

# SISTEM PEMERINTAHAN DAN PEMBANGUNAN DAERAH



**DADANG SOLIHIN**

ARTIFA  
DUTA  
PRAKARSA

**Sistem Pemerintahan  
dan  
Pembangunan Daerah**

**Dadang Solihin**

**Jakarta  
2008**

## **Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah**

**Oleh: Dadang Solihin**

Hak Cipta © 2008 pada Penulis

Editor : F. Rachmat Kautsar

Setting : Andi Erwing

Desain cover : Joni Kuswanda

Penata letak : Yudhie Hatmadji S.

Korektor : Ika Widyawati

Hak Cipta dilindungi Undang-undang.

Dilarang memperbanyak atau memindahkan sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun, baik secara elektornis maupun mekanis, termasuk memfotocopy, merekam atau dengan sistem penyimpanan lainnya tanpa izin tertulis dari penyusun

Penerbit: P.T. Artifa Duta Prakarsa

Cetakan pertama : Februari 2008

ISBN : 978-602-18505-2-7

## **Pengantar**

---

Buku ini merupakan kumpulan materi dari berbagai sumber dan disusun sedemikian rupa untuk membantu masyarakat dalam memahami Sistem Pemerintahan Daerah yang dikaitkan dengan aspek perundang-undangan yang berlaku berikut dengan tahapan pembangunan daerah yang dilaksanakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada.

Dengan diundangkannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah pada tanggal 15 Oktober 2004 sebagai pengganti UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999, disadari akan menimbulkan berbagai perubahan mendasar dalam tatanan dan praktek penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Hal ini merupakan fenomena yang sangat menarik utamanya bagaimana sistem pemerintahan sekarang

Diharapkan buku ini akan turut membantu masyarakat dalam memahami sistem pemerintahan daerah, proses desentralisasi dan pembangunan di era otonomi daerah yang sedang berlangsung di tanah air tercinta ini.

**Jakarta, 12 Februari 2008**

**Penyusun,**

**Dadang Solihin**



## Daftar Isi

Pengantar .....	iii
Daftar Isi .....	v
Sistem Pemerintahan Daerah	
Bab 1 Federalisme, Federasi, Desentralisasi dan Otonomi .....	1
Bab 2 Otonomi NKRI dan Parlemen Daerah .....	33
Bab 3 Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia .....	77
Bab 4 Ketentuan Umum tentang Pemerintahan Daerah .....	141
Bab 5 Penyelenggaraan Pemerintahan .....	157
Bab 6 Perencanaan dan Keuangan Daerah .....	227
Bab 7 Kawasan Perkotaan dan Desa .....	247
Pembangunan Daerah	
Bab 8 Manajemen Pembangunan .....	259
Bab 9 Perencanaan Pembangunan Nasional .....	267
Bab 10 Perencanaan Pembangunan Daerah .....	287
Bab 11 Pengerahan Sumber Daya .....	307
Bab 12 Menggerakkan Partisipasi Masyarakat .....	311
Bab 13 Penganggaran .....	313
Bab 14 Pelaksanaan Pembangunan .....	317
Bab 15 Koordinasi .....	319
Bab 16 Pemantauan dan Evaluasi .....	321
Bab 17 Pengawasan Pelaksanaan Pembangunan .....	325
Bab 18 Pentingnya Sistem Informasi dan Manajemen Pembangunan	329
Daftar Istilah Penting .....	333
Daftar Pustaka .....	339



# **SISTEM PEMERINTAHAN DAERAH**

# Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

## Bab 1

# Federalisme, Federasi, Desentralisasi, dan Otonomi\*

---

## Federalisme dan Federasi

Perdebatan tentang bentuk negara tetap merupakan sebuah persoalan yang selalu muncul sekalipun hal itu sebenarnya sudah merupakan sesuatu yang klasik. Sejak masa transisi dari pemerintahan Orde Baru muncul usulan dari berbagai pihak bahwa bentuk negara yang bersifat "federasi" merupakan salah satu alternatif yang terbaik agar supaya keutuhan negara Indonesia dapat dipelihara. Pemikiran seperti itu muncul sebagai akibat dari sentralisasi kekuasaan yang sangat menonjol pada masa pemerintahan Suharto dan itu dipertahankan selama lebih dari tiga puluh tahun. Pada masa seperti itu tidak ada satu pun pikiran yang dikembangkan karena masyarakat akan selalu memikirkan konsekuensinya, terutama konsekuensi politik.

Sebenarnya perdebatan tentang pilihan bentuk negara - Federalisme atau Kesatuan- bukanlah merupakan harga mati, karena masih ada kemungkinan untuk memunculkan model lain selain dari kedua pilihan tersebut. Atau misalnya, kita tidak perlu terpaku pada bentuk tetapi, sebaiknya, kita lebih mengutamakan pada substansi. Sehingga, dapat saja sebuah negara berbentuk Kesatuan tetapi substansinya adalah federasi. Kalangan ilmuwan politik sudah melakukan pengkajian akan hal itu dengan sangat intensif. Tampaknya, pemerintah sudah sedemikian mantap untuk tetap mempertahankan format Negara Kesatuan, sehingga alternatif bentuk negara yang lainnya sudah sangat sulit untuk dimunculkan. Di samping itu, kekuatan-kekuatan politik yang ada di Indonesia dalam

---

\* Diskusi yang lebih lengkap mengenai hal ini dapat dilihat di M. Ryaas Rasyid et.al., 2002, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

masa transisi ini juga tidak memberikan dukungan yang positif terhadap kemungkinan untuk menciptakan pemerintahan yang federalistik. Hampir semua partai politik yang ada di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tidak mendukung munculnya ide pembentukan pemerintahan yang federalis, kecuali Partai Amanat Nasional. Akan tetapi, partai ini pun lebih menekankan kepada pembentukan wacana publik ketimbang muncul dengan ide yang konkrit seperti apa perwujudan dari federalisme tersebut. Selama munculnya wacana tersebut tidak ada satu pun yang memunculkan ide bagaimana mendefinisikan hak-hak pemerintah lokal (*State, Propinsi*), serta hak-hak pemerintah Daerah. Demikian juga halnya persyaratan apa yang diperlukan agar federalisme dapat diwujudkan dengan baik dalam sebuah negara, dengan mengingat atau memperhatikan pengalaman berpemerintahan yang federalistik di berbagai negara.

Penulis dalam hal ini akan mengambil posisi untuk tetap mempertahankan Negara Kesatuan guna menjaga keutuhan negara kesatuan dengan memberikan otonomi yang seluas-luasnya kepada Daerah. Di dalam masyarakat yang sangat tinggi tingkat fragmentasinya, ditambah lagi dengan pembilahan sosial yang bersifat kumulatif konsolidatif, maka pilihan Negara Kesatuan sebagai bentuk negara merupakan pilihan yang tepat ketimbang Federalisme. Mengapa demikian? Dari kajian yang dilakukan oleh kalangan ilmuwan politik, format pemerintahan negara yang federalistik memerlukan persyaratan tertentu untuk mewujudkannya dalam kehidupan sebuah negara. Di samping itu, pemilihan sebuah bentuk negara akan sangat erat kaitannya dengan struktur sosial dan etnisitas masyarakat yang ada dalam negara tersebut. Sebuah negara yang sangat tinggi tingkat homogenitasnya tidak sulit mempraktekkan federalisme, terutama yang menyangkut derajat pembilahan sosialnya. Sebaliknya dalam masyarakat yang sangat tinggi tingkat fragmentasi sosialnya, maka diperlukan sebuah pemerintahan nasional yang kuat. Selain itu, format politik dalam sebuah negara juga ikut menentukan terhadap pilihan atas bentuk negara, yaitu menyangkut derajat demokratisasi dari negara tersebut. Memberikan definisi terhadap federalisme bukanlah merupakan hal yang mudah untuk dilakukan. Daniel J. Elazar (dalam Seymour Martin Lipset, 1995, p. 474-5)

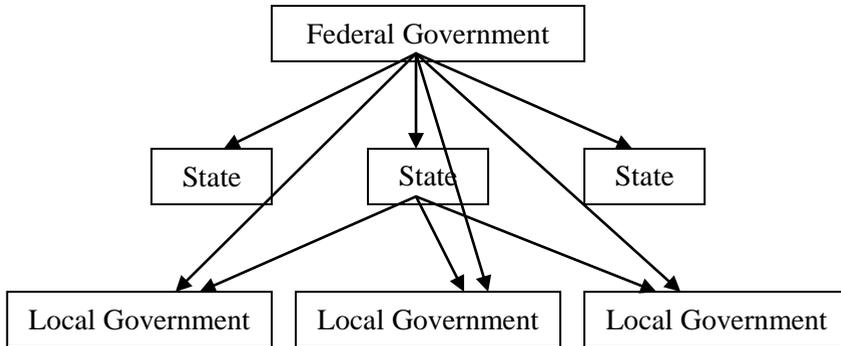
## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

menyatakan dengan singkat bahwa federalisme "*merupakan satu bentuk asosiasi politik dan organisasi yang menyatukan unit-unit politik yang terpisah ke dalam suatu sistem politik yang lebih komprehensif, dan memungkinkan masing-masing unit politik tersebut untuk tetap memiliki atau menjaga integritas politiknya secara fundamental.*" Federalisme dapat juga dipahami sebagai mekanisme berbagi kekuasaan secara konstitusional di mana kombinasi dari "*Berpemerintahan Sendiri*" dan "*Berbagi Kekuasaan*" dijamin dalam konstitusi tersebut. Di dalam sistem yang federalistik, unit-unit politik<sup>1</sup> memiliki otonomi secara utuh, baik yang menyangkut wewenang eksekutif, ataupun legislatif, dan bahkan juga menyangkut kekuasaan yudikatif. Di dalam sistem ini diakui pula mekanisme berbagi kekuasaan antara pemerintah pusat dengan pemerintah negara bagian, dan antara pemerintah negara bagian dengan pemerintah daerahnya. Struktur pemerintahan dalam Negara Federalis tidaklah bertingkat sebagaimana diamati dalam sejumlah negara kesatuan karena, hakikat otonomi antara Negara Bagian dengan Pemerintah Daerah pada dasarnya sama. Gubernur Negara Bagian bukanlah atasan langsung dari Walikota di *City, County, Township* atau apa pun namanya sebagaimana terlihat di Amerika Serikat. Hal itu dapat diperlihatkan dalam diagram berikut ini.

---

<sup>1</sup> Di Amerika Serikat disebut *State*, di Jerman dinamakan *Lander*, Kanada dan Argentina menggunakan istilah *Province*, sementara di Swiss disebut *Canton*, di Rusia dan Yugoslavia dinamakan *Republik*. Akan tetapi di kebanyakan negara istilah *State* merupakan pilihan yang umum dilakukan. Barangkali karena pengaruh Amerika Serikat yang kuat di negara-negara tersebut.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah



Catatan: *Local Government* di Amerika Serikat namanya bermacam-macam, antara lain *City, County, Municipality, Township, Burroughs*, Dll.

Yang membedakannya secara mencolok dengan sistem pemerintahan yang unitaristik adalah yang menyangkut kedaulatan. Di dalam federalisme, kedaulatan diperoleh dari unit-unit politik yang terpisah-pisah dan kemudian sepakat membentuk sebuah pemerintahan bersama. Sementara itu, di dalam pemerintahan yang unitaristik kedaulatan langsung bersumber dari seluruh penduduk dalam negara tersebut.<sup>2</sup>

Sekalipun federalisme merupakan puncak dari desentralisasi, akan tetapi tidak jarang federalisme itu sendiri bertentangan dengan desentralisasi. Di Kanada, misalnya, pemerintah Federal dapat membatalkan Undang-Undang yang dibuat oleh pemerintah propinsi, dan bahkan menginstruksikan Letnan Gubernur untuk menundanya. Di bekas negara Uni Soviet bahkan konstitusinya menentukan bahwa satu-satunya yang berhak melakukan amandemen terhadap konstitusi

---

<sup>2</sup> Ada juga istilah *Konfederasi*. Di dalam sistem konfederasi masing-masing unit politik sepakat untuk membentuk sebuah pemerintahan bersama, akan tetapi dengan tujuan yang terbatas. Sementara itu unit-unit politik tetap merupakan komunitas politik yang paling utama. Di samping itu ada pula bentuk pemerintahan negara yang disebut "*Associated State*". Di dalam sistem ini sebuah negara memiliki ikatan konstitusional dengan negara lain untuk memelihara kepentingan-kepentingan tertentu. Monaco, misalnya merupakan *Associated State* dengan Perancis, akan tetapi Monaco tetap merupakan sebuah negara yang berdaulat.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

adalah Pemerintah Pusat. Bahkan kekuasaan Pemerintah Pusat sangat besar dibandingkan dengan yang dimiliki atau yang menjadi haknya pemerintah Negara Bagian di negara itu.

Federalisme merupakan sebuah mekanisme hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Negara-Negara Bagian yang hampir tidak memungkinkan, paling tidak secara teoritik, bagi Pemerintah Federal untuk melakukan perubahan terhadap pemerintah lokal. Dalam hal wilayah pemerintahan, misalnya, sangatlah sulit bagi Pusat untuk melakukan perubahan baik dalam bentuk penambahan ataupun pengurangan jumlahnya, atau bahkan perubahan bentuk geografisnya. Hal itu tidak memungkinkan karena Konstitusi dalam pemerintahan Federal sudah memberikan perlindungan yang sangat kuat bagi pemerintahan lokal. Apalagi dalam struktur legislatif dalam pemerintahan federal sangat melindungi kepentingan pemerintah lokal, terutama dengan memberikan tempat secara khusus bagi perwakilan pemerintahan lokal, terutama dengan mekanisme yang menggunakan sistem *bi-kameral*.

Tentu saja, ada alasan yang logis mengapa sekelompok masyarakat sepakat untuk membentuk pemerintahan yang federalistis. Kehendak untuk menjaga atau memelihara negara merupakan yang sangat umum dikenal. Karena dengan federalisme maka negara tidak akan terpecah belah sebagai akibat diakomodasinya kepentingan masyarakat lokal. Dengan pengaturan melalui konstitusi negara, India misalnya, dalam rangka menghadapi tingkat diversifikasi etnisitas yang bertumpang tindih dengan bahasa lokal. Dengan demikian, politik komunalisme dapat dicegah.

Akan tetapi, dari berbagai pengalaman, pada umumnya federalisme sangat rapuh di negara-negara yang sedang berkembang, bahkan federalisme dapat menjurus kepada sentralisasi kekuasaan di pusat pemerintahan. Hal itu terjadi di Nigeria. Pada awalnya jumlah Negara Bagian di negara tersebut hanyalah empat. Kemudian berkembang menjadi dua belas, lalu sembilan belas. Hal itu terjadi dalam rangka menghalangi kemungkinan untuk memisahkan diri dari sejumlah wilayah di Nigeria. Akibatnya, Negara-Negara Bagian menjadi begitu bergantung kepada Pemerintah Federal dalam hal alokasi keuangan. Implikasi selanjutnya adalah Pemerintah Federal

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

mengenakan aturan yang sangat ketat ketika dana-dana dialokasikan. Dan dari sinilah kemudian Nigeria, negara yang federalistis berubah menjadi sangat sentralistik (Smicth, 1985, p. 56).

Pengalaman di berbagai negara menunjukkan bahwa kehadiran musuh bersama dari suatu negara merupakan faktor yang ikut menentukan lahirnya federalisme di negara tersebut. Dengan kekhawatiran tersebut semua potensi berbagai "negara" disatukan, terutama dalam bidang militer. Kanada menjadi federalistik karena kekhawatiran kepada Amerika Serikat di Selatan. Pembentuk negara Amerika Serikat yang menulis Konstitusi Amerika, berargumentasi dalam *The Federalist* (1788) bahwa federalisme akan menjamin rasa aman atas ancaman dari luar serta pemberontakan dari dalam. Contoh yang lebih mutakhir adalah bergabungnya Malaya, Singapura, Sabah, dan Serawak menjadi sebuah negara federasi yang bernama Malaysia karena kekhawatiran adanya ancaman dari Republik Rakyat Cina yang komunis di utara dan kemungkinan ancaman dari Indonesia di selatan.<sup>3</sup>

Akan tetapi, motivasi penguatan ekonomi dari sejumlah negara juga dapat merupakan faktor yang ikut menentukan lahirnya federalisme. Tentu saja, Amerika Serikat merupakan contoh yang sangat jelas. Kalangan politisi dan pengusaha di Amerika Serikat sangat percaya bahwa federasi akan menjamin dengan lebih baik penguatan pasar hasil produksi negara tersebut. Dengan pemerintah federal yang kuat maka kepentingan ekonomi kalangan kapitalis akan diperluas dan dijamin, sementara itu kehendak untuk melakukan represi terhadap petani yang radikal juga dapat dipenuhi. Contoh yang paling mutakhir yang berkaitan dengan dorongan atau motivasi ekonomi adalah terbentuknya Masyarakat Ekonomi Eropa yang pada puncaknya sepakat menciptakan mata uang yang sama, yaitu *Euromoney*.

---

<sup>3</sup> Singapura kemudian keluar dari Federasi dengan Malaysia dan menjadi sebuah negara yang berdaulat. Kalau kita memperhatikan alasan yang dikemukakan oleh Lee Kuan Yew dalam dua bukunya yang terakhir, motivasi untuk keluar dari federasi tersebut adalah motivasi ekonomi.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Federalisme sebagai sebuah bentuk pemerintahan negara menyangkut bagaimana menata keseimbangan yang sangat sulit antara pemerintah Negara Bagian dengan Pemerintah Federal dan antara Pemerintah Negara Bagian dengan Negara Bagian yang lainnya. Oleh karena itu, dibutuhkan ideologi yang sangat kuat untuk memiliki komitmen terhadap federalisme. Tanpa komitmen ideologi tentang federalisme maka Pemerintah Federal akan terpecah. Keluarnya Singapura dari federasi Malaysia merupakan contoh yang jelas akan hal itu. Jadi, semua elemen dalam negara harus memiliki komitmen ideologis, dan itu merupakan salah satu kunci memelihara integrasi federalisme.

Di dalam perwujudannya, federalisme memerlukan sejumlah persyaratan atau prinsip-prinsip yang harus di perhatikan sehingga federalisme benar-benar sebagai sebuah bentuk pemerintahan yang dapat menjamin keutuhan negara dan pemerintahan di negara tersebut. Elazar menyatakan ada enam prinsip bagi berlakunya federalisme sebagaimana yang dia amati di berbagai negara mempraktekkan sistem pemerintahan seperti itu, yaitu:

**Prinsip yang pertama** adalah apa yang disebut "Noncentralization." Di dalam federalisme tidak ada pusat kekuasaan yang mendominasi unit-unit politik yang lainnya karena antara unit politik dengan pusat kekuasaan mempunyai kedudukan atau status yang sama. Hanya saja melalui pengaturan, pemerintah federal memiliki hak-hak yang bersifat eksklusif, seperti misalnya menyangkut politik luar negeri, pertahanan, kebijaksanaan moneter dan pencetakan uang, dan lain-lainnya (Lihat Tabel 1). Akan tetapi, pada dasarnya kekuasaan tidaklah bersifat hirarkis dalam bentuk piramidal di mana aura kekuasaan berada di puncak piramida sebagaimana dalam pemerintahan yang unitaristik. Dengan demikian, di bawah federalisme tidak ada pola hubungan antara Pusat dengan Periperi sebagaimana dikenal di berbagai negara.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

**Tabel 1**  
**Pembagian Kekuasaan dalam Pemerintahan Amerika Serikat**

<b>Beberapa Kekuasaan yang Esensial</b>	
<b>Pemerintah Federal</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Menarik pajak untuk keperluan Pemerintah Federal</li><li>• Meminjam dana atas nama Pemerintah</li><li>• Mengatur perdagangan antar Negara Bagian dan internasional</li><li>• Mencetak uang</li><li>• Melaksanakan politik luar negeri dan membuat perjanjian internasional</li><li>• Menyediakan Angkatan Bersenjata (Darat, Laut, dan Udara)</li><li>• Menyediakan jasa pelayanan pos</li><li>• Memberikan dan melindungi hak paten dan hak penerbitan</li><li>• Mengatur sistem timbang dan berat (<i>measures and weight</i>)</li><li>• Mengakui dan menerima Negara Bagian yang baru</li><li>• Membuat Undang-Undang yang dianggap perlu untuk melaksanakan roda pemerintah Amerika Serikat.</li></ul>
<b>Negara Bagian</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Menarik pajak untuk keperluan Pemerintah Negara Bagian</li><li>• Meminjam dana atas nama Pemerintah Negara Bagian</li><li>• Mengatur perdagangan dalam negara bagian</li><li>• Membuat dan menegakkan hukum sipil dan hukum pidana (<i>Criminal law</i>)</li><li>• Membentuk dan membina kepolisian</li><li>• Menyediakan pendidikan bagi masyarakat</li><li>• Mengawasi Pemerintah Daerah</li><li>• Mengatur sumbangan sosial dan amal (<i>charity</i>)</li><li>• Mengatur dan menyelenggarakan Pemilihan Umum</li><li>• Menyenggarakan semua kewenangan yang tidak diserahkan kepada Pemerintah Federal sesuai dengan ketentuan konstitusi, ataupun yang dilarang oleh untuk dilakukan, kecuali kewenangan yang menjadi haknya rakyat.</li></ul>

Sumber: Lewis Lipsitz and David M. Speak, *American Democracy*, 2nd Ed., (New York, St. Martin Press, 1989, p. 88).

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

**Prinsip yang kedua** adalah menyangkut derajat perwujudan demokrasi. Federalisme dan demokrasi merupakan dua hal yang sama sekali tidak terpisahkan. Bahkan ada yang menyatakan secara tegas bahwa federalisme merupakan "Induk" dari demokrasi. Negara-negara yang menjalankan pemerintahan yang federalistik pada umumnya sejalan dengan komitmen dari masyarakat dalam negara tersebut untuk menjalankan demokrasi seutuhnya. Hal itu dapat kita amati di Amerika Serikat, Kanada, Australia, Jerman, India, Argentina, Brazil, dan lain-lainnya. Barangkali yang dapat dijadikan pengecualian adalah Malaysia. Negara yang terakhir ini format politiknya otoritarian tetapi format pemerintahannya adalah federalistik.

Mengapa demokrasi merupakan sebuah persyaratan? Alasannya sebenarnya sangat jelas dan sederhana, yaitu dengan demokrasi Pemerintah dapat dikontrol oleh masyarakat, terutama masyarakat di Daerah. Dengan demokrasi maka warga masyarakat dapat membentuk asosiasi-asosiasi yang dapat mengimbangi kekuasaan Pemerintah, warga masyarakat dapat mengartikulasikan aspirasinya, dan dapat menyatakan dengan jelas apa yang menjadi kepentingannya. Dengan demokrasi warga masyarakat akan mempunyai peluang untuk mengajukan alternatif kebijaksanaan ketimbang menerima begitu saja apa yang diajukan oleh Pemerintah. Dengan kata lain, demokrasi akan membatasi peluang Pemerintah untuk melaksanakan pemerintahan yang berlawanan dengan kehendak masyarakat luas.

Apa sajakah yang merupakan parameter bagi terwujudnya demokrasi secara luas dalam sebuah negara? Kalangan ilmuwan politik seperti Robert Dahl dengan berbagai macam tulisannya, Samuel Huntington (1993), Bingham Powel (1978) telah sepakat bahwa parameter untuk mengamati terwujudnya demokrasi atau tidak dalam suatu negara adalah antara lain pemilihan umum yang dilakukan secara teratur dengan tenggang waktu yang jelas, kompetitif, jujur dan adil. Pemilihan umum pada umumnya merupakan gerbang pertama yang harus dilewati karena dengan pemilihan umum lembaga demokrasi dapat dibentuk seperti misalnya parlemen, kekuasaan eksekutif, dan lain-lainnya. Kemudian, setelah

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

pemilihan umum biasanya orang akan melihat seberapa besarnya kemungkinan akan terjadinya rotasi kekuasaan. Kalau dalam sebuah negara hanya seseorang yang berkuasa secara terus-menerus, atau hanya satu partai politik yang mengendalikan roda pemerintahan secara dominan dari waktu ke waktu maka di negara tersebut dapat dinyatakan tidak memiliki derajat demokrasi yang cukup. Demokrasi memberikan peluang terjadinya rotasi kekuasaan secara teratur dan damai dari seorang presiden atau perdana menteri ke yang lainnya, dari satu partai politik ke partai politik yang lainnya.

Parameter untuk mengamati demokrasi dalam sebuah negara adalah rekrutmen politik secara terbuka. Demokrasi membuka peluang untuk mengadakan kompetisi karena semua orang dan kelompok mempunyai hak dan peluang yang sama. Oleh karena itu, di dalam mengisi jabatan politik sudah seharusnya peluang yang dimiliki oleh orang-orang yang memenuhi syarat adalah sama. Jadi, untuk menjadi Presiden, anggota Parlemen, Gubernur, Bupati, Walikota, bahkan Kepala Desa harus terbuka untuk semua orang, dengan kompetisi yang wajar sesuai dengan aturan yang sudah disepakati. Di negara-negara yang totaliter dan otoriter hal seperti itu tidak akan terjadi karena rekrutmen politik hanyalah merupakan domain dari seseorang atau sekelompok kecil orang.

Akuntabilitas publik sering digunakan sebagai parameter yang lain untuk mengamati praktek demokrasi dalam sebuah negara. Para pemegang jabatan publik harus dapat mempertanggungjawabkan kepada publik apa yang dilakukannya baik secara pribadi ataupun sebagai pejabat publik. Seorang presiden, Gubernur, Bupati, Walikota, anggota DPR/MPR dan pejabat politik lainnya harus dapat menjelaskan kepada publik mengapa memilih kebijaksanaan X, bukannya kebijaksanaan Y, mengapa memilih menaikkan pajak ketimbang melakukan efisiensi dalam pemerintahan dan melakukan pemberantasan terhadap korupsi. Apa yang dilakukan harus terbuka untuk dipertanyakan oleh publik. Tidak hanya itu apa yang dilakukan oleh keluarga terdekatnya, sanak saudaranya, dan bahkan teman dekatnya seringkali dikaitkan dengan kedudukan atau posisi si pejabat tersebut. Mengapa demikian? Alasan sebenarnya sederhana saja,

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

karena si pejabat tersebut mendapat amanah dari masyarakat, maka dia harus dapat memegang amanah tersebut.

Parameter berikutnya yang selalu dikaitkan dengan keberadaan demokrasi dalam sebuah negara adalah menyangkut diberlakukannya atau tidak hal-hal yang menyangkut hak-hak dasar individu dalam negara, atau yang disebut sebagai *basic human rights*, terutama yang menyangkut kebebasan berserikat atau berkumpul, kebebasan menyatakan pendapat, kebebasan pers, kebebasan dari rasa takut, dan lain-lainnya. Kalau hak-hak dasar dari warga negara ini diwujudkan dengan sepenuhnya dalam suatu negara maka dapat dinyatakan bahwa demokrasi sudah mengalami perwujudan dengan baik dalam negara tersebut. Tentu saja dengan diberlakukannya hak-hak dasar warga negara, maka rakyat akan mempunyai peluang untuk melakukan kontrol terhadap proses penyelenggaraan negara sehingga penguasa tidak mengambil langkah kebijaksanaan dengan sekehendak hatinya.

Dan yang terakhir, yang menyangkut keberadaan demokrasi dalam sebuah negara adalah terwujudnya sebuah pengadilan yang independen (*independent judiciary system*). Hal ini sangat diperlukan dalam rangka penciptaan sistem keseimbangan antara berbagai kekuasaan yang ada dalam negara. Peradilan adalah sebuah juri yang mampu bertindak netral apabila terjadi konflik dalam masyarakat, baik konflik antara lembaga politik, ataupun konflik antara warga negara dengan pemerintah.

**Prinsip yang ketiga** bagi terlaksananya sistem pemerintahan yang federalistik adalah terwujudnya mekanisme *checks and balances* dalam sebuah demokrasi. Mekanisme ini adalah bagaimana mengatur hubungan di antara lembaga-negara negara, serta hubungan antara warga masyarakat dengan negara. Bahkan tidak hanya itu, mekanisme *checks and balances* juga mengatur hubungan kekuasaan antara Pemerintah Pusat/Federal dengan Pemerintah Daerah. Tidak semua demokrasi menganut mekanisme seperti ini, karena tidak semua konstitusi dalam negara demokrasi mengatur masalah ini. *Checks and balances* harus ditentukan dengan jelas dalam konstitusi negara agar

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

masing-masing lembaga negara (Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif) memahami posisi dan tanggung jawabnya.

Sebagaimana diungkapkan dalam bagian lain dari Bab ini, salah satu hal yang harus diperhatikan dalam federalisme adalah menyangkut definisi "*Self-rule*" dan "*Share rule*", yaitu definisi tentang bagaimana State/Propinsi/ Lander/ Canton berpemerintahan sendiri dan bagaimana sistem berbagi kekuasaan antara Pusat dengan Daerah, serta antara Pemerintah State dan Pemerintah Daerah. Hal itu diatur dengan jelas dalam konstitusi baik konstitusi Federal ataupun konstitusi State sebagaimana yang terjadi di Amerika Serikat. Di samping itu *Checks and Balances* juga menyangkut pola hubungan antara lembaga-lembaga negara sehingga tidak ada satu lembaga negara yang mendominasi yang lainnya. Konstitusi negara Republik Indonesia, sebagaimana yang termaktub dalam Undang-Undang Dasar 1945, tidak mengatur masalah ini, bahkan memberikan peluang yang sangat jelas bagi munculnya kekuasaan eksekutif yang sangat dominan. Praktek politik seperti ini sudah sangat dikenal di berbagai negara, terutama negara-negara yang mempraktekkan demokrasi yang *non-westminster democracy* sebagaimana dipraktekkan di Inggris. Dalam demokrasi *westminster*, Parlemen merupakan lembaga yang sangat menonjol dan keberadaan Pemerintah sangat bergantung pada besar kecilnya dukungan parlemen.

Dengan demikian dalam mekanisme *checks and balances* ini setiap lembaga negara harus dikontrol dan diimbangi oleh lembaga politik lainnya. Kemandirian sebuah lembaga politik merupakan sesuatu yang sangat dihormati, sehingga terhindar dari munculnya ambisi yang satu mendominasi yang lainnya. James Madison, salah seorang tokoh pendiri bangsa dan negara Amerika Serikat mengungkapkan dengan menarik dalam *The Federalist No. 51* dengan menyatakan bahwa "*ambition must be made to counteract ambition.*"<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Sebagaimana dikutip oleh Daniel J. Elazar dalam Seymour Martin Lipset, Ed., Vol. II, p. 477.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

**Prinsip yang keempat** menurut Elazar adalah apa yang disebutnya sebagai "*Open bargaining*." Federalisme harus memungkinkan terjadinya rundingan secara terbuka di antara berbagai pihak, dan rundingan-rundingan tersebut harus dilaksanakan secara terbuka. Tidak ada sesuatu yang dirembug secara diam-diam di antara kelompok tertentu dalam masyarakat. Hal itu tidak berarti *lobby* sebagai salah satu sarana yang efektif untuk melakukan rembugan, bukan sesuatu yang dilarang. Bahkan *lobbying* merupakan salah satu hal yang menonjol dari politik Amerika. Bahkan pernah Ketua Kongres Amerika dari partai Demokrat mengungkapkan bahwa negara itu merupakan negara *lobby* (Charles O'Jones, 1985).

