerah menjadi perhatian bersama untuk terwujud tujuan bernegara dalam kerangka kesatuan bangsa yang demokratis. Untuk itu harus diperhatikan keseimbangan kebutuhan untuk penyelenggaraan desentralisasi dengan kebutuhan memperkuat kesatuan nasional.

Adapun tujuan utama yang ingin dicapai melalui otonomi dalam pelayanan publik, yaitu:

1. Tujuan politik, yaitu akan memposisikan pemerintah daerah sebagai medium pendidikan politik bagi masyarakat tingkat

lokal dan secara agregat akan berkontribusi pada pendidikan politik secara nasional;

2. Tujuan administrasi, yaitu akan memposisikan pemerintah daerah sebagai unit pemerintahan di tingkat lokal yang berfungsi untuk menyediakan pelayanan masyarakat secara efektif, efisien dan ekonomi.

Menurut Ani Sri Rahayu otonomi merupakan hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengelola urusan dan kepentingan masyarakat daerah sendiri sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Secara konseptual penyelenggara otonomi daerah dalam pelayanan publik mempunyai tujuan utama, yaitu:<sup>152</sup>

1. Tujuan politik

Hal ini diwujudkan melalui tujuan politik dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai upaya untuk mewujudkan demokratisasi politik melalui partai politik dan DPD.

2. Tujuan administrasi

Tujuan ini untuk mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah adalah pembagian urusan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, termasuk sumber keuangan, serta pembaharuan manajemen birokrasi di pemerintah daerah lebih cepat dan proses pelayanannya mempermudah buat masyarakat setempat.

3. Tujuan ekonomi

Tujuan ekonomi ingin dicapai dalam pelaksanaan otonomi daerah dapat bermanfaat langsung kepada masyarakat, dan masyarakat harus punya andil dalam pengelolaan keuangan daerah, melalui peningkatan penyediaan lapangan pekerjaan, serta pelaksanaan pembangunan bidang ekonomi bisa merata dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Disamping tujuan di atas, otonomi daerah memiliki manfaat untuk masyarakat dalam pelayanan publik, yaitu:

---

<sup>152</sup> *Ibid*, hlm. 22-23

1. Pelaksanaan otonomi daerah dapat dilaksanakan untuk kepentingan masyarakat di daerah;
2. Memotong birokrasi yang sedikit prosedural yang rumit dan sangat terstruktur dari pemerintah pusat, sehingga pelayanan langsung ke masyarakat bisa terwujud;
3. Supaya peningkatan efisiensi pemerintah pusat, pemerintah pusat tidak lagi melakukan tugas-tugas rutin ke daerah karena bisa diserahkan kepada pejabat otonom;
4. Demi meningkatkan pengawasan kegiatan dan aktivitas yang dilakukan oleh elit lokal, yang biasanya tidak simpatik terhadap program pembangunan nasional dan peka atau punya kepedulian terhadap kebutuhan masyarakat miskin di pedesaan;
5. Rakyat dilibatkan dalam perencanaan pembangunan dengan memperhatikan sumber daya yang ada di daerah dan kebutuhan dibutuhkan oleh masyarakat bisa terwujud dan kearifan lokal selalu menjadi landasan dalam perencanaan pembangunan.

Dari beberapa tujuan otonomi daerah diuraikan di atas, dapat disimpulkan tujuan utama otonomi daerah untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, sebagai tolok ukur terwujudnya otonomi daerah lebih kepada peningkatan kehidupan yang lebih baik dan adil dalam hal pendapatan dan terciptanya rasa aman.

Selain tujuan di atas, otonomi daerah adalah pemberdayaan masyarakat sehingga dapat berpartisipasi langsung dalam proses perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan serta penyelenggaraan layanan publik. Otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintahan yang ditetapkan dalam undang-undang. Dengan demikian pelayanan dan peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan kepada peningkatan kesejahteraan.

## **B. Jenis Urusan Rumah Tangga Daerah**

Dalam otonomi tidak bisa dipisahkan hubungan kewenangan antara pusat dengan daerah, yang berkaitan dengan pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga. Penentuan kewenangan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas yang dapat di lihat dari jenis kewenangan daerah. Adapun unsur kewenangan:

1. Unsur-unsur rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula;
2. Apabila *system supervise* dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya;
3. Sistem hubungan keuangan antara pusat dengan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.<sup>153</sup>

Menurut Bagir Mahan otonomi daerah biasanya bertolak dari prinsip, semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Dalam negara moderen apabila dikaitkan dengan paham negara kesejahteraan, urusan pemerintahan tidak dapat dikenali jumlahnya.<sup>154</sup>

Oleh karena itu otonomi daerah harus dibedakan dengan kedaulatan, karena kedaulatan menyangkut pada kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, sedangkan otonomi hanya meliputi suatu daerah tertentu dalam satu negara. Sehubungan dengan itu hak pengaturan rumah tangga bukan hak yang tanpa batas karena

---

<sup>153</sup> Ni'matul Huda, 2017. *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Penerbit Kencana, Jakarta, hlm. 83

<sup>154</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Op. Cit, hlm.

masih diperlukan hak yang lebih makro dari negara sebagai pemegang hak kedaulatan atas keutuhan dan kesatuan nasional.

Dari pengertian otonomi daerah untuk memungkinkan penyelenggaraan kebebasan tersebut (kebebasan dalam menjalankan pemerintahan di daerah) dan sekaligus mencerminkan otonomi sebagai suatu demokratisasi, maka otonomi senantiasa memerlukan kemandirian atau keleluasaan. Prinsip urusan rumah tangga daerah yang bebas dan mandiri yang makin meluas akibat perkembangan fungsi pelayanan, dapat dikatakan berkembang secara terbalik dengan pembagian urusan pemerintahan dalam sebuah negara, apakah negara federal atau negara kesatuan.

Otonomi luas ini sebenarnya sebuah konsep negara federal di mana prinsip *residual power* pada negara bagian dalam sistem federal mengalami berbagai modifikasi, yaitu:

1. Adanya negara federal yang sejak semula menentukan secara kategoris urusan pemerintahan negara bagian, urusan selebihnya atau residu menjadi urusan negara federal;
2. Terjadi proses sentralisasi pada negara federal yang semula menetapkan segala sendi urusan pemerintahan pada negara bagian bergeser menjadi urusan negara federal.<sup>155</sup>

Penerapan Otonomi daerah sesungguhnya ditujukan untuk mendekatkan proses pengambilan keputusan kepada kelompok masyarakat yang paling bawah, dengan memperhatikan ciri khas budaya dan lingkungan setempat, sehingga kebijakan publik dapat diterima dan produktif dalam memilih kebutuhan serta rasa keadilan masyarakat. Mencermati pengertian otonomi daerah Pasal 1 ayat (6) UU No.23 Tahun 2014, adalah memberikan kesempatan kepada daerah agar dapat mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya dengan prakarsanya sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakat dalam

---

<sup>155</sup> Ni'matul Huda, *Penataan Demokrasi dan Pemilu*. Op. Cit, hlm.

kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan penjabaran pada Pasal 18 UUDNKRI 1945 yang memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menjalankan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari uraian itu dapat disimpulkan bahwa sistem pemerintahan dengan otonomi daerah mempunyai ciri atau batasan sebagai berikut:<sup>156</sup>

- a. Pemerintahan daerah yang berdiri sendiri;
- b. Melaksanakan hak, wewenang dan kewajiban pemerintahan oleh sendiri;
- c. Melakukan pengaturan, pengurusan dari hak, wewenang, dan kewajiban yang menjadi tanggung jawabnya melalui peraturan yang dibuat sendiri;
- d. Peraturan yang menjadi landasan hukum urusan pemerintahan tidak boleh bertentangan dengan peraturan dan perundang-undangan di atasnya.

Otonomi adalah tatanan pemerintahan yang membagi wewenang, tugas dan tanggung jawab mengatur dan mengurus urusan pemerintahan antara pusat dengan daerah. Salah satu penjelmaan pembagian kekuasaan tersebut yaitu, daerah-daerah akan memiliki sejumlah urusan-urusan pemerintahan baik atas dasar penyerahan atau pengakuan ataupun yang dibiarkan sebagai urusan rumah tangga daerah.

Otonomi daerah bila di lihat sudut wilayah, maka penyelenggaraannya ditentukan dalam batas-batas wilayah yang ditentukan pemerintah pusat, sedangkan dari penyelenggaraannya otonomi daerah dimaksud ditentukan oleh sistem rumah tangga (*huishuolding*) sebuah otonomi yang diadopsi. Menurut R. Tresna, Bagir Manan, dan Moh. Mahfud MD, mengatakan ada beberapa sistem dan asas dalam

---

<sup>156</sup> Achmad Sodik Sudrajat dan Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara, Op. Cit*, hlm. 111

penyelenggaraan rumah tangga daerah, yaitu sistem rumah tangga formal, sistem rumah tangga materiil dan sistem rumah tangga nyata atau riil, namun selain tiga sistem rumah tangga daerah menurut Josef Riwu Kaho masih ada sistem rumah tangga sisa (*residu*) dan sistem rumah tangga nyata, dinamis dan bertanggungjawab.<sup>157</sup>

Menurut S.H Sarundajang setidaknya terdapat 4 (empat) macam otonomi yang pernah diterapkan di berbagai negara di dunia, yaitu:<sup>158</sup> *Pertama* sistem rumah tangga formal dimana pembagian kewenangan pusat dengan daerah tidak ditetapkan secara rinci, sistem tidak ada perbedaan mendasar dalam kewenangan pusat daerah. *Kedua* sistem rumah tangga materiil pembagian wewenang untuk tugas dan tanggungjawab terinci dengan jelas antara pusat dan daerah, *Ketiga* sistem rumah tangga nyata atau riil menyerahkan urusan tugas dan kewenangan didasarkan pada faktor yang nyata sesuai kebutuhan dan kemampuan riil dari daerah, sistem ini sangat kokok dalam otonomi daerah, *Keempat* Sistem rumah tangga sisa (*residu*) pengaturan kewenangan ditetapkan tugas-tugas menjadi kewenangan pusat, sedangkan sisanya menjadi kewenangan rumah tangga daerah. kelebihan sistem ini daerah lebih cepat mengambil tindakan.

Untuk lebih jelas dalam memahami masing-masing urusan rumah tangga daerah sesuai dengan fungsi, menurut penulis bisa di lihat dari:

### **Sistem Rumah Tangga Formal**

Pada sistem rumah tangga formal, pembagian kewenangan, tugas, dan tanggung jawab pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu tidak ditetapkan secara lebih rinci, otonomi

---

<sup>157</sup> Ni'matul Huda, *Penataan Demokrasi dan Pemilu*. *Op. Cit*, hlm. 85

<sup>158</sup> *Ibid*, hlm. 86-91

rumah tangga formal tidak ada perbedaan sifat antara urusan yang diselenggarakan pemerintah pusat dan yang diselenggarakan oleh pemerintah daerah.<sup>159</sup>

Dalam sistem rumah tangga formal pembagian kewenangan, tugas dan tanggung jawab untuk mengatur dan mengurus suatu urusan pemerintahan didasarkan pada keyakinan dan suatu urusan pemerintahan akan lebih baik hasilnya kalau diatur dan diurus oleh satuan pemerintahan tertentu. Dalam menjalankan urusan rumah tangga pemerintahan daerah lebih mempertimbangkan asas kemanfaatan dan daya guna serta hasil guna merupakan titik perhatian untuk menentukan pembagian tugas.<sup>160</sup>

Asas rumah tangga tunggal bila dikaitkan dengan asas legalitas bertolak belakang, dimana pada asas legalitas harus berdasarkan undang-undang yang urusan rumah tangga harus terinci, tetapi pada asas ini urusan rumah tangga tidak secara *a priori* ditetapkan apa yang menjadi urusan rumah tangga yang dituangkan secara terinci didalam undang-undang tetapi dianggap cukup ditentukan dalam suatu rumusan umum saja. Dalam rumusan umum cukup mengadung asas-asas pokok saja sedangkan pengaturan lebih lanjut diserahkan kepada pemerintah daerah.

Secara teoritik sistem rumah tangga formal menganut asas desentralisasi yang luas dan tak terbatas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan menjadikan urusan tersebut sebagai urusan rumah tangga daerah. adapun batasan yang harus diperhatikan oleh daerah sebagai rambu-rambu untuk merumuskan urusan rumah tangga adalah kewenangan yang absolut pemerintah pusat yang ditetapkan undang-undang tidak boleh di ganggu. Apabila daerah

---

<sup>159</sup> Ni'Matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit*, hlm. 86

<sup>160</sup> R.D.H Koesoemahatmadja, 1997. *Pengantar Kaarah Sismtem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Penerbit Bina Cipta, Bandung, hlm. 18



merumuskan urusan rumah tangga daerah ternyata bertentangan dengan kewenangan absolut pemerintah pusat dengan sendiri batal rumusan yang dibuat pemerintah daerah.

Apabila di lihat aspek hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah pada asas rumah tangga formal sangat jelas sekali pemerintah pusat menerapkan asas desentralisasi yang luas dan memisahkan masing-masing kewenangan,<sup>161</sup> serta pemerintah daerah lebih bebas untuk berinovasi dalam membuat perencanaan daerah serta sistem perizinan sebagai kewenangan mutlak untuk daerah. Dalam penerapan asas rumah tangga formal pemerintah daerah harus memiliki kesiapan perangkat aparatur yang skil dan banyak inisiatif dan didukung keuangan daerah yang besar, ini disebabkan ada kemungkinan pemerintah pusat tidak banyak melakukan transfer pendanaan ke daerah dalam mengurus urusan rumah tangga.<sup>162</sup>

### **Sistem Rumah Tangga Materiil**

Asas desentralisasi pada sistem rumah tangga materiil adalah kebalikan dari sistem rumah tangga formal. Pada sistem ini lebih menekankan aspek legalitas terhadap pembagian kewenangan yang harus di atur dan terinci di dalam undang-undang atau minimal dalam peraturan daerah yang menjadi kewenangan pemerintahan pusat dan mana kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah yang menjadi urusan rumah tangga.<sup>163</sup>

Sistem rumah tangga materiil lahir dari sebuah pemikiran di mana selama ini hubungan pemerintah pusat dengan daerah banyak tarik menarik kepentingan apabila kewenangan ini berkaitan masalah sumber daya alam dan bidang keuangan. Tarik menarik kepentingan antara pemerintah pusat dan daerah sebagai

---

<sup>161</sup> Bagir Manan, *Hubungan Pemerintah Pusat, Op. Cit.* hlm. 26

<sup>162</sup> Josef Riwu Kaho, 2000. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 15

<sup>163</sup> Ni'Matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit.* hlm. 87

akibat tidak diatur secara jelas dan terpisah terhadap masing-masing kewenangan seperti yang terjadi pada sistem urusan rumah tangga formal.<sup>164</sup>

Dari banyaknya konflik kepentingan dan tarik menarik kewenangan antara pusat dan daerah timbul pemikiran dari penyelenggara pemerintah untuk mengatur lebih terinci dan jelas dan adanya perbedaan yang mendasar antara urusan pemerintah pusat dan urusan rumah tangga pemerintah daerah. Terpisah secara jelas dan terinci masing-masing urusan rumah tangga akan memberikan kepastian bagi daerah untuk menjalankan urusan rumah tangga.

Kewenangan rumah tangga materiil karena harus terinci dan jelas di atur dalam undang-undang mengakibatkan kewenangan otonomi dalam rumah tangga materiil bersifat tidak fleksibel, karena setiap perubahan apakah penambahan dan penggabungan dalam hal ini pengurangan harus dilakukan melalui prosedur yang lama dan berbelit-belit.<sup>165</sup> Ini berakibat akan menghambat kemajuan bagi daerah yang memiliki inisiatif atau prakarsa untuk berinovasi yang berhubungan dengan pembangunan atau sektor lain yang dianggap penting untuk dilakukan perubahan terhadap urusan rumah tangga.

Sistem rumah tangga materiil adalah suatu pemikiran yang sangat keliru apabila dihubungkan dengan hakikat dan tujuan otonomi dalam penerapan asas desentralisasi otonomi seluas-luasnya, karena beranggapan bahwa urusan pemerintahan dapat dipilah-pilah termasuk juga kewenangan absolut masing-masing pemerintahan. Terhadap kepentingan dan ketertiban yang bersifat universal seluruh wilayah negara seperti urusan pertahanan keamanan, urusan luar negeri dan urusan moneter harus menjadi tanggung jawab bersama dengan pengendalian pemerintah pusat.

---

<sup>164</sup> *Ibid*

<sup>165</sup> Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah. Op. Cit*, hlm. 16

Terhadap urusan-urusan tertentu yang bisa dianggap menyangkut kepentingan bersama yang perlu diatur dan diurus secara berbeda, termasuk urusan pemerintahan di bidang pertanian, disebabkan kewenangan ini banyak menyangkut lintas wilayah sehingga pemerintah daerah kesulitan untuk dapat berkoordinasi dengan pemerintahan daerah tetangga. Hal-hal seperti ini sering menjadi hambatan dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Apabila sistem rumah tangga materiil dilihat dari aspek efektivitas dan daya guna manfaatnya dalam otonomi sulit berjalan dengan baik, dan kekuasaan sentralistik dari pemerintah pusat masih kuat untuk mengintervensi daerah-daerah untuk melaksanakan kewenangan pusat, tetapi program tersebut belum tentu bermanfaat kepada daerah dan bisa juga terganggu kearifan lokal masyarakat daerah setempat.

### **Sistem Rumah Tangga Campuran**

Sistem rumah tangga campuran di dalam pelaksanaannya lebih fleksibel dan memiliki nilai-nilai yang lebih baik, disebabkan dalam sistem (rumah tangga campuran) dalam pembentukan akan mengadopsi kedua sistem yaitu sistem rumah tangga formal dan sistem rumah tangga materiil.<sup>166</sup> Dalam mengadopsi terhadap beberapa sistem urusan rumah tangga, adapun yang dijadikan pertimbangan dalam mengadopsi dan meresepsi nilai-nilai pada sistem rumah tangga apakah formal dan materiil akan melihat beberapa hal apakah sistem yang diadopsi tersebut baik dan cocok untuk diterapkan di sebuah negara

Sistem campuran atau penggabungan dari beberapa sistem rumah tangga yang dianut oleh beberapa negara, terutama pada negara-negara yang sistem hukum *common law* melihat sebuah peraturan akan lebih aktif kalau aturan yang menjadi hukum positif diambil pada hukum yang hidup dari masyarakat (*living*

---

<sup>166</sup> Ni' matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit*, hlm. 90

*law*). Rumah tangga dengan sistem campuran sebagai sikap dalam mengadopsi dan mengambil jalan tengah yang disesuaikan dari sistem hukum pada negara.

Terhadap sistem rumah tangga campuran dalam penerapan asas desentralisasi terdapat beberapa keuntungannya:<sup>167</sup>

1. Sistemnya lebih fleksibel dan lebih terbuka;
2. Adanya kepastian dalam kewenangan;
3. Dalam pengaturan urusan otonomi bisa disesuaikan dengan kepentingan suatu negara;
4. Pengaturan urusannya akan lebih jelas dalam pembagiannya;
5. Daerah dapat mengatur urusan rumah tangga dengan pertimbangan kepentingan bersama;
6. Tingkat pengawasan dan koordinasi akan lebih terarah.

Dalam sistem ini penyerahan urusan tugas dan kewenangan kepada daerah didasarkan pada faktor yang nyata, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah dan pemerintah pusat mengakui dari kegiatan-kegiatan dalam pemerintah daerah berinovasi untuk kemajuan daerah, sepanjang urusan yang dilakukan pemerintah daerah tidak mengganggu stabilitas secara nasional, sistem rumah tangga campuran sama dengan sistem rumah tangga nyata.<sup>168</sup>

Dari ciri-ciri pada sistem rumah tangga campuran boleh dikatakan yang lebih baik dibandingkan dengan sistem rumah tangga lainnya, karena sistem ini lebih didasarkan pada asas kemanfaatan dan kewenangan otonomi bisa berbentuk otonomi asimetris, dimana otonomi pemerintahan daerah didasarkan pada potensi dan sumber daya lokal yang lebih mempengaruhi dalam pembentukan regulasi yang berhubungan dengan pemerintahan daerah.

---

<sup>167</sup> *Ibid*, hlm. 89

<sup>168</sup> Bagir Mahan, *Hubungan Pemerintah Pusat, Op. Cit*, hlm. 30

## Urusan Rumah Tangga Daerah Di Indonesia

Dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia mengalami pasang surut dan mengikuti perubahan politik ketatanegaraan dan mengalami beberapa kali pergantian sistem otonomi daerah, di mulai masa orde lama, orde baru dan orde reformasi sampai saat sekarang. Pilihan sistem pemerintahan tidak bisa dipisahkan dengan bentuk negara Indonesia, yaitu negara kesatuan.<sup>169</sup> Dalam melaksanakan pemerintahan daerah melalui asas desentralisasi yang dijadikan dasar berdirinya daerah-daerah otonomi dan otonomi khusus sejak berdirinya negara Indonesia secara *de jure* atau *yuridis* pada tanggal 18 Agustus 1945.

Tuntutan reformasi tahun 1998 adanya pergeseran sistem demokrasi termasuk juga sistem pemerintahan daerah, reformasi juga membawa perubahan mendasar yang berhubungan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>170</sup> Salah satu akibat reformasi yang paling mendasar bidang legislasi dengan melahirkan peraturan perundang-undangan yang mengatur lebih lanjut mengenai susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana amanatkan UUDNKRI 1945.

Dalam UU No.23 Tahun 2014 menjelaskan asas pemerintahan yang digunakan adalah asas desentralisasi dengan memperkuat kembali kedudukan dan fungsi pemerintah daerah dalam menjalankan urusan pemerintah di mana kedudukan Kepala Daerah dengan DPRD adalah sejajar dan tidak bisa saling menjatuhkan. Era reformasi melalui amandemen mengakibatkan perubahan dari sistem politik hukum di bidang otonomi daerah, ini terlihat dari beberapa pasal-pasal terutama Pasal 18 UUDNKRI 1945 mengandung prinsip-prinsip

---

<sup>169</sup> Ni' matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit*, hlm. 93

<sup>170</sup> Muntoha, 2008. Otonomi Daerah dan Perkembangan "Peraturan-Peraturan Daerah Bernuansa Syari'ah", *JURNAL HUKUM*, Volume 15 No. 2, hlm, 260-280

penyelenggaraan otonomi, Adapun prinsip dasar otonomi, yaitu:<sup>171</sup>

- a. Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan;
- b. Prinsip menjalankan otonomi daerah yang seluas-luasnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. Prinsip kekhususan dan keragaman terhadap daerah tetap menjadi perhatian dan dipertahankan;
- d. Prinsip mengakui dan menghormati terhadap kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya;
- e. Prinsip hubungan pemerintah pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil.

Prinsip-prinsip tersebut saat sekarang tercermin dalam kandungan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan babak baru dalam penyelenggara otonomi daerah, sekaligus mencabut peraturan perundang-undangan masalah pemerintahan daerah sebelumnya. Salah satu pertimbangan lahirnya UU No. 23 Tahun 2014 dengan tujuan untuk mewujudkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang perlu ditingkatkan dengan memperhatikan aspek hubungan pemerintah pusat dengan daerah, serta hubungan antar daerah.<sup>172</sup>

Potensi keanekaragaman terhadap daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam penyelenggaraan pemerintah daerah harus menjadi faktor pendorong untuk lebih terciptanya daya guna dan hasil guna dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk mensejahterakan masyarakat baik melalui peningkatan pelayanan publik maupun melalui peningkatan daya saing daerah. Perubahan ini bertujuan untuk

---

<sup>171</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara. Op. Cit*, hlm. 325

<sup>172</sup> Eka NAM Sihombing, *Hukum Pemerintahan daerah, Op. Cit*, hlm. 3

memicu sinergi pemerintah daerah dalam berbagai aspek dalam hubungan pemerintahan daerah dengan pemerintah pusat.

Untuk itu pemerintahan daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan pemerintahan nasional, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pelaksanaan asas desentralisasi terdapat perbedaan dalam memahami otonomi daerah sehingga budaya dan kearifan lokal mempengaruhi dalam pemanfaatan potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan.<sup>173</sup>

Daerah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya, maka pemerintah pusat membentuk kebijakan yang memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya, daerah ketika membentuk kebijakan daerah baik dalam bentuk peraturan daerah maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional.<sup>174</sup>

Pemerintah daerah di sebuah negara yang terdiri dari beberapa provinsi yang berbeda antara satu dengan yang lainnya namun saling terhubung dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>175</sup> Setiap pemerintah daerah memiliki otonomi daerah dilaksanakan dengan beberapa asas. Salah satu dari asas tersebut adalah asas desentralisasi yang berarti

---

<sup>173</sup> Sri Kusriyah, 2016. Politik Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Jurnal Pembaharuan Hukum*, Volume 3 No.1. hlm. 1-11

<sup>174</sup> *Ibid*

<sup>175</sup> Miftah Thoha, *Birokrasi dan Dinamika*. *Op. Cit*, hlm. 132-133.

pelimpahan wewenang urusan pemerintahan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, dan desentralisasi harus dilaksanakan dengan tetap menaati peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Untuk penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia terdapat konsep otonomi daerah asimetris. Otonomi asimetris melihat ada dua jenis pemerintahan daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan, yaitu pemerintah daerah dengan otonomi khusus, dan kedua pemerintah daerah dengan otonomi yang diatur oleh UU No.23 Tahun 2014.<sup>176</sup>

Indonesia sebagai negara hukum yang menganut sebuah asas “*asas legalitas*” memerlukan landasan konstitusional dalam pengaturan masalah pemerintahan daerah yang bersifat hierarki. Adapun landasan secara konstitusional adanya pemerintahan daerah tertuang dalam beberapa peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar hukum desentralisasi.

Pelaksanaan asas desentralisasi dalam otonomi daerah, salah satu persoalan dalam hubungan organisasi adalah pada susunan organisasi pemerintahan di daerah akan mempengaruhi hubungan pusat dengan daerah, ini akan terlihat dari peran dan fungsi masing-masing susunan atau tingkatan di dalam penyelenggara otonomi daerah. Adapun faktor yang dapat mempengaruhi dalam hubungan organisasi antara pemerintah pusat dan daerah, yaitu:<sup>177</sup>

1. Sistem rumah tangga daerah itu sendiri;
2. Ruang lingkup terhadap urusan kewenangan pemerintahan di daerah;
3. Sifat dan kualitas dari kewenangan yang didelegasikan ke daerah.

---

<sup>176</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pemerintah. Op. Cit*, hlm. 194-195

<sup>177</sup> *Ibid*



Indonesia sebagai negara kesatuan dalam menjalankan kewenangan yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat sangat luas dan mencakup seluruh kepentingan warga negara, dengan luas wilayah dan jangkauan yang sulit bisa disebabkan faktor wilayah dan politik kedaerahan, oleh karena itu pemerintah pusat berkewajiban mendelegasikan kewenangannya. Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dengan daerah sangat dipengaruhi oleh karakteristik daerah.<sup>178</sup>

Pembagian kewenangan dalam hubungan organisasi pemerintahan harus diimbangi dan diikuti mekanisme pola pertanggungjawaban yang setara agar kewenangan dapat dilaksanakan secara amanah. Penyerahan atau pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat ke daerah baik berbentuk pemerintah daerah atau pejabat pemerintah pusat di daerah perlu diikuti dengan pembinaan dan pengawasan untuk mencegah penyimpangan atau meminimalisir kerugian negara dalam mengelola keuangan daerah.

Dengan demikian dapat disimpulkan otonomi daerah bukan sekedar mekanisme pemerintahan untuk mewujudkan administrasi negara yang efektif dan efisien, akan tetapi otonomi adalah salah satu garda terdepan untuk menjaga negara kesatuan.<sup>179</sup> Sebagai menjaga dan memelihara negara kesatuan otonomi memikul beban dan pertanggungjawaban pelaksanaan sesuai dengan tata pemerintahan yang demokratis berdasarkan atas hukum untuk mewujudkan pemerataan kesejahteraan, keadilan dibidang ekonomi, politik maupun sosial dengan menghormati dan menjunjung tinggi perbedaan antar daerah.

---

<sup>178</sup>Sadu Wasistiono. *Kajian Hubungan Antara, Op. Cit*, hlm. 9

<sup>179</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi. Op. Cit*, hlm. 7





# BAB V

## OTONOMI DAERAH DAN KEWENANGAN GUBERNUR

Otonomi daerah di Indonesia dalam konteks negara kesatuan berbeda dengan konsep pada negara federal, ini terlihat dari aspek kewenangannya terutama pada kewenangan gubernur sebagai mana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yaitu gubernur sebagai utusan pemerintah pusat di daerah dan gubernur sebagai kepala daerah.<sup>180</sup>

Berbicara kewenangan gubernur kedudukan sebagai kepala daerah, ini berarti juga membicarakan hubungan antara kewenangan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah,<sup>181</sup> yang menimbulkan persoalan sangat serius, dan tarik menarik antara kepentingan pusat, disatu sisi sebagai pemegang otoritas

---

<sup>180</sup> Siswanto Sunarno, 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Penerbit PT. Sinar Grafika, Cetakan ketiga, Jakarta, hlm. 15

<sup>181</sup> Amelia Martira dan Harsanto Nursadi, 2020. Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional, *Jurnal Hukum & Pembangunan* Volume.50 No.I, hlm. 177-199

bidang pemerintahan di daerah<sup>182</sup> dan disisi lain kewenangan tidak terpisahkan dalam konteks negara kesatuan itu sendiri.<sup>183</sup>

Hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah secara dogmatik, kewenangan yang diberikan kepada daerah tentu bersifat terbatas, hal ini berbeda di beberapa negara terutama pada negara sistem federasi. Kewenangan yang ada pada negara-negara bagian tentu sangat luas sehingga negara-negara bagian sebagai pemerintahan provinsi memiliki dan mempunyai ruang gerak yang leluasa dalam menggunakan kewenangan yang ada padanya.<sup>184</sup>

Kewenangan yang ada sebagaimana dalam peraturan perundang-undangan dalam hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah pada negara hukum harus diatur dalam sebuah kebijakan yang berbentuk undang-undang yang memberikan batasan kewenangan dalam hubungan kekuasaan pemerintah daerah dengan kewenangan pemerintah pusat.

Konstitusi atau undang-undang dasar sebagai instrumen kehidupan dalam bernegara merupakan induk dari semua peraturan perundang-undangan yang ada dalam suatu negara.<sup>185</sup> Begitu juga halnya di Indonesia sekurang-kurang ada beberapa pasal yang ada dalam UUDNKRI 1945 secara eksplisit mengatur tentang pemerintahan daerah.<sup>186</sup>

Adapun pasal-pasal tersebut antara lain, Pasal 1, Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Sejalan dengan perkembangan sistem ketatanegaraan akibat dari proses reformasi, maka terjadi

---

<sup>182</sup> Muhammad Fauzan, 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*. UII Press, Edisi Pertama, Yogyakarta, hlm. 76.

<sup>183</sup> *Ibid*, hlm. 77

<sup>184</sup> Aminuddin Ilmar, 2014. *Hukum Tata Pemerintahan, Op. Cit.* hlm.3-5

<sup>185</sup> Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, *Hukum Tata Negara. Op. Cit*, hlm. 42-43

<sup>186</sup> Firman Freeddy Busroh dan Bambang Sugianto dkk, 2022. *Hukum Tata Negara*, Inara Publiher, Malang Jawa Timur, hlm.. 162

perubahan (*amandemen*) terhadap UUDNKRI 1945, terkhusus yang berhubungan dengan pemerintahan daerah di Indonesia pada pasal 18, yang berbunyi:<sup>187</sup>

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

Kemudian terhadap Pasal 18B UUDNKRI 1945 setelah amandemen menyatakan:

---

<sup>187</sup> H. Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Op. Cit*, hlm. 2-3

- (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 dengan undang-undang”.

Pasal 18A UUDNKRI 1945, memberi amanat tentang kewenangan, kewenangan dimaksud adalah kewenangan hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, yaitu pemerintah provinsi kewenangan diberikan dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah, termasuk hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam termasuk sumber-sumber daya yang lain yang ada di pemerintah daerah. Dalam hubungan ini untuk pemanfaatan sumber daya daerah di atur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan kewenangan gubernur.<sup>188</sup>

Gubernur sebagai kepala daerah yang memiliki dua kewenangan yaitu sebagai perwakilan pemerintah pusat yang berada di daerah di mana kewenangan ini merupakan pelaksanaan asas dekonsentrasi. Kewenangan ini menjalankan kewajiban-kewajiban yang diberikan kepada gubernur dalam melaksanakan tugas di bantu oleh wakil gubernur. Sedangkan gubernur sebagai kepala daerah tentu tugas ini keterkaitan dengan kewenangan konkuren termasuk kewenangan wajib dan kewenangan pilihan.<sup>189</sup>

---

<sup>188</sup> *Ibid*, hlm. 6

<sup>189</sup> Sarman dan Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit*, hlm. 58-90

Perkembangan otonomi pada pemerintahan daerah untuk melakukan desentralisasi merupakan sebuah motivasi dan fenomena terutama disebabkan alasan politik. Desentralisasi merupakan bagian penting dalam proses demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>190</sup> Pemerintahan pusat kekuasaan terpusat cenderung otokratis mengalami perubahan menjadi pemerintahan lokal dipilih langsung oleh masyarakat. Alasan lain dalam sistem pemerintahan daerah berdasarkan asas desentralisasi adalah untuk memperbaiki mutu pelayanan dasar yang diberikan kepada masyarakat oleh penyelenggaraan pemerintahan.<sup>191</sup>

Dalam konteks ini titik berat desentralisasi adalah sebuah pelayanan bukan masalah kekuasaan dan sistem pemerintahan, dengan kata lain desentralisasi adalah suatu upaya untuk mendekatkan pemerintahan kepada masyarakatnya (*bringing the State closer to the people*). Seiring dengan persoalan politik di negara, di mana otonomi menjadi solusi utama menjaga negara dalam sebuah konsep kesatuan.<sup>192</sup> Otonomi daerah ditandai dengan terbentuk sebuah penyelenggara pemerintahan yang baru dari hasil proses yang cukup demokratis yang akan memberikan sebuah harapan baru dalam sistem perbaikan perekonomian daerah untuk mampu mandiri.<sup>193</sup>

Otonomi bukan saja berbicara masalah kekuasaan dan perbaikan di bidang perekonomian, tetapi mencakup berbagai aspek kehidupan berbangsa dan bernegara yaitu untuk mempertahankan kearifan lokal yang ada pada masyarakat, adanya keterlibatan masyarakat dalam proses pembangunan, dan pembangunan yang dibangun oleh pemerintah akan lebih terarah

---

<sup>190</sup> Ni'matul Huda, 2917. *Hukum Pemerintahan Daerah. Op. Cit*, hlm. 59-60

<sup>191</sup> *Ibid*, hlm. 61

<sup>192</sup> H. Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit*, hlm.10

<sup>193</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit*. hlm. 28

dan sesuai kebutuhan di masyarakat.<sup>194</sup> Menurut Marc Weller otonomi adalah *Autonomy It is determined through the level of in the process of political decision making*.<sup>195</sup>

Selain itu semangat reformasi juga mendorong kebebasan dan tuntutan daerah untuk perubahan diberbagai bidang, tuntutan ini sebagai dampak dari proses demokrasi. Pemerintah bersama legislatif (*parlemen*) menampung tuntutan perubahan melalui regulasi dengan sistem kewenangan diberikan kepada gubernur sebagai kepala daerah dan gubernur sebagai utusan pemerintahan pusat berada di daerah.<sup>196</sup>

Tujuan utama desentralisasi dalam otonomi daerah,<sup>197</sup> untuk mendekatkan pemerintahan kepada masyarakat yang dilayani, sehingga pelayanan kepada masyarakat menjadi lebih baik dan kontrol masyarakat kepada pemerintahan menjadi lebih kuat dan nyata. Desentralisasi dan otonomi daerah dapat dikatakan berhasil apabila pelayanan pemerintahan kepada masyarakat menjadi lebih baik dan masyarakat menjadi lebih berperan dalam meningkatkan kesejahteraan bersama.<sup>198</sup>

Otonomi daerah disamping tujuan meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat,<sup>199</sup> juga tidak bisa

---

<sup>194</sup> Asep Bambang Hermanto and Anggara Suwahju, 2019. The Characters of Special Region According to The 1945 Constitution of Republic of Indonesia, *PADJADJARAN Journal of Law* Volume 6 Number 2, hlm, 320-339

<sup>195</sup> Marc Weller and Katherine Nobbs, 2010. *Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*, Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, page. 4

<sup>196</sup> H. Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit*, hlm. 11

<sup>197</sup> F.C. Susila Adiyanta, 2019. Sinkronisasi Kewenangan Regulasi Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai Model Implementasi Kebijakan Ekonomi Nasional yang Mendukung Iklim Investasi di Daerah, *Administrative Law & Governance Journal*. Volume 2 Issue 2, Edisi Juni, hlm, 282-300

<sup>198</sup> *Ibit*

<sup>199</sup> Bonar Simorangkir, 2000. *Otonomi atau Federalisme: (Dampaknya Terhadap Sistem Perekonomian)*. Penerbit Sinar Harapan dan Harian Suara Pembaharuan, Cetakan Pertama, Jakarta, hlm. 24



terlepas masalah kewenangan gubernur dalam menjalankan tugasnya, apakah tugas gubernur

sebagai kepala daerah atau tugas wakil pemerintahan pusat, sehingga regulasi yang dilahirkan oleh pemerintah daerah dapat mempercepat peningkatan terhadap pertumbuhan bidang ekonomi dan pemerataan dalam melaksanakan pembangunan di daerah lebih cepat terwujud, sehingga tujuan pokok otonomi daerah tercapai yaitu daerah tidak ketergantungan ekonomi dengan pemerintah pusat.<sup>200</sup>

Hubungan kewenangan pemerintah daerah paling dominan dalam penyelenggaraan urusan di daerah yang dituntut secara demokratis, transparan, dan efisien. Terkait demokratis maka kewenangan yang dimiliki oleh daerah harus mendorong partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah, ini bertujuan dikarenakan pemerintah daerah dianggap paling dekat dan lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat diwilayahnya.<sup>201</sup>

Dalam menjalankan kewenangan, gubernur sebagai kepala daerah menjadi landasan penting bagi penyelenggaraan pemerintahan yaitu:

1. Diperlukannya pembagian kewenangan (*delegasi*) yang jelas;
2. Keleluasan dalam pengambilan keputusan;
3. Pelayanan publik yang terbuka dan maksimal;
4. Pembagian wilayah sebagai kewenangan administratif.

Pemahaman fungsi ganda ini sering menimbulkan konflik dan alasan terhadap pembagian kewenangan, termasuk posisi gubernur sebagai penanggung jawab terhadap daerah provinsi dalam melakukan koordinasi dalam hubungan kewenangan dengan pemerintah pusat, dan koordinasi kewenangan kepada pemerintah kabupaten kota. Oleh karena itu diperlukan suatu

---

<sup>200</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit.* hlm. 83

<sup>201</sup> *Ibid*, hlm. 11

peraturan perundang-undangan yang jelas yang mengatur fungsi ganda peran gubernur.

## **A. Pengaturan Tentang Kewenangan Gubernur**

Dalam penyelenggaraan pemerintah gubernur sebagai penganggung jawab pemerintah selain bertindak sebagai regulator dan fasilitator, juga sebagai operator. Sebagai regulator pemerintah mengeluarkan berbagai macam peraturan perundang-undang yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan, salah satunya adalah undang-undang pemerintahan daerah termasuk juga peraturan regulasi dari undang-undang.

Muncul perintah membentuk peraturan perundang-undangan lainnya sebagai peraturan pelaksana dari UUDNKRI 1945, disamping undang-undang terdapat regulasi lainnya adalah Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), Peraturan Menteri (Permen), sampai pada Peraturan Daerah (Perda). Hal ini menunjukkan bahwa di dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak hanya domain atau kewenangan pemerintah pusat, melainkan juga pemerintah daerah mempunyai peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Sebagai fungsi operator, pemerintah wajib menyelenggarakan fungsi operasional dan koordinasi dalam pelaksanaan kebijakan nasional yaitu memberikan pelayanan yang baik kepada masyarakat termasuk dalam peningkatan pembangunan dan pemenuhan kebutuhan dasar bagi masyarakat diwilayahnya, dengan mengalokasikan dana atau biaya pembangunan untuk mendukung terwujudnya masyarakat yang adil dan makmur. Sebagai fungsi operasional dan koordinasi terlihat secara tegas bahwa hubungan pemerintah dalam hal ini pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota tidak dapat dipisahkan.

Penguatan kewenangan gubernur salah satu kebutuhan yang mendasar dalam melaksanakan kewenangannya, secara

idealnya gubernur berdasarkan prinsip otonomi itu memiliki kewenangan yang luas untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga, sepanjang tidak masuk ranah kewenangan pemerintah pusat sebagaimana pada undang-undang pemerintahan daerah yaitu, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi atau peradilan, moneter dan fiskal nasional, serta bidang keagamaan. Rumusan dan fungsi penguatan kewenangan akan memberikan keleluasaan terhadap gubernur untuk bisa berinovasi dalam programnya, sehingga pertumbuhan ekonomi dan percepatan pembangunan dapat berjalan.

Berinovasi dengan regulasi terhadap program gubernur akan memberi dampak yang besar, sehingga pemerintah daerah dapat mandiri dan tidak lagi ketergantungan dengan bantuan pendanaan dari pemerintah pusat. Adapun yang dapat dicapai dengan adanya penguatan kewenangan ini:

1. Gubernur sebagai kepala daerah lebih mudah untuk melakukan koordinasi dengan pemerintah kabupaten/kota dalam melaksanakan program, apakah program strategis nasional atau program strategis provinsi yang mana posisi program berada diwilayah kabupaten;
2. Gubernur dapat berinovasi lebih luas memanfaatkan semua potensi daerah, termasuk dalam pengelolaan hutan, pertambangan, kepulauan luar termasuk daerah pesisir laut, sektor wisata dan penentuan daerah destinasi wisata dan cagar budaya diberikan kepada gubernur diberikan kewenangan kepada gubernur untuk mengelolanya dan wilayah lainnya sepanjang tidak mengganggu keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
3. Kewenangan gubernur yang luas dengan berinovasi tentu masing-masing daerah provinsi berbeda, disebabkan setiap daerah cadangan atau potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia berbeda-beda. Maka gubernur dapat mengeluarkan regulasi mengatur pemanfaatan semua sumber daya ada di daerah;

4. Dengan adanya penguatan kewenangan terhadap tugas gubernur, terkhusus dibidang pembinaan dan pengawasan kepada pemerintah kabupaten/kota ini akan lebih efektif, karena secara vertikal hubungan pemerintah kabupaten/kota tunduk dan taat akan regulasi yang ditetapkan gubernur. Ketaatan ini akan lebih mudah dalam proses pembinaan termasuk mensinkronisasikan program-program, baik program provinsi dan program pemerintah kabupaten/kota;
5. Dibidang keuangan, apakah yang berhubungan dengan pendapatan daerah dan pendapatan asli daerah, akan saling membantu sehingga proses pembiayaan terhadap program akan berjalan dengan baik, dan kebutuhan masyarakat akan terpenuhi.

Menurut Robert Baldwin dan Martin Cave, dalam penguatan kewenangan harus ada instrumennya, adapun instrumennya adalah peraturan perundang-undangan yang memiliki fungsi:<sup>202</sup>

1. Mencegah terjadinya monopoli atau ketimpangan kepemilikan sumber daya pada daerah;
2. Mengurangi dampak negatif dari suatu aktifitas dan komunitas atau lingkungan dalam masyarakat;
3. Membuka informasi bagi publik dan mendorong akan kesetaraan antar pemerintah daerah (mendorong perubahan institusi, atau *affirmative action* kepada kelompok marginal);
4. Mencegah akan terjadi kelangkaan sumber daya publik dari eksploitasi jangka pendek;
5. Menjamin pemerataan kesempatan dan sumber daya serta keadilan sosial, perluasan akses dan retribusi sumber daya lainnya;

---

<sup>202</sup> Ismail Hasani & A. Gani Abdullah, SH, 2006. *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan*. Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayaitullah, Jakarta, hlm. 33

## 6. Memperlancar koordinasi dan perencanaan dalam sektor ekonomi.

Sedangkan menurut Bagir Manan,<sup>203</sup> terkait dengan fungsi pengaturan kewenangan dapat dibagi menjadi dua kelompok utama, yaitu fungsi internal dan fungsi eksternal.

### 1. Fungsi Internal

Fungsi pengaturan dalam peraturan perundang-undangan sebagai sub sistem hukum yang berfungsi sebagai pembaharuan dan kepastian hukum (*rechtszekerheid, legal certainty*) dalam menjalankan kewenangan dan tugas, baik secara umum dan secara khusus sesuai dengan jenis kewenangan gubernur, atau dapat dikatakan bahwa peraturan penguatan kewenangan adalah sebagai instrument dalam melahirkan kebijakan (*beleids instrument*) yang dikeluarkan pejabat atau lembaga yang berwenang yang memiliki kegunaan atau fungsi pengaturan.

### 2. Fungsi eksternal

Fungsi ini keterkaitan dengan peraturan perundang-undangan dengan tempat diberlakukannya, fungsi eksternal ini dapat disebut sebagai bagian fungsi sosial hukum yang meliputi fungsi perubahan, fungsi stabilitas, fungsi kemudahan dalam pelayanan publik. Adapun manfaatnya fungsi eksternal.

#### a. Fungsi perubahan

Yaitu fungsi sebagai sarana perubahan dan pembaharuan (*law as social ebginering*) yang diciptakan dan dibentuk untuk mendorong perubahan pada masyarakat di bidang ekonomi, sosial, maupun budaya masyarakat dan sektor lainnya yang dapat mendorong menuju masyarakat lebih maju.

#### b. Fungsi stabilitas

Fungsi ini dikaitkan dengan kewenangan gubernur untuk menjaga stabilitas dalam hubungan kerja (gubernur dengan

---

<sup>203</sup> Bagir Manan, 1999. *Beberapa Masalah Hukum. Op. Cit.*, hlm. 47

bupati/walikota) dengan adanya pengaturan dalam bentuk undang-undang. Gubernur dapat menjaga hubungan antara pemerintah kabupaten/kota dengan baik mampu berkoordinasi, antara lain di bidang ekonomi termasuk pengaturan kerja dan tata cara perniagaan, pembangunan dan pengawasan.

### 3. Fungsi kemudahan

Peraturan perundang-undangan dibuat dapat digunakan sebagai sarana mengatur dan kemudahan (*fasilitas*) dalam aspek pekerjaan, perizinan dan investasi, yang berisi kewenangan gubernur memberikan insentif seperti keringanan pajak, penundaan pengenaan pajak, penyederhanaan tata cara perizinan, struktur permodalan dalam penanaman modal. Faktor kemudahan salah satu daya tarik para investor untuk berinvestasi pada daerah otonomi.

Terkait dengan kedua fungsi (internal dan eksternal) dengan adanya perubahan kewenangan gubernur melalui reorientasi aturan kewenangan. Akan membedakan kedudukan dan fungsi gubernur dengan fungsi sebelumnya. Ini berarti adanya pengaturan khusus tersendiri terhadap kewenangan gubernur dalam otonomi daerah.

Bentuk pengaturan ini dalam penguatan kewenangan gubernur bisa melalui undang-undang atau melalui peraturan presiden, sehingga jelas bentuk dan jenis kewenangan yang diberikan kepada gubernur. Kejelasan kewenangan akan memberikan tanggung jawab luas dan terarah, tanggung jawab luas dan keleluasaan dalam berinovasi dimiliki gubernur akan membuat gubernur dapat secara optimal pemanfaatan sumber daya yang ada sebagai pendukung pembiayaan pembangunan dalam otonomi.

Pengaturan khusus ini dibedakan dengan undang-undang otonomi khusus yang sudah ada dan berlaku di beberapa daerah provinsi di Indonesia, misalnya: Provinsi Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Yogyakarta, Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat.

Keberadaan otonomi khusus ini belum memberi dampak positif dalam peningkatan sektor ekonomi dan pemanfaatan sumber daya lainnya, terlihat terhadap provinsi yang pengelolaan pemerintahan dalam bentuk otonomi khusus masih masuk katagori daerah termiskin. Ini disebabkan pengelolaan terhadap otonomi khusus lebih banyak masalah struktur organisasi pemerintahan dan pengisian pejabat pada struktur organisasi.

Dari konsep itu penulis melihat adanya kegagalan dalam penerapan otonomi, karena objek otonomi khusus bukan pada peningkatan dan pengelolaan pada sumber daya alam. Sementara faktor utama sebagai pendukung kemandirian satu daerah adalah bidang keuangan dan pembiayaan, sehingga otonomi daerah mampu berdiri sendiri. Peningkatan bidang ekonomi dan keuangan pada daerah otonomi harus memiliki konsep baru dan berbeda, dan harus berbeda dengan provinsi-provinsi otonomi khusus yang sudah ada, supaya pengaturan otonomi melalui penguatan kewenangan gubernur dapat mewujudkan kemandirian dan tidak masuk provinsi termiskin.

## **B. Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat**

Pasal 19 UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, di mana gubernur dalam kedudukan sebagai wakil pemerintah pusat diwilayah provinsi (*dekonsentrasi*) bertanggung jawab kepada presiden.<sup>204</sup> Selanjutnya ayat (2) disebutkan beberapa tugas dan wewenangnya diwilayah provinsi antara lain sebagai pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota, koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah diwilayah provinsi dan kabupaten/kota, serta koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan diwilayahnya.

---

<sup>204</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara, Op. Cit.*, hlm. 300

Kedudukan ganda dalam kewenangan telah membawak dampak akan munculnya berbagai kemungkinan benturan kewenangan.<sup>205</sup> Apabila kedua kewenangan dijalankan oleh seorang gubernur, sehingga gubernur tidak dapat menentukan skala prioritas kewenangan mana perlu didahulukan dibandingkan kewenangan lainnya.<sup>206</sup>

Dalam kewenangan ganda apakah gubernur harus lebih mendahulukan kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dalam menjalankan kewenangan dekonsentrasi, atau gubernur selaku kepala daerah menjalankan kewenangan dalam kewenangan desentralisasi. Selain itu pelimpahan kewenangan dekonsentrasi ternyata dalam pelaksanaannya tidak diikuti oleh sistem pendukungnya (*supporting system*), hal ini terlihat dari kelembagaannya, sumber daya serta anggaran, sehingga akhirnya kewenangan dekonsentrasi ini tidak dapat dijalankan secara efektif.<sup>207</sup>

Dengan terbit dan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintahan di wilayah propinsi. Peraturan pemerintah ini untuk menjawab persoalan kelembagaan dan keuangan dalam pendanaan kegiatan gubernur dalam menjalankan kewenangan dekonsentrasi.

Kedudukan dan kewenangan ganda telah membawa dampak munculnya sejumlah konflik daerah, apakah konflik yang muncul secara vertikal maupun konflik secara horizontal.

---

<sup>205</sup> H. Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op, Cit*, hlm. 33

<sup>206</sup> Philipus M. Hadjon, 1997. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia: (Introduction To The Indonesian Administrative Law)*. Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm. 34-35

<sup>207</sup> M. Arafat Hermana dan Arie Elcaputera, 2020. Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *AL-IMARAH: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Volume 5, No.2, hlm. 113-129



Selain masalah internal dan faktor eksternal yang turut mempengaruhi pemerintah provinsi di mana gubernur dalam kedudukannya sebagai perpanjangan tangan pusat, harusnya gubernur berperan sebagai *agency of intermediary* (lembaga perantara) untuk mengatasi konflik di wilayah perbatasan kabupaten/kota melalui pembentukan forum kerja antar daerah.<sup>208</sup>

Dalam kenyataan peran provinsi sebagai *agency of intermediary* tidak berjalan secara efektif dikarenakan ketiadaan sistem pendukung dalam menjalankan fungsi peran tersebut. Selain itu pada tatanan horizontal telah muncul pula gejala menguatnya *sentiment etnik* dalam proses pembentukan daerah otonomi (DOB) atau pemekaran kabupaten/kota.<sup>209</sup>

Pada tingkat provinsi konflik horizontal juga berlangsung ketika gubernur melakukan koordinasi terhadap instansi-instansi vertikal yang ada di daerah serta unit-unit pelaksanaan teknis departemen di wilayah provinsi. Ini bisa di lihat pada kesulitan mengkoordinasikan instansi pertanahan di wilayah provinsi.<sup>210</sup>

Gubernur juga mengalami kesulitan dalam mengkoordinasikan instansi keamanan yang berkedudukan di wilayah kabupaten/kota. Selain konflik secara horizontal, konflik juga berlangsung secara vertikal antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, bahwa terhadap pemerintah desa yang menyangkut pembagian kewenangan/urusan. Konflik provinsi dengan kabupaten/kota hal ini disebabkan di mana provinsi merupakan daerah otonomi seperti halnya kabupaten/kota masing-masing memiliki

---

<sup>208</sup> Philipus M Hadjon, 2015. *Sistem Pembagian Kekuasaan Negara: (Analisis Hukum Tata Negara)*. Fakultas Hukum Universitas Airlangga Dalam Titik Triwulan Taufik,, Konstruksi Tata Negara Indonesia Pasca Amandeman Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Penerbit Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, hlm. 1-2

<sup>209</sup> Arief Maulana, 2019. Faktor-Faktor Pendorong Pembentukan Daerah Otonomi Baru dan Dampaknya Terhadap Keuangan Negara, *Ekuitas: Jurnal Pendidikan Ekonomi* Vol.7. No.2, hlm. 53-67

<sup>210</sup> Mariam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik. Op. Cit*, hlm. 30-31.

kewenangan atau urusan desentralisasi. Sedangkan konflik secara horizontal telah terjadi pada tingkat provinsi yaitu konflik antara gubernur dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Konflik ini muncul pada masalah pelaksanaan fungsi-fungsi dari DPRD, seperti fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Bahkan tidak jarang konflik juga berlangsung dalam proses penentuan pejabat birokrasi pemerintah daerah provinsi. Seperti penentuan pejabat pada eselon I (satu) yaitu Sekretaris Daerah dan pejabat eselon II (dua) Kepala Dinas, Badan dan Kepala Kantor. Secara horizontal sering terjadi konflik antar provinsi yang bertetangga. Konflik ini sering muncul menyangkut dengan wilayah perbatasan (darat dan laut) yang biasanya mengandung kekayaan sumber daya alam.

Konflik horizontal maupun vertikal yang sering terjadi muncul sebagai dampak dari kedudukan dan kewenangan provinsi yang menganut dua sistem yang sering dimaknai secara sederhana oleh gubernur (termasuk juga para birokrat dan politisi), konflik sebagai akibat pembagian kewenangan termasuk kewenangan urusan pusat dan daerah. Pandangan gubernur semacam ini dapat dipahami jika dilihat dari desain UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pandangan gubernur seperti ini dapat kita pahami jika dilihat dari desain desentralisasi diwujudkan dalam undang-undang pemerintahan daerah bersifat kedalam (*inward looking*), persoalan-persoalan desentralisasi juga dipengaruhi posisi geografis atau letak daerah provinsi, adanya perbedaan terhadap desain desentralisasi harus menempatkan provinsi dengan kedudukan yang kuat termasuk juga posisi gubernur sebagai kepala daerah di wilayah provinsi.<sup>211</sup> Kewenangan selaku kepala

---

<sup>211</sup> Fani Heru Wismono, Lany Erinda Ramdhani, dkk. Penataan Kelembagaan Pada Daerah Otonom Baru (DOB) “Studi Kasus di Provinsi Kalimantan Utara” **J**urnal Borneo Administrator, Volume 11, No.3, Hlm. 362-381

wilayah administratif ini menunjukkan kedudukan gubernur sebagai wakil kepala pemerintah pusat di daerah berperan menjalankan kebijakan pemerintah pusat di daerah baik berupa kewenangan pembinaan, ketentraman dan ketertiban umum.

### **C. Kedudukan Gubernur Sebagai Kepala Daerah Otonomi**

Gubernur dengan kewenangan sebagai kepala daerah otonom pada urusan konkuren sebagaimana diatur dalam Pasal 11 dan 12 UU No. 23 Tahun 2014 tidak menjelaskan secara *rigid* yang berhubungan dengan kewenangan sebagai kepala daerah otonom yang diatur dalam undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya, karena pembagian kewenangan di sini bisa saling dibagikan, baik dengan pemerintah provinsi maupun dengan pemerintah kabupaten/kota.

Kewenangan otonomi daerah pada nomenklatur urusan pemerintah di UU No. 23 Tahun 2014 tidak dibagikan secara jelas mana kewenangan pemerintah provinsi dan mana kewenangan pemerintah kabupaten/kota, melainkan urusan konkuren yang didalamnya mencakup masalah terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Kewenangan ini melihat sebuah konkretisasi dari fungsi desentralisasi yang dimiliki gubernur, apabila gubernur bertindak dalam menjalankan urusan pemerintahan absolut sebagaimana pada pasal 10 ayat 2 (b) dan pasal 19 ayat 2 (b) UU No. 23/2014 dapat diartikan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Kedudukan gubernur sebagai kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di wilayah provinsi memiliki tugas dan kewenangan menjalankan fungsi desentralisasi yang dapat dilihat dalam urusan-urusan yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah provinsi berdasarkan peraturan perundang-undangan. Kewenangan ini terlihat dari pembentukan peraturan daerah, memungut pajak daerah yang

menjadi kewenangan daerah, termasuk juga penerbitan izin tertentu yang menjadi kewenangan gubernur.

Dalam kedudukan daerah sebagai daerah otonomi dapat dikelompokkan tiga daerah otonom, yaitu provinsi, kabupaten dan kota. Disamping provinsi sebagai daerah otonom provinsi ditetapkan juga sebagai daerah administrasi dalam rangka melaksanakan asas dekonsentrasi. Kedudukan gubernur dalam kewenangan sebagai kepala pemerintah daerah diatur pada pasal 59 ayat (1) dan (2) UU No. 23 Tahun 2014, di mana kepala daerah yang dimaksud adalah daerah provinsi disebut gubernur, sedangkan untuk daerah kabupaten disebut bupati dan daerah kota disebut walikota.

Wewenang gubernur sebagai kepala daerah dapat di lihat pada pasal 65 UU No.23 Tahun 2014, diantaranya:

1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintah menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan Rancangan Peraturan Daerah Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) untuk dibahas bersama DPRD;
3. Menyusun dan menetapkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD);
4. Mewakili daerah di dalam dan di luar pengadilan;
5. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah;
6. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
7. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain melaksanakan wewenang di atas gubernur sebagai kepala daerah, gubernur wajib menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban dan ringkasan laporan penyelenggaraan pemerintah daerah, laporan pertanggung- jawaban ini dilakukan gubernur satu kali dalam satu tahun. Termasuk juga dalam

melaksanakan kewenangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisien dengan memperhatikan hubungan antar susunan pemerintahan.

Dalam melaksanakan kriteria eksternalitas seorang gubernur harus melakukan sebuah pendekatan dalam menjalankan kewenangan, termasuk di dalam tugas-tugas yang ada dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak atau akibat akan ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Apabila dampak yang ditimbulkan dalam urusan penyelenggara kewenangan termasuk dampak bersifat lokal menjadi tanggung jawab dan kewenangan kabupaten/kota, untuk dampak bersifat regional menjadi kewenangan provinsi dan apabila dampak bersifat nasional maka akan menjadi tanggung jawab urusan pemerintah pusat.

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, di mana gubernur sebagai penanggung jawab ganda (*dwifungsi*) selaku kepala pemerintahan di daerah provinsi dan sebagai wakil pemerintah pusat yang melaksanakan tugas dan fungsi urusan pemerintah yang konkuren, adapun urusan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Otonomi daerah pada dasar di Indonesia yang menganut sistem otonomi asimetris yang sistem pengaturan terhadap otonomi didasarkan pada kondisi politik dan budaya lokal.

Terhadap kewenangan konkuren diberlakukan juga kepada daerah-daerah otonomi khusus yang kewenangannya dibagi antara urusan pemerintah pusat, pemerintahan provinsi dan kewenangan terhadap pemerintahan kabupaten/kota yang menjadi kewenangan dalam otonomi daerah yaitu urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Terhadap urusan wajib yaitu berhubungan dengan pelayanan dasar dan yang tidak terkait dengan pelayanan dasar. Untuk urusan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar diantaranya menyangkut

bidang pendidikan, bidang kesehatan, bidang pekerjaan umum, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat.

Sedangkan urusan wajib bukan pelayanan dasar yaitu pembangunan bidang sumber daya manusia antara lain masalah ketenagakerjaan, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan pertanahan, lingkungan hidup, dan pemberdayaan usaha pada masyarakat. Sedangkan urusan pilihan pada pemerintahan daerah lebih didukung dengan potensi sumber daya yang ada pada masing-masing daerah di antara, bidang kelautan, perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, sumber daya mineral, dan perdagangan perindustrian.

#### **D. Akibat Hukum Pengaturan Kewenangan Gubernur Dalam Otonomi Daerah**

Lahirnya sebuah aturan menjadi peraturan perundang-undangan merupakan bagian dari sub-sistem dari sistem hukum nasional, oleh karena itu berbicara dan membahas terhadap politik perundang-undangan pada hakikatnya tidak dapat dipisahkan dari pembahasan politik hukum dan kewenangan. Istilah pengaturan kewenangan baru dalam politik perundang-undangan didasarkan kepada prinsip bahwa hukum atau peraturan perundang-undangan pada dasarnya merupakan sebuah rancangan dan desain baru terhadap kelembagaan pemerintahan daerah (*politic body*).<sup>212</sup>

Menurut M. Mahfud MD politik hukum dalam pembentukan peraturan-peraturan baru meliputi:<sup>213</sup>

1. Pembangunan hukum yang berintikan pembuatan dan pembaharuan terhadap materi-materi hukum agar dapat sesuai dengan kebutuhan;

---

<sup>212</sup> H.M. Laica Marzuki, 2006. Kekuatan Mengikat Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang, *Jurnal Legislasi* Volume. 3 No.1, Edisi Maret, hlm. 2

<sup>213</sup> M. Mahfud MD, 2017. *Politik Hukum di Indonesia*. LP3ES, Cetakan kedua, Jakarta, hlm. 9

2. Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi dan kewenangan terhadap sebuah lembaga dan pembinaan para penegak hukum.

Sebagai negara hukum, tentunya dalam pembentukan perundang-undangan tidak dapat terlepas dari politik hukum, selain itu juga menurut M. Mahfud MD politik hukum juga sebagai kebijakan resmi (*legal policy*) sebuah negara terhadap hukum yang akan diberlakukan atau tidak akan diberlakukan (membuat aturan yang baru atau mencabut aturan lama) untuk mencapai tujuan negara.<sup>214</sup>

Pasal 1 ayat (1) UUDNKRI 1945 menyatakan “Indonesia merupakan negara hukum” artinya sebuah pemerintahan pada negara hukum yang berlaku di Indonesia lebih mengarah pada aliran atau asas-asas hukum *Eropa Kontinental (civil law)* yang mengutamakan hukum tertulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan sebagai dasar setiap penyelenggaraan pemerintahan.

Muchtar Kusumadmadja,<sup>215</sup> dalam bukunya fungsi dan perkembangan hukum dalam pembangunan nasional menjelaskan, adanya saling berkaitan erat dalam pembangunan hukum dengan nilai-nilai sosial budaya terhadap masyarakat, termasuk masyarakat selaku penyelenggara negara, di mana hukum (peraturan perundang-undangan) yang baik tidak lain adalah hukum yang mencerminkan nilai yang hidup di masyarakat. Muchtar juga menjelaskan perubahan perundang-undangan akan ada dampak, terutama kepada objek dan subjek dari hukum itu sendiri, perubahan juga akan memberikan kepastian hukum terhadap kewenangan oleh penyelenggara negara, apakah pada tingkat pusat atau penyelenggara pemerintahan pada tingkat daerah.

---

<sup>214</sup> *Ibid*, hlm. 2

<sup>215</sup> Muchtar Kusumaatmadja, *Fungsi dan Perkembangan Hukum, Op. Cit*, hlm. 8-10

Sedangkan menurut pendapat Satjipto Raharjo dalam buku ilmu hukum menyatakan bahwa politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk untuk mencapai tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat yaitu melalui peraturan perundang-undangan sebagai asas legalitas.<sup>216</sup> Lebih lanjut Satjipto Raharjo menjelaskan dan menyatakan bahwa terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam mempelajari politik hukum, yaitu: *pertama* tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada, *kedua* cara-cara apa dan yang mana yang dirasakan yang paling baik untuk bisa dipakai untuk mencapai tujuan.

Berbicara asas legalitas keterkaitan dengan adanya peraturan baru terhadap penguatan kewenangan gubernur yang diinginkan oleh penyelenggara negara termasuk pendiri negara (*founding fathers*) sejak awal perjuangan, tidak lain bagaimana masyarakat melalui pemerintah apakah pemerintah pusat dan pemerintah daerah berkewajiban untuk dapat melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk dapat mewujudkan sebuah keadilan dan kesejahteraan pada masyarakat. Hal ini memberikan arah dan harapan bahwa hukum dan peraturan perundang-undangan yang dibuat akan melindungi dan membawa perbaikan dari pola kehidupan masyarakat, terutama di bidang pertumbuhan ekonomi dan pembangunan.

Hukum akan menjadi pengayom dan instrumen setiap penyelenggara pemerintahan dan setiap warga masyarakat, agar kewenangan diberikan sebagai penyelenggara pemerintahan dapat memberikan jaminan kepada warga negara terutama berhubungan dengan kehidupan yang layak, kepastian berusaha dan perubahan kearah lebih baik akan terjamin. Untuk menciptakan hukum dapat melindungi rakyat, perlakuan adil oleh penyelenggara negara, hukum mengayomi setiap warga dalam

---

<sup>216</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum. Op. Cit.*, hlm. 352



penyelenggaraan pemerintah daerah harus diatur tersendiri dalam undang-undang yang diberlakukan secara khusus.

Akibat hukum dalam pengaturan khusus terhadap kewenangan gubernur dalam otonomi daerah, harus memperhatikan norma dan kaedah dalam penyusunan peraturan perundang-undangan sebagai aturan pokok yang berlaku untuk penyusunan peraturan dari proses awal dalam pembentukannya sampai dengan sebuah peraturan tersebut diberlakukan kepada pemegang kewenangan, dengan adanya aturan khusus dalam pengaturan, diharapkan optimalisasi penyelenggaraan otonomi daerah dapat berjalan.

Adapun akibat hukum pada pengaturan penguatan kewenangan gubernur pada otonomi, yaitu:

### **Asas Legalitas (Negara Hukum)**

Salah satu ciri sebuah negara menganut aliran *civil law system* dikenal dengan asas legalitas. Asas ini juga dapat diartikan tidak ada perbuatan dilakukan oleh penyelenggara pemerintahan, sebelum diatur dengan peraturan perundang-undangan.<sup>217</sup> Asas legalitas juga mengandung makna bahwa setiap perbuatan harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, asas ini tidak hanya berlaku dalam hukum pidana tetapi berlaku dalam hukum administrasi negara.<sup>218</sup>

Sebagai negara hukum kewenangan melakukan tindakan administrasi dilakukan oleh organ pemerintah atau pejabat negara dalam penyelenggaraan pemerintahan harus didasarkan pada sumber kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.<sup>219</sup> Kejelasan sumber kewenangan akan memberikan

---

<sup>217</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2013. *Pengantar Ilmu Hukum*. Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hal. 244

<sup>218</sup> H. Deddy Ismatullah dan Enung Nurjanah, *Politik Hukum. Op. Cit*, hlm. 29-31

<sup>219</sup> H. Zulkarnaen dan Beni Ahmad Sebani, 2011. *Hukum Konstitusi*. CV. Pusaka Setia, Bandung, hlm. 249-250

sebuah legalitas atas perbuatan administrasi pemerintahan dan mencegah terjadinya penyalahgunaan kewenangan. Penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan akan menimbulkan konsekuensi hukum bagi pejabat administrasi, baik administrasi maupun pidana.<sup>220</sup>

Dalam hukum administrasi pemerintahan, asas legalitas sebuah keabsahan (*legaliteit beginsel/wetmatigheid van bestuur*) yang mencakup tiga aspek yaitu wewenang, prosedur dan substansi dari kewenangan. Ketiga aspek ini harus berdasarkan peraturan perundang-undangan (*asas legalitas*), karena pada aturan yang berlaku sudah ditentukan tujuan diberikan kewenangan kepada pejabat administrasi pemerintah. Penerapan asas ini sebagai dasar sebuah kepastian hukum dalam memperoleh wewenang pemerintah yang harus bersumber dari peraturan perundang-undangan.

Adapun fungsi dan kedudukan asas legalitas dalam penyelenggara pemerintahan mengandung arti:

- a. Tidak ada perbuatan dapat dilakukan pejabat negara sebelum ada instrumennya dalam bentuk undang-undang;
- b. Tidak akan ada kewenangan dalam penyelenggara negara kalau belum ada di atur dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Perbuatan penyelenggara negara adalah perbuatan secara sah dan telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan;
- d. Penyelenggara negara berdasarkan peraturan perundang-undang untuk menghindari penyalagunaan kekuasaan (*abuse of power*).<sup>221</sup>

Artinya asas legalitas sangat dibutuhkan oleh pejabat negara, asas ini juga menegaskan bahwa sesuatu dapat dilaksanakan dan menjadi pedoman dalam kewenangan. Asas legalitas juga memberikankeleluasaan dan berinovasi dalam

---

<sup>220</sup> Mifta Thoha, *Birokrasi dan Dinamika*, Op. Cit. hlm. 173-174

<sup>221</sup> H. Firman Freaddy Busroh dan H. Bambang Sugianto dkk, *Hukum Tata Negara*, Op. Cit, hlm. 132-134

otonomi daerah, dan mengatur tugas dan wewenang termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam dan semua potensi.

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintah, hal ini juga gubernur di dalam menjalankan kewenangan harus memiliki legitimasi yang diberikan undang-undang dengan demikian substansi asas legalitas adalah wewenang dan kemampuan untuk melakukan suatu terhadap tindakan hukum yang dibenarkan.

### **Kedudukan Administrasi Terpusat pada Pemerintah Provinsi**

Menurut Ridwan, HR perbuatan administrasi selalu berhubungan dengan kewenangan, dan wewenang salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di negara hukum dalam melaksanakan wewenang harus berdasarkan atas undang-undang yang berlaku. Setiap penyelenggaraan pemerintahan harus memiliki legitimasi dalam bentuk perbuatan administrasi pemerintahan yang diberikan undang-undang.<sup>222</sup> Sedangkan menurut Agussalim AG kewenangan administrasi adalah hak untuk menjalankan satu atau lebih di dalam menjalankan fungsi manajemen yang meliputi pengaturan regulasi dan standarisasi dalam pengurusan administrasi dalam organisasi pemerintah.<sup>223</sup>

Kedudukan administrasi dimaksud adanya peraturan baru yang mengatur tentang penguatan kewenangan, pengaturan pada kewenangan baru dalam ke-khususannya pada kewenangan pengelolaan administrasi otonomi yang luas dalam pemanfaatan sumber daya yang ada di wilayah kewenangan gubernur. Kewenangan baru yang di atur akan memberi dan menciptakan

---

<sup>222</sup> Ridwan H.R, 2014. *Hukum Administrasi Negara. Op. Cit*, hlm. 25-26

<sup>223</sup> Agussalim AG, 2004. *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*. Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 12-13

potensi sumber daya dan peluang ekonomi yang berbasis potensi daerah.

Dengan adanya kewenangan administrasi yang luas tidak mengganggu kewenangan absolut pemerintah pusat, ini akan membuka peluang seluas-luas bagi investor untuk berinvestasi yang prinsipnya dalam kerangka NKRI. Peluang berinovasi yang dimiliki gubernur akan memaksimalkan pemanfaatan semua potensi daerah, baik sektor perkebunan, kehutanan, perikanan laut, perizinan sektor usaha dan hiburan, yang prinsipnya menjadikan ketertiban dan tidak melanggar norma dan kearifan lokal.

### **Sebagai Judicial Control of Powers**

Gubernur selain sebagai kepala daerah, juga memiliki tugas kontrol segi hukum, tugas ini merupakan salah satu ciri pokok dari tugas pengawasan dan pembinaan.<sup>224</sup> Kewenangan gubernur sebagai kontrol segi hukum dapat disebutkan sebagai kontrol yang dilakukan di luar kekuasaan peradilan dalam mensinkronisasikan peraturan perundang-undangan antara peraturan daerah provinsi dengan peraturan daerah kabupaten/kota.