**Prinsip kelima** yang sangat mendasar di dalam menyelenggarakan federalisme adalah menyangkut *Constitutionalism*. Prinsip *noncentralization* adalah sesuatu yang sangat kompleks. Demikian juga halnya dengan *checks and balances* ataupun *bargaining* yang terbuka. Oleh karena itu harus ada pengaturan yang sangat jelas dan tidak berwayuh arti mengenai mekanisme-mekanisme tersebut. Dan hal itu harus diperlihatkan secara tertulis dalam konstitusi. Dengan demikian, tidak akan ada kelompok ataupun individu tertentu yang akan mengesahkan tindakannya sesuai dengan interpretasinya sendiri, apalagi akan menguntungkan kepentingan kelompoknya sendiri. Oleh karena itu konstitusi negara harus memuat secara lengkap dan terperinci mengenai mekanisme hubungan antara lembaga negara, kekuasaan serta kewenangan pemerintah baik di tingkat pusat ataupun di daerah.

**Prinsip keenam** adalah menyangkut unit-unit pemerintahan yang sudah tetap (*Fixed units*). Garis pembatas antara satu lembaga, antara wilayah negara bagian, antara wilayah daerah sudah merupakan sesuatu yang sangat jelas, sehingga tidak akan dengan mudah diutak-atik lagi demi kepentingan yang sesaat. Pengalaman penyelenggaraan sistem federalisme di berbagai negara menunjukkan kuatnya komitmen untuk tetap menjaga garis demarkasi ini dengan sangat mantap. Mengubah jumlah propinsi atau Negara Bagian, demikian juga mengubah Pemerintah Daerah,

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

dan mengubah jumlah lembaga-lembaga pemerintahan sangat jarang sekali dilakukan. Bahkan pengalaman pemerintahan di sejumlah negara menunjukkan bahwa penentuan besaran kabinet harus mendapat persetujuan dari lembaga legislatif, misalnya.

Permasalahan yang sering muncul dalam federasi adalah bagaimana menjaga keutuhan federasi tersebut. Tidak jarang muncul tantangan dari dalam negeri untuk melepaskan diri dari federasi. Hal itu terjadi dalam masyarakat yang sangat tinggi tingkat fragmentasi sosialnya. Contoh yang sangat jelas adalah Kanada. Masyarakat di Propinsi Quebec mayoritasnya berbahasa Perancis. Mereka selalu berulang kali menuntut agar Quebec menjadi sebuah negara yang merdeka dan berdaulat terlepas dari Kanada. Hanya saja mereka selalu gagal untuk memperoleh dukungan. Nigeria, di Afrika, merupakan salah satu contoh yang lain. Karena Nigeria merupakan sebuah negara yang sangat tinggi tingkat fragmentasi sosialnya masyarakatnya terbagi dalam sejumlah kelompok etnis yang mempunyai bahasa dan tata nilai tersendiri. Di samping itu, agama juga ikut bertumpang tindih dengan suku, wilayah geografis, dan bahasa. Oleh karena itu, Nigeria merupakan salah satu negara yang sangat rendah tingkat stabilitas politiknya.

Hal yang selalu muncul sebagai masalah yang krusial dalam memelihara federasi adalah bagaimana memberi makna terhadap pemahaman yang menyangkut "Pemerintahan sendiri," atau "*Self rule*" dari masyarakat di Negara Bagian, serta bagaimana memformulasikan "berbagai kekuasaan" atau "*Sharing of Power*" antara Pemerintah Federal dengan Negara Bagian/State, antara Negara Bagian yang satu dengan Negara Bagian yang lainnya dan antara Negara Bagian dengan Pemerintah Daerah di Negara Bagian tersebut. Di Amerika Serikat, yang sudah mempraktekkan federalisme selama ratusan tahun selalu saja timbul permasalahan yang menyangkut "yurisdiksi" di antara masing-masing komponen negara yang diungkapkan di atas. Hal itu terutama menyangkut kewenangan yang dimiliki secara luas. Ketentuan tentang "*Drinking age*" bisa berbeda antara satu *State* dengan yang lainnya. Ada yang menetapkan 19 tahun sebagai batas untuk boleh mengkonsumsi

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

minuman beralkohol, dan ada pula yang menentukan umur 21 tahun. Demikian juga halnya dengan "Hukuman Mati", ada *State* yang memberlakukannya dan ada pula yang tidak mempraktekkannya guna menghukum penjahat-penjahat yang melakukan tindakan kriminal yang sangat buas.

Dilihat dari berbagai permasalahan yang dihadapi dalam mengadopsi federalisme bagi sebuah negara, maka sudah seharusnya para pembentuk negara menentukan pilihan yang sangat tepat di antara dua bentuk pemerintahan, yaitu apakah negara yang berbentuk Federasi ataukah negara yang berbentuk Kesatuan. Tentu saja masing-masing pilihan memiliki kelebihan dan kekurangannya.

### **Desentralisasi dan Otonomi**

Pilihan terhadap desentralisasi haruslah dilandasi argumentasi yang kuat baik secara teoretik ataupun secara empirik. Dengan berbagai permasalahan yang dihadapi dalam mengadopsi dan mewujudkan pemerintahan yang federalistik, maka memang sebagai alternatif adalah dengan memilih bentuk Negara Kesatuan dengan penyelenggaraan pemerintahan atas dasar prinsip-prinsip desentralisasi, yang menyangkut hubungan kekuasaan dengan segala dimensinya antara pemerintah Nasional dengan pemerintah Daerah.

Kalangan teoretisi pemerintahan dan politik mengajukan sejumlah argumen yang menjadi dasar atas pilihan tersebut yang dapat dipertanggungjawabkan baik secara empirik ataupun secara normatif-teoretik. Tidak berarti argumentasi seperti ini tidak berlaku buat pemerintahan Federasi, hanya saja, yang menjadi pokok persoalan di dalam mengadopsi federasi adalah beberapa persyaratan yang harus dipenuhi dalam rangka mewujudkannya sebagaimana diungkapkan oleh Selazar (dalam Seymour Martin Lipset, 1995).

Di antara berbagai argumentasi dalam memilih desentralisasi/otonomi, yang sangat banyak diungkapkan adalah antara lain:

### **1. Efisiensi-efektifitas penyelenggaraan pemerintahan.**

Organisasi negara merupakan sebuah entitas yang sangat kompleks. Pemerintah negara mengelola berbagai dimensi kehidupan, seperti misalnya bidang sosial, kesejahteraan masyarakat, ekonomi, keuangan, politik, integrasi sosial, pertahanan, keamanan dalam negeri, dan lain-lainnya. Pemerintah negara juga mempunyai fungsi distributif akan hal-hal yang telah diungkapkan, juga fungsi regulatif baik yang menyangkut penyediaan barang dan jasa ataupun yang berhubungan dengan kompetisi dalam rangka penyediaan tersebut. Selain itu, pemerintah negara juga memiliki fungsi ekstraktif guna memobilisasi sumber daya keuangan dalam rangka membiayai aktivitas penyelenggaraan negara. Semuanya itu dilakukan dalam kompleksitas yang juga mencakup dimensi demografik dan geografik. Kalau kita membayangkan sebuah negara yang memiliki penduduk puluhan juta jiwa, dengan berbagai macam karakteristiknya (umur, jenis kelamin, pekerjaan, agama, dan lain-lainnya), dan membentang dalam wilayah geografik yang sangat luas, yaitu ribuan bahkan ratusan ribu kilometer. *Memberikan pelayanan, dan perlindungan kepada masyarakat, menjaga keutuhan negara-bangsa, serta mempertahankan diri dari kemungkinan serangan dari negara lain, merupakan tugas pemerintahan yang bersifat universal.*

Oleh karena itu, tidaklah mungkin hal itu dapat dilakukan dengan cara yang sentralistik, karena kalau hal itu sampai terjadi maka akan menimbulkan implikasi yang negatif, yaitu pemerintahan negara menjadi tidak efisien dan tidak akan mampu menjalankan tugasnya dengan baik. Dengan demikian, "Pembagian Tugas" serta "Pemberian Kewenangan" merupakan suatu hal yang sama sekali tidak mungkin dihindarkan dalam sebuah negara modern. Jangankan negara yang digambarkan seperti di atas, negara kota seperti Singapura (dengan penduduk sekitar tiga juta jiwa dan wilayah geografis seluas sekitar 500 Km<sup>2</sup>) dan Hongkong, serta negara sebuah pulau seperti di Pasifik dan Karibia, juga menggunakan prinsip yang sama, yaitu pembagian tugas dan pemberian kewenangan.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Pemberian kewenangan (*devolution of authority*) kepada unit-unit atau satuan pemerintahan yang lebih rendah dan lebih kecil merupakan sesuatu kebutuhan yang mutlak dan tidak dapat dihindari. Mengingat begitu tinggi tingkat fragmentasi sosial dalam sebuah negara, maka ada hal-hal tertentu yang harus diselenggarakan secara lokal di mana Pemerintah Daerah akan lebih baik menyelenggarakannya ketimbang dilakukan secara nasional dan sentralistik. Pemerintah nasional dalam hal ini akan berfungsi menyiapkan pedoman-pedoman umum yang dijadikan parameter bagi penyelenggaraan pemerintahan agar Pemerintah Daerah tidak menyimpang dari prinsip Negara Kesatuan.

Di samping itu, dengan diberikan kewenangan kepada Pemerintah Daerah maka tugas-tugas pemerintahan akan dijalankan dengan lebih baik karena masyarakat di Daerah sudah sangat memahami konteks kehidupan sosial, ekonomi, dan politik yang ada di sekitar lingkungannya. Mereka memahami betul kebutuhan masyarakatnya serta bagaimana memobilisasi semua sumber daya dalam rangka mendukung fungsi dan pelaksanaan tugas pemerintahan. Dengan melakukan rekrutmen politik lokal, maka masyarakat akan mempunyai peluang untuk mempunyai pemerintahan lokal yang memiliki ikatan psikologis dan emosional dengan mereka. Implikasi lebih jauh akan hal ini adalah dukungan kepada pemerintah akan menjadi besar dan kuat.

**2. Pendidikan Politik.** Banyak kalangan ilmu politik berargumentasi bahwa pemerintahan daerah merupakan kancha pelatihan (*Training ground*) dan pengembangan demokrasi dalam sebuah negara. Alexis de Tocqueville mencatat bahwa "*town meetings are to liberty what primary schools are to science: they bring it within the people's reach, they teach men how to use and how to enjoy it*" (1835, p. 63). John Stuart Mill dalam tulisannya "*Representative Government*" menyatakan bahwa dengan adanya pemerintahan daerah maka hal itu akan menyediakan kesempatan bagi warga masyarakat berpartisipasi politik, baik dalam rangka memilih atau kemungkinan untuk dipilih untuk suatu jabatan politik. Mereka yang tidak mempunyai peluang untuk terlibat dalam politik nasional, apalagi secara langsung ikut serta membentuk

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

kebijaksanaan publik secara nasional dan memilih pemimpin nasional, akan mempunyai peluang untuk ikut serta dalam politik lokal, baik dalam pemilihan umum lokal ataupun dalam rangka pembuatan kebijaksanaan publik.

Tentu saja semuanya itu merupakan bagian dari proses pendidikan politik masyarakat. Dengan adanya peluang dan kehendak untuk melakukan partisipasi politik, maka warga masyarakat akan melakukan usaha untuk memperoleh informasi yang cukup tentang berbagai hal. Yang menyangkut pemilihan umum untuk menduduki jabatan politik di tingkat lokal, seperti Gubernur, Bupati, Walikota serta anggota-anggota DPRD di Daerah masing-masing maka dia akan mencoba mencari informasi tentang siapa yang menjadi calon atau dicalonkan, bagaimana kapasitas dan apa latar belakangnya, apakah si calon tersebut pantas mendapat dukungan atau tidak. Demikian halnya kalau yang dipilih adalah partai. Dengan sendirinya warga masyarakat akan mencoba memahami tentang partai yang bertarung dalam pemilihan umum, pantas didukung atau tidak, siapa yang memimpinya, bagaimana garis-garis besar programnya, dan sebagainya. Informasi-informasi tersebut sangat diperlukan oleh seseorang sebelum dia menjatuhkan pilihannya. Dalam hal partisipasi dalam pembuatan kebijaksanaan publik mekanisme pengambilan keputusan dari si individu untuk memutuskan akan mendukung kebijaksanaan tertentu atau tidak, sama persisnya dengan mekanisme ketika dia memutuskan untuk memilih seseorang calon atau partai dalam pemilihan umum. Tentu saja tidak semua warga masyarakat akan melakukan hal seperti yang disebutkan. Kalau itu dilakukan oleh sejumlah orang yang berasal dari kalangan aktivis, misalnya, maka akan sangat bermanfaat bagi sebagian besar masyarakat karena si aktivis akan mengungkapkan posisinya secara terbuka tentang Calon A ataupun Calon B, serta isu X ataupun isu Y. Harus diingat, bahwa tidak semua orang punya minat yang sama dalam hal politik.

Dengan demikian, pendidikan politik pada tingkat lokal sangat bermanfaat bagi warga masyarakat untuk menentukan pilihan politiknya. Dalam pemilihan seseorang untuk menduduki jabatan politik, dengan pendidikan politik maka masyarakat lokal akan

terhindar dari usaha memilih calon yang sama sekali tidak kompeten. Dalam pembuatan kebijaksanaan publik di Daerah juga demikian halnya. Dengan adanya partisipasi warga masyarakat, maka pemerintah Daerah akan terhindar dari pembuatan kebijaksanaan yang keliru dan bahkan menyesatkan. Tekanan-tekanan sosial yang dilakukan oleh warga masyarakat akan mengakibatkan pemerintah akan selalu hati-hati dalam menentukan langkah kebijaksanaannya. Karena, bagaimanapun juga, Pemerintah memerlukan dukungan masyarakat baik di dalam memperoleh legitimasi kebijaksanaan ataupun di dalam mengimplementasikan kebijaksanaan yang dibuat. Kebijaksanaan yang baik tanpa diimplementasikan dengan baik dan lancar menjadi sangat tidak berarti bahkan sia-sia.

Tetapi, haruslah diingat bahwa ketertarikan warga masyarakat untuk berpartisipasi merupakan produk dari berbagai macam faktor, seperti misalnya peranan media massa baik di tingkat nasional ataupun lokal, tingkat pemahaman atau pengetahuan atas masalah-masalah lokal. Kedua hal tersebut berkaitan erat pula dengan status sosial ekonomi warga masyarakat yang dapat dilihat dari tingkat pendidikan, pendapatan dan pekerjaan, dan lain-lainnya.

**3. Pemerintahan Daerah sebagai persiapan untuk karier politik lanjutan.** Banyak kalangan ilmu politik sepakat bahwa pemerintah daerah merupakan langkah persiapan untuk meniti karier lanjutan, terutama karir di bidang politik dan pemerintahan di tingkat nasional. Adalah sesuatu hal yang mustahil bagi seseorang untuk muncul dengan begitu saja menjadi politisi berkaliber nasional ataupun internasional. Umumnya, seseorang sebelum sampai pada suatu tingkatan berkiperah pada suatu jenjang tertentu dan memerlukan persiapan yang sangat panjang. Dan keberadaan institusi lokal, terutama pemerintahan daerah (Eksekutif dan Legislatif lokal), merupakan wahana yang banyak dimanfaatkan seseorang guna menapak karir politik yang lebih tinggi, misalnya menjadi Gubernur, Anggota DPR, Menteri, ataupun Presiden dan Wakil Presiden. Tentu saja, hanya orang-orang yang sangat menonjol prestasi dan kepribadiannya yang tidak harus melalui proses penjenjangan pembentukan garis politik.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Kenyataan yang ditemukan di Amerika Serikat merupakan contoh yang sangat konkrit. Seseorang yang akan menjadi Gubernur di sebuah Negara Bagian biasanya telah cukup memiliki pengalaman dalam bidang pemerintahan di *County, Township, Municipality*. Apakah ia pernah menjadi anggota Dewan Kota (*City Council*), Walikota ataupun Bupati, ataupun pengalaman politik lainnya, merupakan dasar bagi penilaian seseorang untuk memilihnya. Presiden Amerika Serikat seperti George Bush, Bill Clinton, Ronald Reagan, Jimmy Carter dan lain-lainnya sebelumnya adalah Gubernur di Negara Bagian di mana dia berasal. Bahkan, ketika Jimmy Carter mencalonkan dirinya sebagai Calon Presiden pada tahun 1975 banyak orang yang menanyakan siapa dia, sehingga kemudian majalah *TIME* yang sangat berpengaruh ikut mempertanyakan dengan halaman kulit muka yang mencolok dengan ungkapan "*Jimmy Who?*" Akan tetapi hal itu dijawab dengan baik oleh Carter tentang siapa dia, yaitu seorang petani kacang yang sangat sukses di dalam menjalankan roda pemerintahan di Negara Bagian Georgia. Hal yang sama dapat ditemukan di Eropa dan negara-negara yang lainnya. Tentu saja hal itu tidak berlaku dalam sebuah negara yang tidak mempraktekkan demokrasi<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Di Indonesia pada masa pemerintahan Suharto anggota legislatif sangat dikuasai oleh kalangan politisi di Jakarta. Bahkan dalam pemilihan umum pada tahun 1999 kenyataan menunjukkan betapa masih dominannya politisi Jakarta. Hal itu berkaitan erat dengan sistem pemilihan umum yang menggunakan mekanisme *Proportional Representation* di mana kalangan elite partai di tingkat nasional masih sangat dominan menentukan calon-calon yang diajukan oleh masing-masing partai. Elemen patronase politik antara Ketua Partai dengan calon anggota DPR/MPR sangat mewarnai pencalonan anggota DPR dan MPR. Akibatnya representasi orang-orang Daerah sangat terbatas. Sebagai contoh, seorang anggota DPR mewakili sebuah Kabupaten di Jawa Tengah, sementara yang bersangkutan tidak sama sekali berasal dari Kabupaten tersebut, latar belakang etnisnya adalah Tapanuli dan agamanya juga berbeda dengan mayoritas masyarakat di Kabupaten tersebut. Akan tetapi karena ketua DPP partai yang menentukan maka dia menjadi wakil dari Kabupaten di Jawa Tengah tersebut. Banyak anggota DPR dari Golkar yang berasal dari Sulawesi Selatan sudah tidak lagi tinggal di Kabupaten-Kabupaten di Sulawesi Selatan. Oleh karena itu

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Peranan pemerintahan daerah sebagai ajang untuk pembentukan jati diri, pencarian pengalaman, serta pemahaman awal tentang penyelenggaraan pemerintahan merupakan suatu kenyataan yang sangat sulit untuk dinafikan. B.C. Smith menyatakan dengan tegas antara lain "*Local government may provide experience of party systems, legislative roles, methods of policy formulation, legislative - executive -- administrative relationships and executive accountability that are vastly different from what obtain at the national level.*" (B.C.Smith, 1985, p.23). Pengalaman tersebut tidak selamanya akan berguna karena para politisi yang menapak karier politik ke dalam jenjang yang lebih tinggi akan berhadapan dengan lingkungan serta situasi yang jauh berbeda dan kompleks ketimbang di daerah asalnya.

**4. Stabilitas Politik.** Kalangan ilmuwan politik/pemerintahan hampir semuanya sepakat bahwa salah satu manfaat dari desentralisasi-otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan adalah penciptaan politik yang stabil, dengan alasan yang dapat dipertanggungjawabkan. Sharpe (1981), misalnya berargumentasi bahwa stabilitas politik nasional mestinya berawal dari stabilitas politik pada tingkat lokal.

Kenyataan membuktikan bahwa banyak negara yang mengalami gangguan politik dikarenakan adanya kecenderungan untuk memperlakukan Daerah dengan tidak tepat, bahkan lebih cenderung bersifat sentralistik. Pengalaman perjalanan politik bangsa Indonesia menunjukkan hal itu dengan jelas. Terjadinya pergolakan Daerah pada tahun 1957-1958 dengan puncaknya adalah kehadiran dari PRRI dan PERMESTA, karena Daerah melihat kenyataan kekuasaan pemerintah Jakarta yang sangat dominan. Demikian juga yang terjadi di Philipina, yang mengakibatkan masyarakat Muslim di Mindanao berjuang untuk melepaskan diri dari pemerintahan di Manila. Hal yang sama dapat kita temukan di Thailand. Warga Muslim di Daerah Selatan yang dikenal sebagai

---

sangatlah tidak mengherankan kalau DPR menolak sistem pemilihan umum yang mengadopsi sistem "*Simple Majority Single Member Constituency*" yang dikenal di Indonesia dengan sistem Distrik yang diajukan oleh Tim Tujuh yang dipimpin oleh M. Ryaas Rasyid.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

masyarakat Patani juga berjuang melawan pemerintahan nasional di Bangkok, karena mereka menganggap bahwa Bangkok tidak memperlakukan mereka dengan baik. Apa yang dihadapi oleh pemerintah dan bangsa Indonesia yang berhubungan dengan kasus Aceh di Sumatera, merupakan contoh yang sangat konkrit bagaimana hubungan antara pemerintahan daerah dengan ketidakstabilan politik kalau pemerintah nasional tidak menjalankan otonomi dengan tepat.

Oleh karena itu, pemberian kewenangan kepada pemerintahan di Daerah akan menciptakan suasana politik yang stabil karena Daerah memiliki ikatan dan tanggung jawab yang kuat guna mendukung pemerintahan nasional.

**5. Kesetaraan Politik (*Political Equality*).** Dengan dibentuknya pemerintahan Daerah maka kesetaraan politik di antara berbagai komponen masyarakat akan terwujud. Mengapa demikian? Masyarakat di tingkat lokal, sebagaimana halnya dengan masyarakat di Pusat pemerintahan, akan mempunyai kesempatan untuk terlibat dalam politik, apakah itu dengan melalui pemberian suara pada waktu pemilihan Kepala Desa, Bupati, Walikota, dan bahkan Gubernur. Di samping itu, warga masyarakat baik secara sendiri-sendiri ataupun secara berkelompok akan ikut terlibat dalam mempengaruhi pemerintahnya untuk membuat kebijaksanaan, terutama yang menyangkut kepentingan mereka.

Dengan demikian, partisipasi politik yang meluas mengandung makna kesetaraan yang meluas pula di antara warga masyarakat dalam sebuah negara. Dan pemerintahan daerah memberikan peluang terciptanya kesetaraan politik, karena biasanya, pemerintahan nasional kurang begitu antusias memperhatikan posisi politik dari kalangan masyarakat yang ada di Daerah. Di Amerika Serikat, misalnya, sekalipun sudah mengalami kemajuan yang sangat pesat dibandingkan dengan sebagian besar warga masyarakat lainnya di dunia ini, masyarakat di pedesaan, dan di daerah pada umumnya lebih tertarik pada proses politik yang ada di sekitar mereka ketimbang dengan politik yang terjadi di Washington DC. Issu-issu lokal yang menyangkut upah, perusakan lingkungan yang diakibatkan oleh adanya sebuah pabrik lebih menarik perhatian mereka dari

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

sebagian yang dilakukan presiden dan para anggota Kongres. Robert Dahl (1981), seorang ilmuwan politik yang banyak mencurahkan perhatiannya dalam mengembangkan teori demokrasi secara empirik, menyatakan bahwa dengan adanya demokrasi lokal pada tingkat pemerintahan Kota dan Kabupaten mendorong masyarakat di sekitar pemerintahan tersebut untuk ikut serta secara rasional terlibat dalam kehidupan politik.

Namun demikian, tidak tertutup kemungkinan adanya kaitan yang erat antara besaran dari sebuah masyarakat dan pemerintahannya dengan keterlibatan dalam politik, terutama yang menyangkut keterlibatan dalam pembuatan kebijaksanaan publik di Daerah. Semakin besar jumlah penduduk serta semakin luas wilayah yang dicakup oleh sebuah pemerintahan akan semakin membatasi peluang bagi masyarakat untuk ikut terlibat dalam pemerintahan (Dahl, 1981). Dan ini tidaklah berlebihan, karena hal itu harus dipertimbangkan pula berbagai faktor yang ikut menentukan warga masyarakat untuk terlibat dalam politik.

Oleh karena itu, tidak seharusnya mengharapkan dengan adanya desentralisasi maka secara otomatis partisipasi akan meningkat. Di negara-negara yang sudah sedemikian berhasil melakukan transformasi sosial pun tidak selalu demikian halnya. Di Amerika Serikat apa yang disebut dengan "*Local Boss*" merupakan kenyataan yang sangat sulit untuk ditolak. Yaitu mereka yang mendominasi ekonomi lokal sangat menentukan proses politik lokal. Di kota Chicago, Negara Bagian Illinois, sangat dikenal dengan apa yang disebut "*Chicago machine politics*." Di Italia gejala yang sama sudah ditemukan selama puluhan tahun sekalipun Italia merupakan sebuah negara yang sangat modern. Akan tetapi, paling tidak, secara riil kehadiran pemerintahan lokal dengan asas desentralisasi akan memperluas koridor bagi partisipasi yang pada akhirnya akan meningkatkan kesetaraan politik dalam sebuah negara.

**6. Akuntabilitas publik.** Demokrasi politik akan menciptakan kebebasan bagi warga masyarakat. Hal itu dikupas panjang lebar oleh John Stuart Mill dalam teorinya yang menyangkut "*Liberty*." Salah satu elemen yang tidak dapat dinafikan dalam demokrasi dan desentralisasi adalah akuntabilitas publik. Si pemegang jabatan publik

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

harus mampu mempertanggungjawabkan segala bentuk pilihan kebijaksanaan dan politiknya kepada warga masyarakat yang mempercayakan kepadanya jabatan politik tersebut. Seorang Presiden harus mampu menjelaskan dan mempertanggungjawabkannya kepada masyarakat mengapa membuka hubungan diplomatik dengan negara tertentu, sementara itu, pada masa-masa sebelumnya suatu hal yang tidak masuk akal. Seorang Kepala Daerah (Gubernur, Bupati/Walikota) harus mampu menjelaskan kepada warga masyarakat di Daerahnya mengapa dia menaikkan pungutan pajak dan retribusi dan bukannya memilih efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dipimpinnya. Bahkan tidak hanya itu. Segala bentuk tindakan dan perbuatannya secara pribadi dan orang-orang di sekitarnya, seperti isteri/suami, anak, saudara, dan orang kepercayaan harus mampu dia pertanggungjawabkan kalau tindakan mereka menyangkut yurisdiksi kepentingan publik<sup>6</sup>.

Bagaimana kaitan antara desentralisasi dengan akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan pemerintahan? Sebenarnya tidaklah terlampau sulit menjawab pertanyaan ini karena dengan demokrasi maka akan memberikan peluang kepada masyarakat, termasuk masyarakat di Daerah, untuk berpartisipasi dalam segala bentuk penyelenggaraan pemerintahan. Partisipasi dapat diwujudkan dalam tahap awal pembuatan kebijaksanaan publik, terutama dalam rangka pembentukan agenda pemerintahan di tingkat lokal. Kemudian hal itu

---

<sup>6</sup> Ketika Presiden Ronald Reagan memasuki Gedung Putih, Nancy Reagan sebagai First Lady atau Ibu Negara mengganti semua peralatan makan dan minum (piring, gelas, dll.) dengan yang baru sama sekali. Akan tetapi ternyata peralatan makan tersebut merupakan hadiah dari temannya. Masyarakat mengkritik dan tidak dapat menerima karena si teman tersebut dikhawatirkan akan mempengaruhi Nancy dan Ronald Reagan dalam pembuatan kebijaksanaan publik di negara Adikuasa tersebut. Akhirnya Nancy Reagan harus mengembalikannya kepada si pemberi. Demikian juga pada masa pemerintahan sebelumnya. Adik kandung Presiden Carter yang namanya Billy Carter berbuat ulah dengan mengadakan pertemuan dengan pengusaha dari Lybia. Dengan serta-merta masyarakat memprotesnya, karena Lybia merupakan salah satu negara yang sangat dimusuhi oleh Amerika. Akhirnya Presiden Jimmy Carter melarang saudara-saudaranya melakukan kegiatan bisnis yang punya kaitan dengan pemerintahan.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

dilanjutkan dengan partisipasi di dalam perumusan, dan implementasi, serta evaluasi kebijaksanaan publik tersebut. Dengan demikian, kebijaksanaan yang dibentuk sangat dapat dipertanggungjawabkan dan memiliki legitimasi yang tinggi karena masyarakat mulai terlibat sejak awal sehingga kebijaksanaan tersebut akan sulit dipertanyakan.

Lain halnya kalau sebuah kebijaksanaan yang semata-mata dirumuskan oleh sekelompok kecil kalangan masyarakat, seperti yang terjadi pada masa pemerintahan Presiden Suharto (1968-1998). Di dalam pembuatan kebijaksanaan publik masyarakat sama sekali tidak dilibatkan karena hal itu hanyalah merupakan domain sekelompok kalangan elite yang ada di Jakarta. Kebijaksanaan pertanian seperti BIMAS, INMAS, INSUS, SUPRA INSUS dibuat sepenuhnya oleh penguasa di Jakarta, sementara kalangan petani, organisasi petani, tidak dilibatkan sama sekali. Kebijaksanaan Keluarga Berencana hanyalah melibatkan kalangan Departemen Kesehatan dan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), sementara kalangan masyarakat umum, apalagi kalangan ibu-ibu, sama sekali tidak dilibatkan. Ketika pemerintah hendak membangun Industri Otomotif Nasional, hanyalah melibatkan kalangan pengusaha. Kasus Industri Mobil Timor yang bekerja sama dengan pabrik mobil KIA dari Korea yang melibatkan uang negara sejumlah triliunan, sama sekali tidak melibatkan publik, sehingga akibatnya banyak warga masyarakat yang mempertanyakan kebijaksanaan tersebut. Banyak sekali bentuk pembuatan kebijaksanaan yang dibuat oleh sekelompok kecil elite, sementara masyarakat mengalami proses alienasi. Celakanya lagi warga masyarakat wajib dilibatkan dalam implementasi kebijaksanaan.

Bentuk kebijaksanaan seperti ini sangatlah rendah tingkat akuntabilitasnya, dalam demokrasi dan desentralisasi sedikit demi sedikit akan semakin ditinggalkan. Masyarakat akan selalu ingin tahu mengapa seorang Bupati menaikkan pajak dan retribusi ketimbang melakukan efisiensi dalam pemerintahannya yang akan menghemat pengeluaran pemerintah daerah. Semenjak kebijaksanaan otonomi daerah mulai dicanangkan banyak sekali lembaga swadaya masyarakat yang dikembangkan untuk mengontrol perilaku aparat pemerintah daerah, seperti misalnya *Makassar*

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

*Legislation Watch* (MALEWA) di Sulawesi Selatan, *Parliament Watch Indonesia* (PARWI) yang banyak memberikan sorotan terhadap DPRD di Daerah Istimewa Yogyakarta, dan sejumlah NGOs yang lainnya.