Sebagai kontrol dilakukan gubernur terhadap pembentukan dan pengawasan terhadap kegiatan lembaga dan pejabat pemerintah berada pada tingkatan lebih rendah oleh badan yang lebih tinggi dalam proses perumusan peraturan daerah. Dengan adanya kewenangan *judicial control of powers* maka produk-produk peraturan daerah akan lebih baik dan tepat sasaran.<sup>225</sup> Kewenangan legislasi yang dimiliki gubernur suatu

---

<sup>224</sup> Saldi Isra, 2020. *Lembaga Negara: (Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional)*. PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers, Depok, hlm. 1-2

<sup>225</sup> Lutfil Ansori, 2019. *Legal Drafting: (Teori dan Praktek Penyusunan Peraturan perundang-undangan)*. PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers Cetakan Kedua, Depok, hlm. 2

kewenangan bersama dengan DPRD dalam membentuk peraturan daerah, disamping kewenangan membentuk peraturan daerah gubernur juga diberikan kewenangan mengevaluasi dan mensinkronisasi peraturan daerah kabupaten/kota.

Kewenangan ini tujuannya untuk membentuk peraturan daerah yang berfungsi sebagai instrumen hukum yang memberikan, mengatur dan sekaligus mengawasi pelaksanaan wewenang pemerintahan, serta sebagai alat uji keabsahan tindakan penyelenggara pemerintahan di daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan di daerah.

Menurut Philipus M. Hadjon<sup>226</sup> adanya penguatan kewenangan gubernur sebagai kepala daerah tentu akan berdampak pada kewenangan untuk dapat melakukan tindakan administrasi dalam pengelolaan pemerintahan. Perbuatan administrasi dapat dilakukan seseorang yang memangku sebuah jabatan dalam mensinkronisasi peraturan daerah.

## **E. Hubungan Kewenangan Gubernur**

### **Hubungan Kewenangan Gubernur dengan Pemerintah Pusat**

Indonesia sebagai negara kesatuan yang berbentuk republik dengan sistem pemerintahan presidensial. Dalam sistem presidensial ini meletakkan kewenangan presiden mempunyai kedudukan dwi fungsi, yaitu presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus presiden sebagai kepala negara dan kedua kekuasaan ini tidak terpisahkan dan tidak terdapat perbedaan satu dengan yang lain.<sup>227</sup>

Dalam sebuah sistem presidensial Negara Kesatuan Republik Indonesia terdapat beberapa prinsip pokok dalam

---

<sup>226</sup> Philipus M. Hadjon, 2010. *Hukum administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta, hlm. 10

<sup>227</sup> Jimly Asshiddiqie, 2007. *Pokok-Pokok Hukum Tata, Op. Cit.* hlm. 315

menjalankan sistem pemerintahan presidensial yang kewenangannya bersifat universal kepada presiden, yaitu:<sup>228</sup>

- a. Adanya pemisahan yang jelas kekuasaan eksekutif dan legislatif;
- b. Presiden memegang kekuasaan eksekutif bersifat tunggal yang dibantu wakil presiden;
- c. Sebagai kepala pemerintah presiden dalam menjalankan tugas di bantu menteri-menteri;
- d. Kedudukan presiden sama dengan legislatif dan sama-sama tidak boleh menjatukan;
- e. Eksekutif bertanggung jawab kepada rakyat sebagai yang berdaulat;
- f. Dalam menjalankan kekuasaan eksekutif kekuasaan presiden secara vertikal dimana gubernur dan bupati/walikota sebagai bagian pemerintahan.

Dari kewenangan sebagaimana di atas pada sistem presidensial di mana kewenangan presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan begitu banyak dan luas, tentu kalau dilaksanakan oleh presiden sendiri ini tidak dapat terlaksana dengan baik, maka dari itu presiden sebagai kepala pemerintahan memberikan dan membagi kewenangan baik dalam bentuk pendelegasian maupun mandat kepada pembantunya yaitu menteri-menteri dan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Disisi lain pola hubungan antara gubernur dengan presiden dan hubungan gubernur dengan menteri-menteri yang berkaitan dengan penyelenggaraan dan pelaksanaan tata pemerintahan pada sebuah negara kesatuan adalah hubungan pembagian kekuasaan secara vertikal yang tidak terpisahkan, baik gubernur selaku wakil pemerintah pusat dan gubernur sebagai kepala daerah otonomi.<sup>229</sup>

---

<sup>228</sup> *Ibid*, hlm. 316

<sup>229</sup> Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia, Op. Cit*, hlm. 23-34

Adapun bentuk hubungan gubernur dengan pemerintah pusat sebagaimana dalam sistem presidensial, yaitu:

### **1. Hubungan Kewenangan Gubernur dengan Presiden**

Dalam konstitusi negara Indonesia UUDNKRI 1945 menempatkan kedudukan seorang presiden pada posisi yang teramat penting dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia, Presiden sebagai kepala pemerintahan bertanggung jawab dalam menjalankan tugas pemerintahan, dalam menjalankan tugas pemerintahan presiden dibantu menteri-menteri dan gubernur sebagai kepala pemerintahan. Gubernur dalam menjalankan kewenangan dan urusan pemerintahan di daerah yang merupakan subordinatif antara pusat dan daerah.

Hubungan kewenangan seperti ini (hubungan subordinatif) tidak hanya terjadi pada otonomi biasa, tetapi juga berlaku pada daerah otonomi khusus, hubungan kewenangan yang merupakan pendistribusian kewenangan urusan pemerintahan yang merupakan sumber lahirnya sebuah otonomi daerah yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerah merupakan program pemerintah pusat yang dilaksanakan di daerah. Hubungan pemerintahan memiliki perannya masing-masing, salah satunya adalah gubernur yang merupakan kepala pemerintahani daerah.

Adapun bentuk hubungan gubernur dengan presiden dalam menjalankan pemerintahan dalam negara kesatuan, yaitu:

#### **a. Hubungan Koordinasi Antara Gubernur dengan Presiden**

Sebagai kepala pemerintahan hubungan gubernur dengan presiden adalah hubungan koordinasi, hubungan koordinasi memiliki artian penting dalam mengatur kegiatan suatu organisasi atau kegiatan perangkat daerah, sehingga pengaturan dan tindakan akan dilaksanakan tidak saling bertentangan (*inharmonisasi*) dalam menjalankan program pemerintahan.

Hubungan koordinasi sangat penting dan harus dilakukan diantaranya yaitu gubernur dan presiden untuk mengingatkan bahwa sebuah program kerja dari pemerintah pusat ataupun program kerja dari pemerintah daerah (provinsi) tidak boleh bertentangan. Tugas gubernur sebagai pembantuan dari pekerjaan presiden di daerah harus selaras dan terstruktur satu sama lainnya agar pelaksanaan pembangunan di Indonesia, baik itu program pemerintah pusat maupun program pemerintah daerah dapat dilakukan dengan baik dan sifatnya bisa terintegrasi.

Dengan demikian adapun hubungan koordinasi presiden dengan gubernur dalam menjalankan program pemerintah bersifat bertingkat melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Daerah dan Musrenbang Nasional yang kesemua tugas di dalam program untuk menyatukan dan mensinkronisasi terhadap program-program nasional dan daerah melalui forum APPSI (Asosiasi Pemerintahan Provinsi Seluruh Indonesia) forum ini bertujuan meningkatkan hubungan koordinasi presiden dengan gubernur.

#### **b. Hubungan Struktural Antara Gubernur dengan Presiden**

Dalam hubungan struktural berdasarkan UU No. 23 tahun 2014 menjelaskan presiden merupakan sebagai kepala pemerintahan di negara yang berbentuk kesatuan. Dengan demikian presiden menjadi sesuatu hal yang sangat penting dalam menjalankan pemerintahan kewenangannya sangat terstruktur di bawah presiden. Adapun lembaga terstruktur dibawah presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintah pusat adalah gubernur yang kedudukan sebagai wakil presiden di daerah dengan kewenangan yang dimilikinya harus bertanggung jawab kepada presiden.

Gubernur memiliki kewenangan apakah dalam bentuk mandat atau delegasi yang kewenangan di bawah presiden, sehingga terhadap beberapa urusan presiden berhak memberikan



sebuah instruksi kepada gubernur dan gubernur harus dapat melaksanakan instruksi dari presiden tersebut. Dalam instruksi kewenangan presiden harus tetap memperhatikan asas otonomi daerah dijalankan seorang gubernur sebagai kepala daerah otonom, sehingga instruksi diberikan tidak boleh sembarangan atau pun melanggar ketentuan undang-undangan mengatur pemerintahan daerah.

### **c. Hubungan Gubernur Sebagai Perwakilan dari Presiden di Daerah**

Hubungan gubernur dengan presiden sebagai wakil pemerintah pusat di daerah ini berdasarkan asas otonomi daerah, gubernur dengan kewenangan menjalankan beberapa tugas sebagai perwakilan presiden. Tugas ini terlihat seperti tugas-tugas gubernur dalam pemberian penghargaan atau pemberian sanksi kepada bupati atau walikota terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan di daerahnya.

Selain tugas tersebut hubungan perwakilan gubernur melakukan pembinaan dan pengawasan (*controlling*) terhadap pelaksanaan pada asas tugas pembantuan (*asas medebewind*) di daerah dan beberapa tugas lain yang ada di daerah yang pelaksanaan langsung oleh gubernur. Hubungan perwakilan merupakan hubungan sangat penting untuk dijalankan dengan baik mengingat setiap komponen penyelenggaraan pemerintahan harus dapat saling mendukung agar program pembangunan (pembangunan jangka pendek, pembangunan jangka menengah dan pembangunan jangka panjang) dilakukan dapat terjadi dengan baik dan merata di seluruh daerah di Indonesia.

Hubungan perwakilan ini diatur pada Peraturan Pemerintah No.33 Tahun 2018 selanjutnya disebut penulis PP No.33 Tahun 2018 sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 91 ayat (8) dan Pasal 93 ayat (5) UU No,23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah. Dalam PP No.33 Tahun 2018 menjelaskan gubernur sebagai pelaksana tugas dan wewenang mewakili pemerintah pusat di daerah, antara lain:

1. Mengkoordinasi pembinaan dan pengawasan dalam penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah kabupaten/kota;
2. Melakukan monitoring, evaluasi dan supervisi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota;
3. Melakukan pemberdayaan dan memfasilitasi hubungan antar daerah di dalam provinsi dan luar provinsi;
4. Melakukan evaluasi setiap rencana peraturan daerah yang diusulkan oleh pemerintah kabupaten/kota.

Selain di atas, hubungan presiden dengan gubernur sebagai perwakilan pemerintah pusat di daerah, gubernur dapat memberikan rekomendasi kepada pemerintah pusat atas usulan Dana Alokasi Khusus (DAK) pada daerah kabupaten/kota diwilayahnya, Gubernur juga diberikan kewenangan untuk melantik kepala daerah yaitu bupati dan walikota serta dapat melantik kepala instansi vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintahan non-kementerian yang ditugaskan di wilayah provinsi.

## **2. Hubungan Kewenangan Gubernur dengan Menteri Dalam Negeri**

Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015 yang selanjutnya disebut Perpres No. 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri, menjelaskan kedudukan dan tugas dari Menteri Dalam Negeri, adapun tugasnya untuk menyelenggarakan urusan di bidang pemerintahan dalam negeri sebagai pembantu presiden dalam menjalankan pemerintahan negara.

Kementerian Dalam Negeri suatu kementerian dalam pemerintahan meliputi kewenangan pada aspek urusan dalam negeri, Kementerian Dalam Negeri dalam menjalankan kewenangan langsung di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden, Kementerian Dalam Negeri yaitu salah satu dari tiga kementerian bersama Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Pertahanan disebut secara langsung dan secara eksplisit dalam

konstitusi Indonesia UUDNKRI 1945, dan ketiga dari kementerian tidak dapat diubah dan dibubarkan oleh presiden.<sup>230</sup>

Sebelum membahas lebih lanjut hubungan gubernur dengan menteri dalam negeri, kita akan melihat urusan pokok Kementerian Dalam Negeri yang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan di aspek pemerintahan dalam negeri sebagai pembantu presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.

Adapun tugas dan fungsi Kementerian Dalam Negeri berdasarkan PerPres No.11 Tahun 2015, yaitu:

1. Merumus, menetapkan, dan melaksanakan kebijakan pemerintah di bidang politik dan pemerintahan umum pada otonomi daerah dan pembinaan terhadap pelayanan publik;
2. Sebagai koordinasi pelaksanaan tugas pemerintah daerah melalui menteri dalam negeri kepada presiden;
3. Melakukan pengawasan dan pembinaan dalam pemerintahan pada pemerintah daerah;
4. Melaksanakan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah;
5. Pengkoordinasian, pembinaan dan pengawasan umum, fasilitasi, dan evaluasi atas penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di aspek pemerintahan;

---

<sup>230</sup> Lihat pada Pasal 8 ayat (3) *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945* berbunyi: “Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersamasama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya

## 7. Pelaksanaan dukungan bersifat substantif kepada semua unsur organisasi terkait Kementerian Dalam Negeri.

Dari tugas dan kewenangan Menteri Dalam Negeri, bila dikaitkan dengan hubungan gubernur dengan menteri dalam negeri terlihat jelas, terutama yang berhubungan tugas-tugas pembinaan, koordinasi dan tugas pengawasan, ketiga tugas pokok di atas terhadap menteri dalam negeri merupakan yang mempunyai hubungan langsung dengan gubernur dan menteri dalam negeri. Dalam tugas di bidang lainnya yaitu bidang pembangunan, bidang ekonomi, bidang sosial budaya dan politik termasuk juga perencanaan pembangunan dapat dilaksanakan apabila ada penugasan khusus dari presiden.

Dari aspek tugas menteri sebagai pembantu presiden, maka hubungan gubernur dengan menteri dalam negeri dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, dan gubernur bertanggung jawab kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri sesuai dengan Pasal 25 Ayat (4) UU No.23 tahun 2014 yang berbunyi “Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada presiden melalui menteri dan bupati/wali kota bertanggung jawab kepada menteri melalui gubernur sebagai wakil pemerintah pusat”.

Kapasitas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat melaksanakan urusan pemerintahan umum dengan di bantu instansi vertikal, adapun yang dimaksud dengan instansi vertikal adalah sebuah perangkat kementerian atau lembaga pemerintahan non-kementerian diberikan tugas untuk mengurus urusan pemerintahan terkait dengan asas dekonsentrasi atau pelimpahan sebagiannya kewenangan pemerintah pusat. Ini dapat dilihat dari kedudukan menteri-menteri dalam hal ini Menteri Dalam Negeri terdapat pada Pasal 17 dalam UUDNKRI 1945.

## Hubungan Kewenangan Gubernur Dengan Bupati Dan Walikota

Pemerintahan yang terdesentralisasi dalam negara kesatuan sebenarnya merupakan sebuah organisasi lembaga negara semi independen, artinya organisasi pemerintah tersebut memiliki sebuah kebebasan terbatas untuk bertindak tanpa mengacu pada persetujuan pemerintah pusat, akan tetapi status kebebasan terhadap pemerintahan dibawahnya sebagai otonomi tidak sama atau tidak dapat dibandingkan dengan sebuah negara yang berdaulat.<sup>231</sup>

Dalam hubungan pemerintahan yang terdesentralisasi harus ada batasan kewenangan dan diatur hubungan kelembagaan, apakah hubungan kelembagaan bersifat horizontal atau hubungan kelembagaan bersifat vertikal antara satu dengan yang lain.<sup>232</sup> Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan gubernur selaku kepala daerah dalam melakukan kewenangannya, ini terlihat ambigu atau sangat membingungkan akibat peran ganda gubernur. Ini terjadi terhadap pemerintah kabupaten/kota juga diberikan kekuasaan yang relatif otonom untuk mengatur wilayahnya.<sup>233</sup>

Hal ini terlihat pada klausul mengenai “*hierarki*” hubungan kelembagaan antar tingkat pemerintahan yang tidak begitu jelas diatur dalam UU No.23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Disamping itu juga undang-undang pemerintahan daerah tidak mengatur dengan jelas dan terinci fungsi dekonsentrasi dan tugas pembantuan dalam hubungan provinsi dengan kabupaten/kota.

---

<sup>231</sup> Philip Mawhood. 1983. “*Decentralization: the Concept and the Practice,*” dalam Philip Mawhood (Ed.), *Lokal Government in the Third World: The Experience of Tropical Africa.* Chicester, New York, Brisbane, Toronto, Singapore: John Wiley & Sons. hlm 19

<sup>232</sup> Ni”matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op-Cit.* hlm. 11

<sup>233</sup> *Ibid,* hlm. 12

Pemberian otonomi dengan kewenangan yang luas terhadap kedua pemerintahan yaitu pemerintahan provinsi dan pemerintahan kabupaten/kota termasuk juga dalam pemilihan langsung kepala daerah (*pemilihan gubernur dan Bupati/kota*) yang dilakukan di saat yang bersamaan, hal ini juga yang memicu hubungan mereka yang melahirkan ego-sektoral masing-masing menyebabkan persoalan yang rumit dan akut dalam hubungan kekuasaan antara gubernur dan bupati/walikota.

Begitu juga sebaliknya bupati/walikota merasa bahwa pemerintah kabupaten/kota merupakan sebuah pemerintah daerah yang otonomi, sehingga bupati/walikota tidak memerlukan lagi peran gubernur. Termasuk juga dalam praktiknya keterkaitan program-program dekonsentrasi banyak tidak berjalan secara efektif, di karena bupati/walikota dapat berhubungan langsung dengan lembaga-lembaga vertikal pemerintahan pusat (nasional) tanpa harus melalui koordinasi dengan pemerintah provinsi.

Konflik seperti ini sampai sekarang masih sering terjadi, hal ini lebih lagi antara gubernur dan bupati/walikota memiliki ideologi politik yang berbeda, terutama diakhir-akhir masa jabatan satu periode dan menuju masa jabatan kearah periode kedua berikutnya. Untuk menghindari konflik kepentingan sering muncul antar unit atau tingkat pemerintahan sebagai akibat dari penataan kelembagaan yang tidak tepat, termasuk dalam hubungan kelembagaan antara gubernur dengan bupati/walikota, kedua pihak harus dapat memahami terhadap fungsi hubungan.

Hubungan gubernur dengan bupati/walikota sebagai tanggung jawab gubernur selaku wakil pemerintahan pusat. Kedudukan ini tidak bisa dipisahkan dengan pembagian kekuasaan secara vertikal dalam sebuah negara kesatuan. Adapun kewenangan gubernur, yaitu:

1. Gubernur sebagai kepala daerah otonom yang menjalankan tugas kewenangan desentralisasi di daerah provinsi. Dimana provinsi sebagai daerah otonom, maka pemerintah kabupaten/kota bukan bawahan dari provinsi. Hubungan

provinsi dengan kabupaten adalah sama-sama daerah otonom dalam hubungan hanya bersifat koordinasi, jadi bukan hubungan hierarki antara atasan dan bawahan. Ini yang menyebabkan adanya disharmonisasi antara pemerintah kabupaten/kota dengan pemerintah provinsi.

2. Gubernur Sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yang tugasnya meliputi koordinasi, pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah kabupaten/kota. Ini berarti bahwa bupati dan walikota adalah bawahannya pemerintah provinsi, di mana pemerintah kabupaten/kota adalah subordinat atau bagian wilayah administrasi provinsi.

Sebagai wilayah administrasi provinsi wajib mendukung dan menerima setiap kebijakan politik dari pemerintah pusat, begitu juga halnya terhadap pemerintah kabupaten/kota sebagai wilayah administrasi provinsi apabila ada kebijakan politik dari pemerintah provinsi, maka pemerintah kabupaten/kota harus menerima dan mendukung dalam rangka percepatan pembangunan.

Disisi lain pola hubungan antara gubernur dengan bupati/walikota dalam kaitannya dengan penyelenggaraan dan pelaksanaan tata pemerintahan baik dalam pelaksanaan gubernur selaku wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi dan gubernur selaku kepala daerah otonom. Adapun bentuk hubungan gubernur selaku wakil pemerintah pusat, yaitu:

### **1. Hubungan Kelembagaan**

Pemerintah Provinsi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah pemerintah daerah yang merupakan sebuah subsistem dari pemerintahan negara, berkenaan dengan hal tersebut adanya hubungan antar tingkat dalam bentuk pembagian kekuasaan vertikal. Setiap tingkat pemerintah yang saling mempengaruhi sehingga terciptanya satu kesatuan pemerintah negara. Dengan demikian dalam suatu pemerintahan negara terdapat dua sub-sistem, yaitu:

1. Pemerintah pusat yang terdiri dari presiden yang dibantu oleh para menternya dalam menjalankan ketatanegaraan.
2. Subsistem dalam pemerintahan daerah yang terdiri dari Kepala Daerah dan DPRD dengan segenap perangkat yang mendukung dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pada tingkat paling rendah dalam penyelenggaraan pemerintah, yaitu pemerintah desa.

Hubungan kelembagaan pemerintah provinsi dengan kabupaten dan kota ada pada hubungan vertikal yang disertai dengan kewenangan masing-masing tingkatan. Urusan yang diserahkan kepada pemerintah daerah disertai dengan sumber pembiayaan, termasuk juga pengalihan sarana dan prasarana dan kepegawaian sesuai dengan urusannya yang didesentralisasikan. Namun sejak terbentuk daerah otonom hubungan pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota dalam konteks hubungan kelembagaan bukan bagian dari hubungan hierarki yang berjenjang, akan tetapi masing-masing pemerintahan memiliki kedudukan sebagai otonomi daerah.

Pandangan ini menimbulkan dis-harmonisasi antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota, termasuk juga dalam perencanaan pembangunan proyek strategis milik provinsi yang mendapat hambatan. Pandangan ini sangat lah keliru dan salah, karena gubernur bukan saja sebagai kepala daerah otonom, tetapi gubernur adalah wakil pemerintah pusat di wilayah provinsi. Dilihat dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bahwa kedudukan secara kelembagaan pemerintah kabupaten/kota adalah bagian pemerintah provinsi dan secara kelembagaan tunduk dengan provinsi.

## **2. Hubungan Pembinaan**

Gubernur memiliki fungsi ganda sebagai wakil pemerintah pusat mempunyai tanggung jawab pembinaan kepada pemerintah kabupaten/kota dan masyarakat, posisi ini juga membuat proses pembinaan dan pengawasan bisa berjalan. Tugas



pembinaan dalam hubungan provinsi dengan kabupaten/kota sebagai beban urusan yang lebih besar yang menjadi tanggung jawab provinsi yang memiliki otoritas yang lebih besar dibandingkan dengan kabupaten/kota.

Otoritas yang dimiliki gubernur termasuk mengkoordinasi, pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintahan dibawahnya dalam lingkup administrasi. Dengan posisi demikian, banyak gubernur yang merasa bahwa kabupaten/kota masih merupakan subordinasi dari sebuah provinsi. Sehingga provinsi perlu melakukan pengontrolan, bahkan menentukan arah penyelenggaraan pemerintahan kabupaten/kota. Sebaliknya banyak bupati dan walikota yang merasa bahwa kabupaten/kota merupakan daerah otonom, sehingga pemerintah kabupaten/kota tidak memerlukan lagi peran gubernur.

Dalam hubungan pembinaan dalam praktiknya, program-program dekonsentrasi sepertinya tidak berjalan dengan baik dan efektif karena bupati/walikota dapat berhubungan langsung dengan lembaga-lembaga pemerintah pusat (nasional) tanpa harus melalui provinsi. Sampai saat sekarang anggapan-anggapan semacam ini masih banyak terjadi dan mengemuka, sehingga menimbulkan konflik kewenangan antara gubernur dengan bupati/walikota.

Menanggapi persoalan hubungan pembinaan antara gubernur dengan bupati/walikota yang diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 (PP No.19/2010) tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi. Peraturan ini kemudian diperbarui dengan PP No.23 Tahun 2011, regulasi semacam ini bertujuan dengan maksud membenahi sistem administrasi pemerintahan termasuk mengatur kembali hubungan antar tingkat pemerintahan.

Hal terpenting dalam hubungan pembinaan antara gubernur dan bupati/walikota lebih menekankan pada aspek

profesionalitas serta tanggung jawab pejabat dan aparatur pemerintah daerah, sehingga capaian kinerja bisa terwujud, keberhasilan pembinaan menunjukkan hubungan kedua pemerintahan (provinsi dan kabupaten/kota) dapat berjalan dengan baik.

Jika pemerintah provinsi difungsikan sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah pusat dalam pembinaan dan pelayanan. Maka paling tidak terdapat tiga hal pokok yang menjadi tujuannya:

1. Sebagai kontrol politik terhadap daerah bawahan;
2. Lahirnya regulasi ekonomi yang pengelolaan lebih baik;
3. Adanya peningkatan pelayanan publik yang baik terhadap masyarakat.

Pembinaan sering sekali dicampuradukan persoalan administrasi dan sebuah intervensi oleh kepentingan politik oleh gubernur yang lebih banyak bersifat subjektif, sebagai dampaknya terhadap pembinaan, pengawasan dan koordinasi berjenjang menjadi tidak berjalan dengan baik dikarenakan prosedur politik atas nama demokrasi yang tidak sesuai dan telah merusak tatanan hubungan pembinaan.

### **3. Hubungan Koordinasi**

Hubungan koordinasi adalah sebuah bentuk kerjasama yang memiliki sebuah ciri dan karakteristik khusus dalam hubungannya yang sangat terintegrasi dan tersinkronisasi dengan adanya keterpaduan yang sangat harmonis yang searah dan koordinasi bertujuan untuk mengimbangi dalam sebuah kegiatan yang cocok,<sup>234</sup> koordinasi juga bertujuan untuk mewujudkan satu sikap sehingga kegiatan yang terencana dapat terwujud dengan baik.<sup>235</sup>

---

<sup>234</sup> Malayu Hasibuan S.P, 2014. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Bumi Aksara, Jakarta, hlm, 85

<sup>235</sup> Sukarna. 2013. *Dasar Dasar Manajemen*. Bandar Maju, Bandung, hlm. 94

Sedangkan menurut Prodjowijono,<sup>236</sup> koordinasi merupakan suatu kegiatan yang rumit untuk pelaksanaannya dilapangan untuk mencapai target. Koordinasi dapat juga diartikan sebagai proses penyepakatan bersama yang mengikat untuk melaksanakan berbagai kegiatan yang unsurnya berbeda-beda, sehingga untuk menyatukan kegiatan supaya terarah pada pencapaian suatu tujuan yang telah ditetapkan dan keberhasilannya lebih baik.

Dalam hubungan kewenangan koordinasi antara gubernur dan bupati/walikota tidak bisa dipisahkan dari kerangka konstruksi peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaan tugas pemerintah daerah, di mana konstruksi hubungan pemerintahan antara gubernur dengan bupati dan walikota tidak bisa dipisahkan dengan kewenangan yang harus dilaksanakan dalam sebuah tugas pokok dan fungsi lembaga daerah, koordinasi juga untuk membangun sebuah keserasian program kerja, sehingga program kerja tidak terjadi tumpang tindik dalam pelaksanaan program kerja.

Di lihat dari fungsi koordinasi hubungan gubernur dengan bupati/walikota tidak lain bertujuan untuk menyatukan visi dalam pembangunan, sedang aspek struktur organisasi pemerintahan di mana pemerintah kabupaten dan pemerintah kota bagian dari satu kesatuan pemerintah provinsi, dan bupati/walikota secara administrasi bertanggung jawab kepada gubernur terutama dalam program-program strategis nasional untuk kepentingan bersama

Hubungan koordinasi tidak terlepas dari kewenangan pokok dari gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat di daerah yang mempunyai tugas selain tugas koordinasi ada tugas-tugas lain yaitu tugas bidang pembinaan, tugas bidang pengawasan termasuk juga dalam konteks koordinasi bidang keuangan yang

---

<sup>236</sup> Prodjowijono Suharto. 2012. *Manajemen Gereja Sebuah Alternatif*. Gunung Mulia Cetakan kedua. Jakarta, hlm.70

berhubungan dengan pendapatan daerah berupa penarikan terhadap pajak provinsi yang kesemua merupakan didalamnya ada pembagiannya untuk pemerintah kabupaten/kota.

Menurut Zulkarnain,<sup>237</sup> adapun tujuan untuk diadakan sebuah koordinasi dalam menjalankan kewenangan pada hubungan pemerintahan antara gubernur dengan bupati/walikota melalui sebuah teknik pendekatan dengan cara, yaitu: *pertama* teknik koordinasi dengan pendekatan melalui proses manajemen, *kedua* teknik koordinasi melalui suatu pendekatan hubungan antar struktural secara bersamaan maupun hubungan struktural berjenjang.

Koordinasi dan hubungan kerja adalah dua kata yang memiliki pengertian dan fungsi yang saling berhubungan, di mana koordinasi bisa dapat tercapai sesuai dengan tujuan kerja yang baik dengan melakukan sebuah hubungan kerja efektif. Hubungan kerja antara gubernur dengan bupati/walikota adalah bentuk administrasi membantu tercapainya sebuah koordinasi. Oleh karena itu hasil akhir dari komunikasi (hubungan kerja) adalah tercapainya koordinasi dengan cara berhasil guna dan berdaya guna termasuk didalamnya sebuah efektif dan efisien.

Koordinasi gubernur dengan bupati/walikota dengan tujuan sebagai usaha menyatukan berbagai macam kegiatan dari satuan-satuan kerja di dalam organisasi pemerintahan yang vertikal, sehingga organisasi pemerintahan bergerak searah sebagai kesatuan yang bulat guna melaksanakan seluruh tugas dan program pemerintah dapat tercapai tujuannya.

#### **4. Hubungan Pengawasan**

Pengawasan (*controlling*) dalam bahasa Inggris mengandung dua peristilahan yaitu *control* dan *supervision*, baik kontrol maupun *supervision* dapat diterjemahkan dengan

---

<sup>237</sup> Zulkarnain, Wildan dan Sumarsono. 2018. *Manajemen dan Etika Perkantoran*. PT Remaja Rosdakarya, Bandung, hlm. 60.

pengawasan dan pengendalian. Pengertian ini mempunyai arti yang lebih luas karena tidak hanya terbatas pada kegiatan-kegiatan yang disebut dengan mengawasi saja, akan tetapi termasuk juga dalam arti lain, yaitu melaporkan hasil kegiatan dalam pengawasan. Pengawasan juga termasuk melakukan kegiatan pengendalian yaitu menggerakkan, memperbaiki dan meluruskan untuk menuju arah yang baik dan benar.

Dengan demikian terhadap perbedaan antara kontrol maupun dengan supervision, yaitu pada supervision kegiatan dalam pengawasan dan pengendalian disertai dengan sebuah kewenangan untuk mengambil tindakan-tindakan yang kongkrit serta nyata (misalnya pemberian sanksi) manakala terjadinya suatu penyimpangan dan pelanggaran terhadap apa yang sudah ditetapkan.

Pengawasan yang dihubungkan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah pada dasarnya, bahwa pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui, menilai kenyataan sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah tugas dan kegiatan diberikan sesuai dengan rencana tata kerja pemerintahan daerah yang semestinya atau tidak.

Dengan demikian manifestasi dari kinerja pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara *defakto*. Sedang tujuan dari pengawasan itu pada hakikatnya adalah sebagai media terbatas untuk dapat melakukan semacam *cross check*, atau pencocokan. Apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolok ukur yang sudah ditentukan sebelumnya.

Menurut Sagian Harahap<sup>238</sup> pengawasan adalah proses pengamatan terhadap pelaksanaan seluruh kegiatan dari organisasi pemerintahan untuk menjamin agar supaya semua kegiatan pekerjaan sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan

---

<sup>238</sup> Sujamto, 1986. *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*. Ghafia Indonesia. Cetakan kedua, Jakarta, hlm. 24-25

rencana pekerjaan sudah ditetapkan, artinya pekerjaan dikerjakan tepat waktu, efektif dan sesuai dengan perencanaan.

Pemerintah daerah dan gubernur sebagai lembaga penyelenggara urusan pemerintahan di daerah dilakukan melalui fungsi dan tugas secara organik melalui manajemen pemerintahan meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan evaluasi yang harus ada, pelaksanaannya dengan sebuah manajemen secara profesional dalam rangka pencapaian sasaran tujuan organisasi (pemerintah daerah) secara efektif dan efisien.

Dengan kewenangan sangat luas akan meningkatkan inovasi dan kreativitas sebuah pemerintah daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan, kewenangan luas yang dimiliki oleh pemerintahan daerah akan terbuka juga peluang akan terjadi penyalahgunaan kewenangan oleh kepala daerah (gubernur, bupati/walikota). Sehingga memerlukan adanya sebuah pengawasan dilakukan oleh pemerintah setingkat di atasnya, ini bertujuan supaya pengawasan bisa berjalan efektif.

Tanpa adanya pengawasan terbuka peluang akan terjadinya penyimpangan dan penyalagunaan kewenangan oleh pemerintah daerah, sehingga akan mengakibatkan kerugian keuangan negara yang lebih besar dan tidak akan terwujudnya tujuan negara untuk masyarakat yang sejahtera. Terwujudnya masyarakat yang sejahtera, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui program peningkatan mutu pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, serta daya saing daerah dapat tercapai sebagaimana diharapkan, maka pengawasan sebagai instrument dalam organisasi pemerintah harus berjalan dan terlaksana secara optimal.

Optimalisasi pengawasan atas pemerintahan yang dilakukan gubernur terhadap pemerintah kabupaten/kota dengan tujuan akan terwujudnya cita-cita otonomi daerah dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat, juga untuk mencegah agar tidak terjadi penyimpangan dan penyalagunaan wewenang. Disamping itu dengan adanya pengawasan melekat yang

dilakukan gubernur dalam hubungan vertikal pemerintah provinsi dengan kabupaten/kota, terdapat juga pengawasan dilakukan oleh lembaga-lembaga sosial masyarakat itu sendiri.

Pemahaman tentang pengawasan lebih banyak dikenal dan dikembangkan dalam ilmu manajemen, pengawasan merupakan salah satu unsur terpenting pada kegiatan pengelolaan administrasi dan program kerja. Di dalam hukum administrasi pengawasan diartikan sebagai kegiatan mengawasi dalam arti melihat sesuatu dengan seksama, sehingga tidak ada kegiatan lain diluar itu, dengan adanya pengawasan diberbagai aktivitas yang telah digariskan dalam peraturan perundang-undang supaya dapat dilaksanakan secara baik dalam arti sesuai dengan apa diharapkan dari pekerjaan.<sup>239</sup>

Gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah maupun sebagai kepala daerah, dapat melakukan pengawasan baik terhadap program pembangunan berhubungan pelayanan dasar, juga dapat melakukan pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah dan pelaksanaan terhadap peraturan daerah. Adapun pengawasan yang dilakukan gubernur:

1. Pengawasan terhadap rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA) yaitu rancangan peraturan daerah yang berhubungan dan mengatur masalah perpajakan daerah, retribusi daerah, APBD dan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) sebelum disyahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dilakukan sebuah evaluasi oleh gubernur terhadap Raperda kabupaten/kota. Mekanisme ini dilakukan agar pengaturan tentang perpajakan dan retribusi tersebut dapat mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal;
2. Pengawasan terhadap semua peraturan daerah sebelum disyahkan wajib disampaikan kepada gubernur terhadap

---

<sup>239</sup> Suriansyah Murhani, 2008. *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah*. Laksbang Mediatama, Cetakan pertama Yogyakarta, hlm.3

peraturan daerah untuk dilakukan dan memperoleh klarifikasi. Terhadap peraturan bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan lebih tinggi dapat dibatalkan, ini bertujuan supaya ada kepastian hukum.

## 5. Hubungan Keuangan

Esensi pemerintah daerah secara vertikal adalah hubungan pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota yang kewenangannya melekat pada kepala daerah dalam hal ini gubernur dan bupati//walikota dalam mengurus dan mengatur daerah. Kewenangan pemerintah daerah berkaitan dengan pembagian kekuasaan dalam melaksanakan roda pemerintahan dan terkooptasi pada sistem negara kesatuan.<sup>240</sup> Hakikat hubungan ini adanya hubungan sentralistik dalam pengelolaan keuangan bersama antara pemerintah daerah dan kaitannya dengan bentuk susunan pembagian kekuasaan yang ada pada negara.<sup>241</sup>

Kemandirian sumber daya keuangan yang kuat pada pemerintah daerah merupakan faktor utama untuk mendukung otonomi, pelaksanaan otonomi daerah dan kemandirian keuangan merupakan suatu aspek penting penyelenggaraan pemerintahan. Untuk tercapainya pembangunan dan kesejahteraan masyarakat yang optimal di daerah, maka sumber daya finansial keuangan menjadi penunjang utama untuk keberhasilan segala urusan dalam otonomi daerah, apakah pembangunan infrastruktur, pendidikan, kesehatan termasuk kewajiban lain di daerah. Terhadap program fisik dan non-fisik

---

<sup>240</sup> Muhammad Kamal, 2019. Hubungan Pemerintahan Daerah dalam Mengelola Pendapatan Asli Daerah (PAD) Berdasarkan Undang-Undang 23 Tahun 2014. *SIGn Jurnal Hukum*. Volume.1 No.1 Edisi September, hlm. 18-28

<sup>241</sup> Roelof Kranenburg, 1949. *Algemene Staatsleer*. Haarlem: H.D. Tjeenk Willink, hlm. 5-7.



akan sulit terealisasi dengan baik apa bila keuangan daerah tidak mendukung.

Hubungan keuangan ini sebagai bentuk tanggung jawab gubernur kepada pemerintah kabupaten/kota dalam bentuk dana bantuan pemerintah, ketersediaan sumber daya keuangan menjadi pendukung utama, sehingga pelaksanaan otonomi daerah pada bidang urusan keuangan merupakan aspek paling penting demi tercapainya pembangunan baik bidang infrastruktur dan bidang lainnya untuk optimal dalam pembangunan di daerah. Ketika pemerintah daerah otonomi dalam melaksanakan program pembangunan masih adanya ketergantungan kuat dengan bantuan keuangan dari pemerintah pusat akan menjadi sulit melaksanakan pembangunan.

Dapat disimpulkan bahwa kebutuhan sumber daya keuangan daerah bertujuan untuk melaksanakan pembangunan, pelaksanaan pembangunan di daerah merupakan upaya perbaikan secara terencana menuju kehidupan lebih baik. Menurut Goulet,<sup>242</sup> dalam sebuah konsep mengatakan pembangunan ada hubungan dan berkaitan dengan kebutuhan manusia ada tiga komponen tidak bisa terlepas dari pembiayaan, adapun komponen utamanya: keberlangsungan hidup masyarakat (*life sustenance*), kehormatan diri masyarakat (*self esteem*), dan kebebasan masyarakat (*freedom*), hal ini akan dicapai suatu daerah otonomi untuk mengisi pembangunan. Dalam pembangunan tidak hanya keberlangsungan hidup, namun juga mampu menampilkan kehormatan diri dan kebebasan dengan cara mengedepankan keotentikan, identitas diri pada daerah yang harus mendapat pengakuan.

Dalam pembangunan sektor ekonomi dan keuangan terdapat beberapa kelemahan, terkait dengan pertumbuhan ekonomi hanya terpusat dibeberapa daerah saja, terkhusus di

---

<sup>242</sup> Syaukani, HR. 2004. *Otonomi Daerah demi Kesejahteraan Rakyat*. Nuansa Madani, Cetakan kedua, Jakarta, hlm. 2-3

pulau jawa yaitu Jakarta dan kota besar lainnya, sehingga pemilik modal sangat sulit dan tidak mau berinvestasi di luar pulau jawa dan kota besar, hal ini memicu kesenjangan pertumbuhan ekonomi pada masyarakat daerah karena besarnya ketimpangan dalam pengelolaan keuangan didaerah.

Percepatan pembangunan keterkaitan dengan pertumbuhan ekonomi di daerah di mana pemerintah pusat lebih dominan, maka diperlukan adanya pendelegasian lebih luas kepada pemerintah daerah, ini perlu mendapat dukungan sehingga pengelolaan sumber pembiayaan dapat berjalan. Terhadap potensi sumber daya antar satu daerah dengan daerah lainnya di mana sumber pembiayaannya sangat beragam dan tidak sama.

Perbedaan terhadap sumber daya (SDM dan SDA) pada daerah yang dimilikinya dapat mempengaruhi penyelenggaraan fungsi pemerintahan lebih luas, adanya beberapa daerah dengan sumber daya yang dimilikinya banyak dan mampu untuk menyelenggarakan otonomi daerah, akan tetapi daerah terbatas terhadap sumber daya akan menghadapi kesulitan dalam penyelenggaraan tugas otonomi daerah karena terbatas dari pembiayaan.

Kreativitas dan inisiatif suatu daerah dalam menggali sumber keuangan akan sangat ketergantungan hubungan pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota untuk saling bersinergi dalam membuat sebuah regulasi yang diambil bersama-sama. Ketergantungan pada kebijakan yang diambil oleh pemerintah dapat mendorong dan mobilisasi sumber daya keuangan untuk pembiayaan berbagai aktivitas daerah ini dapat meningkatkan kinerja pemerintahan dalam menjalankan fungsinya.

Namun demikian, mobilisasi sumber dana secara berlebihan dapat menimbulkan dampak jangka panjang yang tidak kondusif, berdasarkan kondisi tersebut, maka diperlukan pengkajian secara mendalam mengenai kemampuan keuangan

daerah. Pengelolaan keuangan daerah dapat mendukung pembiayaan pembangunan diperlukan manajemen keuangan pemerintah merupakan salah satu kunci penentu keberhasilan pembangunan dan penyelenggara pemerintahan dalam kerangka *nation and state building*.

Hubungan gubernur dengan bupati/walikota sebagai tugas pembinaan dan pengawasan terhadap pengelolaan dan penggunaan keuangan apakah dana transfer atau APBD, harus ada manajemen keuangan yang baik yang akan menjamin tercapainya tujuan pembangunan. Adanya pembinaan oleh gubernur (pemerintah provinsi) pada hubungan keuangan terhadap pemerintah kabupaten/kota, akan menciptakan sistem keuangan antara lain:

1. Efisiensi dan efektifitas dalam penggunaan keuangan dimulai dari proses terhadap perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban dari hasil kerja;
2. Terhindarnya penyimpangan penggunaan keuangan negara pada tindak pidana korupsi;
3. Terjadinya harmonisasi dalam pembiayaan terhadap kegiatan-kegiatan menyangkut masyarakat banyak;
4. Tidak adanya tumpang tindih program dalam pembangunan, termasuk kegiatan-kegiatan baik itu program provinsi atau pun program kabupaten/kota.

Hubungan keuangan ini sangat penting antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota, baik dalam pengelolaan dan pembuatan regulasi dalam peraturan daerah yang berkaitan dengan pendapatan daerah berupa pajak daerah dan retribusi daerah, termasuk juga koordinasi dalam penyusunan APBD terkait dengan dana transfer provinsi atau Dana Bantuan Daerah Bawahan (DABA) ke pemerintah kabupaten/kota sebagai dana bagi hasil pembagian pajak yang dipungut oleh pemerintah provinsi.

Hubungan ini akan menciptakan dan meningkatkan performan dan kualitas terhadap pengelolaan keuangan daerah

dan akan memperbaiki kualitas penyusunan APBD dengan melaksanakan program *Lokal Government Finance and Governmence Reform*, yaitu dengan merencanakan pengembangan Sistem Informasi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah (SIPKD) dan Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD).

Pengembangan sistem ini dalam hubungan keuangan gubernur dengan bupati/walikota bertujuan untuk mendukung reformasi keuangan daerah menuju peningkatan kinerja dan daya kelolakeuangan daerah yang berkelanjutan serta memperkuat peran dan fungsi manajemen keuangan daerah sebagai penggerak kinerja ekonomi lokal dan peningkatan standar pelayanan dalam otonomi daerah.

## **F. Pentingnya Penguatan Kewenangan Gubernur**

Pemerintah telah menjalankan otonomi daerah yang luas dalam kerangka NKRI, dimulai sejak reformasi pada tahun 1999 yang lalu, namun pada kenyataan masih terdapat beberapa kelemahan-kelemahan di dalam penerapan otonomi daerah, kelemahan ini tidak lain mengingat belum siapnya pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam melaksanakannya.

Kelemahan-kelemahan dapat dilihat dari beberapa kali perubahan terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah, otonomi daerah sering disalahkan artikan atau muncul multi tafsir terhadap otonomi, sehingga pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota memahami otonomi berbeda-beda. Perbedaan memahami otonomi ini mengakibatkan terhambat program strategis nasional dan program strategis provinsi yang dalam pelaksanaannya banyak tidak mendapat dukungan dari pemerintah kabupaten/kota sebagai penguasa wilayah.

Otonomi sebagai tindak lanjut konsep desentralisasi diharapkan sistem sentralistik dapat dihilangkan pada akhirnya

akan mengukuhkan dan menguatkan peran pemerintah dalam otonomi daerah seluas-luasnya dalam mengelola semua potensi yang ada untuk kepentingan rakyat, sebagaimana amanat UUDNKRI 1945 melalui peraturan regulasinya undang-undang tentang pemerintahan daerah, yaitu UU No. 23 Tahun 2014. Konsep desentralisasi negara kesatuan merupakan konsep yang akan menghilangkan pemerintahan otoriter dan sentralistik, dan otonomi diharapkan dapat mewujudkan proses demokratisasi membentuk kemandirian sebuah daerah mengatur daerah sendiri.

Otonomi daerah juga merupakan sebuah bentuk pengembangan dan pola untuk mewujudkan pembangunan lebih cepat dan merata, kemudian daerah akan menemukan sebuah konsep dan jati diri selama masing-masing daerah dihargai kemandiriannya dan sebuah kebebasan daerah untuk mengelola semua potensi apakah sumber daya manusia dan sumber daya alam yang dimiliki masing-masing daerah. Disamping itu otonomi daerah adalah sebuah wujud kepercayaan terhadap kemampuan daerah dalam menyelenggarakan dan mengelola pembangunan.

Menurut Dr. Lewis menyarankan terhadap sebuah daerah pemerintahan yang otonomi adalah suatu kondisi mutlak dan penting untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi nyata di daerah, asumsinya di mana semua program pemerintah untuk pembangunan memerlukan adanya partisipasi dan perangsang bagi masyarakat lokal.<sup>243</sup> Sehingga muncul sebuah ide atau gagasan untuk mendorong pengaturan yang jelas terhadap konsep desentralisasi di daerah, akhirnya hambatan-hambatan dihadapi dapat dikurangi atau dapat hilang dengan membuat regulasi jelas dan konkrit terhadap kewenangan gubernur, baik gubernur sebagai kepala daerah dan gubernur wakil pemerintahan pusat di daerah.

---

<sup>243</sup> Fred W. Riggs. 1985. *Administrasi Negara-negara berkembang: Teori masyarakat prismatic*. Penerbit CV. Rajawali. Jakarta, hlm. 72

Hambatan muncul juga dalam hal penempatan pegawai dari pusat ke daerah, termasuk regulasi keterkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam dan perpajakan. Selain itu ada juga permasalahan munculnya sebuah arogansi pemerintah kabupaten/kota dalam struktur organisasi dan tata kerja yang dapat menimbulkan “*oligarki lokal*” yang akan memanfaatkan kekuasaan untuk mengeksploitasi rakyat secara sosial dan ekonomi. Dengan demikian permasalahan-permasalahan perlu mendapat perhatian dan solusinya oleh pemerintah provinsi terhadap yang mengambil kebijakan.

Menurut Affan Gaffar selaku pengamat politik dari Universitas Gajah Mada, ada beberapa hal yang harus menjadi perhatian khusus dalam pemberlakuan otonomi daerah, yaitu:<sup>244</sup>

1. Mengembalikan harkat martabat sebuah konsep riil terhadap otonomi daerah;
2. Alasan demokratisasi, ini untuk membuka dan membesarkan peluang langsung masyarakat untuk dapat berperan dalam pembangunan di daerah masing-masing;
3. Untuk memicu percepatan pembangunan di daerah dengan konsep berkeadilan sosial. Dengan demikian diantaranya melaluikeleluasaan daerah dalam mendatangi investasi untuk membangun daerah tentunya akan berdampak positif bagi masyarakat luas dalam menyediakan lapangan pekerjaan di daerah.

Konsep otonomi daerah saat sekarang sedang berjalan dengan beberapa perubahan peraturan perundang-undangan, dan yang terakhir UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah perlu mendapat perhatian secara khusus, terutama dalam upaya menghindari adanya ketimpangan dan keadilan yang jauh diwilayah NKRI selama ini berlaku. Sehingga sewajarnya aspek desentralisasi perlu mendapat perhatian secara serius dan sungguh-sungguh.

---

<sup>244</sup> Affan Gaffar, *Koran Tempo*, Terbitan pada 24 April 2001

Tuntutan penguatan otonomi daerah dalam hal kewenangan gubernur akan merangsang kepada perbaikan administrasi daerah, agar lebih baik pada saatnya akan menunjang peningkatan pembangunan bidang ekonomi dan sosial di daerah. Pembangunan ekonomi di daerah akan mendorong dan menggalakkan masyarakat untuk dapat berpartisipasi dalam pelaksanaan pembangun daerahnya (*Swadaya masyarakat*). Artinya kekuatan pemerintahan di daerah cenderung berhubungan langsung dengan tingkat pembangunan ekonomi di daerah.

Otonomi bertujuan untuk meningkat pertumbuhan ekonomi di daerah, dan pembangunan akan berjalan dengan baik jika kekuatan administrasi daerah juga berjalan dengan seimbang dan serasi, ini akan terlihat dari fungsi dan kewenangan pejabat dan birokrasi pada pemerintah provinsi. Di-era penguatan kewenangan pemerintah daerah konsep desentralisasi serta konsep dekonsentrasi bisa berjalan dengan efisien dan optimal terhadap pemegang kekuasaan di daerah.

Dalam penguatan kewenangan melalui reorientasi kewenangan gubernur dalam otonomi daerah sangat diperlukan, ini bertujuan untuk percepatan dan pemerataan pembangunan. Penguatan kewenangan gubernur bertujuan supaya gubernur dalam menjalankan kewenangan dalam hal ini tugas bisa dilakukan secara maksimal sehingga pembangunan itu terwujud.

Penguatan kewenangan gubernur sebagai kepala daerah dalam otonomi ini didukung beberapa faktor pendorong sehingga diperlukan penguatan kewenangan, yaitu:

### **Kurangnya Koordinasi dalam Hubungan Kerja**

Koordinasi dalam sebuah kegiatan organisasi kelembagaan sangat mempengaruhi untuk dapat menentukan berhasil atau tidak sebuah program terhadap kegiatan. Menurut Danu Suganda koordinasi suatu kegiatan untuk menyatukan gerak dari seluruh potensi dan unit-unit organisasi atau terhadap

organisasi-organisasi yang berbeda fungsi agar secara benar-benar program akan mengarah pada sasaran sama guna memudahkan pencapaiannya dengan efisien. Koordinasi bertujuan terciptanya sebuah efisiensi pelaksanaan tugas untuk mencapai sasaran.<sup>245</sup>

George R. Terry menjelaskan bahwa koordinasi dapat terjadi apabila ada kesadaran dan kesediaan sukarela dari semua anggota organisasi atau pimpinan organisasi untuk menyatukan sikap dan berkerja sama antar instansi ke dalam proses pelaksanaan kerja di bawah pengarahannya seseorang yang mempunyai kewenangan fungsional tertentu.<sup>246</sup>

Artinya sangat jelas bahwa koordinasi sesuatu hal yang penting dalam menjalankan kegiatan pemerintahan, koordinasi juga akan melibatkan diri dalam hubungan kerjasama, baik sikap mengarahkan akan terwujudnya suatu program terencana. terciptanya komunikasi menuntut sikap dan perilaku tertentu dalam sebuah kerja sama, sehingga tujuan otonomi bisa terwujud. *“Communication and coordination are inseparable parts of administration”* Koordinasi dan komunikasi yang efektif sangat diperlukan dan bagian tidak bisa dipisahkan dalam kegiatan administrasi.

Dalam hubungan dengan pemerintah daerah, baik gubernur dan bupati/walikota melakukan koordinasi hal yang wajib dan harus dilaksanakan. Akan tetapi mereka (gubernur dan bupati/walikota) sering mengabaikan untuk berkoordinasi terutama terhadap kepala daerah yang mempunyai kepentingan politik berbeda. Tidak adanya koordinasi menimbulkan dampak kepada terhambat program pembangunan proyek strategis nasional, atau program strategis provinsi.

---

<sup>245</sup> Danu Sugandha, 1991. *Koordinasi Alat Pemersatu Gerak Administrasi*. Intermedia, Cetakan kedua, Jakarta, hlm. 25-26

<sup>246</sup> George R. Terry, 1964. *Principles of Management*. Illinois: Richard D. Irwin, Inc., Homewood, 8th ed, HLM, 12-13



Koordinasi antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota untuk menyatukan program pembangunan, apakah program pemerintah yang berhubungan dengan regulasi peraturan atau yang berhubungan dengan kegiatan pembangunan. Kegunaan koordinasi untuk menyatukan visi dan misi sehingga program masing-masing tingkatan pemerintah dapat tersinkronisasi sesuai dengan tujuan dan peruntukan dari pembangunan.

Koordinasi juga melahirkan proses efisiensi dalam hal pembiayaan maupun dari segi efektifitas waktu. Koordinasi dalam pembangunan juga dapat terwujudnya skala prioritas sehingga tahapan pembangunan mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban bisa berjalan dengan lancar dan berkelanjutan. Akan tetapi pada kenyataan di beberapa daerah koordinasi ini tidak berjalan dengan baik sehingga hubungan komunikasi pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota terhambat atau jalan ditempat.

Berlatar dari hal tersebut dan kurangnya sikap terbuka pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota dalam berkoordinasi untuk menyatukan persepsi atau pandangan, ini salah satu pendorong untuk penguatan kewenangan gubernur. Dorongan penguatan kewenangan terkait dengan koordinasi harus bersifat memaksa terhadap gubernur dan bupati/walikota yang diatur terinci dalam peraturan perundang-undang, sehingga gubernur dan bupati/walikota wajib melakukan koordinasi dalam sinkronisasi program pembangunan.

### **Inharmonisasi dan Inkonsistensi dalam Peraturan**

Pada implementasi kewenangan kepala daerah dalam peraturan perundang-undangan untuk tercapainya tujuan bernegara, terutama dalam pelaksanaan otonomi daerah sering mengalami benturan kepentingan, sehingga tujuan dan hakikat sebuah otonomi daerah tidak terwujud. Tumpang tindih peraturan banyak berkaitan dengan pengelolaan sumber daya alam,

termasuk pengelolaan sektor pendidikan, sektor kesehatan dan sektor perizinan.

Tumpang tindihnya peraturan dan kurangnya sinkronisasi dalam pembentukan aturan, mengakibatkan terbengkalai atau tidak terkelola dengan baik secara maksimal terhadap sumber daya yang ada di daerah. Sumber daya berlimpah tidak dapat dikelola dengan baik untuk sebesar-besarnya kepentingan masyarakat, disebabkan permasalahan kewenangan yang dimiliki gubernur tidak mampu menyentu itu. Banyak permasalahan dalam pengelolaan otonomi daerah, harus ditemukan solusinya baik dari perspektif hukum maupun dalam perspektif ekonomi.

Dalam perspektif hukum atau peraturan perundang-undangan, adapun permasalahan utama yang sering dihadapi adalah mudah sekali terjadinya tumpang tindih atau bahkan pertentangan (*kontradiksi*) antara peraturan yang satu dengan peraturan yang lain.<sup>247</sup> Kondisi ini merupakan pelanggaran yang besar dalam kegiatan penyusunan peraturan, pertentangan atau inkonsistensi dalam perundang-undangan ini merusak seluruh sistem hukum, karena mengakibatkan ketidakpastian hukum dan hilangnya benang merah politik hukum yang telah ditentukan sebelumnya.

Menurut L.M. Gandhi ada beberapa penyebab timbulnya disharmonisasi dalam praktek penegakan hukum di Indonesia, yaitu:<sup>248</sup>

1. Adanya perbedaan antara berbagai undang-undang atau peraturan perundang-undangan, diakibatkan banyaknya jumlah peraturan yang akhirnya ada kesulitan untuk mengetahui atau mengsinkronisasi mengenai semua peraturan tersebut;

---

<sup>247</sup> Arfan Faiz Muhlizi, 2017. *Penataan Regulasi dalam Mendukung Pembangunan Ekonomi Nasional*. PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers. Jakarta, hlm. 352.

<sup>248</sup> A. Sidharta, 2006. *Hukum dan Logika*. Alumni, Bandung, hlm.

2. Adanya pertentangan dan perbedaan antara undang-undang dengan peraturan pelaksanaan lain, sebagai regulasi tindak lanjut peraturan;
3. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan kebijakan instansi pemerintahan, hal ini berkaitan dengan berbagai juklak di mana petunjuk pelaksanaan malahan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang akan dilaksanakan;
4. Perbedaan antara peraturan perundang-undangan dengan yurisprudensi dan surat Edaran Mahkamah Agung yang berhubungan dengan pelaksanaan kewenangan otonomi;
5. Adanya kebijakan dikeluarkan oleh pemerintah pusat bertentangan satu dengan yang lain dalam pengaturan keuangan daerah;
6. Sering terdapat perbedaan antara kebijakan pemerintah pusat dan pemerintah daerah;
7. Perbedaan antara perumusan ketentuan hukum dengan perumusan pengertian tertentu;
8. Adanya benturan antar kewenangan instansi-instansi pemerintah karena pembagian wewenang yang tidak sistematis dan jelas.

Jimly Asshiddiqie,<sup>249</sup> menjelaskan masih banyaknya produk peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih dan tidak mengikuti sistem yang baku, termasuk pada nomenklatur yang sering digunakan oleh masing-masing kementerian dan badan pemerintahan setingkat menteri, perbedaan ini disebabkan oleh beberapa kementerian dalam mengeluarkan peraturan di bidangnya dengan menggunakan sebutan Keputusan Menteri, dan beberapa kementerian lainnya menggunakan sebutan peristilahan Peraturan Menteri.

---

<sup>249</sup> Jimly Asshiddiqie, *Tata Urut Perundang-undangan dan Problema Peraturan Daerah*, Makalah Disampaikan dalam rangka Lokakarya Anggota DPRD se-Indonesia, diselenggarakan di Jakarta, oleh LP3HET, Jum'at, 22 Oktober, 2000, hlm. 1-15

Dalam penyelenggaraan negara berhubungan dengan otonomi daerah diperlukan sebuah regulasi untuk dijadikan sebagai instrumen dalam merealisasikan terhadap kebijakan-kebijakan negara dalam rangka tercapainya tujuan bernegara. Sebagai alat atau instrumen untuk dapat merealisasikan setiap kebijakan, maka regulasi harus dibuat dengan cara yang benar sehingga mampu menghasilkan regulasi yang baik dan mampu untuk mendorong terselenggaranya tugas pemerintahan dengan baik yang tertib dalam otonomi.

Terhadap regulasi yang tumpang tindih dan bertentangan dengan peraturan lainnya dan regulasi tersebut berkaitan dengan kewenangan gubernur dalam menjalankan otonomi daerah akan berdampak kepada tidak berjalannya roda pemerintahan, terkhusus pada peraturan yang berkaitan dengan kewenangan gubernur pada sektor perekonomian dan pembangunan. Salah satu akibatnya akan terjadi obesitas regulasi sektoral dan peraturan yang di keluarkan oleh kementerian menghambat pertumbuhan ekonomi di daerah.

Akibat tumpang tindih aturan yang berhubungan penyelenggaraan otonomi daerah yang merupakan komponen utama, sehingga penyelenggaraan kewenangan oleh gubernur menimbulkan keraguan dan kehati-hatian dan akhir ada rasa takut untuk membuat terobosan berinovasi untuk kemajuan daerah yang akan berdampak dan terciptanya konflik antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota. Oleh karena itu faktor ini tumpang tindih aturan terhadap objek kewenangan yang sama menjadi salah satu pendorong untuk dilakukan terhadap pengutan kewenangan gubernur.

Penguatan kewenangan gubernur, bukan berarti gubernur dalam hal ini tidak bisa dikontrol, diawasi dan tidak bisa dimintak pertanggungjawabannya selaku kepala daerah atau bebas untuk melakukan kewenangannya, akan tetapi tujuan dilakukan penguatan kewenangan melalui reorientasi kewenangan agar gubernur punya kewenangan sebagai wakil pemerintah pusat di

daerah dan gubernur sebagai kepala daerah otonom dengan jelas dan dapat melakukan kegiatan-kegiatan dan program kerja untuk kepentingan masyarakat lokal, sehingga ketergantungan ekonomi dari pemerintahan pusat bisa berkurang.

Dalam penguatan kewenangan gubernur yang luas dan mampu mengelola semua potensi daerah, termasuk juga kewenangan pembinaan, koordinasi dan pengawasan terhadap pemerintah kabupaten/kota diberikan kewenangan yang kuat, sehingga program-program strategis nasional atau provinsi bisa berjalan dengan baik dan tidak ada penolakan. Kewenangan yang luas dan kuat dimiliki gubernur tidak boleh masuk kedalam kewenangan absolut yang dimiliki pemerintah pusat sebagaimana diamanatkan pada pasal 10 ayat 1 dan 2 UU No.23 Tahun 2014.

Penguatan kewenangan melahirkan harmonisasi hubungan kelembagaan secara vertikal, dan regulasi yang dilahirkan baik dari pemerintah pusat dan pemerintah provinsi bisa bersinergi dapat dilaksanakan dengan baik, sehingga konflik kepentingan tidak terjadi. Dengan memperhatikan kaidah-kaidah yang berlaku untuk mengatur kewenangan pemerintahan sesuai tingkatannya dalam pembentukan regulasi yang diharapkan dapat terwujud sistem regulasi nasional yang sederhana dan tertib sehingga dapat mendukung berfungsinya regulasi secara efektif dan efisien. dan regulasi yang lahir tidak terjadi tumpang tindih satu dengan yang lain.

Dalam pengaturan sistem pemerintahan daerah di Indonesia termasuk peraturannya baik peraturan pemerintah dan peraturan presiden sering mengalami berbagai perubahan (Inkonsistensi), perubahan dapat mempengaruhi konstelasi politik di daerah yang berhubungan dengan sistem pemerintah daerah pada saat itu.<sup>250</sup>

---

<sup>250</sup> Raharusun, A. 2014, *Desentralisasi Asimetrik Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia. (Studi Terhadap Format Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta, Aceh dan Papua dalam Periode 1950-2012)*. Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 15-16

Dengan tidak konsistensi terhadap aturan dalam peraturan otonomi daerah dapat mempengaruhi terhadap berbagai kebijakan penyelenggaraan pemerintah di daerah dalam pelaksanaan asas desentralisasi pada kerangka otonomi daerah, ketidak konsistensi melahirkan beragam dari karakteristik peraturan perundang-undangan tentang otonomi daerah yang terus mengikuti dinamika perkembangan politik dan perubahan sistem pemerintahan sejak berlakunya desentralisasi.

Inkonsistensi terhadap peraturan melahirkan sikap keraguan pada daerah untuk berinovasi dalam menciptakan dan menjalankan program-program dalam pengelolaan dan pemanfaatan potensi sumber daya daerah. Secara makro substansi perubahan terhadap berbagai peraturan masalah pemerintah daerah tersebut, tidak diikuti oleh perubahan berbagai peraturan sektoralnya menyebabkan terjadi inkonsisten antara peraturan perundang-undangan sektoral dengan peraturan pemerintah daerah.

Inkonsisten ini terlihat pada sektor pemanfaatan dan pengelolaan sumber daya alam, sektor kehutanan, sektor pertambangan mineral pada UU No.3 Tahun 2020 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, termasuk juga pada sektor perizinan. Sektor pertambangan dan perizinan mempunyai peran yang sangat penting pada otonomi daerah, karena sektor ini dapat memberikan nilai tambah secara nyata terhadap pertumbuhan sektor ekonomi dan pemerataan pembangunan di daerah yang secara berkelanjutan (*sustainability*).<sup>251</sup>

Dalam pelaksanaan terhadap asas desentralisasi pada otonomi daerah masih terkendala atau adanya tumpang tindih kewenangan antara kewenangan pemerintah provinsi dan kewenangan pemerintah kabupaten/kota yang berhubungan

---

<sup>251</sup> Dini Meisa Wardhani, Tamsil, dan Muh. Ali Masnun, 2018. Disharmoni Pengaturan Izin Gangguan Pasca Berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2017, *Jurnal Novum*, Volume 05 Nomor 02, Edisi April 2018, hlm, 97-103

dengan perizinan dan pengelolaan sumber daya yang ada di daerah. Ketidak inkonsistensi menyebabkan sering terhambat dalam pemberian izin, sehingga penyelenggaraan sektor pertambangan termasuk disektor lain tidak berjalan secara efektif dan belum dapat memberikan nilai tambah yang maksimal bagi daerah untuk meningkatkan pendapatan daerah.

Permasalahan terhadap inkonsistensi pada peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan pelaksanaan pemerintah daerah terus berlangsung sampai dengan sekarang, walaupun seringkali pemerintah melakukan berbagai bentuk kebijakan dalam menata peraturan perundang-undangan berkaitan dengan pemerintahan daerah. Inkonsisten peraturan ini salah satu penyebab terhambatnya pelaksanaan otonomi daerah untuk mewujudkan tujuan otonomi terhadap kemandirian daerah, termasuk kemandirian ekonomi dan sektor lainnya yang berbasis lokal.

Untuk menghindari inkonsistensi dan inharmonisasi terhadap peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan otonomi daerah dan peraturan bisa berlakukan efektif dan terciptanya kepastian hukum, pembentukan peraturan perundang-undangan menurut Lon L. Fuller dalam bukunya *The Morality of Law* harus memenuhi 8 (delapan) prinsip dasar asas legalitas pembentukan perundang-undangan, yaitu:<sup>252</sup>

1. *A failure to achieve rules at all, so that every issue must be decided on and Ad Hoc basis;*
2. *A failure to publicize, or at least to make available to the affected party, the ruler he is expected to observe;*
3. *The abuse of retroactive legislation, which not only cannot itself guide action, but undercuts the integrity of rules prospective in effect, since it puts them under the threat of retrospective change:*

---

<sup>252</sup> Lon L. Fuller, 1969. *The Morality of Law*, Revised edition, Yale University Press, London, hlm. 39

4. *A failure to make rules understandable;*
5. *The enactment of contradictory rules;*
6. *Rules that requires conduct beyond the powers of affected party;*
7. *Introducing such frequent changes in the rules that the subject cannot orient his action by them;*
8. *A failure to congruence between rules as announced and their actual administrations.”*

Dari 8 (delapan) prinsip dasar sebagaimana disampaikan Lon L. Fuller, yaitu: Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan dan tidak boleh mengandung sekadar keputusan yang bersifat Ad Hoc, peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan, tidak boleh ada peraturan yang berlaku surut karena jika itu terjadi maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku, peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa dimengerti, suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan yang bertentangan satu sama lain, peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukannya, tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan karena dapat menyebabkan seseorang kehilangan orientasi, dan harus ada kecocokan antara peraturan yang diundangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari sudah terdapat dalam Pasal 5 dan 6 UU No.12 Tahun 2011 dengan perubahan kedua melalui UU No. 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Bambang Sugianto dalam bukunya Hukum Tata Negara menjelaskan sebuah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga berwenang harus memperhatikan beberapa asas pembentukan perundang-undangan dan asas ini melahirkan sebuah undang-undang memenuhi prinsip kepastian,



keadilan, dan kemanfaatan dan terhindarnya inharmonisasi dan inkonsistensi dalam peraturan, adapun asas tersebut:<sup>253</sup>

- “1. Asas *lex posteriori derogat legi priori*, (Undang-undang yang berlaku kemudian membatalkan undang-undang yang terdahulu);
2. Asas *lex superior derogat legi inferiori*, (Undang-undang yang dibuat oleh penguasa yang lebih tinggi mempunyai kedudukan yang lebih tinggi pula);
3. Undang-undang tidak boleh berlaku surut (Kecuali ditetapkan oleh undang-undang itu sendiri);
4. Asas *lex specialis derogat legi generali* (UU yang bersifat khusus menyampingkan UU yang bersifat umum) artinya: asas hukum yang menyatakan peraturan atau UU yang bersifat khusus mengesampingkan peraturan atau UU yang umum. kalau terjadi konflik/pertentangan antara undang-undang yang khusus dengan yang umum maka yang khusus yang berlaku.

Dari beberapa hal diatas berhubungan sering terjadinya inharmonisasi dan inkonsistensi terhadap peraturan perundang-undangan akan berdampak kepada kepastian hukum, sehingga kewenangan yang diberikan melalui regulasi itu tidak efektif dan akuntabilitas. Oleh karena itu kedepan melalui reorientasi regulasi terhadap pembentukan peraturan perundang-undangan berhubungan pemerintahan daerah harus memperhatikan asas-asas dalam pembentukan perundang-undangan sehingga regulasi akan efektif dan diterima oleh masyarakat.

---

<sup>253</sup> Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, Hukum Tata Negara. Op. Cit, hlm. 24

## Faktor Demokrasi dan Geografi

Otonomi daerah merupakan wujud dan implementasi dari sebuah demokrasi, daerah otonom diberikan hak untuk dapat mandiri dan mengatur serta mengurus rumah tangga sendiri. Otonomi daerah wujud partisipasi masyarakat (*public participation*) pada tatanan pemerintahan yang demokratis, otonomi juga menghendaki adanya keterlibatan publik dalam proses pengambilan sebuah keputusan (*decision making process*) yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat.<sup>254</sup>

Partisipasi dimaksud dalam otonomi daerah untuk mendorong terciptanya komunikasi publik dalam meningkatkan dan memberikan pemahaman terhadap masyarakat ikut andil dalam pengambilan keputusan pemerintah dan keterbukaan terhadap informasi dari setiap kegiatan-kegiatan pembangunan oleh pemerintah.<sup>255</sup> Partisipasi sebagai jelmaan sebuah demokrasi dimana masyarakat melalui golongan dan kelompok mereka dilibatkan dalam kegiatan pembangunan, dan terciptanya komunikasi publik untuk meningkatkan dalam pemahaman masyarakat terhadap proses pengambilan keputusan.

Pelibatan masyarakat tidak lain bertujuan supaya pembangunan di daerah memperhatikan budaya lokal dan partisipasi mengurangi kemungkinan terjadinya konflik dalam penerapan suatu keputusan dan mendukung penerapan program-program strategis sebagai program daerah. Partisipasi publik tercermin dalam kesempatan untuk melakukan kajian terhadap rancangan dan kesempatan untuk memberikan masukan dan tanggapan terhadap masukan publik dari pengambilan keputusan.

---

<sup>254</sup>Tomy M Saragih, 2011. "Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang Dan Kawasan", *Jurnal Sasi*, Vol.17, No.3, Juli-September, hal.1-17

<sup>255</sup>Marten Bunga, 2019. Model Pembentukan Peraturan Daerah Yang Ideal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Volume. 49 No.4, hlm. 818-833

Pelibatan masyarakat dalam perumusan kebijakan telah menjadi diskursus intensif dalam pengelolaan dan perencanaan pembangunan, keterlibatan ini dimaksudkan untuk membentuk sinergi kemitraan antara pemerintahan dan masyarakat umum (*general public*) dalam penyusunan kebijakan publik berbentuk peraturan daerah sekaligus menjalankan prinsip-prinsip demokratisasi dalam proses otonomi daerah.<sup>256</sup> Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan daerah merupakan perwujudan penyelenggaraan pemerintah yang sesuai prinsip-prinsip demokrasi dalam tata kelola pemerintahan yang baik, salah satunya adalah keterlibatan masyarakat, akuntabilitas dan transparansi. Dengan adanya keterlibatan masyarakat, maka peraturan daerah dihasilkan dapat mencerminkan kenyataan sosial berlaku serta memperhatikan kearifan lokal (*lokal wisdom*) pada masyarakat.

Adapun tujuan melibatkan masyarakat dalam perencanaan pembangunan dan pembentukan regulasi aturan, sebagai pendorong penguatan kewenangan gubernur, adalah:

1. Menjaring pengetahuan, keahlian dan pengalaman masyarakat sehingga peraturan yang dibuat dan berlaku benar-benar memenuhi syarat yang baik dan diterima oleh masyarakat umum;
2. Menjamin peraturan daerah dan program pembangunan sesuai dengan kenyataan dan harapan masyarakat, sehingga regulasi dan program pembangunan yang ada di daerah untuk masyarakat muncul dan tumbuh rasa memiliki, rasa tanggung jawab dan akuntabilitas;
3. Menumbuhkan adanya rasa kepercayaan, penghargaan dan pengakuan masyarakat terhadap pemerintah daerah.