Dengan demikian, otonomi daerah atau desentralisasi akan membawa sejumlah manfaat bagi masyarakat di Daerah ataupun pemerintahan nasional. Shabbir Cheema and Rondinelli (1983, pp. 14-16) menyampaikan paling tidak ada 14 alasan yang merupakan rasionalitas dari desentralisasi, yaitu:

1. Desentralisasi dapat merupakan cara yang ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan yang bersifat sentralistik dengan mendelegasikan sejumlah kewenangan, terutama dalam perencanaan pembangunan, kepada pejabat di Daerah yang bekerja di lapangan dan tahu betul masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan desentralisasi maka perencanaan dapat dilakukan sesuai dengan kepentingan masyarakat di daerah yang bersifat heterogen.
2. Desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang sangat terstruktur dari pemerintah pusat.
3. Dengan desentralisasi fungsi dan penugasan kepada pejabat di Daerah, maka tingkat pemahaman serta sensitivitas terhadap kebutuhan masyarakat Daerah akan meningkat. Kontak hubungan yang meningkat antara pejabat dengan masyarakat setempat akan memungkinkan kedua belah pihak untuk memiliki informasi yang lebih baik, sehingga dengan demikian akan mengakibatkan perumusan kebijaksanaan yang lebih realistik dari pemerintah.
4. Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya "penetrasi" yang lebih baik dari Pemerintah Pusat bagi Daerah-Daerah yang terpencil atau sangat jauh dari pusat, di mana seringkali rencana pemerintah tidak dipahami oleh masyarakat setempat atau dihambat oleh elite lokal, dan di mana dukungan terhadap program pemerintah sangat terbatas.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

5. Desentralisasi memungkinkan representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis, keagamaan di dalam perencanaan pembangunan yang kemudian dapat memperluas kesamaan dalam mengalokasikan sumber daya dan investasi pemerintah.
6. Desentralisasi dapat meningkatkan kapasitas pemerintahan serta lembaga private di Daerah, yang kemudian dapat meningkatkan kemampuan mereka untuk mengambil alih fungsi yang selama ini dijalankan oleh Departemen yang ada di Pusat. Dengan desentralisasi maka peluang bagi masyarakat di Daerah untuk meningkatkan kapasitas teknis dan managerial.
7. Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan di Pusat dengan tidak lagi pejabat puncak di Pusat menjalankan tugas rutin karena hal itu dapat diserahkan kepada pejabat Daerah. Dengan demikian, pejabat di Pusat dapat menggunakan waktu dan energi mereka untuk melakukan supervisi dan pengawasan terhadap implementasi kebijaksanaan.
8. Desentralisasi juga dapat menyediakan struktur di mana berbagai departemen di pusat dapat dikoordinasi secara efektif bersama dengan pejabat Daerah dan sejumlah NGOs di berbagai Daerah. Propinsi, Kabupaten, dan Kota dapat menyediakan basis wilayah koordinasi bagi program pemerintah, khususnya di Dunia ketiga di mana banyak sekali program pedesaan yang dijalankan.
9. Struktur pemerintahan yang didesentralisasikan diperlukan guna melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program. Struktur seperti itu dapat merupakan wahana bagi pertukaran informasi yang menyangkut kebutuhan masing-masing Daerah kemudian secara bersama-sama menyampaikannya kepada Pemerintah.
10. Dengan menyediakan model alternatif cara pembuatan kebijaksanaan, desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan atas berbagai aktivitas yang dilakukan oleh elite lokal, yang seringkali tidak simpatik dengan program

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

11. pembangunan nasional dan tidak sensitif terhadap kebutuhan kalangan miskin di pedesaan.
12. Desentralisasi dapat menghantarkan kepada administrasi pemerintahan yang mudah disesuaikan, inovatif, dan kreatif. Pemerintah Daerah dapat memiliki peluang untuk menguji inovasi, serta bereksperimen dengan kebijaksanaan yang baru di daerah-daerah tertentu tanpa harus menjustifikasinya kepada seluruh wilayah negara. Kalau mereka berhasil maka dapat dicontoh oleh Daerah yang lainnya.
13. Desentralisasi perencanaan dan fungsi manajemen dapat memungkinkan pemimpin di Daerah menetapkan pelayanan dan fasilitas secara efektif di tengah-tengah masyarakat, mengintegrasikan daerah-daerah yang terisolasi, memonitor dan melakukan evaluasi implementasi proyek pembangunan dengan lebih baik dari pada yang dilakukan oleh pejabat di Pusat.
14. Desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di Daerah untuk berpartisipasi secara langsung dalam pembuatan kebijaksanaan, sehingga dengan demikian akan meningkatkan kepentingan mereka di dalam memelihara sistem politik.
15. Desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan barang dan jasa di tingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah, karena hal itu tidak lagi menjadi beban pemerintah Pusat karena sudah diserahkan kepada Daerah.

Daya tarik desentralisasi tidak semata-mata bahwa dia adalah lawan dari sentralisasi, dan oleh karena itu diasumsikan memiliki kemampuan mengobati akibat-akibat buruk dari sentralisasi. Desentralisasi juga mempunyai banyak sisi positif (B.C. Smith: 1985). Ini secara umum dihubungkan dengan sejumlah tujuan-tujuan ekonomis dan politis. Desentralisasi secara ekonomis dianggap mampu meningkatkan efisiensi. Ia dapat mengurangi biaya,

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

meningkatkan output, dan *human resources* dapat di-manfaatkan secara lebih efektif. Secara politis, desentralisasi memperkuat demokrasi dan *accountability*, meningkatkan kecakapan warga dalam berpolitik, dan memperkuat integrasi nasional.

Desentralisasi dapat pula dilihat sebagai pembalikan konsentrasi kekuasaan pemerintahan pada satu pusat, dan memberikan kekuasaan tersebut kepada pemerintah-pemerintah setempat. Desentralisasi secara luas mencakup delegasi kekuasaan atau fungsi kepada jenjang-jenjang yang lebih rendah dalam suatu hirarki teritorial, apakah jenjang tersebut adalah satu dari unit-unit pemerintahan di dalam suatu negara, atau jawatan-jawatan dalam organisasi berskala besar.

Desentralisasi sebagai sebuah kondisi, diperlukan untuk pembangunan sosial, ekonomi dan politik. Kecuali itu, banyak negara harus merespons tuntutan-tuntutan politik setempat akan otonomi luas. Negara sulit mengabaikan '*public hostility*' terhadap sentralisasi dan uniformitas. Sehingga desentralisasi mungkin dapat digunakan untuk menghadapi gerakan-gerakan *secessionists* atau separatis. Apakah kemudian desentralisasi merupakan sebuah respons yang cukup memadai terhadap tuntutan-tuntutan otonomi, di antaranya akan sangat tergantung kepada seberapa ekstrim tuntutan tersebut, dan derajat *repressiveness* (kekerasan) negara di masa lampau (B.C. Smith : 1985).

Menurut The Liang Gie (1968), alasan-alasan dianutnya desentralisasi:

1. Dilihat dari sudut politik sebagai permainan kekuasaan, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja yang akhirnya dapat menimbulkan tirani;
2. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik rakyat ikut serta dalam pemerintahan dan melatih diri dalam mempergunakan hak-hak demokrasi;
3. Dari sudut teknis organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan pemerintahan daerah (desentralisasi) adalah semata-mata untuk

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

4. mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Apa yang dianggap lebih utama untuk diurus oleh pemerintah setempat, pengurusannya diserahkan kepada daerah. Hal-hal yang lebih tepat di tangan pusat tetap diurus oleh pemerintah pusat.
5. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya sepenuhnya ditumpahkan kepada kekhususan suatu daerah, seperti geografi, keadaan penduduk, kegiatan ekonomi, watak kebudayaan atau latar belakang sejarahnya;
6. Dari sudut kepentingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Tidak begitu berbeda dengan pendapat-pendapat sebelumnya, Josef Riwu Kaho (1982) melihat banyak manfaat desentralisasi:

1. Mengurangi bertumpuk-tumpuknya pekerjaan di pusat pemerintahan;
2. Dalam menghadapi masalah-masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, Daerah tidak perlu menunggu instruksi dari pemerintah pusat
3. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk, karena setiap keputusan, pelaksanaannya segera dapat diambil;
4. Dalam sistem desentralisasi dapat diadakan pembedaan-pembedaan (differensiasi-differensiasi) dan pengkhususan-pengkhususan (spesialisasi-spesialisasi) yang berguna bagi kepentingan tertentu;
5. Dengan adanya desentralisasi teritorial, maka daerah otonom dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan pemerintahan yang dapat bermamfaat bagi negara. Hal-hal yang ternyata baik, dapat diterapkan di seluruh wilayah negara, sedangkan hal-hal yang kurang baik, dapat dilokalisir/dibatasi pada suatu daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih mudah ditiadakan;

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

6. Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari pemerintah pusat;
7. Lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya lebih langsung. Ini merupakan faktor psikologis.

Soewargono Prawiroharjo dan Soepami Pamoedji (1979), mengajukan alasan-alasan pentingnya desentralisasi:

1. To realize and implement the democratic philosophy;
2. To realize national freedom and to create a sense of freedom to the region;
3. To train the regions to achieve maturity and be able to manage their own affairs and interest effectively as soon as possible;
4. To provide political schooling for the whole people.

Dengan memperhatikan berbagai pendapat para pakar di atas, maka tidak ada alasan bagi sebuah pemerintahan di manapun untuk tidak menempuh kebijaksanaan desentralisasi. Pengalaman di berbagai negara telah memperlihatkan hal itu. Hanya sebuah Negara Kota seperti Singapura dan Hongkong yang tidak sepenuhnya mengadopsi kebijaksanaan desentralisasi sebagaimana yang dipahami oleh berbagai kalangan ilmu politik dan pemerintahan.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

## Bab 2

### Otonomi NKRI dan Parlemen Daerah

---

#### Otonomi Negara Kesatuan di Indonesia \*

Mengapa Indonesia harus mengadopsi sebuah kebijaksanaan desentralisasi atau otonomi Daerah yang baru dan berbeda sama sekali dengan pengalaman penyelenggaraan pemerintahan Daerah selama 30 tahun lebih yang ditempuh Pemerintah Orde Baru? Menurut hemat saya, memang ada beberapa rasionalitas bagi munculnya sebuah agenda baru kebijaksanaan nasional tentang pemerintahan daerah yang menekankan kepada desentralisasi dengan memberikan kewenangan yang luas kepada Daerah.

*Pertama*, persiapan ke arah federasi Indonesia masih belum memungkinkan. Untuk mewujudkan sebuah negara Federasi maka masyarakat dan Pemerintah Indonesia harus mempersiapkan dengan segera sebuah Undang-Undang Dasar baru untuk sebuah Negara Federasi Indonesia, karena tidaklah mungkin kita langsung menyatakan negara Indonesia sebagai negara federasi tanpa ada dukungan Konstitusinya. Konstitusi federasi tersebut harus menetapkan sejumlah hal antara lain mengenai mekanisme "*Checks and Balances*" antara Kekuasaan Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif. Mekanisme *checks and balances* juga harus mencakup antara Pemerintah Nasional dengan Propinsi atau Negara Bagian, juga antara Propinsi yang satu dengan yang lainnya. Dengan demikian definisi yang menyangkut "*Self-rule*" sebuah propinsi haruslah jelas. Selain itu, setiap propinsi atau negara bagian harus memiliki semacam "Konstitusi Negara Bagian" yang mengatur mekanisme penyelenggaraan pemerintahan di negara bagian

---

\* Diskusi yang lebih lengkap mengenai hal ini dapat dilihat di M. Ryaas Rasyid et.al., 2002, *Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan*, Cetakan Pertama, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

yang bersangkutan, termasuk hubungan antara negara bagian atau propinsi dengan Kabupaten dan Kota. Dengan kondisi seperti ini jelas sekali untuk tahap sekarang ini sangatlah tidak realistis kalau kita memilih Federasi sebagai bentuk negara sebagai pengganti dari bentuk Negara Kesatuan seperti sekarang ini.

Untuk dapat diberlakukannya sebuah federasi maka sejumlah persyaratan juga harus dapat dipenuhi, terutama yang menyangkut perwujudan demokrasi dalam kehidupan sehari-hari. Sementara itu, kita harus menyadari bahwa pada saat sekarang ini masyarakat Indonesia sedang mengalami proses transisi dalam mewujudkan sebuah demokrasi. Federasi tanpa demokrasi yang stabil atau mantap maka sangat sulit dapat diwujudkan. Pengalaman di berbagai negara yang memilih federasi telah memperlihatkan hal itu dengan jelas sekali. Amerika Serikat, Kanada, Australia dan lain-lainnya adalah negara-negara yang sudah sangat stabil dan mantap demokrasinya. Kalau tidak maka pilihan politik lain akan ditempuh, yaitu otoritarianisme sebagaimana diperlihatkan oleh Meksiko, Argentina, Brazil, dan tetangga kita Malaysia. Meksiko dan Argentina misalnya baru saja menemukan demokrasinya yang stabil.

*Kedua*, pilihan otonomi luas merupakan pilihan yang sangat strategis dalam rangka memelihara *nation state* (negara bangsa) yang sudah lama kita bangun, dan kita pelihara. Dengan otonomi kita harus mengembalikan harkat, martabat, dan harga diri masyarakat di Daerah, karena masyarakat di Daerah selama puluhan tahun lebih bahkan sejak pasca kemerdekaan telah mengalami proses marginalisasi. Mereka bahkan mengalami alienasi dalam segala bentuk pembuatan kebijaksanaan publik. Jakarta, yang merupakan ibukota negara, tidak lebih dari "Batavia" pada masa pemerintahan kolonial, yang selalu memandang rendah masyarakat di Daerah, dan bahkan menjadikan Daerah hanya sebagai obyek eksploitasi kepentingan orang-orang di Jakarta. Segala bentuk kebijaksanaan publik yang bersifat nasional ditentukan oleh sekelompok kecil orang di Jakarta, sementara masyarakat di Daerah diwajibkan untuk mensukseskannya di dalam proses implementasi kebijaksanaan tersebut. Rekrutmen politik lokal ditentukan sepenuhnya oleh orang Jakarta, khususnya pejabat Departemen

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Dalam Negeri untuk pengisian jabatan Bupati, Walikota, Sekretaris Wilayah Daerah, dan Kepala-Kepala Dinas di Propinsi, sementara itu untuk pengisian jabatan Gubernur ditentukan oleh Departemen Dalam Negeri, Markas Besar TNI, dan Sekretariat Negara. Tidak hanya itu, segala bentuk Peraturan Daerah harus disahkan oleh Departemen Dalam Negeri. Semua mekanisme yang diungkapkan di atas pada dasarnya mengandung elemen Korupsi dan Kolusi secara substansial, karena untuk mendapat dukungan dari Jakarta orang-orang di Daerah harus mengeluarkan uang untuk disediakan kepada pejabat di Jakarta.

Oleh karena Pemerintah Nasional harus mengembalikan "Hak-Hak Dasar" masyarakat di Daerah dengan memberikan kewenangan yang utuh dalam rangka rekrutmen politik lokal. Biarkan masyarakat di Daerah menentukan sendiri siapa yang akan menjadi pemimpin mereka, serta menentukan sendiri segala bentuk pilihan kebijaksanaan yang menyangkut harkat hidup mereka. Tugas yang paling utama bagi Pemerintah Nasional di Jakarta adalah memberikan supervisi agar Daerah tidak melakukan tindakan yang menyimpang dari kepentingan nasional. Kalau Daerah memperlihatkan gejala yang menyimpang maka sudah seharusnya Pemerintah di Jakarta mengambil tindakan yang meluruskan penyimpangan tersebut. Dengan demikian tidak akan ada keraguan dari Daerah terhadap Pemerintah Nasional, sehingga akan tumbuh rasa nasionalisme baru, karena mereka yakin untuk maju bersama dengan segenap warga bangsa yang ada di tanah airnya, bukan sebaliknya untuk dipinggirkan. Oleh karena itu, kalau Daerah kuat di dalam membangun masyarakatnya, maka mereka dengan sendirinya akan mendukung Negara Kesatuan, dan tidak ada alasan bagi mereka untuk mendukung gerakan separatisme.

*Ketiga*, Sentralisasi/dekonsentrasi terbukti gagal mengatasi krisis nasional. Selama kurang lebih 25 tahun pemerintah menempuh kebijaksanaan sentralisasi ataupun dekonsentrasi melalui Undang-Undang No. 5 tahun 1974. Dengan kebijaksanaan ini memang Pemerintah berhasil melakukan perubahan sosial-ekonomi secara fundamental. Hal itu diperlihatkan dengan

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

berubahnya sejumlah indikator yang menjadi parameter utama perubahan sosial ekonomi. Kajian yang dilakukan oleh Hal Hill (1994) memperlihatkan dengan jelas akan hal itu. Sebagai contoh, GDP per kapita yang pada tahun 1965 hanya US\$190 menjadi US\$570 pada tahun 1990, dengan laju pertumbuhan sekitar 4,5%. Pada tahun 1965 kontribusi sektor pertanian mencapai 50 menurun menjadi 22 pada tahun 1990 (Hal Hill, 1994, 57-9). Indonesia yang dikenal sebagai salah satu negara yang paling miskin kemudian berubah menjadi negara yang termasuk dalam kelompok menengah di antara negara-negara di dunia.

Hal itu dapat dicapai dengan dukungan stabilitas politik yang sangat kuat yang dibangun oleh Pemerintah dengan menggunakan mekanisme "*Carrot and Stick*". Mereka yang mendukung Pemerintah akan mendapat imbalan yang sangat pantas, sementara itu mereka yang tidak sejalan dengan semua kebijaksanaan Pemerintah akan mendapat sanksi yang berat. Bahkan dapat menjadi "Zero-Sum". Sejumlah instrumen repressif diciptakan untuk mendukung terpeliharanya sistem politik yang stabil, mulai dari PANGKOPKAMTIB, LAKSUSDA, Operasi Khusus (OPSUS), BAKIN, DIRJEN SOSIAL DAN POLITIK dengan seluruh jajarannya di tingkat lokal. Hal itu ditambah lagi dengan menjadikannya TNI sebagai alat kekuasaan Pemerintah. Politik pada masa Orde Baru ibarat air dalam sebuah cawan yang dijaga sedemikian rupa supaya tidak bergolak. Selain itu semua sumber daya kekuasaan sepenuhnya dikontrol oleh Presiden yang memfungsikan dirinya sebagai "Raja Mataram". Hal itu berlangsung sampai Soeharto dijatuhkan melalui "Revolusi" mahasiswa pada bulan Mei 1998.

Akan tetapi, ketika terjadi krisis ekonomi yang dimulai pada tahun 1997 negara sama sekali tidak mampu menghadapinya. Ekonomi Indonesia mengalami kehancuran total dengan segala implikasinya. Hal itu terjadi karena Pemerintah memasuki arena global yang sebenarnya tidak siap untuk diikutinya. Ketika kalangan para *Fund Managers* ikut menentukan fluktuasi nilai tukar mata uang di negara Asia, beberapa negara Asia sama sekali tidak siap untuk menghadapinya. Pemerintah lebih banyak mencurahkan

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

perhatiannya untuk kepentingan ekonomi domestik dengan berorientasi lokal. Seharusnya tugas Pemerintah tidak lagi mengurus dan memikirkan masalah-masalah Daerah, diserahkan saja sepenuhnya kepada Daerah. Pemerintah di Jakarta sudah sewajarnya memusatkan semua perhatian dan energinya untuk bermain di tingkat internasional, sehingga kalau terjadi krisis tidak akan canggung menghadapinya, tidak separah yang kita alami pada tahun 1997-1999. Krisis ekonomi telah membawa dampak yang sangat buruk terhadap kehidupan politik nasional, demikian juga sebaliknya, yaitu sistem politik yang otoritarian mengakibatkan konsentrasi sumber daya ekonomi hanya pada segelintir orang yang ada di Jakarta karena tidak ada kontrol yang membatasi kekuasaan.

Oleh karena itu, desentralisasi/otonomi daerah merupakan pilihan yang baik bagi kepentingan bangsa dan masyarakat Indonesia ketimbang sentralisasi/dekonsentrasi. Adanya desentralisasi Daerah akan menjadi kuat. Kalau Daerah kuat, Negara juga akan kuat, karena Daerah merupakan pilar bagi sebuah negara di mana pun. Dengan demikian, Jakarta tidak seharusnya menjadi satu-satunya pilar kehidupan negara. Adanya desentralisasi akan muncul pusat-pusat kegiatan ekonomi dan usaha yang baru. Jayapura, Ambon, Makassar, Medan, Palembang, Pontianak, Palangkaraya, Banjarmasin, Balikpapan, Bandung, Semarang, Surabaya, dan bahkan Kupang misalnya harus menjadi alternatif bagi Jakarta, sebagaimana halnya New York, Chicago, Los Angeles, San Francisco, Miami, Houston, dan lainnya sebagai alternatif bagi Washington DC. Atau seperti di Australia di mana Sidney, Perth, Brisbane, dan lain-lainnya sebagai alternatif dari pusat pemerintahan di Canberra.

*Keempat*, pemantapan demokrasi politik. Alasan lain yang diyakini sebagai dasar untuk memilih desentralisasi adalah dalam rangka memantapkan kehidupan demokrasi Indonesia di masa-masa yang akan datang. Demokrasi tanpa ada penguatan politik lokal akan menjadi sangat rapuh, karena tidaklah mungkin sebuah demokrasi dibangun dengan hanya memperkuat elite politik nasional.

Desentralisasi/otonomi daerah akan memperkuat basis bagi kehidupan demokrasi dalam sebuah negara, termasuk Indonesia. Kalau masyarakat di Daerah sudah terbiasa dengan proses yang

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

terbuka, terbiasa terlibat dalam mekanisme pembuatan kebijaksanaan publik di Daerahnya, maka begitu ada peluang untuk ikut berperan dalam politik nasional mereka tidak akan canggung untuk menghadapinya. Oleh karena itu, politik tidak seharusnya menjadi dominasi orang-orang di Jakarta sebagaimana yang kita alami sekarang ini. Sebagian besar anggota DPR dan MPR berasal dari Jakarta dan sekitarnya, dan hal ini jelas sangat tidak sehat bagi pertumbuhan sebuah demokrasi.

Tentu saja, hal ini harus dibarengi dengan perubahan Konstitusi yang memberikan peluang bagi munculnya kalangan politisi lokal untuk bermain di tingkat nasional, khususnya perubahan yang menyangkut Lembaga Perwakilan Rakyat dan Sistem Pemilihan Umum. Lembaga Perwakilan Rakyat sudah sewajarnya mengadopsi sistem "Dua Kamar" atau sistem "Bicameral". Kamar pertama atau *First Chamber* harus memberikan tempat khusus kepada perwakilan kepentingan Daerah dengan menjadikannya sebagai "*Upper Chamber*" atau "*Upper House*" yang dinamakan "Majelis Nasional". Sementara itu kamar kedua "*Lower House*" atau "*Second Chamber*" merupakan perwakilan rakyat secara langsung yang diberi nama "Dewan Perwakilan Rakyat" seperti sekarang ini. Kedua lembaga tersebut mempunyai kedudukan, hak, tanggung jawab, fungsi, dan peranan yang sama. Keduanya saling mengimbangi dan saling mengontrol satu sama lainnya. Untuk mengisi keanggotaan kedua lembaga tersebut haruslah mengadopsi sistem pemilihan "*Simple Majority Single Ballot System*" (Duverger, 1963) atau yang dikenal di Indonesia sebagai Sistem Distrik, atau dengan istilah "*Plurality System*" (Riker, 1982). Dengan sistem ini masyarakat di Daerah akan mempunyai wakil yang berasal dari kalangan mereka sendiri untuk membawa aspirasi mereka ke Jakarta. Mereka dicalonkan dan dipilih dari Daerah, dan bertanggungjawab kepada masyarakat pemilihnya, bukan kepada partai sebagaimana yang diberlakukan sekarang ini.

*Kelima*, keadilan. Desentralisasi/otonomi daerah akan mencegah terjadinya kepincangan di dalam menguasai sumber daya yang dimiliki dalam sebuah negara. Sumber daya yang terdapat di sebuah Daerah sudah seharusnya dipelihara, dijaga, dan dinikmati

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

oleh masyarakat setempat. Tanah dan hutan dengan segala hasilnya yang merupakan hak warisan dari kalangan nenek moyang suatu masyarakat jangan sampai tidak dinikmati oleh masyarakat setempat.

Akan tetapi, pemerintahan Soeharto telah menyalahgunakan interpretasi UUD 1945 yang menyangkut "Pemilikan dan Penguasaan" sumber daya alam oleh Negara. Atas nama negara, Pemerintah pada waktu itu dengan sekehendak hatinya mengambil alih tanah-tanah masyarakat setempat yang merupakan hak milik mereka yang diwariskan secara turun-temurun. Pemilikan atas tanah dan lingkungan di sekitarnya atas dasar hak tradisional yang dinamakan "Hak Ulayat." Memang benar UUD 1945 menyatakan bahwa Tanah, Air, dan Udara yang menyangkut "hajat hidup orang banyak" dikuasai oleh Negara. Tetapi hal itu diartikan dengan mengambil alih pengelolaan dan bahkan pemilikan hak atas sumber daya alam tersebut atas nama "hajat hidup orang banyak" dengan tidak mengikutsertakan masyarakat setempat.

Akibatnya adalah, masyarakat setempat tersisihkan dalam menikmati sumber daya alam yang secara turun-temurun telah mereka nikmati. Hutan yang mempunyai nilai ekonomis diambil alih oleh sekelompok kecil orang-orang Jakarta yang diberi Hak Penguasaan Hutan (HPH) oleh Pemerintah. Mereka menguasai jutaan hektar, dan mereka menghancurkan ekosistem setempat untuk kepentingan ekonomi orang-orang di Jakarta. Masyarakat setempat telah menjaga dan memeliharanya selama puluhan tahun, bahkan selama ratusan tahun yang kemudian dihancurkan oleh orang-orang Jakarta hanya dalam satu dua tahun saja. Demikian juga penguasaan atas sumber daya alam lainnya, terutama minyak dan gas bumi, barang mineral seperti nikel, emas, tembaga, timah, dan lain-lainnya.

Hal ini tentu saja sangat bertentangan dengan prinsip-prinsip dan nilai keadilan, dan sudah seharusnya dihentikan segala bentuk kebijaksanaan yang mengalienasikan kepentingan masyarakat setempat yang berkaitan dengan penguasaan sumber daya alam di tanah air. Untuk itulah desentralisasi atau otonomi daerah harus ditempuh, sebagai alternatif dari pada sentralisasi dan dekonsentrasi.

Dengan memperhatikan alasan-alasan di atas, maka sudah seharusnya pilihan terhadap desentralisasi dalam negara kesatuan

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

merupakan pilihan yang sangat menentukan keberadaan negara bangsa di masa-masa yang akan datang. Sentralisasi sudah terbukti kegagalannya, demikian juga dengan dekonsentrasi. Biasanya dekonsentrasi dapat dijalankan secara simultan dengan desentralisasi, sehingga yang satu tidak menafikan yang lainnya. Dengan Federasi kita sama sekali tidak siap untuk memberlakukannya karena sejumlah prasyarat untuk itu belum sama sekali kita miliki. Hal ini tidak berarti desentralisasi dan otonomi daerah sebagaimana yang ditempuh melalui kebijaksanaan baru merupakan harga mati. Wacana yang menyangkut federasi tentu saja harus terbuka dan dibuka secara terus-menerus, dan yang tidak kalah pentingnya adalah mempersiapkan sarana untuk kepentingan itu, terutama sarana konstitusionalnya.

### **Otonomi Daerah dari Masa ke Masa\***

Dari referensi yang ada, masalah daerah otonom dan otonomi daerah banyak menarik minat baik di kalangan praktisi pemerintahan maupun di lingkungan akademik. Pada tahun 1956, Dr. Mohammad Hatta saat menerima gelar *doctor honoris causa* dari Universitas Gadjah Mada, mengemukakan apa yang akhirnya disebut *Konsepsi Hatta*.

Adapun esensinya antara lain, bahwa hierarki atau tingkat pemerintahan daerah otonom cukup dua saja, yaitu daerah kabupaten dan desa. Provinsi memang disebut, tetapi bukan merupakan daerah otonom dan tidak perlu ada dewan perwakilan rakyat daerah (DPRD). Ada dewan provinsi, tetapi anggotanya terdiri atas utusan-utusan dari tiap kabupaten dan bukan hasil pilihan rakyat.

Sampai dengan saat ini, konsepsi itu tidak pernah dilaksanakan. Memang betul ada dua tingkatan, yakni daerah otonom provinsi dan kabupaten. Bahkan dalam zaman orde lama, yang saat itu didominasi oleh spektrum politik yang disebut Nasakom, lahir U.U No. 18 Tahun 1965. Di dalamnya memuat tiga tingkatan daerah

---

\* Untuk diskusi lebih mendalam mengenai hal ini, silahkan buka N. SONTANIE alumnus IIP, mantan Wali kota Bekasi, <http://www.pikiran-rakyat.com/cetak/2005/0105/03/teropong/utama02.htm>

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

otonom, yaitu provinsi, kabupaten, dan desa praja. Undang-undang ini praktis tidak berjalan efektif sebab pada tahun itu terjadi gejolak politik yang luar biasa.

Baru pada tahun 1974, ditetapkan UU No.5 Tahun 1974. Undang-undang ini mengadopsi konsepsi Hatta yang lainnya, yaitu meletakkan otonomi daerah di tingkat II (kabupaten dan kotamadya). Namun dalam implementasinya tidak sepenuhnya hal itu direalisasikan. Sebab asas sentralisasi lebih dominan ketimbang desentralisasi.

Meskipun demikian kita tahu undang-undang ini cukup efektif, efisien dan membawa stabilitas dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di daerah sejalan dengan relatif stabilnya ketatanegaraan. Memang saat itu, *government in action* berjalan lancar dan manfaatnya pun dirasakan oleh masyarakat. Kecuali oleh para politisi tertentu yang katanya merasa kehidupan politiknya terkekang, di mana demokratisasi tidak berjalan yang terjadi hanyalah otoritarianisme.

Kemudian muncullah persepsi bahwa fokus pemerintahan terkonsentrasi di pusat. Daerah telah diperlakukan tidak adil, terutama yang menyangkut sumber daya alam. Tuntutan memisahkan diri pun menguat terutama dari daerah Aceh, Riau, Kalimantan Timur, Timor Timur dan Irian Jaya.

Ketika gelombang reformasi bergulir, rezim Orba pun jatuh. Tuntutan reformasi untuk mengubah paradigma pemerintahan daerah dengan desentralisasi dan otonomi yang seluas-luasnya menjadi kenyataan, yaitu dengan dikeluarkannya UU No. 22 Tahun 1999. Dalam konteks ini secara historis, bahwa setiap terjadi kemelut dalam ketatanegaraan, pada gilirannya diikuti dengan pergantian ketatapemerintahan daerah yang baru.

Undang-undang ini lahir di alam reformasi dan dalam masa transisi yang serba tidak pasti. Bisa jadi para koseptor atau tim perumus naskah undang-undang ini takut disebut tidak reformis. Mengapa? Karena ada pasal-pasal tertentu yang menjungkirbalikan sistem atau nilai yang lama secara drastis, sehingga pada pasal-pasal tertentu ada yang mengandung potensi konflik.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Ketika sosialisasi undang-undang ini di Hotel Horison Bandung, tidak aneh banyak yang mengkritisnya, termasuk penulis. Kami mempunyai persepsi yang sama dan agak kurang puas atas beberapa substansi materi tertentu. Kami merasa agak khawatir dan merasa skeptis terhadap undang-undang ini. Untuk menghilangkan kepenasaran kami mencoba mempertanyakannya kepada penceramah. Hanya amat disayangkan dia mengabaikannya. Bahkan ada kesan menghindar. Dan tentu saja lucu sebab orang sekaliber dia tidak mampu memberikan argumentasi sepele katapun.