---

<sup>256</sup> Armen Yasir & Zulkarnain Ridlwan, 2012. “Perumusan Kebijakan dan Peraturan Daerah Dengan Mekanisme Konsultasi Publik”, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume. 6, No.2, Mei-Agustus, hal.1-18

Menurut Sherry Amstein partisipasi masyarakat dalam pembangunan di daerah dan keterlibatan dalam pembentukan regulasi (peraturan daerah) merupakan suatu kekuatan pada masyarakat untuk dapat mempengaruhi hasil akhir kebijakan pemerintah.<sup>257</sup> Dengan adanya pelibatan masyarakat, ide, pemikiran, gagasan dan kebutuhan yang berhubungan *lokal wisdom* didengarkan dan pendapatnya menjadi pertimbangan untuk penyusunan regulasi. Tetapi pada kenyataan pandangan dan ide masyarakat sering diabaikan oleh pemerintah, sehingga konflik akan muncul dan program-program pembangunan termasuk peraturan daerah mendapat penolakan.

Disamping itu undang-undang yang mengatur masalah pemerintahan daerah menegaskan bahwa sebuah daerah otonomi, harus dilaksanakan dengan menggunakan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan sumber daya alam dan sumber daya manusia lokal termasuk juga keanekaragaman daerah, sehingga tahapan-tahapan dalam menjalankan tata kelola pemerintahan daerah berjalan dengan baik, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian sampai dengan evaluasi .

Sebagai konsekuensi sebuah daerah itu otonomi, maka aparatur pemerintah pusat yang ada di daerah memiliki kewenangan untuk memerintahkan dan mengintegrasikan bahwa pemerintah daerah yaitu kabupaten/kota satu kesatuan vertikal dengan pemerintah provinsi sebagai kesatuan struktur dalam organisasi yang terintegrasi supaya program bisa berjalan.

Faktor geografis terhadap luas dan kecilnya wilayah suatu pemerintahan daerah sangat mempengaruhi untuk pelaksanaan roda pemerintahan, persoalan ini sering menjadi hambatan tersendiri dalam hal pemerataan pelayanan terhadap masyarakat

---

<sup>257</sup> Saad Dian Utomo. 2008. "Penanganan Pengaduan Masyarakat Mengenai Pelayanan Publik, Bisnis & Birokrasi", *Jurnal Ilmu Administrasi Dan Organisasi*, Vol. 15, No. 3, September-Desember, hlm. 161-187

dan pembangunan. Kegiatan pemerintahan yang sering terkonsentrasi pada satu persoalan yang sama, akan tetapi pada kenyataannya masing-masing daerah tentu berbeda.<sup>258</sup>

Perbedaan kebutuhan dan sumber daya daerah, termasuk letak secara geografis wilayah pada pemerintahan daerah, juga sangat mempengaruhi percepatan pembangunan yang berkeadilan, ini juga bisa terlihat pada kewilayahan Indonesia baik posisi wilayah Indonesia Bagian Barat, Indonesia Bagian Tengah dan Wilayah Indonesia Bagian Timur dengan pengaturan regulasi otonomi yang sama melalui UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan daerah, akan tetapi potensi daerah dan objek sumber daya terkait dengan kewenangan otonomi daerah tidak sama.

Perbedaan geografis pada daerah otonom dan cenderung membuat akses pelayanan terabaikan pada daerah-daerah tertentu, ini akan melahirkan suatu ketidakadilan dalam hal pembangunan sarana dan prasarana baik fisik maupun pada sektor lain termasuk pendidikan, kesehatan, serta perizinan dalam pengelolaan sumber daya alam. Kesenjangan dan perbedaan kebutuhan dalam otonomi akan memicu dan mendorong kesadaran masyarakat akan haknya untuk menuntut perbedaan dalam pengaturan otonomi daerah.

Kesadaran masyarakat dan dukungan pemerintah daerah untuk mendapat akses pembangunan, dilihat sumber alam dan kebutuhan daerah ini terjadi pada beberapa pemerintah provinsi yang ada di Indonesia, dan apabila dibandingkan dengan daerah provinsi satu dengan provinsi lain terutama provinsi yang memiliki sumber daya alam berlimpah dan wilayah yang sangat strategis sebagai provinsi terkaya.

---

<sup>258</sup> M. Rendi Aridhayandi, 2018. Peran Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Dibidang Pembinaan dan Pengawasan Indikasi Geografis, *Jurnal Hukum & Pembangunan* Volume.48 No.4, hlm. 883-902

Berdasarkan banyaknya kekayaan sumber daya alam yang dimiliki oleh pemerintahan daerah, termasuk juga wilayah pesisir dengan bentangan wilayah laut yang luas dan sumber perikanan yang banyak dan berlimpah termasuk juga pengelolaan pesisir pantai dan pulau-pulau yang ada diperlukan pengaturan khusus. Pengaturan khusus ini memberikan keleluasaan gubernur selaku kepala daerah otonomi dapat mengatur dan pengelolaan untuk pemanfaatan semua potensi yang ada di daerah.

Keterbatasan demografis dengan posisi yang tidak strategis pada wilayah provinsi, terkadang akan menjadi penghambat dalam berbagai upaya pelayanan dan pengambilan keputusan oleh pemerintahan daerah, dalam hal ini Gubernur dengan DPRD setempat. Adapun regulasi yang akan diambil yang berhubungan dengan pengelolaan sumber daya alam serta regulasi lain, yang tidak termasuk kewenangan gubernur mengakibatkan akan sulit terwujudnya percepatan pembangunan dan peningkatan ekonomi.

Dari faktor geografis dan demografis mendorong penguatan kewenangan gubernur, mengingat masing-masing daerah provinsi, baik berada di wilayah Indonesia Bagian Barat, di Indonesia Bagian Tengah dan Indonesia Bagian Timur bila dibandingkan antara provinsi satu sama lain sangat berbeda kebutuhan dan kewenangan, serta terlambat dan tertinggal dalam percepatan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi. Letak posisi provinsi tidak strategis dan terbatasnya sumber daya alam, dan terbatasnya kewenangan dalam pengelolaan dan berinovasi pada daerah akan berdampak kepada pelayanan publik dan pertumbuhan ekonomi.

Beberapa provinsi dengan terbatas sumber daya alam dan bukan wilayah perlintasan atau transit, tetapi merupakan daerah tujuan, ini sangat mempengaruhi tingkat kunjungan dan kedatangan. Oleh karena itu dibutuhkan regulasi tersendiri dalam pengaturan terhadap penguatan dan kewenangan gubernur, apakah kewenangan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat

atau gubernur sebagai kepala wilayah provinsi pada daerah otonomi.

## **G. Perbandingan Pelaksanaan Otonomi Daerah**

### **Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Indonesia**

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebenarnya sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan yang menjamin keberadaan daerah istimewa atau khusus, sebagai bagian dari sistem pemerintahan Indonesia.<sup>259</sup> Hal ini dapat diketahui bahwa sejak awal kemerdekaan sampai saat sekarang terhadap eksistensi daerah istimewa dalam negara kita secara jelas di atur dalam UUDNKRI 1945, Konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS) dan Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS) termasuk di dalam UUDNKRI 1945 yang telah mengalami amandemen atau perubahan.<sup>260</sup>

Berkaitan dengan hal tersebut, maka semua bentuk peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah keberadaannya diakui dalam bentuk daerah istimewa terdapat pada Pasal 399 UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa “Ketentuan dalam undang-undang ini berlaku juga bagi provinsi daerah istimewa yaitu, termasuk Provinsi Yogyakarta, Provinsi Jakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan Provinsi Papua Barat”.<sup>261</sup>

Tujuan pembentukan daerah otonomi untuk meningkatkan pelayanan publik yang akhir dapat terwujud kesejahteraan masyarakat. Hal ini bertujuan untuk mempermudah

---

<sup>259</sup> Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara, Op. Cit*, 241-242

<sup>260</sup> Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah. Op, Cit*, hlm.35-36

<sup>261</sup> Dadang Sufianto, *Pasang Surut Otonomi, Loc. Cit*, hlm. 271-288.

daerah dalam menyelenggarakan dan terwujudkan tujuan daerahnya,<sup>262</sup> sesuai dengan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan sendiri sesuai kebutuhan.<sup>263</sup> Namun di samping daerah otonom, pemerintah dapat menetapkan kawasan khusus di daerah otonomi untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan yang bersifat khusus untuk kepentingan nasional.<sup>264</sup>

mempunyai undang-undang tersendiri. Otonomi daerah di Indonesia menganut asas otonomi asimetris, berbeda-beda corak dan kewenangan termasuk sistem pemerintahan daerah dan kelembagaan daerah.<sup>265</sup> Adapun daerah otonomi khusus, diantaranya: Provinsi Yogyakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua, dan Provinsi DKI Jakarta, masing-masing daerah otonomi khusus memiliki kewenangan dan sistem pemerintahan berbeda.<sup>266</sup>

## 1. Otonomi Daerah Provinsi Yogyakarta

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah salah satu provinsi ada di Indonesia dan merupakan wilayah tertua di [Indonesia](#) dibentuk sebelum kemerdekaan Indonesia dengan

---

<sup>262</sup> Lihat penjelasan umum pada alinea keempat *Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014* Tentang Pemerintahan Daerah menjelas pemberian otonomi daerah bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan umum melalui peningkatan pelayanan publik.

<sup>263</sup> Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, 2002. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 1

<sup>264</sup> Dianora Alivia, 2019. Politik Hukum Pengaturan Pemerintahan Daerah yang Bersifat Khusus atau Bersifat Istimewa di Indonesia, *Jurnal Hukum Recht Idee*, Volume. 14, No.2, Edisi Desember, hlm. 150-166

<sup>265</sup> Gunawan A. Tauda, 2016. Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia, *Administrative Law & Governance Journal*. Volume. 1 Edisi 4 November, hlm. 413-435

<sup>266</sup> Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah. Op, Cit.* hlm. 46-47



kedudukan Yogyakarta sebagai daerah kesultanan berkedudukan dan mempunyai wilayah negara tersendiri dikendalikan dan bertanggung jawab secara langsung kepada Pemerintah Hindia Belanda.<sup>267</sup>

Pada pendudukan Jepang Yogyakarta setingkat provinsi, juga memiliki status istimewa atau otonomi khusus, status ini merupakan sebuah warisan dari zaman sebelum kemerdekaan disebut *Kooti* di era pendudukan Jepang.<sup>268</sup> Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman sebagai cikal bakal atau asal usul Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) memiliki status sebagai pemerintah “Kerajaan” vasal/negara bagian “*Dependent state*” dalam pemerintahan penjajahan.<sup>269</sup>

Tanggal 19 Agustus 1945 di Jakarta terjadi pembicaraan serius dalam sidang PPKI membahas kedudukan *Kooti*. Sebenarnya kedudukan *Kooti* sendiri sudah di jamin dalam UUDNKRI, namun belum diatur dengan rinci. Dalam sidang itu Pangeran Puruboyo, wakil dari *Yogyakarta Kooti*, meminta pada pemerintah pusat supaya *Kooti* dijadikan otonomi penuh, dan hubungan dengan pemerintah pusat secara rinci akan diatur dengan sebaik-baiknya. Usul tersebut langsung ditolak oleh Soekarno karena bertentangan dengan bentuk negara kesatuan yang sudah disahkan sehari sebelumnya. Puruboyo menerangkan bahwa banyak kekuasaan sudah diserahkan Jepang kepada *Kooti*, sehingga jika diambil kembali dapat menimbulkan keguncangan.<sup>270</sup>

Ketua panitia kecil PPKI perancang susunan daerah dan kementerian negara dalam sidang PPKI berhubungan kedudukan *Kooti* memang sangat sulit dipecahkan sehingga panitia kecil

---

<sup>267</sup> Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah, Op. Cit*, hlm. 35

<sup>268</sup> P.J. Soewarno, 1994. *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokra Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974. (Sebuah Tinjauan Historis)*. Kanisius, Yogyakarta, hlm. 7

<sup>269</sup> *Ibid*, hlm 12

<sup>270</sup> Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah. Op. Cit*, hlm. 34

PPKI tersebut tidak membahasnya lebih lanjut dan menyerahkannya kepada *beleid* Presiden. Akhirnya dengan dukungan beberapa anggota PPKI menyangkut dan kedudukan *Kooti* ditetapkan *status quo* sampai dengan terbentuknya undang-undang tentang pemerintahan daerah. Pada hari itu Presiden Soekarno mengeluarkan piagam penetapan kedudukan kedua penguasa Tahta Kesultanan Yogyakarta dan Kadipaten Paku Alaman tertuang dalam piagam diserahkan pada tanggal 6 September 1945 setelah sikap resmi dari para penguasa monarki dikeluarkan.<sup>271</sup>

Tahun 1946-1949, ibu kota Republik Indonesia pindah ke Yogyakarta dan Belanda bersedia melakukan perundingan dengan Indonesia dikenal dengan Perundingan Meja Bundar (KMB) akhirnya Republik Indonesia berhasil membebaskan diri dari pengaruh Belanda. Akan tetapi politik Belanda waktu itu masih ingin memecah belah persatuan Indonesia dengan membentuk negara federal, tetapi tidak bertahan lama pada 17 Agustus 1950 Indonesia kembali menjadi Negara Kesatuan.<sup>272</sup>

Provinsi Yogyakarta sebagai daerah khusus istimewa tidak terlepas dari perjalanan panjang sejarah Indonesia sebelum kemerdekaan dan setelah kemerdekaan.<sup>273</sup> Keistimewaan Yogyakarta terbentuk sebagai implementasi dari Pasal 18 UUD 1945 selanjutnya pemerintah menerbitkan landasan hukum dengan UU No. 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Sebagai daerah istimewa pada Pasal 1 UU No. 3 Tahun 1950, berbunyi:

---

<sup>271</sup> *Ibid*, hlm, 36

<sup>272</sup> P.J. Soewarno dalam Aloysius Soni Bl de Rosari, Ed, 2011. *Monarki Yogya "Dalam Inkonstitusional"*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. 18-19

<sup>273</sup> Widodo. I.G. 2011. "Gubernur Kepala D. I Yogyakarta dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan pasal 18 ayat (4) UUD 1945". *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 11 No. 2 Edisi Mei, hlm. 305-325

- (1) Daerah yang meliputi daerah Kesultanan Yogyakarta dan Daerah Paku Alaman ditetapkan menjadi Daerah Istimewa Yogyakarta
- (2) Daerah Istimewa Yogyakarta adalah setingkat dengan provinsi.

Berlakunya Undang-Undang No. 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta dengan sebutan (UU No.13 Tahun 2012) yang mulai berlakunya pada tanggal 3 September 2012 dengan merevisi beberapa peraturan perundang, yaitu: UU No.3 Tahun 1950, UU No.19 Tahun 1950 dan UU No.9 Tahun 1055 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta. Perubahan dilakukan Pemerintah bersama DPR-RI dimana peraturan perundang-undangan sebelumnya terlihat belum mengatur secara lengkap keistimewaan Yogyakarta.<sup>274</sup>

Adapun keistimewaan diberikan terhadap Yogyakarta berdasarkan UU No.13 Tahun 2012 didasarkan pada sejarah dan hak asal-usul terbentuknya Yogyakarta. Kewenangan keistimewaan Yogyakarta diantaranya: Tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang gubernur dan wakil gubernur, kelembagaan Pemerintah Daerah D.I Yogyakarta, kebudayaan, pertanahan, dan tata ruang.<sup>275</sup>

Dalam melaksanakan keistimewaan, pemerintah pusat memberikan beberapa kekhususan baik bidang keuangan berupa dana keistimewaan yang peruntukannya untuk pendanaan program-program keistimewaan.<sup>276</sup> Dana keistimewaan

---

<sup>274</sup> Lihat pada konsideran pada menimbang bagian c dan pasal 50 *Undang-Undang Nomor.13 Tahun 2012* tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Menjelaskan perubahan terhadap beberapa peraturan perundang-undang yang mengatur tentang keistimewaan Yogyakarta diperlukan adanya perubahan, dengan pertimbangan kondisi politik dan sistem ketatanegaran Indonesia yang dianggap undang-undang sebelumnya banyak kekurangan.

<sup>275</sup> Widodo. I.G. *Gubernur Kepala D.I Yogyakarta, Loc. Cit*, hlm. 53-73

<sup>276</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Pajar Otonomi Daerah. Op. Cit*, hlm. 15

diperuntukan untuk pendanaan program-program keistimewaan. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 36/Pmk.07/2014 Tentang Pedoman Umum dan Alokasi Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun Anggaran.<sup>277</sup>

Dalam aturan tersebut menyebutkan bahwa alokasi dana keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, dengan rincian alokasi dana keistimewaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) untuk masing-masing urusan keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta sebagai berikut:

1. Bidang tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas dan wewenang gubernur dan wakil gubernur;
2. Bidang kelembagaan pemerintah daerah;
3. Bidang Kebudayaan bertujuan untuk melestarikan dan mempertahankan budaya keraton;
4. Bidang pertanahan dan tata ruang pada wilayah provinsi Yogyakarta.<sup>278</sup>

Dari beberapa aspek keistimewaan yang di atur dalam UU No.13 Tahun 2012, terutama pada urusan kebudayaan mendapatkan perhatian lebih khusus. termasuk dalam porsi pendanaan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Besarnya pendanaan didapatkan khususnya dalam bidang kebudayaan ini membuat pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dapat mempertahankan kebudayaan menjadi ikon Yogyakarta.

---

<sup>277</sup> Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah. Op. Cit*, hlm. 110

<sup>278</sup> Lihat pada alinea ke-sepuluh penjelasan *Undang-Undang Nomor. 13 Tahun 2012*, menjelaskan 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.

Daerah Istimewa Yogyakarta mempunyai beragam potensi budaya, baik budaya *tangible* (fisik) maupun *intangible* (non fisik) dalam mempertahankan nilai budaya maka perlu didukung lembaga yang kuat, sehingga undang-undang keistimewaan dapat memberikan dampak signifikan terhadap nilai-nilai budaya di Daerah Istimewa Yogyakarta.<sup>279</sup>

Untuk mempertahankan kekhususan Pemerintah Yogyakarta menerbitkan regulasi Peraturan Gubernur No.5 tahun 2014 tentang Tugas dan Fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah dalam Penyelenggaraan Urusan Keistimewaan untuk mengimplementasikan nilai-nilai budaya sesuai dengan UU No 13 tahun 2012 Tentang Keistimewaan DIY,

Adapun tugas dan fungsi dari kelembagaan dinas kebudayaan dalam melaksanakan urusan keistimewaan bidang kebudayaan adalah sebagai berikut:

- a. Penyiapan bahan perumusan regulasi bidang kebudayaan; termasuk pengkajian, pemantauan dan evaluasi peraturan perundang-undangan di bidang kebudayaan;
- b. Perumusan kebijakan konservasi terhadap warisan budaya dan memfasilitasi penyelenggaraan kebijakan spesifik dalam perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan kebudayaan;
- c. Pengembangan kebudayaan melalui perlindungan dan pengembangan budaya hidup sehat;
- d. Pelestarian kebudayaan melalui promosi dan kerja sama budaya untuk pelestarian nilai-nilai budaya;
- e. Penyelenggaraan perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan kebudayaan;
- f. Monitoring dan evaluasi perlindungan, pengembangan dan pemanfaatan kebudayaan dan kelestarian dokumen/arsip dan bahan pustaka sebagai warisan budaya.

Melihat fungsi dari kelembagaan otonomi khusus pada Pemerintahan DIY harus didukung melalui tiga pilar utama dari

---

<sup>279</sup> Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah, Op. Cit.*, hlm. 113

lembaga yaitu regulatif, normatif dan kognitif budaya. Kelembagaan dapat merumuskan sebagai regulasi yang berhubungan dengan norma (peraturan perundang-undangan) sebagai pedoman pengelolaan dan penyediaan sumber daya yang ada. Fungsi lembaga adalah menyediakan stabilitas dan keteraturan dalam masyarakat, meskipun ia pun dapat berubah, termasuk juga bagaimana pengaturan dana istimewa.

## 2. Otonomi Daerah di Provinsi Aceh

UUDNKRI 1945 mengatur secara tersendiri tentang desentralisasi, dan satuan pemerintahan daerah di Indonesia. Pengatur tentang desentralisasi bersifat asimetris ditemukan dalam Pasal 18A ayat (1) di mana hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi, termasuk hubungan dengan pemerintah kabupaten/kota di atur dengan peraturan perundang-undangan dengan memperhatikan kekhususan daerahnya.<sup>280</sup>

Kekhususan dan keragaman daerah yang menjadi pertimbangan lebih lanjut dalam pembentukan otonomi khusus terhadap daerah pemerintah provinsi. Pengakuan dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah bersifat khusus atau bersifat istimewa di atur dalam undang-undang sebagai bentuk menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional sepanjang hak adat masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip NKRI.

Provinsi Aceh sebagai daerah otonomi khusus merupakan tindak lanjut perjanjian dan kesepakatan Pemerintah Republik Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) pada tanggal 15 Agustus 2005 atau lebih dikenal dengan *Memorandum of Understanding (MoU)* Helsinki. Perjanjian ini dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintahan

---

<sup>280</sup> Sri Kusriyah, *Politik Hukum Penyelenggaraan, Loc. Cit*, hlm. 1-13

Aceh,<sup>281</sup> dalam undang-undang ini mengatur agar Provinsi Aceh memiliki kekhususan dengan konsep desentralisasi asimetris namun masih berada dalam kerangka sistem pemerintahan nasional dibawah Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>282</sup>

Sebelum UU No. 11 Tahun 2006 berlaku, ada beberapa regulasi yang mengatur tentang pemerintahan Provinsi Aceh. Pengaturan tersebut ialah UU No. 24 Tahun 1956, UU No. 44 Tahun 1999, dan UU No. 18 Tahun 2001. Dari aturan tersebut nama Provinsi Aceh mengalami perubahan dari Daerah Istimewa Aceh (DI Aceh), Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), dan Aceh. UU No. 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Provinsi Atjeh dan Perubahan Peraturan Propinsi Sumatera Utara telah mengatur bahwa Aceh dan Sumut merupakan daerah otonom yang terpisah dan berhak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>283</sup>

UU No. 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh menyatakan bahwa keistimewaan daerah Aceh merupakan pengakuan bangsa Indonesia kepada daerah Aceh yang memiliki nilai-nilai hakiki di masyarakat secara turun-temurun, bahkan nilai-nilai tersebut dijadikan sebagai landasan spiritual, moral, dan kemanusiaan masyarakat Aceh, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah bagi daerah yang bersifat istimewa.

Dalam UU No. 44 Tahun 1999 membatasi pada 3 (tiga) sektor yang berhubungan dengan aspek kemasyarakatan, seperti: penyelenggaraan kehidupan beragama, penyelenggaraan kehidupan adat, dan penyelenggaraan pendidikan. Pengaturan

---

<sup>281</sup> Khairil Akbar, Zahlul Pasha Karim dkk, 2019. Sistem Pengawasan Dana Otonomi Khusus Aceh dan Dampaknya terhadap Pemberantasan Korupsi, *Integritas Jurnal Anti korupsi*, Vol. 7 No.1, hlm. 101-120

<sup>282</sup> Suharyo. 2018. Otonomi Khusus di Aceh dan Papua di Tengah Fenomena Korupsi,"Suatu-Strategi Penindakan Hukum". *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol.18 No.3, hlm 306-327

<sup>283</sup> *Ibid*, hlm.325

berhubungan dengan masyarakat dilakukan oleh ulama dalam penetapan kebijakan daerah. Keistimewaan pada aspek kemasyarakatan secara umum diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan Syariat Islam bagi pemeluknya, adapun yang dimaksud Syariat Islam adalah tuntutan ajaran Islam dalam semua aspek kehidupan.

UU No. 18 Tahun 2001 sebagai perubahan UU No. 44 Tahun 1999 tentang Otonomi Khusus Bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi NAD memuat dan pengaturan terkait perubahan penerapan asas penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia dari asas sentralisasi menjadi desentralisasi. UU No. 18 Tahun 2001 pada prinsipnya mengatur kekhususan kewenangan pemerintahan di Provinsi Aceh yang berbeda dari kewenangan pemerintah daerah lainnya sebagaimana yang diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Hal mendasar dari UU No. 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi NAD, yaitu:

1. Pemberian kesempatan lebih luas untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri termasuk sumber-sumber ekonomi, menggali dan memberdayakan sumber daya alam, dan sumber daya manusia;
2. Menumbuh kembangkan prakarsa, kreativitas dan demokrasi, meningkatkan peran serta masyarakat, menggali dan mengimplementasikan tata bermasyarakat yang sesuai dengan nilai luhur kehidupan masyarakat Aceh;
3. Memfungsikan secara optimal Dewan Perwakilan Daerah Provinsi NAD dalam memajukan penyelenggaraan pemerintahan di Provinsi NAD; dan
4. Mengaplikasikan syariat Islam dalam kehidupan bermasyarakat.



Untuk melaksanakan berbagai kewenangan dalam rangka kekhususan, pemerintah pusat membuka peluang untuk meningkatkan penerimaan pemerintah Provinsi NAD termasuk kemungkinan tambahan penerimaan selain yang telah di atur dalam peraturan perundang-undangan, termasuk juga mengatur masalah dan menempatkan titik berat pelaksanaan otonomi khusus Provinsi NAD pada kabupaten dan kota atau nama lain secara proporsional.<sup>284</sup>

Kekhususan ini merupakan peluang Provinsi NAD untuk melakukan penyesuaian terhadap struktur; susunan, pembentukan, dan penamaan pemerintahan daerah di tingkat lebih bawah agar sesuai dengan jiwa dan semangat berbangsa dan bernegara namun tetap hidup dalam nilai-nilai luhur masyarakat Aceh. Undang-undang tersebut yang kemudian menjadi cikal bakal pemberian otonomi khusus kepada Provinsi Aceh untuk menjalankan rumah tangganya sendiri.

Dengan peraturan perundang-undangan Pemerintah NAD yang berlaku, tetap tidak mampu mencari jalan keluar dan solusi terhadap konflik politik antara kelompok tertentu (GAM) dengan Pemerintah Indonesia. Maka dilakukan kesepakatan bersama melalui perjanjian *Helsinki* antara kelompok GAM dan Pemerintah Indonesia yang intinya Pemerintah NAD diberikan kekhususan dalam mengelola pemerintah daerah dalam bingkai NKRI, perjanjian ini mendorong perubahan beberapa pasal-pasal dalam perundang-undangan yang berlaku tentang Pemerintah NAD dengan UU No. 11 Tahun 2006.<sup>285</sup>

Terhadap kekhususan Pemerintahan Aceh yang berhubungan dengan norma, standar, prosedur, dan urusan yang bersifat strategis nasional menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, bukan dimaksudkan untuk mengurangi kewenangan yang

---

<sup>284</sup> Ali Abdurahman and Bilal Dewansyah. 2019. Asymmetric Decentralization and Peace Building “A Comparison of Aceh and Northern Ireland”, *PADJADJARAN Journal of Law* Volume 6 Number 2, fage. 254-275

<sup>285</sup> *Ibid.* hlm. 260

dimiliki Pemerintah Aceh dan Kabupaten/Kota di Aceh, melainkan merupakan bentuk pembinaan, fasilitasi, penetapan, dan pelaksanaan urusan pemerintahan yang dilakukan oleh pusat karena bersifat nasional.

Dalam pengaturan perimbangan keuangan pusat dan daerah di Provinsi NAD, tercermin melalui pemberian kewenangan untuk pemanfaatan sumber pendanaan yang ada. Kerjasama pengelolaan sumber daya alam di wilayah NAD, diikuti dengan pengelolaan sumber keuangan secara transparan dan akuntabel dalam rangka perencanaan, pelaksanaan, serta pengawasan. Sementara itu dalam rangka mendukung pertumbuhan ekonomi masyarakat Aceh dilakukan pembangunan infrastruktur, penciptaan lapangan kerja, dan pengentasan kemiskinan dan kemajuan kualitas pendidikan. Dengan demikian, pemanfaatan dana otonomi khusus merupakan bagian yang tak terpisahkan dari pertumbuhan ekonomi nasional.

Setelah berlaku UU No. 11 Tahun 2006 sampai dengan sekarang lebih kurang 16 (enam belas) tahun pelaksanaan otonomi khusus pada Pemerintah Aceh masih diketemukan beberapa permasalahan dalam implementasinya, termasuk turunan atau regulasi terhadap UU No 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, adapun permasalahan masih ditemukan terutama yang berhubungan dengan bererapa Rancangan Qanun Aceh, yang harus diselesaikan sebagai implementasi UU Pemerintah Aceh.

Keistimewaan Pemerintah Aceh dalam UU No 11 Tahun 2006 sangat berbeda dengan kekhususan pada pemerintah daerah lain, pada sistem penyelenggaraan pemilu dengan nama yang berbeda, termasuk penyebutan DPRD, KPU, Panwaslu. Terkhusus bidang politik Pemerintah Aceh terdapat partai politik lokal tidak ada di daerah provinsi lain sebagai peserta pemilihan umum yang dilaksanakan lima tahun sekali. Keistimewaan-keistimewaan ini diikuti pada tahapan dan persyaratan dalam

pelaksanaan pemilihan kepala daerah, yaitu seorang kepala daerah di Provinsi Aceh harus beragama islam.

### **3. Otonomi Daerah di Provinsi Papua**

Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat yang semulanya adalah Provinsi Irian Jaya yang merupakan bagian dari Negara Kesatuan yang diberikan oleh pemerintah pusat sebuah kewenangan khusus untuk mengurus dan mengatur sendiri urusan pemerintahan, kewenangan mengatur diatur melalui asas otonomi yang diamanatkan oleh UUDNKRI 1945.<sup>286</sup> Pemberian kewenangan khusus untuk percepatan terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan peran masyarakat dan memberikan kesempatan daerah untuk meningkatkan daya saing dengan memperhatikan sebuah kearifan lokal.<sup>287</sup>

Otonomi Khusus Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat bertujuan dapat meningkatkan peran aktif dari masyarakat dalam melaksanakan pembangunan dengan memperhatikan nilai-nilai demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam Negara Kesatuan Indonesia. Otonomi diakui dan dijelaskan dalam norma dasar Negara Indonesia sebagian upaya dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa.<sup>288</sup>

Kewenangan pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi daerah sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi, serta

---

<sup>286</sup> Koentjaraningrat, 1993. *Irian Jaya Membangun Masyarakat Majemuk*. Djambatan, Jakarta, hlm,3-5

<sup>287</sup> Rusdianto Sesung, 2013. *Hukum Otonomi Daerah, Op. Cit*, hlm. 100

<sup>288</sup> Nur Rohim, 2014. Optimalisasi Otonomi Khusus dalam peningkatan kesadaran hukum masyarakat guna meredam konflik dan kekerasan, *Fiat Jastisia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 8 No.1 Edisi Januari-Maret, hlm. 80-100

didasarkan persoalan konflik geopolitik di Papua berkepanjangan mendorong pemerintah pusat menetapkan sebagai daerah otonomi khusus dengan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua.<sup>289</sup>

Perjalanan otonomi khusus diatur dalam peraturan perundang-undangan, terkhusus pada UU No.21 Tahun 2001 mengalami beberapa kali perubahan untuk dapat mengimbangi dan penyelesaian terhadap konflik di Provinsi Papua, adapun perubahan yang terakhir terhadap UU No. 21 Tahun 2001 melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua yang disebut UU No.2 Tahun 2021, perubahan ini sebagai bentuk keseriusan pemerintah pusat untuk percepatan dalam pembangunan di Provinsi Papua.<sup>290</sup>

---

<sup>289</sup> Rusdianto Sesung, 2013. *Hukum Otonomi Daerah. Op. Cit*, hlm, 101

<sup>290</sup> Lihat pada penjelasan pada alinea kedua dan alinea ketiga *Undang-Undang Nomor 2 tahun 2021*, Undang-undang ini merupakan penyempurnaan terhadap Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua menjadi Undang-Undang, dan untuk menjamin keberlanjutan pemberian dana otonomi khusus untuk Provinsi Papua yang telah berjalan selama 20 (dua puluh) tahun, serta untuk mempercepat pembangunan dan meningkatkan pemerataan pembangunan di Papua. Undang-Undang ini melakukan perubahan terhadap beberapa pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua dan menambahkan materi baru untuk menyesuaikan dengan kondisi politik, ekonomi, dan sosial budaya yang berkembang di masyarakat. Undang-undang ini mengubah besaran dana Otonomi Khusus, mekanisme dan tata kelola keuangan dana Otonomi Khusus untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi dari dana Otonomi Khusus. Perubahan pasal terkait dengan keuangan tidak hanya diarahkan untuk memperbaiki tata kelola dana Otonomi Khusus, tetapi juga untuk mendorong sinergi pembangunan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi Papua, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Selain itu, undang-undang ini juga mempertegas keberpihakkan pemerintah pada *Orang Asli Papua* dan

Berlakunya UU No.21 Tahun 2001 dengan perubahan terbatas melalui UU No.2 Tahun 2021 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua. Merupakan suatu kebijakan khusus yang memberikan dan memerlukan kepastian hukum dalam rangka peningkatan pelayanan publik, akselerasi pembangunan dan pemberdayaan seluruh rakyat di Provinsi Papua agar dapat setara dengan daerah lain,<sup>291</sup>

Pelaksanaan otonomi khusus terhadap Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat namun pada kenyataan melalui berbagai kebijakan dalam penyelenggara pemerintahan dan pembangunan yang sentralistik belum sepenuhnya memenuhi rasa keadilan, termasuk pada pencapaian kesejahteraan rakyat Papua belum sepenuhnya, antara lain termasuk bidang penegakan hukum, politik dan HAM.

Persoalan dihadapi pelaksanaan otonomi khusus Provinsi Papua masih terlihat adanya kesenjangan pada beberapa sektor kehidupan, terutama dibidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, kebudayaan, dan sosial politik. Isu pelanggaran HAM dan keadilan terhadap masyarakat Papua sebagai isu utama yang selama selalu dibesar-besarkan sehingga konflik kepentingan

---

mendorong adanya penyusunan rencana induk bidang pendidikan, kesehatan, dan pemberdayaan ekonomi masyarakat demi peningkatan kesejahteraan masyarakat. Perubahan dalam undang-undang ini juga diarahkan untuk mengurangi kesenjangan antarwilayah di Papua dengan membuka pendekatan penataan daerah yang bottom up dan top down dengan tetap mengedepankan prinsip-prinsip demokrasi dan efisiensi.

<sup>291</sup> Lihat Pada Konsideran Menimbang bagian C Dan D *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 35 Tahun 2008* Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua Menjadi Undang-Undang, menjelaskan bahwa karena pemberlakuan otonomi khusus bagi Provinsi Papua Barat memerlukan kepastian hukum yang sifatnya mendesak dan segera agar tidak menimbulkan hambatan percepatan pembangunan khususnya bidang sosial, ekonomi, dan politik serta infrastruktur di Provinsi Papua Barat, Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua

antara kelompok-kelompok tertentu dengan Pemerintah Indonesia berkepanjangan sampai dengan sekarang.

Berlaku otonomi khusus, termasuk juga pemekaran tiga Daerah Otonomi Baru (DOB) pada tahun 2022 terhadap Pemerintah Daerah di Provinsi Papua memberikan konsekuensi politik, terutama pada bidang sosial ekonomi sangat besar dalam pembagian hasil sumber daya alam, prioritas pendidikan, kesehatan dan peningkatan pertumbuhan ekonomi bagi masyarakat asli Papua, termasuk juga adanya konsesi politik dan HAM yang sangat erat mempengaruhi otonomi khusus, Terhadap kelembagaan daerah dalam otonomi khusus ada Majelis Rakyat Papua (MRP) yang berfungsi sebagai lembaga perwakilan orang asli Papua.<sup>292</sup>

UU No. 2 Tahun 2021 dilahirkan dengan tujuan dapat menjawab semua persoalan ada di Papua, termasuk regulasi keterkaitan kemudahan dalam pemekaran daerah (DOB), adanya skala prioritas bagi pemuda-pemuda Papua untuk mengabdikan kepada negara melalui pembiayaan dana khusus melalui beasiswa pendidikan, setiap penerimaan ASN dan TNI/Polri untuk pemuda Papua dalam rekrutmennya dilakukan secara tersendiri.

Keistimewaan lainnya yaitu pada pengisian jabatan kepala daerah sebagai mana disebut dalam Pasal 12 UU No.21 Tahun 2001, yang berbunyi yang dapat dipilih menjadi Gubernur dan Wakil Gubernur adalah Warga Negara Republik Indonesia dengan syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Orang asli Papua;
- b. Beriman dan bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. Berpendidikan sekurang-kurangnya sarjana atau yang setara;
- d. Berumur sekurang-kurangnya 30 tahun;

---

<sup>292</sup> *Ketreda Ludia Torobi, 2014. Efektivitas Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Dalam Rangka Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Di Distrik Jayapura Utara Kota Jayapura, Jurnal Administrasi Univ. Sam Ratulangi Manado, Volume.2 No.3 Edisi Januari, hlm. 63-74*

- e. Sehat jasmani dan rohani;
- f. Setia kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia dan mengabdikan kepada rakyat Provinsi Papua;
- g. Tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana, kecuali dipenjara karena alasan-alasan politik; dan
- h. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, kecuali dipenjara karena alasan-alasan politik.<sup>293</sup>

Dari Pasal 12 UU No.21 Tahun 2001 ada dua ayat yang menjadi perhatian dan memiliki nilai keistimewaan yaitu pada ayat (a) dan ayat (c) yang sangat berbeda dengan pemerintah daerah lain. Perbedaan ini terlihat pada pengisian jabatan pimpinan daerah (gubernur dan wakil gubernur) Pemerintah Papua. Disamping keistimewaan pada lembaga pemerintah, di lembaga legislatif juga terdapat keistimewaan di antara adanya lembaga Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) dan Majelis Rakyat Papua (MRP).

#### **4. Otonomi Daerah di Provinsi Jakarta**

Jakarta sebelum menjadi provinsi ibu kota Negara Republik Indonesia melalui perjalanan panjang, sejarah kota Jakarta tidak bisa dipisahkan dengan perjuangan bangsa Indonesia sejak tahun 1527, pada saat fatahillah yang mengalahkan armada asing yang kemudian mengganti nama dengan Sunda Kelapa dan menjadi Jayakarta.<sup>294</sup> Peristiwa bersejarah ini

---

<sup>293</sup> Lihat pasal 12 dan penjelasan umum terhadap *Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi khusus bagi provinsi papua*, terhadap beberapa kali perubahan pasal ini dan penjelasan tetap dipertahankan, dalam prakteknya pasal juga mulai diberlakukan juga terhadap kepala daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Papua

<sup>294</sup> Lihat pada penjelasan umum pada alinea ketiga dan keempat atas *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 1990 Tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta*, menjelaskan bahwa sejarah perjuangan Bangsa Indonesia yang terkait dengan Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta, termasuk dalam perkembangan Jakarta mempunyai peranan penting dalam kebangkitan nasional. Dengan

selanjutnya diperingati sebagai hari jadi kota Jakarta, dalam perjalanan perjuangan kemerdekaan Jakarta mempunyai peran penting dalam sejarah bangsa, banyak momentum yang penting dalam kebangkitan nasional mewujudkan kesatuan dan persatuan bangsa.<sup>295</sup>

Perjalanan sejarah kebangkitan Indonesia banyak terjadi di kota Jakarta, seperti lahirnya sumpah pemuda, proklamasi kemerdekaan Indonesia serta penetapan dasar Negara Republik Indonesia yaitu Pancasila dan UUDNKRI 1945. Nilai-nilai sejarah ini sangat besar pengaruhnya terbentuknya Jakarta sebagai ibu kota Negara Indonesia, Jakarta memiliki dinamika sejarah dibanggakan dalam perjuangan kemerdekaan, kelahiran Jakarta dengan nama Jayakarta berarti kemenangan yang sempurna yang dicapai melalui perjuangan rakyat semesta.<sup>296</sup>

Setelah kemerdekaan dengan berlakunya UUDNKRI 1945 pada Pasal 18 yang mengatur masalah pemerintah daerah, maka Pemerintah Pusat dengan kewenangannya menerbitkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 Tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Dalam UU No.1 Tahun 1957 mengenal dua istilah kota otonom, yaitu Kotapraja Jakarta Raya yang berstatus Daerah Tingkat I (satu), dan Kotapraja yang berstatus tingkat II (dua) dan daerah Tingkat III (tiga).

Penetapan Kotapraja Jakarta Raya sebagai daerah tingkat I dengan kepala daerahnya dipimpin seorang gubernur.

---

dikeluarkan beberapa peraturan perundang-undangan yang mengaturnya secara khusus yaitu Undang-undang Nomor 2 Pnps (Penetapan Presiden) Tahun 1961 tentang Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Pnps (Penetapan Presiden) Tahun 1963 yang menetapkan antara lain bahwa Jakarta dikuasai langsung oleh Presiden, dan Undang-undang Nomor 10 Tahun 1964 tentang Pernyataan Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya Tetap Sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia Dengan Nama Jakarta sebagai Ibukota Negara.

<sup>295</sup> R.Z. Leirissa, 1995. *Sunda Kelapa sebagai Bandar Jalur Sutra*. Inventarisasi dan Dokumentasi Sejarah Nasional Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta, hlm. 16

<sup>296</sup> *Ibid*, hlm. 18



Berdasarkan Ketetapan Presiden Nomor 2 Tahun 1961 sebutan Kotapraja Jakarta Raya diubah menjadi Pemerintah Daerah Khusus Ibu kota Jakarta Raya, dan pada tahun 1964 dengan UU No.10 Tahun 1964, menyebutkan Daerah Khusus Ibu kota Jakarta Raya sebagai Ibu kota Negara Republik Indonesia dengan nama Jakarta.<sup>297</sup>

Penetapan Jakarta sebagai Ibu kota Negara Republik Indonesia melalui beberapa pengaturan dengan undang-undang yang berlaku secara khusus yaitu; Undang-undang Nomor 2 Pnps Tahun 1961 tentang Pemerintah Daerah Khusus Ibu kota Jakarta Raya sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 15 Pnps Tahun 1963 tentang Perubahan dan Tambahan Penetapan Nomor 2 Tahun 1961 tentang Pemerintahan Daerah Khusus Ibu kota Jakarta Raya, Undang-undang Nomor 10 Tahun 1964 tentang Pernyataan Daerah Khusus Ibu kota Jakarta Raya tetap sebagai Ibu kota Negara Republik Indonesia dengan nama Jakarta, dan Undang-undang Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibu kota Negara.<sup>298</sup>

Berlaku beberapa peraturan perundang-undangan Pemerintahan Daerah Khusus Jakarta mengatur semangat desentralisasi sesuai dengan jiwa Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 117 menyebutkan bahwa Ibu kota Negara Republik Indonesia Jakarta, karena kedudukannya di atur tersendiri dengan undang-undang. Jakarta sebagai ibu kota memiliki ciri tersendiri dan berbeda dengan daerah provinsi lain yang beban tugas, tanggung jawab dan tantangan lebih kompleks.

Banyaknya permasalahan dan tantangan ini berkaitan erat dengan keberadaannya sebagai pusat pemerintahan, dengan luas

---

<sup>297</sup> Edi Sedyawati, dan Supratniko R, 1989. *Sejarah Kota Jakarta 1950-1980*. Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta, hlm. 97.

<sup>298</sup> Lihat Pada Penjelasan pada alinea kedua dan ketiga *Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Republik Indonesia Jakarta*

wilayah terbatas, populasi penduduk yang tinggi dan sektor transportasi, komunikasi termasuk faktor-faktor lainnya. Untuk menjawab semua masalah dan tantangan yang kompleksitas Provinsi Jakarta diberikan oleh pemerintah pusat sebagai otonomi khusus pada lingkup provinsi agar dapat membina dan menumbuh kembangkan Jakarta dalam satu kesatuan perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian.<sup>299</sup>

Provinsi Jakarta menepati posisi penting sebagai satuan pemerintahan bersifat khusus kedudukan sebagai ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sebagai daerah otonomi. Provinsi Jakarta memiliki fungsi dan peran penting dalam mendukung terlaksananya penyelenggaraan pemerintahan.<sup>300</sup> Diberikan kekhususan terhadap Provinsi Jakarta dalam menjalankan tugas, hak, kewajiban dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan. Untuk itu pemerintah pusat mengeluarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 (UU No.29 Tahun 2007) tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia.

Kedudukan Jakarta sebagai Daerah Istimewa menurut Pasal 1 angka (2) UU No. 29 Tahun 2007 yang dimaksud dengan Pemerintahan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD Provinsi berdasarkan asas otonomi daerah dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem NKRI sebagaimana diatur dalam UUDNRI 1945.<sup>301</sup>

Provinsi Jakarta sebagai satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus dalam kedudukannya sebagai ibu kota, dan sebagai daerah otonomi memiliki fungsi dan peran penting dalam

---

<sup>299</sup> C.S.T. kansil, dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah. Op. Cit*, hlm. 347-348.

<sup>300</sup> Sirajuddin, 2016. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*. Setara Press, Malang, hlm. 265-266.

<sup>301</sup> *Ibit*, hlm. 267

mendukung penyelenggaraan pemerintahan pada pemerintah pusat. Berbicara mengenai kekhususan Provinsi Jakarta berdasarkan UU No.29 Tahun 2007 yang berlaku sebagai hukum positif saat sekarang. Adapun kekhususan Provinsi Jakarta, yaitu:<sup>302</sup>

1. Penegasan kembali kedudukan DKI Jakarta sebagai Ibu kota Negara Republik Indonesia sekaligus status sebagai daerah otonom tunggal di tingkat provinsi. dalam kedudukan sebagai ibukota negara Jakarta memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban dan tanggung jawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan serta tempat kedudukan lembaga negara dan perwakilan negara asing;
2. Provinsi Jakarta dilaksanakan menurut asas otonomi, asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan, dalam melaksanakan tugas lain diatur melalui UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, sedangkan letak otonominya hanya berada di tingkat provinsi untuk walikota dan bupati harus bertanggung jawab dan menjalankan tugas gubernur. Pemerintah DKI Jakarta juga menyelenggarakan urusan Pemerintah Pusat dalam rangka asas tugas pembantuan maupun urusan-urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku Wakil Pemerintah dalam rangka asas dekonsentrasi;
3. Hubungan Pemerintah Provinsi Jakarta dengan daerah lain sekitarnya dalam bentuk koordinasi dan kerja sama dengan pemerintah daerah lain, yaitu pada khusus untuk urusan lintas wilayah atau memiliki kaitan fungsional dengan daerah-daerah sekitar. Dalam kewenangan internal hubungan dengan kota dan kabupaten administratif dalam yurisdiksinya, bentuk

---

<sup>302</sup> Ro'is Alfauzi, 2022. Desentralisasi dan Keistimewaan Praktik Otonomi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, *IN RIGHT Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia*, Voume. 11, No.1, Wdisi Juni, hlm. 22-38

otonomi tunggal di level provinsi dan tidak ada otonomi di kota/kabupaten.

4. Dalam tugas pemerintahan DPRD Provinsi Jakarta menjalankan fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan dan keanggotaan ditetapkan secara khusus. Sedangkan tugas pemerintahan dilaksanakan gubernur dibantu wakil gubernur yang dipilih secara langsung dari hasil pemilihan dengan memperoleh lebih dari 50% (lima puluh persen) suara sah pemilih. Sedangkan untuk bupati/walikota diangkat langsung oleh gubernur berperan sebagai perangkat provinsi bukan sebagai kepala daerah;
5. Dalam pembiayaan Provinsi Jakarta memiliki sumber penerimaan sama halnya dengan provinsi lain seperti dana perimbangan (pemerintah pusat) dan pendapatan asli daerah (PAD), sebagai tambahan sumber penerimaan ada pendanaan khusus yakni dari dana yang dianggarkan dalam APBN, dana “khusus” ini ditetapkan bersama antara DPR dan Pemerintah berdasarkan usulan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Sedangkan menurut Sirajuddin dalam bukunya *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, adapun keistimewaan otonomi daerah pada Provinsi DKI Jakarta antara lain:<sup>303</sup>

1. Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, selanjutnya disingkat Provinsi DKI Jakarta, adalah provinsi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berkedudukan sebagai ibu kota NKRI;
2. Provinsi Jakarta daerah khusus berfungsi sebagai Ibu kota NKRI dan sekaligus sebagai daerah otonom tingkat provinsi;
3. Provinsi Jakarta sebagai Ibu kota negara memiliki kekhususan tugas, hak, kewajiban dan tanggung jawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sebagai tempat kedudukan perwakilan negara asing, serta pusat/perwakilan lembaga internasional;

---

<sup>303</sup> Sirajuddin, *Hukum Administrasi Pemerintahan. Op. Cit.*, hlm. 267-269.

4. Wilayah provinsi Jakarta terbagi kota dan kabupaten administrasi, wilayah kota/kabupaten administrasi dibagi dalam kecamatan dan wilayah kecamatan dibagi dalam kelurahan;
5. Kota/kabupaten administrasi dipimpin oleh walikota/bupati dengan dibantu wakil walikota/wakil bupati berasal dari PNS diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atas pertimbangan DPRD Provinsi Jakarta;
6. Penyelenggaraan Pemerintahan Provinsi Jakarta menurut asas otonomi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan sebagai kekhususan sebagai ibukota NKRI;
7. Gubernur dan Wakil Gubernur Provinsi Jakarta dipilih melalui pemilihan umum kepala daerah secara langsung yang memperoleh suara lebih dari 50% dalam pemilihan kepala daerah.

Untuk lebih jelas perbedaan pelaksanaan pada otonomi khusus terhadap masing-masing daerah provinsi yaitu pada Provinsi Yogyakarta, Provinsi Aceh, Provinsi Papua dan Provinsi Jakarta terlihat dengan jelas pada tabel 1 (satu) dibawah ini:

**Tabel 1**  
**Perbedaan Otonomi Daerah Khusus di Provinsi Indonesia**

<b>Perbedaannya</b>	<b>Provinsi Yogyakarta</b>	<b>Provinsi Aceh</b>	<b>Provinsi Papua</b>	<b>Provinsi Jakarta</b>
<b>Pemerintahan</b>	1. Gubernur diangkat 2. Bupati Walikota dipilih secara langsung	1. Gubernur orang islam 2. Bupati, Walikota dipilih secara langsung dan beragama islam	1. Gubernur harus putra asli Papua 2. Bupati Walikota dipilih secara langsung harus putra daerah	1. Gubernur dipilih dengan kemenangan 50% lebih 2. Bupati Walikota Diangkat oleh gubernur dari ASN

<b>Keuangan</b>	Peningkatan Budaya terdapat APBD Provinsi dan Kab/Kota	Untuk Pembangunan terdapat APBD Provinsi dan Kab/Kota	Peningkatan Sumber Daya Manusia terdapat APBD Provinsi dan Kab/Kota	Terkendali satu kewenangan pada pemerintah provinsi dengan APBD Provinsi
<b>Politik</b>	Pemilu secara nasional dengan peserta partai politik nasional	Pemilu diikuti partai nasional dan partai lokal	Pemilu secara nasional dengan peserta partai politik nasional	Pemilu secara nasional dengan peserta partai politik nasional
<b>Historis lahirnya kekhususan</b>	1. Karena daerah kesultanan 2. Pernah menjadi ibu kota Indonesia	1. Sebagai Serambi mekkah 2. Konflik Politik dengan GAM	1. Tertinggal dan terisolir 2. Konflik politik dengan KKB	Sebagai ibu kota negara

Dari penjelasan pada tabel 1 (satu) di atas terhadap beberapa daerah otonomi yang diatur dengan kekhususan yang mempunyai perundang-undangan sendiri, diantaranya otonomi khusus yaitu Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), Provinsi Papua dan Papua Barat dan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta ditemukan beberapa perbedaan yang akan diuraikan sebagai berikut:

1. Dalam pemberian status otonomi khusus, daerah khusus dan daerah istimewa diantaranya:
  - a. Daerah Provinsi Papua dan Papua Barat diberikan status otonomi khusus disebabkan adanya kesenjangan pembangunan antara Provinsi Papua dengan provinsi lainnya, termasuk adanya konflik geopolitik dan isu kemerdekaan yang dimotori oleh Kelompok Kekerasan Bersenjata (KKB) yang ada di Papua, konflik ini sampai sekarang masih berlangsung;

- b. Daerah Provinsi Aceh diberikan penghormatan dengan menyandang status otonomi khusus, adapun faktor utama disebabkan pada perjuangan kemerdekaan nasional rakyat Aceh, dimana rakyat Aceh pada saat itu memiliki daya juang yang tinggi dan nilai keagamaan (islam) sebagai budaya yang sangat kuat di kehidupan masyarakat. Termasuk juga alasan utama adanya konflik Gerakan Aceh Merdeka (GAM) yang berkepanjangan dengan Pemerintah Indonesia dan berakhir dengan perjanjian Helsinki;
  - c. Daerah Provinsi DKI Jakarta mendapatkan kekhususan sebagai daerah khusus karena kedudukannya sebagai Ibukota Negara dan diakui. Termasuk juga perwakilan negara-negara asing dan lembaga internasional harus berkedudukan di Jakarta, terkhusus Lembaga Tinggi Negara Indonesia harus berkedudukan di Jakarta yang di atur oleh undang-undang;
  - d. Daerah Yogyakarta mendapatkan pengakuan sebagai Daerah Istimewa didasarkan pada asal usul dan peranannya dalam sejarah perjuangan nasional dan Yogyakarta pernah menjadi ibukota Indonesia.
2. Dalam hal pemilihan dan pengangkatan kepala daerah diantaranya:
- a. Daerah Otonomi Papua dan Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), pemilihan kepala daerahnya gubernur dan wakil gubernur pada kedua daerah ini dipilih secara langsung oleh rakyat. Begitu juga dalam hal pemilihan walikota/bupati dipilih secara langsung oleh rakyat. Kekhususan untuk Papua dan Papua Barat untuk dapat maju dan menjadi calon kepala daerah harus orang asli Papua. Sedangkan kekhususan pada Pemerintah Aceh untuk Pemilihan kepada daerah baik pemilihan gubernur dan pemilihan Wakil gubernur termasuk pemilihan bupati/walikota dan wakil bupati/walikota harus beragama islam dan bisa membaca kitab suci agama islam (Al

- Qur'an) dan di Aceh terdapat partai politik lokal yang fungsi dan kedudukannya sama dengan Partai Politik yang berlaku nasional;
- b. Daerah Khusus Ibukota Jakarta dalam pengangkatan gubernur dan wakil gubernur DKI Jakarta dipilih langsung melalui pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah (pemilukada), untuk walikota/bupati dalam wilayah DKI Jakarta diangkat oleh gubernur dengan pertimbangan dari DPRD. Calon gubernur dan calon wakil gubernur yang diangkat dengan kemenangan dalam perolehan suara 50% (lima puluh persen) lebih pada pemilihan kepala daerah;
  - c. Daerah Istimewa Yogyakarta dalam hal pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur diangkat oleh Presiden dengan mempertimbangkan Gubernur berasal dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dari keturunan Paku Alam. Sedangkan dalam hal pemilihan walikota/bupati Daerah Istimewa Yogyakarta dipilih secara langsung melalui pemilihan umum kepala daerah dan wakil kepala daerah (Pemilukada).
3. Dalam hal penyelenggaraan pemerintahan diantaranya:
- a. Daerah Khusus Papua dan Nanggroe Aceh Darussalam menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan undang-undang tersendiri, Papua berdasarkan Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua sedangkan Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh Sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam serta Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh;
  - b. Daerah Khusus Ibukota Jakarta dalam penyelenggaraan pemerintahan dapat dilihat di dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan



Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dikatakan bahwa Provinsi DKI Jakarta diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintahan daerah dan pemilihan kepala daerah, kecuali hal-hal yang diatur tersendiri dalam undang-undang ini;

- c. Begitu juga halnya dengan Daerah Istimewa Yogyakarta yang penyelenggaraan pemerintahannya berdasarkan kepada undang-undang tentang pemerintahan daerah yang berlaku.
4. Dalam hal lagu dan bendera diantaranya:
- a. Daerah Otonomi Khusus Papua dan Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) memiliki lagu daerah sebagaimana lagu Kebangsaan Indonesia Raya dan bendera daerah sebagaimana Sang Merah Putih;
  - b. Daerah Khusus Ibukota Jakarta hanya memiliki satu lagu dan bendera, yakni Indonesia Raya dan Sang Merah Putih;
  - c. Begitu juga dengan Daerah Istimewa Yogyakarta yang hanya memiliki Indonesia Raya sebagai lagu kebangsaan dan sang merah putih sebagai bendera negara.

Dari beberapa kekhususan otonomi daerah dimiliki beberapa provinsi yaitu Yogyakarta, Aceh, Papua dan Papua Barat serta DKI Jakarta belum begitu banyak membawa perubahan atau kemajuan yang lebih baik dan signifikan bila dibandingkan dengan beberapa provinsi lain yang ada di Indonesia. Terkhusus terhadap Provinsi Aceh dan Papua masuk daerah provinsi termiskin dan indeks pembangunan manusianya masih rendah. Oleh karena itu penulis mempunyai suatu gagasan baru dengan konsep melalui reorientasi kewenangan gubernur yang dituang dalam otonomi daerah.

### **Pelaksanaan Otonomi Daerah di Beberapa Negara**

Perbandingan pemerintahan daerah di Indonesia dengan pemerintah daerah di beberapa negara dengan pertimbangan

objektifnya sesuai dengan karakteristik di Indonesia, yaitu pada pemerintah daerah di Inggris, pemerintah daerah di Belanda dan pemerintah daerah di Jepang, perbandingan ini untuk dapat melihat dan mengetahui bagaimana pelaksanaan pendistribusian wewenang ke dalam struktur pemerintahan di daerah. Perbandingan untuk dipertimbangkan kemungkinan untuk mereduksi atau menerapkan struktural kelembagaan dan pendistribusian yang sama.

Dalam perbandingan terhadap sistem pemerintahan di beberapa negara menjadi objek kajian dalam perbandingan, yaitu Negara Inggris, Belanda dan Jepang mempunyai sistem hukum tersendiri, dimana Inggris masuk kedalam sistem hukum *Common Law Sistem (Anglo Saxon)* dan Pemerintah Belanda masuk kedalam *Civil Law Sistem (Erofa Continental)* yang merupakan *role model* dalam sistem hukum di dunia ini. Untuk pemerintah daerah di Jepang diambil sebagai pertimbangan dalam objek kajian perbandingan mengingat negara Jepang sebagai negara luas dan berbentuk kepulauan yang karakter geografis hampir sama dengan Indonesia, serta sistem pemerintahan sebuah negara kesatuan dengan sistem monarki konstitusi.

Inggris dan Belanda merupakan induk dari *mainstream* dan *role model* dalam sistem pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, melalui penjajahan yang sangat luas yang dilakukan oleh Inggris, Belanda, dan Jepang. Terhadap ketiga negara ini tidak saja mewariskan sistem hukum mereka, akan tetapi juga mewariskan sistem pemerintahan termasuk model desentralisasi kepada negara yang dijajahnya.

Dengan demikian perbandingan pemerintahan daerah ketiga negara tersebut akan diuraikan lebih lanjut sebagai berikut:

## 1. Otonomi Daerah di Inggris

Pada masa *feodalisme* di Inggris kekuasaan politik kaum kebangsaan tidak dibatasi, malahan dibiarkan untuk mengelola wilayah-wilayah menjadi sumber kekayaan mereka sebagai kaum fiodal dalam negara dengan sistem perekonomian agraris saat itu. Kelompok bangsawan (*Baron*) yang memiliki wilayah pertanian yang luas dengan kelompok pekerja merasa dirugikan, mereka dibebankan untuk membayar pajak yang besar yang ditetapkan oleh pemerintah Inggris (raja).

Untuk mengimbangi dan menentang kebijakan raja terhadap pajak yang besar dan mereka sebagai mewakili kepentingan rakyat dan usulan ditampung dalam parlemen. Keberadaan bangsawan di wilayah daerah sebagai penguasa lahan pertanian, dan memiliki hubungan antara para bangsawan di daerah-daerah dengan pemerintah pusat, dan pemerintah Inggris memberi hak bagi mereka untuk menjalankan beberapa kewenangan yang berhubungan pertanian, hubungan ini dimulainya model desentralisasi.<sup>304</sup>

Keberadaan kaum bangsawan di daerah yang menguasai wilayah pertanian membentuk daerah otonomi dengan melepaskan pengawasan dari pemerintah pusat dengan membayar kompensasi sejumlah uang kepada pemerintah pusat dalam hal ini raja. Kompensasi yang diberikan kepada raja berupa uang sehingga membuka peluang yang banyak kepada daerah untuk mendapatkan hak otonomi.

Pemerintah daerah di Inggris diawali pada Tahun 1130 dengan ditandai mulai berdiri pemerintahan lokal *Country di England* dan *Scotland*, lama kelamaan *England* dan *Scotland* berdiri sendiri dan mandiri menjadi sebagai negara yang merdeka yang wilayah dibagi oleh raja yang dinamakan *Country* yang

---

<sup>304</sup> David King, 2006. *Local Government Organization and Finance, United Kingdom "Local Government In Industrial Countries*, Washington DC, hlm. 265

dipimpin oleh *Sheriff* yang bertugas di bidang keamanan dan hukum.<sup>305</sup> Akan tetapi *Country* ini bukan pemerintah daerah (*local Government*) akan tetapi *Country* sebagai wilayah administratif bertugas menjalankan kebijakan yang diberikan oleh pemerintah pusat.<sup>306</sup>

Perlawanan kaum bangsawan atas ketidakadilan yang dilakukan *Sheriff* sebagai penguasa wilayah, maka kaum bangsawan melakukan tuntutan untuk memisahkan diri dari *Country* dan mengusul untuk membentuk daerah-daerah yang mereka kelola sendiri dan mandiri. Kota-kota yang sudah melepaskan diri dari kekuasaan *Sheriff* yang menguasai *Country* mereka lalu menjadi pemerintahan daerah, dan mereka berwenang mengatur sendiri urusan daerah mereka.<sup>307</sup>

Perjalanan *Country* dibawah kewenangan *Sheriff* muncul permasalahan baru, dikarenakan pemerintah pusat membentuk satu organ yang bernama *Parish* (Dinas Sosial) yang bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di *Country* untuk menangani dan melayani masyarakat miskin.<sup>308</sup> Keberadaan pemerintahan daerah dan kewenangan yang dimiliki dapat di lihat pada penyelenggaraan pemerintahan di Inggris, ini terlihat dari susunan pemerintah dan kewenangan *Council* pada pemerintah daerah.

#### **a. Susunan Daerah dan Susunan Pemerintahan Daerah**

Perkembangan pemerintah daerah di Inggris selalu berkembang dan menganut sistem otonomi asimetris, dengan demikian ada perbedaan susunan antara wilayah satu dengan wilayah lainnya. Keberagaman susunan pada pemerintah daerah dan perubahan yang berlangsung secara parsial yang menyeluruh

---

<sup>305</sup> M. Loughlin, 1996. *Legality and Locality: (The Rule of Law in Central Local Government)*. Pxfor University Press, Oxfor. Hlm. 89

<sup>306</sup> *Ibid*, hlm 91

<sup>307</sup> David King, *Local Government Organization and Finance. Op. Cit*, hlm, 266

<sup>308</sup> H. Bailey, 2004. *Cross on Principles of Local Government Law*, edisi ketiga, sweet and Maxwell, London, hlm. 58

menunjukkan keleluasan pemerintah pusat melakukan berbagai cara melakukan penataan pada pemerintah daerah diseluruh wilayah kerajaan Inggris. Keleluasaan ini terkait tidak adanya perlindungan konstitusi yang mengatur kedudukan dan status pemerintah daerah di Inggris, ini disebabkan Inggris adalah negara yang tidak mengenal konstitusi tertulis.<sup>309</sup>

Penyerahan kekuasaan pada beberapa pemerintah regional di *Scotland, Wales, dan Northern Ireland* diakibat pengaruh besar parlemen, disesuaikan dengan urusan susunan kekuasaan pada pemerintah lokal, Terhadap pemerintah regional yang dibentuk dengan undang-undang, sekaligus di atur juga dalam undang-undang terhadap kewenangan yang dimiliki yang sesuai dengan kondisi politik lokal dan sumber daya lokal pada pemerintah daerah.<sup>310</sup>

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Inggris keterkaitan penyelenggaraan pemerintahan memiliki prinsip dasar sehingga menjadi pedoman masing-masing pemerintah, apakah pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu “*For how central and local government work together to serve the public* (ada kesepakatan dalam menjalankan tugas baik pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus bekerja sama untuk melayani publik)”. Prinsip *Concordate principle* ini dilakukan kerja sama antara pemerintah pusat antara pemerintah daerah melalui forum *Local Government Association* (Asosiasi Pemerintah Daerah).

Dari pertimbangan luas wilayah dan kepadatan penduduknya akan mencerminkan susunan pemerintahan daerah di Inggris, termasuk juga kewenangan otonomi pada daerah. Adapaun susunan pemerintahan daerah karena Inggris menganut

---

<sup>309</sup> Dian Bakti Setiawan, 2021. *Pemerintahan Daerah di Indonesia, Inggris, Prancis, dan Belanda: (Suatu Kajian Perbandingan)*. PT Rajagrafindo Persada Rajawali Pers, Depok., hlm. 78

<sup>310</sup> Michael Varny, 2017. *Local Government in England*, New York, hlm. 330

pemerintahan asimetris terdiri dua bentuk pemerintahan daerah yaitu *Government Two Tiers* (Pemerintah susunan lapis dua) dan *Government Unitary authorities* (Pemerintah susunan tunggal). Untuk Pemerintahan England menganut sistem pemerintahan daerah menggunakan lapis kedua *Two Tiers System*, dimana masing-masing *Tier* yaitu *Upper Tier (Country)* dan *Lower Tier (District)*.<sup>311</sup>

Terkhusus pada Pemerintah London istilah *Upper Tier* adalah *Greater London Authority* dan *Lower Tier* adalah *London Borough*. Sedangkan pemerintahan daerah susunan tunggal (*Government Unitary authorities*) memiliki *Joint Boards* (dewan kerjasama) untuk urusan dalam bidang kepolisian dan urusan pemadaman kebakaran. Dalam menjalankan pemerintahan daerah di Inggris terdapat beberapa daerah memiliki lapisan ketiga (*parish council* atau *Town Council*)), sedang di *Scotland* dinamakan *Community Council*.<sup>312</sup>

Setiap susunan pemerintahan daerah yaitu *Country*, *District* dan *Parish* dipimpin oleh seorang *Council* (kepala daerah) merupakan penyelenggara pemerintahan yang utama, *Council* terdiri dari anggota dan seorang ketua dalam penentuan terhadap ketua *Council* dipilih tiap tahun oleh anggota-anggota *Council*. Keanggotaan *Council* dipilih untuk masa jabatan empat tahun terutama pada *Country Council* dan *London Borough*, tetapi ini tidak berlaku dengan *Non Metropolitan District Council* dapat dilakukan pengisian keanggotaan apabila kosong sebanyak sebanyak sepertiga dari anggota dilakukan setiap tahun.

#### **b. Wewenang Jabatan Gubernur**

Dalam menjalankan pemerintahan daerah (*Country*) di Inggris tidak mengenal jabatan tunggal yang terjadi dan serupa dengan Indonesia, untuk menjalankan dan penyelenggara

---

<sup>311</sup> Ni' Matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah. Of. Cit*, hlm. 148-149

<sup>312</sup> *Ibid*, hlm. 150

pemerintahan daerah di Inggris berada ditangan seorang pemimpin yaitu seorang *Council*. Pelaksanaan pemerintahan daerah yang ditata dengan *Two Tiers System* dan *One Tiers System*. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah ditemukan lampiran pemerintahan yang bersusunan tiga atau *Three Tiers Authority*, walaupun pada lapisan ketiga hanya melaksanakan kewenangan fungsi minor dari penyelenggaraan pemerintahan dan berada dalam lapisan wilayah distrik.

Dilihat dari susunan daerah dalam kerangka desentralisasi pemerintahan, ini dapat dikelompokan kedalam daerah dengan dua lapis pemerintahan dan daerah dengan satu lapisan pemerintahan. Daerah dengan dua lapisan pemerintahan yang terdiri dari tingkatan *Country* dan tingkatan *District*, sedangkan dengan susunan tunggal dimana kekuasaan penyelenggaraan pemerintah daerah pada *Country* saja. Dengan demikian dapat disimpulkan wewenang jabatan gubernur berada pada tingkatan *Country*.

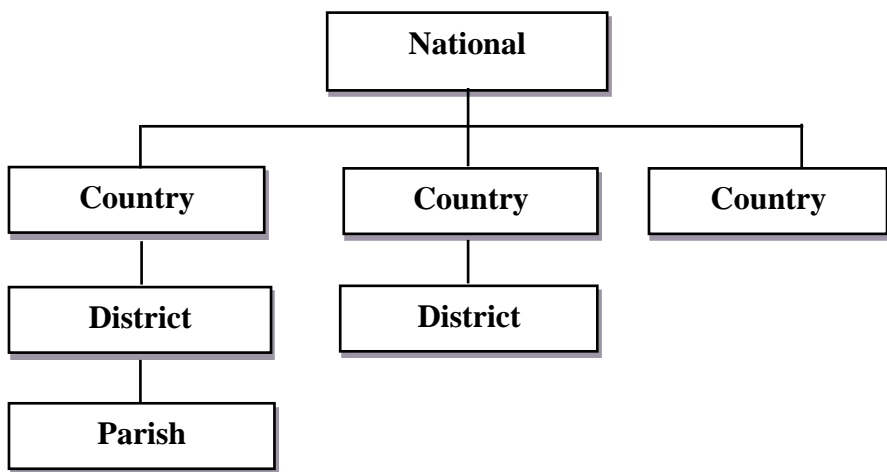
Wewenang pemerintahan berada pada tangan *Council* merupakan jabatan majemuk atau jabatan yang bersifat kolegal, dalam menjalan kewenangan pada *Council* dipimpin seorang *Mayor*, kewenangan *Mayor* adalah untuk menjalankan kekuasaan eksekutif sebagai perpanjangan tangan *council*, sehingga tidak tepat kalau disamakan seperti kewenangan gubernur di Indonesia, dalam menjalankan tugas pemerintahan daerah, *Council* sebagai penguasa diatur pada Pasal 270 ayat (1) Local Government Act 1972.

Selain tugas otonom pada pemerintah daerah, *Council* juga memiliki wewenang untuk menjalankan tugas pembinaan dan pengawasan terhadap satuan pemerintahan yang berada pada *District* sebagai lapisan bawahnya, Pengawasan terhadap pemerintah daerah dilakukan langsung oleh pemerintah pusat melalui berbagai mekanisme, adapun salah satu bentuk pengawasan yang dilakukan dengan melalui tindakan menerbitkan undang-undang melalui suara mayoritas di parlemen

untuk menghapuskan fungsi dan kewenangan pemerintah daerah.<sup>313</sup>

Dari uraian di atas pada pemerintah daerah di Inggris yang menganut sistem pemerintah daerah asimetris pada susunan daerah dan susunan pemerintahan daerah untuk lebih jelas dapat terlihat pada bagan 3 (tiga) gambar bawah ini.

**Bagan 3**  
**Struktur Susunan Pemerintah Daerah di Inggris**



*Sumber : Ni'Matul Huda Dalam Bukunya Hukum Pemerintahan Daerah*

## **2. Otonomi Daerah di Belanda**

Belanda merupakan salah satu negara di Eropa yang tidak begitu luas bila dibandingkan dengan beberapa negara-negara Eropa lainnya. Belanda sebuah negara kesatuan (*unitary state*) berbentuk kerajaan yang multietnis dengan populasinya dari beragam asal usul. Sebagai negara kolonial Belanda setelah perang dunia kedua berakhir banyak koloni Belanda mendapat

---

<sup>313</sup> *Ibid*, hlm. 145



kemerdekaan, terhadap beberapa koloni Belanda yang masih tersisa menjadi daerah-daerah otonomi dalam lingkungan Kerajaan Belanda.<sup>314</sup> Keberadaan penduduk yang multietnis dan bergabungnya daerah-daerah bekas koloni menjadi daerah otonom telah memberi warna tersendiri bagi wacana demokrasi dan politik di Belanda.

Sejarah ketatanegaraan Belanda sebelum menjadi negara kerajaan adalah negara republik berbentuk negara konfederasi yang terdiri dari delapan provinsi yang merdeka, dan pemerintah pusat dari Republik Belanda bersatu memiliki kekuasaan yang terbatas yaitu terutama dalam lingkup pertahanan dan bea cukai. Dalam perjalanan pada abad ke-16 terjadi pemberontakan dan konflik dimana Prancis menduduki Belanda dan melakukan perlawanan sehingga timbul kesepakatan untuk menyatukan ketujuh provinsi menjadi satu kerajaan yang berdaulat.<sup>315</sup>

Kekuasaan dinasti *Oranje Nassau* atas Kerajaan Belanda di jamin oleh konstitusi, sebagai kepala negara, raja tidak memiliki kekuasaan politik langsung dan menteri-menteri mengelola bidang kerja masing-masing mempertanggungjawabkannya kepada parlemen. Pengalaman sebagai republik konfederasi yang tidak meletakkan kekuasaan yang besar pada pemerintah pusat dan beberapa kewenangan didelegasikan ke daerah sebagai bentuk pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Belanda merupakan hasil dari amandemen konstitusi Belanda pada tahun 1948.

Dari hasil amandemen konstitusi melahirkan dua pemikiran wacana tentang desentralisasi pada abad ke-19 yaitu: *pertama* bagaimana pendistribusian kekuasaan untuk lapisan pemerintahan yang lebih berjarak agar terdapat keseimbangan dalam penggunaan kekuasaan, *kedua* bagaimana pendistribusian

---

<sup>314</sup> L.J. Zwaan. 2017. *Decentralisation in the Netherlands "Decision Making Close to The People or Efficient Organisation of The Staate*, dalam the Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe, hlm. 219

<sup>315</sup> *Ibid*, hlm. 221

kekuasaan dapat lebih efektif dan efisien. Dengan semangat dan didukung adanya amandemen dalam konsep desentralisasi dengan desain dalam bentuk pembagian kekuasaan kedalam tiga lapisan kekuasaan, yaitu *National* (Nasional), *Provincial* (Provinsi) dan *Municipal* (Kota), ketiga lapisan kekuasaan dikenal dengan istilah *The House of Thorbecke*,<sup>316</sup>

Dari tiga tingkatan susunan pemerintahan, yaitu *National*, *Provincial* dan *Municipal* atau *Gemeente* yang terdiri dari 12 (dua belas) *provincial* dan 393 (tiga sembilan tiga) *gemeente*. Terhadap *Gemeente* sebagai hasil amandemen konstitusi yang paling desentralisasi dari sistem pemerintahan di Belanda ini tertuang dalam Pasal 124 ayat (1) Konstitusi Belanda yang berbunyi “*Provinces and municipalities have the capacity to regulate their own affairs* (Provinsi dan kota memiliki kapasitas untuk mengatur urusan mereka sendiri).

Pada tahun 2010 beberapa daerah di Belanda terjadi penggabung dan pembubaran diantaranya, *Netherlan Antilles*, *Boneire dan St. Eustatius*, dan *Saba* berubah status menjadi “*Other Public Bodies*” sesuai dengan Pasal 124 Konstitusi Belanda menjadi *Gemeente Istimewa* dan langsung bertanggung jawab ke *Government National*.

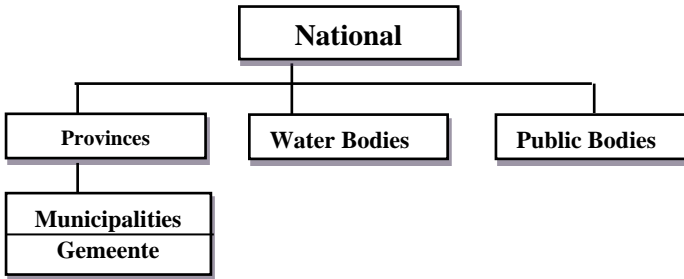
Dengan demikian dapat diketahui ada tiga bentuk desentralisasi teritorial di Belanda yaitu: *pertama* desentralisasi menurut *The Three Tiry System*, *kedua* desentralisasi dalam bentuk *water bodies/water authorities*, dan *ketiga* dalam bentuk *desentralisasi public bodies*. Ketiga bentuk desentralisasi pada susunan daerah dan susunan pemerintahan daerah untuk lebih jelas dapat terlihat pada bagan 4 (empat) gambar bawah ini:

---

<sup>316</sup> *Ibid.* hlm. 222

## Bagan 4

### Struktur Susunan Pemerintah Daerah di Belanda



Sumber : Ni'Matul Huda Dalam Bukunya *Hukum Pemerintahan Daerah*

#### c. Susunan Daerah dan Susunan Pemerintah Daerah

Sebagai negara hukum “*staatrechts*” dalam konsep *Civil Law* atau *Erofa Continental* di mana asas legalitas sebagai asas utama dalam pengelolaan sistem pemerintahan pada negara Belanda dalam menjalankan asas desentralisasi dengan ajaran *The Three Tiers System* yang kekuasaan otonominya terdiri pemerintahan nasional (*National*), pemerintahan provinsi (*province*) dan pemerintahan kota (*gemeente*).

##### 1) Province atau Pemerintah Provinsi

Negara Belanda terdiri dari dua belas *province* yang memiliki fungsi pokoknya tidak dibatasi dalam yurisdiksi wilayahnya, adapun pembatasannya adalah tidak bertentangan dengan fungsi dan aturan lapisan pemerintahan di atasnya yaitu pemerintahan nasional. Dalam konteks terhadap pemerintahan provinsi merupakan susunan tengah yang berada di antara pemerintah nasional dan pemerintah kota, sehingga provinsi memiliki tugas utama, yaitu:<sup>317</sup>

---

<sup>317</sup> Chris Back and WytZe van der Woude, *Local Authorities in The Polder Dutch Municipalities and Provinces, dalam Local Government in Europe (The Fourht Level in the EU Multilayeret System of Government)*, ed. Carlo Panara and Michael Parney, Routledge, New York, hlm. 73

1. Menyatukan keragaman kebijakan sektor dari pemerintah pusat
2. Melaksanakan koordinasi kebijakan *Gemeente-Gemeente* dalam wilayahnya
3. Mengorganisir kerja sama antar *Gemeente*
4. Memberi dukungan bagi tindakan administratif *Gemeente*
5. Tugas-tugas yang menunjukkan karakter lebih bersifat regional

Selain tugas pokok di atas Provinsi melaksanakan tugas-tugas berkaitan dari kebijakan pemerintah pusat. Pemerintah provinsi ada tiga organ yang menjalankan kekuasaan yaitu, pertama *Provincial Staten* sebagai badan perwakilan rakyat, kedua *Gedeputeerde Staten* sebagai lembaga penyelenggarakan pemerintahan sehari-hari, dan ketiga *Commissaris Van de Koning* sebagai kepala eksekutif pada provinsi.

*Provincial Staten* sebagai lembaga tertinggi yang berkedudukan lembaga perwakilan, dan anggotanya dipilih empat tahun sekali dalam pemilu oleh rakyat, keberadaan *Provincial Staten* sangat urgen tidak saja dalam konteks internal pemerintahan provinsi, tetapi dapat dalam konteks lebih luas yaitu pemerintahan nasional dan memiliki kewenangan dalam bentuk *verordening* (pengaturan) dan *bestuur* (pemerintahan). Untuk *Gedeputeerde Staten* sebagai dewan pemerintahan yang bertugas menjalankan pemerintah sehari-hari, dengan kewenangan yang ditetapkan oleh *provincie wet* (undang-undang) dan pendelegasian wewenang dari *Provincial Staten*, dewan eksekutif provinsi berjumlah empat sampai dengan delapan orang, sebagai dewan eksekutif mereka secara kolegiel harus bertanggung jawab melaksanakan keputusan dan peraturan yang dibuat oleh *Provincial Staten* dan dewan eksekutif harus melaksanakan putusan-putusan pemerintah pusat sejauh masuk lingkup tugas provinsi.

Sedangkan *Commissaris van de Koning* merupakan jabatan tunggal dan memimpin *Gedeputeerde Staten* dan

*Provincial Staten* sekaligus sebagai wakil pemerintah pusat di provinsi, oleh karena itu *Commissaris van de Koning* memegang tiga rangkap jabatan sekaligus, tetapi dia bukan sebagai anggota *Provincial Staten* dan *Gedeputeerde Staten*, sedangkan di *Commissaris van de Koning* merangkap ketua sekaligus anggota. Pengisian jabatan *Commissaris van de Koning* melalui pengangkatan oleh mahkota yang dilakukan pemerintah pusat atas nama raja (*in name of The king or queen*) berdasarkan usulan dari Menteri Dalam Negeri, kebiasaan yang diusulkan mereka berasal dari partai politik besar tingkat nasional.

Sebagai eksekutif tertinggi *Commissaris van de Koning* bertugas melaksanakan wewenang urusan rumah tangga provinsi dalam kapasitasnya sebagai ketua *Gedeputeerde Staten*. Untuk tugas mewakili pemerintah pusat wewenangnya, antara lain:

1. Melakukan koordinasi dalam memelihara ketertiban umum
2. Mengusul calon *Burgemeester* (walikota) dan memberi pendapat dalam hal pengangkatan kembali;
3. Melakukan kunjungan ke *Gemeente-gemeente*;
4. Memajukan kerja sama antar pegawai dan antar pejabat kerajaan dalam lingkungan wilayah provinsi.

## **2) Gemeente atau Pemerintah Kota**

*Gemeente* sebuah pemerintahan yang otonom yang paling dekat dengan rakyat menurut susunan pemerintahan di Belanda. *Gemeente* mengalami pengurangan melalui penggabungan adapun alasannya, yaitu: *pertama* ingin mengurangi beban administrasi, *kedua* meningkatnya persoalan sosial dengan kemampuan daerah kecil berakibat tidak terlayani, ketiga melakukan dan peningkatan efektivitas, efisiensi dan dan kesinambungan.<sup>318</sup> Penggabungan tidak banyak mendapat penolakan dikarenakan sebagai negara kesatuan kedaulatan ada

---

<sup>318</sup> L.J. Zwaan. *Decentralisation in the Netherlands*, Op. Cit, hlm. 232

pada pemerintah nasional berdasarkan keputusan *staten General* (parlemen) bersama *cabinet* (kabinet).

Sebagai pemerintah kota yang memiliki kewenangan otonom dalam mengurus rumah tangga pemerintahan melalui dua cara yaitu:

### 1. *Secara Teokoning*

Dalam *teokoning* suatu urusan pemerintahan dapat dikelola oleh satu satuan pemerintah apabila urusan sudah diserahkan kepada *gemeente* sebagai kewenangan pemerintah daerah, *teokoning* terjadi berdasarkan penyerahan kewenangan.

### 2. *Secara Erkoning*

Asas ini (*erkoning*) adalah asas otonomi penuh dan daerah diberikan kebebasan yang seluas-luas untuk dapat berinovasi dan memanfaatkan potensi daerah, hasil berinovasi oleh daerah pemerintah pusat mengakui dan menerima setiap inisiatif. Dalam berinovasi *Gemeente* dapat mengatur atau mengurus segala sesuatu dengan tidak mengurangi kewenangan pengawasan sebagai salah satu unsur otonomi, prinsip dasar kewenangan *Gemeente* didasarkan kepada *asas erkoning*.<sup>319</sup>

Sebagai daerah otonom dalam menjalankan kewenangan berdasarkan asas *erkoning*, namun tetap juga membuka peluang untuk penyelenggaraan urusan secara *teokoning*. Untuk menjalankan kewenangan *Gemeente* baik kewenangan *teokoning* dan *erkoning* melalui alat kelengkapan pemerintahan yaitu *Gemeenteraad* (Dewan Perwakilan Rakyat Kota) dan *Burgemeester* (Walikota), dan *College van Burgemeesteren Wethouders* (Dewan Walikota dan Pemerintah Kota).

*Gemeenteraad* merupakan perwakilan rakyat kota sebagai perwujudan kekuasaan rakyat yang memegang kedaulatan, *Gemeenteraad* merupakan *the highest body* (lembaga tertinggi) pada tingkat *Gemeente*. Keanggotaan dari *Gemeenteraad* antara

---

<sup>319</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pemerintah*, Op. Cit, hlm. 123

7 (tujuh) sampai dengan 45 (empat lima) orang berdasarkan penduduk. Berdasar konstitusi Belanda *Gemeenteraad* merupakan berkedudukan organ pemerintah tertinggi, maka semua keputusan dan kebijakan pokok dibuat oleh *Burgemeester* dengan persetujuan *Gemeenteraad*.

*Burgemeester* mempunyai jabatan rangkap yaitu sebagai kepala dewan eksekutif ia juga memimpin dewan perwakilan kota juga berkedudukan sebagai pemimpin *Gemeenteraad*. Terhadap *Burgemeester* diangkat oleh Mahkota (raja atau ratu) berdasarkan atas usul Menteri Dalam Negeri, kewenangan menteri dalam negeri untuk mengusulkannya kepada Mahkota, berdasarkan usulan dari *Commisaris van de Koning* dari hasil seleksi oleh *Gemeenteraad* dan *Commisaris van de Koning* sebelum melakukan pengusulan kepada Menteri Dalam Negeri terlebih dahulu mendengar masukan mengenai kualitas calon *Burgemeester* dari *Vertrouwens Cimmisie*.

#### **d. Wewenang Jabatan Gubernur**

Dalam pemerintahan provinsi di Belanda terdapat tiga organ utama menjalankan tugas pemerintahan, yaitu pertama *Provinciale Staten*, kedua *Gedeputeerde Staten*, dan ketiga *Commisaris van de Koning*. Ketiga organ pemerintahan yang berkuasa dalam menjalankan kewenangan dan tugas pemerintah provinsi terletak pada *Commisaris van de Koning* yang juga sebagai ketua dari *Gedeputeerde Staten*.

*Commisaris van de Koning* melaksanakan urusan-urusan otonomi yang menjadi urusan otonomi provinsi, juga menjalankan tugas dan kewenang yang diperintahkan oleh pemerintah pusat. Adapun salah satu tugas penting yang diberikan pemerintah pusat kepada *Commisaris van de Koning* sebagai wakil pemerintah pusat di daerah adalah tugas pengawasan, sedangkan tugas sebagai kepala daerah otonomi lebih kepada bidang ekonomi, perizinan dan pelayanan publik.

### 3. Pelaksanaan Otonomi Daerah di Jepang

Negara Jepang sebagai negara kepulauan yang luas yang menganut sistem pemerintahan parlementer, yang artinya kekuasaan dalam menjalankan roda pemerintahan dilaksanakan oleh Perdana Menteri. Perdana Menteri bertugas dan berkewajiban membentuk dan memimpin kabinet menteri negara. Setelah berakhirnya perang dunia ke.II pada tahun 1945 Pemerintah Jepang mengesahkan konstitusi yang didalamnya memuat tiga prinsip dasar pada negara, yaitu kedaulatan rakyat, hormat terhadap hak-hak asasi manusia dan penolakan terhadap perang.

Dalam Konstitusi Jepang mengatur kemandirian tiga badan pemerintahan yaitu. pertama badan legislatif (*Diet atau Parlemen*), kedua badan eksekutif (Kabinet), dan ketiga badan yudikatif (Pengadilan). *Diet* sebagai lembaga parlemen nasional jepang, yang merupakan majelis atau badan tertinggi dari kekuasaan negara dan *Diet* adalah badan yang satu-satunya yang memiliki kewenangan untuk membuat undang-undang dari negara dalam organisasi kelembagaan *Diet* terdiri dari majelis rendah dan majelis tinggi.

*Diet* disamping bertugas membuat undang-undang mereka sebagai anggota parlemen berwenang untuk memilih perdana menteri dari diantara anggota *Diat* yang dipilih sebagai perdana menteri bertugas membentuk dan memimpin kabinet menteri negara. Kabinet hal ini perdana menteri dalam menjalankan tugasnya kekuasaan eksekutif harus bertanggung jawab terhadap *Diet*.

Sebagai negara kepulauan yang begitu luas, dalam menjalankan kekuasaan eksekutif dibantu pemerintah daerah yaitu pemerintah provinsi yang berjumlah 47 (empat tujuh) pemerintah daerah. Pemerintah daerah dalam hal ini pemerintah provinsi dibantu oleh pemerintah daerah pada tingkat bawah. Pemerintah daerah memiliki tanggung jawab sebagai daerah otonomi yang tugasnya meliputi, yaitu pengadaan pendidikan,



bidang kesejahteraan rakyat, bidang pelayanan umum termasuk juga melaksanakan pembangunan.

Jepang sebagai negara kesatuan dengan menganut sistem pemerintahan Monarki Konstitusional dengan kekuasaan kepala negara berada pada seorang kaisar. Sedangkan kekuasaan eksekutif bertanggung jawab langsung kepada badan legislatif (*Diet*) dan keberlangsungan terhadap kekuasaan eksekutif sangat tergantung atas kepercayaan dan dukungan suara mayoritas di badan legislatif.

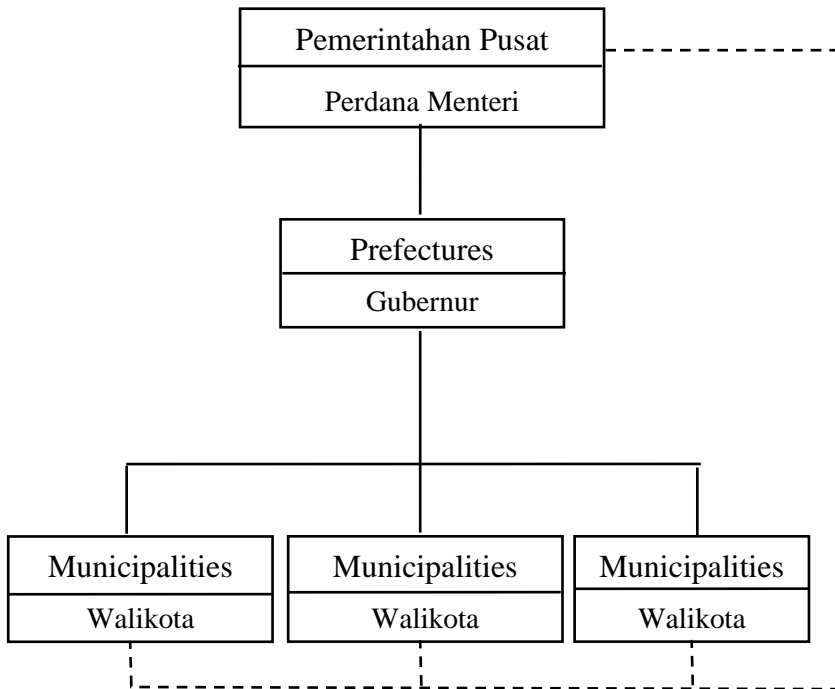
Sebagai negara kesatuan yang luas berbentuk kepulauan tentu pelaksanaan pemerintahan sering mengalami permasalahan dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat secara langsung, permasalahan ini mendorong keberadaan pemerintahan daerah di Jepang sebagai unsur penting demokrasi dan pembentukannya sebagai bagian sistem pemerintahan negara yang diatur dalam konstitusi Jepang tahun 1946.<sup>320</sup>

Di Jepang pemerintahan daerah di bagi kedalam dua tingkatan unit (*two-tiered*) yaitu *Prefecture (prefectures)* yang menyediakan pelayanan atas areal wilayah yang luas dan kota (*municipalities*) yang menyediakan pelayanan-pelayanan lokal. Keberadaan pemerintahan *Prefecture* dan pemerintahan *municipalities* merupakan satu kesatuan dari pemerintah nasional. Susunan pemerintahan di Jepang terdiri dari Pemerintah Pusat dipimpin Perdana Menteri, Pemerintah Provinsi dan pemerintah kota. Lebih jelas terlihat pada bagan 5 (lima) dibawah ini:

---

<sup>320</sup> H. Ateng Syafrudin, *Sekilas Tentang Pemerintahan, Op. Cit*, hlm.

## Bagan 5 Struktur Susunan Pemerintah Daerah di Jepang



*Sumber : Ateng Syafrudin Dalam Bukunya Sekilas Tentang Pemerintahan Daerah di Jepang*

Pelaksanaan sistem pemerintahan daerah di Jepang sangat besar dipengaruhi oleh faktor Geografis, tingkat kepadudukan, hakikat dari fungsi administrasi lokal dan besar kecil kewenangan sentralisasi dimiliki pemerintah pusat. Pemerintah provinsi (*Prefectures*) sejak tahun 1869 sampai sekarang tidak ada daerah otonomi baru (provinsi baru) dalam bentuk pemekaran masih berjumlah empat puluh tujuh *Prefectures*, sedangkan untuk *Municipalities* banyak mengalami pemekaran dan penggabungan dilihat dari kesiapan keuangan daerah dan administrasi sebagai kota otonomnya. Gubernur, walikota dan anggota dewan

musyawarah daerah dipilih langsung oleh wilayah administrasi, *Prefectures dan Municipalities* memegang kewenangan administrasi yang cukup menyeluruh di dalam yurisdiksi mereka masing-masing.<sup>321</sup>

#### **a. Kewenangan Pemerintahan di Jepang**

Jepang sebagai negara kesatuan yang bersifat monarki konstitusi terdiri dari 8 wilayah daerah, yaitu *Hokkaido Area, Tohoku Area, Kinki Area, Chugoku Area, Kanto Area, Chubu Area, Shikoku Area,* dan *Kyushu Area*, masing-masing area atau wilayah terdapat pemerintahan provinsi. Berdasarkan *Omnibus Decentralisation Act 1999* pemerintahan Jepang terdiri pemerintah pusat, pemerintah daerah dan pemerintah daerah terbagi *Prefectures dan Municipalities* sebagai pelaksanaan tugas pemerintahan.

Pemerintah daerah sebagai bagian pemerintahan nasional dalam bentuk (*two-tiered system*) pemerintahan yaitu pemerintahan provinsi *Prefectures* dan pemerintahan kota *Municipalities* melaksanakan kewenangan desentralisasi dengan tujuan untuk meningkatkan pelayanan secara luas kepada masyarakat yang ada di Jepang dengan pertimbangan kondisi geografis yang berbentuk kepulauan, wilayah Jepang yang begitu luas dan kepadatan penduduk masing daerah provinsi yang berbeda-beda, setiap masing-masing tingkatan pemerintahan pusat, provinsi dan kota memiliki kewenangan untuk menjalankan pemerintahan. Apapun kewenangan masing-masing pemerintahan, yaitu:

##### **1) Kewenangan Pemerintah Pusat**

Pemerintahan pusat sebagai kesatuan pemerintahan terdiri dari tiga badan pemerintahan yaitu. *pertama* Badan Legislatif (*Diet atau Parlemen*), *kedua* Badan Eksekutif (kabinet perdana menteri), dan *ketiga* Badan Yudikatif (peradilan). yang masing-

---

<sup>321</sup> *Ibid*, hlm. 8

masing mempunyai tanggung jawab terhadap keseluruhan wilayah negara kesatuan Jepang, sedang penanggung jawab tugas di bidang pemerintah terletak kepada eksekutif.

Adapun tugas pemerintah pusat dalam konstitusi Jepang yang perhubungan urusan pemerintah, yaitu:

1. Menetapkan undang-undang melalui lembaga *Diet*;
2. Menetapkan dan menjalankan kebijakan fiskal ekonomi nasional;
3. Mengatur norma dasar untuk kepentingan umum sebuah negara yang harus diseragamkan untuk mempermudah pelaksanaannya;
4. Menetapkan keseragaman organisasi kelembagaan dan fungsional terhadap lembaga daerah;
5. Menetapkan aturan-aturan khusus untuk wilayah pada *Distrik Sentral Tokyo* dan 12 (dua belas) wilayah lainnya.

Pengaturan tersendiri *Prefectures Tokyo* dengan kekhususan dikarenakan merupakan ibu kota negara Jepang dan *Prefectures Tokyo* sebagai simbol pemerintahan Jepang bertempat tinggalnya kekaisaran Jepang di mana kaisar sebagai kepala negara pada pemerintahan Jepang.

## **2) Kewenangan Pemerintah daerah**

Tanggung jawab pemerintah daerah pada umum menyangkut pelayanan publik dalam kehidupan masyarakat, pemerintah daerah berfungsi untuk menyediakan pelayanan selengkapnya di dalam wilayah administrasinya, pembangunan lokal dan kebijakan di bidang kebudayaan yang dibuat oleh pemerintah daerah. Pemerintah daerah harus membuat program-program untuk meningkatkan kualitas hidup.

Adapun kewenangan pemerintah daerah dalam menjalankan asas desentralisasi, yaitu:

- a. Bidang Perencanaan;
- b. Bidang Kependudukan;
- c. Bidang Pelayanan Sosial;
- d. Bidang Asuransi Sosial;

- e. Bidang Jasa Kesehatan dan Sanitasi;
- f. Lingkungan Hidup;
- g. Bidang Jasa Perdagangan dan Industri
- h. Pembangunan Wilayah Perkotaan;
- i. Infrastruktur dan Perumahan Rakyat;
- j. Pelayanan polisi dan Kebakaran;
- k. Bidang Pendidikan;
- l. Bidang Usaha Daerah dan Swasta.

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

Sebagai negara kesatuan dengan sistem pemerintahan monarki terdapat dua konsep dasar yang berlakunya yaitu nilai unitaris dan nilai desentralisasi. Sebagai nilai unitaris bahwa Jepang tidak memiliki kesatuan pemerintahan lain di dalam sebuah negara dan kedaulatan ada pada rakyat dan negara, sedangkan nilai desentralisasi diwujudkan dengan dibentuk pemerintah daerah yang otonomi dan penyerahan sebagian kewenangan untuk pemerintah di daerah.

Dari kedua nilai tersebut menunjukkan adanya hubungan yang jelas antara pemerintah pusat dengan daerah sebagai kesatuan pemerintahan, hubungan ini juga berkaitan dari aspek struktur organisasi pemerintahan dan hubungan kewenangan dalam menjalankan tugas. Adapun hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah di Jepang sebagai berikut:

#### **1) Hubungan Administrasi**

Hubungan administrasi menjelaskan bahwa pemerintah daerah didudukkan dalam sistem pemerintahan nasional merupakan kesatuan dan terdiri dari komponen-komponen pusat dan lokal, pemerintah pusat dan daerah saling ketergantungan untuk melengkapi di tingkat *prefectures* maupun di tingkat *Municipalities* di dalam satu wilayah.

Dalam hubungan administrasi setiap tingkatan pemerintah berkewajiban untuk melakukan pengawasan secara vertikal, dalam hubungan pusat dengan daerah dibentuk sebuah lembaga

bernama Dewan Penyelesaian Sengkata di dalam kementerian dan sebagai organisasi yang independen yang fair dan tidak memihak dalam memberikan rekomendasi.

## **2) Hubungan Politik**

Dalam hubungan politik pemerintah pusat dan daerah satu kesatuan berdiri sendiri dan masing-masing partai politik dapat merekomendasikan terhadap kandidat gubernur dan walikota yang secara bersama oleh partai ditingkat nasional yang saling beroposisi. Gubernur, Walikota, dan Dewan Daerah dipilih secara langsung, gubernur dan walikota memegang peran utama dalam penetapan kebijakan dan memiliki hubungan yang kuat dengan dewan yang terpilih.

Hubungan politik memberi keterbukaan pihak pemerintah (gubernur dan walikota) untuk menerima masukan atau usulan yang dilakukan oleh pihak oposisi dan pihak reformis yang masukan ini menjadi pertimbangan pihak pemerintah pusat dengan parlemen dalam merumuskan undang-undang. hubungan politik terlihat dari regulasi-regulasi yang dikeluarkan pemerintah pusat harus memperhatikan aspirasi daerah.

## **3) Hubungan Keuangan**

Hubungan keuangan berkaitan dengan pengelolaan keuangan negara yang membagikan mana kewenangan pemerintah pusat dan mana kewenangan pemerintah daerah termasuk masalah pajak, daerah diberikan kewenangan untuk mengelola alokasi pajak daerah. pajak daerah sebagai kewenangan dimiliki daerahnya, dengan kewenangannya daerah dapat menetapkan objek pajaknya.

Pendapatan pajak secara nasional yang merupakan kewajiban pemerintah pusat dalam pengelolaannya, dan hasil akan ditransfer ke pemerintah provinsi dan kabupaten disesuaikan dengan perimbangan untuk kepentingan pembangunan dan pelayanan publik, pelimpahan kewenangan kepada daerah juga diikuti dengan penyerahan pembiayaan dalam pengelolaannya, kedudukan keuangan

pemerintah pusat dan keuangan pemerintah daerah merupakan kesatuan keuangan negara.







# BAB VI

## PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH

Reformasi 1998 menciptakan gelombang perubahan ke arah pertumbuhan demokrasi yang lebih luas, dan akhirnya banyak masyarakat di daerah menuntut berdirinya daerah otonom baru (DOB) di wilayah Indonesia dengan melakukan pemekaran daerah. Ide pemekaran disebabkan sebagai wujud pelaksanaan otonomi daerah yang belum dapat memberikan pelayanan secara maksimal kepada masyarakat dalam bentuk pelayanan publik.<sup>322</sup>

Menurut UU No. 23 Tahun 2014, menjelaskan pemerintahan daerah pada daerah otonom adalah kepala daerah dan legislatif. Adapun kepala daerah ‘dimaksud Gubernur, Bupati dan Walikota yang dibantu oleh perangkat daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan lainnya seperti Kepala Dinas, Kepala Badan dan Kepala Kantor di setiap unit kerja. Sedangkan untuk lembaga legislatif yaitu DPRD Provinsi dan DPRD Kabupaten/Kota sebagai penyelenggaraan pemerintahan

---

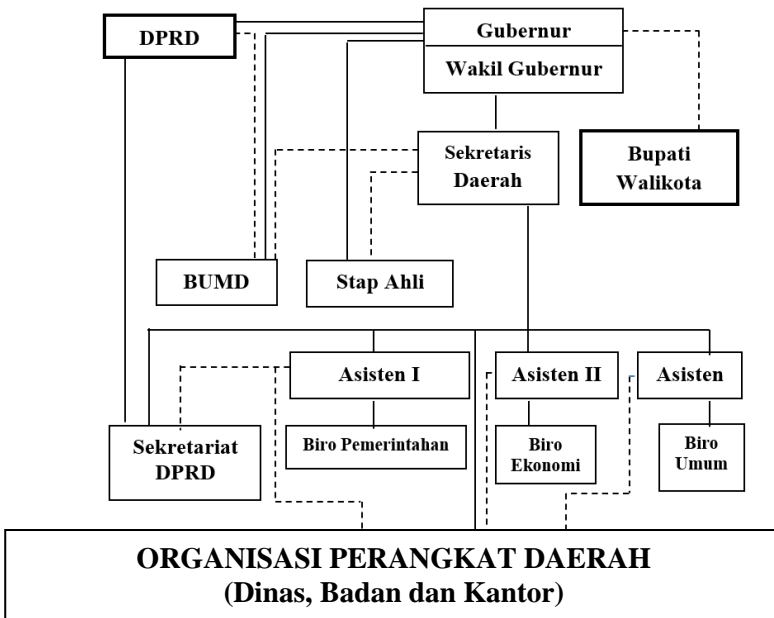
<sup>322</sup> Didik Sukriono, 2013. *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi: (Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi)*. Penerbit Setara Press, Malang, hlm. 129

daerah.<sup>323</sup>

Pemerintah daerah sebagai daerah otonom dengan wilayah administratif dalam menjalankan kewenangan pada asas desentralisasi pada daerah provinsi yang dibantu dengan satuan perangkat otonomi daerah dalam menjalankan tugas urusan pemerintahan dengan diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

Adapun susunan organisasi struktur pemerintahan pada daerah otonom sebagai pelaksana tugas urusan rumah tangga otonomi terlihat pada bagan 6 (enam) sebagai berikut:

**Bagan 6**  
**Struktur Pola Hubungan Kerja Organisasi Perangkat Otonomi Daerah**



*Keterangan:*

- : Garis Pertanggungjawaban
- - - - - : Garis Koordinasi

<sup>323</sup> Lihat pada Ketentuan Umum Pasal 1 Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

Pemerintahan provinsi sebagai daerah otonom yang mandiri,<sup>324</sup> dalam satuan pemerintahan negara kesatuan dan organisasi pemerintahan daerah dibentuk sebagai organisasi yang bertindak untuk menjalankan urusan-urusan pemerintahan konkuren, termasuk juga urusan pemerintahan absolut dan umum yang kewenangan didelegasikan kepada pemerintahan provinsi dan gubernur sebagai kepala daerah.

Secara umum daerah otonom merupakan sebuah organisasi lembaga negara yang semi indenpenden, artinya organisasi pemerintah tersebut memiliki sebuah kebebasan terbatas untuk bertindak tanpa mengacu pada persetujuan pemerintah pusat, akan tetapi status kebebasan terhadap pemerintahan dibawahnya sebagai otonomi tidak sama atau tidak dapat dibandingkan dengan sebuah negara yang berdaulat.<sup>325</sup>

Dalam hubungan pemerintahan yang terdesentralisasi harus ada batasan kewenangan dan diatur hubungan kelembagaan, apakah hubungan kelembagaan bersifat horizontal atau hubungan kelembagaan bersifat vertikal.<sup>326</sup> Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan gubernur kepala daerah dalam melakukan kewenangannya harus berkoordinasi dengan kabupaten/kota juga diberikan kekuasaan relatif otonom untuk mengatur wilayahnya.<sup>327</sup>

Pemerintah provinsi sebagai daerah otonom dan pemerintah provinsi menganut otonomi khusus dalam fungsi kewenangan masih bersifat hierarki di mana gubernur tetap memiliki jabatan rangkap sebagai mana di atur dalam UU No. 23 Tahun 2014 dengan perubahan kedua melalui UU No. 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Terhadap provinsi yang bukan otonomi khusus maka kewenangan otonomi masih tetap

---

<sup>324</sup> Didik Sukriono, 2013. *Hukum Konstitusi, Op. Cit*, hlm. 131

<sup>325</sup> Philip Mawhood. *Decentralization, Op. Cit*, hlm. 20

<sup>326</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit*. hlm.11

<sup>327</sup> *Ibid*, hlm. 12

keberlakuan dengan UU No. 23 Tahun 2014 dalam menjalankan kewenangan urusan rumah tangganya. .

Hubungan gubernur dalam tanggung jawab gubernur selaku wakil pemerintah pusat dan kepala daerah otonom tidak dapat dipisahkan dengan pembagian kekuasaan secara vertikal dalam sebuah negara kesatuan. Adapun kewenangan gubernur, yaitu:

1. Gubernur sebagai kepala daerah otonom menjalankan kewenangan desentralisasi di daerah dengan membawahi daerah otonom kabupaten/kota dalam menjalankan tugas tetap berkoordinasi kepada pemerintah pusat dalam menjalankan urusan rumah tangga;
2. Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah yang tugasnya meliputi koordinasi, pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintah kabupaten/kota sebagai wilayah administrasi provinsi wajib mendukung dan menerima setiap kebijakan politik dari pemerintah pusat.

Dalam menjalankan tugas sebagai kepala daerah otonom terhadap pemerintah provinsi, gubernur dengan bupati/walikota dalam pelaksanaan otonomi daerah dalam ruang lingkup, yaitu:

## **A. Pelaksanaan Hubungan Kewenangan**

Hubungan kewenangan dalam pelaksanaan otonomi daerah pada pemerintah provinsi, adalah hubungan kewenangan dalam menjalankan tugas sebagai kepala daerah dan tugas sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dalam menjalankan urusan-urusan pemerintahan yang didelegasikan oleh pemerintah pusat kepada provinsi, hubungan kewenangan menjalankan tugas sebagai urusan pemerintah absolut, urusan konkuren dan urusan umum.

Hubungan ini memberikan tanggung jawab kepada gubernur supaya tugas yang didelegasikan dapat dilaksanakan dengan baik, tugas itu dalam bentuk pengawasan, koordinasi, dan

pembinaan, sehingga wilayah administratif kabupaten/kota di wilayah provinsi dalam menjalankan urusan pemerintahan konkuren dan urusan pemerintahan umum dapat terlaksana dan gubernur dapat meminta pertanggungjawabannya dari kepala daerah dalam hal ini bupati/walikota

Adapun hubungan kewenangan dijalankan daerah otonom pada provinsi dalam kaitannya gubernur sebagai kepala daerah, yaitu:

### **Urusan Kewenangan Konkuren Pemerintah Provinsi**

Pasal 10 ayat 2 bagian b dan Pasal 13 ayat (3) UU No. 23 Tahun 2014 menjelaskan kewenangan urusan konkuren yang dimiliki oleh pemerintah provinsi meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Pelaksanaan urusan konkuren sudah banyak dilakukan oleh pemerintah provinsi dalam bentuk regulasi yang mengatur hubungan kewenangannya,

Urusan wajib berkaitan pelayanan dasar, yaitu bidang pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, ketentraman, ketertipan umum, dan perlindungan masyarakat dan sosial, Urusan wajib tidak berkaitan pelayanan dasar misalnya bidang tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olahraga, statistik, kebudayaan, perpustakaan dan kearsipan.

Sedangkan urusan pilihan berkaitan fungsi di mana pemerintah memiliki kewenangan dalam mengatur segala hal yang ada untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, sesuai dengan keadaan dan potensi dari daerah yang berkaitan, urusan pilihan merupakan perwujudan dari hubungan struktural pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu desentralisasi. Contoh dari penerapan fungsi ini ialah pemanfaatan sumber daya

kelautan dan perikanan, serta energi dan sumber daya mineral, dan lain sebagainya.

### **Urusan Pemerintahan Umum Provinsi**

Urusan pemerintahan umum dilakukan oleh pemerintah daerah adalah sebuah kewenangan yang dimiliki daerah melalui mandat untuk urusan pemerintahan yang diberikan langsung oleh presiden sebagai kepala pemerintahan. Mandat ini dibagikan kepada gubernur dan bupati/walikota di wilayah kerja kepala daerah dibantu oleh instansi vertikal dan kegiatan dibiayai oleh APBN, Bupati/Walikota dalam melaksanakan urusan pemerintah umum pada tingkat kecamatan pelaksanaan didelegasikan kewenangan kepada camat.

Untuk hubungan kewenangan keterkaitan urusan konkuren dan pilihan yang dilaksanakan oleh pemerintah provinsi, dengan menerbitkan beberapa regulasi dalam pelaksanaan otonomi daerah, antara lain regulasinya dalam bentuk peraturan daerah, yaitu:

1. Peraturan Daerah Propinsi yang mengatur masalah pajak daerah dan retribusi;
2. Peraturan Daerah Provinsi masalah pengelolaan sumber daya alam;
3. Peraturan Daerah Provinsi yang mengatur masalah pengelolaan daerah aliran sungai dan daerah pesisir
4. Peraturan Daerah Provinsi yang mengatur urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi;
5. Peraturan Daerah Provinsi yang mengatur rencana pembangunan jangka menengah daerah provinsi
6. Peraturan Daerah Provinsi yang mengatur bidang kerjasama dan penerimaan sumbangan dari pihak ketiga kepada pemerintah provinsi.

## **B. Pelaksanaan Hubungan Keuangan**

Esensi hubungan keuangan adalah hubungan dalam tanggung jawab untuk menggunakan keuangan negara, hubungan ini menjelaskan APBD Provinsi dengan APBD Kabupaten/kota merupakan satu kesatuan hubungan pengelolaan keuangan daerah. Hubungan keuangan pemerintah daerah adalah hubungan vertikal antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota yang kewenangan melekat pada kepala daerah dalam hal ini gubernur dan bupati/walikota dalam mengurus dan mengatur daerah dalam sistem negara kesatuan.<sup>328</sup> Hakikat hubungan ini sangat sentralistik dalam pengelolaan antara pemerintah daerah dan kaitannya dengan bentuk susunan pembagian kekuasaan yang ada pada negara.<sup>329</sup>

Kemandirian keuangan pada pemerintah daerah merupakan faktor utama untuk pendukung otonomi, pelaksanaan otonomi daerah dan kemandirian keuangan merupakan suatu aspek penting dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk terwujudnya pembangunan dan kesejahteraan masyarakat yang optimal di daerah, maka sumber daya finansial menjadi penunjang untuk keberhasilan otonomi daerah,

Hubungan ini bentuk tanggung jawab gubernur kepada pemerintah kabupaten/kota, bentuknya dana bantuan pemerintah bawahan, ketersediaan sumber keuangan menjadi pendukung utama, sehingga pelaksanaan otonomi daerah pada bidang urusan keuangan merupakan aspek yang paling penting demi tercapainya pembangunan baik bidang infrastruktur dan bidang lainnya untuk mengoptimalkan pembangunan di daerah.

Hubungan gubernur dengan bupati/walikota sebagai tugas pembinaan dan pengawasan terhadap pengelolaan dan penggunaan keuangan apakah dalam bentuk dana transfer atau

---

<sup>328</sup> Muhammad Kamal, *Hubungan Pemerintahan Daerah, Loc. Cit*, hlm. 18-28

<sup>329</sup> Roelof Kranenburg, *Algemene Staatsleer. Op. Cit.* hlm. 5-7.

APBD, harus ada manajemen keuangan yang baik yang akan menjamin tercapainya tujuan pembangunan. Adanya pembinaan oleh gubernur pada hubungan keuangan terhadap pemerintah kabupaten/kota akan menciptakan sistem keuangan antara lain:

1. Efisiensi dan efektifitas dalam penggunaan keuangan;
2. Terhindarnya penyimpangan penggunaan keuangan daerah;
3. Terjadinya harmonisasi dalam pembiayaan kegiatan;
4. Tidak adanya tumpang tindih program dalam pembangunan.

Hubungan keuangan ini sangat penting antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota, baik dalam pengelolaan dan pembuatan regulasi dalam peraturan daerah yang berkaitan dengan pendapatan daerah berupa bajak daerah dan retribusi daerah, termasuk juga koordinasi dalam penyusunan APBD terkait dengan dana transfer provinsi atau dana bantuan daerah bawahan (DABA) ke pemerintah kabupaten/kota sebagai dana bagi hasil pembagian pajak yang dipungut oleh pemerintah provinsi.

Hubungan ini akan menciptakan dan meningkatkan performansi kualitas terhadap pengelolaan keuangan daerah dan akan memperbaiki kualitas penyusunan APBD dengan melaksanakan program *Local Government Finance and Governmence Reform*, yaitu dengan merencanakan pengembangan Sistem Informasi dalam Pengelolaan Keuangan Daerah (SIPKD) dan Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD).

### **C. Pelaksanaan Hubungan Pengawasan**

Hubungan pengawasan (*controlling*) dalam pemerintah daerah ada dua bentuk yaitu pengawasan bersifat vertikal dan pengawasan bersifat horizontal,<sup>330</sup> pengawasan vertikal dimana pengawasan yang dilakukan oleh gubernur sebagai wakil

---

<sup>330</sup> Muhammad Fauzan, *Hukum Pemerintahan Daerah, Op. Cit*, hlm. 90



pemerintah pusat kepada pemerintah kabupaten/kota dalam urusan konkuren dan urusan umum di wilayahnya. Sedangkan pengawasan yang bersifat horizontal adalah pengawasan yang dilakukan gubernur sebagai kepala daerah dalam mengawasi kegiatan organisasi pemerintah daerah berhubungan dengan kegiatan pemerintahan.<sup>331</sup>

Pengawasan sebagai bentuk *control* dan *supervision* untuk dapat mengendalikan kegiatan yang mengarahkan kearah yang lebih baik untuk menuju arah yang sudah ditentukan ke yang lebih baik dan benar. Pengawasan dihubungkan dengan penyelenggaraan pemerintahan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui, menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan aparatur daerah, apakah tugas dan kegiatan diberikan sesuai dengan rencana tata kerja pemerintah daerah yang semestinya atau tidak.

Sagian Harahap,<sup>332</sup> menjelaskan pengawasan sebuah kegiatan pengamatan terhadap pelaksanaan seluruh yang dikerjakan dari organisasi pemerintahan untuk menjamin supaya semua kegiatan pekerjaan yang sedang dilaksanakan bisa berjalan sesuai dengan rencana pekerjaan yang sudah ditetapkan dan pekerjaan yang dikerjakan tepat waktu, efektif dan sesuai dengan perencanaan. Pengawasan dalam pemerintahan dibagi dua jenis yaitu pengawasan yang dilakukan pihak internal dan pengawasan pihak eksternal.

Pengawasan internal sebagai kewenangan gubernur sebagai kepala daerah tugas kesehariannya di mandatkan kepada badan yang dikenal yaitu Insfektorat Daerah dan sebagai tanggung jawab pengawasan harus membuat laporan kepada gubernur melalui sekretaris daerah. Sedangkan, pengawasan eksternal dilakukan lembaga-lembaga lain yang independen yaitu

---

<sup>331</sup> *Ibid*, hlm. 92

<sup>332</sup> Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan. Op. Cit.* hlm. 24-25

DPRD Provinsi dan masyarakat baik secara individual atau terorganisir melalui LSM.

Hubungan pengawasan dengan otonomi daerah sebagai tugas gubernur selaku wakil pemerintah pusat dan gubernur selaku kepala daerah dapat melakukan pengawasan terhadap program pembangunan yang berhubungan dengan pelayanan dasar dan pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah. Adapun pengawasam yang dilakukan gubernur:

1. Pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah (RAPERDA) yang mengatur masalah perpajakan daerah, retribusi daerah, APBD dan Rencana Umum Tata Ruang (RUTR) sebelum disahkan harus evaluasi oleh gubernur terhadap Raperda kabupaten/kota;
2. Pengawasan terhadap semua peraturan daerah sebelum disahkan wajib disampaikan kepada gubernur terhadap peraturan daerah untuk dilakukan dan memperoleh klarifikasi. Terhadap peraturan yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan lebih tinggi dapat dibatalkan, ini bertujuan supaya ada kepastian hukum.

#### **D. Pelaksanaan Hubungan Kelembagaan Pemda**

Hubungan organisasi yang dimaksud adalah hubungan vertikal antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota yang berada diwilayah administrasi provinsi. Hubungan ini merupakan sebuah hubungan subsistem dari pemerintahan negara dalam bentuk pembagian kekuasaan di masing-masing tingkatan pemerintahan daerah yang saling mempengaruhi dalam hubungan kelembagaan.

Adapun hubungan organisasi kelembagaan dalam pemerintah daerah yang bersifat vertikal, yaitu:

1. Pemerintah pusat yang terdiri dari presiden yang dibantu oleh para menternya dalam menjalankan ketatanegararn.

2. Subsistem dalam pemerintahan daerah yang terdiri dari kepala daerah dan DPRD dengan segenap perangkat mendukung dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, pada tingkat paling rendah dalam penyelenggaraan pemerintah, yaitu pemerintah desa.

Hubungan organisasi pemerintah provinsi dengan kabupaten/kota diikuti dengan hubungan kewenangan masing-masing tingkatan, termasuk urusan yang diserahkan kepada pemerintah daerah disertai dengan sumber pembiayaan dan juga pengalihan sarana dan prasarana dan kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. Hubungan pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota dalam konteks hubungan kelembagaan bukan bagian dari hubungan hierarki yang berjenjang, akan tetapi masing-masing pemerintahan memiliki kedudukan sebagai otonomi daerah.

Adapun jenis hubungan organisasi pada pemerintah daerah otonom secara kelembagaan tunduk dengan provinsi:

### **1. Hubungan Pembinaan**

Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat mempunyai tanggung jawab pembinaan kepada pemerintah kabupaten/kota dan masyarakat, posisi ini juga membuat proses pembinaan dan pengawasan bisa berjalan. Tugas pembinaan terhadap kabupaten/kota menjadi tanggung jawab provinsi yang memiliki otoritas lebih besar dibandingkan dengan kabupaten/kota.

Hubungan pembinaan dalam praktiknya, program-program dekonsentrasi terhadap bupati/walikota dapat berhubungan langsung dengan lembaga-lembaga pemerintah pusat (nasional) tanpa harus melalui provinsi. hubungan pembinaan diatur Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2010 (PP No.19/2010) tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas dan Wewenang serta Kedudukan Keuangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di Wilayah Provinsi. Hubungan pembinaan yang dilakukan oleh gubernur melalui OPD dalam melakukan pelatihan-pelatihan berkala melalui pendidikan, termasuk juga

dalam rapat koordinasi gubernur dengan kepala daerah bupati/walikota dalam menyusun rencana pembangunan yang terpadu di kabupaten/kota.

Adapun tujuan hubungan pembinaan antara gubernur dan bupati/walikota dalam hubungan kewenangan, adalah:

1. Sebagai kontrol politik terhadap daerah bawahan;
2. Lahirnya regulasi ekonomi yang pengelolaan lebih baik;
3. Adanya peningkatan terhadap pelayanan publik yang baik terhadap masyarakat.

## **2. Hubungan Koordinasi**

Hubungan koordinasi yang terintegrasi dan tersinkronisasi untuk keterpaduan dalam program otonomi daerah yang bertujuan mengimbangi dalam sebuah kegiatan yang cocok,<sup>333</sup> koordinasi untuk mewujudkan satu sikap kegiatan yang terencana dengan baik.<sup>334</sup> Menurut Prodjowijono,<sup>335</sup> koordinasi suatu kegiatan yang rumit untuk pelaksanaannya dilapangan untuk mencapai target.

Koordinasi diartikan penyepakatan bersama untuk melaksanakan kegiatan yang unsurnya berbeda, sehingga untuk menyatukan kegiatan supaya terarah diperlukan koordinasi, hubungan koordinasi antara gubernur dan bupati/walikota tidak bisa dipisahkan dalam konstruksi peraturan perundang-undangan dalam pelaksanaan tugas pemerintah daerah. Konstruksi hubungan gubernur dengan bupati/walikota tidak bisa dipisahkan dengan kewenangan yang harus dilaksanakan dalam sebuah tugas pokok dan fungsi lembaga daerah.

Hubungan koordinasi gubernur dengan bupati/walikota bertujuan untuk menyatukan visi dan misi dalam pembangunan, dari aspek struktural pemerintahan kabupaten/kota bagian dari

---

<sup>333</sup> Malayu Hasibuan S.P, *Manajemen Sumber Daya Manusia. Op. Cit*, hlm, 85

<sup>334</sup> Sukarna. *Dasar Dasar Manajemen. Op. Cit*, hlm. 94

<sup>335</sup> Prodjowijono Suharto. *Manajemen Gereja Sebuah Alternatif. Op. Cit*. hlm.70

satu kesatuan pemerintah provinsi dan bupati/walikota secara administrasi bertanggung jawab kepada gubernur terutama program strategis nasional untuk kepentingan bersama. Hubungan koordinasi tidak terlepas dari kewenangan pokok dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Adapun bentuk dan tujuan hubungan koordinasi antara gubernur dengan bupati/walikota, yaitu:

1. Teknik koordinasi dengan pendekatan melalui proses manajemen dalam pencegahan bencana alam dalam hal ini gempa bumi;
2. Teknik koordinasi melalui suatu pendekatan hubungan antar struktural yang berjenjang melalui BPBD Provinsi dan Kabupaten/Kota,
3. Tujuan kegiatan tercapai lebih sempurna dengan efektif dan efisien
4. Menyatukan berbagai kegiatan dari satuan-satuan kerja di dalam organisasi pemerintahan yang vertikal keterkaitan pemeliharaan dan pengawasan jalan dan aset provinsi di kabupaten/kota.

## **E. Hubungan antara Presiden dengan Gubernur**

Pelaksanaan hubungan pemerintah pusat dengan daerah dalam asas desentralisasi pada pemerintah daerah menjelaskan pemerintah pusat dengan daerah menunjukkan dan merupakan satu kesatuan sistem pemerintahan. Hubungan ini bentuk tanggung jawab presiden sebagai kepala pemerintahan yang membawahi pemerintah daerah dalam hal ini gubernur.

Gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat di daerah mempunyai kewajiban menjalankan tugas yang wewenangnya didelegasikan oleh pemerintah pusat dalam urusan pemerintah absolut dan urusan pemerintah umum. Hubungan ini mengatur urusan konkuren yang didelegasikan melalui Pasal 10 ayat (20) UU No.23 Tahun 2014. Hubungan organisasi pemerintah antara

provinsi dengan Kabupaten/Kota di wilayah administrasinya yang diatur lebih lanjut dengan hubungan kewenangan melalui beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Pasal 18A dan 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-undang Nomor. 6 Tahun 1959 tentang Penyerahan Tugas-Tugas Pemerintah Pusat dalam Bidang Pemerintahan Umum, Perbantuan Pegawai Negeri dan Penyerahan Keuangannya, Kepada Pemerintah Daerah.

Selain dua ketentuan peraturan di atas yang mengatur hubungan presiden dengan gubernur juga beberapa pasal dalam UU No. 23 Tahun 2014 dan juga di atur dalam peraturan perundangan bidang keuangan negara, undang-undang perimbangan keuangan, undang-undang pajak dan retribusi daerah. Hubungan ini yang kapasitasnya presiden sebagai kepala pemerintahan dan gubernur dalam kapasitas sebagai kepala daerah otonomi dan bukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

Dengan memahami asas desentralisasi hubungannya presiden dengan kepala daerah kaitannya dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah mempunyai peran yang sangat penting untuk dapat menjalankan fungsi desentralisasi terhadap urusan yang dilimpahkan kepada pemerintah daerah.<sup>336</sup> dan kewenangan yang sudah didelegasikan oleh pemerintah pusat masih tetap melakukan koordinasi dan melaporkan kegiatan yang keterkaitan penggunaan keuangannya daerah (APBD) setiap tahun anggaran.

---

<sup>336</sup> Prajudi Atmosudirjo. 2001. *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 84

## **F. Hubungan antara Kewajiban dan Struktur Pemda**

Hubungan struktur pemerintah daerah pada daerah otonom yaitu pemerintah provinsi terlihat jelas pada Peraturan Pemerintah 72 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. Perangkat Daerah dalam menjelaskan hubungan antara kewajiban organisasi Pemerintah Daerah (gubernur) dengan DPRD Provinsi dan hubungan gubernur dengan Organisasi Pemerintah Daerah (OPD).

Dalam menjalankan tugas gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan kepala daerah mempunyai hubungan koordinasi dengan Bupati/walikota termasuk juga kepada instansi vertikal yang ada di wilayah daerah otonom provinsi dalam Forum Koordinasi Pimpinan Daerah (*Farkopimda*). Sedangkan hubungan tugas dalam struktur organisasi pemerintah daerah gubernur dalam menjalankan tugas dibantu seorang Sekretaris Daerah (Sekda) Provinsi sebagai pimpinan administrasi tertinggi pada pemerintah daerah dan dibantu beberapa asisten yang bertugas pada masing-masing tanggung jawab.

Asisten bertugas sebagai koordinator masing-masing bidang yang diberikan kepada organisasi pemerintah daerah baik dinas, badan dan kantor dan masing-masing asisten membawahi biro-biro dan masing-masing biro bertugas dan bertanggung jawab langsung kepala Asisten. Sebagai penanggung jawab dalam bentuk teknis dalam organisasi pemerintah daerah gubernur dibantu dengan beberapa dinas, badan dan kantor, sebagai pembantu dalam menjalankan kewenangan apakah tugas urusan pemerintah absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Dalam menjalankan tugas dinas, badan dan kantor sebagai pejabat teknis pada organisasi pemerintah daerah harus bertanggung jawab kepada gubernur melalui sekretaris daerah. Tanggung jawab dan kewajiban dapat

juga diartikan sebagai tugas yang wajib dilaksanakan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Menurut Sutjipto Raharjo,<sup>337</sup> kewajiban pemerintah daerah bukan merupakan sebuah kumpulan perundang-undang atau kaidah, melainkan sebuah kekuasaan dalam individu, kelompok dan pemerintahan di satu pihak yang tercermin pada suatu tanggung jawab untuk dilaksanakan oleh organisasi pemerintahan daerah, atau keharusan yang harus dilakukan oleh pemerintah sebagai tugas untuk kepentingan masyarakat dan kewajiban sesuatu yang wajib dilaksanakan.

Hubungan koordinasi dan hubungan tugas pemerintah daerah dengan DPRD Provinsi terdapat kewajiban dan Struktur Pemda memiliki:

1. Gubernur bersama DPRD Provinsi bersama-sama membahas APBD setiap tahun anggaran;
2. Gubernur bersama DPRD Provinsi membentuk Peraturan Daerah;
3. Gubernur bersama DPRD Provinsi menyusun Rencana Strategi (Renstra), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD), dan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD);
4. Hubungan pengawasan yang dilakukan DPRD terhadap gubernur dalam menjalankan program tahunan yang tertuang dalam Perda APBD dan pelayanan publik.

## **G. Hambatan Penerapan Otonomi Daerah & Pencegahannya**

### **Hambatan Penerapan Otonomi Daerah**

Lebih kurang 78 (tujuh puluh delapan) tahun kemerdekaan Indonesia dan disahkannya konstitusi yaitu

---

<sup>337</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum. Op. Cit.*, hlm. 60



UUDNKRI 1945 sekaligus pengaturan dan pengakuan terhadap pemerintah daerah sebagai daerah otonom melalui undang-undang pemerintahan daerah. Pemerintah provinsi sebagai mana dalam Pasal 18 UUDNKRI 1945 menjelaskan pemerintah provinsi sebagai daerah otonom yang memiliki tujuan dan tanggung jawab untuk dapat memberikan pelayanan publik yang lebih baik dan meningkatkan taraf hidup masyarakat melalui peningkatan pertumbuhan ekonomi, termasuk juga pemerataan pembangunan di daerah.

Dalam perjalanan otonomi daerah dengan dukungan potensi daerah, yaitu sumber daya manusia dan sumber daya alam yang memadai, serta kewenangan yang diberikan pemerintah pusat untuk mengelola semua potensi sumber daya yang ada berdasarkan kewenangan. Dengan adanya dukung dari sumber daya daerah yang banyak bisa membuat pemerintahan daerah akan lebih maju dari provinsi-provinsi lain yang berdiri sebagai daerah otonom di era reformasi.

Terhadap provinsi dengan indeks pertumbuhan ekonomi yang baik dan indeks pembangunan manusia yang tinggi pada prinsip tidak ada kesulitan untuk membangun, sehingga percepatan dan pemerataan pembangunan dapat mudah tercapai, tetapi pada kenyataannya berdasarkan data statistik tahun 2022 beberapa provinsi yang memiliki sumber daya alam yang berlimpah dan banyak, tetapi termasuk daerah termiskin, ini disebabkan potensi-potensi daerah tidak bisa dikelola dan dimanfaatkan.

Akan tetapi apakah di tengah-tengah sikap optimis untuk percepatan, pemerataan pembangunan dan peningkatan pertumbuhan ekonomi itu bisa berjalan sesuai dengan tujuan dibentuknya daerah otonom, akan tetapi juga bisa menimbulkan sebuah kekhawatiran bahwa otonomi daerah juga akan ada beberapa permasalahan dan persoalan dihadapi oleh pemerintahan daerah. Jika permasalahan dan persoalan yang dihadapi tidak segera dilakukan dan mencari solusi pemecahan

ini akan menyulitkan upaya daerah untuk memajukan kesejahteraan rakyatnya.

Terhadap adanya beberapa permasalahan yang dikhawatirkan dalam pelaksanaan otonomi daerah, apabila permasalahan selalu dibiarkan secara berkepanjangan akan berdampak sangat buruk dalam penerapan otonomi daerah, persoalan-persoalan ini berkaitan erat dengan pengelolaan potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia, serta lemahnya manajemen dalam tata kelola pemerintahan menjadi masalah utama, termasuk masalah kewenangan pada daerah, adalah salah satu faktor menjadi penghambat di samping ada beberapa faktor lain yang menghambat kemandirian daerah dalam pelaksanaan otonomi.<sup>338</sup>

Dengan adanya kewenangan yang luas melalui penguatan kewenangan gubernur ini akan memberi dukungan kepada pemerintah daerah, sehingga pemerintahan provinsi untuk lebih dapat berinovasi terhadap program-program yang akan membuat optimis untuk bisa mengubah keadaan yang tidak menguntungkan dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Adapun permasalahan yang menjadi faktor penghambat dalam penerapan otonomi daerah, yaitu:

### **1. Faktor Daerah dan Daerah Otonom**

Pemerintah provinsi sebagai daerah otonom supaya dapat mandiri dan mengurus urusan rumah tangganya sangat dipengaruhi kondisi geografis dari daerah otonom. Sebagai daerah otonomi dengan posisi geografis dan dukungan sumber daya alam tidak memadai (terbatas) dapat mempengaruhi percepatan pembangunan.

Secara geografis beberapa provinsi dengan memiliki wilayah sangat luas, termasuk juga masalah kewenangan dalam

---

<sup>338</sup> Suharizal, dan Sumlim Chaniago, 2017. *Hukum Pemerintah Daerah Setelah Perubahan UUD 1945*. Thafa Media, Yogyakarta, hlm. 14

pengelolaan sumber daya perikanan laut dan pengelolaan kehutanan terbatas, dan kewenangan ini masuk urusan konkuran pemerintah pusat termasuk masalah izin pemanfaat wilayah kehutanan, pemanfaat hasil hutan, termasuk juga pada pengelolaan laut pesisir dan pertambangan.

Sebagai daerah otonom kewenangan tidak beda dengan provinsi lain yang di atur dengan UU No,23 Tahun 2014, termasuk masalah pembagian dana bagi hasil dari pertambangan dapat mempengaruhi percepatan pembangunan, mengingat kecilnya pendapatan daerah untuk provinsi, gubernur bersama-sama dengan daerah kabupaten/kota harus mencari alternatif sumber dana untuk daerah.

## **2. Pemahaman Terhadap Asas Desentralisasi**

Asas desentralisasi yang dimiliki daerah otonom dalam pelaksanaan otonomi daerah masih mencari format yang ideal, sehingga sampai dengan sekarang sering kali mengalami perubahan, perubahan ini melahirkan beberapa otonomi khusus terhadap suatu daerah. Pemberian otonomi daerah kalau dilihat secara menyeluruh tidak banyak mengalami perubahan sangat signifikan pada daerah. misalnya adanya konsep otonomi khusus terhadap beberapa provinsi, termasuk yang baru adalah Papua Barat, Papua Tengah, Papua Pegunungan, dan Papua Selatan. Dalam pemekaran daerah antara daerah satu dengan daerah lain ada perlakuan yang tidak sama, ini salah satu menghambat percepatan dan muncul kecemburuan terhadap pemerintah pusat.

Pemberian otonomi kepada pemerintah daerah bertujuan dalam rangka peningkatan efisiensi dan efektifitas kerja terhadap penyelenggaraan sebuah pemerintahan di daerah. Otonomi daerah sebagai wahana dalam pendidikan politik demokrasi di daerah, termasuk juga untuk memelihara sebuah keutuhan negara kesatuan atau integritas nasional. Untuk mewujudkan dinamika demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah dimulai dari daerah yang memberikan peluang luas kepada pemerintah untuk

berinovasi dan kepada masyarakat untuk bisa berkarir dalam bidang politik dan pemerintahan.

Otonomi disamping kemandirian daerah, juga untuk mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa, oleh karena itu pemahaman terhadap konsep desentralisasi pada daerah otonom sebaiknya terintegrasi dengan kondisi daerah didasarkan pada Pasal 18B ayat (2) UUDNRI 1945 dan UU No.23 Tahun 2014, pasal-pasal ini menjelaskan kondisi dan keadaan daerah dapat menjadi landasan dalam menerbitkan regulasi untuk daerah otonom. Merujuk pada ketentuan ini artinya kepada daerah-daerah dengan kondisi geografis dan budaya dapat juga mempengaruhi dalam memahami otonomi daerah.

Berdasarkan kedua undang-undang ini serta tujuan utama daerah otonom memberi semua fungsi pelayanan publik termasuk perizinan dalam pengelolaan semua potensi sumber daya daerah termasuk ide berinovasi kepala daerah dalam pengembangan daerah otonom yang harus diperhatikan daerah tidak boleh menyentuk pada kewenangan absolut pemerintah pusat yaitu pertahanan, keamanan, urusan luar negeri, kebijakan moneter dan fiskal, yustisi, dan agama telah dialihkan ke daerah otonom.

Pengalihan kewenangan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/ kota memikul sebuah tanggung jawab di hampir semua sektor termasuk pelayanan publik seperti pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan, dan prasarana, sedangkan pemerintah provinsi bertindak sebagai koordinator dan supervisi terhadap tugas pelayanan publik.

Kalau melihat pada Pasal 10 ayat 1 dari UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, artinya tugas-tugas lain yang tidak disebut dalam undang-undang pemerintahan daerah, merupakan kewenangan dan tanggung jawab pemerintah daerah. Dari undang-undang tersebut dapat mencerminkan sebuah realitas politik dan kebanyakan menghendaki sebuah peran dan kewenangan pemerintah daerah yang lebih luas untuk mengelola urusan rumah tangga sendiri. Akan tetapi pada kenyataan tata

kelola pemerintah lokal yang baik pada saat ini belum dapat dilaksanakan di Indonesia, walaupun sistem desentralisasi telah dilaksanakan.

Faktor sumber daya manusia dan mentalitas dari aparatur pemerintah baik pusat maupun pemerintah daerah masih belum mengalami perubahan yang mendasar dan masih beranggapan otonomi bisa berdiri sendiri tanpa didukung sumber daya manusia yang baik. Hal ini terjadi dikarenakan perubahan sistem dalam pengelolaan pemerintah tidak dibarengi dengan penguatan terhadap kualitas sumber daya manusia yang menjadi faktor utama dan penunjang sistem pemerintahan yang baru.

Pelayanan publik diharapkan, yaitu birokrasi yang sepenuhnya memiliki dan mendedikasikan diri untuk memenuhi kebutuhan rakyat selaku pengguna jasa dalam pelayanan publik yang ideal. Untuk merealisasikan bentuk pelayanan publik sesuai dengan asas desentralisasi diperlukan adanya sebuah perubahan paradigma secara radikal dari aparat birokrasi sebagai unsur utama dalam pencapaian tata pemerintahan lokal yang baik.

### **3. Terbatasnya SDM (Aparatur) Yang Kompeten**

Selain sumber daya alam sebagai penunjang utama dalam pelaksanaan otonomi daerah, hal yang terpenting adalah dukungan kualitas aparatur sumber daya manusia (ASN) sebagai aparatur pemerintah daerah. Kesiapan dan kualitas aparatur daerah menjadi kewajiban utama oleh pemerintah daerah dalam penyelenggaraan sebuah pemerintah yang berhasil dan bisa membuat masyarakat sejahtera di daerah.

Terwujudnya masyarakat sejahtera dan pemerintah daerah yang mandiri di bidang ekonomi dan pemerataan pembangunan sesuai dengan visi dan misi sebuah daerah yang sehat dapat terwujud melalui peningkatan kapasitas dan

kompetensi yang dimiliki oleh aparatur pemerintah daerah sebagai motor administrasi.<sup>339</sup>

Kompetensi terhadap aparatur pemerintah bukan saja berbicara masalah pendidikan dan keahlian, tetapi yang sangat diutamakan adalah nilai integritas dan tanggung jawab aparatur yang diberikan tugas untuk dapat dipertanggungjawabkan melalui peningkatan kinerja birokrasi, termasuk juga pemangku dalam hal ini Gubernur. Bupati dan walikota melakukan penempatan aparatur daerah harus didasarkan keahlian bukan didasarkan etnis kedaerahan.

Otonomi daerah dapat berjalan dengan baik apabila sumber daya manusia aparatur birokrasi punya integritas yang baik, dalam artian mereka harus memiliki mentalitas, moralitas maupun kapasitas. Pentingnya posisi birokrasi diisi oleh orang-orang berintegritas di mana manusia sebagai pelaksana dalam organisasi pemerintah bertindak dan berfungsi sebagai subjek penggerak dari roda organisasi pemerintah.

Aparatur negara sebagai penggerak di dalam birokrasi, apabila pemerintahan di isi oleh birokrasi dengan kapasitas kualitas dan mentalitas yang kurang memadai dengan sendirinya akan melahirkan atau berdampak terhadap implikasi kurang menguntungkan bagi penyelenggara otonomi daerah. Tidak berkompeten aparatur daerah salah satu dari beberapa permasalahan menghambat pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia.

Berdasarkan tingkat pendidikan terhadap Aparatur Sipil Negara yang ada pada pemerintah di daerah, terlihat pada tabel 2 (dua) sebagai berikut:

---

<sup>339</sup> Rifi Rivani Radiansyah, 2019. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pelaksanaan Otonomi Daerah Pada Sektor Bidang Kesehatan di Kabupaten Bandung Barat, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Univ Bale Bandung*, Volume.3 No.1 Edisi Januari, hlm. 1-15

**Tabel 2**  
**Tingkat Pendidikan Terhadap Aparatur Sipil Negara Di**  
**Daerah Berdasarkan Jenjang Pendidikan**

No	Jenjang Pendidikan ASN di Daerah	Jumlah
1	Berpendidikan SMA/SMU Sederajat di	1.775.715
2	Berpendidikan Diploma (D3)	1.239.738
3	Berpendidikan Serjana (S1)	1.517.428
4.	Berpendidikan Pascasarjana (S2)	105.375
5	Berpendidikan Doktor (S3)	8.095
	Jumlah	4.646.351

Sumber Data: <https://www.menpan.go.id/site/sdm-aparatur/profil-pns3>

Bila dibanding pada jenjang pendidikan terhadap Aparatur Sipil Negara terdapat di pemerintah daerah, boleh dikatakan tidak seimbang dengan kebutuhan terhadap mutu dan pendidikannya. Terutama ASN yang jenjang pendidikan pada strata dua (S2) dan Strata tiga (S3). Pada umumnya terhadap tingkat pendidikan dapat mempengaruhi profesionalitas dan kemampuan seorang aparatur daerah.

Disamping jenjang pendidikan ada juga faktor penghambat untuk kualitas Aparatur Sipil Negara di daerah dalam menjalankan tugas yaitu pada penempatan pejabat, misalnya penempatan tidak disesuaikan latar belakang pendidikan contohnya jabatan camat diisikan oleh ASN kesehatan, atau beberapa pejabat struktural ditempat pejabat fungsional guru.

#### **4. Banyak Praktik Korupsi**

Maraknya perbuatan korupsi di era-reformasi yang dilakukan di semua sektor pada pemerintah daerah, ini menjadi sebuah tantangan dan faktor penghambat berhasilnya otonomi

daerah, fenomena ini sejak lama menjadi kekhawatiran banyak kalangan yang berkaitan dengan implementasi otonomi daerah, adanya pemikiran bergesernya praktik korupsi dari pusat ke pemerintah daerah.

Berdasarkan data dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (PAN-RB) sedikitnya lebih dari 291 kepala daerah (gubernur, walikota dan bupati) se-Indonesia terlibat tindak pidana korupsi.<sup>340</sup> Sedang perbuatan korupsi yang dilakukan pegawai pemerintah tercatat lebih kurang 1.221 pejabat sebagai pegawai pemerintah daerah yang melakukan dan terlibat dalam kasus tindak pidana korupsi. Dari jumlah tersebut tentu akan berdampak dan dapat mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah dalam rangka percepatan dan pemerataan pembangunan.

Menurut Denny Inrayana,<sup>341</sup> Mantan Wakil Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai pembicara dalam diskusi yang diadakan Komisi Pemilihan Umum (KPU) di Bandung ini tidak terlepas dari sistem pemilihan umum yang memerlukan biaya politik yang tinggi. Tindak pidana korupsi ini juga sebagai dampak ketidakjelasan dan tumpang tindih regulasi yang berhubungan dengan kewenangan daerah dalam pelaksanaan asas desentralisasi.

Sementara menurut Mahfud MD,<sup>342</sup> sebagai Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan (Menko Polhukam) perbuatan korupsi di daerah sejak era reformasi jauh lebih luar biasa bila dibandingkan perbuatan korupsi dilakukan oleh pejabat daerah di zaman orde baru. Perbuatan korupsi lebih

---

<sup>340</sup>. <https://www.menpan.go.id/site/liputan-media/bidang-pan/70-persen-kepala-daerah-korupsi> Lihat pada Web Resmi dari Kementerian PAN-RB

<sup>341</sup> Lihat Web; <https://www.jpnn.com/news/70-persen-kepala-daerah-korupsi>

<sup>342</sup> Lihat Web: <https://www.cnbcindonesia.com/news/20210606083918-4-250854/mahfud-md-korupsi-zaman-sekarang-lebih-gila-dari-orba>



terkoordinir dan tersistematis dilakukan oleh kepala daerah dan aparatur daerah dimulai dari perencanaan, pelaksanaan termasuk juga melibatkan pihak pengawasan. Terkoordinasi tindak korupsi tidak terlepas juga melibatkan anggota DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam penyusunan dan pembahasan terhadap RAPBD Provinsi dan RAPBD Kabupaten/Kota.

Maraknya kasus korupsi di daerah yang terkoordinasi dan tersistematis yang terjadi dan bisa kita lihat di beberapa daerah baik pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota yang korupsinya melibatkan kepala daerah dengan anggota legislatif. Perbuatan korupsi sangat terkoordinasi terjadi di beberapa provinsi yaitu Gubernur Sumatera Utara (Gatot Pujo Nugroho), Gubernur Jambi (Zumi Zola) beserta anggota legislatif Provinsi. Untuk kabupaten/kota terjadi terhadap Walikota Malang (Moch Anton), Bupati Muara Enim (Ahmad Yani), dan Bupati Musi Banyuasin (Pahri) bersama anggota legislatifnya.<sup>343</sup>

Dari data terhadap masifnya perbuatan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD termasuk pejabat aparatur sipil negara menjadi salah satu faktor penghambat pelaksanaan otonomi daerah, ini terbukti dengan banyak pejabat publik Gubernur, Bupati dan Walikota yang masih mempunyai kebiasaan menghambur-hamburkan uang rakyat untuk kepentingan keluarga, dengan memiliki pasilitas yang mewah dan berlibur termasuk kegiatan-kegiatan lain yang membutuhkan biaya banyak. Fenomena ini tidak saja menimpa eksekutif, tapi banyak juga terjadi di lingkungan anggota legislatif dengan kekuasaan yang dimilikinya bersama-sama eksekutif untuk memainkan APBD untuk kepentingan bersama.