Lalu bagaimana implementasinya? Kita pun paham, sebab ada dampak negatifnya. "Raja-raja kecil" di daerah tertentu bermunculan. Arogansi eksekutif dan legislatif semakin menjadi-jadi. Disadari atau tidak, pasal-pasal tertentupun dimanfaatkan oleh mereka yang tidak simpatik dan tidak bertanggung jawab.

Eksesnya pun sampai saat ini masih bermunculan di sana-sini. Saat ini mereka banyak yang menjadi target operasi dari gerakan pemerintah baru. Banyaknya izin presiden dan izin gubernur (untuk pemeriksaan pejabat) yang dikeluarkan, merupakan indikasi proses penegakan hukum dan keadilan sedang ditegakkan secara serius.

UU No. 22 Tahun 1999 ini semula berniat untuk memberdayakan masyarakat lokal. Namun apa artinya pemberdayaan tanpa disertai pencerdasan dan pencerahan. Maka tidak aneh ada tendensi primordialistik dan putra daerah pun dikedepankan untuk mengisi posisi-posisi strategis. Dengan kondisi seperti itu belum dua tahun undang-undang ini diimplementasikan sudah menimbulkan pro dan kontra untuk direvisi.

Pada gilirannya timbul stigmatisasi otonomi daerah. Bahkan ada buku saku tentang *Otonomi Daerah Dagelan* yang ditulis oleh Drs. Sidik Jatmika, M.Si. Isinya memuat lelucon yang aktual sejalan dengan dinamika otonomi daerah. Kalau Anda berminat membacanya sebaiknya tidak sendirian, sebab bisa senyum atau tertawa sendiri.

Akhirnya tidak sampai berumur empat tahun, undang-undang ini direvisi lagi dan diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004. Alasannya, mungkin bisa jadi karena adanya distorsi, eksekutif dan kontroversial. Tetapi yang pasti karena faktor yuridis formal dan

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

administratif dalam rangka menyesuaikan terhadap adanya amendemen kedua UUD 1945.

### **Mencari hikmah**

Uraian di atas adalah merupakan selintas kilas balik otonomi daerah terutama di alam reformasi ini. Dalam kurun waktu 40 tahun terakhir, otda mengalami pasang surut, paralel dengan yang terjadi dalam infra dan sufrastruktur politik nasional. Jatuh banggunya pemerintah pusat, hampir selalu diikuti dengan bergantinya sistem pemerintahan daerah.

Harus diakui, kita belum memiliki sistem pemerintahan daerah yang relatif permanen. Belum memiliki sistem yang *ajeg*, belum *persistence*. Tak ubahnya senantiasa terjadi *trial and error* dan reaksi berantai dari kejadian di pusat ke daerah. Memang rupanya sulit bagi para pembuat undang-undang untuk membuat undang-undang yang berdimensi strategis.

Sulit mengantisipasi dinamika pemerintahan sekian dekade ke depan. Sebab negara kita belum stabil dan ini disebabkan belum mantapnya budaya politik kita. Berbeda dengan negara lain yang telah berhasil melaksanakan otonomi daerahnya dengan baik.

Kita masih ingat, pada saat sosialisasi dan implemementasi awal UU No. 22 Tahun 1999, tak sedikit pejabat tertentu di pusat yang begitu membanggakan dan memuji setinggi langit undang-undang tersebut. Dikatakan undang-undang itu merupakan suatu terobosan yang luar biasa. Pengamat asing pun bahkan dari UNDP berdatangan untuk meninjau pelaksanaan otda.

Di sisi lain UU No. 22 Tahun 1999 ini merupakan salah satu prestasi dari manajemen Habibie di alam masa transisi reformasi. Meskipun telah terjadi stigmatisasi terhadap otda, namun mari kita lihat hikmah di balik adanya kelemahan atau kejadian tersebut di atas.

Harus jujur diakui, undang-undang itu sebetulnya mengandung ujian penting untuk berbuat sesuatu sebaik mungkin. Di dalamnya selain mengandung tantangan sekaligus ujian mental dan etika para penyelenggara pemerintahan daerah. Sebagai contoh,

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

*pertama*, tidak adanya lagi hubungan hierarki antar kabupaten/kota dengan provinsi. Dengan alasan itu serta merta hubungan antara bupati/wali kota dan gubernur menjadi kurang harmonis bahkan tegang. Bahkan di daerah di luar Jabar pernah terjadi bupati/walikota melecehkan gubernurnya. Di undang rapat pun tidak hadir. Yang tragis, terutama di luar Jawa ada yang berebut untuk mengeluarkan izin atas usaha tertentu.

*Kedua*, menyangkut laporan pertanggung jawaban (LPJ) kepala daerah dan *impeachment*. Hal ini bisa terjadi karena peluang itu sendiri dibuat oleh kepala daerah karena tidak bekerja secara profesional. Secara objektif bisa disebabkan oleh adanya kelemahan dari unsur eksekutif itu sendiri. Amat jarang terjadi karena rekayasa unsur legislatif.

Dengan demikian bila eksekutif kuat dan ada *clean government* kenapa harus ada perasaan takut LPJ ditolak kemudian dilengserkan? Dalam konteks inilah kepala daerah harus kuat, berani melawan dengan argumentasi yang kuat bila ada tekanan atau tuntutan apa pun yang tidak pada tempatnya.

Kita tahu persis masih banyak anggota dewan yang tetap idealis. Mereka mampu dengan baik memelihara integritas diri dan menghargai norma dan etika pemerintahan sebagai mana mestinya. Pasti mereka akan mendukung eksekutif yang bertindak tegas tanpa kompromi.

Bisa jadi, masalah yang bermunculan saat ini di hampir setiap provinsi lebih banyak disebabkan oleh kelemahan, ketidakberanian dan ketidakmampuan kepala daerah menegakkan peraturan yang ada. Dia penakut, bahkan menurut begitu saja atas tuntutan dan desakan yang justru bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang ada. Terutama yang erat hubungannya dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.

Padahal gelombang apa pun yang terjadi dalam dinamika otonomi daerah harus terus bergulir di atas permainan arus lokal yang sifatnya internal maupun external. Dengan demikian eksekutif tidak dipertainkan oleh arus tetapi justru harus mampu main di atas arus

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

yang kuat sekalipun. Dengan demikian kepala daerah harus siap mental untuk naik dan siap pula untuk turun.

Secara empirik sebetulnya tidak terlalu sulit menyelenggarakan pemerintahan di daerah dengan formulasi otda apa pun. *Toh* acuan kerja, mulai dari undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan menteri, instruksi dan lain sebagainya cukup jelas untuk dijadikan acuan.

Dengan demikian, dalam proses penyelenggaraan pemerintahan daerah, setiap urusan ketatapemerintahan dapat dikerjakan tanpa dipikirkan lagi. Artinya dapat dikerjakan secara otomatis sesuai dengan acuan yang telah baku tadi.

Memang sewaktu-waktu akhirnya harus memeras otak sedemikian rupa sebab banyak tantangan yang dihadapi di luar norma yang baku. Bahkan kadang kala ada yang bertentangan dengan nurani. Inilah yang bisa merepotkan kepala daerah.

Dengan uraian di atas sebetulnya tidak menjadi masalah, bila tiap tahun kepala daerah harus memberikan LPJ kepada dewan. Demikian pula tidak usah ada perasaan takut untuk diberhentikan paksa oleh dewan. Tipis kemungkinan hal ini terjadi. Itulah sedikit hikmah di balik pasal-pasal tertentu yang bisa mengandung konflik.

Hal seperti ini dalam UU No. 32 Tahun 2004 sudah tidak ada lagi. Kepala daerah langsung bertanggung jawab kepada konstituen di daerahnya masing masing. Rupanya ke depan tidak ada lagi kepala daerah yang dilengserkan oleh dewan secara langsung maupun dengan mobilisasi massa seperti halnya pernah menimpa bupati kepala daerah di luar Jawa dilengserkan hanya gara-gara ada seorang yang mempunyai profesi tertentu merasa "dihina" oleh sang bupati.

Kita patut bersyukur kalau hal itu bisa terwujud karena dengan demikian akan tercipta stabilitas pemerintahan daerah. Akhirnya mari kita lihat ke depan bagaimana nasib dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004.

Untuk menjadi catatan kita, undang-undang ini pun tidak luput dari pro dan kontra. Bahkan ada kesan dari pengamat tertentu bahwa undang-undang tersebut seperti mengarah ke resentralisasi. Sebab

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

banyak peraturan yang harus dan akan dibuat oleh pemerintah pusat sehingga pengaturan di pusat masih kuat.

Sampai saat ini peraturan pemerintah sebagai pelaksana undang-undang tersebut belum dikeluarkan. Depdagri mengatakan, insya Allah awal 2005 ini, sebab kalau tidak ada aral melintang pemilihan kepala daerah secara langsung akan dilaksanakan mulai bulan Juni 2005.

Dalam menyusun Rancangan PP dalam hal ini Depdagri setidaknya harus membuka akses ke ruang publik apakah itu LSM, KPU dan KPUD bahkan DPD agar PP yang lahir dapat mengakomodasi atau mengadopsi pandangan mereka. Dengan demikian adanya uji material atau *judicial review* tidak terjadi. Memang ada suatu keanehan yang luar biasa, sebab belum tiga bulan undang-undang ini disahkan telah diramalkan oleh adanya keinginan untuk melakukan *judicial review* (uji materi) terhadap undang-undang tersebut.

### **Parlemen di Daerah<sup>7\*</sup>**

#### **Pemisahan dan Pembagian Kekuasaan**

Sebagaimana umum diketahui bahwa dalam rangka demokratisasi dan pembatasan kekuasaan, dikenal adanya prinsip pemisahan kekuasaan (*separtation of power*). Teori yang paling populer mengenai soal ini adalah gagasan pemisahan kekuasaan negara (*separation of power*) yang dikembangkan oleh seorang sarjana Perancis bernama Montesquieu. Menurutnya, kekuasaan negara haruslah dipisah-pisahkan ke dalam fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Fungsi legislatif biasanya dikaitkan dengan peran lembaga parlemen atau '*legislature*', fungsi eksekutif dikaitkan

---

\* Bagian ini pernah disampaikan oleh Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH dalam "Lokakarya tentang Peraturan Daerah dan Budget Bagi Anggota DPRD se-Propinsi Banten" yang diselenggarakan oleh Institute for the Advancement of Strategies and Sciences, di Anyer, Banten, 2 Oktober 2000. Bisa juga diakses di situs <http://www.theceli.com/dokumen/jurnal/jimly/j013.shtml>

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

dengan peran pemerintah dan fungsi yudikatif dengan lembaga peradilan.

Tetapi dalam praktek, teori Montesquieu ini oleh sebagian sarjana dianggap utopis. Hal ini terbukti karena kenyataan bahwa tidak satupun negara di Eropa, dan bahkan Perancis sendiri yang menerapkan teori itu seperti yang semula dibayangkan oleh Montesquieu. Oleh para sarjana, negara yang dianggap paling mendekati ide Montesquieu itu hanya Amerika Serikat yang memisahkan fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif secara ketat dengan diimbangi mekanisme hubungan yang saling mengendalikan secara seimbang. Jika dikaitkan dengan prinsip demokrasi atau gagasan kedaulatan rakyat, maka dalam konsep pemisahan tersebut dikembangkan pandangan bahwa kedaulatan yang ada di tangan rakyat dibagi-bagi dan dipisah-pisahkan ke dalam ketiga cabang kekuasaan negara itu secara bersamaan. Agar ketiga cabang kekuasaan itu dijamin tetap berada dalam keadaan seimbang, diatur pula mekanisme hubungan yang saling mengendalikan satu sama lain yang biasa disebut dengan prinsip '*checks and balances*'.

Dalam perkembangannya, penerapan konsep pemisahan kekuasaan itu meluas ke seluruh dunia dan menjadi paradigma tersendiri dalam pemikiran mengenai susunan organisasi negara modern. Bahkan, ketika UUD 1945 dulu dirancang dan dirumuskan, pemahaman mengenai paradigma pemikiran Montesquieu ini juga diperdebatkan di antara para anggota BPUPKI. Mr. Soepomo termasuk tokoh sangat meyakini bahwa UUD 1945 tidak perlu menganut ajaran pemisahan kekuasaan menurut pandangan Montesquieu itu. Itu sebabnya, dalam pemahaman banyak sarjana hukum kita, seringkali dikatakan bahwa UUD 1945 tidaklah menganut paham pemisahan kekuasaan (*separation of power*), melainkan menganut ajaran pembagian kekuasaan (*division of power*). Ketika Muhammad Yamin mengusulkan agar kepada Mahkamah Agung diberikan kewenangan untuk melakukan '*judicial review*' terhadap materi UU, Soepomo menolak usulannya juga dengan menggunakan logika yang sama, yaitu bahwa UUD 1945 tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan, sehingga MA tidak mungkin

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

diberikan kewenangan menguji materi UU yang merupakan produk lembaga lain.

Sebenarnya, pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan itu sama-sama merupakan konsep mengenai pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang, secara akademis, dapat dibedakan antara pengertian sempit dan pengertian luas. Dalam pengertian luas, konsep pemisahan *kekuasaan (separation of power)* itu juga mencakup pengertian pembagian kekuasaan yang biasa disebut dengan istilah '*division of power*' ('*distribution of power*'). Pemisahan kekuasaan merupakan konsep hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal, sedangkan konsep pembagian kekuasaan bersifat vertikal. Secara horizontal, kekuasaan negara dapat dibagi ke dalam beberapa cabang kekuasaan yang dikaitkan dengan fungsi lembaga-lembaga negara tertentu, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Sedangkan dalam konsep pembagian kekuasaan (*distribution of power* atau *division of power*) kekuasaan negara dibagikan secara vertikal dalam hubungan 'atas-bawah'.

Di lingkungan negara federal seperti Amerika Serikat, istilah '*distribution*' atau '*division of power*' itu biasa digunakan untuk menyebut mekanisme pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan negara bagian. Di negara yang berbentuk kesatuan (*unitary state*), pengaturan mengenai pembagian kewenangan antara pusat dan daerah juga disebut '*distribution of power*' atau '*division of power*'. Oleh karena itu, secara akademis, konsep pembagian kekuasaan itu memang dapat dibedakan secara jelas dari konsep pemisahan kekuasaan dalam arti yang sempit tersebut. Keduanya tidak perlu dipertentangkan satu sama lain, karena menganut hal-hal yang memang berbeda satu sama lain.

Menurut ketentuan UUD 1945 sebelum diamandemen dengan Perubahan Pertama, keseluruhan aspek kekuasaan negara dianggap terjelma secara penuh dalam peran Majelis Permusyawaratan Rakyat. Sumber kekuasaannya berasal dari rakyat yang berdaulat. Dari majelis inilah kekuasaan rakyat itu dibagikan secara vertikal ke dalam fungsi-fungsi 5 lembaga tinggi negara, yaitu lembaga kepresidenan, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Dewan Pertimbangan Agung (DPA).

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Apabila kita mengkhususkan perhatian kepada fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif, maka di samping MPR, kita juga perlu membahas keberadaan lembaga-lembaga Presiden, DPR dan MA. Sementara itu, BPK lebih menyangkut fungsi '*verifikatif/akuntatif*' yang lebih dekat dengan fungsi DPR, sedangkan DPA menyangkut fungsi '*konsultatif*' dan '*advisory*' yang lebih dekat ke fungsi Presiden/Wakil Presiden.

Dalam rangka pembagian fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif tersebut, sebelum diadakan perubahan pertama terhadap UUD 1945, biasa dipahami bahwa hanya fungsi kekuasaan yudikatif sajalah yang tegas ditentukan bersifat mandiri dan tidak dapat dicampuri oleh cabang kekuasaan lain<sup>8</sup>. Sedangkan Presiden, meskipun merupakan lembaga eksekutif, juga ditentukan memiliki kekuasaan membentuk undang-undang<sup>9</sup>, sehingga dapat dikatakan memiliki fungsi legislatif dan sekaligus fungsi eksekutif. Kenyataan inilah yang menyebabkan munculnya kesimpulan bahwa UUD 1945 tidak dapat disebut menganut ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of power*) seperti yang dibayangkan oleh Montesquieu. Oleh karena itu, di masa reformasi ini, berkembang aspirasi untuk lebih membatasi kekuasaan Presiden dengan menerapkan prinsip pemisahan kekuasaan yang tegas antara fungsi legislatif dan eksekutif itu. Fungsi legislatif dikaitkan dengan fungsi parlemen, sedangkan Presiden hanya memiliki fungsi eksekutif saja. Pokok pikiran demikian inilah yang mempengaruhi jalan pikiran para anggota MPR, sehingga diadakan Perubahan Pertama UUD 1945 yang mempertegas kekuasaan DPR di bidang legislatif dengan mengubah rumusan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Dengan adanya perubahan itu, berarti fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif telah dipisahkan secara tegas, sehingga UUD 1945 tidak dapat lagi

---

<sup>8</sup>Lihat Penjelasan Pasal 24 UUD 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman merdeka dari pengaruh kekuasaan pemerintah.

<sup>9</sup>Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 sebelum diamandemen menyatakan: "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat".

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

dikatakan tidak menganut ajaran pemisahan kekuasaan dalam arti horizontal.

Di pihak lain, cabang kekuasaan kehakiman yang berdasarkan ketentuan UUD 1945 memang ditentukan harus mandiri, makin dipertegas agar benar-benar terbebas dari pengaruh Pemerintah. Untuk mempertegas hal ini, Ketetapan MPR No.X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan sebagai Haluan Negara telah menentukan bahwa untuk mewujudkan peradilan yang independen, bersih dan profesional dengan memisahkan secara tegas antara fungsi yudikatif dan eksekutif. Atas amanat Ketetapan inilah kemudian Pemerintah mengajukan Rancangan UU yang akhirnya disetujui oleh DPR-RI menjadi UU No.35 Tahun 1999 tentang Perubahan atas UU No.14 Tahun 1970 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman.

Dengan berlakunya UU No.35/1999 inilah dualisme pembinaan peradilan yang menjadi keluhan banyak ahli hukum dihentikan dan pembinaan peradilan dikembangkan menjadi satu atap di bawah Mahkamah Agung. Selama masa, baik Orde Lama maupun Orde Baru, praktek penerapan prinsip kemandirian kekuasaan kehakiman itu, harus diakui belum pernah memperoleh momentum untuk dipraktekkan dengan sungguh-sungguh dengan tetap memperhatikan keragaman sistem hukum yang berlaku<sup>10</sup>. Sekarang, setelah reformasi, barulah kesempatan itu terbuka. Oleh karena itu, di masa-masa mendatang bangsa kita memiliki segala peluang yang terbuka untuk menerapkan prinsip pemisahan kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif secara tegas.

Dengan dilakukannya perubahan tersebut, maka dapat dikatakan bahwa dalam kaitannya dengan mekanisme hubungan antara lembaga tinggi negara di tingkat pusat, UUD 1945 telah resmi menganut kedua ajaran pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan ajaran pembagian kekuasaan (*distribution of power*) sekaligus.

---

<sup>10</sup>Misalnya peradilan agama yang memiliki sejarah tersendiri dalam sistem hukum nasional, diberikan perhatian yang khusus, sehingga tidak serta merta dipindahkan pembinaannya ke lingkungan Mahkamah Agung.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

UUD 1945 menganut ajaran pembagian kekuasaan karena masih mempertahankan keberadaan MPR sebagai lembaga tertinggi negara, penjelmaan kedaulatan rakyat. Sedangkan ajaran pemisahan kekuasaan dianut karena ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif telah dipisahkan secara tegas. Namun, bersamaan dengan itu, konsep pembagian kekuasaan secara vertikal dalam hubungan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah juga dianut oleh UUD 1945. Apa yang dirumuskan dalam Pasal 18 UUD 1945 beserta Penjelasannya apabila dibandingkan dengan perdebatan dalam BPUPKI berkenaan dengan pilihan bentuk negara federal (*bondsstaat*) atau negara kesatuan (*eenheidsstaat* atau *unitary state*), yaitu bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia akan tersusun atas daerah-daerah yang bersifat desentralistis dan otonom, merupakan pilihan yang paling rasional bagi bangsa yang sangat majemuk ini. Akan tetapi, pada masa pemerintahan Presiden Soekarno negara kita baru berada dalam tahap '*konsolidasi politik*', sedangkan di masa pemerintahan Presiden Soeharto kita berada dalam tahap '*konsolidasi ekonomi*'. Dalam kedua tahap itu, praktek yang terjadi justru berkembang ke arah sentralisasi dan konsentrasi kekuasaan, bukan desentralisasi dan otonomi daerah.

Pada akhir masa pemerintahan Presiden Soeharto memang sudah mulai diupayakan mengembangkan kebijakan otonomi daerah yang luas dan bertanggungjawab. Akan tetapi, implementasi dan operasionalisasinya masih belum didukung oleh perangkat peraturan perundang-undangan yang kokoh, di samping masih sangat tipisnya kesadaran aparatur pemerintahan sendiri, terutama di tingkat pusat, untuk sungguh-sungguh mewujudkan kebijakan otonomi daerah itu. Akan tetapi, pada era reformasi, berbagai perangkat peraturan perundang-undangan mengenai hal ini telah ditetapkan. Yang utama adalah UU No.22/1999 dan UU No.25/1999, yang telah dikukuhkan pula materi pokoknya dalam naskah Perubahan UUD 1945 beserta Ketetapan MPR yang khusus berkenaan dengan kebijakan penyelenggaraan otonomi daerah ini. Dengan diterapkannya kebijakan otonomi daerah yang dituangkan dalam UU, dan dikukuhkan dalam TAP MPR dan bahkan dalam UUD, maka pembagian kekuasaan (*distribution* atau *division of power*) antara pusat dan daerah dewasa ini makin dipertegas.

### **Beberapa Prinsip Otonomi Daerah**

Kebijakan otonomi daerah, telah diletakkan dasar-dasarnya sejak jauh sebelum terjadinya krisis nasional yang diikuti dengan gelombang reformasi besar-besaran di tanah air. Namun, perumusan kebijakan otonomi daerah itu masih bersifat setengah-setengah dan dilakukan tahap demi tahap yang sangat lamban. Setelah terjadinya reformasi yang disertai pula oleh gelombang tuntutan ketidakpuasan masyarakat di berbagai daerah mengenai pola hubungan antara pusat dan daerah yang dirasakan tidak adil, maka tidak ada jalan lain bagi kita kecuali mempercepat pelaksanaan kebijakan otonomi daerah itu, dan bahkan dengan skala yang sangat luas yang diletakkan di atas landasan konstitusional dan operasional yang lebih radikal.

Sekarang, berdasarkan ketentuan UUD 1945 yang telah diperbarui, Ketetapan MPR dan UU, sistem pemerintahan kita telah memberikan keleluasaan yang sangat luas kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan peranserta masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenaan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah. Pelaksanaan otonomi daerah ini dianggap sangat penting, karena tantangan perkembangan lokal, nasional, regional, dan internasional di berbagai bidang ekonomi, politik dan kebudayaan terus meningkat dan mengharuskan diselenggarakannya otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada daerah secara proporsional. Pelaksanaan otonomi daerah itu diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumberdaya masing-masing serta perimbangan keuangan pusat dan daerah, sesuai prinsip-prinsip demokrasi, peranserta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman antar daerah.

Kebijakan nasional mengenai otonomi daerah dan pemerintahan daerah ini, telah dituangkan dalam bentuk UU No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang dilengkapi oleh UU No.25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dengan ditetapkannya kedua UU ini, maka UU yang mengatur materi yang sama yang ada sebelumnya dan

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

dianggap tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan, dinyatakan tidak berlaku lagi. Undang-Undang yang dinyatakan tidak berlaku lagi itu adalah UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah (Lembaran Negara Tahun 1974 No. 38 dan Tambahan Lembaran Negara Tahun 1974 No.3037), UU No.5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa (LN Tahun 1979 No. 56 dan TLN Tahun 1979 No.3153), dan UU No.32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara Negara dengan Daerah-daerah yang Berhak Mengurus Rumah Tangganya Sendiri (LN Tahun 1956 No.77 dan TLN Tahun 1956 No.1442).

Untuk memperkuat kebijakan otonomi daerah itu, dalam Sidang Tahunan MPR tahun 2000 telah pula ditetapkan Ketetapan MPR No.IV/MPR/2000 tentang Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah yang antara lain merekomendasikan bahwa prinsip otonomi daerah itu harus dilaksanakan dengan menekankan pentingnya kemandirian dan keprakarsaan dari daerah-daerah-daerah otonom untuk menyelenggarakan otonomi daerah tanpa harus terlebih dulu menunggu petunjuk dan pengaturan dari pemerintahan pusat. Bahkan, kebijakan nasional otonomi daerah ini telah dikukuhkan pula dalam materi perubahan Pasal 18 UUD 1945. Dalam keseluruhan perangkat perundang-undangan yang mengatur kebijakan otonomi daerah itu, dapat ditemukan beberapa prinsip dasar yang dapat dijadikan paradigma pemikiran dalam menelaah mengenai berbagai kemungkinan yang akan terjadi di daerah, terutama dalam hubungannya dengan kegiatan investasi dan upaya mendorong tumbuhnya roda kegiatan ekonomi dalam masyarakat di daerah-daerah. Prinsip-prinsip dasar itu dapat disarikan sebagai berikut.

### **1. Otonomi, Desentralisasi Kewenangan dan Integrasi Nasional**

Pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi di tangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke pemerintahan daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota di

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan pemerintahan bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka diidealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat ke daerah.

Kebijakan otonomi dan desentralisasi kewenangan ini dinilai sangat penting terutama untuk menjamin agar proses integrasi nasional dapat dipelihara dengan sebaik-baiknya. Karena dalam sistem yang berlaku sebelumnya, sangat dirasakan oleh daerah-daerah besarnya jurang ketidakadilan struktural yang tercipta dalam hubungan antara pusat dan daerah-daerah. Untuk menjamin agar perasaan diperlakukan tidak adil yang muncul di berbagai daerah seluruh Indonesia tidak makin meluas dan terus meningkat yang pada gilirannya akan sangat membahayakan integrasi nasional, maka kebijakan otonomi daerah ini dinilai mutlak harus diterapkan dalam waktu yang secepat-cepatnya sesuai dengan tingkat kesiapan daerah sendiri. Bahkan, TAP MPR tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah No.IV/MPR/2000 menegaskan bahwa daerah-daerah tidak perlu menunggu petunjuk dan aturan-aturan dari pusat untuk menyelenggarakan otonomi daerah itu sebagaimana mestinya. Sebelum dikeluarkannya peraturan yang diperlukan dari pusat, pemerintahan daerah dapat menentukan sendiri pengaturan mengenai soal-soal yang bersangkutan melalui penetapan Peraturan Daerah. Setelah peraturan pusat yang dimaksud ditetapkan, barulah peraturan daerah tersebut disesuaikan sebagaimana mestinya, sekedar untuk itu memang perlu diadakan penyesuaian.

Dengan demikian, kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi kewenangan tidak hanya menyangkut pengalihan kewenangan dari atas ke bawah, tetapi pada pokoknya juga perlu diwujudkan atas dasar keprakarsaan dari bawah untuk mendorong tumbuhnya kemandirian pemerintahan daerah sendiri sebagai faktor yang menentukan keberhasilan kebijakan otonomi daerah itu. Dalam kultur masyarakat kita yang paternalistik, kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah itu tidak akan berhasil apabila tidak dibarengi dengan upaya sadar untuk membangun keprakarsaan dan kemandirian daerah sendiri.

## **2. Otonomi, Dekonsentrasi Kekuasaan dan Demokratisasi**

Otonomi daerah kadang-kadang hanya dipahami sebagai kebijakan yang bersifat institutional belaka yang hanya dikaitkan dengan fungsi-fungsi kekuasaan organ pemerintahan. Oleh karena itu, yang menjadi perhatian hanyalah soal pengalihan kewenangan pemerintahan dari tingkat pusat ke tingkat daerah. Namun, esensi kebijakan otonomi daerah itu sebenarnya berkaitan pula dengan gelombang demokratisasi yang berkembang luas dalam kehidupan nasional bangsa kita dewasa ini.

Pada tingkat suprastruktur kenegaraan maupun dalam rangka restrukturisasi manajemen pemerintahan, kebijakan otonomi daerah itu dikembangkan seiring dengan agenda dekonsentrasi kewenangan. Jika kebijakan desentralisasi merupakan konsep pembagian kewenangan secara vertikal, maka kebijakan dekonsentrasi pada pokoknya merupakan kebijakan pembagian kewenangan birokrasi pemerintahan secara horizontal. Kedua-duanya bersifat membatasi kekuasaan dan berperan sangat penting dalam rangka menciptakan iklim kekuasaan yang makin demokratis dan berdasar atas hukum.

Oleh karena itu, kebijakan otonomi daerah itu tidak hanya perlu dilihat kaitannya dengan agenda pengalihan kewenangan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah, tetapi juga menyangkut pengalihan kewenangan dari pemerintahan ke masyarakat. Justru inilah yang harus dilihat sebagai esensi pokok dari kebijakan otonomi daerah itu dalam arti yang sesungguhnya. Otonomi daerah berarti otonomi masyarakat di daerah-daerah yang diharapkan dapat terus tumbuh dan berkembang keprakarsaan dan kemandiriannya dalam iklim demokrasi dewasa ini.

Jika kebijakan otonomi daerah tidak dibarengi dengan peningkatan kemandirian dan keprakarsaan masyarakat di daerah-daerah sesuai tuntutan alam demokrasi, maka praktek-praktek kekuasaan yang menindas seperti yang dialami dalam sistem lama yang tersentralisasi, akan tetap muncul dalam hubungan antara pemerintahan di daerah dengan masyarakatnya. Bahkan kekhawatiran bahwa sistem otonomi pemerintahan daerah itu justru dapat

menimbulkan otoritarianisme pemerintahan lokal di seluruh Indonesia. Para pejabat daerah yang sebelumnya tidak memiliki banyak kewenangan dalam waktu singkat tiba-tiba mendapatkan kekuasaan dan kesempatan yang sangat besar yang dalam waktu singkat belum tentu dapat dikendalikan sebagaimana mestinya. Dalam keadaan demikian, maka sesuai dengan dalil Lord Acton bahwa '*power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*', timbul kekhawatiran bahwa iklim penindasan dan praktek-praktek kezaliman yang anti demokrasi serta praktek-praktek pelanggaran hukum dan penyalahgunaan wewenang yang pernah terjadi di tingkat pusat justru ikut beralih ke dalam praktek pemerintahan di daerah-daerah di seluruh Indonesia. Oleh karena itu, otonomi daerah haruslah dipahami esensinya juga mencakup pengertian otonomi masyarakat di daerah-daerah dalam berhadapan dengan pemerintahan di daerah.

### 3. Otonomi dan '*Federal Arrangement*'

Dalam UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, terkandung semangat perubahan yang sangat mendasar berkenaan dengan konsep pemerintahan Republik Indonesia yang bersifat federalistis. Meskipun ditegaskan bahwa organisasi pemerintahan Republik Indonesia berbentuk Negara Kesatuan (*unitary*), tetapi konsep dasar sistem pembagian kekuasaan antara pusat dan daerah diatur menurut prinsip-prinsip *federalisme*. Pada umumnya dipahami bahwa dalam sistem federal, konsep kekuasaan asli atau kekuasaan sisa (*residual power*) berada di daerah atau bagian, sedangkan dalam sistem negara kesatuan (*unitary*), kekuasaan asli atau kekuasaan sisa itu berada di pusat. Dalam ketentuan Pasal 7 UU tersebut, yang ditentukan hanyalah kewenangan pusat yang mencakup urusan hubungan luar negeri, *pertahanan keamanan*, peradilan, moneter dan fiskal, dan urusan agama, sedangkan kewenangan berkenaan dengan urusan sisanya (lainnya) justru ditentukan berada di kabupaten/kota.

Bahkan, dalam naskah Perubahan Kedua UUD 1945, yaitu Pasal 18 ayat (8) dinyatakan: "Pemerintah pusat *memberikan* otonomi yang luas kepada daerah-daerah untuk melaksanakan pemerintahan masing-masing, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri,

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

*pertahanan, keamanan*, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan di bidang lain yang diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman yang dimiliki daerah”. Hanya saja perlu dicatat **pertama** bahwa dalam naskah Perubahan UUD ini digunakan perkataan “*memberikan*’ otonomi yang luas kepada daerah-daerah”. **Kedua**, jika dalam Pasal 7 UU No.22 Tahun 1999 tertulis ‘*Pertahanan Keamanan*’ tanpa koma, maka dalam Pasal 18 ayat (8) UUD 1945 digunakan koma, yaitu “*pertahanan, keamanan*”. Masih harus diteliti sejauhmana kedua hal ini dapat dinilai mencerminkan kekurangcermatan para anggota Badan Pekerja MPR dalam perumusan redaksi, atau memang hal itu dirumuskan dengan kesengajaan bahwa pada hakikatnya kewenangan daerah dalam rangka kebijakan otonomi daerah itu adalah pemberian pemerintah pusat kepada daerah<sup>11</sup>, dan bahwa pengertian *pertahanan* dan *keamanan* yang berdasarkan Pasal 2 Ketetapan MPR tentang Pemisahan TNI dan POLRI No. VI/MPR/2000 memang telah dipisahkan secara tegas, merupakan urusan-urusan yang berbeda, yaitu antara peran tentara dan kepolisian<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Perumusan kata ‘*memberikan*’ dalam pasal ini tidak bersifat deklaratif sebagaimana lazimnya dalam perumusan norma hukum dasar dalam konstitusi. Karena itu, jika pengertian pemberian otonomi itu ditafsirkan sebagai pemberian kewenangan kepada daerah, maka berarti konsep kekuasaan asli dibedakan dari konsep kekuasaan sisa yang merupakan ciri sistem federal seperti yang dikemukakan di atas.

<sup>12</sup> Konsep *pertahanan-keamanan* sebelum ditetapkannya Ketetapan MPR No. /MPR/2000 dilaksanakan secara bersamaan oleh TNI dan POLRI. Ketika UU No.22/1999 disahkan, organisasi TNI dan POLRI juga belum terpisah dalam satu kesatuan ABRI. Karena itu, dapat saja timbul penafsiran bahwa terhadap gagasan untuk melakukan desentralisasi fungsi kepolisian sebagai penegak hukum dan keamanan serta ketertiban masyarakat dapat saja dikembangkan, meskipun fungsi *pertahanan-keamanan* oleh TNI tetap merupakan urusan pemerintah pusat. Tetapi, setelah ditetapkannya Perubahan Kedua UUD 1945, di mana perkataan ‘*pertahanan, keamanan*’ dipisahkan dengan koma, maka baik fungsi *pertahanan* oleh TNI maupun urusan *keamanan* oleh POLRI ditentukan mutlak sebagai kewenangan pemerintah pusat.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Dalam Pasal 4 ayat (2) dinyatakan bahwa hubungan antara pusat dan daerah tidak lagi bersifat hirarkis. Bupati bukan lagi bawahan Gubernur, dan hubungan antara daerah propinsi dan daerah kabupaten serta kota tidak lagi bersifat subordinatif, melainkan hanya koordinatif. Elemen hubungan kekuasaan yang bersifat horizontal ini dan ditetapkannya prinsip kekuasaan asli atau sisa yang berada di daerah kabupaten/kota merupakan ciri-ciri penting sistem federal. Karena itu, dapat dikatakan bahwa meskipun struktur organisasi pemerintahan Republik Indonesia berbentuk Negara Kesatuan, kita juga mengadopsi pengaturan-pengaturan yang dikenal sebagai '*federal arrangement*'.

Oleh karena itu, para penyelenggara negara, baik di pusat maupun di daerah-daerah sudah seharusnya menyadari hal ini, sehingga pelaksanaan otonomi daerah perlu segera diwujudkan tanpa keraguan. Pihak-pihak yang bersikap skeptis ataupun yang masih berusaha mencari formula lain sehubungan dengan gelombang separatisme di berbagai daerah, seyogyanya juga menyadari adanya pengaturan-pengaturan yang bersifat federalistis tersebut. Hanya dengan keyakinan kolektif bangsa kita mengenai besarnya skala perubahan struktural yang dimungkinkan dalam berbagai instrumen peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan, kita akan dapat berkonsentrasi penuh menyukseskan agenda otonomi daerah yang luas ini. Dan hanya dengan konsentrasi penuh itu pulalah kita akan dapat menyukseskan agenda otonomi daerah ini, sehingga dapat terhindar dari malapetaka yang jauh lebih buruk berupa disintegrasi kehidupan kita sebagai satu bangsa yang bersatu dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **4. Otonomi dan Daya Jangkau Kekuasaan**

Dalam kebijakan otonomi daerah itu tercakup pula konsepsi pembatasan terhadap pengertian kita tentang '*negara*' yang secara tradisional dianggap berwenang untuk mengatur kepentingan-kepentingan umum. Dalam UU No.22 Tahun 1999 tersebut, yang dapat dianggap sebagai wilayah daya jangkau kekuasaan negara (*state*) hanya sampai di tingkat kecamatan. Secara akademis, organ

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

yang berada di bawah struktur organisasi kecamatan dapat dianggap sebagai organ masyarakat, dan masyarakat desa dapat disebut sebagai *'self governing communities'* yang otonom sifatnya. Oleh karena itu, pada pokoknya, susunan organisasi desa dapat diatur sendiri berdasarkan norma-norma hukum adat yang hidup dan berkembang dalam kesadaran hukum dan kesadaran politik masyarakat desa itu sendiri.

Secara ideal, wilayah kekuasaan pemerintahan negara tidak dapat menjangkau atau turut campur dalam urusan pemerintahan desa. Biarkanlah masyarakat desa mengatur sendiri tata pemerintahan desa mereka serta mengatur perikehidupan bersama mereka di desa sesuai dengan kebutuhan setempat. Tidak perlu diadakan penyeragaman pengaturan untuk seluruh wilayah nusantara seperti yang dipraktekkan selama ini. Prinsip *'self governing community'* ini sejalan pula dengan perkembangan pemikiran modern dalam hubungan antara *'state and civil society'* yang telah kita kembangkan dalam gagasan masyarakat madani.

Dalam pengembangan masyarakat madani, tidak saja masyarakat desa dikembangkan sebagai *'self governing communities'*, tetapi keterlibatan fungsi-fungsi organisasi pemerintahan secara umum dalam dinamika kegiatan masyarakat pada umumnya juga perlu dikurangi secara bertahap. Hanya fungsi-fungsi yang sudah seharusnya ditangani oleh pemerintah sajalah yang tetap harus dipertahankan wilayah yang berada dalam daya jangkau kekuasaan negara. Sedangkan hal-hal yang memang dapat dilepaskan dan dapat tumbuh berkembang sendiri dalam dinamika masyarakat, cukup diarahkan untuk menjadi bagian dari urusan bebas masyarakat sendiri.

Sudah tentu pelepasan urusan tersebut menjadi urusan masyarakat perlu dilakukan dengan cermat dan hati-hati. Pelepasan urusan dimaksudkan untuk mendorong kemandirian dan keprakarsaan masyarakat sendiri, bukan dimaksudkan untuk melepas beban dan tanggungjawab pemerintah karena didasarkan atas sikap yang tidak bertanggungjawab ataupun karena disebabkan ketidakmampuan pemerintah menjalankan tugas dan kewajiban yang dibebankan kepadanya. Pelepasan urusan juga tidak boleh dilakukan tiba-tiba tanpa perencanaan yang cermat dan persiapan sosial yang memadai

yang pada gilirannya justru dapat menyebabkan kegagalan total dalam agenda penguatan sektor masyarakat secara keseluruhan.

### **Parlemen Indonesia: MPR, DPR, DPRD, dan DPD**

'Parlemen' asal katanya dari perkataan bahasa Perancis, '*parole*' yang berarti '*to speak*' (berbicara). Fungsi utamanya adalah untuk mengawasi pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Dalam sejarah Eropah, lembaga ini dapat dikatakan baru terbentuk setelah terjadinya gelombang reformasi pasca revolusi yang menuntut pembatasan terhadap kekuasaan raja yang otoritarian, dzalim dan dirasakan sangat menindas kepentingan rakyat banyak. Revolusi di Perancis, di Inggeris, dan di beberapa kerajaan lainnya di Eropah seperti Jerman, Belanda, dan sebagainya, memperlihatkan gejala yang sama, yaitu sebagai hasil perjuangan rakyat yang menentang kekuasaan para Raja, dibentuklah mekanisme kelembagaan perwakilan rakyat yang disepakati dapat ikut menentukan keputusan-keputusan pemerintah yang menyangkut kepentingan rakyat banyak dan aktif mengawasi atau mengendalikan pelaksanaan keputusan-keputusan itu.

Lembaga ini dinamakan parlemen dengan keanggotaan yang bersifat perwakilan yang dipilih atau ditentukan sendiri oleh rakyat. Sebelum masa revolusi itu, lembaga semacam ini memang sudah ada. Tetapi tugas utamanya lebih tetap disebut sebagai lembaga penasehat, dan keanggotaannya ditentukan sendiri oleh raja. Di Belanda, misalnya, lembaga seperti itu pada awalnya bernama '*Raad van Staat*' atau Dewan Negara. Akan tetapi, setelah masa revolusi yang antara lain menghasilkan pembentukan lembaga-lembaga perwakilan rakyat di berbagai negara, fungsi lembaga penasehat itu menjadi berkurang, dan perannya digantikan oleh lembaga perwakilan yang kemudian dikenal sebagai parlemen. Peran yang paling strategis diambil oleh lembaga parlemen itu pada umumnya adalah fungsi pengaturan dan fungsi pengawasan. Setelah berkembangnya teori '*separation of power*', fungsi pengaturan itulah yang biasa dinamakan fungsi legislasi (*regeling functie* atau *regulative function*). Setelah dibuat aturan, maka atas dasar dan pedoman aturan itulah pemerintah

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

diharapkan bekerja. Akan tetapi, jalannya pelaksanaan aturan itu di lapangan, tetap harus diawasi atau dikontrol oleh lembaga parlemen itu. Dengan demikian, kedua fungsi legislasi dan pengawasan itu berkaitan erat satu sama lain.

Pengertian parlemen itu di Indonesia dapat dikaitkan dengan keberadaan lembaga MPR, DPR, dan DPRD. Bahkan, dewasa sebagaimana terlihat dalam draf rancangan Perubahan UUD 1945, direncanakan pula nantinya akan dibentuk Dewan Perwakilan Daerah yang bersama-sama DPR akan menjadikan parlemen kita terdiri atas dua lembaga (kamar) atau yang biasa disebut parlemen bikameral. Jika DPD itu nantinya terbentuk, maka kedudukan MPR akan berubah tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara. Jika MPR masih akan dipertahankan, paling-paling ia berubah menjadi forum saja, yaitu forum tertinggi yang merupakan rapat gabungan antara DPR dan DPD untuk memutuskan mengenai hal-hal yang tertentu saja, seperti untuk menetapkan perubahan UUD. Namun, sebelum DPD itu terbentuk, kita masih memiliki MPR sebagai lembaga tertinggi.

Pada pokoknya, MPR itu juga merupakan bagian dari pengertian kita tentang parlemen. Apalagi, keanggotaannya terdiri atas anggota DPR ditambah Utusan Golongan dan Utusan Daerah yang nantinya akan menjadi lembaga tersendiri, yaitu DPD itu. MPR mempunyai fungsi untuk mengatur, tetapi terbatas pada hal-hal yang pokok dan mendasar, yang selama ini disepakati hanya dalam bentuk UUD, Perubahan UUD, ataupun dalam bentuk Ketetapan MPR yang dianggap sebagai dokumen hukum tersendiri di bawah UUD. Mengenai keberadaan TAP MPR sebagai dokumen hukum secara akademis juga sering dipersoalkan. Sebabnya ialah karena di mana-mana di seluruh dunia struktur perundang-undangan negara modern selalu berpuncak pada naskah UUD dan di bawahnya selalu berbentuk UU sebagai produk yang dengan tingkat keterlibatannya sendiri-sendiri melibatkan peran parlemen bersama pemerintah dengan tingkat keterlibatannya sendiri-sendiri yang diatur secara berbeda-beda antara satu negara dengan negara lain. Akan tetapi, selama MPR masih difungsikan seperti sekarang tidak dapat dihindarkan bahwa Ketetapan MPR itu harus diterima kedudukannya sebagai dokumen hukum tertinggi di bawah UUD. Inilah perbedaan

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

antara pengertian hukum teoritis dengan hukum positif. Dari segi teori, bisa saja seorang ilmuwan hukum berpendapat bahwa kedudukan TAP MPR itu bermasalah, tetapi dalam rangka praktek penyelenggaraan negara, TAP MPR itu merupakan hukum positif yang berlaku, kini dan disini.

Selain fungsinya untuk mengatur atau menetapkan aturan untuk kepentingan umum, MPR kita juga mempunyai fungsi perwakilan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden serta fungsi peradilan jika Presiden dinilai melanggar haluan penyelenggaraan negara. Untuk melaksanakan fungsinya itu, MPR menyelenggarakan kegiatan persidangan. Yang rutin lima tahunan disebut Sidang Umum, sedangkan yang dapat diadakan sewaktu-waktu di luar agenda rutin disebut Sidang Istimewa. Tetapi, mulai sejak Sidang Tahunan MPR tahun 2000 ini, timbul kecenderungan untuk meruntinkan fungsi MPR dalam bentuk penyelenggaraan persidangan yang disebut Sidang Tahunan. Selain itu, MPR juga menambah sendiri tugas dan kewenangannya dengan meminta laporan pelaksanaan tugas kepada setiap lembaga tinggi negara disampaikan dalam persidangan MPR. Di samping itu, meskipun masih dalam tahap perdebatan, MPR berusaha mengambil kewenangan yang seharusnya diberikan kepada Mahkamah Agung, yaitu dalam menguji materi UU (*judicial review*) terhadap UUD. Dengan tambahan-tambahan itu sangat mungkin MPR makin berkembang menjadi lembaga rutin, padahal pada sisi yang lain, kedudukan dan perannya sebagai lembaga tertinggi akan mengalami perubahan menjadi sekedar forum, terutama jika dikaitkan dengan penerapan ide pemilihan Presiden secara langsung dan pembentukan struktur parlemen menjadi dua kamar DPR dan DPD.

Di samping MPR, sekarang kita mempunyai lembaga DPR yang merupakan lembaga parlemen dalam arti yang sesungguhnya. Kedudukannya sederajat dengan Presiden atau Pemerintah dengan keanggotaan yang sepenuhnya dipilih melalui pemilihan umum yang diselenggarakan secara adil dan jujur berdasarkan prinsip-prinsip yang langsung, umum, bebas, dan rahasia. DPR inilah yang secara rutin menjalankan fungsi pengawasan dan fungsi legislasi dalam arti yang sebenarnya. Instrumen yang dipakai untuk menjalankan kedua fungsi itu ada dua, yaitu instrumen peraturan perundang-undangan,

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

dan instrumen anggaran pendapatan dan belanja negara. Karena pentingnya anggaran itu, bahkan sering dikatakan bahwa DPR mempunyai tiga fungsi, yaitu fungsi legislasi, pengawasan, dan fungsi anggaran.

Untuk melaksanakan fungsi pengawasan, lembaga DPR dilengkapi dengan hak untuk meminta keterangan (*interpelasi*), hak untuk menyelidiki (*enquete*), hak pernyataan pendapat (*resolusi*), hak untuk memperingatkan tertulis (*memorandum*), dan bahkan hak untuk menuntut pertanggungjawaban (*impeachment*). Dalam sistem pemerintahan parlementer, ada pula istilah mosi yang biasanya dikaitkan dengan fungsi pemberian dukungan (*mosi dukungan*) dan pernyataan ketidakpercayaan (*mosi tidak percaya*) yang dapat menjatuhkan kabinet. Dalam pelaksanaan fungsi legislasi, DPR mempunyai hak/kewajiban mengajukan rancangan undang-undang, hak amandemen atau hak untuk mengubah setiap rancangan UU yang diajukan oleh pemerintah. Bahkan, DPR juga berhak menolak sama sekali rancangan UU yang diajukan oleh Pemerintah. Sedangkan dalam hubungannya dengan fungsi anggaran, DPR berhak mengajukan RAPBN, dan berhak mengubah dengan mengurangi ataupun menambah anggaran dari apa yang diajukan oleh pemerintah.

Selain hak DPR sebagai lembaga, setiap anggota DPR juga berhak untuk mengajukan pertanyaan, hak mengambil inisiatif untuk pelaksanaan hak-hak DPR tersebut di atas, dan juga hak keuangan dan hak administratif lainnya serta hak imunitas atau kekebalan hukum yang membedakannya dari warganegara biasa sesuai ketentuan hukum yang berlaku. Di samping itu, DPR juga diberi hak untuk turut serta dalam kegiatan penyelenggaraan negara dan pemerintahan, yaitu untuk turut menentukan mengenai pengangkatan orang dalam sesuatu jabatan tertentu. Ada pejabat yang harus diajukan pencalonannya oleh DPR (*candidature*), ada pengangkatannya harus mendapat persetujuan DPR (*approval*), dan ada pula yang pengangkatannya cukup mendapat pertimbangan DPR (*confirmation*). Hak-hak yang terakhir ini sebenarnya tidak terkait dengan fungsi pengawasan, fungsi legislasi, dan fungsi anggaran seperti dikemukakan di atas, Akan tetapi, hak-hak untuk menyarankan, menganjurkan ataupun untuk mengkonfirmasi dan menyetujui

seseorang itu dapat dikaitkan dengan fungsi tambahan DPR yang bersifat ‘*co-administration*’.

### **Keseimbangan Peran Lembaga Legislatif versus Eksekutif**

Kekuasaan legislatif, selama ini tidaklah secara tegas ditentukan harus berada di tangan DPR, karena dalam Pasal 5 ayat (1) lama dinyatakan: “*Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR*”. Memang ditentukan pula dalam Pasal 20 ayat (1) lama bahwa “*Anggota DPR berhak memajukan rancangan undang-undang*”. Namun, dalam naskah Perubahan Pertama UUD 1945 yang telah disahkan dalam Sidang Umum MPR pada bulan Nopember 1999 yang lalu, ketentuan Pasal 5 ayat (1) tersebut diubah menjadi: “Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR”, dan dalam Pasal 20 ayat (1) ditentukan: “DPR memegang kekuasaan membentuk UU”. Dalam ayat (2)-nya dinyatakan: “Setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama”; dan dalam ayat (4)-nya dinyatakan: “Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU”.

Harus diakui bahwa adanya hak inisiatif untuk memajukan RUU tersebut, sebenarnya hanya bersifat tambahan terhadap kewenangan utama (primer). Karena itu, dalam ketentuan yang lama, hak yang dimiliki oleh DPR dibandingkan dengan kewenangan utama membentuk undang-undang yang dimiliki oleh Presiden, memang dapat dikatakan tidak seimbang. Sekurang-kurangnya, dalam bidang legislatif, dengan adanya ketentuan demikian, jelas terlihat bahwa kedudukan Presiden dan DPR itu memang tidak seimbang.

Ketidakseimbangan itu makin jelas terlihat dalam hal pembentukan Peraturan Pemerintah sebagai pengganti UU (Perpu). Dalam ketentuan yang berlaku selama ini, Presiden diberi hak dan wewenang oleh UUD untuk menetapkan Perpu dan memberlakukannya selama 1 tahun tanpa memerlukan persetujuan DPR. Sedangkan dalam hal RUU yang diprakarsai oleh DPR telah disahkan oleh DPR, tetapi apabila Presiden tidak menyetujui RUU tersebut, maka otomatis RUU tersebut tidak dapat diberlakukan. Bahkan lebih jauh lagi, dalam pembentukan peraturan perundang-

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

undangan, selama ini ada yang disebut sebagai '*policy rules*' (*beleidregels*) yang dianggap dengan sendirinya berada di tangan Presiden yang dalam praktek tercerminkan dalam kewenangannya untuk mengeluarkan Keputusan Presiden yang bersifat mandiri dalam arti tidak dalam rangka melaksanakan perintah undang-undang. Dalam praktek selama pemerintahan Orde Baru, justru jenis-jenis Keputusan Presiden yang demikian banyak sekali jumlahnya, termasuk sebagian besar di antaranya sesungguhnya memuat materi yang seharusnya dituangkan dalam bentuk UU. Gejala inilah yang biasa saya sebut sebagai gejala 'Government by Keppres'.

Bahkan dalam praktek, cenderung banyak sekali jenis Surat Keputusan Presiden yang bersifat mandiri, yang mengatur hal-hal yang kadang-kadang seharusnya diatur dalam undang-undang. Dari ketiga kasus tersebut, makin jelas bagi kita bahwa kedudukan Presiden dalam bidang legislatif ini jauh lebih besar daripada DPR. Oleh karena itu, dapat dimengerti mengapa ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 perlu diubah menjadi rumusan seperti sekarang. Perubahan ini menggambarkan telah terjadinya pergeseran dalam penyelenggaraan kekuasaan legislatif dari Presiden ke lembaga DPR.

Di samping itu, berkenaan dengan pengertian persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam pembahasan suatu RUU tersebut, juga perlu dipahami dengan tepat. Dalam Penjelasan UUD 1945, memang dapat ditemukan adanya pengertian mengenai '*persetujuan DPR*' dan mengenai fungsi legislatif Presiden 'bersama-sama' DPR. Kewenangan DPR untuk memberikan persetujuan itu terhadap setiap RUU dapat saja ditafsirkan memberikan kedudukan yang lebih tinggi, lebih rendah, atau setara kepada DPR dalam berhadapan dengan Pemerintah. Akan tetapi, dalam Penjelasan UUD 1945, kedudukan DPR itu dinyatakan kuat, tetapi Presiden tidak '*untergeordnet*', tetapi '*neben*' terhadap DPR. Oleh karena itu, pengertian '*bersama-sama*' disitu berarti 'kesetaraan' dan 'kesederajatan'.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Bagaimanakah sebenarnya bentuk pelaksanaan dari prinsip '*persetujuan bersama*' itu dalam praktek? Apakah persetujuan bersama itu dilakukan dalam persidangan atau persetujuan itu bersifat institusional. Disetujui tidaknya suatu RUU oleh DPR, sesuai tata tertib DPR dilakukan melalui proses persidangan, bukan ditentukan begitu saja oleh pimpinan DPR. Dengan sendirinya yang dimaksud dengan istilah '*bersama-sama*' di atas dilakukan dalam persidangan bersama-sama. Dalam proses persidangan tersebut, bisa terjadi beberapa kemungkinan. Pertama, berdasarkan mekanisme persidangan yang ada, suatu RUU diputus melalui pemungutan suara dengan mayoritas dukungan memenangkan skenario atau versi pemerintah. Kedua, putusan RUU itu justru diambil melalui pemungutan suara yang memenangkan versi partai oposisi.

Dalam hal terjadi kemungkinan kedua, apakah dapat dikatakan bahwa RUU tersebut sudah dibuat secara bersama-sama atau apakah pengertian persetujuan bersama itu sudah terpenuhi meskipun pihak pemerintah jelas-jelas tidak menyetujuinya, tetapi kalah dalam pemungutan suara. Menurut pendapat saya, harus dibedakan antara persetujuan bersama dalam persidangan dengan persetujuan yang berkenaan dengan hak veto yang bersifat institusional. Dalam hal suatu RUU sudah disetujui dengan suara terbanyak dalam persidangan DPR dengan memenangkan suara oposisi, maka hal itu sudah dianggap sebagai persetujuan bersama. Pengertian ini harus diterima, karena dalam sistem demokrasi, proses pengambilan keputusan memang harus dihadiri bersama, tetapi keputusan yang diambil tidak berarti harus memuaskan semua pihak. Sudah sewajarnya ada '*take and give*' dan bahkan ada yang kalah dan ada yang menang. Namun, terhadap putusan yang sudah diambil bersama itu, Presiden yang kepentingannya dikalahkan dalam persidangan masih dapat menggunakan haknya untuk tidak mengesahkan suatu RUU yang sudah diputuskan oleh DPR dengan cara tidak menandatangani untuk mengundang RUU tersebut.

Ketentuan seperti ini ada dimana-mana. Presiden Amerika Serikat juga diberi wewenang untuk memveto suatu UU yang sudah disetujui oleh DPR. Akan tetapi, harus juga diperhatikan bahwa hak

veto ini harus pula dibatasi<sup>13</sup>. Tanpa pembatasan, Presiden bisa saja bertindak sewenang-wenang. Di Amerika Serikat diatur apabila suatu UU yang telah disahkan parlemen diveto oleh Presiden, maka RUU tersebut dapat dibahas lagi untuk diadakan pemungutan suara ulangan, dan jika parlemen tetap menyetujui RUU tersebut maka RUU tersebut langsung dapat menjadi UU tanpa memerlukan pengesahan oleh Presiden. Dalam hal yang terakhir ini, Presiden tinggal melaksanakan tindakan administrasi pengundangannya saja sebagaimana mestinya.

Dengan demikian, Presiden mempunyai hak sebagai pemeran utama untuk memajukan RUU, berhak memveto RUU inisiatif DPR, dan memveto RUU yang mengalahkan kepentingan pemerintahannya. Sedangkan DPR berhak mengajukan RUU atas inisiatifnya sendiri, berhak menyetujui, mengamandemen, atau tidak menolak suatu RUU, dan menolak suatu PERPU yang telah diberlakukan oleh Pemerintah. Kedua kewenangan yang diberikan oleh konstitusi kepada kedua lembaga tinggi negara ini, betapapun juga tetap saja menggambarkan bahwa di bidang legislatif, kedudukan Presiden lebih tinggi daripada DPR.

### **Kecenderungan Peran Parlemen: dari legislasi ke ‘controlling’**

Sebenarnya fungsi legislatif itu hanyalah merupakan sebagian saja dari tugas pokok parlemen. Asal muasal terbentuknya lembaga parlemen itu dalam sejarah Eropah sebenarnya dilatar belakangi oleh kebutuhan untuk mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan tugas-tugas pemerintah. Bahkan istilah parlemen itu sendiri berasal dari kata Perancis ‘*parle*’ yang berarti ‘*to speak*’, berbicara. Artinya, yang lebih diutamakan dari parlemen itu pada dasarnya adalah fungsi ‘*controlling*’, bukan ‘*legislation*’. Bahkan, meskipun secara formil fungsi legislatif itu ditentukan dalam konstitusi sebagai fungsi pokok parlemen, tetapi dalam prakteknya justru fungsi legislatif itu tetap

---

<sup>13</sup> Adanya hak veto ini biasa diatur dalam sistem yang menganut prinsip pemisahan kekuasaan, karena dianggap dapat dijadikan senjata yang efektif untuk meng’counter’ atau menghadapi kekuatan lembaga lain dalam rangka hubungan saling mengendalikan.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

tidak efektif untuk menggambarkan adanya kesetaraan derajat antara pemerintah dan parlemen.

Sebagai contoh kita dapat melihat apa yang terjadi di negara-negara yang diidealkan mempraktekkan sistem demokrasi seperti Amerika Serikat dan Perancis. Baik dalam Konstitusi Perancis maupun Amerika Serikat jelas ditentukan bahwa kekuasaan legislatif itu berada di tangan parlemen<sup>14</sup>. Akan tetapi, dalam prakteknya, justru hal itu tidak mudah dilakukan. Sebagai contoh selama tahun 1970-an dan 1980-an, sekitar 95 persen Rancangan Undang-Undang (RUU) yang dibahas di parlemen Perancis justru berasal dari inisiatif Pemerintah, bukan inisiatif parlemen. Sedangkan Rancangan UU yang berasal dari inisiatif parlemen hanya berjumlah 5 persen. Malah 3 persen di antaranya diprakarsai oleh partai pemerintah dan hanya 2 persen yang diprakarsai oleh partai oposisi, itupun untuk hal-hal yang tidak strategis. Dengan demikian, praktis ketentuan yang mengidealkan peran parlemen di bidang legislatif itu terbukti hanya bersifat formalitas belaka<sup>15</sup>. Di Amerika Serikat lain lagi, meskipun banyak Rancangan UU berasal dari parlemen sendiri, tetapi Presiden tetap diberi hak veto sebagai senjata penting untuk menolak mengesahkan suatu RUU yang telah disetujui dalam persidangan parlemen. Selain Presiden bahkan para Gubernur di negara-negara bagian 80 persen di antaranya juga dilengkapi dengan hak veto ini.

Para Presiden Amerika Serikat makin lama makin sering menggunakan hak veto itu. Selama abad ke-19, hak veto cenderung digunakan lebih sering dibandingkan dengan abad sebelumnya. Yang penting di antaranya adalah Presiden Grover Cleveland. Selama masa pemerintahan yang panjang di bawah kepemimpinan Presiden Franklin D. Roosevelt, hak veto ini digunakan sebanyak 631 kali,

---

<sup>14</sup> Dalam Pasal 34 Konstitusi Perancis, misalnya, dinyatakan bahwa "Legislation is enacted by Parliament". Dalam pasal ini juga ditentukan secara terperinci ruang lingkungan isi dan hal-hal yang harus diatur dalam undang-undang. Lihat S.E. Finer, Vernon Bogdanor dan Bernard Rudden, *Comparing Constitutions*, Clarendon Press, Oxford, 1995, hal. 223.

<sup>15</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Parlemen dan Pemerintah dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI-Press, Jakarta, 1996.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

tetapi dalam masa yang jauh lebih singkat, Presiden Truman menggunakannya 250 kali, Presiden Eisenhower 181 kali. Pada abad ke-20, penggunaan hak veto itu meningkat lebih sering lagi. Menurut William J. Keete dan Morris S. Ogul, hal ini disebabkan oleh 3 faktor, yaitu: (1) meningkatnya permasalahan yang dihadapi sebagai akibat perkembangan industrialisasi, urbanisasi, dan krisis Internasional, (2) meningkatnya harapan dan kebutuhan publik akan tindakan pemerintah, (3) meluasnya lingkup dan intensitas konflik politik<sup>16</sup>.