Kasus korupsi hampir merata terjadi di daerah, khususnya pada pemerintah provinsi yang melibatkan gubernur dan beberapa bupati yang tersandung korupsi, pada akhirnya

---

<sup>343</sup> Lihat Web: <https://antikorupsi.org/id/article/korupsi-massal-wakil-rakyat-daerah>

berdampak kepada percepatan pembangunan yang mengakibatkan pengelolaan keuangan daerah tidak sesuai dengan peruntukannya. Korupsi terjadi pada otonomi daerah sangat tersistematis, dimulai perencanaan, pembahasan dan pengelolaan APBD, termasuk juga pada penempatan pejabat birokrasi pada sektor pelayanan dasar baik bidang pendidikan dan kesehatan. Yang sangat ironis korupsi atau pungli dilakukan pada sektor pelayanan umum dan perizinan ini jelas merugikan secara langsung terhadap masyarakat dilakukan aparat pemerintah daerah.

Pemberian fasilitas yang berlebihan dengan tidak diikuti sebuah regulasi dan pengawasan secara langsung terhadap kepala daerah juga merupakan bukti ketidakarifan pemerintah daerah dalam pengelolaan keuangan daerah baik dana APBD maupun dana-dana bantuan langsung dari pemerintah pusat. Dari aspek sosial politik kepala daerah dan pejabat daerah sering terjebak dan bermain kekuasaan menjadi hal biasa yang tidak pernah dipermasalahakan dari dulu, termasuk juga kepala daerah bermain terhadap dana pemerintah yang akan dihibahkan kepada pihak lain, dan penerima dana hibah boleh dikatakan ada hubungan dekat dengan kepala daerah.

## **5. Konflik Antar Daerah**

Otonomi luas pada daerah dengan tujuan untuk peningkatan pelayanan publik yang dapat memberikan efek positif di bidang ekonomi dan percepatan pembangunan akan tetapi membawa konsekuensi konflik vertikal maupun konflik horizontal yang berakibat terhadap lambatnya pembangunan daerah. Konflik sebagai koneksifitas antar wilayah, pelayanan publik dan menurunnya kepercayaan rakyat.

Konflik vertikal ini diakibatkan di mana masing-masing pihak (pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota) tidak dapat memahami posisinya serta tidak berlaku secara efektif dari kewenangan konkuren yang diberikan kepada pemerintah provinsi maupun terhadap daerah otonom. Perebutan

kewenangan dalam hal ini banyak pada sektor yang berkaitan dengan sumber-sumber ekonomi dan pertambangan lintas batas.

Sedangkan konflik horizontal ini banyak melibatkan elit politik daerah baik formal maupun informal yang tidak mau memahami masing-masing posisinya lebih banyak menonjolkan etnosentrisme (kebudayaan dan adat) masing-masing, termasuk juga masalah egoisem dalam perebutan kekuasaan, ketamakan dan keserakahan terhadap kekuasaan dan materi tanpa melihat kepentingan lebih luas.

Banyaknya konflik antara pemerintah berdampak pada proses pelayanan publik yang dirasakan langsung oleh masyarakat, konflik bisa kita lihat di beberapa daerah misalnya kasus di Desa Wadas Kabupaten Purworejo Provinsi Jawa Tengah yang bernuansa politik dimana pihak pemerintah kabupaten tidak mendukung proyek strategis nasional melalui program satuan kerja provinsi. Konflik terjadi adanya penolakan oleh masyarakat terindikasi mendapat dukungan pihak pemerintah kabupaten dalam hal (bupati).<sup>344</sup>

Kasus serupa terjadi antara pemerintah di Provinsi Sumatera Selatan antara Kabupaten Musi Rawas dengan Kabupaten Musi Banyuasin yang bersengketa terhadap batas wilayah dan masing-masing pihak kabupaten mengkleim sebagai milik mereka yang sah. Sengketa ini tidak lepas adanya masalah sektor ekonomi pada pemanfaatan sumber daya alam.<sup>345</sup> Termasuk juga konflik tapal batas Kabupaten Muara Enim dengan Kabupaten Lahat dan Kabupaten Maura Enim dengan Kabupaten Ogan Komering Ulu masalah yang sama.

Konflik seperti ini masih banyak terjadi di beberapa daerah provinsi yang ada di Indonesia, termasuk juga yang

---

<sup>344</sup> Lihat laman Web, <https://jateng.kemenkumham.go.id/pusat-informasi/artikel/6691-bahas-kasus-wadas-purworejo-kemenkumham-jateng-lakukan-koordinasi-dengan-biro-hukum-pemerintah-provinsi>

<sup>345</sup> Lihat Laman Web, <https://detiksumsel.com/mediasi-perselisihan-tapal-batas-muba-dan-murataru/>

berhubungan dengan kepentingan politik antara gubernur dengan bupati/walikota dan bupati dengan walikota yang selalu dikaitkan dengan proses suksesi, sehingga banyak program-program strategis pemerintah provinsi tidak mendapat dukungan dari pemerintah kabupaten/kota.

Dalam kerangka mencari solusi konflik sebagai salah satu faktor penghambat dalam otonomi, apakah konflik vertikal maupun konflik horizontal adalah konflik antar daerah, diperlukan sebuah intervensi dalam bentuk regulasi yang jelas dari kelembagaan agar pihak-pihak berkonflik bisa bekerja sama dan saling berinteraksi serta berkomunikasi dengan prinsip sebuah kemitraan antara pemerintah dengan pihak lain.

Pelaksanaan otonomi daerah berdampak akan munculkan sebuah konflik *etnosentrisme* atau fenomena primordial kedaerahan yang semakin kuat, indikasi ini bisa terlihat dalam beberapa kebijakan di daerah yang menyangkut pemekaran daerah, pemilihan kepala daerah, rekrutmen aparatur birokrasi lokal dan pembuatan kebijakan lainnya, selain masalah itu muncul juga sebuah ancaman yang mengganggu kesatuan bangsa berupa disintegrasi yang juga dapat memicu sebuah konflik yang akan meluas.

Dalam otonomi daerah telah terjadi mengkotak-kotak sebuah wilayah pada pemerintah daerah basah (banyak sumber daya alam) dan daerah kering (daerah tidak atau kurang banyak memiliki sumber daya alam) yang akhir akan semakin mencuat sebuah ketimpangan untuk pembangunan antar pemerintah daerah yang kaya dan pemerintah daerah yang miskin dengan sumber daya alam. Begitu juga terhadap potensi-potensi sumber daya alam di suatu daerah juga rawan dan akan menimbulkan perebutan dalam menentukan batas wilayah masing-masing.

Banyaknya daerah yang memiliki potensi terhadap sumber daya alam pada wilayah pemerintah daerah juga akan rawan menimbulkan perebutan dalam penentuan terhadap batas wilayah di masing-masing daerah. Konflik horizontal hal mudah

terjadi ini disebabkan kepentingan daerah dan daerah merasa bagian dari kekuasaan administrasi mereka. Di era otonomi tuntutan pemekaran wilayah juga semakin kencang, termasuk pemekaran pada pemerintah provinsi, pemekaran kabupaten dan tidak terlepas juga tuntutan pemekaran wilayah administrasi kecamatan dan desa.

Pemekaran adalah sebuah isu yang dimainkan oleh elit politik dengan alasan keadilan dan peningkatan pelayanan publik, akan tetapi isu pemekaran dimainkan pihak-pihak tertentu akan membahayakan disintegrasi bangsa yang sangat mungkin terjadi, bahkan peluangnya semakin besar karena melalui otonomi dengan campur tangan pihak asing untuk kepentingan mengeksploitasi terhadap sumber daya alam menyusup sampai ke desa-desa.

Otonomi kalau dilihat dari aspek kultural dan manfaatnya adalah sebuah kegiatan politik lokal sebagai kesatuan nilai, kustom, adat istiadat akan bisa terjaga, perspektif ini juga mengakui akan adanya kemajemukan pada masyarakat dalam arti sosial kultural di mana masing-masing masyarakat dan lokalitas yang unik dan bisa bertahan dari kemajuan teknologi, termasuk hak sosial, ekonomi, budaya dan identitas diri berbeda dengan identitas nasional.

Pemahaman dan perbedaan kultural budaya masyarakat kemudian memunculkan berbagai regulasi dan kebijakan daerah yang bernuansa etnisitas, dan karakteristik masyarakat Indonesia yang ada di daerah pruralistik dan terfragmentasi dapat mempengaruhi tumbuh dan berkembangnya etnonasionalisme. Komunikasi dan hubungan antar etnis dan budaya dalam kegiatan sosial dan pemerintahan akan mengurangi dan mencegah terjadinya konflik.

## **6. Praktek Kolusi dan Nepotisme**

Kolusi dan nepotisme di Indonesia bukan lagi sebuah fenomena dalam penyelenggaraan pemerintah, melainkan sudah menjadi fakta dan tersistematis dilakukan di semua tatanan dalam

pengelolaan pemerintah.<sup>346</sup> Pada rezim orde baru yang sangat otoriter dan praktek nepotisme dan kolusi banyak terjadi dalam penyelenggaraan pemerintah baik pada pemerintah pusat sampai ke daerah yang akhir timbul gejala sosial politik dan resesi ekonomi melanda Indonesia yang menimbulkan kerusuhan dan konflik dimana-mana, dan akhirnya menyebabkan tumbang resim pemerintahan Presiden Suharto.<sup>347</sup>

Berakhirnya rezim orde baru dan Pemerintahan Republik Indonesia dipimpin oleh Presiden H. Bacharuddin Jusup Habibie pada era reformasi MPR-RI bersepakat bahwa Korupsi, Nepotisme, dan Kolusi perbuatan yang merugikan keberlangsungan kehidupan bernegara. Perbuatan korupsi, nepotisme, dan kolusi dianggap sangat berbahaya dan merugikan dalam pengelolaan pemerintahan dan upaya pencegahannya Majelis Permusyawaratan Rakyat menerbitkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XI tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme disebut dengan (TAP-MPR.XI/MPR/1999), serta diundangkannya UU No. 28 Tahun 1999 pada tanggal 19 Mei 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Praktek kolusi dan nepotisme juga terjadi di daerah otonom yang sangat masif, sistematis, dan terstruktur pada sektor pelayanan publik dan perizinan, terlebih lagi terjadi pada rekrutmen dan penempatan pejabat aparatur di pemerintahan baik pada tingkat provinsi maupun pada tingkat kabupaten/kota. Terjadinya praktik kolusi dan nepotisme yang tersistematis termasuk dalam rekrutmen pejabat aparatur pada pengisian jabatan birokrasi.

---

<sup>346</sup> Fathurrahman Djamil Dkk, 1999. *Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) Dalam Perspektif Hukum dan Moral Islam*. Aditya Media, Yogyakarta, hlm.103

<sup>347</sup> *Ibid*, hlm, 104

Kolusi dan nepotisme merupakan salah satu faktor penghambat dalam pelaksanaan otonomi daerah pada daerah otonom, adapun penyebab kolusi dan nepotisme ini terjadi sebagai akibat kepentingan subjektif dalam pengisian pejabat dan pelayanan publik di lingkungan pemerintahan, yaitu:<sup>348</sup>

1. Pola rekrutmen aparatur tidak terbuka sehingga kepentingan kelompok ditonjolkan;
2. Kondisi masyarakat masih terkotak-kotak dan sikap kedaerahan masih kuat;
3. Dominasi kekuatan partai politik yang mendominasi pejabat daerah;
4. Ada prinsip kesempatan yang di bangun oleh pejabat daerah.

Untuk mendapat data yang kongkrit banyaknya terjadi praktik kolusi dan nepotisme dalam rekrutmen terhadap pegawai negeri (ASN) dan pejabat dilingkungan pemerintah daerah sangat sulit diungkapkan secara terang sebab dengan alasan yang diberikan bahwa rekrutmen sudah dilakukan melalui lelang jabatan dengan sistem terbuka dan melakukan *proses fit and proper test*.

Dalam rekrutmen dengan dugaan adanya kolusi dan nepotisme, ini dapat dilihat pada penempatan terhadap pejabat daerah pada posisi jabatan yang masih ada hubungan kedekatan kekeluargaan dari pejabat, termasuk juga adanya hubungan balas jasa dalam proses pelaksanaan pemilihan kepala daerah. Kolusi dan nepotisme bukan saja terjadi pada pemerintah daerah sebagai akibat otonomi daerah, tetapi banyak terjadi pada tingkatan pemerintah pusat. Misalnya pada penempatan pejabat di lingkungan pemerintah daerah tidak didasarkan latar belakang pendidikan dan keahliannya, termasuk juga pendidikan pejabat tidak sisesuaikan dengan kebutuhan OPD.

Dari beberapa faktor penyebab adanya praktek kolusi dan nepotisme yang kuat di pemerintahan daerah, antara lain juga

---

<sup>348</sup> *Ibid*, hlm, 25-26

disebabkan adanya kultur kesukuan masih kuat, kuatnya masalah kolusi dan nepotisme di daerah juga dapat berpengaruh terhadap keberlangsungan otonomi daerah, faktor ini salah satu dari beberapa faktor dapat menghambat percepatan pembangunan.

Untuk lebih jelas terhadap beberapa faktor yang sering menjadi penghambat dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, terutama yang berhubungan dengan pelaksanaan pemerintahan dan pelayanan publik pada pemerintah daerah terlihat pada tabel 3 (tiga) berikut ini:

**Tabel 3**  
**Faktor Penghambat Pelaksanaan Otonomi Daerah**

No	Bidang	Penghambat	Akibatnya
1	Pelaksanaan Otoda	Kurang memahami kedudukan pemerintah daerah dalam menjalankan asas desentralisasi	Terjadinya konflik kepentingan antara Pemerintah Provinsi dengan Kabupaten/Kota
2	Pejabat Daerah	Adanya ego sektoral masing-masing pemerintah kepala daerah	Masing-masing Daerah Provinsi dan Kab/Kota beranggapan berdiri sendiri tidak tunduk pada provinsi
3	SDM	Lemahnya sumber daya aparatur (ASN) sehingga tidak profesional	Kurang maksimalnya aparatur sehingga tata kelola pemerintahan tidak maksimal
4	Penyelenggaraan Pemerintah	Masih maraknya terjadi perbuatan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme	Berdampak pada kerugian negara dan rekrutmen Pejabat tidak profesional



## **Pencegahan Faktor Penghambat Penerapan Otonomi Daerah**

Pencegahan suatu sikap yang baik untuk dapat menghindari terjadinya masalah atau problema yang akan di hadapi dalam suatu kegiatan dengan mengakibatkan kerugian atau resiko lebih besar, pencegahan adalah sebuah tindakan dini yang dibangun supaya kedepan dalam kegiatan, apakah kegiatan bersifat individu atau masyarakat termasuk juga kegiatan pada pengelola pemerintahan tidak terjadi atau minimal mengurangi sebuah resiko.<sup>349</sup>

Upaya pencegahan serta pengendalian bisa dilakukan dengan mendeteksi awal kemungkinan-kemungkinan yang akan terjadi terhadap perencanaan dan pelaksanaan dalam otonomi daerah. Pencegahan terhadap hambatan otonomi bisa dilakukan beberapa faktor sehingga hal-hal akan terjadi pada pelaksanaan otonomi daerah tidak terjadi, dan otonomi daerah bisa berjalan sesuai dengan tujuannya.

Adapun beberapa faktor pencegahan yang harus dilakukan supaya penerapan otonomi daerah tidak terhambat dan pelaksanaan otonomi daerah dapat berjalan dengan baik, yaitu:

### **1. Peningkatan Pemahaman Terhadap Negara Kesatuan**

Dikotomi konsep sebuah negara, apakah negara kesatuan dan negara federal memunculkan perdebatan dalam memahami otonomi daerah, sehingga timbul pemikiran lahirnya sebuah konsep daerah otonom merupakan sebuah gagasan yang lahir pada negara-negara berbentuk federal mendelegasikan kewenangan kepada negara-negara bagian untuk mengurus urusan pemerintahannya. Sedangkan pada negara-negara kesatuan lebih banyak melihat penyelenggaraan pemerintah lebih

---

<sup>349</sup> R. Diyatmiko Soemodihardjo, 2008. *Mencegah dan Memberantas Korupsi, Mencermati Dinamikanya di Indonesia*. Penerbit Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, hlm. 2-3

bersifat sentralistik dan pemerintahan daerah merupakan perpanjangan tangan tugas untuk dilaksanakan di daerah, pemerintah daerah tidak ada kewenangan urusan otonom.<sup>350</sup>

Penulis melihat sejak abad 19 sampai sekarang di erah abad modern terjadi pergeseran dalam memahami konsep otonomi daerah, pergeseran konsep memberi ruang gerak yang berbeda dalam penerapatan otonomi daerah misalnya pada negara-negara kesatuan yang menerapkan otonomi daerah yaitu Inggris, Belanda, Prancis, Jepang, Philipina, dan termasuk Negara Republik Indonesia yang negara berbentuk kesatuan. Negara kesatuan atau *unitarisme* pada dasarnya pengelolaan pemerintahan dalam kesatuan dalam bernegara dan berbangsa.<sup>351</sup>

Sebelum memahami konsep dan hakikat negara kesatuan yang dihubungkan dengan penerapan otonomi daerah ada beberapa pendapat ahli yang disampaikan antara lain sebagai berikut:<sup>352</sup>

1. Abu Daut Busroh, mengatakan sebuah negara kesatuan bercirikan sebuah negara tidak tersusun atas beberapa negara, dan bersifat tunggal dan hanya satu negara dan satu pemerintahan (pemerintah pusat);
2. L.J. van Apeldoorn, mengatakan sebuah negara kesatuan pelaksana kekuasaan pemerintahannya hanya dipegang oleh pemerintah pusat;
3. Thorsten V. Kalijarvi, mengatakan sebuah negara kesatuan bercirikan seluruh kekuasaan dipusatkan satu atau beberapa organ pemerintah pusat dan tidak ada pembagian kekuasaan secara vertikal;

---

<sup>350</sup> Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, *Hukum Tata... Op. Cit*, hlm. 53

<sup>351</sup> Budi Sudjijono dan Deddy Rudianto, 2003. *Manajemen Pemerintahan Federal Perspektif Indonesia Masa Depan*. Citra Mandala Pratama, Jakarta, hlm.1-2

<sup>352</sup> Eka NAM Sihombing, *Hukum Pemerintahan Daerah. Op. Cit*, hlm. 1-2

4. C.F. Strong, mengatakan ciri-ciri sebuah negara kesatuan lebih melihat pada kewenangan legislatif yang dipusatkan pada satu bagian kewenangan legislatif nasional.

Berbeda halnya Soehino pendapatnya dikutip oleh Rudianto dalam bukunya hukum otonomi daerah menyebutkan sebuah negara kesatuan bukan saja berbicara kekuasaan terpusat pada pemerintah pusat, juga mengatur hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan.<sup>353</sup> Menurut Jimly Asshiddiqie, yang dilandasi pada Pasal 1 UUDNKRI 1945 istilah kesatuan yang bersifat persatuan dan harus dikembalikan kepada bunyi rumusannya pada sila ketiga dalam Pancasila, yaitu “Persatuan Indonesia” dan bukan “kesatuan Indonesia” persatuan yang dimaksud secara falsafah dan prinsip bernegara, sedangkan kesatuan istilah bentuk negara yang bersifat teknis.<sup>354</sup>

Dari pendapat beberapa ahli hukum bahwa pengertian negara kesatuan dapat ditarik kesimpulan dari ciri-ciri dan sifat negara kesatuan adalah merupakan sebuah negara yang pemerintahnya mempunyai wewenang untuk mengatur keseluruhan daerahnya. Pemerintah pusat menguasai kedaulatan secara penuh baik kedalam ataupun keluar termasuk juga mengatur hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang berhubungan dengan kepentingan rakyat secara langsung.

Kaitannya daerah otonom dengan negara kesatuan menjelaskan bahwa pemerintah daerah merupakan satu kesatuan dalam sistem pemerintahan NKRI, dalam pelaksanaan otonomi daerah harus meletakkan kepentingan nasional diutamakan, sehingga keutuhan bangsa dan integritas semakin kuat. Pemahaman terhadap otonomi daerah harus satu tafsiran tunggal

---

<sup>353</sup> Rusdianto Sesung, *Hukum Otonomi Daerah, Op. Cit*, hlm. 10

<sup>354</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitualisme, Op. Cit*, hlm.

melalui tafsiran undang-undang sehingga pemerintah daerah (kabupaten/kota) dapat menyadari mereka bagian dari pemerintah provinsi dan bertanggung jawab kepada pemerintah pusat melalui gubernur.

Dalam negara kesatuan untuk melaksanakan kewenangan absolut sebagai kewenangan pemerintah pusat menggunakan asas sentralistik yang artinya semua aspek di atur langsung oleh pemerintah pusat tanpa adanya campur tangan dari pemerintah daerah sehingga pelaksanaan dapat berjalan, selain kewenangan absolut (urusan konkuren) pelaksanaannya menggunakan asas desentralisasi sebagai bentuk pelaksanaan otonomi daerah.

## **2. Peningkatan Pemahaman Terhadap Otonomi Daerah dan Daerah Otonom**

Otonomi (*autonomy*) sebuah konsep kemandirian yang dimiliki oleh daerah dalam mengurus urusan rumah tangganya dan otonomi daerah bersifat *self government* atau *the condition of living under one's own laws*. Jadi otonomi daerah adalah daerah yang memiliki *legal self-sufficiency* yang bersifat *self-government* yang diatur dan diurus oleh *own law*, oleh karena itu otonomi daerah lebih menitikberatkan pada aspirasi dari pada kondisi.<sup>355</sup>

Otonomi daerah peralihan sentralisasi ke desentralisasi, sebab sentralisasi sering terabaikan terhadap kepentingan pemerintah daerah, yang merupakan kelemahan dari asas sentralisasi. Penyerahan urusan kepada pemerintah daerah bersifat operasional untuk terwujudnya kemandirian daerah.<sup>356</sup> Otonomi bertujuan adanya efektifitas dan efisiensi dalam pelayanan publik, penyerahan urusan kepada daerah berbagai bidang untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat lebih cepat.

---

<sup>355</sup> Achmad Sodik Sudrajat dan Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara, Op. Cit*, hlm. 109

<sup>356</sup> Ni'matul Huda, *Penataan Demokrasi dan Pemilu, Op. Cit*, hlm.

S.H. Sarundajang menjelaskan tujuan otonomi daerah akan memberikan hak kepada daerah, dalam hal:<sup>357</sup> *Pertama* hak mengurus rumah tangga bersumber dari pusat yang diserahkan kepada daerah, *Kedua* dalam menjalankan hak daerah tidak dapat menjalankan hak dan wewenang otonominya itu di luar batas-batas wilayah daerahnya, *Ketiga* daerah tidak boleh mencampuri hak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah lain, dan *Keempat* otonomi tidak membawahi otonomi daerah lainnya. Menurut Bagir Mahan otonomi daerah semua urusan pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.<sup>358</sup>

Oleh karena itu otonomi daerah dan daerah otonom harus dibedakan dengan kedaulatan, karena kedaulatan menyangkut pada kekuasaan tertinggi dalam suatu negara sedangkan otonomi hanya meliputi suatu daerah tertentu dalam satu negara. Otonomi daerah hak pengaturan rumah tangga bukan hak tanpa batas karena masih diperlukan hak lebih makro dari negara sebagai pemegang hak kedaulatan atas keutuhan dan kesatuan nasional, sedangkan daerah otonom adalah sebutan pada organisasi pemerintahannya.

Otonomi berhubungan dengan kewenangan dan daerah otonom hubungan dengan organisasi pemerintahan yang berkaitan dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga. Penentuan kewenangan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi terbatas atau otonomi luas dapat digolongkan sebagai otonomi terbatas apabila:

1. Unsur rumah tangga daerah ditentukan secara kategori dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula.

---

<sup>357</sup> HAW. Widjaya, 2004. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Perss, Jakarta, hlm. 23

<sup>358</sup> Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi*, Op. Cit, hlm. 37

2. Apabila *system supervise* dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan mengurus rumah tangga daerah
3. Sistem hubungan keuangan antara pusat dengan daerah akan membatasi ruang gerak otonomi daerah,<sup>359</sup>

Berkaitan dengan pengertian otonomi daerah dan daerah otonom dalam pemahaman antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota belum ada keseragaman sehingga masing-masing daerah mengartikan dan memahami otonomi daerah dalam konsep berdiri sendiri dan bukan kesatuan dari pemerintah provinsi, sehingga dalam melakukan koordinasi pemerintah kabupaten/kota sering mengabaikannya. Sedangkan dalam tugas pengawasan dan supervisi oleh pemerintah provinsi sebagai kepada daerah dibawahnya dalam hal ini kabupaten/kota tidak berjalan, sebab kabupaten/kota tidak tunduk dengan provinsi dengan alasan mereka daerah otonom.

Untuk memahami hal tersebut sehingga tidak multi tafsir dalam pemahaman pada hakikat sebuah daerah otonomi harus ada regulasi peraturan perundang-undangan tersendiri dalam bentuk urusan rumah tangga materiil yang harus di buat pemerintah pusat. Meluasnya pemahaman otonomi daerah pada daerah otonom disebabkan adanya kecenderungan makin meluas akibat perkembangan fungsi pelayanan publik, makin meningkat pelayanan publik dan kebutuhan daerah dapat mempengaruhi kewenangan pada otonomi daerah pada urusan pembagian pemerintahan dalam sebuah negara, apakah negara federal atau negara kesatuan.<sup>360</sup>

Otonomi luas sering diterjemahan dalam sebuah konsep negara federal dimana prinsip *residual power* pada negara

---

<sup>359</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah. Op. Cit*, hlm. 83

<sup>360</sup> Eka NAM Sihombing, *Hukum Pemerintahan Daerah. Op. Cit*. hlm. 38

bagian dalam sistem federal mengalami berbagai modifikasi, yaitu:

1. Adanya negara federal sejak semula menentukan secara kategori urusan pemerintahan negara bagian, urusan selebihnya atau residu menjadi urusan negara federal.
2. Terjadi proses sentralisasi pada negara federal yang semula menetapkan segala sendi urusan pemerintahan pada negara bagian bergeser menjadi urusan negara federal.<sup>361</sup>

Namun pada dasarnya hemat penulis otonomi luas dapat diterapkan pada negara kesatuan, sebab penerapan otonomi daerah sesungguhnya ditujukan untuk mendekatkan proses pengambilan keputusan kepada kelompok masyarakat paling bawah, dengan memperhatikan budaya dan lingkungan setempat, sehingga kebijakan publik daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat tidak mengganggu sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi daerah memberikan kesempatan kepada daerah dapat mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya dengan prakarsanya sendiri sesuai dengan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pasal ini merupakan penjabaran pada Pasal 18B UUDNKRI 1945 yang memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menjalankan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggungjawab berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal tersebut sangat cocok dengan keadaan negara mempunyai aneka ragam suku bangsa dan potensi daerah dengan adanya otonomi daerah diharapkan dapat memaksimalkan segala kemampuan dimiliki oleh daerah.

Dari uraian itu dapat disimpulkan bahwa sistem pemerintahan otonomi daerah mempunyai ciri atau batasan sebagai berikut:

---

<sup>361</sup> Ni'matul Huda, *Hukum Pemerintahan Daerah*. *Op. Cit*, hlm. 84-85

- a. Pemerintahan daerah yang berdiri sendiri;
- b. Melaksanakan hak, wewenang dan kewajiban pemerintahan oleh sendiri;
- c. Melakukan pengaturan, pncgurusan dari hak, wewenang, dan kewajiban yang menjadi tanggungjawabnya melalui peraturan yang dibuat sendiri;
- d. Peraturan yang menjadi landasan hukum urusan pemerintahan tidak boleh bertentangan dengan peraturan dan perundang-undangan di atasnya.

### **3. Peningkatan Pemahaman Terhadap Asas**

#### **Desentralisasi**

Pemahaman terhadap asas desentralisasi dalam konsep penyelenggaraan pemerintah sudah banyak yang mengerti dan desentralisasi sebuah model asas yang dianut pada daerah otonom. Desentralisasi penyerahan kewenangan kepada daerah,<sup>362</sup> sebuah negara dengan wilayah yang luas kondisi geografis kecenderungan pemerintah pusat menerapkan asas desentralisasi untuk memberi pelayanan kepada masyarakat di daerah (daerah otonom).<sup>363</sup>

Penerapan asas desentralisasi masing-masing daerah punya cara pandang tersendiri dan selalu dikaitkan dengan konsep otonomi yang luas, sehingga daerah berpikir punya kebebasan untuk berinovasi dan berkreatif dalam upaya memajukan daerah terutama berhubungan dengan pengelolaan potensi sumber daya daerah. perbedaan pandangan dalam memahami asas desentralisasi menimbulkan persoalan hubungan pemerintah provinsi dengan pusat dan provinsi dengan daerah kabupaten/kota diwilayahnya.

Dalam aspek demokrasi desentralisasi memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan

---

<sup>362</sup> Lihat pada Pasal 1 ayat (8).Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

<sup>363</sup> Achmad Sodik Sudrajat dan Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara. Op. Cit.*, hlm. 120-121



negara,<sup>364</sup> termasuk juga sebagai pengakuan terhadap daerah otonom pada daerah untuk dapat melaksanakan otonomi daerah. Amrah Muslimin menjelaskan jenis dari desentralisasi yaitu:<sup>365</sup> pertama desentralisasi politik, kedua desentralisasi fungsional, dan ketiga desentralisasi kebudayaan.

Disamping itu pemahaman desentralisasi sebagai kewenangan daerah otonom dapat di lihat dari faktor teritorial dan faktor fungsional sehingga daerah otonom dapat menjalankan kewenangannya pada pemerintah daerah. pemahaman asas desentralisasi yang dilakukan oleh pemerintah provinsi berhubungan pelaksanaan otonomi daerah banyak sudah dilakukan baik berbentuk regulasi dan program-program pemerintah berbasis kepentingan rakyat. Adapun desentralisasi bidang regulasi yang dilakukan pemerintah provinsi termasuk menerbitkan peraturan daerah dan menyusun rencana pembangunan daerah.

Desentralisasi selain pelimpahan kewenangan, juga bertujuan untuk memperpendek jalur birokrasi sehingga pelayanan umum dapat berjalan dengan baik dan mengurangi beban pemerintah pusat begitu luas mengingat Indonesia merupakan negara kepulauan, desentralisasi juga membangun harmonisasi hubungan pemerintah pusat dengan daerah menjalankan urusan pemerintah.

Sedangkan, menurut Selo Sumarjan asas desentralisasi sangat bagus diterapkan di Indonesia dengan pertimbangan kondisi geografis dan politik kedaerahan yang kuat.<sup>366</sup> Peningkatan pemahaman terhadap asas desentralisasi dalam bentuk program yang nyata dilakukan oleh pemerintah daerah

---

<sup>364</sup> Achmad Sodik Sudrajat dan Juniarso Ridwan, *Hukum Administrasi Negara, Op. Cit.* hlm. 120-121

<sup>365</sup> Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi, Op. Cit.* hlm. 30-31

<sup>366</sup> *Ibid.* hlm. 22-23

yang bentuk regulasi yaitu peraturan perundang-undangan baik peraturan daerah maupun peraturan gubernur.

#### **4. Peningkatan Kualitas SDM Aparatur**

Profesional dan kemampuan seorang aparatur merupakan pilar penyanggah untuk bangunan birokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan.<sup>367</sup> Untuk meningkatkan kualitas aparatur diperlukan adanya langkah-langkah dan upaya dalam pengembangan orientasi atau kualifikasi yang berhubungan dengan kompetensi dibutuhkan agar aparatur dapat berperan secara optimal dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Birokrasi dapat diartikan sebagai pekerjaan untuk menjalankan pemerintahan secara profesional dalam sebuah birokrasi.<sup>368</sup>

Untuk mengatasi tidak ada kualitas dan profesionalitas serta tuntutan aparatur pemerintah daerah yang kompotitif dengan kualitas unggul dalam sebuah kinerja aparatur yang berorientasi pada sebuah kualitas harus melalui peningkatan pendidikan serta keahlian sesuai dengan perkembangan dihadapi saat sekarang.<sup>369</sup> Seorang aparatur akan mampu melakukan tindakan apabila ada kekuasaan untuk menggerakkan dan mengarah daya gunanya. Kemampuan aparatur salah satu unsur dalam kematangan yang berkaitan dengan pengetahuan dan keterampilan didapatkan dari pendidikan, pelatihan dan pengalaman.<sup>370</sup>

Upaya pembinaan dan peningkatan sumber daya aparatur birokrasi merupakan salah satu upaya pencegahan terhadap hambatan pelaksanaan otonomi daerah untuk peningkatan pelayanan publik dan kemandirian daerah. Upaya peningkatan

---

<sup>367</sup> Faisal dan Akmal Huda Nasution, 2016. Otonomi Daerah “Masalah dan Penyelesaiannya di Indonesia” *Jurnal Akuntansi Univ. Sarjanawinata Tamansiswa Yogyakarta, Vol. 4, No. 2, Edisi April 2016*, hlm. 206-215

<sup>368</sup> Martin Albrow, 2005. *Birokrasi, terjemahan Bahasa dari Rusli Karim dan Totok Daryanto*. PT Tirta Wacana. Cetakan ketiga. Yogyakarta, hlm. 9

<sup>369</sup> Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik, Op. Cit*, hlm. 316

<sup>370</sup> *Ibid*, hlm. 317

kualitas aparatur dan pembinaan terhadap sumber daya aparatur dianggap memegang posisi sentral dalam organisasi birokrasi, pembinaan sumber daya aparatur birokrasi mencakup pada faktor kualifikasi, keterampilan, jumlah dan kemampuan pelaksanaan tugas dan masa kerja.

Kemampuan aparatur dalam menjalankan tugas pekerjaan didasarkan kepada kemampuan intelektual dan kemampuan fisik (*intellectual and physical abilities*). Aparatur profesional merupakan dambaan setiap pemerintahan terutama pemerintah daerah otonom untuk dapat menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan dapat terwujud dari tujuannya. Adapun beberapa upaya dilakukan pemerintah daerah untuk dapat meningkatkan kualitas aparatur sebagai berikut.

1. Harus ada payung hukum melalui peraturan perundang-undangan dalam rekrutmen dan penempatan aparatur birokrasi yang profesional;
2. Dilakukannya pendidikan berkala melalui pendidikan formal dan pelatihan;
3. Diadakannya tugas dan izin belajar terhadap aparatur sipil pada lingkup tugas yang berhubungan dengan pekerjaan pada pemerintah daerah;
4. Setiap pegawai ASN memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk mengembangkan kompetensi melalui pendidikan dan pelatihan, seminar, kursus dan penataran;
5. Dilakukannya rotasi kerja sehingga setiap ASN selalu menikmati dengan suasana yang baru pada lingkungan kerja;
6. Adanya tunjangan kinerja untuk ASN sebagai pemicu untuk lebih profesional.

Dari beberapa upaya di atas sudah banyak dilakukan oleh pemerintah provinsi, termasuk juga ada studi banding yang dilakukan aparatur daerah untuk belajar dengan daerah lain lebih maju sehingga ketertinggalan termasuk juga tujuan studi banding untuk meningkatkan kompetensi aparatur. Kegiatan ini salah satu kegiatan utama dilakukan oleh pemerintah daerah dengan tujuan

supaya daerah otonom bisa terwujud untuk kemandirian harus didukung dengan profesionalitas dan kompetensi aparatur daerah harus tinggi.

Untuk peningkatan terhadap kualitas sumber daya aparatur ada beberapa permasalahan ditemukan di pemerintah daerah, yaitu: *Pertama* terbatasnya pendanaan pada sektor pendidikan dan pelatihan yang dialokasi dalam APBD provinsi, *Kedua* adanya anggapan dari beberapa ASN di pemerintah provinsi bahwa mengikuti pendidikan, pelatihan dan kegiatan lain selesainya masih tidak mendapat promosi jabatan, *Ketiga* hampir setiap promosi jabatan selalu menyampingkan unsur profesionalitas, *Keempat* tidak seimbangny jumlah ASN dengan posisi struktural tersedia, *Kelima* masih kuatnya tekanan politik dan etnis dalam mempromosikan jabatan terhadap ASN, *Keenam* ada sifat mengutamakan senioritas golongan kepangkatan yang banyak jadi pertimbangan dalam promosi jabatan atau penempatan jabatan ASN strategis, dan *Ketujuh* penempatan pejabat struktur banyak tidak disesuaikan dengan latar belakang pendidikan dan keahlian misalnya masih ditemukan ASN guru dan perawat ditempatkan tidak sesuai dengan kompotensinya.

Dari beberapa permasalahan di atas ini sangat mempengaruhi daya minat dari ASN terhadap upaya peningkatan sumber daya aparatur, akan tetapi beberapa tindakan yang sudah dilakukan oleh pemerintah pemerintah daerah baik aspek regulasi dan transparansi terhadap tata kelola pemerintahan, termasuk juga upaya peningkatan sumber daya aparatur selalu dikoordinasikan kepada daerah-daerah kabupaten/kota dalam promosi karir dari ASN.

## **5. Pencegahan Praktik Korupsi**

Korupsi adalah musuh besar dalam penyelenggaraan pemerintahn di Indonesia, praktik korupsi terjadi akibat penyalahgunaan wewenang, penyuapan, pemberian uang, pungutan liar dan pemberian sebuah imbalan atas dasar kolusi dan nepotisme untuk kepentingan pribadi dianggap lazim terjadi di

Indonesia. Ironisnya usaha yang dilakukan dalam pencegahan perbuatan korupsi sudah dilakukan dan praktik-praktik korupsi tetapi masih saja terjadi, bahkan ada kecenderungan modus korupsi lebih canggih dan terorganisir.

Ada beberapa strategi untuk pencegahan terhadap perbuatan korupsi sebagai salah satu faktor menghambat dari pelaksanaan otonomi daerah, yaitu 4 (empat) aspek:

1. Aspek Prilaku Individu sebagai Aparatur

Aspek prilaku individu merupakan faktor internal mendorong untuk melakukan perbuatan korupsi, biasa aspek ini sebabkan moral kurang baik, sifat merasa selalu kekurangan, kebutuhan mendesak, gaya hidup konsumtif. Pencegahan sikap individu dalam pemberantas korupsi sangat sulit karena berbicara niat dan integritas pribadi seseorang;

2. Aspek Organisasi

Aspek ini membicarakan sikap dan figur terhadap pemimpin yang tidak bisa memberikan keteladanan dari bagi anggota organisasi, kultur organisasi yang tidak benar, sistem akuntabilitas tidak memadai, kelemahan pada sistem pengendalian manajemen cenderung menutupi perbuatan korupsi terjadi dalam organisasi.

3. Aspek Masyarakat

Aspek masyarakat yaitu sangat berkaitan dengan lingkungan pada masyarakat di mana individu dan organisasi tersebut berada, lingkungan mendorong nilai-nilai berlaku yang kondusif untuk terjadinya perbuatan korupsi. Kurangnya kesadaran bahwa paling dirugikan atas perbuatan korupsi adalah masyarakat dan mereka sendiri terlibat dalam korupsi. Adapun upaya pencegahan dan pemberantasan perbuatan korupsi hanya akan berhasil bila masyarakat akan ikut berperan aktif untuk mencegah perbuatan korupsi.

4. Aspek Peraturan Perundang-undangan

Sikap monopolistik peraturan perundang-undangan yang berlaku hanya menguntungkan kerabat dan kroni penguasa

negara, termasuk juga kualitas peraturan perundang-undangan kurang memadai, *judicial review* terhadap undang-undang kurang begitu aktif, sanksi yang diberikan terlalu ringan dalam tindakan korupsi, penerapan sanksi tidak konsisten dan tebang pilih dalam penerapannya serta lemahnya pengawasan.

Upaya pencegahan sebagai strategi preventif dimaksud di atas akan memerlukan waktu yang lama, dan dapat melibatkan semua komponen bangsa mulai dari pemerintah daerah, pihak DPRD Provinsi termasuk juga pihak penegak hukum. Pencegahan juga harus dilakukan sebuah upaya nyata bersifat segera dilakukan untuk mencegah atau dapat mengurangi tindakan perbuatan korupsi dengan meningkatkan pengawasan langsung, baik pengawasan internal yaitu Inspektorat Daerah sebagai pengawasan internal. Sedangkan pengawasan eksternal yaitu pihak DPRD, Kejaksaan, Kepolisian dan Masyarakat.

Secara fakta upaya pencegahan perbuatan korupsi dalam pelaksanaan otonomi daerah di beberapa daerah, dan ada beberapa upaya sudah dilakukan untuk pencegahan korupsi, yaitu:

1. Adanya kesepakatan Fakta Integritas yang dilakukan Gubernur bersama Organisasi Pemerintah Daerah yang disaksikan lembaga penegakan hukum (KPK, Jaksa dan Kepolisian);
2. Terbentuknya OPD Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu, dinas ini dibentuk untuk menyatukan sistem perizinan dan pelayanan publik sehingga pengawasan dan pembinaan lebih mudah karena dalam pengelolaan dengan elektronik sistem pada satu satuan dinas;
3. Terbangun rapat koordinasi berkelanjutan antara Pemerintah Provinsi dan OPD dengan Instansi BPK dan BPKP;
4. Keterbukaan dalam penyusunan RAPBD yang dilakukan DPRD dengan Pemerintah;
5. Dilakukan pelelangan terbuka dalam pengadaan barang dan jasa melalui lembaga LPSE;

6. Adanya lelang terbuka dalam pengisian jabatan struktural pada pejabat di lingkungan pemerintahan provinsi.

Beberapa upaya yang sudah dilakukan oleh pemerintah daerah dalam pencegahan korupsi dapat dikatakan sudah maksimal dengan membantu regulasi bersama, dengan tujuan supaya perbuatan korupsi di lingkungan pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota) berkurang atau hilang sama sekali. Akan tetapi pada kenyataan masih ada tindakan perbuatan korupsi yang terjadi. Adapun yang paling utama dalam pencegahan korupsi yang dilakukan aparatur, adalah kembali kepada integritas diri dan komitmen bersama itu sendiri sangat efektif.

Adapun tujuan pencegahan dan penanggulangan korupsi dalam penyelenggaraan pemerintahan, terutama pada pengelolaan APBD untuk terhindar segala bentuk korupsi dan untuk terwujudnya *Good Governance* dengan sasaran kepada:

- a. Menurunnya perbuatan korupsi dalam pengelolaan APBD dan sektor pelayanan publik;
- b. Menurunnya jumlah kerugian keuangan daerah sebagai akibat perbuatan korupsi dalam pengelolaan APBD;
- c. Meningkatnya penyelesaian tindak lanjut kasus-kasus yang berindikasi kerugian negara dalam pengelolaan APBD;
- d. Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam menginformasikan perbuatan korupsi di pemerintah daerah melalui kotak pengaduan;
- e. Terwujudnya sistem pengelolaan APBD dimulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, dan pertanggungjawaban berjalan dengan baik;
- f. Meningkatkan efektifitas sistem pengendalian manajemen dalam pengelolaan APBD.

## **6. Pencegahan Konflik antar Daerah**

Konflik antar daerah pada saat reformasi sangat tinggi dan cepat sekali munculnya dan tidak dapat dihindari, lahirnya konflik tidak terlepas masalah kepentingan politik antar daerah

otonom satu dengan yang lain, juga disebabkan keterkaitan sumber daya alam. Konflik antar daerah juga terjadi secara vertikal misalnya pemerintah provinsi dengan pemerintah pusat, dan juga pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota, sedangkan secara horisontal terjadi konflik daerah provinsi dengan daerah tetangga dan pemerintah kabupaten/kota dengan tetangganya. Konflik ini muncul antar daerah selalu berkaitan dengan pemanfaatan sumber daya alam dan konflik tapal batas.

Disamping masalah tersebut, terdapat juga konflik vertikal antara pemerintah provinsi dengan beberapa kabupaten misalnya terhadap pajak air permukaan, masalah transportasi pengangkutan hasil tambang yang menyebabkan kerusakan jalan. Termasuk juga masalah penetapan pajak kendaraan bermotor pada pembagian dana bagi hasil.

Konflik tidak terlepas juga pada keadilan pendistribusian penggunaan APBD Provinsi, mengingat pembagian pemanfaat dalam bentuk pembangunan sering terjadi kecemburuan antar daerah seolah-olah pemerintah daerah pilih kasih, apalagi ada kepentingan politik dalam pendistribusian bantuan dari pemerintah provinsi untuk kabupaten/kota pada saat penyusunan program pada APBD provinsi akan kelihatan sekali tarik menarik kepentingan.

Dari konflik ini banyak hal sudah dilakukan oleh pemerintah provinsi diantara dilakukan proses mediasi antara masing-masing antar kabupaten, misalnya yang dilakukan pemerintah daerah untuk mencegah masalah ini:

- a. Penyelesaian konflik anatar provinsi, antar kabupaten, penyelesaian melalui mediasi, dan tim mediasinya adalah pihak Pemerintah Provinsi, Pihak Kejaksaan dan KPK;
- b. Sikap tegas yang digunakan pemerintah provinsi didasarkan kepada masing-masing undang-undang pemekaran daerah dengan prinsip apakah benda bergerak dan tidak bergerak mengikuti pemilik dan wilayah administrasi;



- c. Diterbitkannya Perda yang mengatur urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi:
- d. Kegiatan koordinasi yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi dilakukan secara berkelanjutan sebagai bentuk membangun komunikasi baik antara provinsi dengan kabupaten/kota dan kabupaten/kota antar kabupaten dalam satu wilayah atau antar wilayah dengan pemerintahan daerah diluar provinsi.

Upaya yang dilakukan pemerintah provinsi di atas sebagai langkah awal untuk pencegahan konflik antar daerah, dengan adanya upaya ini yang dilakukan pemerintah daerah dapat meminimalisir timbulnya sebuah konflik sehingga program-program strategis dari pemerintah pusat maupun program provinsi bisa berjalan dengan baik yang lokasi pelaksanaan kegiatan masuk wilayah hukum administrasi kabupaten/kota.

## **7. Pencegahan Praktik Kolusi dan Nepotisme**

Kolusi berasal dari kata *Collusion* menurut kamus Inggris John M Echols dan Hassan Sadily yang berarti kongkalingkong atau persekongkolan,<sup>371</sup> Apapun istilah dari kolusi itu sekongkol, kongkalikong atau tau sama tau kesemua itu mengandung artian atau konotasi yang negatif dalam masyarakat, Sedangkan nepotisme dalam bahasa Inggris *Nepotism* yang artinya mendahulukan sanak saudaranya.<sup>372</sup> Nepotisme lebih banyak dihubungkan dengan pemberian prioritas baik dalam jabatan maupun dalam pemberian proyek kepada keluarga dan kerabatnya yang menyampingkan aspek kualitas dan profesional.

Kolusi dan nepotisme adalah perbuatan yang tercelah dan tidak bagus pengertian, kolusi dan nepotisme secara yuridis terdapat pada Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XI tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Negara yang

---

<sup>371</sup> John M Echols dan Hassan Sadili, 1983. *Kamus Inggris Indonesia*, Cornell University Press Ithaca and London, hlm. 125

<sup>372</sup> *Ibid*, hlm. 393

Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme disebut dengan (TAP-MPR.XI/MPR/1998) dan Pasal 1 UU No.28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Secara yuridis kata kolusi dan nepotisme dapat diartikan sebuah permupakatan atau kerjasama yang jahat yang melawan hukum antara penyelenggara negara dengan penyelenggara negara, dan penyelenggara negara dengan masyarakat yang dapat merugikan pihak lain yaitu masyarakat atau negara dan perbuatan ini dapat menguntungkan diri pribadi, kelompok dan kerabat. Istilah kolusi dan nepotisme sudah lama tetapi lebih dikenal sejak berakhirnya rezim orde baru di-era Presiden Soeharto dengan lahirnya UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Kolusi dan nepotisme bila dikaitkan dengan penyelenggaraan pemerintah mengandung arti yang tidak bagus, dapat dihubungkan dengan perbuatan merugikan keberlangsungan pemerintahan, adapun akibat dengan adanya perbuatan kolusi dan nepotisme, adalah:

1. Memperkaya diri sendiri, keluarga dan orang lain termasuk juga korporasi;
2. Perbuatan bersifat melawan etika dan moral dalam penyelenggaraan pemerintah;
3. Merugikan keuangan negara dan perekonomian masyarakat;
4. Hilangnya sifat profesional demi kepentingan keluarga dan kelompok.

Dari empat hal di atas kolusi dan nepotisme dapat mempengaruhi keberlangsungan dalam pelaksanaan otonomi daerah untuk dapat memberikan pelayanan publik dan percepatan pembangunan. Untuk pencegahan terhadap hal ini (kolusi dan nepotisma) dalam penyelenggaraan pemerintahan pada daerah otonom pada pemerintah provinsi sudah melakukan tindakan yang nyata untuk pencegahan.

Upaya pencegahan yang dilakukan pemerintah daerah terhadap kolusi dan nepotisme belum begitu banyak memberikan hasil yang baik atau masih banyak kekurangan sama sekali, ini disebabkan terhadap efek pilkada langsung termasuk juga masalah masih tertutupnya informasi dalam rekrutmen pejabat birokrasi dan lemahnya sistem pengawasan. Lemahnya sistem pengawasan tidak terlepas bahwa Badan Inspektorat Daerah kedudukannya di bawah langsung oleh gubernur sebagai OPD dalam otonomi.

Masih adanya kolusi dan nepotisme yang ditemukan di beberapa kasus dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, akan berdampak kepada penempatan dan kinerja aparatur yang profesional yang memiliki integritas yang tinggi, maraknya tindakan ini tidak terlepas dari kekuatan politik lokal dalam bentuk politik balas jasa sebagai akibat pilkada langsung.

Untuk lebih jelas beberapa upaya sudah dilakukan oleh pemerintah untuk pencegahan terhadap beberapa faktor penghambat dalam penerapan otonomi daerah yang sering terjadi yang sudah diuraikan di atas, sehingga tujuan utama penerapan dan pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia, terutama berhubungan pelaksanaan pemerintah dibidang pengelolaan sumber daya alam dan pelayanan publik di daerah dapat dilihat pada tabel 4 (empat) sebagai berikut:

**Tabel 4**  
**Upaya Pencegahan Faktor Penghambat Penerapan Otonomi Daerah**

No	Hanbatan	Upaya dilakukan	Bentuk Kegiatannya
1	Lemah pemahaman konsep negara kesatuan	Peningkatan terhadap pemahaman konsep negara kesatuan	Harus dilakukan hubungan koordinasi dan sinkronisasi setiap regulasi yang dilahirkan oleh pemerintah daerah
2	Kurangnya pemahaman	Peningkatan pemahaman	Memberikan pemahaman bahwa

	terhadap daerah otonom dan fungsi otonomi daerah	terhadap daerah otonom dan fungsi otonomi daerah	pemerintah daerah memiliki hubungan vertikal dan daerah walaupun bersifat otonom harus bertanggung jawab kepada pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota merupakan satu kesatuan pada pemerintahan nasional
3	Kurangnya pemahaman dari fungsi asas desentralisasi	Peningkatan Pemahaman terhadap asas desentralisasi	Memberikan pemahaman kepada aparatur daerah, bahwa pemerintah daerah merupakan satu kesatuan dengan pemerintah provinsi dan tetap melakukan koordinasi dalam setiap kegiatan
4	Kurangnya kualitas Sumber Daya Aparatur	Peningkatan kualitas dan profesional sumber daya aparatur di daerah	Aparatur daerah diberikan kesempatan untuk ikut tugas belajar dan pelatihan terhadap aparatur, sehingga melahirkan profesionalitas bagi aparatur daerah
5	Banyak terjadi Praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme	Dilakukan pencegahan terhadap Korupsi, Kolusi dan Nepotisme	Dilakukan pengawasan langsung terhadap tata kelola pemerintah melalui transparansi dan akuntabilitas, termasuk juga dilakukan rekrutmen aparatur yang profesional sesuai dengan pendidikannya



## BAB VII

# REORIENTASI OTONOMI DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN

Indonesia sebagai negara kesatuan dengan wilayah begitu luas dan kondisi geografis masing-masing wilayah provinsi berbeda-beda termasuk kekayaan alam dan Keragaman budaya begitu banyak, perbedaan ini akan mempengaruhi perjalanan dari sistem ketatanegaraan sebuah pemerintahan.<sup>373</sup> Perbedaan dan Keragaman harus dapat dikelola dengan baik supaya terwujudnya kesejahteraan bagi masyarakat, Keragaman ini apa bila tidak dirawat dan di jaga akan bisa mempengaruhi disintegrasi terhadap keutuhan bangsa.<sup>374</sup>

Esensi sebuah otonomi tidak bisa dipisahkan dengan kewenangan dari pemerintah dalam pengalihan atau pelimpahan kewenangan secara teritorial atau kewilayahan kepada

---

<sup>373</sup> Ni'matul Huda, 2004. *Sejarah Ketatanegaraan Indonesia: (Pilihan atas Federalisme atau Negara Kesatuan)*. UII Press, Yogyakarta, hlm. 22

<sup>374</sup> Mudiya Rahmatunnisa, 2015. Jalan Terjal Kebijakan Desentralisasi di Indonesia Pada Era Reformas, *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum* Volume 2 No. 3, hlm. 505-522

pemerintah dibawahnya. Pelimpahan kewenangan juga sering menimbulkan persoalan politik di antara pemerintah pusat dengan daerah, pelimpahan kewenangan melahirkan hak bagi pemerintah daerah dalam menjalankan kewajibannya untuk mengelola administrasi pemerintahan serta mengelola semua potensi yang ada di daerah.<sup>375</sup>

Sebagai negara kesatuan yang pluralitas pada asas desentralisasi dengan otonomi daerah simetris (seragam) yang diterapkan di Indonesia menjadi problem dari masing-masing provinsi, pluralitas menyebabkan pengelolaan terhadap sumber daya daerah sering menimbulkan permasalahan. Adapun permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah daerah akan melahirkan ketidakmampuan daerah dalam mengelola potensi ini disebabkan konflik sosial dan tidak masuk kewenangan dalam otonomi.<sup>376</sup>

Lahirnya otonomi asimetris akibat kegagalan otonomi simetris dan konflik sosial dari otonomi daerah,<sup>377</sup> yang ditetapkan oleh pemerintah pusat masih menimbulkan masalah dalam implementasi kebijakan desentralisasi otonomi daerah, termasuk juga dukungan potensi sumber daya alam, Keragaman sosial budaya dan posisi geografis dari pemerintah daerah ini selalu berbeda-beda.

Perbedaan terhadap geografis daerah dengan luasnya wilayah Indonesia menjadi perhatian pada menerbitkan regulasi untuk pengaturan otonomi daerah, sementara itu pada tataran

---

<sup>375</sup> Ika Dina Amin, 2014. Otonomi Daerah Untuk Penguatan Negara Kesatuan Republik Indonesia “Pengelolaan Keuangan dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah”, *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Undip*, Volume. 3 No.1 Edisi April, hlm. 39-46

<sup>376</sup> Irtanto, 2021. *Konflik Dalam Otonomi Daerah dan Dampaknya Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan, Disampaikan Orasi Pengukuhan Profesor Riset Bidang Politik Dan Pemerintahan 23 Desember 2021*, Penerbit Badan Riset Dan Inovasi Nasional, Jakarta, hlm.11-12

<sup>377</sup> Gunawan A. Tauda, *Desain Desentralisasi Asimetris, Loc. Cit*, hlm. 413-435

implementasi kebijakan desentralisasi bagi pemangku kepentingan yang terlibat, tidak hanya pemerintahan pusat, tetapi pemerintah daerah memiliki kepentingan tersendiri untuk percepatan pembangunan.

Urgensi dan aktualisasi terhadap otonomi daerah dengan ulasan di atas mengisyaratkan bahwa diperlukan adanya perubahan yang fundamental dan sangat mendasar oleh pemerintah pusat untuk membenahi sebuah hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan daerah di era sekarang dengan kemajuannya. Artinya konsep otonomi perlu dilakukan sebuah revitalisasi yang sangat berkaitan dengan sebuah kewenangan dari gubernur dengan memperhatikan dan mengakomodasi atas Keragaman yang ada daerah baik masalah budaya, sosial dan sumber daya alam lainnya.<sup>378</sup>

Dengan merujuk pada prinsip dasar desentralisasi dan otonomi daerah pada negara kesatuan sebagaimana dikemukakan di atas, serta memetik pelajaran dari realitas hubungan kewenangan baik secara vertikal antara pemerintah pusat dengan daerah untuk pengelolaan sumber daya dan perizinan saat sekarang, maka dapat diajukan reorientasi untuk aktualisasi sebuah konsep dan kebijakan desentralisasi otonomi di Indonesia ke depan.<sup>379</sup>

Diperlukan sebuah aktualisasi konsep desentralisasi dalam negara kesatuan sebagai konsekuensi dari prinsip *sharing of power* terhadap pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam sebuah negara kesatuan, Praktik desentralisasi seharusnya bersifat asimetris pada penguatan kewenangan untuk gubernur

---

<sup>378</sup> Ardika Nurfurqon, 2020. Politik Hukum Otonomi Daerah Studi Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia, *Jurnal Khazanah Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung*, Volume. 2 No.2, hlm. 73-81

<sup>379</sup> Josep Mario Monteiro, *Pemahaman Dasar Hukum Pemerintahan*, *Op. Cit*, hlm.32-33

yang disesuaikan dengan karakteristik, kebutuhan, dan kapasitas dimiliki oleh tiap-tiap daerah.<sup>380</sup>

Dengan model desentralisasi asimetris yang berlaku saat sekarang dan sebagian sudah berlaku beberapa daerah provinsi Indonesia diantaranya; Provinsi Yogyakarta, Aceh, Papua dan Provinsi Jakarta belum menyentuh pada pokok persoalan dalam menjalankan sebuah otonomi. Secara ontologi dalam memahami otonomi terdapat beberapa cara pandangnya, yaitu; otonomi dalam artian luas, otonomi dalam artian terbatas dan otonomi dalam artian otonomi khusus. secara konstitusional sesuai dengan amanah UUDNKRI 1945 hasil amandemen pada Pasal 18 (5) dan Pasal 18B (1).

Dari ketentuan pada Pasal 18 (5) dan Pasal 18B (1) UUDNKRI 1945 terlihat dengan jelas dalam Praktik desentralisasi yaitu *decentralization within the state* menjadi *decentralization within the state and society*. Kebijakan desentralisasi yang berlaku sekarang dalam UU No.23 Tahun 2014 dan UU No.1 Tahun 2022 terlihat jelas bahwa lebih kepada penekanan pada pengaturan pada relasi kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (*decentralization within the state*).

Dalam implementasi kebijakan desentralisasi di mana pemangku kepentingan yang terlibat tidak hanya pemerintah pusat dan daerah, tetapi juga masyarakat sipil dan ekonomi. Dengan tidak di atur secara jelas dalam implementasi kebijakan desentralisasi yang telah berperan sebagai salah satu faktor determinan terjadinya konflik sosial dan ekonomi yang berujung pada isu disintegrasi terhadap di sejumlah daerah.<sup>381</sup>

---

<sup>380</sup> *Ibid*, hlm. 35

<sup>381</sup> Anak Agung Istri Ari Atu Dewi dan Luh Nila Winarni, 2019. Penjabaran Prinsip Demokrasi Dalam Pembentukan Kebijakan Daerah, *Supremasi Hukum Jurnal Penelitian Hukum*, Volume. 28, No.1, Edisi Januari, hlm. 83-107



Oleh karena itu dalam menciptakan sinergi yang harmonis antara pemerintah dan masyarakat dalam implementasi desentralisasi, maka harus adanya revitalisasi prinsip pengaturan relasi kewenangan lebih spesifiknya. Pengaturan kewenangan tidak hanya terfokus pada konteks pemerintah pusat dan daerah (*within the state*), tapi harus pengaturan relasi kewenangan antara pemerintah daerah dengan masyarakat sipil dan masyarakat ekonomi (*within the society*) termasuk juga pengaturan secara konkret terhadap hak dan tanggung jawab dari tiap-tiap pemangku kepentingan (gubernur dan bupati/walikota), sejatinya roh dari sebuah asas otonomi dan desentralisasi (*decentralization for proper governance*).<sup>382</sup>

Sebelum kita memahami lebih jauh terhadap politik desentralisasi, akan lebih baik memahami bentuk pemerintahan yang berlaku, yang merupakan salah satu faktor yang dapat berperan penting kehidupan bernegara. Penyelenggaraan pemerintahan daerah pada suatu negara sangat tergantung pada bentuk negara bersangkutan, karena bentuk negara menggambarkan pembagian kekuasaan baik secara vertikal maupun secara horizontal, secara vertikal antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah baik itu negara kesatuan atau negara federal sangat berbeda.<sup>383</sup>

Desentralisasi merupakan sebuah fenomena yang lama dan kembali muncul dan timbul dari kebutuhan untuk mengatasi problem peningkatan pelayanan administrasi dan adanya kompleksitas keuangan termasuk demokrasi dalam yurisdiksi politik di daerah, desentralisasi bertujuan untuk meningkatkan pembangunan dan kesejahteraan. Setiap daerah berbeda yang dapat mempengaruhi penerapan asas desentralisasi, untuk

---

<sup>382</sup> Galih Fajar Muttaqin, *Pengaruh Pendelegasian Wewenang*, Loc. Cit, hlm. 159-176

<sup>383</sup> Rika Marlina. 2018. Pembagian Kekuasaan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia. *Jurnal Daulat Hukum*, Volume.1 No.1 Edisi Maret, hlm. 71-87

menghadapi persoalan ini diperlukan sebuah regulasi otonomi pada daerah harus sesuai dengan potensi dan budaya daerah.<sup>384</sup>

Kebijakan asas desentralisasi dan otonomi daerah seperti di atur pada UU No,23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No,1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah belum mampu untuk meningkatkan fiskal daerah (*fiscal fower*) bagi pemerintahan daerah, hal ini menyebabkan pemerintahan daerah masih adanya ketergantungan dana perimbangan dari pemerintahan pusat, dan pemerintah pusat masih mempertahankan serta tidak mendelegasi kewenangan pada daerah untuk mengelolanya.

Melihat dari perkembangan terhadap desentralisasi otonomi apakah otonomi simetris atau asimetris yang berlaku sekarang kesemuanya belum dapat menjawab tantangan untuk percepatan pembangunan dan keluar dari kemiskinan pada daerah, maka diperlukan adanya sebuah terobosan baru dalam mengelola desentralisasi melalui kebijakan reorientasi dan formulasi otonomi daerah.

Reorientasi dan formulasi konsep hukum otonomi daerah pada dasar tidak mengubah total makna sebuah otonomi, akan tetapi mencari format baru asas desentralisasi pada otonomi daerah yang dapat menjawab masalah-masalah yang ada, dan daerah diberikan otonomi yang dapat keluar dari kemiskinan dan pemerataan pembangunan bisa terwujud.<sup>385</sup>

Perlunya konsep baru dalam reorientasi otonomi daerah untuk penguatan kewenangan gubernur, disebabkan ada beberapa kendala yang dihadapi oleh daerah sehingga hakikat dari otonomi tidak tercapai. Adapun yang menjadi persoalan utama dalam

---

<sup>384</sup> M. Solli Lubis, 1974. *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*. Penerbit Alumni Bandung. Bandung, hlm. 17

<sup>385</sup> Josep Mario Monteiro, *Pemahaman Dasar Hukum*, *Op-Cit*, hlm.

otonomi simetris dan otonomi asimetris sampai dengan sekarang, adalah:

- a. Pendelegasian kewenangan dalam otonomi tidak masuk kepada persoalan inti pada sektor ekonomi;
- b. Masalah kewenangan pada otonomi lebih banyak masalah yang berhubungan struktur pemerintahan dan pengisian kelembagaan yang di otonomi;
- c. Yang berhubungan dengan SDA kewenangan pengelolaannya masih pada pemerintah pusat;
- d. Gubernur kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat dalam kewenangan lebih banyak bersifat koordinasi dan pembinaan;
- e. Kedudukan gubernur sebagai kepala daerah dan bupati/walikota sebagai kepala daerah otonomi adanya tarik menarik kepentingan.

Untuk menjawab dan keluar dari beberapa persoalan dalam pelaksanaan desentralisasi pada pemerintahan daerah, diperlukan beberapa formulasi dan pengaturan ulang kewenangan gubernur melalui reorientasi otonomi daerah, yaitu:

## **A. Bidang Kewenangan**

Kewenangan sebagai hak dan kekuasaan dimiliki untuk melakukan sesuatu dan kekuasaan diberikan oleh undang-undang.<sup>386</sup> Dalam literatur ilmu politik bahwa kewenangan sering disamakan dengan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada kelembagaan negara biasanya berbentuk hubungan antara satu pihak dengan yang memerintah dan pihak lain yang diperintah (*the rule and the ruled*).<sup>387</sup>

Terhadap kewenangan yang dimiliki oleh pejabat terdapat wewenang (*rechtshe voegdheden*) dan wewenang merupakan

---

<sup>386</sup> Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, *Op. Cit*, hlm. 78

<sup>387</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, *Op. Cit*, hlm. 35-36.

sebuah lingkup perbuatan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan tidak hanya bidang kewenangan membuat keputusan pemerintahan (*bestuur*) tetapi meliputi wewenang melaksanakan tugas dan wewenang utamanya ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.<sup>388</sup> Dengan adanya kewenangan untuk dapat menciptakan sebuah kewenangan baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab internal dan eksternal dan pelaksanaan wewenang yang didistribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang.<sup>389</sup>

Mekanisme pembagian kewenangan dapat diartikan sebagai penyerahan urusan pemerintahan dan hal ini terkait dengan pendekatan yang digunakan. Adapun pembagian kewenangan yang digunakan di pemerintah Indonesia menggunakan pendekatan *general competence* atau *open end arrangement*, yaitu semua urusan yang dilakukan oleh pemerintah pusat bersifat limitatif dan sisanya menjadi kewenangan pemerintah daerah.<sup>390</sup> Menurut M. Solly Lubis wewenang dapat dibedakan dengan tugas dan fungsi terletak pada satuan urusan pemerintahan yang dibebankan kepada organ tertentu untuk dilaksanakan dan wewenang adalah pelaksanaan teknik urusan dimaksud.<sup>391</sup>

Dalam kewenangan terdapat wewenang, wewenang adalah sebuah kekuasaan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik dalam kegiatan administrasi negara yang dilakukan oleh seorang pejabat atas nama jabatannya dalam keberlangsungan pemerintahan di daerah. kewenangan terkandung makna distribusi kekuasaan (*distribution of power*) untuk daerah

---

<sup>388</sup> Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara, Loc. Cit*, hlm.78.

<sup>389</sup> Ridwan H.R. *Hukum Administrasi Negara. Op. Cit*, hlm.104

<sup>390</sup> Josep Mario Monteiro, *Pemahaman Dasar Hukum. Op. Cit*, hlm.

<sup>391</sup> M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara. Op, Cit*, hlm. 56-57

diberikan keleluasaan untuk mengatur serta mengurus pemerintahan sendiri.<sup>392</sup>

Terkait dengan reorientasi di bidang kewenangan pada fungsi gubernur melalui regulasi tentu akan memperkuat kedudukan gubernur dalam menjalankan asas desentralisasi pada otonomi daerah, reorientasi dalam penguatan kewenangan ini harus berlandaskan dengan undang-undang sebagai asas legalitas yang mengatur hak dan kewajiban.

## **B. Bidang Keuangan**

Bidang keuangan merupakan faktor utama untuk mendukung terwujudnya kesejahteraan bangsa untuk mandiri, keleluasaan pada bidang keuangan untuk diotonomikan untuk mempercepat terwujudnya kemandirian daerah, sebagai akibat pemanfaatan sumber daya dan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dengan daerah, otonomi daerah pada bidang keuangan dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi dan pembangunan.<sup>393</sup>

Menurut G.R. Terry dalam bukunya *Principles of Management* menjelaskan sektor keuangan pada pemerintahan apabila dikelola dengan manajemen yang baik berdasarkan kewenangan dapat mempercepat kemajuan pada daerah,<sup>394</sup> artinya dalam mengelola keuangan daerah supaya tujuan yang ditetapkan tercapai diperlukan manajemen tata kelola yang transparansi, efektif, efisien melalui perencanaan dalam pengelolaan. Kewenangan pengelolaan diperlukan melalui regulasi baru dalam kewenangan.<sup>395</sup>

---

<sup>392</sup> Muhammad Hasrul, 2017. Penataan Hubungan Kelembagaan Antara Pemerintah Provinsi Dengan Pemerintah Kabupaten/Kota, *Jurnal PERSPEKTIF*, Volume 22 No. 1 Edisi Januar, hlm. 1-20

<sup>393</sup> Suparmoko, 2002. *Ekonomi Publik*. Deepublish, Yogyakarta, hlm. 16

<sup>394</sup> Sukarna, *Dasar-Dasar Manajemen keuangan*, *Op. Cit*, hlm. 3

<sup>395</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara*, *Op.Cit*, hlm. 3

Regulasi baru yang mengatur penguatan kewenangan gubernur melalui reorientasi kewenangan bidang keuangan,<sup>396</sup> memberikan kekuatan aspek legalitas kepada gubernur untuk dapat mengelola dan memanfaatkan semua potensi daerah yang dapat menghasilkan pendapatan daerah. regulasi keuangan memisahkan secara jelas kewenangan bidang keuangan apakah dalam bentuk perpajakan dan retribusi daerah. sehingga dapat dikelompokkan mana bidang keuangan merupakan kewenangan pusat, bidang keuangan kewenangan provinsi dan bidang keuangan kewenangan kabupaten/kota.

Reorientasi ini menjelaskan bukan saja pada kewenangan hak pembagiannya melalui dana transper dari pemerintahan pusat, tetapi reorientasi disamping membagikan kewenangan termasuk dalam pengelolaan dan pemungutan terhadap pajak dan retribusi di daerah melalui lembaga Organisasi Pemerintah Daerah (Dinas, Badan, Kantor) bersifat otonom.

Hal ini dapat dilihat bidang keuangan selama ini masih ditemukan, di mana pengelolaan keuangan merupakan hak pemerintah daerah dalam pengelolaan dan penerimaan masih dilakukan oleh instansi vertikal yang pembagiannya melalui dana bagi hasil. Dari permasalahan perlu dilakukan suatu perubahan mendasar dalam pendistribusian kewenangan melalui regulasi otonomi bidang keuangan dengan mereorientasikan bidang keuangan pada daerah melalui asas legalitas dalam perundang-undangan yang mengatur masalah kewenangan keuangan oleh pemerintah daerah

### **C. Bidang Pengawasan**

Pengawasan dapat diartikan sebuah proses untuk menjamin bahwa kegiatan pada tujuan dari organisasi dan

---

<sup>396</sup> Andrian Sutedi, *Implikasi Hukum Sumber Pembiayaan Daerah, Op-Cit*, hlm.94

manajemen tercapai.<sup>397</sup> Sedangkan pengawasan dikaitkan dengan anggaran (*budget cyclus*) merupakan sebuah tahapan yang terpisah dan pengawasan merupakan bagian yang satu dengan siklus penggunaan anggaran dan pengawasan merupakan instrumen pengendalian yang melekat.<sup>398</sup>

Dalam pengelolaan keuangan dan pelaksanaan roda pemerintahan setiap tahapan diperlukan adanya pengawasan merupakan sarana untuk menghubungkan target dengan realisasi setiap proses program dan kegiatan pengawasan harus dilaksanakan oleh pemerintah, dan pengawasan harus setiap saat baik saat proses, pelaksanaan dan berakhirnya kegiatan,<sup>399</sup> dan pengawasan membuat kegiatan sesuai dengan yang direncanakan bisa tercapai dengan prinsip efisien, efektif dan berdaya guna.<sup>400</sup>

Dari artian dan fungsi pengawasan apakah kewenangan pengawasan dimiliki pemerintah pusat atau pemerintah daerah sangat diperlukan. Keterkaitan dengan pengawasan sebagai kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah harus diikuti dengan kewenangan untuk pemberian sanksi sehingga efektifitas pengawasan akan berjalan. Untuk menjadi efektif sebuah pengawasan harus memenuhi beberapa aspek tertentu, diantaranya:

1. Pengawasan dilakukan dengan mengawasi kegiatan-kegiatan yang benar;
2. Pengawasan dilakukan dengan tepat waktu;
3. Pengawasan dilakukan dengan biaya yang lebih efektif;
4. Pengawasan harus tepat dan akurat;

---

<sup>397</sup> Bambang Sugianto dkk, 2019. Peran Insfektorat Dalam Pengawasan Internal pada Pemerintahan Daerah, *Jurnal Ilmu Hukum LEX LIBRUM*, Volume Vi, No.1 Edisi Desember 2019, hlm. 93-106

<sup>398</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Keuangan Negara. Op. Cit*, hlm, 223

<sup>399</sup> Hadari Nawawi, 1993. *Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah*. Erlangga, Jakarta, hlm.6

<sup>400</sup> *Ibid*, hlm.8

5. Pengawasan dapat diterima oleh yang bersangkutan (yang diawasi);
6. Pengawasan harus diikuti dengan sanksi.

Dari beberapa aspek, tentu yang sangat penting harus diperhatikan dalam pengawasan adalah aspek sanksi, ini bertujuan bahwa pengawasan akan berjalan dengan baik. Terkait kedudukan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah salah satu tugas diberikan selain pembinaan, koordinasi adalah kewenangan pengawasan. Dalam kewenangan pengawasan oleh gubernur harus diikuti sanksi sehingga pemerintah kabupaten/kota termasuk juga instansi vertikal ada di daerah merasa ada ketakutan terhadap pengawasan.