Selama periode tahun 1889 - 1968, tercatat 14 orang Presiden Amerika Serikat dengan rata-rata jumlah RUU yang diveto sebanyak 2,5%. Presiden Truman dapat dikatakan paling banyak, yaitu 3,7% dari semua RUU yang diajukan kepadanya<sup>17</sup>. Dari segi persentasenya memang dapat dikatakan sedikit. Akan tetapi, angka nominalnya cukup besar sebagaimana dikemukakan di atas. Malahan, di beberapa negara bagian, hak veto yang juga digunakan oleh Gubernur ada pula yang tercatat sangat tinggi, misalnya, di negara bagian New York antara tahun 1927 - 1951, tercatat sebanyak 26%, sedangkan di Pennsylvania antara tahun 1939 - 1946 tercatat 10,5%<sup>18</sup>.

Besarnya kekuasaan Presiden untuk menggunakan senjatanya dalam memveto pengesahan suatu RUU yang telah disetujui oleh parlemen diiringi pula oleh kecenderungan untuk mengajukan sendiri inisiatif perancangan Undang-Undang oleh pihak pemerintah. Kecenderungan ini terus meningkat selama abad ke-20 dan memberikan pembenaran bahwa penekanan pada kekuasaan legislatif yang dikaitkan dengan fungsi parlemen itu, praktis hanya bersifat proforma. Mengapa hal ini terjadi? Boleh jadi hal ini disebabkan oleh

---

<sup>16</sup> William J. Keete and Morris S. Ogul, *The American Legislative Process: Congress and the States*, 4<sup>th</sup> edition, Prentice-Hall, New Jersey, 1977, hal.366.

<sup>17</sup> John Carl Metz, *The President's Veto Power, 1889-1968*, Disertasi Ph.D., University of Pittsburgh, 1971, hal. 413-414.

<sup>18</sup> Samuel R. Solomon, "The Governor as Legislator", *National Municipal Review*, XL (November 1951), hal. 515, juga dalam M. Nelson McGeary, "The Governor's Veto in Pennsylvania", *American Political Science Review*, XLI (October 1947), hal. 942. Lih. William J.Keete and Morris S. Ogul, Op.Cit.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

kenyataan bahwa memang pihak pemerintahlah yang sesungguhnya paling mengetahui mengenai kebutuhan untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan, karena birokrasi pemerintah paling banyak menguasai *informasi* dan *expertise* yang diperlukan untuk itu. Oleh karena itu, dalam perspektif hubungan antara parlemen dengan pemerintah di masa yang akan datang, berkembang pemikiran untuk lebih mengutamakan fungsi kontrol untuk menjamin terjadinya proses ‘*checks and balances*’ daripada menekankan fungsi legislasi yang harus dipisahkan secara kaku berdasarkan prinsip ‘*separation of*’<sup>19</sup>.

Harus diakui bahwa pada hakikatnya, prinsip ‘*separation of power*’ itu memang dapat menjamin pembatasan kekuasaan. Akan tetapi, untuk menyerahkan tugas legislasi sepenuhnya kepada DPR tidak realistis, karena legislasi itu sebagian terbesar lebih bersifat teknis yang membutuhkan peran pemerintah. Bahkan dewasa ini, makin disadari bahwa kekuasaan untuk membuat undang-undang cenderung terus berkembang semakin teknis sifatnya, sedangkan fungsi pengawasan dan pengendalian yang lebih bersifat politis cenderung dianggap makin penting dalam upaya membangun citra parlemen yang efektif untuk menggambarkan kesederajatannya dengan pihak pemerintah. Karena itu, dalam kaitannya dengan pengaturan soal ini menurut UUD 1945, sebenarnya, ketentuan Pasal 5 ayat (1) yang lama dapat dikatakan sudah tepat, tinggal lagi meningkatkan fungsi kontrol atau pengawasan DPR terhadap pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan.

Akan tetapi, sekarang para wakil rakyat sudah menentukan bahwa lembaga legislatif itu adalah DPR, sedangkan pemerintah hanya pelaksana (eksekutif), sebagaimana tercermin dalam Perubahan Pertama UUD 1945. Dalam rumusan Pasal 5 ayat (1) yang lama jelas ditentukan bahwa Presidenlah yang memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR, meskipun ditentukan pula bahwa DPR mempunyai hak usul inisiatif untuk memajukan RUU. Tetapi, dalam rumusan Pasal 5 ayat (1) yang baru ditegaskan: “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR”, dan secara terbalik, dalam Pasal 20 ayat (1) dinyatakan: “DPR

---

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, Op.Cit.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

memegang kekuasaan membentuk UU”<sup>20</sup>. Artinya, pemegang utama (primer) kekuasaan legislatif untuk membentuk undang-undang itu adalah DPR, sedangkan Presiden hanyalah pemegang kekuasaan sekunder.

Perubahan tersebut membawa implikasi terjadinya pergeseran kekuasaan legislatif dari Presiden ke DPR yang berdampak sangat prinsipil. Dapat dikatakan bahwa semangat yang terkandung di dalam perubahan itu adalah untuk memastikan dianutnya prinsip pemisahan yang tegas antara kekuasaan legislatif dan eksekutif dalam hubungan antara parlemen dan pemerintah. Dalam rumusan Pasal 20 ayat (2) memang ditegaskan bahwa tiap-tiap undang-undang menghendaki persetujuan bersama antara Presiden dan DPR. Akan tetapi, persetujuan itu sebagaimana dikemukakan di atas, haruslah dilakukan melalui proses persidangan. Dalam sistem demokrasi, bisa saja terjadi bahwa meskipun pihak Pemerintah berbeda pendapatnya dengan kekuatan oposisi di parlemen, namun putusan akhir dalam pembahasan suatu RUU, justru dimenangkan oleh kelompok oposisi. Dalam hal demikian, Presiden dihadapkan pada pilihan mengesahkan atau tidak mengesahkan RUU tersebut. Sudah tentu, Presiden berhak untuk menolak mengesahkan RUU tersebut, dan hak inilah yang biasa disebut sebagai hak veto Presiden sebagaimana diuraikan di atas.

### **Lembaga Legislatif di Daerah**

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dibentuk, baik di daerah propinsi maupun di daerah kabupaten dan kota. Pada umumnya, lembaga perwakilan rakyat ini dipahami sebagai lembaga yang menjalankan kekuasaan legislatif, dan karena itu biasa disebut dengan lembaga legislatif di daerah. Akan tetapi, sebenarnya haruslah dicatat bahwa fungsi legislatif di daerah, tidaklah sepenuhnya berada di tangan DPRD seperti fungsi DPR-RI dalam hubungan dengan Presiden. Sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20 ayat (1) juncto Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 hasil Perubahan Pertama. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945, DPR ditentukan memegang kekuasaan membentuk

---

<sup>20</sup> Republik Indonesia, Naskah Perubahan UUD Republik Indonesia Tahun 1945, Sekretariat Jenderal MPR-RI, Jakarta, 2000.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

UU, dan dalam Pasal 5 ayat (1) dinyatakan bahwa Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR. Sedangkan kewenangan untuk menetapkan Peraturan Daerah (Perda), baik daerah propinsi maupun kabupaten/kota, tetap berada di tangan Gubernur dan Bupati/Walikota dengan persetujuan DPRD sebagaimana ketentuan mengenai pembentukan UU di tingkat Pusat dalam UUD 1945 sebelum diamandemen. Karena itu, dapat dikatakan bahwa Gubernur dan Bupati/Walikota tetap merupakan pemegang kekuasaan eksekutif dan sekaligus legislatif, meskipun pelaksanaan fungsi legislatif itu harus dilakukan dengan persetujuan DPRD yang merupakan lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintahan di daerah.

Oleh karena itu, sesungguhnya, DPRD lebih berfungsi sebagai lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintah daerah daripada sebagai lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya. Namun dalam kenyataan sehari-hari, lembaga DPRD itu biasa disebut sebagai lembaga legislatif. Memang benar, seperti halnya pengaturan mengenai fungsi DPR-RI menurut ketentuan UUD 1945 sebelum diamandemen, lembaga perwakilan rakyat ini berhak mengajukan usul inisiatif perancangan produk hukum. Menurut ketentuan UUD 1945 yang lama, DPR berhak memajukan usul inisiatif perancangan UU. Demikian pula DPRD, baik di daerah propinsi maupun daerah kabupaten/kota, berdasarkan ketentuan UU No.22/1999, berhak mengajukan rancangan Peraturan Daerah kepada Gubernur. Namun, hak inisiatif ini sebenarnya tidaklah menyebabkan kedudukan DPRD menjadi pemegang kekuasaan legislatif yang utama. Pemegang kekuasaan utama di bidang ini tetap ada di tangan pemerintah, dalam hal ini Gubernur atau Bupati/Walikota.

Oleh karena itu, fungsi utama DPRD adalah untuk mengontrol jalannya pemerintahan di daerah, sedangkan berkenaan dengan fungsi legislatif, posisi DPRD bukanlah aktor yang dominan. Pemegang kekuasaan yang dominan di bidang legislatif itu tetap Gubernur atau Bupati/Walikota. Bahkan dalam UU No.22/1999 Gubernur dan Bupati/Walikota *diwajibkan* mengajukan rancangan Peraturan Daerah dan menetapkannya menjadi Peraturan Daerah dengan persetujuan DPRD. Artinya, DPRD itu hanya bertindak sebagai lembaga pengendali atau pengontrol yang dapat menyetujui atau bahkan

menolak sama sekali ataupun menyetujui dengan perubahan-perubahan tertentu, dan sekali-sekali dapat mengajukan usul inisiatif sendiri mengajukan rancangan Peraturan Daerah.

### **Kepala Desa dan Parlemen Desa**

Salah satu materi penting yang diatur dalam UU No.22/1999 adalah soal keberadaan organisasi pemerintahan desa yang dalam UU tersebut ditegaskan terdiri atas Kepala Desa dan Lembaga Perwakilan Rakyat Desa. Sebagaimana dikemukakan di atas, semangat yang terkandung dalam UU No.22/1999 menentukan keberadaan desa sebagai '*self governing community*' yang bersifat otonom atau mandiri. Bahkan dapat dikatakan bahwa daya jangkau organisasi negara secara struktural hanya sampai pada tingkat kecamatan, sedangkan di bawah kecamatan dianggap sebagai wilayah otonom yang diserahkan pengaturan dan pembinaannya kepada dinamika yang hidup dalam masyarakat sendiri secara otonom. Semangat demikian ini telah dikukuhkan pula dalam perubahan UUD 1945 yang memberikan peluang untuk tumbuh dan berkembangnya hukum adat yang hidup dalam masyarakat.

Karena itu, tradisi pemerintahan desa seperti yang hidup di Sumatera Barat, misalnya, yang dikenal dengan nama '*sistem pemerintahan nagari*' dapat dihidupkan kembali penataannya sebagaimana mestinya. Saya sendiri telah menyampaikan berbagai masukan kepada Gubernur Sumatera Barat berkenaan dengan persiapan-persiapan yang menyangkut hal itu, termasuk dalam rangka penyusunan rancangan Peraturan Daerah berkenaan dengan soal '*pemerintahan nagari*'. Demikian pula dengan sistem marga di Sumatera Selatan ataupun sistem pemerintahan desa di daerah-daerah lain dapat dikembangkan secara beragam sesuai tradisi budaya masing-masing dan perkembangan kebutuhan yang ada setempat-setempat. Dengan diakuinya keragaman itu, maka baik bentuk, nama maupun fungsi organisasi pemerintah desa dan badan perwakilan rakyat desa dapat beragam dari satu desa ke desa lain, ataupun daerah satu daerah ke daerah lain. Bahkan materi hukum adat yang ditetapkan berlakunya dapat pula beragam dari satu daerah ke daerah

lain. Keragaman sistem keorganisasian dan sistem perundangan setempat-setempat itu dapat ditampung dengan mengukuhkan peranan Peraturan Desa yang ditentukan dan ditetapkan oleh Kepala Desa dengan persetujuan badan perwakilan desa. Oleh karena itu, penting bagi setiap daerah untuk mengatur mekanisme pembuatan Peraturan Desa tersebut sebagai pedoman kerja legislatif di desa-desa.

### **Parlemen Bukan Lembaga Teknis, Tetapi Lembaga Politik**

Dari uraian di atas dapat kita mengerti bahwa sebenarnya, lembaga parlemen itu adalah lembaga politik, dan karena itu pertamanya haruslah dipahami sebagai lembaga politik. Sifatnya sebagai lembaga politik itu tercermin dalam fungsinya untuk mengawasi jalannya pemerintahan, sedangkan fungsi legislasi lebih berkaitan dengan sifat-sifat teknis yang banyak membutuhkan prasyarat-prasyarat dan dukungan-dukungan yang teknis pula. Sebagai lembaga politik, prasyarat pokok untuk menjadi anggota parlemen itu adalah kepercayaan rakyat, bukan prasyarat keahlian yang lebih bersifat teknis daripada politis. Meskipun seseorang bergelar Prof. Dr. jika yang bersangkutan tidak dipercaya oleh rakyat, ia tidak bisa menjadi anggota parlemen. Tetapi, sebaliknya, meskipun seseorang tidak tamat sekolah dasar, tetapi ia mendapat kepercayaan dari rakyat, maka yang bersangkutan paling *'legitimate'* untuk menjadi anggota parlemen.

Oleh karena itu, makin rendah tingkatan parlemen itu makin harus dipahami bahwa DPR itu adalah lembaga politik, dan karena itu tidak perlu dinilai dari kacamata teknis. Sebab ada kemungkinan bahwa tingkat pendidikan rata-rata anggota DPR Pusat lebih tinggi daripada tingkat pendidikan anggota DPRD provinsi yang juga lebih tinggi daripada tingkat pendidikan rata-rata anggota DPRD kabupaten/kota. Jika DPR dan DPRD dilihat sebagai lembaga politik, sudah tentu kenyataan tersebut harus bisa diterima sebagai kenyataan. Oleh karena itu, perubahan yang terjadi di tingkat pusat dalam pengaturan mengenai kewenangan melakukan perancangan UU dari Presiden ke DPR tidak perlu diikuti di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Jika di pusat, kekuasaan membentuk UU berada di

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

tangan DPR sebagaimana hasil Perubahan Pertama UUD 1945, maka di daerah propinsi dan kabupaten/kota, kewenangan menetapkan Peraturan Daerah masih ditentukan oleh Gubernur dan Bupati/Walikota, asalkan untuk itu perlu mendapat persetujuan lebih dulu dari DPRD setempat. Sesuai fungsinya sebagai lembaga pengawasan politik yang kedudukannya sederajat dengan pemerintah setempat, maka DPRD juga diberi hak untuk melakukan amandemen dan apabila perlu menolak sama sekali rancangan yang diajukan oleh pemerintah itu. Bahkan DPRD juga diberi hak untuk mengambil inisiatif sendiri guna merancang dan mengajukan rancangan sendiri kepada pemerintah (Gubenur atau Bupati/Walikota).

Dengan demikian, saya menyarankan kepada semua anggota DPRD propinsi, kabupaten dan kota di seluruh Indonesia, untuk meningkatkan perannya sebagai wakil rakyat yang secara aktif mengawasi jalannya pemerintahan di daerah masing-masing dengan sebaik-baiknya. Instrumen yang dapat digunakan untuk itu adalah segala peraturan perundang-undangan yang berlaku dan rencana anggaran yang telah ditetapkan dan disepakati bersama. Sudah tentu untuk melaksanakan fungsi-fungsi DPRD, termasuk fungsi legislasi dan fungsi anggaran, setiap anggota DPR perlu menghimpun dukungan informasi dan keahlian dari para pakar di bidangnya. Informasi dan kepakaran itu, banyak tersedia dalam masyarakat yang dapat dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya untuk kepentingan rakyat banyak. Apabila mungkin, setiap anggota DPR juga dapat mengangkat seseorang ataupun beberapa orang asisten ahli untuk membantu pelaksanaan tugasnya. Jika belum mungkin, ada baiknya para anggota DPRD itu menjalin hubungan yang akrab dengan kalangan lembaga swadaya masyarakat, dengan tokoh-tokoh masyarakat dan mahasiswa di daerahnya masing-masing, dan bahkan dari semua kalangan seperti pengusaha, kaum cendekiawan, tokoh agama, tokoh budayawan dan seniman, dan sebagainya. Dari mereka itu, bukan saja dukungan moril yang dapat diperoleh, tetapi juga informasi dan pemahaman mengenai realitas yang hidup dalam masyarakat yang kita wakili sebagai anggota DPRD. Atas dasar semua itu, setiap anggota DPRD dapat secara mandiri menyuarakan kepentingan rakyat yang mereka wakili, sehingga rakyat pemilih

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

dapat benar-benar merasakan adanya manfaat memberikan dukungan kepada para wakil rakyat untuk duduk menjadi anggota DPRD.

## **Bab 3**

### **Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia\***

---

#### **Masa Pemerintahan Pra Kemerdekaan**

Mungkin dapat disebutkan bahwa desentralisasi yang luas telah ada sejak masa pemerintahan Kerajaan semacam Majapahit, Mataram, dan sebagainya. Demikian karena pada saat itu wilayah kerajaan biasa dibagi menjadi lima menurut arah mata angin seperti Utara, Selatan, Barat, Timur dan Tengah. Pusat pemerintahan ada di wilayah tengah, wilayah-wilayah lainnya dikuasai oleh para menteri khusus, kadang-kadang putra mahkota. Mereka boleh memerintah wilayah kerajaan dengan wewenang yang telah diberikan oleh raja. Susunan organisasi pemerintahan harus tetap mengacu pada organisasi pemerintahan pusatnya.

Sebagai contoh, seperti yang pernah diuraikan di muka, di dalam buku Nagarakertagama tulisan Prapanca yang tafsir sejarahnya diuraikan oleh Slamet mulyana (1979: 163-182), Majapahit merupakan sebuah kerajaan besar yang cukup menunjukkan sejarah kebesaran bangsa Indonesia pada abad ke XIII-XVI yang semula diperintah oleh Nararya Sangramawijaya, yang mencapai masa keemasannya di bawah pimpinan Prabu Hayam Wuruk.

Dilihat dari kelembagaan pemerintahan negaranya di Majapahit terdapat tiga pemegang fungsi, yaitu eksekutif (raja), yudikatif (dharmadhyaksa), dan konsultatif (dewan penasihat). Walaupun secara embrional, dapat dikatakan bahwa Majapahit telah tergolong pada negara hukum dengan telah ditegakkannya Kutaramanawa sebagai Undang-undang.

---

\* Diskusi yang lebih lengkap mengenai organisasi pemerintahan Daerah dapat dijumpai di: LAN (2003) "Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia, Buku II, Jilid 1

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Oleh Prabu Hayam Wuruk wilayah kerajaan dibagi menurut mata angin yaitu Barat-Timur-Utara-Selatan dan Tengah. Untuk menguasai wilayah, Raja hanya dibantu oleh lima orang Menteri sebagai pimpinan lembaga birokasinya yang masing-masing memerintah suatu wilayah kerajaan yang tidak langsung dikuasai raja. Kelima Menteri ini disebut Menteri Amancanegara, yang diberi gelar Tumenggung atau Adipati. Mereka adalah wakil raja yang diberi kekuasaan penuh di daerahnya (desentralisasi yang luas). Birokrasi yang diisi oleh para pegawai kerajaan disebut *tanda* yang masing-masing diberi gelar sesuai dengan jabatannya.

Tata pemerintahan di berbagai wilayah tersusun konkordan dengan tata pemerintahan pusat. Bila di pusat ada seorang patih, maka di wilayah pun ada seorang patih dalam jabatan yang sama. Patih Kerajaan Majapahit disebut Patih Amangkubumi. Baik di Pusat maupun wilayah nama-nama jabatannya sama saja yaitu adanya Tumenggung, Demang, Ranga, Kanuruhan, Akuwu dsb. Jabatan patih ini sampai pada masa awal Pemerintahan Republik Indonesia masih tetap hidup sampai lahirnya UU No. 5 tahun 1974. Kedudukan patih saat itu lebih tinggi dari kedudukan seorang wedana.

### **Pada Masa Kekuasaan Belanda setelah tahun 1814**

Berdasarkan konvensi London pada tahun 1814 Pemerintah Inggris diwajibkan menyerahkan kembali kekuasaan di Jawa kepada pihak Belanda. Dengan tugas untuk menertibkan keadaan di Jawa, maka Pemerintah Belanda mengirimkan tiga orang komisaris jenderal, yaitu Elout, Buyskes, dan Van der Capellen (1816- 1819).

Pada masa itulah timbul suara-suara dari para pakar pemerintahan agar pemerintah Belanda melepaskan hak monopoli dagangnya. Pendapat ini timbul karena kebetulan ada dua orang komisaris jenderal yang dikirim ke Indonesia itu beraliran liberal (Elout dan Buyskes). Gerakan penghapusan monopoli dagang ternyata berhasil, sehingga kemudian dibuka perdagangan bebas, walaupun terhadap pedagang-pedagang Eropa lain di luar Belanda ditarik pajak impor yang tinggi.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Ketiga orang komisaris jenderal tadi atas nama Raja menjalankan kekuasaan, mengatur dan melaksanakan pemerintahan dalam segala bidang. Pada saat itu sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahannya diberlakukan apa yang dinamakan *Reglement op het Beleid van de Regeering, het Justitiewezen, de Cultuur en den Handel in Lands Aziatische Bezittingen* (Undang-undang tentang Kebijakan Pemerintah, susunan Pengadilan, Pertanian, dan Perdagangan dalam Daerah jajahan di Asia) yang telah dikeluarkan pada tahun 1815, yang dalam pembicaraan sehari-hari sering disebut RR 1815.

Selanjutnya pada tahun 1848 di negeri Belanda terjadi pembaharuan hukum, yang dikodifikasikan dan mulai berlaku pada tanggal 1 Mei 1848. Dengan adanya pembaruan hukum di Belanda ini maka ramailah pembicaraan tentang bagaimana memperlakukan hukum terhadap rakyat bumiputera (orang Indonesia asli), karena ternyata bangsa Indonesia telah mempunyai hukumnya sendiri walaupun kebanyakan tidak tertulis yang dikenal dengan sebutan hukum adat. Di negeri Belanda sendiri perdebatan mengenai hal ini cukup ramai. Sebagian mereka bersikeras untuk langsung menerapkan hukum Belanda bagi orang Indonesia, sedang sebagian lagi ingin tetap mempertahankan hukum adat.

Undang-undang Dasar Belanda tahun 1848 memberikan kekuasaan kepada Staten General di Negeri Belanda untuk mengurus masalah-masalah yang berhubungan dengan wilayah-wilayah jajahan. Disebutkan di dalam Aturan Tambahan pasal 5 ayat 3 memberikan perintah bahwa setelah 3 tahun dari penetapan Undang-undangnya, harus ditetapkan peraturan-peraturan tentang Kebijakan Pemerintah (*Regeeringsreglement*). Untuk itulah maka Menteri daerah Jajahan yaitu Ch. F. Pahud pada tahun 1851 mengusulkan agar rencana *Regeeringsreglement* (RR) yang disusunnya dapat dijadikan semacam Undang-undang Dasar bagi wilayah-wilayah jajahan Belanda. Di dalam rencana ini telah dimasukkan pengaturan tentang hukum adat.

Setelah beberapa kali diajukan kepada Majelis Rendah dan beberapa kali mendapatkan penyempurnaan, akhirnya Majelis menyetujui usul tadi lalu diajukan untuk dibahas di Majelis Tinggi.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Pada akhirnya rencana RR tadi pada akhir Agustus 1854 telah mendapatkan pengesahan, yang juga diperkuat oleh persetujuan dari Mahkota Belanda 2 hari kemudian. RR ini mulai berlaku pada tanggal 5 Mei 1855. Sejak tahun 1955 ini wilayah Hindia Belanda dimasukkan ke dalam Undang-undang Dasar Belanda. Pengaturan dan pengurusan penduduk Indonesia tertuang di dalam pasal 67 dan 68.

Di dalam pasal 67 digariskan bahwa "Sepanjang dimungkinkan oleh keadaan, penduduk bumiputra diserahkan di bawah pimpinan langsung dari kepala-kepalanya sendiri, yang diangkat atau yang diakui oleh pemerintah, di bawah pengawasan atasan seperti yang telah atau akan ditentukan dalam peraturan umum atau khusus oleh Gubernur Jenderal". Dari bunyi ketentuan ini jelas bahwa Pemerintah Belanda memberlakukan asas sentralisasi, atau dengan kata lain pemerintahannya bersifat sentralisasi, yang dilaksanakan melalui asas dekonsentrasi. Kekuasaan sentral terletak pada tangan gubernur jenderal atau oleh pejabat-pejabat yang telah diberinya delegasi kekuasaan. Namun demikian untuk daerah-daerah yang tadinya swapraja dan di desa desa, masih tetap berlaku susunan pemerintahan yang didasarkan pada adat-istiadat asal tidak menyimpang dari ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan.

Dalam perkembangan selanjutnya, karena dirasakan terlalu banyaknya urusanurusan yang terbengkalai dan bertambahnya beban tugas pemerintah, mulailah timbul keinginan-keinginan agar di daerah-daerah dibentuk perangkat pemerintahannya sendiri. Dorongan ini diperkuat dengan adanya *etische politiek* (politik balas budi) dari orang-orang Belanda sendiri (1899). Gerakan balas budi ini timbul karena banyak orang Belanda yang merasa berhutang budi kepada rakyat bumiputra (bangsa Indonesia), dengan alasan bahwa dulu ketika Belanda mengalami kesulitan uang sejak tahun 1848, dengan diberlakukannya *cultuur-stelsel* oleh van den Bosch, telah banyak uang mengalir ke dalam kas negeri Belanda hingga segala kesulitan Belanda tertolong. Wajarlah kata mereka kalau sekarang mereka membalas budi.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Pelopor *etische politiek* yang terkenal adalah van Deventer, yang menganjurkan agar pemerintah Belanda meringankan beban pajak rakyat, serta mengembangkan dan meningkatkan pendidikan rakyat. Dengan kata lain agar pemerintah memperhatikan juga kesejahteraan rakyat bukan hanya mengeruk keuntungan saja dari negeri yang mereka kuasai.

Suara lainnya muncul dari para penduduk terpelajar maupun dari orang-orang Eropa yang menghendaki agar pemerintahan disusun dengan cara yang lebih modern, serta lebih demokratis. Gerakan ini berhasil dengan lahirnya perubahan pada pasal 68 RR 1854 atas usul Mr. Idenburg tahun 1903, yang berhasil menyisipkan pasal 68 a, 68 b, dan 68 c. Pasal-pasal tambahan ini membuka kemungkinan pembentukan daerahdaerah otonom. Perubahan ketatanegaraan ini terjadi dengan keluarnya *4Vethoudende Decentralisatie van Bestuur in Nederlandsch Indie*, yang biasanya disingkat dengan *Decentralisatie Wet 1903*.

Pada pasal-pasal 68 a s/d c RR tadi ditentukan bahwa dengan peraturanperaturan Pemerintah Hindia Belanda, beberapa daerah dapat diberi kewenangan yang berdasar atas asas desentralisasi, yaitu dengan cara diberikan keuangan Pusat, yang telah diatur peruntukannya. Dengan demikian Undang-undang Desentralisasi tahun 1903 itu masih sangat sempit, yaitu bukannya membentuk pemerintahan-pemerintahan daerah yang otonom, melainkan hanya pembentukan dewan-dewan daerah yang harus bertanggung jawab atas pengelolaan dan penggunaan uang yang telah diberikan oleh Pemerintah Pusat untuk membiayai urusan-urusan tertentu, yang juga ditentukan oleh Pusat. Jadi masih juga berbau dekonsentrasi. Pada dasarnya hal-hal yang harus diurus ialah:

- 1) Jalan-jalan,
- 2) Jembatan-jembatan,
- 3) Taman-taman,
- 4) Riool-riool dan sebagainya sebagai fasilitas kehidupan kota.

Selanjutnya pada tahun 1905 lahirlah *Decentralisatie Besluit* (keputusan) yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kerajaan Belanda, sebagai pelaksanaan *Decentralisatie Wet 1903*. Barulah di dalam *Decentralisatie Besluit* ini diatur pokok-pokok yang menyangkut

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

tentang pembentukan, susunan, kedudukan, dan wewenang Dewan dalam mengelola keuangan yang terpisah dari keuangan Pusat yang telah tersebut di atas. Berdasarkan *Decentralisatie Besluit* tadi keluarlah aturan-aturan pelaksanaannya yang dibuat Gubernur Jenderal dalam wujud *Ordonnantie*, yaitu *Locale Raden Ordonnantie* (Peraturan tentang Dewan-dewan Daerah). Diatur di sini ketentuan mengenai struktur, status, kewenangan, dan pembentukan Dewan-dewan *Gewest, Plaats* dan *Gemeente*.

Dengan *Ordonnantie* itu barulah pada tahun 1905 dibentuk *Stedelijke Gemeente Batavia, Meester Cornelis*, dan *Bccitenzorg*. Pada tahun 1906 dibentuk pula *Delische Cultuecrsraad*. Selanjutnya antara tahun 1907 - 1908 semua daerah Keresidenan di Jawa dan Madura dinyatakan sebagai daerah-daerah yang terdesentralisasikan. Semua daerah tadi dipimpin oleh pegawai-pegawai *Binnenlands Bestuur*.

Sampai dengan tahun 1918 di Jawa telah terbentuk 16 buah *Gemeente*, yaitu Kota-kota Bandung, Sukabumi, Cirebon, Semarang, Tegal, Pekalongan, Magelang, Surabaya, Malang, Blitar, Kediri, Mojokerto, Pasuruan, Probolinggo, Madiun, dan Salatiga. Kota-kota ini didirikan karena di sana banyak tinggal penduduk bangsa Eropa yang memiliki atau bekerja pada pabrik-pabrik dan perkebunan besar atau pelabuhan.

DI Sumatra terbentuk *gemeente-gemeente* Medan, Binjai, Tebing Tinggi, Pematang Siantar, Paang, Sawah Lunto, Fort de Kock, dan Palembang. Sedangkan di Kalimantan dibentuk *gemeente* Banjarmasin, di Sulawesi dibentuk *gemeente* Makasar dan Menado, dan selanjutnya di Ambon juga menjadi *gemeente*.

Pada tahun 1916 pada daerah-daerah/resort local yang bersifat *gemeente* dapat diangkat seorang pejabat khusus sebagai pemimpin/kepala resort dengan nama *Burgemeester* (Walikota). Baru pada tahun 1922 Dewan Pemerintah Daerah karena di semua daerah, pemerintahan daerah harus collegiaal. Dewan Pemerintah ini tidak dibentuk di daerah yang disebut *Gervestelijke Raden* dan *Plaatselijke Raden*. Di sana hanya ada Kepala *Ressort* dan *Raad* (dewan rakyat) yang langsung dipimpin Kepala *Ressort* yang bersangkutan. Penempatan wakil-wakil rakyat dilakukan dengan

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

tiga cara, yaitu pemilihan, pengangkatan, dan karena jabatan (fungsional).