Dalam reorientasi untuk penguatan kewenangan gubernur yang selama ini diberikan kewenangan pengawasan harus juga diberikan kewenangan pemberian sanksi. Melekatnya kewenangan dan sanksi pada kewenangan gubernur akan mengefektifkan proses pengawasan dan pemerintah kabupaten/kota tunduk secara administrasi kepada gubernur.

#### **D. Bidang Organisasi Pemerintahan Daerah**

Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) yang di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor. 18 Tahun 2016 dengan perubahan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 selanjutnya disebut penulis (PP No.71 Tahun 2019), menjelaskan bahwa OPD merupakan lembaga yang menjalankan roda pemerintahan yang sumber legitimasinya berasal dari masyarakat. Kepercayaan yang diberikan kepada penyelenggara pemerintahan harus diimbangi dengan sebuah kinerja yang baik dan pelayanan dapat ditingkatkan untuk masyarakat.<sup>401</sup>

---

<sup>401</sup> Lihat pada penjelasan umum pada *PP No. 12 Tahun 2016 bagian pertama pada paragraf 2 dan 3* menjelaskan “Pengelompokan organisasi Perangkat Daerah didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri atas 5 (lima) elemen, yaitu Kepala Daerah (*strategic epex*), Sekretaris



Dengan perkembangan reformasi dan meningkatnya tuntutan masyarakat serta adanya pengaruh terhadap globalisasi menuntut adanya keterbukaan dan meningkatnya pelayan publik terhadap masyarakat oleh pemerintah daerah diperlukan strukturisasi kelembagaan, supaya pelayanan diberikan lembaga daerah dapat maksimal yang menuntut adanya peningkatan kinerja dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.<sup>402</sup>

Menurut Stewart and Clarke,<sup>403</sup> sebuah organisasi pemerintahan di daerah menjadi *multi purpose organization* untuk menjalankan tugas pemerintahan yang berfungsi sebagai *self-contained product groups* atau organisasi pemerintah daerah sebagai *multi divisional structure*. Perbedaan ini untuk melihat fungsi organisasi (*functional structure*) guna membedakan terhadap berbagai bentuk organisasi pemerintah daerah baik dinas, badan dan kantor sebagai unit pelayanan teknis.

Reorientasi terhadap Organisasi Pemerintahan Daerah dapat dikatakan sebagai strategi terhadap pengembangan fungsi

---

Daerah (*middle line*), Dinas Daerah (*operating core*), badan/fungsi penunjang (*technostructure*), dan staf pendukung (*supporting staff*). Dinas daerah merupakan pelaksana fungsi inti (*operating core*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus sesuai bidang urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, baik urusan wajib maupun urusan pilihan. Badan daerah melaksanakan fungsi penunjang (*technostructure*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus untuk menunjang kelancaran pelaksanaan fungsi inti (*operating core*). Dalam rangka mewujudkan pembentukan perangkat daerah sesuai dengan prinsip desain organisasi, pembentukan perangkat daerah yang diatur dalam peraturan pemerintah ini didasarkan pada asas efisiensi, efektivitas, pembagian habis tugas, rentang kendali, tata kerja yang jelas, fleksibilitas, Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, dan intensitas urusan pemerintahan dan potensi daerah.”

<sup>402</sup> UU Nurul Huda, *Hukum Lembaga Negara. Op. Cit*, hlm. 11

<sup>403</sup> Stewart, D.W. and Shamdasani, P.N, 1990. *Focus groups: Theory and practice, Applied Social Research Methods Series*. Edited by K. A. Clark. California: SAGE Publications, page.3

institusi yang harus mendapat prioritas untuk diperkuat kewenangan. Penguatan kewenangan terutama pada pemerintahan provinsi akan memberi tanggung jawab terhadap beban tugas sebagai pengendali otonomi. Reorientasi juga mengatur hubungan kelembagaan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, terutama yang berhubungan dengan koordinasi rencana program RKPD termasuk dalam perumusan RPJPD dan RPJMD.

Reorientasi juga merumuskan hubungan garis vertikal yang jelas dan tegas terhadap lembaga daerah sehingga komunikasi masing-masing organisasi pemerintah daerah dalam melakukan koordinasi apa itu bupati/walikota termasuk juga organisasi daerah lainnya harus melalui pemerintah provinsi terutama yang berhubungan pelayanan publik dan perencanaan pembangunan lintas kabupaten/kota.

Dengan demikian dalam penguatan kewenangan gubernur melalui reorientasi terhadap otonomi daerah ini, harus juga diikuti reorientasi di bidang kelembagaan organisasi pemerintah daerah dengan meletakkan prinsip satu gerakan yang terpadu dan terintegrasi setiap hubungan secara vertikal dalam organisasi pemerintah daerah (pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota).

## **E. Bidang Hubungan Kelembagaan**

Formulasi reorientasi yang berhubungan dengan hubungan kelembagaan, ini bertujuan untuk menjelaskan kedudukan masing-masing kelembagaan yang memiliki kewenangan berdasarkan asas vertikal. Kedudukan lembaga juga berakibatkan masalah kedudukan kewenangan yang dimiliki lembaga daerah.<sup>404</sup> Gubernur sebagai bagian pemerintah daerah dan memiliki wilayah administratif tentu membawahi beberapa daerah yaitu kabupaten dan kota, hubungan ini mempertegas

---

<sup>404</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pemerintah*, *Op. Cit*, hlm. 23

kewenangan gubernur dan apa kewenangan dari bupati/walikota.<sup>405</sup>

Selanjutnya terhadap beberapa daerah muncul permasalahan dalam kerangka hubungan antara bupati/walikota dengan gubernur, di satu sisi bupati/walikota menganggap tidak perlu melakukan sebuah koordinasi dengan gubernur karena bupati/walikota beranggapan tidak adanya hubungan hierarki diantara kedua pemerintahan daerah, dimana gubernur dan bupati/walikota sama-sama merasa selaku kepala daerah otonomi.<sup>406</sup>

Reorientasi hubungan kelembagaan tidak lain menjelaskan masing-masing kewenangan, dari masing-masing kewenangan dimiliki gubernur sebagai dwi tunggal kekuasaan, yaitu gubernur kedudukan selaku wakil pemerintah pusat dan gubernur kedudukan selaku kepala daerah sebagai asas desentralisasi pada otonomi, dan kewenangan harus jelas dilaksanakan oleh daerah bawahannya dalam hal ini Kabupaten/kota. Hubungan kelembagaan provinsi dengan kabupaten/kota akan mempertegas pembagian kekuasaan secara vertikal dan kewenangan diatur dengan regulasi undang-undang.

## **F. Berbasis Potensi Daerah**

Dalam pelimpahan kewenangan daerah yang bertanggungjawab lebih besar terhadap kemajuan dan kemunduran daerah ada pada daerah itu sendiri, ini berarti setiap daerah dituntut harus mampu untuk menentukan dan menetapkan skala prioritas yang tepat dan sesuai dengan kemampuan dan potensi dimiliki daerah dengan tetap memperhatikan kelestarian

---

<sup>405</sup> Bagir Manan, 1996. *Dasar-Dasar Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Menurut UUD 1945*, Universitas Pedjajaran, Bandung, hlm. 10

<sup>406</sup> Muhammad Hasrul, *Penataan Hubungan Kelembagaan*, *Loc. Cit*, hlm. 1-20

sumber daya dan lingkungan hidup agar pertumbuhan ekonomi daerah dapat berkelanjutan (*sustainable growth*),<sup>407</sup>

Keterbatasan kewenangan dalam pengelolaan sumber daya dan potensi daerah ini menjadi persoalan utama dalam penerapan otonomi, Keterbatasan kewenangan ini walaupun daerah berlimpah potensinya, akan tetapi daerah-daerah otonomi atau otonomi khusus belum mampu meningkatkan tarap kehidupan masyarakat, atau boleh dikatakan daerahnya (provinsi) masuk katagori termiskin dan tertinggal.<sup>408</sup>

Untuk menjawab permasalahan ini penulis melihat penerapan otonomi daerah tidak menyentuh pada pokok permasalahan, oleh karena itu menurut penulis perlu dilakukan regulasi otonomi melalui reorientasi yang berbasis potensi daerah.<sup>409</sup> Artinya kedepan dalam politik hukum otonomi daerah, regulasi harus juga mengatur masalah kewenangan pengelolaan sumber daya alamnya yang didelegasikan kepada daerah, dengan adanya kewenangan daerah akan bisa mandiri.<sup>410</sup>

Menurut Khusaini,<sup>411</sup> dalam perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi fiskal pemerintah daerah diberikan kewenangan dan memanfaatkan semua potensi yang mendukung pendapatan keuangan daerah. Penyerahan berbagai kewenangan ini harus disertai dengan adanya penyerahan dan pengalihan pembiayaan terutama yang berhubungan pengelolaan potensi sumber alam.

---

<sup>407</sup> Syamsul Huda Dkk, 2017. Model Pemetaan Potensi Daerah Menuju Kemandirian Fiskal di Jawa Timur, *Jurnal Berkala Ilmu Ekonomi Univ. Tronojoyo*, Volume 11, No.2, Edisi Desember, hlm.154-174

<sup>408</sup> Efendi, 2017. Kewenangan Pengelolaan Sumber Daya Alam Dalam Bingkai Otonomi Khusus Di Papua, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* Volume.19, No.1, Edisi April, hlm. 45-61

<sup>409</sup> Muh. Fauzan, 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 15

<sup>410</sup> *Ibid*, hlm.16

<sup>411</sup> Khusaini, 2006. *Ekonomi Publik: (Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Daerah)*. BPFE UNIBRAW, Malang, hlm. 23-24

Dengan otonomi daerah saat sekarang berdasarkan UU No,23 Tahun 2014 dan beberapa daerah provinsi dengan otonomi khusus yang kewenangan didelegasikan tidak menyentuh pada sektor potensi sumber daya alam, maka tujuan utama otonomi tidak akan tercapai dan banyak daerah yang masih miskin dan tertinggal. Oleh karena itu penulis berpendapat kedepan otonomi daerah penting dilakukan reorientasi masalah kewenangan yang menyangkut pengelolaan sumber daya alam dan pemanfaatan lingkungan, sehingga formulasi reorientasi harus berbasis potensi daerah, supaya daerah dengan inovasinya akan mandiri dan mampu membiayai sendiri rumah tangganya.

## **G. Berbasis di Tingkat Provinsi**

Dalam sistem pemerintahan hubungan kerja dan tata kelola antar lembaga negara sebagaimana dijelaskan oleh Jimly Asshiddiqie dibelahan dunia, bahwa sistem pemerintahan dapat dibagi menjadi 3 (tiga) kategori, yaitu pemerintahan dengan sistem presidensial (*presidential system*), pemerintahan dengan sistem parlementer (*parlementer system*), dan pemerintahan dengan sistem campuran (*mixed system* atau *hybrid system*).<sup>412</sup> Sistem pemerintahan dapat berjalan dengan baik adanya organ atau kelembagaan negara sebagai organisasi pemerintahan yang memiliki tugas dan fungsi untuk penyelenggaraan pemerintahan.<sup>413</sup>

Sebuah negara dengan menerapkan pemerintahannya dikepalai langsung oleh presiden, maka terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia mempunyai komposisi dimana pengelolaan pemerintahan di daerah (kabinet dan pemerintahan daerah) bertanggungjawab langsung kepada presiden dan kedudukan pemerintahan daerah merupakan satu kesatuan

---

<sup>412</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara, Op. Cit*, hlm. 311

<sup>413</sup> Bambang Sugianto dan Evi Purnamawati, *Hukum Administrasi Negara, Op. Cit*, hlm. 140-141

vertikal dalam sistem pemerintahan negara kesatuan yaitu pemegang kekuasaan tertinggi atas seluruh urusan pemerintahan terdapat pada pemerintah pusat, sedangkan kedudukan pemerintah provinsi adalah wakil pemerintah pusat di daerah.<sup>414</sup>

Indonesia sebuah negara kesatuan yang wilayah sangat luas dan kondisi geografis berbentuk kepulauan, menjadi salah satu permasalahan untuk memberlakukan asas tunggal terhadap kekuasaan yang terletak di pemerintah pusat sehingga pembinaan, pengawasan, dan pemerataan terhadap pembangunan banyak mendapat hambatan dan tantangan. Termasuk dalam pelaksanaan berkoordinasi dengan satuan pemerintah di daerah dengan keberadaan sangat jauh dan sulit terjangkau diperlukan adanya sebuah regulasi untuk keluar dari permasalahan dengan penerapan asas desentralisasi.

Pemerintah provinsi merupakan satu kesatuan dari pemerintahan Indonesia merupakan konsekuensi muncul dari pemberian kewenangan agar terjaga sebuah keutuhan negara kesatuan dan masing-masing pembagian kewenangannya berdasarkan asas otonomi daerah. Pengaturan pembagian kewenangan menunjukkan bahwa adanya tarik menarik kepentingan antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota.

Hubungan kelembagaan menurut Bagir Manan menimbulkan tarik menarik kepentingan sebagai kepanjangan tangan pemerintah pusat dan kepala daerah sebagai bagian dari pemerintahan daerah dapat terjadinya disharmonisasi regulasi sebagai akibat adanya berbagai bentuk kewenangan, dan regulasi yang diterbitkan saling tumpang tindih antar instansi pemerintahan dan aturan berlaku baik tingkat pusat dan daerah.<sup>415</sup>

Sengketa terhadap kewenangan banyak terjadi (pemerintah provinsi dan kabupaten/kota) termasuk bidang perizinan. masalah regulasi ada di daerah menjadi permasalahan

---

<sup>414</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pemerintah, Op. Cit.* hlm. 22

<sup>415</sup> *Ibid*

utama, di mana pemerintah pusat banyak mencabut peraturan daerah (Perda) yang dianggap bermasalah, termasuk peraturan-peraturan daerah dapat menghambat pertumbuhan ekonomi daerah dan proses birokrasi yang panjang dapat menghambat sistem perizinan dan investasi dan juga terhadap penghambat kemudahan berusaha. Banyak regulasi yang diklaim pemerintah bertentangan terhadap peraturan lebih tinggi dan tidak mencerminkan toleransi, diperlukan sebuah harmonisasi antara kewenangan provinsi dan kabupaten/kota keterkaitan dengan regulasi.<sup>416</sup>

Secara konstitusional,<sup>417</sup> diberlakukan otonomi daerah seluas-luasnya, bahkan daerah otonomi diberikan hak untuk mengatur dan mengurus diri sendiri sebagian urusan pemerintahan, akan tetapi terdapat kekeliruan pemahaman atas esensi yang sebenarnya terhadap asas desentralisasi dan otonomi daerah. Penerapan asas desentralisasi dipengaruhi kondisi politik hukum untuk pembentukan aturan-aturan khusus pada beberapa sektoral yang sering tidak sama dalam penempatannya dan tarik menarik kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, serta antara pemerintah provinsi dengan kabupaten/kota.<sup>418</sup>

Persoalan mendasar pada kewenangan gubernur yang berkaitan dengan otonomi daerah yang berhubungan dengan

---

<sup>416</sup> Andryan, 2019. Harmonisasi Pemerintah Pusat Dengan Daerah Sebagai Efektifitas Sistem Pemerintahan, *Jurnal LEGISLASI INDONESIA*, Volume.16 No. 4 Edisi Desember, hlm. 419-432

<sup>417</sup> M. Syaiful Rachman dan Ferdy Ferdian, 2019. Eksistensi Gubernur dalam Konteks Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia, *JURNAL RECHTEN RISET HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA*, Volume.1 No.1, hlm.1-10

<sup>418</sup> Bagir Manan menyatakan bahwa meskipun lingkungan Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan satu kesatuan susunan yang mencerminkan keutuhan bentuk negara kesatuan, tetapi karena adanya ruang lingkup wewenang yang berbeda maka sangat mungkin untuk terjadinya spanning hubungan antara keduanya. Lihat pada Bagir Manan. "Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945". *Disertasi Doktor Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung*, 1990, hlm. 3.

kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah kabupaten/kota dalam organisasi pemerintahan banyak menimbulkan multi tafsir terhadap asas desentralisasi, ini terlihat adanya beberapa kewenangan dari pemerintah kabupaten/kota langsung berkoordinasi kepada pemerintah pusat sehingga pemerintah provinsi ditinggalkan dalam koordinasi, termasuk juga ada beberapa kegiatan terhadap program strategis provinsi kurang mendapat dukungan dari pemerintah kabupaten/kota.<sup>419</sup>

Bertitik tolak dari persoalan ini reorientasi otonomi di mana gubernur kedudukannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan gubernur kedudukannya sebagai kepala daerah diperlukan penguatan kewenangan. Penguatan kewenangan yang dimaksud adalah bahwa otonomi luas dan bertanggung jawab ada pada pemerintah provinsi, sehingga sentralistik hubungan pemerintah provinsi dengan kabupaten/kota berjalan dengan baik, termasuk pada kewenangan lain yang dimiliki gubernur di bidang pengawasan, koordinasi, dan pembinaan bisa berjalan.

Dengan demikian untuk penguatan kewenangan gubernur diperlukan reorientasi terkait dengan kekuasaan dan kewenangan gubernur yang selama ini dianggap kurang efektif untuk mengelola pemerintah daerah, disisi lain pemerintahan kabupaten/kota beranggapan di mana kewenangan wilayah administratif adalah milih pemerintah kabupaten/kota.

Oleh karena itu pelaksanaan asas desentralisasi dan otonomi daerah diperlukan adanya penguatan kewenangan gubernur melalui formulasi reorientasi di tingkat pemerintah provinsi, adapun formulasi reorientasi penguatan kewenangan pada kedudukan gubernur sebagai kepala daerah. Dari konsep otonomi tersebut akan melahirkan kemandirian terhadap kewilayahan dan bukan bentuk kebebasan suatu wilayah.

---

<sup>419</sup> RDH. Koesoemahatmadja. *Pengantar Ke Arah Sistim Pemerintahan, Op. Cit*, hlm.15



## H. Berbasis di Tingkat Kabupaten/Kota

Pemerintah kabupaten/kota adalah sebuah pemerintahan yang demokrasi dalam memiliki hak otonomi yang dapat untuk mengurus rumah tangga sendiri, pemerintah kabupaten/kota merupakan bagian tidak terpisahkan dari pemerintah provinsi. Sebagai bagian yang terintegral dalam sistem pemerintahan dan masing-masing kabupaten/kota ikut berkontribusi dalam pembangunan, serta pemerintah provinsi harus memperhatikan dari sektor perekonomian untuk kesejahteraan rakyat.<sup>420</sup>

Keberadaan pemerintah kabupaten/kota sebagai bagian pemerintahan nasional yang terintegrasi, pengembangan peran dan tanggung jawab besar secara normatif ini selaras dengan ketentuan Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor. 16 tahun 2012 tentang Rencana Umum Penanaman Modal, dimana pemerintah kabupaten/kota dalam menyusun harus berkoordinasi dengan pemerintah provinsi.<sup>421</sup>

Dalam konsep pembagian kekuasaan secara vertikal yang didasarkan asas desentralisasi, melahirkan pemerintah daerah yaitu kabupaten dan kota yang memiliki kewenangan. Pola pembagian kekuasaan tentu menjadi dasar hubungan pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota, dan pemerintah kabupaten/kota dapat menyelenggarakan urusan pemerintahannya sendiri bersama DPRD Kabupaten/kota yang menjadi kewenangannya.

Dalam melaksanakan dan menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah kabupaten/kota didasarkan asas otonomi yang luas untuk

---

<sup>420</sup> Dian Bakti Setiawan, *Pemerintahan Daerah di Indonesia, Op. Cit.*, hlm. 2-3

<sup>421</sup> Tatang Sudrajat. 2015. Peran Pemerintah Kabupaten/Kota Dalam Penyusunan Rencana Umum Penanaman Modal “Suatu Analisis Formulasi Kebijakan”, *Jurnal Politik dan Komunikasi FISIP Universitas Komputer Indonesia*, Volume V No.2 Edisi Desember, hlm.1-13

mengatur dan mengurus rumah tangga sering menimbulkan permasalahan (konflik) dan kevakuman dalam proses pemerintahan, ini disebabkan tidak terbangunnya komunikasi antara provinsi dan kabupaten/kota termasuk juga sikap kabupaten/kota merasa dirinya otonomi sehingga menyinggung pemerintahan provinsi.<sup>422</sup>

Konflik ini didasarkan pada realitas yang banyak terjadi di daerah ini disebabkan adanya beberapa peraturan masih tumpang tindih (*inkonsistensi*), sehingga daerah (kabupaten/kota) merasa bagian dari kewenangan mereka yang dapat menimbulkan friksi dan ketegangan antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota. Tumpang tindih ini juga mencakupi antara kewenangan pusat dengan provinsi, dan provinsi dengan kabupaten/kota, termasuk juga antar kabupaten.<sup>423</sup>

Adanya konflik dan merasa memiliki kewenangan otonomi yang luas oleh kabupaten/kota sehingga terjadi konflik dengan provinsi, apalagi kepala daerah memiliki sikap politik berbeda, maka menghindari hal ini diperlukan pengatur jelas dan kabupaten/kota bagian dari otonomi provinsi dalam melaksanakan program pemerintahan termasuk kewenangan otonomi harus wajib berkoordinasi dengan pemerintah provinsi. Terhadap provinsi dalam melaksanakan program pembangunan disesuaikan dengan kebutuhan masyarakat lokal dengan mempertimbangkan kearifan yang beragam setiap kabupaten/kota.

---

<sup>422</sup> Sherlock Halmes Lekipiouw, 2020. Konstruksi Penataan Daerah dan Model Pembagian Urusan Pemerintahan, *Jurnal SASI Fakultas Hukum Univ Fattimura*, Volume 26 Nomor 4, Edisi Oktober-Desember, hlm. 557-570

<sup>423</sup> M. Rendi Aridhayand, *Peran Pemerintah Daerah, Loc. Cit*, hlm. 883-902



# BAB VIII

## REORIENTASI KEWENANGAN GUBERNUR DALAM OTONOMI DAERAH

Pengertian *re-orientasi* sebuah kata yang berasal dari “*orientasi*” yang artinya menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah peninjauan untuk menentukan sikap yang tepat dan benar. Pengertian lain yaitu pandangan yang mendasari pikiran, perhatian, dan kecenderungan<sup>424</sup> yang kemudian di tambah imbuhan “Re” pada sebuah kata orientasi, sehingga menjadi “*reorientasi*” yang dapat diartikan sebuah peninjauan kembali terhadap wawasan dalam menentukan sikap terhadap sesuatu, dan reorientasi merupakan sebuah sikap dan pandangan terhadap objek. Sedangkan B.N Marbun reorientasi adalah sebuah gagasan terhadap sesuatu dalam bentuk penyusunan atau penggambaran yang baru sesuai dengan harapan yang lebih baik.<sup>425</sup>

---

<sup>424</sup> Departemen Pendidikan Nasional, 2016. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Keempat, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 727.

<sup>425</sup> B.N. Marbun, 1996. *Kamus Politik*. Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 469.

Dari kata *reorientasi* dalam pengertian yang dihubungkan dengan otonomi daerah adalah untuk meninjau kembali terhadap konsep otonomi daerah yang berlaku sekarang sesuai dengan UU No. 23 Tahun 2014 pada kewenangan gubernur. Peninjauan konsep otonomi didasari selama pelaksanaan otonomi daerah belum terwujudnya tujuan utamanya yaitu mewujudkan kemandirian dan percepatan pembangunan.

Dengan adanya *reorientasi* yang berhubungan dengan kewenangan gubernur untuk melahirkan sebuah konsep atau sikap terhadap pemikiran yang berhubungan penguatan kewenangan gubernur dalam sistem ketatanegaraan berdasarkan asas desentralisasi, sehingga gagasan atau ide terbentuk dalam sebuah konsep hukum reorientasi kewenangan gubernur era otonomi daerah di Negara Indonesia bisa berjalan sesuai dari hakikat dan tujuan sebuah otonomi.

Kewajiban dalam reorientasi pada otonomi daerah yang berhubungan dengan kewenangan gubernur, harus didasarkan beberapa aspek agar kemudian sesuatu yang coba di bangun kedepan sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dan terhindar subyektivitas yang berlebihan. Reorientasi ini dikaitkan terhadap konsep atau gagasan atau ide yang berhubungan dengan kewenangan gubernur pada pemerintah daerah yang otonom.

Reorientasi sebagai proses untuk membangun kembali dan menata yang baru terhadap konsep otonomi daerah sesuai tujuan dan hakikat sebenarnya apa itu otonomi daerah. Satjipto Rahardjo menjelaskan regulasi atau peraturan perundang-undangan sebagai alat untuk merekayasa atau alat menata ulang yang sifatnya bisa memaksa untuk pembaharuan dalam birokrasi otonomi daerah.<sup>426</sup>

Reorientasi kewenangan gubernur melalui penataan ulang regulasi otonomi daerah, bertujuan percepatan dan pemerataan

---

<sup>426</sup> Satjipto Rahardjo, 1981. *Hukum Dalam Perspektif Sosial*. Alumni Bandung, Bandung, hlm. 153

pembangunan di Indonesia, penataan ulang juga mengakibatkan adanya perubahan “*restorasi*” dari sistem otonomi daerah yang ada. Karena regulasi otonomi daerah sekarang belum dapat membawa perubahan yang sangat signifikan terhadap daerah. Dilaksanakan reorientasi dimaknai sebagai penataan ulang atau menata kembali konsep hukum yang mengatur “*legal policy*” otonomi daerah yang akan datang lebih baik dan sesuai dengan tujuan utama dibentuk pemerintah daerah.<sup>427</sup>

Penataan ulang otonomi melalui sebuah konsep reorientasi akan mengkaji dan mengevaluasi bagaimana pelaksanaan otonomi selama ini, apakah penerapan terhadap otonomi pada pemerintahan daerah dapat memberikan nilai positif yang berhubungan dengan kewenangan mengurus urusan rumah tangga sendiri sebagai salah satu perwujudan asas desentralisasi pada pemerintahan daerah. Reorientasi bertujuan supaya daerah tidak ada ketergantungan dengan pemerintahan pusat baik dari aspek keuangan, perizinan dan pengelolaan potensi sumber daya yang ada di daerah dengan memperhatikan kearifan lokal.<sup>428</sup>

Otonomi juga membuat daerah mampu akan bersaing dengan provinsi-provinsi lain, termasuk bidang pembangunan infrastruktur, bidang sumber daya manusia, dan termasuk juga bidang pengelolaan sumber daya alam.<sup>429</sup> Perjalanan otonomi daerah diatur Pasal 18 UUDNKRI 1945 dengan regulasinya diatur melalui UU No.23 Tahun 2014 tidak bisa memberikan

---

<sup>427</sup> H. Rozali Abdullah, 2005, *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 24

<sup>428</sup> M. Ryas Rasyid Dkk, 2005. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta, hlm. 170

<sup>429</sup> Faisal Basri, 2001. *Perekonomian Indonesia Tantangan dan Harapan bagi Kebangkitan Indonesia*. Erlangga, Jakarta, hlm.174

perubahan yang besar terhadap kemajuan dan kemandirian terhadap beberapa provinsi di Indonesia.<sup>430</sup>

Perubahan beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan otonomi pada pemerintahan daerah, bertujuan menjamin kepastian hukum, menghindari Keragaman dalam menjalankan dan menafsirkan hakikat otonomi, dan memberikan perlindungan kewenangan serta eksistensi terhadap keberadaan pemerintahan daerah dengan tujuan supaya pembangunan dan pertumbuhan ekonomi bisa adil dan merata.

Dengan adanya perubahan terhadap peraturan perundang-undangan berhubungan otonomi daerah, tetapi peraturan tersebut, yaitu: UU No. 5 Tahun 1974, UU No. 22 Tahun 1999, UU No.32 Tahun 2004 dan terakhir UU No.23 Tahun 2014 dengan perubahan terakhir UU No.9 Tahun 2015, termasuk beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur otonomi khusus. Kesemua peraturan yang sudah berlaku dapat dikatakan belum berhasil dan belum bisa menyentuh kepada pokok persoalan tujuan dan hakikat otonomi daerah itu sendiri.

Terwujudnya tujuan otonomi daerah untuk membentuk dan menciptakan kemandirian daerah.<sup>431</sup> Harus dilakukannya reorientasi terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur otonomi daerah melalui regulasi perundang-undangan supaya dapat terwujud kepastian hukum, pemerintah daerah dalam hal ini pemerintah provinsi dapat menentukan arah regulasi melalui kewenangan yang dia terima dari pemerintah pusat.

Reorientasi konsep hukum kewenangan gubernur pada otonomi daerah harus melalui beberapa faktor pertimbangan sebagai landasan perubahan, sehingga otonomi daerah yang akan datang akan terwujud dengan baik sesuai dengan tujuan dan

---

<sup>430</sup> H. Rozali Abdullah, *Pelaksanaan Otonomi Luas*, *Op. Cit*, hlm. 35

<sup>431</sup> M. Ryas Rasyid, *Otonomi Daerah*, *Op. Cit*, hlm. 172

hakikat otonomi daerah. Adapun landasan reorientasi otonomi daerah pada penguatan kewenangan gubernur, sebagai berikut:

### **A. Kewenangan Gubernur Berbasis Keadilan**

Hukum pada hakikat merupakan seperangkat aturan atau kaidah tersusun sebagai sebuah sistem untuk menentukan apa yang boleh dilakukan dan apa yang tidak boleh dilakukan oleh masyarakat sebagai subjek hukum.<sup>432</sup> Hukum lahir dan bersumber dari masyarakat itu sendiri, maupun dari sumber lain yang diakui oleh pemerintah selaku otoritas tertinggi dalam masyarakat dan hukum harus diberlakukan oleh penyelenggara pemerintahan dalam kehidupan bernegara dan berbangsa.<sup>433</sup>

Menurut Muhammad Syaifuddin menjelaskan bahwa hukum tersebut dapat bersumber dari tiga hal, yaitu: *Pertama* hukum sebuah norma yang akan dirumuskan dalam sebuah aturan berasal dari penguasa atau negara yang dikenal dengan (*Heteronom*), *Kedua* hukum atau norma berasal pemikiran manusia melalui kebiasaan yang hidup dalam masyarakat yang dirumuskan menjadi aturan hukum melalui (*Otonom*), dan *Ketiga* hukum atau norma sumber nilai yang dijadikan sebuah aturan yang lahir dan merujuk pada nilai-nilai agama yang dikenal dengan (*Teonom*).<sup>434</sup> Dari ketiga sumber hukum dalam aspek

---

<sup>432</sup> Ahmad Ali, 2017. *Menguak Tabir Hukum*. Kencana, Jakarta, hlm. 30

<sup>433</sup> *Ibid*, hlm. 32

<sup>434</sup> M. Syaifuddin, 2020. Disampaikannya pada perkuliahan *Mata Kuliah Hukum dan Ekonomi pada Program Pascasarjana Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, Palembang*. Menjelaskan dalam membangun hukum (*politik hukum*) yang bertujuan untuk masyarakat harus memperhatikan aspek sosial, aspek normatif dan aspek philosophy sehingga kebutuhan hukum yang di buat untuk manusia harus memenuhi unsur yaitu unsur demensi dimana hukum menjamin manusia untuk memenuhi kebutuhannya, baik kebutuhan manusia dari aspek rohania dan kebutuhan dari aspek jasmania. Sedangkan tujuan hukum untuk manusia dari aspek status, maka hukum harus menjamin diri manusai dari aspek sosial, aspek, individual dan aspek ketuhanan atau agama. Hukum atau norma yang lahir yang menjadi

materiil tidak lepas dari unsur-unsur keadilan, dan nilai ini berkembang serta terpelihara dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.<sup>435</sup>

Hukum lahir karena tuntutan dari masyarakat yang digunakan sebagai instrumental oleh pemerintah dalam menjalankan tugas. Hukum tidak dapat dipisahkan dengan keberadaan suatu pemerintahan. Menurut Donald Black bahwa "hukum adalah sebagai pengendalian sosial oleh pemerintah" dan hukum tidak semua dibuat oleh pemerintah (dalam arti luas yang mencakup kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif), akan tetapi terhadap aturan barulah dapat dikatakan aturan hukum, jika berlakunya memperoleh legitimasi oleh pemerintah.<sup>436</sup>

Hukum erat sekali kaitannya dengan keadilan sebagaimana diatur oleh konstitusi Indonesia pada ketentuan Pasal 28D Ayat (1) UUDNKRI Tahun 1945 yang menyebutkan "setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di depan hukum", secara eksplisit yang tertulis bahwa keadilan dalam hukum mempunyai fungsi sebagai salah satu ukuran sekaligus tujuan hukum itu sendiri.

Untuk mengukur sebuah keadilan di dalam hukum seringkali menimbulkan sebuah tafsiran yang berbeda-beda dan keadilan itu sendiri mempunyai dimensi yang banyak untuk berbagai bidang dan keadilan sebagai keutuhan moral bagi yang memberi dan menerimanya dalam sebuah institusi,<sup>437</sup> ini terlihat dari berbagai aspek misalnya keadilan bidang ekonomi, keadilan

---

hukum positif dalam sebuah peraturan perundang-undang yang berlaku untuk manusia dalam bentuk formil dan materiil yang diberlakukan.

<sup>435</sup> Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, *Hukum Tata Negara. Op. Cit*, hlm. 16

<sup>436</sup> Achmad Ali, *Menguk Tabir Hukum. Op. Cit*, hlm. 31

<sup>437</sup> John Rawls, 1993. *A Theory of Justice*, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts, page, 672



bidang pembangunan, keadilan bidang sosial, dan keadilan hukum itu sendiri.

Berbicara tentang keadilan sering dijadikan topik utama dalam setiap penyelesaian masalah yang berhubungan dengan penegakan hukum. Keadilan sering dipertentangkan dengan istilah ketidakadilan, di mana ada konsep keadilan maka di situ ada konsep ketidakadilan dan kedua konsep suatu perdebatan yang tidak ada titik temunya, terutama keadilan dalam penegakan hukum di masyarakat yang masing-masing punya cara pandang yang berbeda baik kedudukan sebagai korban maupun kedudukan sebagai pelaku.

Keadilan berasal dari kata dasar “adil” dalam kamus besar bahasa Indonesia diartikan tidak bertindak sewenang-wenang, tidak memihak, tidak berat sebelah di dalam pengambilan keputusan. Adil mengandung arti bahwa sebuah keputusan atau sikap yang dilakukan penyelenggara negara untuk tindakannya harus didasarkan norma-norma yang objektif.

Keadilan suatu konsep bersifat relatif, dan setiap orang memahami keadilan tidak akan sama dan pemahaman adil menurut yang satu belum tentu adil bagi yang lain. Keadilan harus relevan dengan ketertiban umum di mana keadilan sangat bervariasi dari satu tempat ketempat lain, dan keadilan sepenuhnya ditentukan oleh masyarakat sesuai dengan ketertiban umum dari masyarakat.<sup>438</sup>

Memahami tentang keadilan,<sup>439</sup> sudah lama menjadi perdebatan ahli hukum secara serius, yaitu sejak awal munculnya

---

<sup>438</sup> M. Agus Santoso, 2014. *Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum*. Kencana, Cetakan kedua, Jakarta, hlm. 85

<sup>439</sup> Istilah keadilan (*iustitia*) berasal dari kata “adil” yang berarti dimana tindakan yang dilakukan tidak berat sebelah, dan perbuatan tidak memihak dan perbuatan berpihak kepada yang benar dan tidak kesewenang-wenang. Keadilan berisi suatu tuntutan agar orang memperlakukan sesamanya sesuai dengan hak dan kewajiban, perlakuan tersebut tidak diskriminatif melainkan semua orang diperlukan sama sesuai dengan hak dan kewajiban.

filosof Yunani. Pengertian dan hakikat sebuah keadilan memiliki ruang lingkup yang begitu luas, mulai yang bersifat etik, filosofis, hukum, dan sampai pada keadilan sosial. Menurut John Rawls dalam bukunya *A Theory of Justice* keadilan sebagai kebijakan utama dalam institusi sosial sebagaimana kebenaran dalam sistem pemikiran.<sup>440</sup>

Untuk dapat mengetahui apakah perbuatan adil dan apa tidak adil dalam penyelenggaraan pemerintahan, bukan didasarkan pada sebuah kebijakan yang besar, apa lagi sebuah keadilan dihubungkan dengan aturan hukum positif yang tindakan harus dilakukan sesuai dengan norma hukum. Untuk menjadi adil dalam penegakan hukum seperti terlihat cukup mudah, akan tetapi dalam penerapan kehidupan bernegara sangat banyak hambatan mulai dari regulasi dan termasuk juga perilaku oknum penyelenggara negara.<sup>441</sup>

Keadilan merupakan keadaan berkesinambungan, keserasian dan keselarasan yang dapat menciptakan kondisi ketentraman di hati orang dan apabila diganggu akan mengakibatkan kegoncangan,<sup>442</sup> Keadilan tidak membuat seseorang untuk berbuat netral apabila terjadi sesuatu yang tidak adil, dengan demikian dapat dikatakan bahwa keadilan senantiasa mengandung unsur penghargaan, penilaian, atau pertimbangan.

Pada kehidupan sehari-hari di masyarakat dan bernegara dapat dilihat pada kenyataannya keadilan yang ada pada manusia selalu ukur apabila orang tersebut berjasa dan harus menerima sebuah anugrah (*reward*), akan tetapi terhadap orang-orang

---

Lihat pada buku RH. Wiwoho, 2017. *Keadilan Berkontrak*. Penaku, Jakarta, hlm. 138

<sup>440</sup> John Rawls, *A Theory of Justice*. *Op. Cit*, hlm.3

<sup>441</sup> Jonaedi Efendi, 2018. *Rekonstruksi Dasar Pertimbangan Hukum Hakim Berbasis Nilai-Nilai Hukum dan Rasa Keadilan yang Hidup dalam Masyarakat*. Prenadamedia Group, Depok, hlm. 26

<sup>442</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, *Op. Cit*, hlm. 15-16

melakukan sebuah perbuatan salah harus menerima hukuman yang setimpal dengan kesalahannya (*punishment*).<sup>443</sup>

Dalam pemerintahan keadilan itu merupakan idea dan tujuan utama hukum agar dapat terwujudnya kesejahteraan bagi masyarakat melalui pelaksanaan asas desentralisasi dan otonomi daerah,<sup>444</sup> Oleh karena itu setiap membicarakan hukum melalui sebuah regulasi termasuk pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah otonomi dalam pengelolaan pemerintahan daerah selalu dikaitkan dengan keadilan. Hakikat dari penyelenggara pemerintahan itu sendiri tertumpuk pada idea keadilan dan kekuatan moral. Idea keadilan tidak bisa dipisahkan dan lepas dari hukum sebagaimana tujuan dari negara.<sup>445</sup>

Menurut Ulpian, ada tiga prinsip dasar untuk dapat memahami dan mengenal keadilan, yaitu “(1) *honeste vivere*, (2) *alterium non leadere and* (3) *sum quique tribuere*” yang diartikan hidup secara terhormat, tidak mengganggu orang lain, dan memberikan kepada tiap orang bagiannya) prinsip keadilan yang disampaikan Ulpian merupakan sebuah tolok ukur tentang apa yang baik, benar dan tepat di dalam hidup.<sup>446</sup> Keadilan mengikat untuk semua orang baik masyarakat maupun penyelenggara negara.<sup>447</sup>

Menurut Rudolf Stammler keadilan sangat luas tafsiran dan masuk kesemua aspek kehidupan bernegara, akan tetapi untuk lebih terarah dan jelas keadilan harus dihubungkan dengan sebuah usaha atau tindakan yang mengarahkan kepada hukum

---

<sup>443</sup> *Ibid*, hlm.17

<sup>444</sup> Bahder Johan Nasution, 2015. *Hukum dan Keadilan*. Mandar Maju, Bandung, hlm. 174

<sup>445</sup> Lili Rasjidi, 1987. *Filsafat Hukum*. Remaja Karya, Bandung, hlm. 123

<sup>446</sup> Bernard L. Tanya, 2011. *Politik hukum Agenda Kepentingan Bersama*. Genta Publishing, Yogyakarta, hlm. 23

<sup>447</sup> *Ibid*

positif sebagai usaha dengan sanksi memaksa menuju sesuatu yang adil (*zwangversuch zum richtigen*).<sup>448</sup>

Dengan demikian dapat ditarik kesimpulan keadilan adalah usaha dan tindakan mengarahkan hukum positif kepada cita hukum, dan cita hukum timbul dalam masyarakat sebagai prinsip-prinsip dasar dalam penyelenggaraan negara, prinsip-prinsip menjadi norma bagi keadilan atau ketidakadilan dalam hukum. Hukum yang baik apabila hukum itu benar-benar menuju cita-cita sosial masyarakat tertentu yang dapat memberi perubahan.<sup>449</sup>

Menurut A. Hamid S. Attamimi, hukum yang adil adalah hukum positif yang memiliki sifat yang diarahkan oleh cita hukum untuk mencapai tujuan masyarakat dalam bernegara.<sup>450</sup> Pandangan A. Hamid S.A. sejalan dengan pandangan Gustav Radbruch ada tiga yang mendasar pada hukum yaitu keadilan, kepastian dan kemanfaatan hukum, masyarakat pada umumnya tidak membutuhkan suatu peraturan yang menjamin adanya kepastian dalam hubungan hukum antara mereka satu sama lain dalam hubungan hukum, tetapi butuh sebuah keadilan dalam hukum, dan hukum dituntut juga pada melayani kepentingan masyarakat (kemanfaatan hukum), akan tetapi prinsip utama hukum ialah mewujudkan keadilan.<sup>451</sup> Sementara Aristoteles bahwa keadilan merupakan hal paling utama dalam hukum, dan keadilan sebagai nilai sempurna dan lengkap, dan keadilan dibagi dua yaitu *keadilan distributif* dan *keadilan korektif*.<sup>452</sup>

---

<sup>448</sup> Theo Huijbers, 2008. *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*. Kasinius, Yogyakarta, hlm. 154

<sup>449</sup> *Ibid*, hlm. 155

<sup>450</sup> Maria Farida Indrati Soeprapto, 2007. *Ilmu Perundang-undangan. (Jenis, fungsi dan Materi Muatan)*. Kanisius, Yogyakarta, hlm. 263

<sup>451</sup> Teguh Prastyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2014. *Filsafat Teori dan Ilmu Hukum. (pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat)*. PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers, Depok, hlm. 15

<sup>452</sup> Menjelaskan keadilan distributif merupakan keadilan yang diberikan kepada setiap orang sesuai dengan jasanya dan tidak menuntut supaya tiap-tiap orang mendapat bagian yang sama banyak dan bukan

Dalam buku *Filsafat Hukum Teori dan Praktik* oleh Sukartono A. Muhadar keadilan dapat dilihat dari fungsi dan manfaatnya termasuk keadilan distributif yang sangat identik dengan keadilan atas dasar kesamaan proporsional, keadilan korektif (*remedial*) berfokus pada perbuatan yang salah dan keadilan korektif bertugas membangun kembali kesetaraan dan tidak melihat siapa pelakunya guna memulihkan konsekuensi dari suatu tindakan yang dilakukan orang dalam hubungan satu dengan yang lain.<sup>453</sup>

Secara analisis dari aspek epistemologi keadilan menurut Daniel S. Lev dan Schuft,<sup>454</sup> melihat keadilan didasarkan pada prosedural dan substansif termasuk dari aspek formal dan aspek materiil. Adapun keadilan prosedural dan formal dimana komponennya berhubungan dengan gaya suatu sistem hukum seperti *rule of law* atau negara hukum *rechtsstaat*, sedangkan komponen keadilan substantif dan materiil menyangkut dengan hak-hak sosial pada sistem politik ekonomi dalam masyarakat, keadilan prosedural formal dimana keadilan bersumber dari peraturan perundang-undangan yang dibentuk otoritas negara termasuk putusan pengadilan.

Berbeda dengan Hans Kelsen menegaskan konsep keadilan secara jernih yang bebas dari nilai, dan keadilan hanya satu macam yang lahir dari hukum positif yang ditetapkan oleh manusia berdasarkan norma dasar berlakunya hukum positif dan

---

persamaan melainkan kesebandingan, sedang keadilan korektif adalah memberikan kepada setiap orang sama banyak tanpa memperhatikan jasa seseorang dan keadilan disini dituntut kesamaan, Lihat pada Tegus Prastetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Filsafat Teori dan Ilmu Hukum. Op. Cit, hlm 267-269*

<sup>453</sup> Sukartono Aburaera Muhadar dan Maskun, 2015. *Filsafat Hukum Teori dan Prakti*, Penerbit Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 184

<sup>454</sup> Junaidi Efendi, *Rekonstruksi dasar Pertimbangan Hakim, Op. Cit, hlm. 291*

bagi Hans Kelsen keadilan itu adalah masalah ideologi yang ideal dan irasional.<sup>455</sup>

Sementara menurut Soenarjati Hartono bahwa keadilan merupakan tujuan utama hukum, adapun tujuan disebabkan oleh dua hal: *Pertama* kaidah-kaidah hukum itu tidak hanya merupakan kaidah yang sah (mempunyai *validity*) saja tetapi juga harus merupakan kaidah yang adil (harus mempunyai *value*). *Kedua* penegakan dan pelaksanaan hukum tidak boleh dilakukan dan menghilangkan sama sekali nilai-nilai etika dan menghilangkan martabat kemanusiaan.<sup>456</sup>

Berdasarkan beberapa kriteria dan teori keadilan tersebut di atas, maka keadilan memiliki peran penting untuk pembentukan hukum. Penting asas keadilan diamanatkan oleh Pasal 6 Ayat (1) huruf (g) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana diubah terbatas dengan Undang-undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.<sup>457</sup> Artinya hukum (peraturan perundang-undangan) akan dibangun di atas prinsip-prinsip keadilan sebagai refleksi dari prinsip hukum atau idea hukum.

Keadilan dihubungkan dengan regulasi pemerintahan daerah merupakan prinsip normatif yang fundamental bagi negara,<sup>458</sup> atas dasar tersebut bahwa prinsip keadilan harus melekat dengan hukum sebagai asas legalitas dalam penyelenggara pemerintahan. Keadilan merupakan hal yang mendasar dan bersifat fundamental, disebabkan semua

---

<sup>455</sup> Hans Kelsen, *Pure Theory of Law, Op. Cit*, hlm. 1

<sup>456</sup> Soenarjati Hartono, 1987. *Apakah The Rule of Law itu*. Alumni, Bandung, hlm.144

<sup>457</sup> Lihat pada Pasal 6 *Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, menjelaskan adapun materi muatan Peraturan Perundang-undangan harus mencerminkan, yaitu asas pengayoman; asas kemanusiaan; asas kebangsaan; asas kekeluargaan; asas kenusantaraan; asas bhinneka tunggal ika; asas keadilan; asas kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan; asas ketertiban dan kepastian hukum; dan/atau asas keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

<sup>458</sup> Prans Magnis Suseno, *Etika Politik. Op. Cit*, hlm. 334.

penyelenggaraan pemerintahan selalu berusaha menetapkan prinsip-prinsip keadilan dalam membuat dan mengeluarkan regulasi hukum. Dalam konsep negara modern penekanan terhadap prinsip keadilan diberikan dengan pernyataan dan tujuan suatu negara yaitu masyarakat adil dan makmur.

Dengan demikian keterkaitan reorientasi kewenangan gubernur yang berbasis keadilan akan melahirkan suatu formulasi bahwa pembentukan hukum tidak dapat dipisahkan dari idea keadilan dan agar hukum itu sendiri tidak melahirkan kesewenangan (*tirani*), jahat secara moral yang dapat merusak martabat dalam sebuah kewenangan.<sup>459</sup>

Oleh karena itu menurut H.L.A Hart bahwa prinsip-prinsip keadilan berfungsi sebagai idea regulatif bagi seluruh aturan hidup dalam bernegara, diantaranya bagi aturan yang ditetapkan oleh pemerintah dalam bentuk hukum.<sup>460</sup> Dari pernyataan ini menjadi jelas bahwa undang-undang dan semua norma hukum yang dibuat harus mencerminkan nilai-nilai keadilan.

Hukum dan keadilan dalam mereorientasi kewenangan ini menjadi dua substansi berbeda, tetapi harus dipahami dalam satu kesatuan utuh, keadilan dalam hal ini sebagai wujud dan tujuan dalam penyelenggara pemerintahan (pemerintah provinsi) yang asas-asasnya tertuang dalam hukum positif sebagai instrumen dalam penyelenggaraan administrasi negara yang didasari dan meliputi nilai keadilan,<sup>461</sup> yang diyakini dan berkembang dalam penyelenggaraan pemerintahan yang disebut dengan keadilan substantif.

Hukum di buat dengan tujuan ditegakkan untuk mewujudkan keadilan dan hukum dengan keadilan tidak selalu

---

<sup>459</sup> Teguh Prastyo dkk, *Filsafat Teori dan Ilmu Hukum*. Op. Cit. hlm. 91

<sup>460</sup> Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*. Op. Cit. hlm. 190

<sup>461</sup> Nomensen Sinamo, *Hukum Administrasi Negara*, Op. Cit, hlm. 53

sejalan yang terkait dengan kepentingan umum, sebab keadilan dalam hal-hal tertentu tidak mudah diwujudkan dalam norma hukum dimana nilai keadilan dirumuskan secara umum untuk mewadahi variasi problema dan peristiwa hukum serta kemungkinan perkembangan di masa akan datang tidak efektif lagi.<sup>462</sup>

Hukum yang dipandang sebagai hukum positif apabila hukum tidak menentang keadilan, konsekuensinya terhadap peraturan hukum yang tidak adil bukan hukum yang sebenarnya, oleh karena itu peraturan tersebut kehilangan arti dan maknanya sebagai hukum maka peraturan itu tidak wajib lagi dan karenanya hukum tidak perlu ditaati.<sup>463</sup>

Dalam reorientasi kewenangan gubernur berkaitan dengan regulasi hukum (undang-undang) akan melahirkan dua konsep keadilan yang mempengaruhi perubahan yang mendasar dalam sistem hukum pemerintahan, yaitu keadilan retributif (*retributive justice*) dan keadilan korektif (*korektive justice*). Kedua keadilan dalam rekonstruksi ini penulis menekankan pada keadilan korektif dimana keadilan ini membangun kembali kesetaraan dan tidak melihat siapa pelakunya guna memulihkan konsekuensi dari suatu tindakan yang dilakukan orang (pejabat) dalam hubungan penyelenggara pemerintahan.

Kedua konsep keadilan memiliki sejumlah perbedaan dalam melihatnya dari beberapa hal yang berhubungan dengan konsep dasar otonomi daerah. Memahami hakikat dari otonomi dihubungkan dengan kewenangan tentu secara implisit keadilan korektif mendorong pemerintah daerah dapat memaksimalkan dalam pemanfaatan semua potensi daerah yang ada, yang didasarkan kepada kewenangan. Oleh karena itu dengan

---

<sup>462</sup> Muhammad Erwin, 2011. *Filsafat Hukum: (Refleksi Kritis Terhadap Hukum)*. PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers, Depok Jakarta, hlm. 217

<sup>463</sup> Sukarwo Aburaera Muhadan dan Masjun, 2015. *Filsafat Hukum, Op. Cit*, hlm. 35



Keterbatasan kewenangan gubernur yang di atur dalam UU No. 23 Tahun 2014 dengan perubahan melalui UU No. 9 Tahun 2015 Tentang perubahan kedua atas UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Keterbatasan kewenangan dalam pengelolaan dan pemanfaatan semua potensi daerah, diperlukan adanya perubahan secara fundamental keterkaitan kewenangan gubernur melalui reorientasi otonomi daerah. Reorientasi kewenangan ini bertujuan supaya gubernur dengan kewenangan yang ada melalui reorientasi dapat mengatur dan pemanfaatan semua potensi, sehingga persoalan-persoalan yang selama ini terjadi tidak lagi sebagai penghalang. Reorientasi harus dalam konteks negara kesatuan yang berpedoman dan tidak boleh keluar dari asas kewenangan diatur pada Pasal 10 Ayat (1) UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Reorientasi yang berbasis keadilan yang dimaksud di sini, selain untuk menjawab kekurangan terhadap undang-undang pemerintahan daerah yang ada juga berfungsi sebagai tolok ukur pembentukan norma hukum baru untuk mewujudkan nilai-nilai yang bagus dalam pengaturan otonomi, reorientasi juga bertujuan untuk memecahkan permasalahan mendasar yang dihadapi selama ini dalam menjalankan otonomi daerah dan reorientasi kewenangan dengan memperhatikan potensi daerah dan kearifan lokal. Dengan reorientasi hakikat sebuah otonomi akan bisa terjawab dan terlaksana.

## **B. Kewenangan Gubernur Berbasis Negara Kesatuan**

Berbicara bentuk negara yang ada terdapat dua bentuk, yaitu negara berbentuk kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*) dan negara berbentuk serikat (*federal, bond2staat*).<sup>464</sup> Indonesia

---

<sup>464</sup> Dossy Iskandar Prasetyo dan Bernard L, 2005, *Ilmu Negara*. Srikandi Cetakan Pertama, Surabaya, hlm. 33

melalui perjuangan dan pemikiran panjang yang dilakukan oleh pendiri negara untuk menentukan bentuk negara. Menentukan bentuk negara oleh pendiri negara melalui proses pengorbanan dari seluruh elemen bangsa yang bersatu dan memiliki semangat nasionalisme untuk menentang imperialisme atau kolonialisasi, perjuangan ini melahirkan kesepakatan sebagai negara kesatuan.<sup>465</sup>

Kembali ke UUDNKRI 1945 melalui Dekrit 5 Juli Tahun 1959 merupakan sebuah kesepakatan nasional untuk menetapkan kembali bentuk negara Indonesia dalam bentuk negara kesatuan pada Pasal 1 ayat (1) menyebutkan; “Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”. Bentuk negara Indonesia adalah negara bersusunan kesatuan, sedangkan istilah “Republik” menjelaskan sistem pemerintahan yang dianut Indonesia untuk melaksanakan kehidupan berbangsa dan bernegara adalah sistem Republik yang dikepalai oleh Presiden.<sup>466</sup>

Negara kesatuan (*unitary state*) ditetapkan oleh *The Founding Father* Indonesia melalui proses diskusi yang sangat panjang melalui perdebatan di sidang Badan Penyelidik Usaha-Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI-PPKI) yakni, bersepakat apabila Indonesia merdeka nanti berbentuk negara adalah kesatuan yang dipelopori oleh M. Yamin dan kawan-kawan dan dipihak lain yang menginginkan bentuk negara Indonesia

---

<sup>465</sup> Rozali Abdullah, 2003, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*. PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers, Depok Jakarta, hlm. 45

<sup>466</sup> Mahmuza, 2020. Model Negara Kesatuan Republik Indonesia Di Era Reformasi, *Jurnal Hukum & Pembangunan* Volume. 50 No.2 Edisi April-Juni, hlm. 302-31

merdeka adalah negara federal yang dipelopori oleh Muhammad Hatta.<sup>467</sup>

Negara berbentuk kesatuan menurut Cohen dan Peterson merupakan satu kesatuan yang utuh dan pemerintah pusat bertanggungjawab menjalankan kedaulatan tertinggi dalam negara.<sup>468</sup> Sedangkan CF Strong menjelaskan hakikat sebuah negara berbentuk kesatuan kedaulatan tidak terbagi, kekuasaan pemerintah pusat tidak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui badan lain pembuat undang-undang selain badan pemerintah pusat, dan pemerintah pusat menjalankan tugas dengan efektif dan aktivitas diawasi dan dibatasi oleh undang-undang, seluruh unit pemerintahan yang ada harus tundak dan taat kepada pemerintah pusat.<sup>469</sup>

Menurut Ateng Safrudin,<sup>470</sup> negara kesatuan adalah negara yang konstitusi yang memberikan hak dan kewajiban menjalankan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan kepada pemerintah pusat, dan pemerintah pusat yang memiliki kekuasaan dan wewenang tertinggi dalam kekuasaan pemerintahan. Konsekuensi logis dari posisi penyelenggara kedaulatan melalui unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah dan tunduk kepada pemerintah pusat.

Fred Isjwara menjelaskan sebuah negara berbentuk kesatuan, maka sistem kenegaraan yang paling kokoh dan kuat jika dibandingkan dengan negara federal, karena negara berbetuk kesatuan terdapat persatuan (*union*) serta kesatuan (*unity*).<sup>471</sup>

---

<sup>467</sup> Perdebatan antara M. Yamin dan M. Hatta misalnya dapat dilihat dalam Muhammad Yamin, (1971), Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, (Jilid Pertama, Cetakan kedua, 1971), hal. 9, 106, 236-238.

<sup>468</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris. Op. Cit.*, hlm. 1

<sup>469</sup> CF Strong, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Op. Cit.*, hlm. 115

<sup>470</sup> Ahmad Sukardja, 2012, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*. Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 114

<sup>471</sup> Fred Isjwara, 1974. *Pengantar Ilmu Politik*. Bina Cipta, Bandung, hlm. 188

Menurut Abu Daut Busroh sebuah negara kesatuan adalah negara yang bersifat tunggal dan tidak ada negara lain di dalam negara dan hanya ada satu pemerintahan.<sup>472</sup>

Dalam negara kesatuan pemerintah daerah merupakan sub-bagian pemerintahan. Pemerintah daerah merupakan suatu bagian dari teritorial yang memiliki kewenangan yang mendapat delegasi dari pemerintah pusat untuk mengatur pemerintahan sendiri melalui asas desentralisasi dalam negara tersebut.<sup>473</sup> Kata pemerintahan daerah (*gebiedsdeel*) untuk menjelaskan bahwa ada sebuah lingkungan yang terbentuk untuk membagi kesatuan di dalam lingkungannya yang disebut dengan wilayah (*gebied*) atau dengan kata lain daerah bermakna bagian dari unsur dari kesatuan yang lebih besar, dan pemerintah pusat pada daerah otonom suatu wewenang yang diberikan dan bukan ditetapkan oleh konstitusi sebagai hakikat dalam negara kesatuan.<sup>474</sup>

Hakikat negara kesatuan (*unitary staate*) dapat lihat dari dua sisi, yaitu dari sisi kedaulatan dan susunan sistem ketatanegaraan, yaitu:<sup>475</sup>

1. Dari sisi kedaulatan hakikat negara kesatuan dimana kedaulatannya tidak terbagi atau dengan kata lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi karena konstitusi negara kesatuan (*unitary state constitution*) tidak mengakui badan legislatif lainnya selain badan legislatif pusat;
2. Hakikat negara kesatuan dari susunan negara dimana kekuasaan pemerintahan dengan negara bersusunan tunggal atau dengan kata lain negara yang tidak terdiri dari beberapa negara seperti yang terdapat dalam negara federasi (*bondsstaat*).

---

<sup>472</sup> Abu Daud Busroh, 1990. *Ilmu Negara*. Bumi Aksara, Cetakan pertama, Jakarta, hlm. 64-65

<sup>473</sup> Ni'matul Huda, *Desentralisasi Asimetris*. *Op. Cit*, hlm.3

<sup>474</sup> Sri Soemantri Martosoewignjo, 1981. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*. Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 52

<sup>475</sup> Astim Riyanto, *Aktualisasi Negara Kesatuan*. *Op. Cit*, hlm. 74

Dalam negara kesatuan yang melaksanakan asas desentralisasi dan otonomi daerah, kekuasaan dan kewenangan pemerintah daerah (legislatif daerah) untuk membuat peraturan bagi daerahnya sendiri (Peraturan Daerah), bukan berarti pemerintah daerah dengan bebas dan berdaulat, tetapi harus tetap memperhatikan asas-asas umum pembentukan peraturan perundang-undangan yang diatur dalam UU No.12 Tahun 2011 dengan perubahan melalui UU No. 15 Tahun 2019 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang lebih dikenal dengan istilah UU P3.

Sebagai daerah otonomi dan diberikan kewenangan mengatur urusan pemerintah sendiri, akan tetapi kewenangan terhadap pengawasan tertinggi dalam negara kesatuan tetap terletak di tangan pemerintah pusat. Prinsip kedaulatan yang tidak terbagi sebagaimana terdapat pada negara kesatuan tersebut sesuai dengan prinsip kedaulatan yang sesungguhnya yakni kekuasaan tidak dapat dibagi-bagi kepada daerah.<sup>476</sup>

Menurut Thorsten V. Kaljarvi dalam buku Pengantar Ilmu Politik karya Fred Isjwara,<sup>477</sup> negara berbentuk kesatuan merupakan negara yang pemerintahan bersusunan tunggal satu pemerintahan yakni pemerintah pusat dengan konsekuensinya semua urusan pemerintahan menjadi kewenangan pemerintah pusat yang ditetapkan melalui konstitusi negara kesatuan. Negara kesatuan sistem sentralisasi seluruh kekuasaan dipusatkan pada satu atau beberapa organ pusat dan pemerintah daerah bertindak sebagai wakil-wakil pemerintah pusat di daerah untuk menyelenggarakan administrasi setempat.<sup>478</sup>

Menurut A.V. Dicey, asas terbentuknya negara kesatuan (*unitary state*) berdasarkan unitarisme. Oleh karena itu terhadap wilayah negara kesatuan merupakan satu kesatuan di bawah satu

---

<sup>476</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik. Op. Cit*, hlm. 270-271

<sup>477</sup> Fred Isjwara, *Pengantar Ilmu Politik. Op. Cit*, hlm. 179

<sup>478</sup> *Ibid*

pemerintahan berdaulat, dengan luasnya wilayah, banyaknya jumlah penduduk dan beragamnya etnis serta semakin kompleksnya urusan pemerintahan maka sebagian besar negara kesatuan membagi wilayahnya menjadi beberapa daerah, baik yang bersifat otonom maupun yang bersifat administratif.<sup>479</sup>

Negara berbentuk kesatuan wilayahnya dibagi menjadi beberapa daerah otonom, terhadap daerah otonom (provinsi kabupaten/kota) diberi kekuasaan oleh pemerintah pusat untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri yang kemudian disebut dengan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi (*unitary state by decentralization*).<sup>480</sup> Sedangkan negara berbentuk kesatuan yang wilayahnya tidak dibagikan menjadi beberapa daerah otonom atau hanya wilayahnya bersifat administratif yang negara berbentuk kesatuan dengan menganut sistem pemerintahan sentralisasi (*unitary state by centralization*).<sup>481</sup> Oleh karena itu urusan pemerintahan pada negara kesatuan dengan sistem sentralisasi dilaksanakan melalui dua asas yakni asas sentralisasi dan asas konsentrasi.<sup>482</sup>

Soehino,<sup>483</sup> menjelaskan pemerintah menganut asas sentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan segala kekuasaan dan urusan milik pemerintah pusat, sedangkan asas dekonsentrasi menghendaki segala kekuasaan dan urusan

---

<sup>479</sup> Soehino, *Ilmu Negara. Op. Cit*, hlm. 224

<sup>480</sup> Selain negara kesatuan dengan sistem "desentralisasi" dikenal pula istilah negara kesatuan yang "didesentralisasi." Negara kesatuan dengan sistem "desentralisasi" adalah jenis negara kesatuan yang menggunakan asas desentralisasi dan asas dekonsentrasi. Sedangkan negara kesatuan yang "*didesentralisasi*" adalah negara kesatuan yang menggunakan asas *desentralisasi* dan asas *dekonsentrasi* yang menitik beratkan pada otonomi daerah. Lihat pada Astim Riyanto, *Aktualisasi Negara Kesatuan (Disertasi)*. *Op. Cit*, hlm. 148-149

<sup>481</sup> C.S.T. Kansil, *Ilmu Negara. Op. Cit*, hlm.135

<sup>482</sup> Hestu Cipto Handoyo, 2003. *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia: Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi Indonesia*, Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta Press, Yogyakarta, 2003

<sup>483</sup> Soehino, *Ilmu Negara. Op. Cit*. hlm.224

pemerintahan dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat. Keberadaan kesatuan dengan sistem sentralisasi jumlahnya sangat terbatas, namun masih ada hingga saat ini, misalnya Singapura negara kesatuan lainnya yang tergolong kecil jika tinjau dari jumlah penduduk, luas wilayah dan fragmentasi sosial, terutama suku bangsa, ras, etnik, agama, budaya dan bahasa.<sup>484</sup>

C.F. Strong mengatakan,<sup>485</sup> *Great Britain for example, is a localized state because local government play a large part in the political life of the community.* Sedangkan menurut Bagir Manan pada dasarnya memahami sebuah negara kesatuan yang ada di dunia tidak sama dalam susunan kekuasaan pemerintahan, misalnya Inggris berbeda dengan Prancis dalam beberapa hal yaitu pada pemerintah daerah Inggris tidak berada di bawah pengawasan satuan pemerintah daerah yang lain, sedangkan di Prancis tersusun secara hierarki, pemerintahan daerah yang lebih tinggi mengawasi administrasi dan keuangan pemerintahan daerah yang lebih rendah. Pemerintahan daerah di Inggris lebih desentralistik, sedangkan Prancis lebih dekonsentralistik.<sup>486</sup>

Terbentuknya negara kesatuan,<sup>487</sup> bertujuan untuk dapat menjaga kesatuan dan integritas negara yang merupakan salah satu alasan dari pemerintah pusat untuk dapat mendominasi terhadap pelaksanaan urusan pemerintahan dengan tujuan dapat menyampingkan peran dan hak pemerintah daerah untuk terlibat langsung dalam pembangunan dan pengelolaan semua potensi yang ada (SDA) untuk kepentingan daerah.

Dominasi yang dimiliki oleh pemerintahan pusat atas urusan-urusan pemerintahan yang ada di daerah mengakibatkan hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam

---

<sup>484</sup> Astim Riyanto, *Aktualisasi Negara Kesatuan (Disertasi)*. *Op. Cit*, hlm.146

<sup>485</sup> C.F.Strong, *Modern Political Constitution*. *Op. Cit*, hlm.63-64

<sup>486</sup> Bagir Manan, *Hubungan Antara Pemerintah*, *Op. Cit*, hlm.33

<sup>487</sup> S. Endang Prasetyowati, 2011. Meneropong Konsepsi Negara Kesatuan Dengan Sistem Otonomi Seluas-Luasnya, *Jurnal KEADILAN PROGRESIF*, Volume 2 No. Edisi September, hlm.137-146

negara kesatuan sering terjadi tidak harmonis atau bahkan terhadap hal-hal tertentu yang sangat mengkhawatirkan sehingga muncul ada gagasan daerah untuk mengubah menjadi negara federal.<sup>488</sup>

Negara berbentuk kesatuan dengan sistem desentralisasi yang federalistik yakni sebuah negara kesatuan yang bercirikan negara federal karena mengadopsi asas desentralisasi dengan titik berat pada otonomi daerah, mengadopsi asas dekonsentrasi sangat terbatas dan mengadopsi asas federasi dari negara serikat dalam penyelenggaraan negara kesatuan,<sup>489</sup> negara kesatuan dengan sistem desentralisasi yang konfederalistik karena mengadopsi asas desentralisasi dengan penekanan pada otonomi daerah, mengadopsi asas dekonsentrasi sangat terbatas dan mengadopsi asas konfederasi dari negara konfederasi dalam penyelenggaraan negara kesatuan.<sup>490</sup>

Dari beberapa negara kesatuan yang ada bila dibandingkan dengan Indonesia, dengan luas wilayah yang begitu besar berbentuk kepulauan terdiri dari ribuan pulau dan diapit oleh dua samudera dan dua benua serta dengan jumlah penduduk yang banyak, Maka Indonesia memiliki persoalan tersendiri dalam asas sentralistik dan terdapat persoalan lain di antaranya, adanya keanekaragaman budaya dan adat istiadat yang berlainan suka dan budaya satu sama lain, sehingga disebut dengan sebutan *Bhinneka Tunggal Ika*.<sup>491</sup>

Dengan demikian esensi negara kesatuan dimana kedaulatan mutlak ada pada pemerintah pusat. sedangkan kekuasaan pada pemerintahan daerah merupakan pendelegasian dari pemerintah pusat, dan kekuasaan yang didelegasikan suatu

---

<sup>488</sup> Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara. Op. Cit*, hlm. 114

<sup>489</sup> Astim Riyanto, *Aktualisasi Negara Kesatuan (Disertasi), Op. Cit*, hlm.156

<sup>490</sup> *Ibid*, hlm. 161

<sup>491</sup> A.Ubaedillah dan Abdul Rozak, 2015. *Pancasila, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*. Prenada Media Group Cetakan kedelapan, Jakarta, hlm. 125



saat dapat ditarik kembali dan dihapuskan atas kedaulatan pemerintahan, meskipun di daerah ada badan atau lembaga pembuat peraturan perundang-undangan tersebut tidak memiliki kekuasaan.<sup>492</sup>

Dengan demikian pada negara berbentuk kesatuan terdapat beberapa kekurangan, yaitu:

1. Pada negara kesatuan beban kerja pemerintah pusat cenderung berlebihan;
2. Keberadaan pusat administrasi pemerintahan jauh mengakibatkan ketidakpekaan dengan permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat di daerah, sehingga kurang adanya perhatian dan kepentingannya terhadap daerah;
3. Tidak boleh adanya daerah yang menyuarakan haknya yang berbeda dengan daerah-daerah lain, dengan alasan sentralisasi jadi semua pelayanan harus sama yang akibatnya sering muncul perlawanan dan konflik dengan daerah.<sup>493</sup>

Sementara Jimly Asshiddiqie,<sup>494</sup> mengutip pendapat John Locke terdapat perbedaan pandangan dalam memahami pada negara kesatuan dalam menjalankan kedaulatannya ini yang mendeskripsikan kedaulatan rakyat itu dapat dibedakan antara kedaulatan rakyat yang melebur dalam perjanjian pertama (*first treaty*) dimana ketika negara terbentuk, tetapi bagian kedaulatan rakyat itu tetap berada di tangan rakyat, dan kedaulatan rakyat sewaktu-waktu dapat dipakai dalam menentukan kebijakan negara dan mengangkat pejabat melalui pemilihan umum atau referendum (*second treaty*).<sup>495</sup>

Dari beberapa teori negara kesatuan dihubungkan dengan reorientasi kewenangan gubernur, supaya tidak ada perubahan

---

<sup>492</sup> Amrizal J Prang, 2015, *Hukum Pemerintahan Daerah: (Konteks Otonomi Simetris dan Asimetris)*. Biena Edukasi, Lhokseumawe Aceh, hlm. 3

<sup>493</sup> K. Ramanathan, 2003, *Asas sains politik*. Fajar Bakti Sdn. Bhd., Selangor, Malaysia, hlm. 342

<sup>494</sup> Jimly Assiddiqie, 2005, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*. Yarsif Watampane, Jakarta, hlm. 32

<sup>495</sup> *Ibid*, hlm. 33

konsep dasar otonomi di Negara Indonesia, maka reorientasi dalam kewenangan tetap berbasiskan asas pada negara kesatuan. Adapun reorientasi kewenangan berbasis negara kesatuan yang dimaksud penulis ini adanya suatu batasan-batasan dalam reorientasi kewenangan supaya tidak akan bertentangan dengan UUDNKRI 1945.

Reorientasi ini juga mempertegaskan kembali fungsi dan kewenangan gubernur melalui regulasi otonomi daerah diatur dengan undang-undang. Dari beberapa hal tersebut daerah memiliki kewenangan untuk mengelola SDA atas kepentingan masyarakat dalam NKRI. Terhadap kewenangan di luar kewenangan pemerintah pusat harus didelegasikan sepenuhnya kepada pemerintah provinsi sebagai bagian pemerintahan secara nasional.

### **C. Kewenangan Gubernur Berbasis Kepastian Hukum**

Apabila reorientasi dihubungkan dengan konsep atau gagasan kewenangan dalam jabatan, harus di ikuti dengan konsep reorientasi terhadap aturan hukum. Reorientasi hukum dapat diartikan sebagai proses untuk membangun kembali konsep atau sebuah gagasan terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur masalah otonomi daerah, rumusan hukum yang akan dibangun melalui politik hukum otonomi daerah harus menurut konteksnya dan sesuai dengan fungsi sebagai instrumen untuk penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh lembaga negara, termasuk lembaga negara pada pemerintah pusat atau lembaga negara pada pemerintah daerah.

Sedangkan yang dimaksud dengan kepastian hukum secara epistemologi “kepastian” berasal dari kata “pasti” dengan awalan “ke” dan ahiran “an”, dan kata pasti dapat diartikan dengan sudah tetap, mesti, dan tentu. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia pengetian kata kepastian yaitu perihal, keadaan dan

pasti dapat diartikan sudah tetap atau dapat juga diartikan sebuah ketentuan dan ketetapan.<sup>496</sup>

Sedangkan hukum dalam bahasa Indonesia adalah aturan yang berasal dari perkataan “*huk'mun*” dalam bahasa Arab dapat diartikan menetapkan. Dalam bahasa Inggris disebutkan *law*, bahasa Jerman dan Belanda disebut “*das/hest* atau *recht*”, sedangkan hukum dalam bahasa Prancis diartikan “*le droit*”, dalam bahasa Spanyol “*el derecho*” yang diartikan hak. Dari beberapa pengertian dan makna secara garis besar hukum sebuah aturan yang mengatur dan mengikat untuk masyarakat.<sup>497</sup>

Secara etimologi sederhana hukum diartikan suatu ketentuan yang menetapkan sesuatu yang menjadi lurus dan benar, namun secara universal pengertian hukum sampai dengan sekarang tidak sesederhana itu dapat diartikan, sehingga pengertian hukum secara baku belum bisa disepakati dan pengertian hukum tergantung dari mana kita melihat hukum itu sendiri.<sup>498</sup> Dari aspek lain hukum bisa juga diartikan sebagai norma atau aturan yang mengatur dan mengikat dalam hubungan sosial masyarakat termasuk dalam pengelolaan negara.<sup>499</sup>

Kalimat kepastian hukum sebagai bentuk perlindungan dan ketaatan terhadap ketentuan atau ketetapan yang dibuat oleh lembaga perangkat hukum (pemerintah) yang dapat memberi jaminan atas hak dan kewajiban setiap warga negara. Dengan demikian kepastian hukum menunjukkan kepada setiap pemberlakuan hukum harus jelas, tetap dan konsisten untuk

---

<sup>496</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, *Op. Cit*, hlm. 735

<sup>497</sup> Budiono Kusumohamidjojo, *Teori Hukum: (Delima antara Hukum dan Kekuasaan)*. YRAMA WIDYA Edisi kedua, Cetakan ketiga, Bandung, hlm. 90

<sup>498</sup> Prans Magnis Suseno, *Etika Politik, Op. Cit*, hlm.82

<sup>499</sup> Shidarta, 2006. *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks KeIndonesian*. CV. Utomo, Bandung, hlm. 279

pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi keadaan yang bersifat subyektif.<sup>500</sup>

Menurut Gustav Radbruch yang dikutip oleh Muhammad Erwin dalam bukunya refleksi kritis terhadap hukum, menjelaskan hukum terdapat tiga nilai dasar (*grundwerten*) menjadi tujuan hukum, yaitu: (1). keadilan (*gerechttigkeit*), (2). kemanfaatan (*zweckmaeszigkeit*), dan (3). nilai kepastian hukum (*rechtssicherheit*). Sebagai refleksi dari pemikiran tentang hukum, maka hukum yang pasti seharusnya berkeadilan, dan hukum yang adil harus bermanfaat dan ketiga nilai dasar tersebut harus seiring demi tercapainya hakikat sebuah hukum.<sup>501</sup>

Sedangkan menurut Satjipto Rahardjo, kepastian hukum menjadi nilai atau asas dasar dalam pembentukan hukum, asas kepastian hukum dapat diartikan sebagai jantungnya dalam peraturan perundang-undangan,<sup>502</sup> sehingga untuk memahami suatu peraturan diperlukan adanya asas hukum. Sedangkan menurut Karl Larenz dalam bukunya “*Methodenlehre der Rechtswissenschaft*” menjelaskan bahwa asas hukum dalam hal ini kepastian hukum yang merupakan ukuran-ukuran hukum ethis yang memberikan arah kepada pembentuk hukum.<sup>503</sup>

Asas hukum dihubungkan dengan pembentukan hukum yang berkaitan dengan reorientasi kewenangan gubernur sebagai jembatan antara peraturan umum otonomi daerah dengan peraturan khusus dalam pengelolaan pemerintahan daerah diperlukan adanya kepastian hukum. Adanya asas hukum (kepastian hukum) sebagai jaminan dalam melaksanakan

---

<sup>500</sup> Dudu Duswara Machmudin, 2003. *Pengantar Ilmu Hukum Sebuah Sketsa*. Refika Aditama, Bandung, hlm. 23

<sup>501</sup> Muhammad Erwin dan Jimmy Nov Sidabutar, 2009. *Refleksi Kritis Terhadap Hukum dan Hukum Indonesia*. Universitas Sriwijaya, Palembang, hlm. 56

<sup>502</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum. Op. Cit*, hlm. 45

<sup>503</sup> Dewa Gede Atmaja, 2018. Asas-Asas Hukum Dalam Sistem Hukum, *Jurnal Kertha Wicaksana*, Volume 12, No.2 hlm. 146

kewenangan yang mempunyai kekuatan yang konkret bagi penyelenggara negara.

Adanya asas kepastian hukum sebagai bentuk perlindungan bagi pemerintah terhadap tugas dan kewenangan dalam bertindak untuk dapat menciptakan keberlangsungan pengelolaan pemerintah daerah.<sup>504</sup> Pendapat ini sejalan dengan Van Apeldoorn bahwa kepastian hukum memiliki dua sisi yaitu:

1. Kepastian hukum dapat ditentukan oleh hukum itu sendiri dalam hal yang konkret dalam keamanan hukum.
2. Kepastian hukum dapat memberi arah yang harus dilakukan sehingga perbuatan itu dapat memberi jaminan,
3. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan peraturan yang jelas, tetap konsisten dan pelaksanaan tidak dapat dipengaruhi atau intervensi oleh pihak lain yang memiliki kepentingan.<sup>505</sup>

Menurut Pasal 18 ayat (1) UUDNKRI 1945 menegaskan “Negara Kesatuan Republik Indonesia di bagi atas 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.” Pasal ini menjelaskan kedudukan pemerintahan provinsi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pasal 18 ayat (1) UUDNKRI 1945 dihubungkan dengan Pasal 10 Ayat (1) UU No.23 Tahun 2014 keterkaitan dengan asas desentralisasi pada otonomi daerah, maka batasan kewenangan yang tidak didelegasikan adalah bidang politik luar negeri, bidang pertahanan, bidang keamanan,

---

<sup>504</sup> Sudikno Mertokusumo, 1993. *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*. Citra Aditya Bakti: Bandung, hlm. 2.

<sup>505</sup> R. Tony Prayogo, 2016. Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 13, No.2, hlm.194

bidang yustisi, bidang moneter dan fiskal nasional, dan bidang agama.

Indonesia sebagai negara hukum (*rechtsstaat* dan *rule of law*) untuk terwujud prinsip kepastian hukum terhadap regulasi otonomi daerah pada negara *rechtsstaat* yang dipadukan dengan prinsip keadilan pada negara *rule of law* dalam penyelenggaraan otonomi daerah,<sup>506</sup> Perpaduan kedua konsep ini dihubungkan dengan pembagian kekuasaan secara vertikal antara pemerintah pusat dengan pemerintah provinsi dalam negara modern (*welfare state*) dengan kewenangan yang dimiliki daerah tidak jelas,<sup>507</sup> dengan perbedaan letak kewenangan antara pemerintah pusat dengan daerah pada filsafat kenegaraan yaitu berbasis pada filsafat pancasila pada sila ketiga.<sup>508</sup> Oleh karena itu pembangunan politik hukum dalam reorientasi kewenangan lembaga negara (gubernur) harus berasaskan nilai-nilai dasar otonomi.

Konsekuensi logis pada negara hukum dengan reorientasi kewenangan gubernur harus menganut sistem hukum tertulis (*civil law sistem*) seperti Negara Indonesia, pelaksanaan asas kepastian hukum (*legal certainty*) dijamin dan dituangkannya

---

<sup>506</sup> M. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum. Op. Cit*, hlm. 26

<sup>507</sup> Lihat pada konsep negara hukum menurut Baschan, negara hukum kesejahteraan memiliki ciri-ciri dan karakteristik, yaitu (1) Negara mengutamakan kepentingan rakyat (*welfare staat*), (2) Negara campur tangan dalam semua lapangan kehidupan masyarakat, (3) Negara menganut sistem ekonomi yang lebih dipimpin oleh pemerintah pusa, bukan ekonomi liberal, (4) Negara menjaga keamanan dalam arti luar di segala bidang kehidupan, Baschan Mustafa, 1988. *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*. Alumni, Bandung, hlm. 35-36

<sup>508</sup> Konsep negara hukum Indonesia berdekatan konsep *rechtsstaat* dan *rule of law*, tetapi tidak sama. Hal ini didasarkan atas latar belakang yang berbeda antara *rechtsstaat* yang didasari adanya usaha pembebasan rakyat dari paham *absolutisme*. Sedangkan konsep negara hukum Indonesia dilatarbelakangi akan menentang kesewenang-wenangan atau *absolutisme* oleh penyelenggara negara. Oleh karena itu jiwa dan isi negara hukum memiliki ciri khusus yaitu Pancasila. Lihat dalam Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia, Bina Ilmu, Surabaya*, hlm. 84

secara tertulis dalam UUDNKRI 1945 dengan aturan-aturan regulasi masalah otonomi pada negara hukum.<sup>509</sup> Asas desentralisasi dalam negara hukum pada otonomi daerah adalah menjadi prinsip-prinsip dasar untuk reorientasi kewenangan gubernur dalam menata kembali hakikat otonomi.

Asas kepastian hukum untuk pembentukan peraturan perundang-undangan menurut Sudikno Mertokusumo menjelaskan aspek lain yaitu asas hukum merupakan *ratio logis* dalam penataan hukum, asas hukum (*rechtsbeginsel*) merupakan pemikiran yang mendasar dan umum sifatnya yang merupakan latar belakang dari pembentukan peraturan yang konkret (hukum positif). Asas hukum bukan kaidah konkret tetapi sebagai landasan pembentukan peraturan otonomi supaya tidak keluar dari hakikatnya.<sup>510</sup>

Menurut Van Apeldoorn kepastian hukum sebagai jaminan terhadap tindakan, dan tindakan dijalankan berdasarkan sebuah kewenangan yang diberikan dan tidak bertentangan dengan hukum positif, sehingga putusan atau *beschikking* dapat terlaksana dengan baik.<sup>511</sup> Sedang menurut Achmad Ali memahami istilah kepastian hukum sangat luas cakupannya tergantung dari posisi mana kita melihatnya, adapun unsur dari kepastian hukum antara lain:<sup>512</sup>

1. Bahwa hukum sebagai hukum positif yang diartikan hukum sebagai peraturan perundang-undangan (*gesetzliches recht*);
2. Bahwa hukum ini didasarkan sebuah fakta (*tatsacheb*) bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti dilakukan oleh hakim;

---

<sup>509</sup> Sudargo Gautama, 1983. *Pengertian Tentang Negara Hukum*. PT. Alumni Bandung, hlm.1-2

<sup>510</sup> Satjipto Raharja, *Ilmu Hukum. Op. Cit*, hlm. 81

<sup>511</sup> Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, hlm. 24-25

<sup>512</sup> Achmad Ali, 2009. *Menguak Tiori Hukum (Legal Teori) dan Teori Peradilan (judicial prudence) Termasuk Inteprestasi Undang-undang (Legis prudence)*, Preneda Media Group, Jakarta, hlm. 293

3. Bahwa fakta dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga terhindar dari kekeliruan dalam pemaknaan hukum itu, dan hukum mudah dijalankan, dan;
4. Hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.

Hal yang sama dikemukakan oleh Bernard Arief dalam bukunya *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum* yang mengutip pendapat Scheltema mengatakan bahwa asas-asas pokok yang terkandung dalam kepastian hukum sebagai berikut:<sup>513</sup>

1. Asas legalitas, konstitusionalitas dan supremasi hukum;
2. Asas undang-undang menetapkan perangkat peraturan tentang cara pemerintah melakukan dan melaksanakan tindakan pemerintahan;
3. Asas *non-retroaktif* artinya peraturan perundang-undang sebelum mengikat harus terlebih dahulu diundangkan dan diumumkan secara layak;
4. Asas peradilan yang bebas, independen, imparial dan objektif, rasional, adil dan manusiawi;
5. Asas *nonliguet* seorang hakim tidak dapat menolak perkara karena alasan undang-undang tidak ada atau tidak jelas;
6. Hak asasi manusia dijamin perlindungannya dalam konstitusi.

Menurut Michael Jefferson, kepastian hukum dalam implementasi sebuah peraturan perundang-undang terdapat beberapa syarat dan konsekuensi yang ada sebagai prinsip utama kepastian hukum, yaitu: (a) hukum tidak boleh samar sehingga melahirkan multi tafsir, (b) badan legislatif dilarang menciptakan hukum yang berlaku secara retroaktif, (c) badan yudikatif dilarang menciptakan delik baru, dan (d) terhadap peraturan perundang-undang harus ditafsirkan secara ketat. Dari keempat prinsip tersebut menjadi instrumen dasar bagi pembuat dan

---

<sup>513</sup> Bernard Arief Sidharta, 2000. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum: (Sebuah Penelitian Tentang Fondasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia)*. Mandar Maju, Bandung, hlm.124-125



pelaksana undang-undang, sehingga tidak terjadi *abuse of power*.<sup>514</sup>

Ide kepastian hukum dalam peraturan perundang-undangan akan terjadi melalui perumusan kaidah dasar hukum yang positivistic, hal ini disebabkan dalam pembentukan hukum dalam arti perundang-undangan pemerintahan daerah harus didasarkan kepada asas kepastian dan seoptimal mungkin dilandasi pada nilai-nilai dasar otonomi daerah.<sup>515</sup>

Kepastian hukum menjadi permasalahan dalam pelaksanaannya, apabila terdapat adanya norma-norma yang samar atau tidak jelas yang melahirkan wewenang diskresi atau wewenang besar untuk melakukan interpretasi terhadap hukum, dengan norma tidak jelas timbul konflik kepentingan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah dalam melaksanakan otonomi.<sup>516</sup>

Sedangkan Franz Magnis Suseno,<sup>517</sup> memahami kepastian hukum dalam *asas legalitas* sesungguhnya terdapat *asas legitimasi etis* yang dapat memberikan keabsahan bagi kewenangan negara berdasarkan prinsip-prinsip moral, sementara *legalitas* memberikan kewajiban kepada negara untuk melaksanakan fungsi harus dijalankan sesuai dengan hukum yang berlaku.

*Asas Legalitas* diadakan dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk mencegah kemerosotan suatu negara ke dalam keadaan dan tindakan yang otoriter, artinya *legalitas* menjadi unsur terpenting dalam konsep negara hukum, karena

---

<sup>514</sup> E. Fernando Manulang, 2016. *Legisme, Legalitas dan Kepastian Hukum*, Penerbit Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 153-154

<sup>515</sup> Philipus M. Hadjon, 1998. *Penataan Hukum Administrasi Tentang Wewenang*, Penerbit Fakultas Hukum Unair, Surabaya, hlm, 10

<sup>516</sup> *Ibid*, hlm. 11

<sup>517</sup> A.A. Oka Mahendra, 2004. Permasalahan Kebijakan Penegakan Hukum, *Jurnal LEGISLASI INDONESIA*, Volume. I No.4 Edisi Desember, hlm. 26-27

secara moral politik negara dapat diselenggarakan dan menjalankan tugas berdasarkan prinsip kepastian hukum.<sup>518</sup>

Dalam pembentukan aturan hukum oleh pemerintahan daerah harus dibangun asas utama agar terciptanya kejelasan terhadap peraturan hukumnya, asas utama tersebut adalah asas kepastian hukum.<sup>519</sup> Kepastian hukum sangat penting dan paling esensial dalam aturan yang mengatur dan memiliki jaminan untuk melaksanakan kewenangan oleh gubernur sebagai bentuk asas legalitas dalam menjalankan hak dan kewajiban untuk pengelolaan pemerintahan daerah.

Gubernur sebagai penyelenggara pemerintahan di daerah tidak dapat bertindak kesewenang-wenangan, yang maksud dengan kesewenang-wenangan ini diartikan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan gubernur sebagai kepala daerah otonomi yang mendapat kewenangan didasarkan pendelegasian oleh pemerintah pusat melalui peraturan perundang-undangan. Hakikat kepastian hukum terhadap kewenangan gubernur sebagai negara hukum bukanlah semata-mata dalam sebuah rumusan, tetapi hukum dibuat harus jelas, tegas dan tidak ada rumusan yang kabur.

Berkaitan reorientasi kewenangan berbasis kepastian hukum pada negara hukum adalah asas utama dalam pembentukan peraturan perundang-undangan harus berbasis kepastian hukum yang merupakan cerminan dari asas legalitas, sebagai tolok ukur asas legalitas merupakan keabsahan tindakan aparat pemerintah daerah dalam menjalankan kewenangannya berdasarkan peraturan pemerintah daerah menjadi instrumen legal bagi siapa yang diberikan kewenangan.<sup>520</sup>

---

<sup>518</sup> *Ibid*

<sup>519</sup> Sudikno Martokusuma, 2010. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Penerbit Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 34-35

<sup>520</sup> K.H. Abdul Hamid, 2016. *Teori Negara Hukum Modern*, CV. Pustaka Setia, Bandung, hlm. 42

Secara teoritis *asas legalitas* dihubungkan dengan reorientasi kewenangan gubernur terdiri dua jenis, yaitu:

1. Asas formal, asas ini menetapkan dasar untuk membentuk dan menentukan suatu perbuatan pejabat daerah (gubernur) yang dibenarkan berdasarkan kewenangan sehingga tidak menyimpang dari perbuatan administrasi negara, dan perbuatan pejabat sebelum dilakukan harus ada aturan yang sudah mengaturnya;
2. Asas materiil, nilai-nilai dasar dalam pembentukan peraturan yang berkaitan dengan reorientasi kewenangan gubernur mengenai isi peraturan yang akan dibangun tidak boleh bertentangan dengan konstitusi suatu negara sebagai sumber hukum tertinggi. Artinya hubungan pemerintah pusat dengan daerah dalam asas materiil menjadi kesatuan vertikal dan tidak berdiri sendiri dalam menjalankan kewenangan

Terhadap *asas legalitas formal* dalam reorientasi kewenangan gubernur untuk menjamin legalnya sebuah kewenangan diatur berdasarkan pada Pasal 18 ayat (7) UUDNKRI 1945, menjelaskan susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah, dimana pengaturan lebih lanjut yang berhubungan dengan kewenangan akan diatur dengan undang-undang. sedangkan *asas legalitas materiil* yang berhubungan muatan isi peraturannya tidak boleh lepas dan bertentangan UUDNKRI 1945 dan Pancasila dengan mempertahankan nilai-nilai kearifan lokal berbasis demokrasi.

Dalam konteks reorientasi kewenangan gubernur berbasis kepastian hukum dalam pembaharuan hukum bidang otonomi sesuai dengan tujuan politik hukum akan ditujukan dalam pembentukan hukum yang akan datang dari *ius constituendum* menjadi sebuah hukum *ius constitutum* harus mencerminkan dan berdasarkan nilai kepastian. Reorientasi kewenangan bertujuan gubernur dalam menjalankan kewenangan tidak ada keraguan, dan pemerintah provinsi memiliki sejumlah kewenangan untuk memaksakan hukum kepada warga negara. Arti kewenangan

gubernur dalam reorientasi harus jelas dan tegas apa wewenangnya sebagai wakil pemerintahan pusat, dan kedudukannya sebagai kepala daerah otonomi harus dituangkan dalam undang-undang.

## **D. Kewenangan Gubernur Berbasis Keragaman Daerah**

Keragaman di Indonesia merupakan alat pemersatu bangsa dengan sebuah selogan *Bhinneka Tuggal Ika*,<sup>521</sup> Keragaman ini juga kalau tidak dapat dijaga akan menimbulkan cikal bakal perpecahan dan konflik pada tingkat nasional maupun pada tingkat daerah. Oleh karena itu untuk menjaga Keragaman diperlukan regulasi dan peraturan untuk mengelolanya.<sup>522</sup>

Keragaman sebuah kodrat yang disyukuri bangsa Indonesia untuk membangun. Menjaga dan mengelola Keragaman merupakan tugas bersama, terutama bagi pemerintah untuk dapat menjaga dan mengelola Keragaman membuat Negara Indonesia menjadi negara yang kuat dan tetap harmonis walaupun terdapat berbagai perbedaan tapi membuat Indonesia kuat.

Pelaksanaan otonomi daerah dalam Keragaman ini menjadi perhatian khusus, karena kearifan lokal menjadi salah satu pertimbangan dalam pemberian otonomi pada pemerintah daerah. Adanya Keragaman terhadap daerah bukan berarti kehidupan multikultur atau proses integrasi yang berjalan dan berlangsung di Indonesia lancar saja, tetapi dalam pelaksanaan terdapat beberapa hambatan yang ditemukan dalam proses penyelenggaraan pemerintah daerah.<sup>523</sup>

Pandangan penulis dalam penguatan kewenangan gubernur yang berbasis Keragaman daerah, menjadi

---

<sup>521</sup> Prasetijo Adi, 2009. *Keragaman Budaya Indonesia*. Etno Budaya, Jakarta, hlm. 10

<sup>522</sup> *Ibid*, hlm.15

<sup>523</sup> Bayu Suryaningrat, 1992. *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, PT Rineka Cipta Cetakan Keempat, Jakarta, hlm.25

pertimbangan utama dikarenakan masing-masing provinsi antara satu dengan yang lain sangat berbeda kebutuhan. Setiap provinsi terdapat perbedaan terutama di bidang kekayaan sumber daya alam dan kondisi geografis daerah oleh karena itu Keragaman menjadi unsur dalam pertimbangan penguatan kewenangan gubernur.

Adapun unsur utama regulasi untuk penguatan kewenangan gubernur terkait dengan reorientasi berbasis Keragaman daerah, yaitu:

1. Otonomi daerah diberikan seluas-luasnya dalam pengelolaan Keragaman daerah;
2. Pemanfaatan Keragaman dalam pengelolaannya menjadi kewenangan gubernur;
3. Regulasi yang dikeluarkan dalam peraturan perundang-undangan faktor Keragaman menjadi pertimbangan;
4. Gubernur dapat memaksimalkan berinovasi dalam upaya untuk peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan kearifan dan budaya lokal;
5. Sepanjang tidak bersentuhan dengan kewenangan absolut dari pemerintah pusat gubernur dengan kewenangan diskresi dapat dilaksanakan.

## **E. Kewenangan Gubernur Berbasis Aspek Filosofis**

Secara filosofis kehadiran pemerintahan daerah sebagai lembaga kekuasaan dengan desain kewenangan yang disesuaikan dengan kebudayaan politik daerah dalam menjalankan pemerintahan di Indonesia yang dirumuskan oleh pendiri negara (*founding father*) agar masyarakat Indonesia berperan langsung ikut pembangunan di daerah dan bisa mandiri. Untuk mewujudkan keinginan mandiri pada daerah dibentuk dan dirumuskan asas desentralisasi yang dijadikan asas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dibentuknya pemerintahan daerah sebagai bagian dari pemerintahan secara umum dalam perwujudan dari Pasal 18 UUDNKRI 1945, supaya pemerintah dapat hadir ditengah-tengah masyarakat sebagai bentuk pelayanan umum terhadap seluruh rakyat Indonesia. Pemerintah daerah juga dijadikan wadah dan tempat untuk berinovasi dalam menetapkan program pokok pembangunan di daerah yang sulit terjangkau oleh pemerintah pusat, hadirnya pemerintah daerah untuk dapat melayani dan sebagai alat perpanjangan tangan pemerintah pusat untuk menjalankan program yang strategis di daerah.

Namun sangat disayangkan bahwa fakta sejarah mengenai kelahiran otonomi daerah di NKRI tidak semulus dan selancar apa yang dicita-citakan oleh penggagas otonomi daerah, meskipun tujuan utama dari otonomi daerah sangat mulia yaitu penguatan dan pelibatan masyarakat lokal dalam rangka untuk meningkatkan martabat dan harga diri masyarakat daerah yang selama ini termarjinalkan, bahkan diabaikan oleh pemerintah di pusat. Perjalanan otonomi daerah menunjukkan ada beberapa catatan yang negatif dengan berlaku dan diatur beberapa peraturan perundang-undang yang berhubungan dengan pemerintahan yang terakhir adalah UU No.23 Tahun 2014.

Sebagai pendukung terhadap pro pelaksanaan otonomi daerah penulis berkeyakinan bahwa otonomi daerah dapat menghilangkan kesenjangan dan diskriminasi antara daerah, maka satu-satunya jalan adalah memberikan hak otonom kepada daerah. tetapi dari aspek kesatuan ada juga beranggapan dengan diberlakukannya otonomi daerah, maka bisa terjadi dan dapat mengancam keutuhan kesatuan Indonesia dan disintegrasi terhadap NKRI. Beberapa catatan yang muncul dan berkesimpulan penerapan otonomi terhadap beberapa daerah yang tidak ada kesiapan untuk berotonomi, karena disebabkan oleh sumber daya manusia dan lebih lagi persoalan sumber daya keuangan yang sama sekali tidak mendukung.

Pemerintahan daerah dengan asas desentralisasi merupakan bagian dari pemerintahan pada umumnya yang memiliki kewenangan yang telah didesain sedemikian rupa dalam menjalankan otonomi daerah, sebagai lembaga otonom yang berperan untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan bersama DPRD untuk membuat regulasi untuk memperkuat dan mengangkat *bergeining position* daerah-daerah ditingkat nasional.

Pemerintah daerah untuk menciptakan sebuah demokratis dan memberikan pelayanan kepada masyarakat terus dilakukan, tetapi hambatan masih terjadi yang datang dari internal maupun eksternal di daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah masih kurang dirasakan manfaatnya, padahal kalau dilihat dari perangkat kelembagaan pemerintahan daerah saat sekarang, sudah selayaknya proses penyelenggaraan pemerintahan daerah mengalami kemajuan yang drastis dan masyarakat daerah bisa sejahtera dengan pengelolaan sumber daya lokal masing-masing daerah, akan tetapi dengan Keterbatasan kewenangan yang dimiliki daerah yang akhirnya semua potensi daerah tersedot ke pusat.

Otonomi daerah bermakna pemerintah provinsi dan kabupaten/kota mempunyai pemerintahan sendiri untuk mengatur dan mengurus secara mandiri terhadap urusan pemerintahannya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya untuk melaksanakan kegiatan pemerintahannya.

Otonomi daerah dari aspek Filosofis dapat dilihat dari dua sisi yaitu: *pertama* kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan kebutuhan daerah, *kedua* sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan NKRI.

Dari aspek kebebasan dan kemandirian satuan pemerintah yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan, adapun urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu akan menjadi urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah. Akan tetapi kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi daerah, kebebasan dan kemandirian dari satuan pemerintah yang lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan.

Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri. ini menjadi urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah. Tetapi meskipun kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi daerah, namun bukan kemerdekaan melainkan tetap dalam ikatan kesatuan yang lebih besar dan otonomi itu sekedar subsistem dari kesatuan pemerintahan pusat yang vertikal.

Dari aspek filosofis desentralisasi merupak simbol kepercayaan pemerintah pusat kepada daerah yang akan mengembalikan harga diri pemerintah dan masyarakat daerah.<sup>524</sup> Pemerintah daerah selain memiliki kewenangan bidang legislasi, terdapat juga beberapa kewenangan lain yaitu: pembinaan, pengawasan, perencanaan dan sebagai pelayanan publik untuk masyarakat.<sup>525</sup>

Sebagai pelayanan publik yang kedudukannya sebagai kepala daerah dengan format susunan negara kesatuan yang memberikan justifikasi kehadiran gagasan desentralisasi yang makna terjadinya pemecahan (pembagian) kekuasaan (*areal*

---

<sup>524</sup> Agussalim Andi Gadjong, 2007. *Pemerintahan Daerah: (Kajian Politik dan Hukum)*. Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm 27.

<sup>525</sup> Laica Marzuki, 1999. *Hukum dan Pembangunan Daerah Otonom*. PSKMP-LPPM UNHAS, Edisi 18 Nopember 1999, Makassar, hlm. I.



*division of power*) melalui mekanisme pendelegasian (*attributive of power*).<sup>526</sup>

Falsafah negara kesatuan dalam implementasinya mengacu pada beberapa kecenderungan: *pertama* sifat sentralistik (*concentrated-centralization*) yang didasarkan kepada pemikiran bahwa gerak kemajuan pembangunan nasional hanya akan terjadi jika pemerintah pusat memegang kendali penuh dan segala sesuatunya diatur secara terpusat, *kedua* sifat desentralistik (*dispetse local otonomy*) memberi jalan pemberdayaan segala potensi dan daya kreasi daerah, *ketiga* negara kesatuan memegang prinsip bahwa pemegang kekuasaan tertinggi *central government* dan tidak ada persoalan dalam pelimpahan dan penyerahan kewenangan kepada *local government*.<sup>527</sup>

Dari kewenangan yang dimiliki pemerintahan daerah yang mengacu kepada asas pembagian kekuasaan yang tidak meninggalkan konsep negara kesatuan dalam pemegang kekuasaan tertinggi, yaitu tetap di tangan pemerintah pusat. Indonesia sebagai negara kesatuan yang melandasi pelaksanaan pemerintahan di daerah pada asas desentralisasi (*staatskundige decentralisatie*) yang melahirkan makna otonomi.<sup>528</sup> Dengan substansi penyerahan kewenangan yang sifatnya untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, konsep ini meletakkan kedudukan dimana pemerintahan daerah dalam posisinya sebagai subyek "*institusi lembaga otonom*".

---

<sup>526</sup> James M. Banovets, 1994. *Managing Local Government, Cases in Decision Making, Municipal Manajement, International City Manajement Association*", 2 nd , ( Washintong: Printed, page. 10

<sup>527</sup> C. F. Strong, 1960. *Modern Political Constitution* , London, Sidswick & laclison Limited, hlm. 80 & 100.. Lihat Smith, B.C. 1966. *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*, London, Asia Publishing House, 1985). Lihat K. C. Wheare, "Modern Constitutions ", London, Oxford University Press, 1966, hlm. 14

<sup>528</sup> Laica Marzuki, 2006. *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*. Sekjen dan Kepaniteraan MK-RI, Buku kesatu, Jakarta, hlm.151

Aspek filosofis ini tidak lain melihat dan menjawab kedepan dalam pemahaman sebuah otonomi dalam penerapannya serta akan membawa suatu perubahan yang lebih baik, dan memberi sebuah harapan kepada daerah dalam hal ini pemerintah provinsi yang mampu mandiri untuk dapat mengelola daerah dengan bisa memanfaatkan semua potensi yang ada dan daerah diberikan kebebasan untuk berinovasi yang lebih luas dalam menjalankan program-program pemerintah daerah dalam konteks tidak keluar dari konsep NKRI.

## **F. Kewenangan Gubernur Berbasis Aspek Historis**

Lahirnya otonomi daerah memberikan nuansa baru dalam sistem pemerintahan di Indonesia dengan diperkuat lahirnya beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah. Peraturan otonomi tertuang dalam konstitusi Indonesia dan Ketetapan MPR. ini membuktikan adanya sebuah keseriusan pemerintah pusat melibatkan daerah secara langsung dalam mengisi pembangunan di Indonesia.

Lahirnya undang-undang otonomi daerah tidak terlepas dari perjalanan sejarah dalam sistem pemerintahan itu sendiri, dimana kita lihat daerah otonomi yang berkaitan dengan percepatan dan pemerataan pembangunan belum begitu terasa, serta pelibatan daerah dalam pembangunan masih kurang, oleh karena itu timbul sebuah pemikiran dan adanya tuntutan dari daerah untuk mendapatkan rasa keadilan dalam percepatan dan pemerataan pembangunan. Tuntutan dari masyarakat di daerah mendorong Pemerintah Pusat dengan DPR-RI untuk merumuskan regulasi yang berhubungan dengan penguatan kewenangan dari pemerintahan daerah melalui otonomi.

Dalam aspek historis otonomi daerah tidak dapat dipisahkan dari perjalanan panjang otonomi daerah itu sendiri, dimulai berlakunya UUDNKRI 1945 pada tanggal 18 Agustus sampai dengan sekarang, termasuk juga terbentuk daerah

otonomi baru (DOB). Sejak reformasi tahun 1998 sampai sekarang lebih kurang ada 14 (empat belas) daerah otonomi baru.

Sebagai daerah otonomi baru bagi pemerintah provinsi untuk dapat menata dan mengisi pembangunan dan mandiri serta mempunyai kewenangan untuk bertanggung jawab menyelenggarakan pemerintahan di daerah berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi dan bertanggungjawab kepada masyarakat. Salah satu yang terpenting dari pemerintah provinsi sebagai daerah pelaksana otonomi adalah untuk memperbaiki kinerja pemerintahan yang merupakan konsep kajian aktual dalam pemekaran (DOB) yang memberikan kewenangan lebih kepada daerah untuk melaksanakan segala urusan dan kepentingan daerah agar mampu dikelola sendiri yang sesuai dengan sumber potensi masing-masing daerah yang berbeda-beda.

Dari aspek historis terhadap beberapa provinsi yang ada di Indonesia terutama provinsi otonomi khusus (Yogyakarta, Papua dan Aceh) memiliki arti tersendiri dan didasarkan pada peristiwa politik termasuk posisi geografis wilayah yang terletak tidak pada posisi strategis berakibatkan terbatasnya jalur transportasi apakah transportasi darat maupun transportasi udara.

Pengalaman masa lampau dan sejarah berdirinya otonomi daerah salah satu aspek yang dapat digunakan dalam mengelola administrasi dan birokrasi yang sudah jauh perubahan orientasinya dari konsep dilayani kearah melayani. Perubahan melalui reorientasi diperlukan untuk menghadapi persaingan global dan era keterbukaan, persaingan global dan era keterbukaan peran pemerintah melalui birokrasi sebagai agen pembaharuan dalam pembangunan diperlukan penataan kewenangan yang lebih efektif dan kemudahan yang menempatkan posisi yang strategis.

Menurut Hasan Efendi,<sup>529</sup> birokrasi dan kewenangan merupakan mesin dan daya saing yang kuat dalam memutar dan menjalankan roda pemerintahan dan bila birokrasi diibaratkan sebagai mesin, maka birokrasi merupakan subyek yang dapat mengendalikan suatu organisasi pemerintahan supaya berjalan seiring dengan tujuan dan sasaran yang ingin dicapai oleh pemerintah daerah. Dalam konteks otonomi daerah kewenangan gubernur sebagai pengelola pada birokrasi lebih menekankan pada kewenangan.

Kewenangan tidak lain untuk mengatur hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang bertujuan dan dapat memberikan perlindungan atau pengayoman yang lebih luas, sehingga pihak pemerintah daerah dapat meningkatkan pelayanan publik terhadap masyarakat dari semua aspek, sehingga pemerintah daerah dengan paradigma baru sebagai pelayanan dapat bergerak lebih cepat untuk membawa pembangunan ketujuan yang disepakati sebagaimana tujuan utama otonomi daerah.

Aspek historis menjadi salah satu pertimbangan dalam penguatan kewenangan gubernur yang harus diatur secara tersendiri, sehingga percepatan pembangunan dan pemerataan dapat terlaksana dengan baik, dan dapat membedakan kewenangan dari pada daerah provinsi lain, perbedaan kewenangan ini terletak pada peran gubernur melalui reorientasi kewenangannya, sehingga gubernur bisa melaksanakan otonomi dengan baik dan dapat berinovasi yang lebih luas yang didasarkan pada potensi sumber daya daerah.

---

<sup>529</sup> Lalu Muh. Danial, 2017. Kajian Birokrasi dari Aspek Historis di Kabupaten Lombok Tengah, *JURNAL POLITIK PEMERINTAHAN*, Volume 10, No. 1, Edisi Agustus, hlm. 37-58

## **G. Kewenangan Gubernur Berbasis Aspek Sosial, Budaya dan Politik**

Implikasi otonomi daerah di bidang sosial budaya dan politik, merupakan kebijakan otonomi daerah berdasarkan tujuan lahirnya UU No.23 Tahun 2014 yang merupakan salah satu kebijakan terbaik selama berlakunya peraturan perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah di Indonesia.<sup>530</sup> Prinsip-prinsip dan dasar pemikiran yang digunakan dianggap sudah memadai dengan keadaan sekarang dan kebutuhan masyarakat dan daerah, kebijakan otonomi daerah yang pada hakikatnya adalah sebuah upaya pemberdayaan dan pendemokrasian pada kehidupan masyarakat yang dapat memenuhi aspirasi berbagai pihak dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan negara serta hubungan pusat dengan daerah.<sup>531</sup>

Memperhatikan prinsip-prinsip dasar dalam pemberian otonomi daerah dapat disimpulkan adanya implikasi kedepan dari tujuan otonomi daerah tersebut, untuk mengetahui implikasi terhadap otonomi daerah dapat dilakukan dengan menggunakan berbagai aspek pendekatan, salah satu aspek pendekatan yang penulis gunakan dalam reorientasi adalah aspek sosial budaya dan politik lahir daerah otonomi.

Dari aspek sosial budaya, kebijakan otonomi daerah dilihat dari kondisi terhadap Keragaman budaya pada masyarakat, ini merupakan sebuah pengakuan terhadap keanekaragaman daerah, baik suku bangsa, agama, serta nilai-nilai dan budaya sosial masyarakat. Termasuk juga terhadap potensi lainnya (SDA dan SDM) yang ada di daerah. Pengakuan pemerintah pusat terhadap keberagaman terhadap daerah merupakan suatu nilai penting bagi eksistensi daerah.

---

<sup>530</sup> Iwan Henri Kusnadi 2020. Implikasi, Urusan dan Prospek Otonomi Daerah, *Kebijakan: Jurnal Ilmu Administrasi Universitas Pasundan Bandung*, Volume 11, Nomor 1, Edisi Januari, hlm. 33-43

<sup>531</sup> *Ibid*

Adanya pengakuan yang dilakukan pemerintah pusat, daerah akan merasa setara dan sejajar dengan suku bangsa lainnya, ini akan sangat berpengaruh terhadap upaya mempersatukan visi daerah untuk menjaga stabilitas dan persatuan untuk percepatan pembangunan. Pelestarian dan pengembangan nilai-nilai budaya lokal akan dapat dikembangkan dan ditingkatkan, dimana pada akhirnya kekayaan budaya lokal akan memperkaya khasanah budaya nasional.

Sedangkan aspek politik pemberian otonomi dan kewenangan kepada daerah merupakan suatu wujud dari pengakuan dan kepercayaan pusat kepada daerah. Pengakuan pusat terhadap daerah akan memberikan eksistensi daerah serta kepercayaan dengan jalan memberikan kewenangan yang lebih luas terhadap daerah dalam menciptakan dan berinovasi, sehingga terciptakan sebuah hubungan yang harmonis antara pusat dan daerah.

Aspek politik ini juga akan mendorong tumbuhnya dukungan yang kuat terhadap pemerintah pusat oleh daerah, akhirnya akan dapat memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa. Kebijakan otonomi daerah sebagai upaya pendidikan politik di daerah yang membawa dampak perubahan terhadap peningkatan kehidupan politik di daerah yang akan melahirkan tokoh-tokoh daerah yang menjadi tokoh nasional di sistem perpolitikan di Indonesia.

Aspek ini pada otonomi daerah bertujuan untuk pemberdayaan kapasitas daerah dan akan memberikan kesempatan bagi daerah untuk meningkatkan perekonomian daerah yang akan memberikan kesempatan bagi daerah untuk mengembangkan dan meningkatkan perekonomian. Peningkatan dan pertumbuhan perekonomian pada provinsi akan membawa pengaruh yang signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah melalui kewenangan yang dimiliki, sehingga daerah dengan kewenangan dapat mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, daerah akan berupaya meningkatkan

kemandirian perekonomian sesuai dengan kondisi, serta kebutuhan dan kemampuan daerah.

Kewenangan daerah melalui otonomi di daerah, baik lokal, nasional maupun global sejak diberlakukannya otonomi daerah, telah terjadi pelimpahan kewenangan yang semakin luas kepada pemerintah daerah dalam rangka untuk peningkatan efektifitas dan efisiensi kinerja dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah.

Pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam UU No.23 Tahun 2014 secara politis terhadap tingkat provinsi diyakini akan mendorong daerah untuk lebih bersikap mandiri karena memiliki sebuah kewenangan yang penuh untuk menata dan mengontrol sendiri. Kemandirian dapat mendorong daerah untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi lebih baik, termasuk juga daerah bisa lebih luas berinovasi kearah yang lebih kreatif dalam menggali penerimaan daerah.

Dalam aspek politik otonomi daerah tidak lain untuk menjaga supaya daerah akan terjaga stabilitas sosial politik dan daerah merasa dihargai serta mendapat perhatian. Salah satu faktor penyebab banyak terbentuk daerah otonomi dan daerah otonomi khusus adalah aspek politik, sebab aspek sosial politik lebih banyak dikaitkan dengan masalah keamanan dan stabilitas NKRI. Aspek politik lebih banyak melihat keterbelakangan pada sektor pembangunan dan sebagai daerah yang miskin, jangan sampai karena pembangunan tertinggal dan pertumbuhan ekonomi rendah dibanding dengan daerah provinsi lain akan mengganggu stabilitas.

Aspek politik ini juga sebagai pengakuan kedaulatan daerah dan semangat persatuan dalam membangun demokrasi, keadilan dan kesejahteraan bagi daerah, jika kita memahami secara mendalam terhadap otonomi daerah dan terbentuk daerah otonomi baru lebih banyak dipengaruhi aspek politik, ini terlihat pada pembentukan beberapa daerah otonomi khusus. terkait dengan aspek politik pada umumnya tidak lain melihat pada

kewenangan dalam pengelolaan sumber daya alam termasuk sumber daya lain yang lebih banyak dalam pengelolaan merupakan kewenangan pemerintah pusat.

Oleh karena itu untuk menghindari persoalan-persoalan politik dan percepatan pembangunan yang muara akhir adalah pemerataan dan keadilan dalam pembangun terhadap pemerintahan daerah, perlu sebuah gagasan dalam mereorientasi kewenangan gubernur dalam menjalankan otonomi. Ini salah satu jalan keluar kedepannya supaya pemerintahan daerah bisa keluar dari provinsi termiskin. Pada sisi lain faktor sosial politik juga penyebab banyak terbentuk daerah otonomi dan daerah otonomi khusus dengan pertimbangan masalah keamanan dan stabilitas NKRI

Kebijakan otonomi daerah dari aspek sosial politik dapat dilihat sebagai upaya pendidikan politik masyarakat di daerah yang akan membawa dampak terhadap peningkatan kehidupan politik. Otonomi daerah juga bertujuan untuk meningkatkan pemberdayaan kapasitas daerah yang akan memberikan kesempatan bagi daerah untuk mengembangkan dan meningkatkan perekonomian. Peningkatan pertumbuhan perekonomian ini akan membawa pengaruh yang signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah.

Melalui kewenangan yang dimiliki daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat melalui asas desentralisasi, daerah akan berupaya secara maksimal untuk mengelola semua potensi daerah, termasuk juga pada wujud pengakuan dan kepercayaan pemerintah pusat kepada daerah. Pengakuan pusat dapat menciptakan sebuah eksistensi daerah supaya adanya kesejajaran dalam pembangunan dengan memberikan kewenangan melalui reorientasi otonomi daerah untuk menguatkan kewenangan gubernur sebagai kepala daerah otonom, sehingga penyelenggaraan roda pemerintahan dapat berjalan dengan lancar, termasuk pada urusan dibidang koordinasi dan pembinaan sehingga pelaksanaan pembangunan



di daerah berjalan dengan baik dan koordinasi antar pemerintah (Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/kota) dapat memiliki visi yang sama sehingga program-program yang direncanakan dapat dilaksanakan.

## **H. Kewenangan Gubernur Berbasis Aspek Geografis**

Aspek geografis dan demografis sebuah daerah dapat menjadi salah satu pertimbangan dalam penerapan otonomi, luasnya wilayah dan Keterbatasan jangkauan dan kemampuan pemerintah pusat dalam mengatasi permasalahan yang kompleks yang dihadapi masyarakat pada daerah yang tidak menguntungkan ini dapat membawa konsekuensi terhadap pelaksanaan pelayanan publik oleh pemerintahan pusat, kondisi ini menjadi pertimbangan lahirnya asas desentralisasi dalam pelaksanaan otonomi.

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah diharapkan dapat merespon atas tuntutan dari masyarakat dalam peningkatan pelayanan publik yang efektif dan efisien, dalam menyikapi permasalahan secara cepat terhadap berbagai persoalan terhadap administrasi pemerintahan, termasuk juga dalam penanganan pada sektor ekonomi dan sektor pembangunan dengan kondisi geografis dan demografis sangat mempengaruhi dalam reorientasi terhadap kewenangan gubernur.

Reorientasi kewenangan tidak lain untuk menata kembali kedudukan dan fungsi gubernur yang berhubungan dengan hal-hal yang selama ini tidak masuk kewenangan gubernur, sementara dilihat dari asas desentralisasi sesuai dengan Pasal 10 Ayat 1 UU No.23 Tahun 2014 adalah termasuk dalam kewenangan daerah sebagai kewenangan otonomi.

Lahirnya ide pemekaran daerah diikuti dengan regulasi yang dibuat Pemerintah dengan DPR-RI memberi kemudahan bagi daerah untuk melakukan pemekaran, serta diiringi adanya tuntutan masyarakat yang selama ini dirasakan begitu sulit

mendapat pelayanan publik di bidang administrasi pemerintah. Tuntutan ini mendapat respon yang positif oleh pemerintah daerah dan muncul ide serta inisiatif pemerintah provinsi untuk melakukan pemekaran terhadap daerah kabupaten/kota yang ada. Pemekaran daerah ini dapat mempengaruhi peningkatan pelayanan publik, percepatan pembangunan dan pengembangan daerah.

Dari aspek geografis dengan adanya keterbatasan kewenangan diperlukan sebuah solusi dalam penataan dan pengelolaan administrasi pemerintahan, supaya pemerintah daerah dalam hal ini provinsi dapat lebih maju dan dapat memanfaatkan semua potensi daerah termasuk juga untuk berinovasi dalam bentuk kemudahan-kemudahan berinvestasi serta masalah perizinan keterkaitan dengan pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam. Terbatas KEWENANGAN yang berdampak pada perlambatan pelayanan publik sehingga diperlukan adanya perubahan melalui penguatan kewenangan gubernur.

## **I. Kewenangan Gubernur Berbasis Potensi Sumber Daya Daerah**

Yang dimaksud sumber daya daerah merupakan segala sesuatu yang terdapat di daerah yang akan dapat dimanfaatkan dan lebih banyak peruntukannya untuk kepentingan masyarakat di daerah, potensi daerah secara garis besar termasuk sumber daya manusia dan sumber daya alam. Banyaknya potensi sumber daya daerah merupakan salah satu faktor yang penting, serta dapat menentukan dalam usaha percepatan pembangunan.

Terhadap SDM (*human resources*) merupakan salah satu modal utama pemerintah daerah, SDM salah satu faktor penting dan dapat menentukan arah dan usaha dalam percepatan pembangunan. SDM juga berfungsi sebagai agen penggerak untuk pembangunan yang secara aktif dan dapat mendorong untuk percepatan dalam pembangunan. SDM juga sebagai agen

pembangunan yang secara efektif dapat mengelola terhadap potensi sumber daya alam (SDA) menuju kearah yang lebih produktif.<sup>532</sup>

Namun sebaliknya manusia juga dapat mengeksploitasi SDA tampak melihat aspek negatif yang ditimbulkan, oleh karena itu pemerintah daerah perlu menyadari pentingnya untuk melakukan pembangunan SDM melalui peningkatan pendidikan dan keterampilan bagi warganya (SDM) dan memaksimalkan untuk dapat memanfaatkan semua potensi secara aktif bagi pembangunan dalam negara bersangkutan.<sup>533</sup> Sementara modal fisik (SDA) merupakan faktor produksi yang dapat dimanfaatkan secara arif untuk kepentingan masyarakat, untuk dapat mengoptimalkan pemanfaatan semua potensi yang ada di daerah untuk dapat meningkatkan taraf hidup masyarakat dapat dilakukan melalui kewenangan yang dimiliki.<sup>534</sup>

Kegagalan otonomi daerah, terutama pada daerah otonomi khusus yang sudah lama berjalan, dapat dikatakan tidak berhasil disebabkan pelaksanaan otonomi tidak menyentuh kepada persoalan pokok dalam pengelolaan sumber daya alam dan sektor perizinan. Provinsi yang memiliki potensi sumber daya alam berlimpah yaitu perikatan, pertambangan, kehutanan dan pariwisata, akan tetapi terhadap beberapa sumber daya alam sebagai sumber utama potensi daerah dalam pengelolaan masuk kewenangan pada pemerintahan pusat.

Melihat dan mempelajari pelaksanaan otonomi daerah dan otonomi khusus yang sudah berlaku selama dan masih banyak kekurangan dan kegagalan sehingga daerah tidak mampu berdiri sendiri karena tidak didukung kekuatan ekonomi daerah. Oleh karena perlu dilakukan reorientasi, supaya otonomi daerah

---

<sup>532</sup> Pradono Reksohadiprodjo dkk. 1988. *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Energi*, Penerbit BPF, Yogyakarta, hlm. 5

<sup>533</sup> Michael P. Todaro, 2000. *Pembangunan Ekonomi*, Penerbit Kerja Sarna Bumi Aksara dan Longman Edisi kelima, Jakarta, hlm. 15

<sup>534</sup> *Ibid*

kedepan dapat terwujud, dan daerah yang diberikan otonomi tercapai tujuannya untuk kesejahteraan masyarakat.

Adapun unsur pokok yang dapat dijadikan objek reorientasi kewenangan gubernur berbasis sumber daya daerah, yaitu:

1. Pengelolaan sumber daya alam menjadi kewenangan gubernur;
2. Perizinan dapat dilakukan dalam mempermudah investasi masuk menjadi kewenangan gubernur;
3. Kebebasan berinovasi terhadap daerah tak terbatas sepanjang tidak berkaitan dengan 6 (enam) kewenangan absolut pemerintah pusat;
4. Gubernur sebagai kepala daerah otonomi dapat memberi sanksi kepada daerah kabupaten/kota apabila tidak ada sinkronisasi program, baik program strategis nasional dan provinsi.

## REORIENTASI KONSEP HUKUM PENGUATAN KEWENANGAN GUBERNUR

Pemerintahan daerah di Indonesia untuk penerapan asas desentralisasi diperjalannya banyak mengalami pasang surut dan keluar dari konsep dasar dari otonomi daerah, dimana kewenangan dalam pengelolaan dan kemandirian daerah sebagai nilai tertinggi dari otonomi tidak terwujud.<sup>535</sup> Kemandirian sebagai “cita otonomi” berfungsi sebagai tolok ukur yang bersifat universal dalam ide dasar otonomi daerah. Pasang surut terhadap penerapan asas desentralisasi terjadi pada setiap masa dan periodenisasi dari sistem pemerintahan, ini menunjukkan politik otonomi daerah selalu berkaitan erat dengan masalah-masalah yang muncul dalam hubungan pusat dan daerah.<sup>536</sup>

Awal kemerdekaan penerapan prinsip nilai-nilai ideologis dalam politik desentralisasi pada saat itu sangat kuat untuk mengelola hubungan pemerintah pusat dengan daerah, hal ini

---

<sup>535</sup> Reynold Simandjuntak, 2015. Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional, *de Jure, Jurnal Syariah dan Hukum*, Volume 7 No.1 Edisi Juni, hlm. 57-67

<sup>536</sup> *Ibid*

disebabkan keadaan dan kondisi politik belum begitu stabil dan kekuatan politik lokal juga lagi mencari jati diri sehingga muncul pemberontakan-pemberontakan yang menuntut keadilan.<sup>537</sup>

Pada masa orde baru (tahun 1966-1988) masalah politik otonomi ditampilkan secara tersamar melalui ketidaksukaan daerah dalam menghadapi politik otonomi di mana dominasi kekuasaan sangat sentralistik termasuk dalam menentukan pemimpin di daerah walaupun ada proses pemilihan kepala daerah tetapi konsep penekanan selalu ada dalam undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah.<sup>538</sup>

Pada era reformasi perubahan sistem asas desentralisasi betul-betul lepas kendali sehingga banyak daerah dalam hal ini pemerintahan kabupaten/kota mempunyai otonomi sendiri dan merasa bukan bagian dari pemerintah provinsi. Sedangkan menurut Joeniarto asas dasar desentralisasi untuk memberikan wewenang dari pemerintah negara (pusat) kepada pemerintah lokal (daerah) untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri.<sup>539</sup>

Sedangkan menurut Irawan Sutijo asas desentralisasi adalah pelimpahan sebuah kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan.<sup>540</sup> Berbeda halnya menurut Amrah Muslimin, menjelaskan bahwa desentralisasi merupakan pelimpahan kewenangan oleh pemerintah pusat kepada badan-badan otonom (*swatantra*) yang berada di daerah-daerah.<sup>541</sup>

Selain itu otonomi daerah diartikan sebagai kewajiban yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan

---

<sup>537</sup> Koesoemahatmadja, 1989. *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Penerbit Bina Cipta, Bandung, hlm.14

<sup>538</sup> *Ibid*, hlm. 16

<sup>539</sup> Philip Mawhood, 1983. *Local Government in the Third World*, Chicester, UK: John Wisley and Sons, page. 23

<sup>540</sup> Irawan Sujito, 1990. *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Penerbit Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 29

<sup>541</sup> Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi*, *Op. Cit*, hlm. 42

dan kepentingan masyarakat di daerah. Keterlibatan langsung terhadap masyarakat dalam otonomi bertujuan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka peningkatan pelayanan publik terhadap masyarakat dan pembangunan sesuai dengan kebutuhan rakyat.<sup>542</sup>

Sedangkan menurut UU No. 23 Tahun 2014 adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>543</sup> Lahirnya undang-undang pemerintahan daerah sampai sekarang banyak sekali perubahan, adapun perubahan secara mendasar terjadi pada berhubungan kewenangan pada kelembagaan yang juga berdampak adanya pergeseran sebuah kekuasaan dalam struktural sistem ketatanegaraan.

Terjadinya perubahan didasari adanya desakan reformasi, yang akhirnya Pemerintah Pusat bersama DPR-RI berinisiatif untuk melakukan penyesuaian pada sistem otonomi daerah yang diatur pada Pasal 18 UUDNKRI 1945. Perubahan dengan tujuan untuk penyempurnaan terhadap aturan dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah guna tercapainya stabilitas dan pemerintahan yang demokratis.<sup>544</sup>

Secara keseluruhan UUDNKRI 1945 sebelum perubahan pada Pasal 18 yang mengatur pemerintahan daerah hanya menyebutkan pembagian wilayah Indonesia atas daerah besar dan daerah kecil, dengan susunan pemerintahannya serta mengakui

---

<sup>542</sup> Pheni Chalid, 2005. *Otonomi Daerah ( Masalah, Pemberdayaan dan Konflik)*, Penerbit Kemitraan. Jakarta, hlm. 21

<sup>543</sup> M.R. Khairul Muluk, 2007. *Desentralisasi dan Pemerintah Daerah*, Penerbit Bayumedia Publishing, Cetakan kedua, Malang, hlm. 10

<sup>544</sup> Aidul Fitriadi, 2006, Evaluasi Proses Amandemen UUD 1945: Dari Demokratisasi Ke Perubahan Sistem, *Jurnal Ilmu Hukum* Volume 9 Nomor 2, hlm.158.

keberadaan keistimewaan.<sup>545</sup> Setelah perubahan konsep dari pemerintahan daerah lebih lengkap dan jelas yang di atur dalam UUDNKRI 1945 diantaranya:

1. Masalah asas desentralisasi dalam otonomi daerah yang dimiliki pada pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota;
2. Kedudukan dan hubungan Kepala Daerah dan DPRD yang dipilih secara langsung dan demokratis;
3. Mengatur hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dengan provinsi dan kabupaten/kota;
4. Mengatur hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dalam hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah;
5. Mengatur dan mengakui keberadaan kesatuan masyarakat hukum adat termasuk daerah yang bersifat khusus.<sup>546</sup>

Konsep desentralisasi yang diterapkan dan berlaku di Indonesia setelah perubahan UUDNKRI 1945 dengan memposisikan Pemerintahan Daerah (Provinsi, kabupaten/kota dan DPRD) merupakan hal yang sangat penting dalam sistem pemerintahan, dan pemerintah daerah merupakan satu kesatuan dengan pemerintah pusat dalam penyelenggaraan pemerintahan untuk melaksanakan asas desentralisasi.

Berkenaan dengan pemerintahan daerah yang dirumuskan oleh *founding father* dalam konstitusi Indonesia, agar kedepan pemerintahan daerah mempunyai kedudukan yang sangat penting, oleh karena itu diperlukan suatu rancangan sebuah sistem politik otonomi daerah yang menjamin keberadaan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan negara. Jaminan politik tidak lain bertujuan supaya kedepan otonomi daerah benar-benar menciptakan sebuah daerah yang bisa mandiri.

---

<sup>545</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme. Op. Cit*, hlm. 165

<sup>546</sup> *Ibid*, hlm. 168



Disamping itu keberadaan pemerintahan daerah pada UUDNKRI 1945 yang dipilih oleh *founding father* dapat menjamin daerah-daerah dengan pertimbangan geografis Indonesia yang luas dan keanekaragaman suku dan budaya yang banyak, ini kedepannya ditakutkan terjadi konflik antar daerah, serta kurang mendapat perhatian dari pemerintah pusat yang bisa menimbulkan dis-integrasi. Menurut Muhammad Yamin,<sup>547</sup> rumusan pemerintahan daerah yang dimuatkan dalam UUDNKRI 1945 harus didukung sebagai sikap negara kesatuan yang demokrasi yang didasarkan kepada musyawarah untuk kepentingan umum.

Rumusan dan perubahan sampai dengan sekarang terhadap otonomi tidak banyak membawa perubahan, sehingga muncul sebuah gagasan atau ide oleh penulis untuk melahirkan sebuah gagasan dan pemikiran dalam bentuk konsep hukum otonomi baru melalui reorientasi terhadap otonomi daerah dalam melaksanakan asas desentralisasi pada penguatan kewenangan gubernur sebagai kepala daerah di tingkat provinsi yang berprinsip tetap didasarkan pada konsep dasar otonomi. Reorientasi ini tidak saja menghasilkan penyempurnaan kewenangan kelembagaan, tetapi akan mengatur hubungan pemerintah pusat dengan daerah sehingga tujuan utama otonomi bisa berjalan dengan baik.

Dalam reorientasi untuk penguatan kewenangan gubernur pada penerapan asas desentralisasi, penulis menyimpulkan dengan novelty "***Otonomi Daerah pada Pemerintah Provinsi Dengan Konsep Otonomi Tak Terbatas Dengan Sistem Bersyarat.***" Adapun yang dimaksud dengan otonomi tak terbatas dengan sistem bersyarat adalah gubernur memiliki kewenangan

---

<sup>547</sup> Saafroedin Bahar dan Nannie Hudawati, Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI)-Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 22 Mei 1945-22 Agustus 1945, Sekretariat Republik Indonesia, 1998. hlm 22

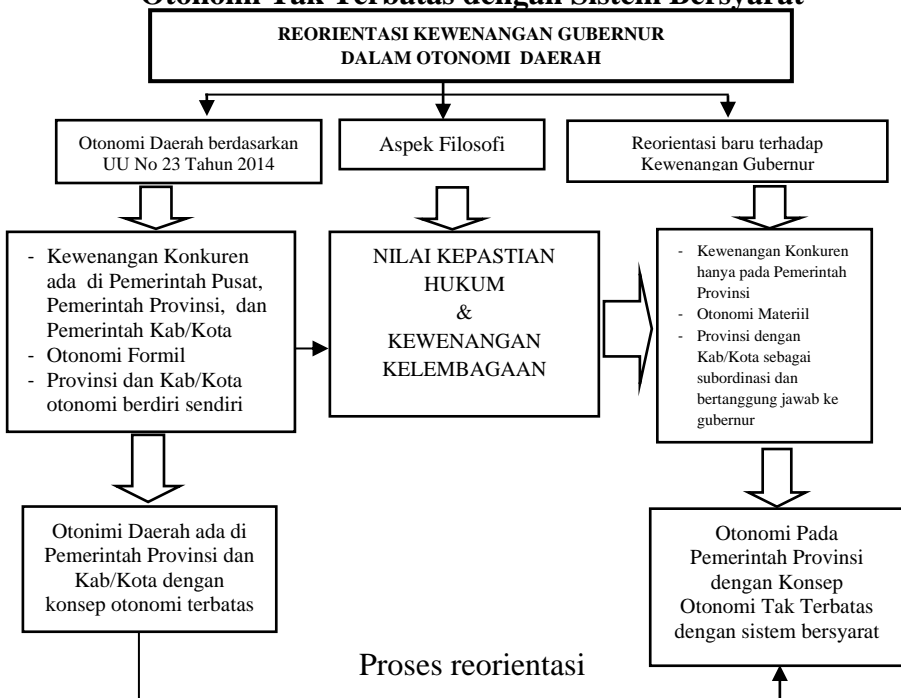
yang luas dan absolut untuk menjalankan roda pemerintah termasuk pada sektor pengelolaan sumber daya alam dan pemanfaatan sumber daya manusia.

Otonomi tak terbatas dengan bersyarat juga memberikan kebebasan normatif kepada gubernur untuk berinovasi seluas-luas sebagai kewenangan kepala daerah, termasuk dibidang perizinan. Kebebasan berinovasi yang dilakukan akan lebih cepat menarik investasi dan pertumbuhan ekonomi, termasuk juga pelibatan langsung masyarakat dalam pembangunan dengan tidak menyampingkan kearifan lokal. Otonomi tak terbatas dengan bersyarat tidak boleh menyentuh pada Pasal 10 ayat (1) UU No.23 Tahun 2014.

Untuk lebih jelas reorientasi otonomi daerah untuk penguatan kewenangan gubernur yang akan datang lebih jelas terlihat pada bagan 7 (tujuh) berikut:

**Bagan 7**

**Reorientasi Otonomi Daerah Berbasis Otonomi Tak Terbatas dengan Sistem Bersyarat**



Bertolak dari skema bagan 7 (tujuh) di atas terlihat dengan jelas dari proses reorientasi otonomi daerah menjadi konsep reorientasi dalam penguatan kewenangan gubernur. Reorientasi bertujuan untuk dapat menguatkan kewenangan gubernur dan memberikan kepastian hukum dalam menjalankan tugas untuk penerapan otonomi daerah setelah melalui sebuah proses reorientasi otonomi yang melahirkan konsep baru dalam kewenangan gubernur untuk menjalankan otonomi. Reorientasi ini menjelaskan secara materiil dalam bentuk penguatan peraturan hukum sebagai asas legalitas dengan teori otonomi satu tingkat pada pemerintah provinsi dalam menjalankan pemerintahan.

Reorientasi melahirkan kewenangan baru terhadap gubernur sebagai kepala daerah dengan membuat pengaturan tersendiri atau khusus dalam bentuk pemisahan kewenangan secara vertikal yang jelas terhadap kewenangan gubernur baik gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan gubernur kedudukan sebagai kepala otonomi daerah.

Dalam melakukan reorientasi otonomi daerah terhadap penguatan kewenangan melalui perubahan secara hukum terhadap penerapan asas desentralisasi yang menggunakan teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dalam hubungan dengan otonomi daerah lebih dikenal dengan istilah *vertical separation of power*.

Pembagian kekuasaan akan lebih jelas di mana kewenangan pemerintah pusat dan kewenangan pemerintah provinsi jika merujuk pada beberapa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan otonomi daerah termasuk juga otonomi khusus yang berlaku terhadap beberapa daerah. Otonomi daerah yang berlaku sekarang berdasarkan UU No. 23 Tahun 2014 tidak berjalan dengan baik dan masih banyak kekurangan, serta ketidakrelevan pemerintah pusat untuk melepaskannya secara penuh, walaupun konsep otonomi daerah seluas-luasnya tetap dibatasi dan diikat negara kesatuan sebagai pengikatnya.

Tidak berjalan otonomi daerah dengan baik sesuai amanah Pasal 18 UUDNKRI 1945 menyebabkan pemerataan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi tidak tercapai dan masih banyak daerah dengan potensi sumber daya alam yang banyak dan pemerintah daerah masuk daerah termiskin. Untuk keluar dari kemiskinan dan kembali kepada hakikat otonomi dan tujuan otonomi diperlukan adanya reorientasi penguatan kewenangan gubernur melalui pembagian kekuasaan terhadap pengelolaan dan perizinan dalam pemanfaatan di sektor sumber daya alam yang berdampak pada sektor pendapatan daerah yang sangat penting untuk kemandirian daerah dibidang keuangan.

Dalam UU No.23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah dihubungkan dengan kewenangan gubernur pada otonomi daerah, baik berlaku pada pemerintah daerah pada umumnya dan pemerintah daerah khusus berdasarkan peraturan undang-undangan tersendiri pada daerah otonomi (Pemerintah Yogyakarta, Aceh, DKI Jakarta dan Papua) tidak masuk kepada sektor pengelolaan sumber daya alam, hanya Berbicara masalah kewenangan bidang kelembagaan dan pengisian struktur kelembagaan daerah. Artinya terhadap kewenangan- kewenangan lain, selain pada Pasal 10 UU No.23 Tahun 2014 masih juga menjadi kewenangan pemerintah pusat.

Pendelegasian kewenangan melalui reorientasi bertujuan untuk kecepatan bertindak serta kemampuan daya inovasi daerah lebih luas sehingga percepatan dan pertumbuhan ekonomi lebih cepat terwujud. Terkhusus dalam pengelolaan dan pemanfaatan terhadap semua potensi daerah dan adanya kewenangan yang luas untuk berinovasi daerah bisa melihat peluang-peluang dalam bentuk regulasi yang berhubungan dengan daya tarik investasi dan membuat sumber daya baru yang dapat menghasilkan pendapatan.

Kebebasan berinovasi sangat dibutuhkan daerah, dimana setiap daerah dengan kondisi geografis dan budaya dapat mempengaruhi terhadap masing-masing regulasi, oleh karena itu

diperlukan sebuah kewenangan untuk membuat potensi baru di daerah yang berdasarkan budaya dan kearifan lokal setempat. Terhadap pemerintah kabupaten/kota sebagai otonomi tidak bisa lepas dengan regulasi provinsi dan kabupaten/kota dalam otonomi diberikan kewenangan sepanjang kearifan lokal tidak sama dengan daerah-daerah lain dalam satu provinsi.