Dalam kesibukan penataan daerah-daerah yang dibentuk ini di Negeri Belanda sendiri terdapat perubahan atas usul dari Menteri de Graaf yang menginginkan perubahan dalam tata pemerintahan, sehingga ia mengusulkan Rencana Undang-undang tentang Perubahan Tata Pemerintahan Negara di Hindia Belanda yang ternyata mendapat sambutan serta disetujui oleh DPR Belanda. Pada tahun 1922 lahirlah *Bestuurshervorming Ordonnantie* yang diundangkan melalui *Staatsblad* 1922 No. 216. Dengan ini lahirlah lembaran sejarah baru pemerintahan di Hindia Belanda.

Berdasarkan *Bestuurshervorming Ordonnantie* tadi kemudian lahirlah *Provincie Ordonnantie* pada tahun 1924 yang diundangkan dalam *Staatsblad* 1924 No. 78 yang merupakan reformasi dan reorganisasi dari Badan-badan otonom. Melalui ordonansi ini Pulau Jawa dibagi menjadi tiga provinsi. Di dalam *Bestaturshervorming Ordonnantie* tadi diinstruksikan adanya penambahan pasal 67 RR, menjadi ada pasal-pasal 67a, 67b, dan 67c. Pasal-pasal tambahan ini menyebutkan bahwa di Pulau Jawa, Daerah-daerah yang semula bernama *Gewestelijke Raden* (Keresidenan), *Plaatselijke Raden* (Kabupaten), dan *Gemeente Raden* (Kota) harus dirobah menjadi *Provincien*, *Regentschappen* (Kabupaten), dan *Stadsgemeenten* (Kota).

Di luar Jawa tidak dibentuk provinsi yang otonom, melainkan wilayah administratif saja seperti Provinsi Administratif Sumatera, Borneo, dan Timur Besar. Sejalan dengan itu sebagai penghormatan terhadap harkat dan derajat Sunan serta Sultan maka di Jawa Tengah dibentuk Provinsi Administratif yang mencakup Surakarta dan Yogyakarta.

Struktur organisasi Pemerintahan pada Provinsi terdiri atas:

- 1) Gouverneur sebagai Kepala Pemerintahan,
- 2) College van Gedeputeerden (Dewan Pemerintah),
- 3) Provinciale Raad (Dewan Perwakilan Provinsi)

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Gubernur merangkap sebagai Ketua Dewan Perwakilan dan Ketua *College van Gedeputeerden*. Alasan Gubernur sebagai Ketua Raad ialah agar segala kebijaksanaan dan apa yang disetujui dalam Raad selalu terarah pada tujuan Pemerintah Hindia Belanda, terutama guna menjamin keamanan serta ketertiban.

Sejalan dengan adanya *Bestuurshervorming*, lahir pula peraturan tentang tata pemerintahan Hindia Belanda, yang disebut *Indische Staatsregeling* (IS) yang kebanyakan pasal-pasal nya diambil dari RR. Di dalam IS, pasal-pasal 67a, 67b, dan 67c dari RR dijadikan IS pasal-pasal 119, 120, dan 121, sedangkan pasal-pasal 123, 124 dan 125 IS diambil dari pasal 68 RR.

Pasal 119 IS inilah yang menjadi dasar pembentukan Provinsi yang seperti telah dikatakan di atas pelaksanaannya diatur di dalam Ordonansi Provinsi. Pasal ini menyebutkan bahwa Indonesia akan dibagi dalam dua macam wilayah, yaitu Provinsi dan wilayah lain yang bukan Provinsi. Ditekankan pula dalam pasal tersebut bahwa Daerah Provinsi ini harus dapat mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sendiri

Bila pasal 119 dapat dianggap sebagai dasar pembentukan provinsi dengan lahirnya ordonansi tentang provinsi, maka pasal 120 IS merupakan pengaturan tentang Pemerintahan *Gervest*, dan pasal 121 tentang Pemerintahan *Regentschap* (Kabupaten) dan *Gemeente* (Kota). Khusus tentang Kabupaten diatur di dalam *Regentschap Ordonnantie, Staatsblad* 1924 nomor 79. Badan-badan Pemerintahan Kabupaten terdiri atas:

- 1) *Regent* (Bupati), sebagai kepala pemerintahan, juga Ketua *Raad* sekaligus Ketua *College*.
- 2) *College van Gecommitteerden*,
- 3) *Regentschaps Raad*.

Bupati mengepalai sesuatu daerah dengan turun-temurun. Karena itulah Bupati sering disebut Raja Kecil di Daerah. Sampai-sampai Bupati dianggap sebagai pemilik apapun yang hidup di atas wilayah Kabupatennya. Orang kedua dari Bupati adalah Patih, yang dapat bertindak sebagai Ketua dalam sidang *Raad* bila Bupati berhalangan. Jabatan Patih adalah jabatan karir.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

*Gemeente* dibentuk atas dasar *Gemeente Ordonnantie*, *Staatsblad* 1926 No. 365. Badan-badan Pemerintahannya yang dibentuk adalah:

- 1) *Burgemeester* (walikota),
- 2) *College van Burgemeester en Wethouders*
- 3) *Gemeente Raad*.

Dalam hal ini ada beberapa *Gemeente* yang tidak memerlukan *college*, sehingga badan-badan yang ada hanya *Burgemeester* dan *Gemeenteraad*. Tugas *Stadsgemeente* adalah mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, akan tetapi tidak sekali-kali mengurus tugas Pemerintahan Pusat (pemerintahan umum). Hal ini disebabkan oleh letaknya *Gemeente* ada di dalam *Regentschap*, hingga tugas-tugas pemerintahan Pusat ada pada *Regent* beserta aparat-aparatnya. Demikian juga bila di dalam *Gemeente* ada desa yang otonom maka pembinaannya dilakukan oleh *Regent* bukan oleh Walikota.

Dengan demikian tugas *gemeente* hanyalah mengurus kepentingan masyarakat Eropa/Belanda, terutama dalam mengurus fasilitas orang Eropa seperti mengurus jalan dan jembatan, riool, taman-taman, dan sebagainya. Dalam hal ini ciri dari Pemerintahan Kota adalah:

- 1) *Burgemeester* tidak berwenang melakukan tugas pemerintahan umum,
- 2) Perangkat *Stadsgemeente* tidak berani mengambil tindakan apa-apa terhadap Pemerintahan Desa, demikian juga *Burgemeesternya*,
- 3) Tugas kewajiban *Stadsgemeente* yang sebenarnya hanya mengurus kepentingan penduduk golongan Eropa.

### **Masa Kekuasaan Jepang**

Berdasarkan UU. No. 1 Pemerintah Balatentara Nippon yang dikeluarkan pada tanggal 7 Maret 1942. pasal 1, 3 dan 4 (diulang lagi dalam pasal 6 UU No. 2 yang ditetapkan pada tanggal 8 Maret 1942), maka para pegawai sipil dewasa tetap bekerja seperti

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

sediakala. Tidak hanya golongan Indonesia maupun golongan Eropa (terutama dari lingkungan pangrehpraja, seperti para bupati dan pamongpraja lainnya), tetapi juga "*Europees Bestuecr*" seperti residen, asisten residen, *comisaris van politie* dan sebagainya. Dengan mempergunakan pegawai-pegawai lama, maka pemerintahan dapat berjalan terus dan dapat mencegah terjadinya kekacauan. Hanya di tingkat elite, pimpinan masih dipegang oleh militer Jepang, baik di pusat maupun di daerah. Adakalanya dua atau tiga karesidenan (misalnya Pekalongan dan Banyumas) pimpinannya masih dipegang oleh seorang opsir tinggi Jepang. Pusat pemerintahan sementara di daerah-daerah dinamakan *Sidoobu*<sup>21</sup>.

Seluruh wilayah pemerintahan yang dulu ada di zaman Hindia Belanda merupakan satu kesatuan yang integral, selama pendudukan Jepang dibagi-bagi dalam beberapa daerah, yaitu:

- 1) Daerah pemerintahan militer Jawa dan Madura yang pimpinannya berkedudukan di Batavia (Jakarta) .
- 2) Daerah pemerintahan Sumatera dengan pusat pimpinannya di Bukittinggi.
- 3) Daerah pemerintahan Kalimantan (Borneo), Sulawesi, Sunda Kecil, Maluku serta Irian Barat (*Nieuw Guinea*) dengan pusat pimpinannya berada di Makasar.

Seluruh pemerintahan wilayah tersebut berada di bawah pemerintah Panglima Besar untuk seluruh daerah Asia Tenggara (*manpoo gun*) yang berkedudukan di Saigon. Kedudukan Gubernur Jenderal diganti dengan *Gccnsireikan*, sebagai Kepala Pemerintahan Balatentara.

Perubahan penting dalam perkembangan tata pemerintahan selama jaman pendudukan Jepang, ditandai dengan ditetapkannya Undang Undang No. 27 yang berlaku secara efektif mulai tanggal 8 Agustus 1942. Menurut Undang Undang ini maka tata pemerintahan daerah pada jaman tersebut yang berlaku di tanah Jawa dan Madura, kecuali *Kooti*, susunan pemerintah daerahnya terbagi atas Syuu (Karesidenan), Si (Kota), *Ken* (Kabupaten), *Gun* (Kawedanan), *Sen*

---

<sup>21</sup> Ibid, hal. 34

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

(Kecamatan) dan *Ku* (Desa). Daerah *Spat* sama dengan "*Residentie*" pada jaman penjajahan Belanda dan dibagi atas *Si* dan *Ken*. Daerah *Si* sama dengan "*stadsgemeente*", daerah *Ken* sama dengan daerah "*reQentschap*", kecuali daerah yang dijadikan *Si*. Daerah *Ken* terbagi atas *Gun* dan daerah *Gun* terbagi atas *Sen*, sedangkan daerah *Sen* terbagi lagi dalam *Kit*. Daerah *Gun*, *Sen* dan *Ku* masing-masing sama dengan daerah "*district*", "*onderdistrict*" dan "*desa*" pada jaman penjajahan Belanda, kecuali daerah yang dijadikan *Si*. Dalam *Si*, *Ken*, *Gun*, *Sen* dan *Ku*, masing-masing diangkat seorang *SiTyoo*, *Ken-Tyoo*, *Gun-Tyoo*, *Sen-Tyoo* dan *Ku-Tyoo*.

Aturan pemerintahan pada jaman dahulu ditetapkan untuk *stadsgemeente*, *regentschap* *district*, *onderdistrict* dan *desa* yang berlaku juga bagi *Si*, *Ken*, *Gun*, *Sen* dan *Kit*, kecuali apabila ada aturan yang khusus. *Si* yang ditunjuk oleh *Gcenseikan* (pembesar pemerintah militer dibawah *Gunseikan*) dinamakan *Tokcebotu-Si* (*Si* yang luar biasa). Untuk *Tokubotu-Si* akan dijadikan aturan istimewa<sup>22</sup>. Urusan pemerintahan yang dahulu diurus oleh *Regent*, *wedana*, *asisten wedana*, *lurah* atau kepala kampung atau *wijkmeester* dalam daerah *Si*, mulai tanggal 5 Agustus 1942, pindah menjadi urusan *Si-Tyoo*. Sehubungan dengan hal tersebut, maka urusan pemerintahan yang diserahkan kepada *Si-Tyoo* itu, berlaku juga aturan pemerintahan yang dahulu ditetapkan untuk *regentschap*, *district*, *onderdistrict* dan *desa*. *Si-Tyoo*, *Ken-Tyoo* dan *Ku-Tyoo* masing-masing menjadi kepala *stadsgemeente*, *regentschap* dan *desa* sebagai badan-badan yang mengurus rumah tangga dan mempunyai daerah pemerintahan sendiri.

Sejak tanggal 8 Agustus 1942, daerah pemerintahan yang tertinggi adalah *Syuu*. Tentang perubahan "*stadsgemeente*" menjadi *Si* diterangkan bahwa *Si* mengerjakan segala pemerintahan di daerah masing-masing, termasuk menyangkut tentang pangrehpraja yang dahulu menjadi tugas pegawai pamong praja. Sehubungan dengan

---

<sup>22</sup> Ceramah Prof. AG Pringgodigdo, pada waktu peresmian Cabang Bagian Hukum dari Fakultas Hukum, Sosial dan Politik Universitas Negeri Gadjah Mada di Surabaya, tanggal 19 Juli 1952 (hal. 22-23) yang berjudul: "Tatanegara di Djawa pada Waktu Pemerintahan Djepang (dari Bulan Maret sampai dengan Bulan Desember 1942)".

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

itu, urusan pangreh praja dalam Si tidak lagi dilakukan oleh *Ken-Tyoo (Regent)*, tetapi oleh Si-Tyoo (*Burgermeester*)<sup>23</sup>. Selanjutnya wedana, asisten wedana, *wijkmeester* dan lurah yang diwajibkan menjalankan pekerjaan pangrehpraja di dalam daerah *stadsgemeente* sebagai pembantu *Regent* pada jaman penjajahan Belanda, menjadi pegawai Si atau menjalankan urusan pemerintahan Si menurut kekuasaan yang diserahkan kepadanya oleh Si-Tyoo. Kedudukan "*Stadsgemeente*" sebagai badan yang mengurus rumah tangganya sendiri masih diteruskan.

Keadaan *Ken*, sama dengan susunan "*regentschap*", yakni sebagai badan yang mengurus rumah tangganya sendiri. Sehingga menurut penjelasan tersebut, maka Si dan *Ken* bersifat otonom, tetapi tidak didirikan badan-badan perlengkapan lain, seperti dewan, majelis pemerintahan (*college van burgermeester en Wethouders* dan *Gecommitteerden*).

*Kooti* kemudian dibentuk *Kooti Zimen Kyoku* atau Kantor Urusan *Kooti* di bawah seorang *Tyookan* (Kepala) Bangsa Jepang yang bekerja langsung di bawah *Gunseikan*. Daerah *Kooti* maupun Syuu merupakan daerah yang berdiri sendiri dan perhatian pemerintah terutama ditujukan kepada soal-soal perekonomian (perdagangan, bahan makanan, pertanian kapas dan rami untuk bahan pakaian dan lain-lain), Pekerjaan-pekerjaan tersebut dilakukan oleh Kantor Syuu-Tyoo -bagian *Keizaibu* (ekonomi)<sup>24</sup>.

Aturan-aturan tentang tata pemerintahan daerah terdahulu tidak berlaku lam, kecuali aturan yang ditetapkan dalam undang-undang ini serta aturan yang berlaku buat *Kooti*. Kemudian dalam Undang-Undang No. 28 tang-al 11-8-2602/1942 diberikan aturan mengenai pemerintahan Syuu dan *Tokccbotu-Si*. Kepala *Syuu-Tyookan* bekerja langsung dibawah *Gunseikan*. *Syuu* berjumlah 17, sama dengan jumlah residen terdahulu. Sedangkan tentang kepala *Tokubotcc-Si* adalah *Tokubotce-Sityoo* yang bekerja langsung di bawah *Gunseikan* dan tidak mengurusinya persolan kepotisian yang berada di bawah *Syccce-Tyookan* yang bersangkutan.

---

<sup>23</sup> Ibid, hal. 24-25

<sup>24</sup> Ibid, hal. 27

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Sedangkan mengenai ketentuan tentang kedua *Kooti* (Surakarta dan Yogyakarta), disebutkan pada bagian penjelasan UU No. 27 dan 28 yang menerangkan tentang kedudukan *Kooti* Surakarta dan Yogyakarta dianggap mempunyai keadaan istimewa, ditetapkan aturan tata pemerintahan yang bersifat istimewa juga. Selanjutnya disebutkan pula bahwa "propinsi" Jawa Barat, Jawa Tengah dan Jawa Timur dihapuskan.

### **Jaman Kemerdekaan**

#### **Berdasarkan UUD 1945: Undang-undang No. 1 tahun 1945**

Landasan pembentukan daerah-daerah otonom pada masa Republik Indonesia dalam pasal 18 Undang-undang dasar 1945, yang menggariskan bahwa Pembagian daerah Indonesia atas Daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara, dan hak asal-usul Daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Sejalan dengan ketentuan di atas maka Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 19 Agustus 1945 telah menetapkan hal daerah Republik Indonesia sebagai berikut:

- a. Untuk sementara waktu Daerah Negara Indonesia dibagi dalam 8 provinsi yang masing-masing dikepalai oleh seorang gubernur, yaitu provinsi-provinsi Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sumatera, Borneo (Kalimantan), Sulawesi, Maluku, dan Sunda Kecil.
- b. Daerah Provinsi dibagi atas Keresidenan yang dikepalai oleh seorang Residen (Gubernur dan Residen dibantu oleh Komite nasional daerah),
- c. Untuk sementara waktu kedudukan *Kooti* (sekarang DIY) dibiarkan tetap.
- d. Untuk sementara waktu kedudukan kota juga diteruskan sebagaimana keadaannya waktu itu.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Komite Nasional ini dibentuk di seluruh wilayah daerah Indonesia dengan pusatnya di Jakarta. Komite ini dibentuk guna menjelmakan kebulatan tujuan dan cita-cita Bangsa Indonesia untuk menyelenggarakan kemerdekaan Indonesia yang berdasarkan kedaulatan rakyat. Tugas Komite Nasional adalah:

- a. Menyatakan keamanan Rakyat Indonesia untuk hidup sebagai bangsa yang merdeka,
- b. Mempersatukan rakyat dari segala lapisan dan jabatan supaya terpadu pada segala tempat di seluruh Indonesia, persatuan kebangsaan yang bulat dan erat,
- c. Membantu menenteramkan rakyat dan turut menjaga keselamatan umum,
- d. Membantu pemimpin dalam menyelenggarakan cita-cita Bangsa Indonesia, dan di daerah membantu Pemerintah Daerah untuk kesejahteraan umum.

Dalam usulnya kepada Pemerintah, Badan Pekerja KNIP (Komite Nasional Indonesia Pusat) mengajukan rencana Undang-undang tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Usul yang diajukan tanggal 30 Oktober 1945 memuat antara lain pernyataan sebagai berikut:

- a. Mengingat akan kedudukan Kepala Daerah, maka hendaknya badan legislatif dan badan eksekutif di daerah dipimpin olehnya,
- b. Komite Nasional daerah hendaknya bersama-sama dengan dan dipimpin Kepala Daerah menjadi badan legislatif dan sebagian (lima orang) dipilih untuk menjalankan pemerintahan sehari-hari eksekutif bersama-sama dengan dan dikepalai Kepala Daerah, jadi bersifat kolegial,
- c. Komite Nasional di Provinsi, Kewedanaan, Asistenan, Si (Kota), dan Ku (Desa) dalam Kota yang berotonomi tak perlu terus berdiri,
- d. Komite nasional yang perlu diteruskan dan mendapat kedudukan baru hanyalah di:
  1. Keresidenan

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

2. Kabupaten
3. Kota yang berotonomi (gemeente)
4. Desa (di luar kota yang berotonomi).

Pada tanggal 23 November 1945 lahir Undang-undang No. 1 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Dalam pasal 1 disebutkan bahwa Komite Nasional Daerah diadakan, kecuali di Daerah Surakarta dan Yogyakarta, di Keresidenan, di Kota berotonomi, Kabupaten, dan lain-lain daerah yang dianggap perlu oleh Menteri Dalam Negeri.

Pasal 2 menentukan bahwa Komite Nasional Daerah ini menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah, yang bersama-sama dengan, dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan mengatur rumah tangga daerahnya. asal tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas dari padanya. Pasal 3, menentukan bahwa Komite Nasional Daerah memilih sebanyak-banyaknya 5 orang anggotanya sebagai badan eksekutif, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pemerintahan sehari-hari.

Bila disimak, maka Undang-undang No. 1 tahun 1945 ini sebenarnya telah merupakan Undang-undang Desentralisasi yang pertama, yang membagi daerah atas tiga jenis yaitu Keresidenan, Kota, dan Kabupaten. Badan-badan Pemerintahan Daerah yang perlu dibentuk adalah: Kepala Daerah, Badan Eksekutif, serta Badan Perwakilan Rakyat. Kedua Badan ini diketuai oleh Kepala Daerah. Hal ini sebenarnya meniru Badan Pemerintahan Daerah yang dibentuk atas dasar Decentralisatie Besluit jaman Hindia Belanda dengan adanya Kepala Daerah, College/Gecommitteerden, dan Raad (dewan perwakilan). Dengan ketentuan bahwa pemerintahan harus bersifat kolegial. Sifat otonominya adalah otonomi seluas-luasnya, yang menunjukkan bahwa daerah dapat mengatur apa saja kecuali yang telah diatur oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah yang lebih luas dari daerah yang bersangkutan.

Setelah ditetapkannya UU nomor 1 tahun 1945, maka berangsur-angsur KND di Jawa dan Madura disesuaikan kedudukannya menurut ketentuan dalam UU tersebut. Di Jawa dan

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Madura sebagai warisan masa penjajahan dahulu, terdapat 17 karesidenan, yaitu<sup>25</sup>:

- |               |               |
|---------------|---------------|
| a. Banyumas   | j. Madura     |
| b. Banten     | k. Malang     |
| c. Besuki     | l. Pati       |
| d. Bojonegoro | m. Pekalongan |
| e. Bogor      | n. Periang    |
| f. Jakarta    | o. Semarang   |
| g. Kediri     | p. Surabaya   |
| h. Kedu       | q. Cirebon.   |
| i. Madiun     |               |

Sedangkan kota otonom di Jawa, pada masa berlakunya UU nomor 1 tahun 1945 terdiri dari 18 daerah yang terdiri dari:

- |              |                 |
|--------------|-----------------|
| 1) Bandung   | 10) Pasuruan    |
| 2) Blitar    | 11) Pekalongan  |
| 3) Bogor     | 12) Probolinggo |
| 4) Jakarta   | 13) Salatiga    |
| 5) Kediri    | 14) Semarang    |
| 6) Madiun    | 15) Sukabumi    |
| 7) Magelang  | 16) Surabaya    |
| 8) Malang    | 17) Tegal       |
| 9) Mojokerto | 18) Cirebon.    |

Mengenai kabupaten otonom menurut warisan masa lampau terdiri dari 67 daerah yaitu:

- |                 |                |
|-----------------|----------------|
| 1) Banjarnegara | 35) Mojokerto  |
| 2) Bandung      | 36) Nganjuk    |
| 3) Bangkalan    | 37) Ngawi      |
| 4) Banyumas     | 38) Pamekasan  |
| 5) Banyuwangi   | 39) Panarukan  |
| 6) Blitar       | 40) Pandeglang |

---

<sup>25</sup> The Liang Gie, Kumpulan Pemabahasan terhadap Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah di Indonesia, Supersukses, Yogyakarta, 1977, hal. 25-26.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

- |                |                 |
|----------------|-----------------|
| 7) Blora       | 41) Pasuruan    |
| 8) Bojonegoro  | 42) Pati        |
| 9) Bogor       | 43) Pacitan     |
| 10) Bondowoso  | 44) Pekalongan  |
| 11) Brebes     | 45) Pemalang    |
| 12) Demak      | 46) Ponorogo    |
| 13) Jakarta    | 47) Probolinggo |
| 14) Jatinegara | 48) Purbolinggo |
| 15) Jember     | 49) Purworejo   |
| 16) Jepara     | 50) Rembang     |
| 17) Jombang    | 51) Semarang    |
| 18) Garut      | 52) Serang      |
| 19) Grobogan   | 53) Sidoharjo   |
| 20) Indramayu  | 54) Sukabumi    |
| 21) Kebumen    | 55) Sumedang    |
| 22) Kediri     | 56) Sumenep     |
| 23) Kendal     | 57) Surabaya    |
| 24) Krawang    | 58) Tasikmalaya |
| 25) Kudus      | 59) Tegal       |
| 26) Kuningan   | 60) Temanggung  |
| 27) Lamongan   | 61) Ciamis      |
| 28) Lebak      | 62) Cianjur     |
| 29) Lumajang   | 63) Citacap     |
| 30) Madiun     | 64) Cirebon     |
| 31) Majalengka | 65) Tuban       |
| 32) Magelang   | 66) Tulungagung |
| 33) Magetan    | 67) Wonosobo.   |
| 34) Malang     |                 |

### **Masa Undang-undang No. 22 tahun 1948**

Undang-undang No, 1 tahun 1945 dianggap terlalu ringkas, sehingga disempurnakan dengan Undang-undang No. 22 tahun 1948. Namun demikian, Undang Undang ini belum dapat diterapkan karena Republik Indonesia saat itu disibukkan dengan agresi militer Belanda yang menginginkan berdirinya kembali Hindia Belanda dengan merebut wilayah Indonesia dari Pemerintahan RI.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Di samping itu juga sedang menghadapi pemberontakan PKI di Madiun.

Dengan demikian, UU ini merupakan penyempurnaan dari UU Nomor 1 tahun 1945 yang dinilai terlalu sederhana dan kurang lengkap mengatur berbagai aspek yang berkaitan dengan pemerintahan daerah. Dengan demikian, UU Pokok Tahun 1948 Nomor 22 ini diharapkan dapat menutupi berbagai kekurangan yang terdapat pada UU sebelumnya, misalnya dalam hal:

- a. Masih dipergunakannya peraturan-peraturan masa lampau sebagai pegangan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
- b. Kecenderungan DPRD tidak / kurang mengetahui tugas, kewajiban dan batas-batas kewenangannya, sehingga lebih sering memperhatikan masalah-masalah politik yang termasuk bidang kerja Pemerintah Pusat.
- c. Ketidakjelasan kedudukan Daerah Istimewa, karena belum diatur secara tegas.

Menurut Undang-undang ini ada dua jenis Daerah, yaitu Daerah Otonom biasa, dan Daerah Istimewa. Daerah otonom terdiri atas tiga tingkat, yaitu:

- a. Tingkat I: Provinsi
- b. Tingkat II: Kabupaten/Kota Besar dan
- c. Tingkat III: Desa/Kota Kecil, Nagari/Marga.

Pada pokoknya, setiap daerah mempunyai 2 (dua) macam kekuasaan, yaitu *otonomi* dan *medebewind*. Otonomi ialah hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya, sedang medebewind adalah hak menjalankan peraturan dari Pemerintah Pusat atau daerah tingkat atasan berdasarkan perintah pihak atasan itu. Mengenai perbedaan antara otonomi dan medbewind, penjelasan UU 22/1948 memberikan keterangan bahwa dalam pembentukan suatu pemerintahan daerah, Pemerintah Pusat menentukan kewajiban (pekerjaan) mana-mana saja yang dapat diserahkan kepada daerah. Penyerahan kewajiban (pekerjaan) ini terdiri dari dua hal, yakni:

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

- a. *Penyerahan Penuh*, artinya baik tentang dasarnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang caranya menjalankan kewajiban (pekerjaan) yang diserahkan itu, diserahkan *semuanya* kepada daerah (hak otonomi), dan
- b. *Penyerahan Tidak Penuh*, artinya penyerahan hanya mengenai caranya menjalankan saja, sedang prinsip-prinsipnya (asas-asasnya) ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sendiri (hak medebewind).

Dalam rangka menjalankan kewajibannya, perangkat Pemerintahan Daerah yang harus ada ialah:

- a. Pemerintah Daerah yang terdiri atas Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pemerintah Daerah. Anggota-anggota Dewan Pemerintah Daerah dipilih di antara anggota-anggota DPRD oleh DPRD.
- b. Kepala Daerah, yang juga menjadi Ketua Dewan Pemerintah Daerah (tidak menjadi Ketua Dewan Perwakilan Rakyat. Jadi ada perbedaan dengan UU No. 1 tahun 1945).

Ditentukan pula bahwa kewajiban Pemerintah Daerah yang tidak termasuk urusan rumah tangga daerah dapat diserahkan melalui Undang-undang kepada DPRD atau DPD untuk dijalankan. Kepala Daerah mempunyai hak mengawasi pekerjaan DPRD dan DPD serta berhak menahan dijalkannya putusan-putusan DPRD dan DPD bila putusan-putusan itu dipandang bertentangan dengan kepentingan umum atau perundang - undangan Pemerintah dan peraturan Daerah tingkat atasnya.

Wewenang daerah dalam melaksanakan otonominya dituangkan di dalam Undang-undang Pembentukan Daerahnya. Umpamanya sebagian urusan-urusan Pemerintah Pusat yang diserahkan kepada Daerah Provinsi Jawa Barat dituangkan di dalam Undang-undang No. 11 tahun 1950 sebagai UU Pembentukan daerah jawa Barat, yang di dalamnya memuat 14 butir urusan yang diserahkan. Dinas-dinas dibentuk minimal sesuai dengan jumlah urusan yang diserahkan tadi. Dengan ditetapkannya jumlah urusan yang diserahkan, maka otonomi daerah saat itu

dapat disebut otonomi materil. Sifat/prinsip otonominya adalah riil dan seluas-luasnya.

### **Berdasarkan UUDS 1950 (Masa Undang-undang No. 1 tahun 1957)**

UUDS 1950 memuat beberapa ketentuan-ketentuan tentang pemerintah daerah yang diantaranya diatur dalam pasal 131 UUDS 1950 yang menyatakan bahwa "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar kecil yang berhak mengurus rumah tangganya sendiri (otonom) dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang".

Berdasarkan ketentuan tersebut lahirlah undang-undang desentralisasi yang ketiga, yaitu UU No. 1 tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintah Daerah. Seperti juga UU No. 22 tahun 1948 dan UU No. 1 tahun 1945 yang dijiwai oleh suatu gagasan dari KNIP, demikian pula UU No. 1 tahun 1957 ini. Menurut hasil pembicaraan di Pusat waktu itu, dan menurut para pakar, UU No. 1 tahun 1945 dan No. 22 tahun 1948 tadi mengandung suatu dualisme dengan adanya urusan rumah tangga sendiri yang dilakukan eksekutif dan DPRD, ada juga urusan Pusat yang didelegaikan (*medebewind* dan dekonsentrasi) kepada Kepala Daerah atau kepada DPRD dan DPD. Dengan Undang-undang No. 1 tahun 1957 ini dualisme ingin dihilangkan. Jangan ada alat Pusat di Daerah dan aparat Daerah di daerah. Karena itu di dalam UU yang baru ini tidak disebut-sebut adanya pamongpraja (perangkat Pusat). Menurut UU ini tidak ada Gubernur sebagai alat Pusat di Daerah Tingkat I atau Bupati di Daerah Tingkat II. Namun kesulitannya, siapa yang akan melaksanakan urusan pemerintahan umum di Daerah. Karena itu urusan Pusat menjadi terkatung-katung.

Hal ini telah diinsyafi oleh Pemerintah Pusat sehingga terpaksa Pusat mengangkat Gubernur dan Bupati sebagai alat Pusat di samping adanya Kepala Daerah Tingkat I dan Kepala Daerah Tingkat II hasil pemilihan DPRDnya. Kesulitan lainnya timbul, karena menjadi ada suatu pemerintahan kembar di Daerah. Ada

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Gubernur/Bupati/Walikota dengan perangkatnya, dan ada Kepala Daerah Tingkat I dan Tingkat II dengan perangkatnya. Di Jawa Barat umpamanya Gubernur berkantor di Pakuan, tapi Kepala Daerah di Gedung sate.

Undang-undang No. 1 tahun 1957 membagi daerah menjadi 3 tingkatan yaitu:

- 1) Daerah Swatantra Tingkat I, termasuk Daerah Istimewa Yogyakarta
- 2) Daerah Swatantra Tingkat II termasuk Kotapraja
- 2) Daerah Swatantra Tingkat III.