# DAFTAR INDEKS

---

## A

Abu Daut Busroh · 287, 345  
Administration · 19  
Affan Gaffar · 188  
Agussalim AG · 161, 394  
Amrah Muslimin · 106, 114, 294,  
379, 395  
Ani Sri Rahayu · 4, 6, 7, 22, 24, 27,  
102, 105, 117, 121, 395  
APBD · 10, 27, 37, 44, 49, 51, 84, 85,  
88, 99, 181, 185, 186, 228, 260,  
261, 263, 267, 269, 278, 279, 297,  
300, 301  
APBN · 58, 76, 82, 84, 85, 92, 226,  
259  
Arief Budiman · 396  
**Asas Legalitas** · 159, 358  
Ateng Sjafruddin · 107  
Attamimi · 337, 430

---

## B

Bagir Manan · 23, 25, 45, 60, 66, 92,  
96, 106, 110, 123, 125, 128, 135,  
136, 147, 209, 244, 290, 319, 320,  
323, 324, 348, 396, 430  
Bambang Sugianto · i, iii, 2, 63, 93,  
138, 160, 198, 199, 287, 316, 322,  
333, 396, 400, 422  
Belanda · 20, 27, 65, 207, 208, 232,  
235, 238, 239, 240, 241, 243, 245,  
287, 352, 397, 399  
Bengkulu · 24, 435, 437  
Benyamin Hoessein · 111  
Bhinneka Tunggal Ika · 349, 431  
BPK · 62, 299  
Budiyanto · 430  
Bupati · 26, 37, 52, 63, 76, 77, 139,  
171, 172, 227, 254, 259, 268, 275,  
278, 435

---

## C

C.F Strong · 66  
C.W.Vander Pot · 24  
Cheema · 107, 110  
Civil Law · 232, 241

---

## D

Daerah Otonom · 6, 23, 151, 152,  
153, 213, 220, 229, 231, 271, 289,  
290, 365, 401, 407, 415, 421, 423  
DAK · 58, 88, 92, 168  
Dana Bagi Hasil · 58, 88, 92  
Dana Perimbangan · 58, 59, 434  
Daniel S. Lev dan Schuft · 338  
Danu Suganda · 189  
DAU · 58, 88, 90, 91, 92, 414  
DBH · 58, 92  
Dekonsentrasi · 28, 113, 116, 430  
Delegasi · 67, 68  
Demokrasi · 23, 123, 124, 126, 200,  
289, 309, 347, 349, 393, 403, 404,  
409, 410, 411, 420  
Desentralisasi · 3, 4, 6, 12, 34, 88, 90,  
105, 106, 110, 111, 112, 120, 141,  
142, 195, 206, 225, 272, 293, 294,  
306, 307, 308, 310, 321, 324, 344,  
345, 378, 380, 406, 407, 411, 414,  
416, 418, 419, 421, 423, 425, 426,  
427, 428, 430  
DPD · 29, 61, 100, 121, 408  
DPR.RI · 100  
DPRD · 12, 26, 27, 29, 31, 33, 34, 36,  
43, 44, 47, 48, 61, 63, 71, 77, 100,  
102, 109, 132, 152, 154, 163, 174,  
193, 204, 216, 224, 226, 227, 230,  
254, 263, 264, 268, 269, 278, 299,  
326, 364, 381, 405, 406, 424, 435

---

## E

E. Utrecht · 400  
Efektifitas · 20, 324, 403, 421

---

## F

Farkopimda · 268  
Franz Magnis Suseno · 358  
fungsi operator · 144

---

## G

Geografis · 21, 203, 248, 374, 425  
George R. Terry · 190  
Gerry Stoker · 401  
Goulet · 183  
Gouvernement · 19  
**Gubernur** · i, 11, 26, 34, 37, 38, 51,  
52, 63, 77, 98, 139, 140, 144, 145,  
148, 149, 150, 151, 153, 162, 163,  
165, 166, 167, 168, 171, 172, 173,  
174, 175, 181, 204, 208, 209, 210,  
211, 220, 225, 227, 230, 236, 245,  
248, 252, 254, 256, 257, 264, 266,  
269, 275, 278, 299, 312, 319, 324,  
332, 342, 351, 359, 361, 362, 367,  
370, 374, 375, 377, 419, 425, 430  
Gustav Radbruch · 337, 353

---

## H

H.L.A Hart · 340  
Hans Kelsen · 106, 111, 338, 339, 403  
Hasan Efendi · 369  
Hassan Sadily · 302  
Hubungan kelembagaan · 61, 96, 97,  
174, 320, 323



Hubungan keuangan · 58, 59, 87, 183,  
185, 252, 261  
Hubungan Kewenangan · 65, 71, 163,  
165, 168, 171, 257, 406  
Hubungan Koordinasi · 165, 176, 265  
Hubungan Pengawasan · 92, 93, 178,  
261, 420  
Hukum · 2, 4, 5, 6, 11, 14, 19, 21, 22,  
23, 24, 25, 26, 27, 28, 40, 46, 54,  
57, 58, 60, 61, 63, 65, 66, 67, 68,  
71, 77, 85, 86, 88, 89, 90, 92, 93,  
95, 97, 99, 103, 105, 106, 107,  
110, 112, 114, 117, 125, 127, 128,  
130, 132, 133, 134, 137, 138, 139,  
140, 141, 142, 143, 146, 147, 149,  
150, 151, 156, 157, 158, 159, 160,  
161, 163, 171, 181, 182, 192, 198,  
199, 200, 201, 203, 205, 206, 207,  
208, 210, 211, 212, 213, 217, 218,  
224, 226, 236, 238, 241, 254, 256,  
261, 267, 269, 271, 277, 283, 287,  
288, 289, 291, 292, 293, 294, 306,  
308, 309, 310, 311, 312, 313, 314,  
315, 316, 318, 321, 322, 327, 329,  
332, 333, 334, 335, 336, 337, 338,  
340, 341, 343, 344, 345, 347, 349,  
350, 351, 352, 353, 354, 355, 356,  
357, 358, 359, 365, 366, 378, 379,  
380, 393, 394, 395, 396, 397, 398,  
399, 400, 402, 403, 404, 405, 406,  
407, 408, 409, 410, 411, 412, 413,  
414, 415, 416, 417, 418, 419, 420,  
421, 422, 425, 426, 427, 428, 429,  
430, 431, 435, 436, 437

---

## I

I Dewa Gede · 403  
Inggris · 19, 65, 178, 232, 233, 234,  
235, 236, 238, 287, 302, 348, 352,  
399, 405

**Inharmonisasi** · 191  
**Inkonsistensi** · 191, 195, 196  
Ismail Sunny · 404

---

## J

J.J Rousseau · 20  
John Locke · 350  
John M Echols · 302  
Joseph Riwu Kaho · 107  
**Judicial Control** · 162  
Juniarso Ridwan · 25, 67, 105, 107,  
112, 117, 125, 289, 293, 294, 394,  
406

---

## K

Kabupaten · 8, 9, 36, 40, 51, 52, 77,  
80, 81, 100, 109, 142, 216, 218,  
221, 254, 260, 266, 267, 275, 278,  
280, 285, 314, 320, 326, 369, 374,  
423, 424, 425, 427, 429, 435  
Kabupaten/Kota · 8, 9, 51, 52, 77, 80,  
81, 100, 109, 142, 216, 218, 221,  
254, 266, 267, 278, 285, 314, 326,  
425, 429  
Karl Larenz · 353  
Keadilan · 332, 334, 335, 336, 339,  
397, 406, 407, 414  
Kekuasaan · 2  
**Kewenangan** · i, 11, 45, 60, 65, 68,  
70, 74, 95, 99, 105, 116, 129, 138,  
140, 142, 144, 145, 152, 153, 161,  
162, 163, 182, 195, 209, 217, 249,  
250, 258, 312, 314, 321, 332, 342,  
351, 361, 362, 367, 369, 370, 372,  
374, 375, 405, 420, 422, 423  
Konkuren · 75, 79, 258  
Konstitusi RIS · 30, 31  
Kooti · 207

Kotamadya · 36  
Kotapraja · 35, 36, 37, 222

---

## L

L.J. van Apeldoorn · 287  
L.M. Gandhi · 192  
Lembaga Negara · 162, 318, 396, 404,  
405, 415, 418  
Lewis · 187  
Liang Gie · 107  
Lon L. Fuller · 197, 198, 407

---

## M

Mandat · 259  
Marc Weller · 142, 409  
Martin Cave · 146  
**Medebewind** · 117  
Menteri Dalam Negeri · 37, 57, 168,  
169, 170, 196, 243, 245, 422  
Michael Jefferson · 357  
Mohammad Hatta · 31  
Muhammad Erwin · 341, 353, 410  
Muhammad Yamin · 344, 382

---

## N

Ndraha Taliziduhu · 19, 20, 410  
Negara Kesatuan · 1, 3, 6, 13, 15, 18,  
21, 23, 25, 31, 38, 46, 48, 50, 72,  
97, 105, 125, 133, 134, 139, 140,  
145, 163, 195, 208, 213, 217, 221,  
224, 231, 286, 292, 306, 307, 322,  
330, 342, 343, 345, 347, 348, 349,  
354, 378, 396, 401, 408, 411, 414,  
415, 421, 423, 425, 426, 427, 428,  
430, 431, 433

Nepotisme · 282, 283, 285, 302, 303,  
305, 400  
NKRI · 23, 29, 36, 46, 55, 162, 186,  
188, 212, 215, 224, 226, 227, 288,  
351, 363, 364, 367, 372, 373, 408  
Notohamidjojo · 411

---

## O

OPD · 95, 264, 268, 284, 299, 304,  
317  
Orde Baru · 23, 41, 409, 429  
Orientasi · 13  
Otonomi daerah · 4, 7, 13, 14, 17, 18,  
24, 25, 26, 27, 38, 97, 104, 120,  
122, 124, 125, 137, 141, 142, 155,  
187, 200, 206, 272, 275, 289, 290,  
362, 364, 373, 384

---

## P

PAD · 88, 91, 182, 226, 426  
Papua · 24, 148, 195, 205, 206, 213,  
217, 218, 219, 220, 221, 227, 228,  
229, 230, 231, 272, 309, 321, 368,  
385, 414, 422, 428, 433, 434  
Pelaksanaan · 8, 10, 15, 16, 17, 21,  
33, 40, 48, 68, 88, 95, 98, 108,  
116, 119, 120, 122, 134, 135, 150,  
155, 157, 169, 170, 175, 203, 205,  
219, 220, 231, 237, 246, 248, 257,  
258, 260, 261, 263, 264, 266, 275,  
281, 285, 307, 330, 331, 343, 361,  
372, 402, 415, 420, 423, 424, 425,  
427, 431  
Pelimpahan · 4, 5, 11, 96, 110, 115,  
116, 307  
Pemerintah · 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9,  
10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18,  
20, 21, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33,

34, 35, 37, 39, 41, 42, 45, 49, 51, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 65, 66, 68, 69, 71, 72, 75, 76, 77, 78, 79, 81, 85, 88, 90, 93, 94, 95, 102, 104, 105, 108, 110, 114, 118, 119, 128, 131, 134, 135, 139, 142, 144, 149, 150, 154, 161, 163, 167, 173, 174, 175, 180, 186, 203, 207, 209, 210, 211, 212, 214, 215, 216, 218, 219, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 229, 232, 233, 235, 236, 238, 241, 242, 243, 244, 246, 247, 248, 249, 250, 251, 255, 256, 258, 263, 264, 267, 268, 269, 270, 271, 285, 288, 293, 299, 301, 311, 314, 315, 316, 317, 319, 323, 324, 326, 327, 345, 348, 363, 364, 365, 367, 374, 379, 380, 382, 385, 396, 398, 402, 404, 407, 408, 411, 417, 418, 420, 421, 422, 423, 425, 429, 430, 431, 432, 433, 434

Pemerintah Pusat · 1, 8, 11, 14, 15, 21, 41, 42, 45, 51, 56, 59, 62, 65, 71, 85, 88, 90, 94, 109, 128, 131, 149, 150, 163, 214, 215, 218, 222, 225, 247, 249, 251, 267, 311, 324, 367, 374, 379, 380, 396, 404, 420, 421, 425, 432, 434

Pemerintahan · 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 32, 33, 35, 38, 39, 41, 42, 45, 46, 47, 50, 57, 58, 59, 61, 66, 67, 68, 71, 72, 76, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 93, 95, 96, 99, 102, 103, 104, 105, 109, 110, 111, 116, 117, 119, 125, 127, 128, 130, 132, 133, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 149, 150, 152, 161, 164, 166, 167, 171, 181, 182, 188, 203, 205, 206, 207, 210, 211, 212, 214, 215, 216, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 230, 234, 235, 236, 238, 241, 247, 248, 249, 256, 259, 260, 261, 267, 273, 283, 287, 291, 292, 293, 307, 308, 310, 311, 316, 317, 318, 321, 324, 325, 326, 327, 342, 348, 350, 361, 364, 365, 378, 379, 381, 385, 394, 395, 397, 399, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 406, 407, 408, 410, 411, 414, 415, 416, 418, 419, 420, 421, 422, 425, 426, 427, 428, 429, 430, 431, 432, 433, 434, 435, 437

Perangkat Daerah · 40, 61, 211, 255, 268, 317

Perencanaan · 5, 15, 57, 82, 166, 250, 420, 422, 436

Philip Mawhod · 111

Philippus M. Hadjon · 14, 23, 111, 150, 163, 355, 356, 358, 412

PPKI · 28, 207, 343, 382

Prancis · 19, 235, 239, 287, 348, 352, 399

Presiden · 21, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 39, 42, 54, 62, 72, 98, 102, 144, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 208, 222, 223, 230, 266, 283, 303, 343, 430

Prodjowijono · 177, 265, 413

Provinsi · 8, 24, 26, 36, 77, 78, 79, 80, 100, 148, 152, 161, 166, 173, 175, 205, 206, 208, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 219, 220, 221, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 240, 241, 242, 247, 254, 258, 259, 260, 263, 264, 266, 268, 269, 278, 280, 285, 299, 301, 309, 314, 322, 374, 376, 381, 382, 423, 425, 432, 433, 435

---

## **R**

R.D.H Koesoemahatmaja · 105

R.G Kertasapoetra · 115  
Ramlan Surbakti · 20, 414  
Reformasi · 26, 41, 86, 92, 123, 254,  
277, 343, 394, 400, 402, 405, 411,  
416, 422, 425, 429  
Renstra · 269  
**Reorientasi** · i, 311, 315, 318, 319,  
320, 329, 330, 331, 342, 351, 360,  
374, 382, 383, 384  
Ridwan, HR · 161  
Robert Baldwin · 146  
Rondelli · 110  
**Rumah Tangga Campuran** · 130  
Rumah Tangga Formal · 126  
Rumah Tangga Materil · 128

---

## S

S.H Sarundajang · 126  
S.L.S Danoeredjo · 108  
Saduwasistono · 43  
Sagian Harahap · 179, 262  
SDA · 61, 78, 87, 184, 312, 348, 351,  
370, 376  
SDM · 47, 184, 274, 285, 295, 370,  
375, 376  
Selo Sumarjan · 109, 294  
Sherry Amstein · 202  
Sinkronisasi · 142, 423, 437  
Slamet Riyanto · 431  
Soehino · 66, 288, 347, 416  
Sri Soemantri · 345, 416  
Staatsblaad · 27  
Stewart · 318, 417  
Suhady · 20

Sumatera Selatan · 24, 280, 435

---

## T

Thorsten V. Kalijarvi · 287, 346

---

## U

Urusan pilihan · 76  
Urusan wajib · 79, 258  
UUD · 23, 31, 32, 34, 59, 61, 208,  
271, 320, 324, 380, 395, 397, 401,  
403, 404, 409, 417, 420, 430

---

## W

Walikota · 26, 52, 63, 76, 77, 139,  
171, 227, 244, 252, 254, 259, 278

---

## Y

Yogyakarta · 11, 20, 25, 26, 29, 65,  
66, 97, 99, 138, 148, 150, 181,  
195, 205, 206, 207, 208, 209, 210,  
211, 227, 228, 229, 230, 231, 271,  
283, 295, 306, 309, 314, 321, 336,  
337, 347, 359, 368, 376, 385, 393,  
394, 395, 396, 397, 400, 401, 402,  
403, 404, 405, 406, 408, 409, 410,  
411, 412, 413, 414, 416, 417, 418,  
423, 430, 433



# DAFTAR PUSTAKA

## A. Buku-buku

- A. H. Nasution, 1977. *Sekitar Perang Kemerdekaan Indonesia*, Aksara. Bandung
- A. J. Sumarmo, 1991. *Pendudukan Jepang dan Proklamasi Kemerdekaan Indonesia*. IKIP Semarang Press, Semarang
- A. Gunawan Setiardja, 1990. *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta
- A. Sidharta, 2006. *Hukum dan Logika*, Alumni Bandung, Bandung
- A. Ubaedillah dan Abdul Rozak, 2015. *Pancasila, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani*, Prenada Media Group Cetakan kedelapan, Jakarta

- Abdul Mukthie Fadjar, 2016, *Sejarah, Elemen dan Tipe Negara Hukum*, Setara Press, Malang.
- Abu Daud Busroh, 1990, *Ilmu Negara*, Bumi Aksara cetakan pertama, Jakarta,
- , 1989. *Sistem Pemerintahan Republik Indonesia*, PT. Bina Aksara. Jakarta.
- Achmad Ali, 2009. *Menguak Tiori Hukum (Legal Teori) dan Teori Peradilan (judicial prudence) Termasuk Inteprestasi Undang-undang (Legis prudence)*, Preneda Media Group, Jakarta
- Achmad Sodik Sudrajat dan Juniarso Ridwan, 2017. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Layanan Publik*. Nuansa Candikia Cetakan kelima. Bandung.
- Ahmad Ali, 2017. *Menguak Tabir Hukum*, Kencana, Jakarta
- Ahmad Sukardja, 2012, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasah*, Sinar Grafika, Jakarta
- Agus Suryono, 2001, *Teori dan Isi Pembangunan*. Universitas Negeri Malang. UM Press. Malang
- Agussalim AG, 2004. *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*. Ghalia Indonesia, Jakarta
- Akira Nagazumi, 1988. *Pemberontakan Indonesia Pada Masa Pendudukan Jepang*. Terjemahan: Taufik Abdullah. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, Jakarta
- Alwi Wahyudi, 2013. *Hukum Tata Negara Indonesia: (Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi)*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta

- Aminuddin Ilmar, 2014. *Hukum Tata Pemerintahan*. PT. Prenada Media Group. Cetakan pertama. Jakarta
- Amrah Muslimin, 1985. *Beberapa Asas Dan Pengertian Pokok Tentang Administrasi dan Hukum Administrasi*. Alumni Bandung. Bandung.
- , 1986. *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*. Alumni Bandung Cetakan ketiga. Bandung.
- Amrizal J Prang, 2015, *Hukum Pemerintahan Daerah: (Konteks Otonomi Simetris dan Asimetris)*. Biena Edukasi, Lhokseumawe Aceh
- Andi Mustari Pide, 2009. *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah: (Dalam Lintasan Sejarah Ketatanegaraan Indonesia)*. Penerbit Ekasakti Press dan Wildan Akademika, Jakarta
- Andrian Sutedi, 2009. *Implikasi Hukum Atas Sumber Pembiayaan Daerah Dalam Kerangka Otonomi Daerah*, Sinar Grafika Cetakan pertama. Jakarta.
- Anhar Gonggong, 2001. *Amandemen Konstitusi: (Otonomi Daerah dan Federalisme Solusi Untuk Masa Depan Indonesia)*. Media Pressindo, Yogyakarta
- Ani Sri Rahayu, 2018. *Hukum Pemerintahan Daerah: Kajian Teori, Hukum ,dan Aplikasinya*. Sinar Geafika.Jakarta, Indonesia.
- , 2019. *Pengantar Pemerintahan Daerah “Kajian Teori, Hukum dan Aplikasinya”*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta
- Anwar. C. 2015. *Teori dan Hukum Konstitusi: (Paradigma Kedaulatan dalam UUD 1945 Pasca*

*Perubahan, Implikasi dan Implementasi pada Lembaga Negara*), Setara Press Cetakan ketiga, Malang

Arfan Faiz Muhlizi, 2017. *Penataan Regulasi dalam Mendukung Pembangunan Ekonomi Nasional*, PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers. Jakarta

Arief Budiman, 1996, *Teori Negara “Negara Kesatuan dan Ideologi”*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Ateng Syaifudin, 2016. *Asas-Asas Otonomi Daerah Untuk Percepatan Pembangunan*, PT. Citra Aditya Bakti Cetakan kedua. Depok.

B.N. Marbun, 1996. *Kamus Politik*, Penerbit Pustaka Sinar Harapan, Jakarta

-----, 2005. *Otonomi Daerah 1945-2005 Proses dan Realita Perkembangan Otda: (Sejak Zaman Kolonial Sampai Saat Ini)*. Pustaka Sinar Harapan, Cetakan pertama, Jakarta

Bambang Sugianto dan Evi Oktarina, 2020. *Hukum Tata Negara*, PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers Cetakan Pertama, Depok

Bambang Suginato dan Evi Purnamawati, 2022. *Hukum Administrasi Negara: (dalam Kajian dan Praktik)*. Deepuublis, Yogyakarta

Bambang Yudhoyono, 2001. *Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta,

Bagir Manan, 1994. *Hubungan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Menurut Undang-Undang Dasar 1945*. Sinar Harapan. Jakarta.



- , 1999. *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Alumni, Jakarta
- , 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum FH UII, Yogyakarta
- , 1996. *Dasar-Dasar Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Menurut UUD 1945*, Universitas Padjajaran, Bandung
- Bahder Johan Nasution, 2015. *Hukum dan Keadilan*, Mandar Maju, Bandung
- Baschan Mustafa, 1988. *Pokok-pokok Hukum Administrasi Negara*, Alumni, Bandung
- Bayu Surianingrat, 1981. *Sejarah Pemerintahan di Indonesia “Babak Hindia Belanda dan Jepang”*, Penerbit Dewaruci Press Cetakan Pertama, Jakarta
- , 1992. *Pemerintahan Administrasi Desa dan Kelurahan*, PT Rineka Cipta Cetakan Keempat, Jakarta
- Bernard L. Tanya, 2011. *Politik hukum Agenda Kepentingan Bersama*, Penerbit Genta Publishing, Yogyakarta
- Bernard Arief Sidharta, 2000. *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum “Sebuah Penelitian Tentang Fondasi Kefilsafatan dan Sifat Keilmuan Ilmu Hukum sebagai Landasan Pengembangan Ilmu Hukum Nasional Indonesia*, Penerbit Mandar Maju, Bandung
- Bryan A.Garner, 1999. *Black’ Law Dictionary*, ST. Paul Minn: West Group, Akses 16 September 2018
- Budi Sudjijono dan Deddy Rudianto, 2003. *Manajemen Pemerintahan Federal Perspektif Indonesia*

*Masa Depan*, Penerbit Citra Mandala Pratama,  
Jakarta

Budiono Kusumohamidjojo, 2019. *Teori Hukum “Dilema antara Hukum dan Kekuasaan”*, Penerbit YRAMA WIDYA Edisi Kedua Cetakan ketiga, Bandung

Bonar Simorangkir, 2000. *Otonomi atau Federalisme “Dampaknya Terhadap Sisten Perekonomian”*. Penerbit Sinar Harapan dan Harian Suara Pembaharuan, Cetakan Pertama, Jakarta

C. F. Strong, 1960. *Modern Political Constitution* , London, Sidswick & laclison Limited, hlm. 80 & 100.. Lihat Smith, B.C. 1966. *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*, London, Asia Publishing House, 1985). Lihat K. C. Wheare, "Modern Constitutions ", London, Oxford University Press

-----, 2004, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-Bentuk Konstitusi Dunia*, Terjemahan dari *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Penerbit Nuansa dan Nusamedia, Bandung

-----, 2011. *Konstitusi-Konstitusi Politik Moderen*, Nusa Media, Bandung

C.S.T. Kansil, 2007. *Ilmu Negara*, Penerbit Pradnya Paramita, Cetakan ketiga, Jakarta

C.S.T Kansil dan Christine S.T Kansil, 2011, *Hukum Tata Negara Republik Indonesia “Pengertian Hukum Tata Negara dan Perkembangan Pemerintah Indonesia Sejak Proklamasi*

*Kemerdekaan 1945 Hingga Kini*”, Rineka Cipta Cetakan pertama edisi revisi kedua, Jakarta.

Chris Back and WytZe van der Woude, *Local Authorities in The Polder Dutch Municipalities and Provinces*, dalam *Local Government in Europe (The Fourht Level in the EU Multilayeret System of Government)*, ed. Carlo Panara and Michael Parney, Routledge, New York 1`7

Danu Sugandha, 1991. *Koordinasi Alat Pemersatu Gerak Administrasi*. Intermedia Cetakan kedua Jakarta

David King, 2006. *Local Government Organization and Finance, United Kingdom “Local Government In Industrial Countries*, Washington DC

Deddy Supriady Bratakusuma dan Dadang Solihin, 2002. *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta

Dian Bakti Setiawan, 2021. *Pemerintahan Daerah di Indonesia, Inggris, Prancis, dan Belanda: (Suatu Kajian Perbandingan)*. PT Rajagrafindo Persada Rajawali Pers, Depok

Didik Sukriono, 2013. *Hukum Konstitusi dan Konsep Otonomi: (Kajian Politik Hukum Tentang Konstitusi, Otonomi Daerah dan Desa Pasca Perubahan Konstitusi)*. Setara Press, Malang

Dossy Iskandar Prasetyo dan Bernard L, 2005, *Ilmu Negara*, Srikandi Cetakan Pertama, Surabaya

Dudu Duswara Machmudin, 2003. *Pengantar Ilmu Hukum Sebuah Sketsa*, Refika Aditama, Bandung

- E. Fernando Manulang , 2016. *Legisme, Legalitas dan Kepastian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta
- E. Utrecht, 1982. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Emas. Jakarta
- E. Utrecht, 1983, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*, Sinar Harapan, Cetakan kelima, Jakarta
- Edi Sedyawati, dan Supratniko R, 1989. *Sejarah Kota Jakarta 1950-1980*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Jakarta
- Eka Merdekawati Djafar dan Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara Teori dan Praktik*. PT. Raja Grafindo Persada Cetakan ketiga. Jakarta.
- Eka Nam Sihombing, 2020, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Setara Press, Cetakan Pertama, Malang Jatim
- Eny Kusdarini, 2011, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, UNY Press, Yogyakarta.
- Fasli Jalal dan Dedi Supriadi, 2001, *Reformasi Pendidikan Dalam Konteks Otonomi Daerah*, Adicita Karya Nusa, Yogyakarta.
- Fathurrahman Djamil Dkk, 1999. *Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) Dalam Perspektif Hukum dan Moral Islam*, Aditya Media, Yogyakarta
- Faisal Basri, 2002, *Perekonomian Indonesia Tantangan Dan Harapan Kebangkitan Indonesia*, Erlangga, Jakarta
- Firman Freddy Busroh dan Bambang Sugianto dkk, 2022. *Hukum Tata Negara*, Penerbit Inara Publiher, Malang Jawa Timur

- Fitra Arsil, 2017, *Teorim Sistem Pemerintahan “Pergeseran Konsep Dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan Di Berbagai Negara,”* PT. Raja Grafindo Persada, Cetakan pertama, Depok.
- Fred W. Riggs. 1985. *Administrasi Negara-negara berkembang: Teori masyarakat prismatic.* CV. Rajawali. Jakarta
- Fred Isjwara, 1974. *Pengantar Ilmu Politik*, Bina Cipta, Cetakan kelima, Bandung
- George R..Terry, 1964. *Principles of Management.* Illinois: Richard D.Irwin, Inc., Homewood, 8th ed
- Gerry Stoker, 1991, *The Politics of Local Governmen*, The Macmillan Press, Edition two.
- H.A.R. Tilaar, 2009, *Kekuasaan dan Pendidikan :Kajian Menejemen Pendidikan Nasionaldalam Pusaran Kekuasaan*, Rinika Cipta, Jakarta.
- H.A.W. Widjaya, 2004. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Perss, Jakarta
- H.A. Salman Manggalatung, 2007. *Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, PT Rajagrafindo Persada ,Jakarta
- , 2016, *Desain Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, Gramata Publishing, Bekasi.
- H.M. Aries Djaenuri, 2012. *Hubungan Keuangan Pusat-Daerah: (Elemen-elemen Penting Hubungan Keuangan Pusat-Daerah).* Ghalia Indonesia, Bogor
- H.R Syaukani , A. Gaffar A dan R. Rasyid, 2002. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan (PUSKAB)*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta

- H. Alwi Wahyudi, 2013. *Hukum Tata Negara Indonesia: (Dalam Perspektif Pancasila Pasca Reformasi)*. Pustaka Pelajar Cetakan kedua, Yogyakarta
- H. Ateng Syafrudin, 2006. *Sekilas Tentang Pemerintahan Daerah di Jepang*, PT. Refika Aditama, Bandung
- H. Bailey, 2004. *Cross on Principles of Local Government Law*, edisi ketiga, sweet and Maxwell, London
- H. Deddy Ismatullah dan Enung Nurjanah, 2018. *Politik Hukum: (Kajian Hukum Tata Negara)*. PT. Remaja Rosdakarya, Bandung
- H. Inu Kencana Syafii, 2016. *Ilmu Pemerintahan*, Bumi Aksara Cetakan keempat, Jakarta
- H. Rozali Abdullah, 2007. *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*, PT. Raja Grafindo Persada, Cetakan Pertama, Jakarta
- H. Salim HS dan Erlias Septiana Nurbani, 2016. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, PT. Raja Grafindo Persada Rajawali Pers Cetakan ke-empat. Jakarta
- H. Siswanto Sunarno, 2019. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika Cetakan kesembilan, Jakarta
- H. Zulkarnaen dan Beni Ahmad Sebani, 2011. *Hukum Konstitusi*, Penerbit CV. Pusaka Setia, Bandung
- Hadari Nawawi, 1993. *Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah*. Erlangga, Jakarta
- Handoko, T. H, 2004. *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. PT. Grasindo Persada. Jakarta

- Hans Kelsen, 1974 "*General Theory of Law and State*", (New York, Russell & Russell
- , 2011, *Pure Theory of Law*, Berkely University of California Press, terjemahan oleh Raisul Muttaqiem Cetakan kesembilan, Bandung
- Harry Alexander, 2004. *Paduan Rancangan Peraturan Daerah di Indonesia*, Solusindo, Jakarta
- Hendra Kariangga, 2013, *Politik Hukum: (Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah)*. Prenada Media Group, Cetakan kedua, Jakarta
- Hestu Cipto Handoyo, 2003. *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia: Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi Indonesia*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta Press, Yogyakarta
- I Dewa Gede Atmadja, 2012. *Hukum Konstitusi: (Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945)*. Setara Press Edisi Revisi, Malang
- I Dewa Gede Admadja dan H. Suko Wiyono, 2015, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, Setara Press, Malang Jatim.
- I. Nyoman Sumaryadi, 2010, *Sosiologi Pemerintahan*, Ghalia Indonesia, Bogor
- , 2010. *Efektifitas Implementasi Otonomi Daerah*, Citra Utama, Jakarta,
- Ian Gough, 1979. *The political Economic of the Welfare State*, London and Basingstoke, The Macmillan Press.
- Inu Kencana Syafiie, 2016. *Ilmu Pemerintahan*. Bumi Aksara, Cetakan keempat, Jakarta,

- Irawan Sujito, 1990. *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta
- Irtanto, 2021. *Konflik Dalam Otonomi Daerah dan Dampaknya Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan, Disampaikan Orasi Pengukuhan Profesor Riset Bidang Politik dan Pemerintahan 23 Desember 2021*, Penerbit Badan Riset Dan Inovasi Nasional, Jakarta
- Ismail Hasani & Prof. DR. A. Gani Abdullah, SH, 2006. *Pengantar Ilmu Perundang-Undangan*, Penerbit Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, Jakarta
- Ismail Sunny, 1984, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru, Jakarta.
- , 1985, *Pembagian Kekuasaan Negara*. Aksara Baru, Jakarta
- J.H.A Logemann, 1999. *Het Staatsrecht van Indonesie*, Badan Penerbit Gadjah Mada, Yogyakarta
- James M. Banovets, 1994. *Managing Local Government, Cases in Decision Making, Municipal Management, International City Management Association*", 2nd, (Washintong: Printed),
- Jimly Asshiddiqie, 2002. *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara, Jakarta
- , 2005, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Yarsif Watampane, Jakarta
- , 2006, *Sengketa Konstitusional Lembaga Negara*, Konstitusi Press, Jakarta



- , 2007. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Gramedia Persada, Jakarta
- , 2008. *Pokok Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, BIP Gramedia Edisi kedua, Jakarta
- , 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, PT. Sinar Grafika, Jakarta
- , 2011. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika Cetakan kedua, Jakarta
- , 2000. *Tata Urut Perundang-undangan dan Problema Peraturan Daerah*, Makalah Disampaikan dalam rangka Lokakarya Anggota DPRD se-Indonesia, diselenggarakan di Jakarta, oleh LP3HET, Jum'at, 22 Oktober, 2000
- John M. Echols dan Hassan Shadily. 2000, *Kamus Inggris Indonesia An English Indonesia Dictionary*. PT. Gramesia, Jakarta.
- John Rawls, 1993. *A Theory of Justice*, Harvard Universitu Press, Cambridge Massachusetts
- Josef Mario Monteriro, 2016. *Pemahaman Dasar Hukum Pemerintahan Daerah: (Konsepsi Kewenangan, Organisasi, Desa, Produk Hukum Desa, Dan Peraturan Daerah)*. Yustesia Pustaka. Yogyakarta
- Josef Riwu Kaho. 2000. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Rajawali Pers PT RajaGrafindo Persada, Jakarta

- Juanda, 2004. *Hukum Pemerintahan Daerah: (Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara Kepala Daerah, DPRD dan Kepala Daerah)*. Alumni, Bandung
- Jonaedi Efendi, 2018. *Rekonstruksi Dasar Pertimbangan Hukum Hakim Berbasis Nilai-Nilai Hukum dan Rasa Keadilan yang Hidup dalam Masyarakat*, Penerbit Prenadamedia Group, Depok
- Juniarso Ridwan Dkk, 2012. *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Penerbit Nuansa Cendikia, Bandung
- K.H. Abdul Hamid, 2016. *Teori Negara Hukum Modern*, Pustaka Setia, Bandung
- K. Ramanathan, 2003, *Asas sains politik*, Penerbit Fajar Bakti Sdn. Bhd., Selangor, Malaysia
- Khelda Ayunita dan Abdul Rais Asman. 2016. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Mitra Wacana Media. Jakarta
- Khusaini, 2006. *Ekonomi Publik “Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan daerah”*, Penerbit BPFE UNIBRAW, Malang
- Kif Aminanto, 2017. *Politik Hukum Pidana “Disparitas Putusan Hakim dalam Tindak Pidana Korupsi”* Jember Kata Media, Jember
- King Faisal Sulaiman, 2017, *Politik Hukum Kekuasaan Kehakiman Indonesia*, Universitas Islam Indonesia Press Yogyakarta, Yogyakarta
- Koentjaraningrat, 1993. *Irian Jaya Membangun Masyarakat Majemuk*, Djambatan, Jakarta

- Koerniatmanto Soetoprawiro, 1994. *Pemerintahan dan Peradilan di Indonesia (Asal Usul dan perkembangannya)*. PT. Citra Aditiya Bakti, Bandung
- Koesoemahatmadja, 1989. *Pengantar ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta, Bandung
- L.J. Zwaan. 2017. *Decentralisation in the Netherlands “Decision Making Close to The People or Efficient Organisation of The Staate*, dalam the Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe
- Laica Marzuki, 1999. *Hukum dan Pembangunan Daerah Otonom*. PSKMP-LPPM UNHAS, Edisi 18 Nopember 1999, Makassar
- , 2006. *Berjalan-Jalan di Ranah Hukum*, Sekjen dan Kepaniteraan MK-RI, Buku kesatu, Jakarta
- Lili Rasjidi, 1987. *Filsafat Hukum*, Remaja Karya, Bandung
- Lon L. Fuller, 1969. *The Morality of Law*, Revised edition, Yale University Press, London
- Lutfil Ansori, 2019. *Legal Drafting “Teori dan Praktik Penyusunan Peraturan perundang-undangan”*. PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers Cetakan Kedua, Depok
- M. R. Khairul Muluk, 2007. *Desentralisasi dan Pemerintah Daerah*, Bayumedia Publishing, Cetakan kedua, Malang
- M. Agus Santoso, 2014. *Hukum, Moral & Keadilan Sebuah Kajian Filsafat Hukum*, Kencana Cetakan kedua, Jakarta

- M. Mahfud MD, 2006. *Membangun Politik Hukum menegakan Konstitusi*, Penerbit LP3ES UII, Jakarta
- , 2017. *Politik Hukum di Indonesia*, Penerbit LP3ES Cetakan kedua, Jakarta
- M. Iwan Satriawan dan Siti Khoiriah, 2019. *Ilmu Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Cetakan keempat. Jakarta.
- M. Loughlin, 1996. *Legality and Locality “The Rule of Law in Central Local Government”* Pxford University Press, Oxford
- M. Ryas Rasyid Dkk, 2005. *Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan*, Pustaka Pelajar. Yogyakarta
- , 2007, *Makna Pemerintahan “Tinjauan dari segi Etika dan Kepemimpinan”*, PT, Mutiara Sumber Widya, Cetakan keenam, Jakarta
- M. Solly Lubis, 1974. *Pergeseran Garis Politik dan Perundang-Undangan Mengenai Pemerintahan Daerah*. Alumni Bandung. Bandung
- , 1983. *Perkembangan Garis Politik Dan Perundang-Undangan Pemerintah Daerah*. Alumni Bandung Cetakan kedua. Bandung
- , 1997. *Pembahasan Undang-Undang Dasar Tahun 1945*, Penerbit Alumni Bandung, Bandung
- Mahmuzar, 2019, *Parlemen Bikameral di Negara Kesatuan “Studi Konstitusional Kehadiran DPD di NKRI*, Nusa Media, Bandung
- Malayu Hasibuan S.P, 2014. *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Bumi Aksara, Jakarta

- Marc Weller and Katherine Nobbs, 2010. *Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*, Pennsylvania: University of Pennsylvania Press
- Martin Albrow, 2005. *Birokrasi, terjemahan Bahasa dari Rusli Karim dan Totok Daryanto*. PT Tirta Wacana. Cetakan ketiga. Yogyakarta
- Maria Farida Indrati Soeprapto, 2007. *Ilmu Perundang-undangan I “Jenis, fungsi dan Materi Muatan”*, Penerbit Kanisius, Jakarta
- Marwan Mas, 2018. *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Cetakan pertama, Depok
- Maswardu Rauf, 1998, *Demokrasi dan Demokratisasi: (Perpajakan Teoritis untuk Indonesia dalam Menimbang Masa Depan Orde Baru)*. Pustaka Setia, Jakarta
- Michael P. Todaro, 2000. *Pembangunan Ekonomi*, Kerjasama Bumi Aksara dan Longman Edisi kelima, Jakarta
- Michael Varny, 2017. *Local Government in England*, New York
- Miftah Thoha, 2014. *Birokrasi Dan Dinamika Kekuasaan*, PT, Prenada Media Group Cetakab Pertama. Jakarta
- Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta
- Mohammad Kusnardi dan Bintang R. Saragih, 1988, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*. PT. Gramedia Jakarta, Jakarta.
- Mohammad Yamin, 1959. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*. Prapanca, Jilid satu, Jakarta.

- Mudrajad Kuncoro, 2014. *Otonomi Daerah Menuju Era Baru Pembangunan Daerah*, Erlangga. Jakarta
- Muchtar Kusumaatmadja, 2001. *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Penerbit Binacipta cetakan kedua, Jakarta
- Muhammad Djafar Saidi dan Eka Merdekawati Djafar, 2017. *Hukum Keuangan Negara: (Teori dan Praktik)*. PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers Edisi ketiga Cetakan kelima, Depok
- Muhammad Erwin dan Jimmy Nov Sidabutar, 2009. *Refleksi Kritis Terhadap Hukum dan Hukum Indonesia*, Universitas Sriwijaya, Palembang
- Muhammad Erwin, 2011. *Filsafat Hukum: (Refleksi Kritis Terhadap Hukum)*. PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers, Depok Jakarta
- Muhammad Fauzan, 1959. *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945*, Prapanca jilid satu, Jakarta
- , 1982, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonseia*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- , 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, Penerbit UII Press, Yogyakarta
- Muhammad Hatta, 2014, *Demokrasi Kita “Pikiran-pikiran Tentang Demokrasidan Kedaulatan Rakyat”*, Sega Arsy Cetakan keempat, Bandung.
- Musanef, 2000, *Sistem Pemerintahan Di Indonesia*. Gunung Agung, Cetakan Ketiga, Jakarta
- Ndraha Taliziduhu, 2005. *Teori Budaya Organisasi*, PT. Rineka Cipta petakan Pertama, Jakarta

- Niks Devas et.al, 1989. *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*, Penerbit Universitas Indonesia Press, Jakarta
- Ni'matul Huda, 2004. *Sejarah Ketatanegaraan Indonesia: (Pilihan atas Federalisme atau Negara Kesatuan)*. UII Press, Yogyakarta
- , 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Nusa Media. Jakarta
- , 2014. *Desentralisasi Asimetris dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Nusa Media, Cetakan pertama, Bandung,
- , 2014. *Perkembangan Hukum Tata Negara Perdebatan dan Gagasan Penyempurnaan*, FH UII Press, Yogyakarta
- , 2017. *Penataan Demokrasi dan Pemilu di Indonesia Pasca Reformasi*, Kencana, Jakarta
- , 2018. *Hukum Tata Negara Indonesia*. PT. Raja Grafinso Persada, Cetakan kedua belas, Edisi Revisi, Depok.
- Nomensen Sinamo, 2016. *Hukum Administrasi Negara Suatu Kajian Kritis Tentang Birokrasi Negara*, Jala Permata Aksara Cetakan pertama. Bekasi.
- Nur Basuki Winanrno, 2009, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Media Utama, Yogyakarta.
- O. Notohamidjojo, 1970, *Makna Negara Hukum*, Badan Penerbit Kristen, Jakarta
- P.J. Soewarno, 1994. *Hamengku Buwono IX dan Sistem Birokra Pemerintahan Yogyakarta 1942-1974: (Sebuah Tinjauan Historis)*. Kanisius, Yogyakarta

- Padmo Wahjono, 1983, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Panji Adam dan Neni Sri Imaniyati, 2019. *Pengantar Hukum Indonesia “Sejarah Dan Pokok-Pokok Hukum Indonesia,”* Sinar Grafika. Cetakan kedua. Jakarta.
- Peter Mahmud Marzuki, 2003. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Kencana Prenada Media Group, Cetakan kedelapan, Jakarta
- , 2013. *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta
- Pheni Chalid, 2005. *Otonomi Daerah: (Masalah, Pemberdayaan dan Konflik)*. Kemitraan. Jakarta
- Philipus M. Hadjon, 1997. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia: (Introduction To The Indonesian Administrative Law)*. Gajah Mada University Press, Yogyakarta
- , 1998. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya
- , 1998. *Penataan Hukum Administrasi Tentang Wewenang*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya
- , 2003. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gajah Mada University Press. Yogyakarta
- , 2010. *Hukum administrasi dan Good Governance*, Universitas Trisakti, Jakarta
- , 2015. *Sistem Pembagian Kekuasaan Negara (Analisis Hukum Tata Negara)* Fakultas Hukum Universitas Airlangga Dalam Titik Triwulan Taufik,, Konstruksi Tata Negara



Indonesia Pasca Amandeman Undang- Undang  
Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,  
Penerbit Kencana Prenada Media Grup, Jakarta

Philip Mawhood. 1983. “*Decentralization: the Concept and the Practice,*” dalam *Philip Mawhood (Ed.), Local Government in the Third World: The Experience of Tropical Africa.* Chicester, New York, Brisbane, Toronto, Singapore: John Wiley & Sons

-----, 1983. *Local Government in the Third World,* Chicester, UK: John Wisley and Sons

Pradono Reksohadiprodjo dkk. 1988. *Ekonomi Sumber Daya Alam dan Energi,* BPFE, Yogyakarta

Prajudi Atmosudirjo, 2001. *Hukum Administrasi Negara,* Ghalia Indonesia, Jakarta

Prans Magnis Suseno, 1987. *Etika Politik “Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern,* PT. Gramedia Persada, Jakarta

Prasetijo Adi, 2009. *Keragaman Budaya Indonesia,* Etno Budaya, Jakarta

Prodjowijono Suharto. 2012. *Manajemen Gereja Sebuah Laternatif,* Gunung Mulia Cetakan kedua. Jakarta

Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2001, *Kamus Besar Bahasa Indonesia,* Balai Pustaka, Jakarta.

Putra Astomo, 2014. *Hukum Tata Negara: (Teori dan Praktik).* Thafa Media Cetakan pertama, Bantul Yogyakarta

- R. M. A. B. Kusuma, 2004. *Lahimya Undang-Undang Dasar 1945*", Pusat Studi HTN FH-UJ. Jakarta
- R. D. H. Koesomahatmadja, 2000, *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Bina Cipta cetakan kelima, Bandung
- R. H. Wiwoho, 2017. *Keadilan Berkontrak*, Penaku, Jakarta
- R. Z. Leirissa, 1995. *Sunda Kelapa sebagai Bandar Jalur Sutra*, Inventarisasi dan Dokumentasi Sejarah Nasional Departemen Pendidikan dan Kebudayaan , Jakarta
- R. Diyatmiko Soemodihardjo, 2008. *Mencegah dan Memberantas Korupsi, Mencermati Dinamiknya di Indonesia*. Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta
- Raharusun, A. 2014, *Desentralisasi Asimetrik Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia: (Studi Terhadap Format Pengaturan Asimetrik di Yogyakarta, Aceh dan Papua dalam Periode 1950-2012)*. Genta Publishing, Yogyakarta
- Ramlan Surbakti, 1992. *Memahami Ilmu Politik*, Penerbit PT. Grasindo Persada, Jakarta,
- Ridwan HR, 2008. *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit. PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers, Depok
- Robert A. Simanjuntak, "*Transfer Pusat ke Daerah: Konsep dan Praktik di Beberapa Negara*," dalam Machfud Sidik et.al (eds), "*Dana Alokasi Vmum (DAU): Konsep, Hambatan dan Prospek di Era Otonomi Daerah*", (Jakarta: Penerbit Buku Kompas), hlm. 23, dikutip pula pada Safri Nugraha, dkk, "*Hukum Administrasi Negara*", Jakarta

- Roelof Kranenburg, 1949. *Algemene Staatsleer*. Haarlem: H.D. Tjeenk Willink
- Rusdianto Sesung, 2013. *Hukum Otonomi Daerah Negara Kesatuan, Daerah Istimewa Dan Daerah Otonomi Khusus*, PT. Rafika Aditama. Edisi Pertama. Bandung
- Rozali Abdullah, 2003, *Pelaksanaan Otonomi Luas dan Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif*, RajaGrafindo Persada Rajawali Pers, Depok Jakarta
- S.H. Sarundajang, 2001. *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*. Sinar Harapan, Jakarta
- Satjipto Rahardjo, 1981. *Hukum Dalam Perspektif Sosial*, Alumni Bandung, Bandung
- , 2006. *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Cetakan keenam, Bandung
- Saldi Isra, 2019. *Sistem Pemerintahan Indonesia: (Penguatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial)*. PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers, Depok
- , 2020. *Lembaga Negara: (Konsep, Sejarah, Wewenang, dan Dinamika Konstitusional)*. PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers, Depok
- Salim H.S dan Erlies Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Sarman dan Mohammad Taufik Makarao, 2011, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta

- Shidarta, 2006. *Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks KeIndonesian*, Penerbit CV Utomo, Bandung
- Sir Ivon Jennings, 1974, *The Law and the Constitution*, University of London Press LTD, London
- Sirajuddin, 2016. *Hukum Administrasi Pemerintahan Daerah*, Penerbit Setara Press, Malang
- Siswanto Sunarno, 2009. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Penerbit PT. Sinar Grafika, Cetakan ketiga, Jakarta
- Siti Irene Astuti Dwiningrum, 2011, *Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat Dalam Membayar Pendidikan*, Perpustakaan Pelajaran, Yogyakarta
- Slamet Effendy Yusuf & Umar Basalim, 2000. *Reformasi Konstitusi Indonesia*, Penerbit PIS, Jakarta
- Soehino, 1983. *Perkembangan Pemerintahan di Daerah*, Penerbit Liberty, Yogyakarta
- , 2008, *Ilmu Negara*, Liberty, Cetakan kedelapan, Yogyakarta
- Soenarjati Hartono, 1987. *Apakah The Rule of Law itu*, Alumni Bandung, Bandung
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2015. *Penelitian hukum Normatif: (Suatu Tinjauan Singkat)*. PT. RajaGrafindo Persada Rajawali Pers, Jakarta
- Sondang P. Siagian, 2018. *Administrasi Pembangunan*, PT. Gunung Agung, Jakarta
- Sri Soemantri Martosoewignjo, 1981. *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta

- , 1992, *Politik Pembangunan Hukum Nasional*,  
UII Press, Yogyakarta
- Stewart, D.W. and Shamdasani, P.N, 1990. *Focus groups: Theory  
and practice*,  
*Applied Social Research Methods Series*.  
Edited by K. A. Clark. California: SAGE  
Publications
- Sudargo Gautama, 1983. *Pengertian Tentang Negara Hukum*,  
Alumni Bandung, Bandung
- Sudikno Mertokusumo, 1993. *Bab-Bab Tentang Penemuan  
Hukum*, Citra Aditya Bakti: Bandung
- , 2005. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*,  
Penerbit Liberty, Yogyakarta
- , 2010. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*,  
Penerbit Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta
- Suharizal, dan Sumlim Chaniago, 2017. *Hukum Pemerintah  
Daerah Setelah Perubahan UUD 1945*,  
Penerbit Thafa Media, Yogyakarta
- Sujamto, 1986. *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*,  
Ghafia Indonesia. Cetakan kedua, Jakarta
- Sukarna. 2013. *Dasar Dasar Manajemen*. Bandar Maju, Bandung
- Sukartono Aburaera Muhadar dan Maskun, 2015. *Filsafat Hukum  
Teori dan Prakti*, Prenada Media Group,  
Jakarta
- Sukarwo Aburaera Muhadan dan Masjun, 2015. *Filsafat Hukum  
dalam Teori dan Praktik*, Prenada Media  
Group, Jakarta
- Suparmoko, 2002. *Ekonomi Publik*. Deepublish, Yogyakarta

- Suriansyah Murhani, 2008. *Aspek Hukum Pengawasan Pemerintahan Daerah*, Laksbang Mediatama Cetakan pertama Yogyakarta
- Syaukani, HR. 2004. *Otonomi Daerah demi Kesejahteraan Rakyat*, Nuansa Madani Cetakan kedua, Jakarta
- T.B. Silalahi, 2002. *Otonomi Daerah, Peluang dan Tantangan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta
- Teguh Prastyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2014. *Filsafat Teori dan Ilmu Hukum “pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, RajaGrafindo Persada Rajawali Pers, Depok
- Teguh Yuwono, Teguh. 2001. *Manajemen Otonomi Daerah “Membangun Daerah Berdasar Paradigma Baru”*. Clyapps Diponegoro University, Semarang
- Theo Huijbers, 2008. *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kasinius Yogyakarta
- Titik Triwulan Tutik, 2015. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amendemen Undang-Undang Dasar 1945*. PT, Prenada Media Group. Cetakan ketiga. Jakarta.
- UU Nurul Huda, 2020, *Hukum Lembaga Negara*, PT. Refika Aditama, Bandung
- Utang Rosidin, 2009, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi*, Pustaka Setia, Jakarta.
- W. Riawan Tjandra, 2009. *Peradilan Tata Usaha Negara: (Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang Bersih dan Berwibawa)*. Universitas Atma Jaya, Yogyakarta

- , 2009. *Hukum Keuangan Negara*. Grasindo, Jakarta
- , 2014 . *Hukum Tata Negara*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Edisi pertama, Jakarta.
- Widodo Ekathahjana, 2008. *Pengujian Peraturan Perundang-Undangan Dan Sistem Peradilannya Di Indonesia*. Pustaka Sutra. Jakarta.
- Zulkarnain, Wildan dan Sumarsono. 2018. *Manajemen dan Etika Perkantoran*. PT Remaja Rosdakarya, Bandung

## **b. Jurnal dan Karya Ilmiah**

- A.A. Oka Mahendra, 2004. Permasalahan Kebijakan Penegakan Hukum, *Jurnal LEGISLASI INDONESIA*, Volume. I No.4 Edisi Desember
- Abd. Rais Asmar, 2015. Kedudukan Gubernur Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, *Jurnal Jurisprudentie UIN Alauiddin Makasar*, Volume 2 No.2 Edisi Desember,
- Achmad Fauz, 2019. Otonomi Daerah Dalam Kerangka Mewujudkan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Yang Baik, *Jurnal Spektrum Hukum*, Volume.16 No.1 Edisi April
- Achmad Namlis, 2018. Dinamika Implementasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, *Jurnal Kajian Pemerintahan* Volume. IV No.1 Edisi Maret
- Adissya Mega Christia dan Budi Ispriyarso, 2019. Desentralisasi Fiskal Dan Otonomi Daerah Di Indonesia. *Law Reform* 15 (01)

- Agus Kusnadi, 2017. “Re-Evaluasi Hubungan Pengawasan Pusat Dan Daerah Setelah Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah”. *Arena Hukum* 10 (01)
- Aidul Fitriadi, 2006, Evaluasi Proses Amandemen UUD 1945: Dari Demokratisasi Ke Perubahan Sistem, *Jurnal Ilmu Hukum* Volume 9 Nomor 2
- Aisyah Oktaviana Putri, Sirjuzilam Sirojuzilam, dan Abdul Kadir, 2018. Analisis Pelaksanaan Perencanaan Pembangunan Di Kelurahan Sei Putih Tengah Kecamatan Medan Petisah Kota Medan. *Jurnal Administrasi Publik Universitas Medan Area* 6 (01)
- Ali Abdurahman and Bilal Dewansyah. 2019. Asymmetric Decentralization and Peace Building “A Comparison of Aceh and Northern Ireland”, *PADJADJARAN Journal of Law* Volume 6 Number 2
- Ali Marwan HSB dan Evlyn Martha Julianthy, 2018. “Pelaksanaan Kewenangan Atribusi Pemerintahan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah,” *Jurnal Legislasi Indonesia* 15 (02)
- Amelia Martira dan Harsanto Nursadi, 2020. Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Penyelenggaraan Jaminan Kesehatan Nasional, *Jurnal Hukum & Pembangunan* Volume.50 No.I
- Anak Agung Istri Ari Atu Dewi dan Luh Nila Winarni, 2019. Penjabaran Prinsip Demokrasi Dalam



Pembentukan Kebijakan Daerah, *Supremasi Hukum Jurnal Penelitian Hukum*, Volume. 28, No.1, Edisi Januari

Andi Kasmawati, 2012, Konsep Negara Kesatuan dan Kebijakan Desentralisasi dalam Perundang-Undangan Pemerintah Daerah, *Supremasi Jurnal Penelitian Hukum*, VII (01)

Ardika Nurfurqon, 2020. Politik Hukum Otonomi Daerah Studi Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia, *Jurnal Khazanah Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Gunung Djati Bandung*, Volume. 2 No.2

Andryan, 2019. Harmonisasi Pemerintah Pusat Dengan Daerah Sebagai Efektifitas Sistem Pemerintahan, *Jurnal LEGISLASI INDONESIA*, Volume.16 No. 4 Edisi Desember

Arief Maulana, 2019. Faktor-Faktor Pendorong Pembentukan Daerah Otonomi Baru dan Dampaknya Terhadap Keuangan Negara, *Ekuitas: Jurnal Pendidikan Ekonomi* Vol.7. No.2

Armen Yasir & Zulkarnain Ridlwan, 2012. “Perumusan Kebijakan dan Peraturan Daerah Dengan Mekanisme Konsultasi Publik”, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume. 6, No.2, Mei-Agustus

Asep Bambang Hermanto and Anggara Suwahju, 2019. The Characters of Special Region According to The 1945 Constitution of Republic of Indonesia, *PADJADJARAN Journal of Law* Volume 6 Number 2

- Bambang Sugianto, Fatria Khairo, dan Zakaria Abbas, 2019. “Peran Insfektorat Dalam Pengawasan Internal Pada Pemerintah Daerah”. *LEX LIBRUM* 6 (01)
- Budhi Setianingsih, 2015. “Efektivitas Sistem Perencanaan Pembangunan Daerah -Studi Pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Malang. *Jurnal Administrasi Publik Mahasiswa Universitas Brawijaya*-3. (11).
- Dadang Sufianto, 2020. Pasang Surut Otonomi Daerah Di Indonesia, *Jurnal Academia Praja*, Volume. 3 No.02
- Derita Prapti Rahayu, 2015. “Pengawasan Preventif Sebagai Kontrol Pusat Terhadap Daerah Di Era Reformasi”. *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 2 (03)
- Dewa Gede Atmaja, 2018. Asas-Asas Hukum Dalam Sistem Hukum, *Jurnal Kertha Wicaksana*, Volume 12, No.2
- Dini Meisa Wardhani, Tamsil, dan Muh. Ali Masnun, 2018. Disharmoni Pengaturan Izin Gangguan Pasca Berlakunya Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2017, *Jurnal Novum*, Volume 05 Nomor 02, Edisi April 2018
- Dianora Alivia, 2019. Politik Hukum Pengaturan Pemerintahan Daerah yang Bersifat Khusus atau Bersifat Istimewa di Indonesia, *Jurnal Hukum Recht Idee*, Volume. 14, No.2, Edisi Desember
- Efendi, 2017. Kewenangan Pengelolaan Sumber Daya Alam Dalam Bingkai Otonomi Khusus Di Papua, *Kanun Jurnal Ilmu Hukum* Volume.19, No.1, Edisi April

- F.C Susila Adiyanta, 2019. “Sinkronisasi Kewenangan Regulasi Pemerintah Kabupaten /Kota Sebagai Model Implementasi Kebijakan Ekonomi Nasional Yang Mendukung Iklim Investasi Di Daerah”. *Administrative Law & Governance Journal* 2 (02)
- Faisa dan Akmal Huda Nasution, 2016. Otonomi Daerah “Masalah dan Penyelesaiannya di Indonesia” *Jurnal Akuntansi Univ. Sarjanawinata Tamasiswa Yogyakarta, Vol. 4, No. 2, Edisi April 2016,*
- Fani Heru Wismono, Lany Erinda Ramdhani, dkk. Penataan Kelembagaan Pada Daerah Otonom Baru (DOB) “Studi Kasus di Provinsi Kalimantan Utara” *Jurnal Borneo Administrator*, Volume 11, No.3
- Galih Fajar Muttaqin, 2018. Pengaruh Pendelegasian Wewenang Terhadap Kinerja Organisasi, *JURNAL RISET AKUNTANSI TERPADU*, Volume.11 No.2, Edisi Oktober
- Gunawan A Tauda, 2018. Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia. *Administrative Law & Governance Journal* 11 (10)
- H.M. Laica Marzuki, 2006. Kekuatan Mengikat Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang, *Jurnal Legislasi* Volume. 3 No.1
- Ika Dina Amin, 2013. Otonomi Daerah Untuk Penguatan Negara Kesatuan Republik Indonesia “Pengelolaan Keuangan dalam Pelaksanaan Otonomi

Daerah” *Jurnal Ilmiah Mahasiswa*, Volume. 3  
No.1, Edisi April

Iwan Henri Kusnadi 2020. Implikasi, Urusan dan Prospek Otonomi Daerah, *Kebijakan: Jurnal Ilmu Administrasi Universitas Pasundan Bandung*, Volume 11, Nomor 1, Edisi Januari

Jimly Asshiddiqie, *Tata Urut Perundang-undangan dan Problema Peraturan Daerah*, Makalah Disampaikan dalam rangka Lokakarya Anggota DPRD se-Indonesia, diselenggarakan di Jakarta, oleh LP3HET, Jum’at, 22 Oktober, 2000

*Ketreda Ludia Torobi*, 2014. Efektivitas Pelaksanaan Kebijakan Otonomi Khusus Dalam Rangka Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Di Distrik Jayapura Utara Kota Jayapura, *Jurnal Admnistrasi Univ. Sam Ratulangi Manado*, Volume.2 No.3 Edisi Januari

Khairil Akbar, Zahlul Pasha Karim dkk, 2019. Sistem Pengawasan Dana Otonomi Khusus Aceh dan Dampaknya terhadap Pemberantasan Korupsi, *Integritas Jurnal Anti korupsi*, Vol. 7 No.1

Lalu Muh. Danial, 2017. Kajian Birokrasi dari Aspek Historis di Kabupaten Lombok Tengah, *JURNAL POLITIK PEMERINTAHAN*, Volume 10, No. 1, Edisi Agustus

Laurensius Arliman, 2016. Kedudukan Ketetapan MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, *Jurnal Lex Jurnalica* Volume 13 Nomor 3, Desember

- M. Arafat Hermana dan Arie Elcaputera, 2020. Kedudukan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat di Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, *AL-IMARAH: Jurnal Pemerintahan dan Politik Islam*, Volume 5, No.2
- M. Rendi Aridhayandi. 2018. Peran Pemerintah Daerah Dalam Pelaksanaan Pemerintahan Yang Baik (Good Governance) Dibidang Pembinaan Dan Pengawasan Indikasi Geografis. *JlIrnal Hukum Dan Pembangunan* 48 (04)
- M. Syaiful Rachman dan Ferdy Ferdian, 2019. Eksistensi Gubernur dalam Konteks Desentralisasi dan Otonomi Daerah di Indonesia, *JURNAL RECHTEN RISET HUKUM DAN HAK ASASI MANUSIA*, Volume.1 No.1
- Mahmuza, 2020. Model Negara Kesatuan Republik Indonesia Di Era Reformasi, *Jurnal Hukum & Pembangunan* Volume. 50 No.2 Edisi April-Juni
- Marten Bunga, 2019. Model Pembentukan Peraturan Daerah Yang Ideal Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, *Jurnal Hukum & Pembangunan*, Volume. 49 No.4
- Mudiya Rahmatunnisa, 2015. Jalan Terjal Kebijakan Desentralisasi di Indonesia Pada Era Reformas, *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum* Volume 2 No. 3
- Muhammad Hasrul, 2017. Penataan Hubungan Kelembagaan Antara Pemerintah Provinsi Dengan Pemerintah Kabupaten/Kota, *Jurnal PERSPEKTIF*, Volume 22 No. 1 Edisi Januar

- Muhammad Kamal, 2019. Hubungan Pemerintahan Daerah dalam Mengelola Pendapatan Asli Daerah (PAD) Berdasarkan Undang-Undang 23 Tahun 2014. *SIGN Jurnal Hukum*. Volume.1 No.1 Edisi September
- Muntoha, 2008. Otonomi Daerah dan Perkembangan “Peraturan-Peraturan Daerah Bernuansa Syari’ah”, *JURNAL HUKUM*, Volume 15 No. 2
- Ni’matul Huda, 2010. Berkayuh Diantara Bentuk Negara Kesatuan Dan Federal, *Jurnal Konstitusi PSHK UII*, Volume.1.No.01
- Nur Rohim, 2014. Optimalisasi Otonomi Khusus dalam peningkatan kesadaran hukum masyarakat guna meredakan konflik dan kekerasan, *Fiat Jastisia Jurnal Ilmu Hukum*, Volume 8 No.1 Edisi Januari-Maret
- Otong Rosadi, 2015. Konstitusionalitas Pengaturan Pemerintahan Daerah di Indonesia “Suatu Eksperimen yang Tidak Kunjung Selesai”, *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum*, Volume.2 No. 3
- R. Tony Prayogo, 2016. Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Hak Uji Materiil dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 Tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 13, No.2
- Reynold Simandjuntak, 2015. Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional, *de Jure*,

*Jurnal Syariah dan Hukum*, Volume 7 No.1  
Edisi Juni

- Rifi Rivani Radiansyah, 2019. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Pelaksanaan Otonomi Daerah Pada Sektor Bidang Kesehatan di Kabupaten Bandung Barat, *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Univ Bale Bandung*, Volume.3 No.1 Edisi Januari
- Rika Marlina. 2018. Pembagian Kekuasaan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia. *Jurnal Daulat Hukum*, Volume.1 No.1 Edisi Maret
- Ro'is Alfauzi, 2022. Desentralisasi dan Keistimewaan Praktik Otonomi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, *IN RIGHT Jurnal Agama dan Hak Azazi Manusia*, Voume. 11, No.1, Wdisi Juni
- S. Endang Prasetyowati, 2011. Meneropong Konsepsi Negara Kesatuan Dengan Sistem Otonomi Seluas-Luasnya, *Jurnal KEADILAN PROGRESIF*, Volume 2 No. Edisi September
- Saad Dian Utomo. 2008. “Penanganan Pengaduan Masyarakat Mengenai Pelayanan Publik, Bisnis & Birokrasi”, *Jurnal Ilmu Administrasi Dan Organisasi*, Vol. 15, No. 3, September-Desember
- Sadu Wasistiono. 2004. Kajian Hubungan Antara Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah “Tinjauan dari Sudut Pandang Manajemen Pemerintahan”, *Jurnal Administrasi Pemerintahan Daerah*, Volume. 1 Edisi Kedua

- Sari Safitri, 2015. Sejarah Perkembangan Otonomi Daerah Di Indonesia. *Jurnal Criksetra Unsri*, Volume 5, No.9, Edisi Februari
- Septi Nur Wijayanti, 2016. Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, *Jurnal Media Hukum* Volume.23 No.2
- Sherlock Halmes Lekipiouw, 2020. Konstruksi Penataan Daerah dan Model Pembagian Urusan Pemerintahan, *Jurnal SASI Fakultas Hukum Univ Fattimura*, Volume 26 Nomor 4, Edisis Oktober-Desember
- Sigit Wijaksono, 2013, Pengaruh lama tinggal terhadap tingkat partisipasi Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan Pemukiman, *Jurnal ComTeck*. 4 (1)
- Sri Kusriyah, 2016. Politik Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia. *Jurnal Pembaharuan Hukum* 3 (01)
- Sri Nur dan Hari Susanto, 2019. Desentralisasi Asimetris Dalam Konteks Negara Kesatuan,” *Administrative Law & Governance Journal* 2. (04)
- Suharyo. 2016. Otonomi Khusus Papua dan Aceh sebagai Perwujudan Implementasi Peranan Hukum dalam Kesejahteraan Masyarakat. *Jurnal Rechstvinding Media Pembinaan . Hukum Nasional*, Volume. 5 No.3
- , 2018. Otonomi Khusus di Aceh dan Papua di Tengah Fenomena Korupsi,”*Suatu-Strategi Penindakan Hukum*”. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol.18 No.3



- Suryo Pratolo, 2011. Peran Otonomi Daerah Untuk Meningkatkan Fungsi Pengelolaan Keuangan Daerah Sebagai Instrumen Manajemen Dalam Kebijakan Alokasi Belanja Pelayanan Publik. *Jurnal Akuntansi Dan Investas* 12 (01)
- Syamsul Huda Dan Zumrotul Fitriyah Dkk, 2017. Model Pemetaan Potensi Daerah Menuju Kemandirian Fiskal di Jawa Timur, *Jurnal Berkala Ilmu Ekonomi Univ. Tronojoyo*, Volume 11, No.2, Edisi Desember
- Tatang Sudrajat. 2015. Peran Pemerintah Kabupaten/Kota Dalam Penyusunan Rencana Umum Penanaman Modal “Suatu Analisis Formulasi Kebijakan”, *Jurnal Politik dan Komunikasi FISIP Universitas Komputer Indonesia*, Volume V No.2 Edisi Desember
- Tomy M Saragih, 2011. “Konsep Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah Rencana Detail Tata Ruang Dan Kawasan”, *Jurnal Sasi*, Vol.17, No.3, Edisi Juli-September
- Wahyu Nugroho, 2017. Rekonstruksi Teori Hukum Pembangunan Kedalam Pembentukan Perundang-Undangan Lingkungan Hidup dan Sumber Daya Alam Pasca Reformasi Dalam Bangunan Negara Hukum, *Jurnal LEGISLASI INDONESIA*, Volume 14 No.4 Edisi Desember
- Widayati, 2016. Perbandingan Materi Muatan Ketetapan MPR Pada Masa Pemerintahan Orde Lama, Orde Baru, dan Era Reformasi, *Jurnal Pembaharuan Hukum* Volume III No.1, Januari-April

- Widodo. I.G. 2011. "Gubernur Kepala D. I Yogyakarta dalam Sistem Pemilihan Kepala Daerah Berdasarkan pasal 18 ayat (4) UUD 1945". *Jurnal Dinamika Hukum* Vol. 11 No. 2 Edisi Mei
- William Sanjaya, 2015. Konstitusionalitas Pengaturan Dekonsentrasi Dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum*, Volume. 2 No.3

### **c. Disertasi, Tesis**

- A. Hamid S. Attamimi. 1990. *Peranan Keputusan Presiden Dalam Penyelenggaraan Pemerintah*, Disertasi Doktor, Program Pascasarjana Universitas Indonesia, Jakarta
- Abdul Hamid S. Attamimi. 1990, *Peranan Keputusan Presiden Dalam Penyelenggaraan Pemerintah*, Disertasi. Pascasarjana Fakultas Hukum UI, Jakarta
- Astim Riyanto, 2006. *Aktualisasi Negara Kesatuan Setelah Perubahan Atas Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi Universitas Padjajaran, Bandung.
- Bagir Manan, 1990. *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Berdasarkan Asas Desentralisasi Menurut UUD 1945*". Disertasi Doktor Program Pascasarjana Universitas Padjajaran, Bandung
- Budiyanto, 2005. Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah Terhadap Pelayanan Publik Bidang Perijinan Di Kota Pekalongan, Tesis, Program

Pascasarjana Universitas Muhammadiyah  
Surakarta

Firmansyah, 2020. *Rekonstruksi Pembuktian Unsur Merugikan Negara Dalam Tindak Pidana Korupsi di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

Muhammad Ramli Haba, 2010. *Aspek Hukum Pelaksanaan Fungsi Pemerintah Daerah di Bidang Penyelenggaraan Pendidikan Dalam Era Otonomi Daerah*, Disertasi, Program Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar

Slamet Riyanto, 2022. *Aktualisasi Nilai Semboyan Bhinneka Tunggal Ika dalam Bangunan Negara Kesatuan Republik Indonesia Pada Pemerintahan Daerah*” Disertasi, Program Pascasarjana Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya

#### **d. Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945

Ketetapan MPR RI KETETAPAN Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XV/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian, Dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional Yang Berkeadilan; Serta Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1997  
Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah,  
LNRI Tahun 1997 Nomor 41, TLNR Nomor  
3685
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 34 Tahun 2000  
Tentang Perubahan Atas Undang-Undang  
Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 1997  
Tentang Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah,  
LNRI Tahun 2000 Nomor 246, TLNRI Nomor  
4048
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2003  
Tentang Keuangan Negara, LNRI Tahun 2003  
Nomor 47, TLNR Nomor 4286
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor. 1 Tahun 2004  
Tentang Perbendaharaan Negara, LNRI Tahun  
Nomor 5, TLNRI Nomor 4355
- Undang-undang Republik Indonesia Nomor. 33 tahun 2004.  
Tentang Perimbangan Keuangan antara  
Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah,  
LNRI Tahun 2004 Nomor 126, TLNRI Nomor  
4438
- Undang Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2006  
Tentang Pemerintahan Aceh, LNRI Tahun  
2006 Nomor 62, TLNRI Nomor 4633
- Undang-Undang Republik Indonesia nomor 29 Tahun 2007  
Tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus  
Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara

Kesatuan Republik Indonesia, LNRI Tahun  
2007 Nomor 93, TLNRI Nomor 4744

Undang-undang Republik Indonesia Nomor. 35 Tahun 2008  
Tentang Enetapan Peraturan Pemerintah  
Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun  
2008 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang  
Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi  
Khusus Bagi Provinsi Papua  
Menjadi Undang-Undang LNRI Tahun 2008  
Nomor 112, TLNR Nomor 4884

Undang-undang Republik Indonesia Nomor. 28 Tahun 2009  
Tentang Pajak dan Restribusi Daerah, LNRI  
Tahun 2009 Nomor 130, TLNR Nomor 5049

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2012  
Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa  
Yogyakarta, LNRI Tahun 2012 Nomor 170,  
TLNR Nomor 5339

Undang-undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014  
Tentang Pemerintahan Daerah. 2015, LNRI  
Tahun 2014 Nomor 244 TLNRI Nomor 5679

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014  
Tentang Administrasi Pemerintahan, LNRI  
Tahun 2014 Nomor 292, TLNRI Nomor 5601

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014  
Tentang Desa, LNRI Tahun 2014 Nomor 7,  
TLNRI Nomor 5495

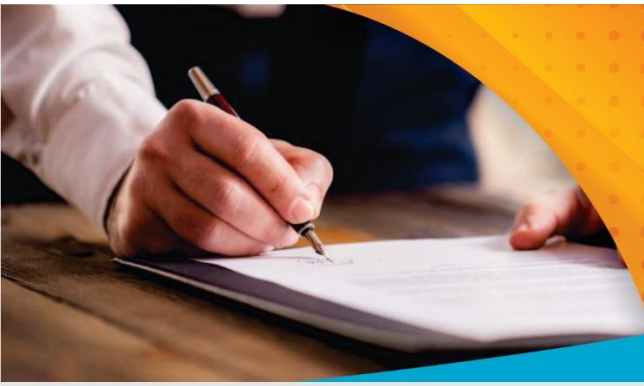
Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2021  
Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-

Undang Nomor 21 Tahun 2001  
Tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua  
LNRI Tahun 2021 Nomor 155, TLNRI Nomor  
6697

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2022  
Tentang Hubungan Keuangan Antara  
Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah,  
LNRI Tahun 2020 Nomor 4, TLNRI Nomor  
6757

Peraturan Pemerintah Nomor. 55 Tahun 2005 Tentang Dana  
Perimbangan, LNRI Tahun 2005 Nomor 137,  
TLNRI Nomor 4575

Peraturan Pemerintah Nomor. 58 Tahun 2005 Tentang  
Pengelolaan Keuangan Daerah, LNRI Tahun  
2005 Nomor 140, TLNRI Nomor 457



## PROFIL PENULIS



**Dr . Bambang Sugianto, SH. M.Hum** Lahir Kepahiang Bengkulu 1 Januari 1969, Alumnus Fakultas Hukum Univesitas Palembang tahun 1993 Program Pascasarjana Studi Ilmu Hukum Universitas Sumatera Utara Medan ditahun 1995-1997. Dan Pendidikan Strata Tiga (S3)

Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya selesai tahun 2023. Karier dimulai sebagai tenaga pengajar Fakultas Hukum Universitas Palembang tahun 1993-1997. Pada tahun 1997 aktif mengajar STIH Sumpah Pemuda Palembang sampai sekarang, pengampu mata kuliah Hukum Tata Negara, Hukum Adminitrasi Negara, Hukum Konstitusi dan Hukum Acara TUN, Tahun 1999-2004 menjadi anggota DPRD Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2005-2010 menjadi Staf Ahli Bidang Politik dan Pemerintahan DPRD Provinsi dan Tahun 2010-2015 menjabat sebagai Wakil Bupati Kabupaten Kepahiang Provinsi Bengkulu. Selain itu aktif Sebagai Narasumber pada kegiatan ilmiah dan mengajar sebagai Dosen luar biasa (LB) di UIN Raden Fatah Palembang dan Dosen LB Universitas Palembang. Adapun karya tulis yang sudah terbit berbentuk buku, HTN dan HAN dan

beberapa jurnal yang berhubungan dengan otonomi daerah dan politik hukum.



**Dr. Febrian, S.H., M.S.** Lahir di Jambi pada tanggal 31 Januari 1962, Alumnus Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya tahun 1986, melanjutkan Program Magister Ilmu Hukum di Program Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya tahun 1992, dan Program Doktor Ilmu Hukum di Program Pascasarjana Universitas

Airlangga Surabaya tahun 2004. Karier dimulai sebagai tenaga pengajar Strata 1 Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya tahun 1989-sekarang. Pada tahun 2004 mulai aktif mengajar pada Program Magister dan Doktor Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sriwijaya sampai dengan sekarang serta Dosen pada beberapa Fakultas Hukum Swasta dan Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Hukum (Unja 2006-Sekarang) sebagai pengampu mata kuliah Filsafat Ilmu, Hukum Lingkungan, Ilmu Perundang-undangan, Peradilan Tata Usaha Negara dan Upaya Administrasi, dan Hukum Perencanaan dan Otonomi Daerah. Tahun 2016-2020 menjabat sebagai Dekan Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya dan diangkat kembali sebagai Dekan untuk periode tahun 2020-2024. Adapun karya tulis yang sudah terbit berbentuk jurnal yang terbit Nasional dan Internasional



**Dr. Ridwan, S.H., M.Hum** lahir pada tanggal 12 April 1963. Tercatat menjadi Dosen pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya Pada Tahun 1990. Pendidikan S1 diselesaikan di Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, gelas Magister Hukum diselesaikan pada Program Magister Ilmu Hukum di Fakultas Hukum

Universitas Sumatera Utara dan Program Doktor Ilmu Hukum diselesaikan pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro. Pernah menjabat sebagai Wakil Dekan Bidang II



pada tahun 2016-2019 dan dilanjutkan pada periode kedua pada tahun 2019-2023. Selain aktif melakukan kegiatan pengajaran juga sangat aktif melakukan penelitian dan kegiatan pengabdian kepada masyarakat. Selain itu juga sering memberikan keterangan sebagai ahli di persidangan dan menjadi narasumber pada berbagai kegiatan ilmiah sebagai penulisan Jurnal Nasional dan Internasional yang terindeks



**Dr. Iza Rumesten RS, S.H., M.Hum** Lahir Bengkulu 27 September 1981, Alumnus Fakultas Hukum Universitas Bengkulu tahun 2004 Program Pascasarjana Studi Ilmu Hukum Universitas Sriwijaya tahun 2007. Dan Pendidikan Strata Tiga (S3) di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya selesai tahun 2016. Karier dimulai sebagai tenaga pengajar Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya tahun 2008 sampai sekarang sebagai pengampu Mata Kuliah Hukum Administrasi Negara, Ilmu Perundang-Undangan, Hukum Pemerintahan Daerah dan Desa Hukum Agraria, Hukum Tanah, Hukum Ketenagakerjaan, Hukum Pertambangan, Hukum Perizinan dan Hukum Pelayanan Publik. Tahun 2017-2021 menjabat sebagai Kaprodi Hukum Administrasi Negara pada Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya dan diangkat kembali sebagai Kaprodi untuk periode tahun 2021-2025. Serta aktif diberbagai kegiatan lainnya sebagai Tim Ahli dalam perumusan Naskah Akademik dan Saksi Ahli serta menulis karya ilmiah yang terbit beberapa jurnal baik jurnal nasional maupun jurnal internasional terindeks dan sering menjadi nara sumber baik seminar nasional dan internasional. Adapun karya tulis yang sudah terbit berbentuk buku, Sinkronisasi Materi Muatan Produk Hukum Daerah dan Identifikasi Model Ideal Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Peraturan Daerah.