Sedangkan Pemerintahan Daerah terdiri atas:

- 1) Kepala Daerah
- 2) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
- 3) Dewan Pemerintah Daerah (jadi tetap kolejal).

Mengenai prinsip otonomi yang diberlakukan, ditetapkan bahwa otonomi harus didasarkan pada keadaan dan faktor-faktor yang nyata hingga dapat diwujudkan keinginan masyarakat pada umumnya. Isi otonominya tidak dapat secara tegas ditentukan secara rinci. Dijelaskan pula di dalam Undang-undang bahwa sesuai dengan perkembangannya, mungkin ada urusan Pusat yang perlu diserahkan kepada Daerah untuk menjadi urusan Daerah sendiri, atau sebaliknya, mungkin ada urusan Daerah yang kemudian berkembang menjadi menyangkut kepentingan nasional sehingga urusannya dapat ditarik menjadi urusan Pemerintah Pusat, atau bila lingkungannya menyangkut kepentingan regional dapat ditarik menjadi urusan Daerah Swatantra tingkat atasnya. Persoalannya di sini adalah bagaimana mengurus sesuatu urusan sebaik-baiknya sehingga dapat diperoleh manfaat yang sebesar-besarnya.

Dengan demikian, UU nomor 1 tahun 1957 ini menganut sistem otonomi riil, yaitu suatu sistem ketatanegaraan dalam lapangan penyelenggaraan desentralisasi yang berdasarkan keadaan dan faktor-faktor yang nyata, sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan yang riil dari daerah-daerah maupun Pusat, serta pula dengan pertumbuhan kehidupan masyarakat yang berlangsung. Pangkal pikiran konsep otonomi riil ini ialah kenyataan bahwa

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

kehidupan masyarakat penuh dengan dinamika dan pertumbuhan. Oleh karena itu, dalam melaksanakan otonomi, hendaknya dicari suatu perumusan mengenai urusan rumah tangga daerah yang bersifat umum, tetapi cukup menjamin adanya kesempatan bagi daerah-daerah untuk menunaikan tugasnya dengan sepenuhnya menurut bakat dan kesanggupannya.

Menurut penjelasan umum UU nomor 1 tahun 1957, oleh karena pertumbuhan dan dinamika kehidupan masyarakat serta faktor-faktor yang terdapat didalam masyarakat itu sendiri *tidak memungkinkan penetapan secara tegas manakah yang merupakan urusan rumah tangga daerah dan manakah yang termasuk urusan Pusat*, maka pada dasarnya tidak diadakan pembagian kekuasaan (baca : kewenangan atau urusan) antara Daerah dengan Pusat secara terperinci.

Dalam hal ini, pasal 31 ayat 3 menetapkan bahwa pemerintah sewaktu-waktu dengan memperhatikan kesanggupan tiap-tiap daerah dapat menyerahkan kepada daerah urusan-urusan yang tadinya diatur oleh Pusat. Ketentuan ini berlaku juga bagi daerah (tingkat atasan) untuk menyerahkan urusan-urusan yang semula merupakan urusan rumah tangganya kepada daerah tingkat bawahannya.

Berdasarkan sistem otonomi riil yang dianutnya, UU nomor 1 tahun 1957 menetapkan suatu perumusan mengenai urusan rumah tangga daerah yang bersifat umum namun cukup menjamin adanya kesempatan bagi daerah untuk menunaikan tugasnya dengan baik sesuai bakat dan kemampuannya agar dapat berkembang secara luas. Secara umum, ketentuan mengenai hal ini dapat dikemukakan sebagai berikut :

- 1) Setiap daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan rumah tangga daerahnya (pasal 31 ayat 1)
- 2) pembatasan terhadap hak itu ialah bahwa sesuatu daerah tidak boleh mengatur pokok-pokok (*onderwerpen*) dan hal-hal (*punten*) yang telah diatur dalam peraturan perundangan (wetelijk regeling) dari pemerintah Pusat atau daerah yang lebih tinggi tingkatnya (pasal 38 ayat 2).

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

- 3) Peraturan dari suatu daerah dengan sendirinya tidak berlaku lagi apabila pokokpokok yang telah diaturnya kemudian diatur dalam peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatnya (pasal 38 ayat 3).
- 4) Sebagai kekuasaan pangkalnya, bagi setiap daerah dalam peraturan pembentukannya ditetapkan urusan-urusan tertentu yang diatur dan diurus oleh daerah tersebut sejak saat pembentukannya (pasal 31 ayat 2).
- 5) Setiap saat dengan memperhatikan kesanggupan suatu daerah, kekuasaan pangkal itu dapat ditambah dengan urusan-urusan lain oleh pemerintah Pusat atau pemerintah daerah atasan (pasal 131 ayat 3-4).
- 6) Dalam peraturan pembentukan atau peraturan perundangan lainnya dapat ditugaskan kepada suatu daerah untuk membantu menjalankan peraturan perundangan pemerintah Pusat atau daerah yang lebih tinggi tingkatnya. Ini merupakan penyerahan urusan dalam hak *medebewind* (pasal 132-33).

Hak mengatur dan mengurus rumah tangga suatu daerah dijalankan oleh alat perlengkapan yang dinamakan pemerintah daerah. rumah tangga suatu daerah dijalankan oleh alat perlengkapan yang dinamakan pemerintah daerah. Menurut pasal 5 UU nomor 1 tahun 1957, pemerintah daerah terdiri atas DPRD dan DPD. Selain itu terdapat jabatan Kepala Daerah yang tidak merupakan organ tersendiri, melainkan sebagai ,Ketua merangkap anggota (pasal 6 ayat 1).

Anggota DPD dipilih oleh rakyat untuk 4 tahun menurut UU Pemilihan Daerah. Menurut pasal 7 UU 1957/1, jumlah anggota DPRD suatu daerah ditetapkan dalam UU pembentukan daerah tersebut dengan dasar perhitungan tertentu. Dalam pasal-pasal selanjutnya (pasal 8, 9, 10 dan 11), diatur mengenai syarat-syarat menjadi anggota DPRD, larangan perangkapan jabatan, larangan-larangan melakukan kegiatan tertentu, serta hal-hal yang dapat menjadi faktor pertimbangan dalam memberhentikan keanggotaan DPRD bagi seseorang.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Anggota DPD dipilih oleh dan dari anggota-anggota DPRD atas dasar perwakilan berimbang menurut ketentuan PP, sedang jumlahnya ditetapkan dalam UU Pembentukan Daerah. Ketua dan wakil ketua DPRD tidak boleh menjadi anggota DPD, sedang seseorang yang berhenti sebagai anggota DPRD dengan sendirinya berhenti menjadi anggota DPD (pasal 19 dan 20 ayat 3). Mengenai kekuasaan (wewenang), tugas dan kewajiban DPD diatur lebih lanjut dalam pasal-pasal 6, 10, 11, 21, 32-35, 44, 45, 47-49, 51, 52, 62-64, 68, 70, 72.

Menurut pasal 23 UU nomor 1 tahun 1957, Kepala Daerah Swatantra dipilih oleh rakyat menurut aturan yang ditetapkan dengan UU, demikian pula cara pengangkatan dan pemberhentiannya. Namun berhubung keadaan masyarakat di daerah belum menjamin berlangsungnya pemilihan Kepala Daerah secara baik, maka pasal 24 menetapkan bahwa untuk sementara Kepala Daerah Swatantra dipilih oleh DPRD untuk 4 tahun. Beberapa aspek lain yang diatur dalam kaitannya dengan Kepala Daerah ini adalah mengenai pemberhentian (pasal 24), pengangkatan (pasal 25), kekuasaan / tugas / kewajiban (pasal 6, 37, 46, 50).

Dalam banyak hal, UU nomor 1 tahun 1957 banyak mengadopsi pola-pola dalam UU nomor 22 tahun 1948, misalnya mengenai pembagian macam dan tingkat daerah, susunan pemerintahan daerah, kedudukan Kepala Daerah dalam DPD, sumber keuangan daerah, dan sistem pengawasan terhadap daerah. Tetapi, dalam beberapa hal UU 1957/1 lebih sempurna dari UU 1948/22, misalnya penghapusan perbedaan antara kota besar dan kota kecil, perumusan pengertian medebewind yang tepat, dan penghindaran dualisme pemerintahan secara lebih konsekuen.

Oleh karena ini UU nomor 1 tahun 1957 tidak banyak berbeda dengan UU nomor 22 tahun 1948, maka keberatan-keberatan yang terdapat pada UU 1948/22 berlaku pula terhadap UU nomor 1 tahun 1957. Misalnya, keberatan mengenai *uniformiteit* (penyeragaman) yang berlebihan. Menurut Soetardjo Kartohadikoesoemo, salah satu kesalahan pokok dalam UU itu

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

ialah ketentuan yang menyamaratakan bentuk pemerintahan Daerah Tingkat III dengan daerah-daerah yang lebih atas.

### **Berdasarkan UUD 1945: Penetapan Presiden 1959 No. 6 (Disempurnakan)**

Pada masa berlakunya Undang-undang No. 1 tahun 1957 terjadi perubahan ketatanegaraan dengan lahirnya Dekrit Presiden yang membubarkan Konstituante yang berkewajiban untuk membuat UUD yang akan menggantikan UUD Sementara tahun 1950. Indonesia kembali menerapkan Undang-undang Dasar 1945. Dampaknya bagi daerah ialah dihapuskannya dualisme dalam arti bahwa urusan Pusat yang tadinya dilaksanakan oleh Gubernur, dan urusan Daerah yang dilaksanakan oleh Daerah saat itu hanya ditangani dua-duanya oleh Kepala Daerah.

Oleh karena itu garis hierarki di Daerah yang digariskan di dalam Penetapan Presiden No. 6 tahun 1959 yang disempurnakan, menjadi tersusun sebagai berikut:

- a. Kepala Daerah Tingkat I,
- b. Residen,
- c. Kepala Daerah Tingkat II,
- d. Wedana,
- e. Camat.

Langkah berikutnya adalah menghapuskan Dewan Pemerintah Daerah, yang diganti dengan Badan Pemerintah Harian (BPH) yang bertugas:

- a. Menandatangani persetujuan Kepala Daerah dalam urusan di bidang otonomi dan di bidang tugas pembantuan dalam pemerintahan,
- b. Memberikan pertimbangan kepada Kepala Daerah baik diminta maupun tidak,
- c. Mendapat bidang pekerjaan tertentu dari Kepala Daerah menurut pedoman yang diberikan oleh Menteri Dalam Negeri

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

dan terhadap itu mereka bertanggung jawab kepada Kepala Daerah,

- d. Bila dipandang perlu Kepala Daerah dapat menugaskan kepada sebarang anggota BPH untuk atas namanya memberikan keterangan dan pertanggungjawaban di bidang pekerjaannya di hadapan DPRD.

Kepala Daerah ditetapkan sebagai alat Pemerintah Pusat dan alat Pemerintah Daerah. Sebagai alat Daerah, Kepala Daerah bertindak sebagai pemegang kekuasaan eksekutif baik di bidang urusan rumah tangga Daerah maupun di bidang tugas pembantuan. Sebagai alat Pemerintah Pusat, Kepala Daerah mengurus:

- a. Memelihara ketertiban dan keamanan umum.
- b. Menyelenggarakan koordinasi antar jawatan-jawatan Pemerintah Pusat di daerah dan antara jawatan-jawatan tersebut dengan Pemerintah Daerah.
- c. Melakukan pengawasan atas jalannya Pemerintahan Daerah.
- d. Menjalankan lain-lain kewenangan umum yang terletak dalam bidang urusan Pusat.

Jadi di sini ada dualisme fungsi pada satu figur. Seseorang berfungsi sebagai Kepala Daerah dan berfungsi sebagai wakil Pemerintah Pusat di Daerah. Pada tahun 1963 susunannya berubah lagi. Sebagai pelaksanaan Undang-undang No. 6 tahun 1959 tentang Penyerahan Tugas-tugas Pemerintah Pusat dalam Bidang Pemerintahan Umum kepada Daerah, telah keluar Peraturan Presiden No. 50 tahun 1963 yang menggariskan bahwa tugas-tugas yang bersifat mengatur yang melekat kepada Residen, Bupati dan sebagainya dialihkan kepada DPRD dan tugas-tugas yang tidak bersifat mengatur yaitu tugas yang melekat pada jabatan Residen dialihkan kepada Gubernur, sedangkan dari Wedana dialihkan kepada Bupati. Peraturan Pemerintah ini kemudian disusul dengan Peraturan Presiden No. 22 tahun 1963 tentang penghapusan Keresidenan dan Kewedanaan yang ditetapkan mulai berlaku tanggal 25 Oktober 1963.

## **Undang-Undang No. 18 tahun 1965**

Dalam UU tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang diundangkan pada tanggal 1 September 1965, diatur antara lain<sup>26</sup>.

### **Pembagian Negara Kesatuan RI dalam Daerah-Daerah**

Wilayah Negara RI terbagi dalam daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumahtangganya sendiri (daerah otonom) yang tersusun dalam tiga tingkatan daerah, sebagai berikut:

1. Propinsi dan atau Kotaraya sebagai Daerah Tingkat I
2. Kabupaten dan atau Kotamadya sebagai Daerah Tingkat II
3. Kecamatan dan atau Kotapraja sebagai Daerah Tingkat III
4. Jakarta yang oleh UU No. 10 Tahun 1964 ditetapkan menjadi Ibukota Republik Indonesia, adalah termasuk dalam pengertian Kotaraya.

### **Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah**

Pemerintahan daerah, terdiri dari:

1. Kepala Daerah

Kepala Daerah melaksanakan politik pemerintahan dan bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri menurut hirarki yang ada. Dalam menjalankan pemerintahan sehari-hari, Kepala Daerah dibantu oleh Wakil Kepala Daerah dan Badan Pemerintah Harian (pasal 6).

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh:

- a) Presiden bagi Daerah Tingkat I.
- b) Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden bagi Daerah Tingkat II.

---

<sup>26</sup> Drs. CST Kansil, SH, Hukum Tata Pemerintahan Indonesia, Ghalia Indonesia, 1986, hal. 265-268

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

- c) Kepala Daerah Tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri bagi Daerah Tingkat III yang ada dalam Daerah Tingkat I.

### 2. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD)

Pimpinan DPRD akan mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya kepada Kepala Daerah. DPRD mempunyai pimpinan yang terdiri dari seorang Ketua dan beberapa Wakil Ketua yang jumlahnya menjamin poros Nasakom (pasal 7).

Penyelenggaraan administrasi yang berhubungan dengan seluruh tugas pemerintah daerah dilakukan oleh Sekretaris Daerah yang dikepalai oleh seorang Sekretariat Daerah<sup>27</sup>.

## **Kekuasaan, Tugas dan Kewajiban Pemerintah Daerah**

### 1. Kepala Daerah

Kepala Daerah adalah alat Pemerintah Pusat dan alat Pemerintah Daerah. Sebagai alat pemerintah pusat, maka tugas dan kewajiban Kepala Daerah adalah:

- a) Memegang pimpinan kebijaksanaan politik polisional di daerahnya dengan tetap mengindahkan wewenang-wewenang yang ada pada pejabat bersangkutan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b) Menyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan pemerintah pusat di daerah dan antara jawatan-jawatan tersebut dengan pemerintah daerah.
- c) Melakukan pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah.
- d) Menjalankan tugas-tugas lain yang oleh pemerintah pusat telah diserahkan kepadanya.

### 2. Wakil Kepala Daerah

Wakil Kepala Daerah adalah juga merupakan alat Pemerintah Pusat dan alat Pemerintah Daerah yang bertugas membantu Kepala

---

<sup>27</sup> The Lian- Gie, Ibid, hal. 86

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Daerah dalam menjalankan tugas kewenangannya sehari-hari menurut pedoman yang telah diberikan oleh Menteri Dalam Negeri. Apabila dipandang perlu, Kepala Daerah dapat menyerahkan kepada Wakil Kepala Daerah agar bertindak untuk dan atas namanya memberikan keterangan di hadapan sidang DPRD.

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

DPRD bertugas menetapkan peraturan-peraturan daerah untuk kepentingan daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya yang dalam pelaksanaannya ditugaskan kepada daerah. Selain itu, DPRD dapat membela kepentingan daerah dan penduduknya kepada pemerintah pusat dan DPR dengan sepengetahuan Kepala Daerah yang bersangkutan.

### 4. Badan Pemerintahan Harian (BPH)

Anggota BPH adalah pembantu Kepala Daerah dalam urusan di bidang tugas pembantuan dalam pemerintahan. Anggota BPH berhak untuk memberikan

## **Pembagian Daerah**

Pasal 2 ayat (1) UU nomor 18 tahun 1965 menetapkan bahwa seluruh wilayah Negara Republik Indonesia terbagi habis dalam daerah-daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumahtangganya sendiri dan tersusun dalam tiga tingkatan, sebagai berikut:

1. Propinsi dan atau Kotaraya, sebagai Daerah Tingkat I.
2. Kabupaten dan atau Kotamadya, sebagai Daerah Tingkat II.
3. Kecamatan dan atau Kotapraja, sebagai Daerah Tingkat III.

Dalam penjelasan UU tersebut, istilah "Daerah" merupakan suatu istilah teknis untuk menyebut suatu bagian teritorial NKRI yang berpemerintahan sendiri, yaitu daerah besar dan daerah kecil yang

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai pasal 18 UUD 1945. Daerah ini dibedakan dalam 3 tingkatan yang mempunyai urutan dari atas kebawah, yaitu Tingkat I (Propinsi), II (Kabupaten / Kotamadya) dan III (Kecamatan / Kotapraja). Dengan demikian, sejak berlakunya UU ini, istilah "Propinsi, Kabupaten, Kecamatan" tidak lagi merupakan penyebutan suatu wilayah kerja seorang pejabat di lingkungan Departemen Dalam Negeri (wilayah pejabat pamongpraja yang merupakan daerah administratif), melainkan merupakan penunjukan jenis daerah yang mempunyai tingkatan tertentu (daerah otonom)<sup>28</sup>.

Pembentukan suatu daerah dilakukan dengan UU (pasal 3 ayat 1), yang mencantumkan nama daerah, ibukota, batas wilayah, tugas kewenangan pangkal, dan anggaran keuangannya yang pertama. Jika di kemudian hari terdapat perubahan batas wilayah, pemindahan ibukota atau perubahan nama yang tidak mengakibatkan pembubaran daerah yang bersangkutan, cukup dilakukan den-an PP.

Pembagian daerah menurut UU Nomor 18 tahun 1965 tidak mengenal "Daerah Istimewa". Namun dalam peraturan peralihan terdapat ketentuan bahwa sifat istimewa suatu daerah yang telah ditentukan berdasarkan hak-hak asal usul, demikian pula sebutan "Daerah Istimewa" (Yogyakarta dan Aceh) berdasarkan pertimbangan kepada Kepala Daerah, balk diminta maupun tidak serta mendapat bidang pekerjaan tertentu dari Kepala Daerah menurut pedoman yang diberikan oleh Menteri Dalam Negeri dan terhadap tugas itu mereka bertanggungjawab kepada Kepala Daerah.

suatu alasan lain, *tetap berlaku sampai dihapuskan*. Dalam penjelasan pasal 1 dan 2 dinyatakan bahwa status atau sifat istimewa bagi daerah-daerah lain tidak akan diadakan lagi. Dengan demikian, suatu saat diharapkan bahwa status atau sifat istimewa bagi Yogyakarta dan Aceh akan dihapus.

---

<sup>28</sup> The Liang Gie, Ibid, hal. 84

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Terhadap daerah-daerah yang telah ada sebelum lahirnya UU Nomor 18 tahun 1965, kedudukannya diatur dalam pasal 88 sebagai berikut :

- a. Daerah Swatantra Tingkat I, Daerah Istimewa Yogyakarta, dan Daerah Istimewa Aceh, sejak saat berlakunya UU ini menjadi "Propinsi"
- b. Daerah Khusus Ibukota Jakarta Raya yang dibentuk berdasarkan Penpres 1961/2 menjadi "Kotaraya".
- c. Kotapraja berdasarkan UU nomor 1 tahun 1957 sejak 1 September 1965 menjadi "Kotamadya".
- d. Daerah swapraja yang *de facto* dan / atau *de jure* masih ada sampai saat berlakunya UU ini, dan wilayahnya telah menjadi wilayah atau bagian wilayah administratif dari suatu daerah, *dinyatakan dihapus*.

### **Kekuasaan Pemerintah Daerah**

Mengenai kekuasaan pemerintah daerah, pasal 39 menetapkan bahwa pemerintah daerah berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya . sebagai pangkal permulaan, dalam UU pembentukan daerah ditetapkan urusan-urusan yang termasuk rumah tangganya, berikut alat perlengkapannya dan pembiayaannya, serta sumber-sumber pendapatan yang pertama bagi daerah itu. Setiap waktu, urusan-urusan itu dapat ditambah dengan urusan-urusan lain berdasarkan peraturan pemerintah atas usul DPRD yang bersangkutan (bag-1 Daerah Tingkat II dan Daerah Tingkat III atas usul Kepala Daerah setingkat lebih atas).

Selanjutnya dalam penjelasan umum dijelaskan hal-hal lain mengenai urusan rumah tangga daerah sebagai berikut :

1. Status daerah (Propinsi atau Kotaraya, Kabupaten atau Kotamadya, Kecamatan atau Kotapraja) dan kedudukannya sebagai kesatuan pemerintahan di tengahtengah masyarakat daerahnya, *menentukan corak dan isi rumah tangga daerahnya*,

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

*luas dan batas-batas rumah tangga* itu selalu berubah sesuai dengan perkembangan masyarakat daerah yang bersangkutan.

2. Bentuk dan corak urusan rumah tangga daerah dipengaruhi oleh *berbagai anasir yang ada dalam daerah yang bersangkutan*.
3. Tidak mungkin untuk menyusun perincian secara limitatif tentang berbagai jenis urusan-urusan yang termasuk urusan rumah tangga daerah yang seragam, malahan perincian yang demikian akan tidak sesuai dengan dinamika kehidupan masyarakat daerah yang bersangkutan.
4. Dalam kebebasan mengatur dan mengurus rumah tangganya, daerah tidak dapat menjalankan kekuasaan diluar batas-batas wilayah daerahnya.
5. Daerah tidak pula diperbolehkan mencampuri urusan rumah tangga daerah lain, yang secara positif enumeratif telah ditentukan dalam UU pembentukan sebagai tugas kewenangan pangkal, dan urusan-urusan lain yang ditetapkan dalam PP atau Perda dari Daerah yang lebih tinggi tingkatannya.
6. Daerah yang lebih tinggi tingkatannya tidak diperbolehkan memasuki hal-hal yang termasuk urusan rumah tangga daerah dibawahnya.
7. Jika keputusan daerah bertentangan dengan kepentingan umum, UU, PP atau Perda dari Daerah yang lebih tinggi tingkatannya, keputusan tersebut dapat ditangguhkan atau dibatalkan oleh penguasa yang berwenang.

Selain urusan rumah tangga yang termasuk otonomi daerah, kepada Daerah menurut pasal 42 juga diberi tugas kewajiban untuk melaksanakan peraturan perundangan dari pemerintah Pusat atau pemerintah Daerah yang lebih tinggi tingkatnya. Ini merupakan hak medebewind.

### **Peraturan Daerah**

Untuk kepentingan daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya yang ditugaskan kepada

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

daerah, DPRD menetapkan Peraturan Daerah (pasal 49). Peraturan dan keputusan lain yang ditetapkan DPRD harus ditandatangani oleh Kepala Daerah. Untuk memelihara hubungan yang harmonis antar daerah, atau antara daerah dengan negara, maka peraturan daerah diberi pembatasan-pembatasan oleh pasal 50, 78, dan 80 sebagai berikut :

1. Status daerah (Propinsi atau Kotaraya, Kabupaten atau Kotamadya, Kecamatan atau Kotapraja) dan kedudukannya sebagai kesatuan pemerintahan di tengahnya masyarakat daerahnya, menentukan corak dan isi rumah tangga daerahnya, luas dan batas-batas rumah tangga itu selalu berubah sesuai dengan perkembangan masyarakat daerah yang bersangkutan.
2. Peraturan Daerah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya atau dengan kepentingan umum (urusan dan kepentingan Pusat yang tidak diatur secara tertulis).
3. Peraturan Daerah tidak boleh mengandung ketentuan-ketentuan yang mengatur soal-soal pokok yang telah diatur dalam peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya.
4. Peraturan Daerah tidak boleh mengatur hal-hal yang termasuk urusan rumah tangga daerah tingkat bawahan dalam wilayahnya.
5. Ketentuan-ketentuan dalam suatu Peraturan Daerah dengan sendirinya tidak berlaku lagi bilamana hal-hal yang diatur dalam ketentuan tersebut kemudian diatur oleh peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya.
6. Peraturan Daerah mengenai pokok-pokok tertentu dengan UU atau PP dapat ditetapkan tidak berlaku sebelum disahkan lebih dulu oleh instansi atasan (pengawasan preventif).
7. Peraturan Daerah bertentangan dengan kepentingan umum, UU, PP atau Perda dari Daerah yang lebih tinggi tingkatannya, ditunda berlakunya atau dibatalkan oleh instansi atasan (pengawasan represif).

### Lain-lain

UU Nomor 18 tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah ini pada dasarnya hanya merupakan "kompromi" dari berbagai peraturan perundangan mengenai pemerintahan daerah sebelumnya, sehingga pasal - pasalnya tidak berbeda jauh, bahkan cenderung sama. Dalam hal ini, UU Nomor 18 tahun 1965 masih menyisakan berbagai permasalahan sebagai berikut :

1. Politik desentralisasi menurut UU Nomor 18 tahun 1965 masih mengandung *colonial flavor* (berbau kolonial), karena pemerintah Pusat masih keras menunjukkan keinginan dan berusaha menancapkan serta memelihara kekuasaannya di lingkungan wilayah bawahannya. ini termasuk penetapan Kepala Daerah sebagai alat Pusat yang mengawasi jalannya pemerintahan daerah.
2. Pemakaian istilah "rumah tangga" daerah (*huishouding*) dari masa lampau yang isinya kabur, masih dipertahankan.
3. UU Nomor 18 tahun 1965 masih keras menganut cita ketunggalan dan keseragaman dalam penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia, dimana pemerintahan daerah diatur dalam satu peraturan saja dan isi pengaturannya sama untuk seluruh daerah.
4. UU 1948/22 mencita-citakan penghapusan dualisme dalam pemerintahan daerah, yaitu tidak berlangsung terus pemerintahan oleh pejabat-pejabat pamongpraja yang merupakan aparatur pemerintah Pusat. Cita-cita ini dilaksanakan secara konsekuen oleh UU 1957/1, sehingga dualisme mengenai alat dan fungsi pemerintahan di daerah berangsur-angsur dihapuskan. Namun cita-cita oleh UU Nomor 18 tahun 1965 dihentikan, sehingga meskipun dualisme dalam organ (hanya ada 1 Kepala Daerah) dihapuskan, namun tetap menciptakan dualisme dalam fungsi di bidang pemerintahan daerah (yaitu Kepala Daerah merupakan alat Daerah sekaligus alat Pusat).
5. UU Nomor 18 tahun 1965 meneruskan sistem pembagian daerah dalam 3 tingkatan. Sistem ini ternyata tetap tidak

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

mampu menyelesaikan masalah masalah seperti penumpukan kekuasaan pada tingkat atas, atau penentuan lapangan sumber keuangan daerah tingkat terbawah sebagai jaminan hidupnya.

6. Sistem pengawasan bertingkat (Daerah Tingkat I mengawasi Daerah Tingkat II, dan Daerah Tingkat II mengawasi Daerah Tingkat III) menimbulkan keberatan tertentu, misalnya tidak menjamin harmoni antara Pusat dan Daerah karena pengawasan yang dilakukan pemerintah Pusat tidak sampai pada daerah-daerah dibawah propinsi.
7. Persyaratan bagi jabatan Kepala Daerah dalam UU Nomor 18 tahun 1965 masih terlalu ringan, serta memakai kalimat yang kabur dan elastis, misalnya ketentuan "mempunyai kecakapan dan pengalaman".
8. Ketentuan bahwa daerah dapat menyerahkan urusan rumah tangganya untuk dijadikan urusan rumah tangga daerah tingkat bawahan, dapat menimbulkan kesan bahwa daerah otonom juga menyelenggarakan desentralisasi.

### **UU No. 19 tahun 1965 tentang Desapraja**

Pasal 7 UU nomor 19 tahun 1965, menetapkan bahwa alat-alat kelengkapan Desapraja, terdiri dari:

- a. Kepala Desapraja yang memegang peranan sebagai berikut:
  1. Kepala Desapraja merupakan penyelenggara utama urusan rumahtangga Desapraja dan sebagai alat pemerintah pusat (pasal 8 ayat 1).
  2. Kepala Desapraja mengambil tindakan-tindakan dan keputusan-keputusan penting setelah memperoleh persetujuan dari Badan Musyawarah Desa.
  3. Kepala Desapraja tidak dapat diberhentikan karena sesuatu keputusan Badan Musyawarah Desapraja (pasal 12 ayat 1).
  4. Kepala Desapraja mewakili Desapraja di dalam dan di luar pengadilan (pasal 3 ayat 2).

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

5. Kepala Desapraja karena jabatannya menjadi Ketua Badan Musyawarah Desapraja (pasal 22 ayat 2).

### b. Badan Musyawarah Desapraja

Merupakan perwakilan dari masyarakat desapraja. Jumlah anggota dari badan ini, ditetapkan oleh pemerintah Daerah Tingkat II, sekurang-kurangnya sepuluh dan sebanyak-banyaknya 25 orang (tidak termasuk ketuanya). Keanggotaan BMD berlaku untuk empat tahun. Anggota-anggota BMD dipilih menurut peraturan Daerah Tingkat I oleh penduduk desapraja yang sudah berusia 18 tahun atau sudah kawin dan menurut adat kebiasaan setempat sudah menjadi warga desapraja tersebut (pasal 17).

### c. Pamong Desapraja

Merupakan pembantu Kepala Desapraja yang mengepalai sesuatu dukuh dalam lingkungan daerah Desapraja. Dukuh adalah bagian dari desapraja yang merupakan kelompok perumahan tempat tinggal sejumlah penduduk yang biasanya disebut dusun, desa, dukuh, kampung dan sebagainya semacam itu (pasal 25 ayat 1 berhubungan dengan pasal 2 huruf h).

### d. Panitera Desapraja

Adalah pegawai desapraja yang memimpin penyelenggaraan tatausaha Kepala Desapraja di bawah pimpinan langsung Kepala Desapraja. Pegawai ini diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Desapraja dengan persetujuan BMD (pasal 28). Panitia Desapraja merupakan jabatan yang dalam bentuk sederhana adalah Sekretaris Desapraja (dulu biasa disebut Carik atau Juru Tulis)<sup>29</sup>.

### e. Petugas Desapraja

Merupakan pembantu-pembantu Kepala Desapraja dan pamong Desapraja yang melakukan sesuatu tugas tertentu dalam hal-hal yang bersangkutan dengan urusan agama, keamanan, pengairan atau hal-hal lain urusan rumah tangga Desapraja menurut adat kebiasaan setempat. Petugas-petugas tersebut mempunyai bermacam-macam nama, seperti Penghulu, Khatib, Modin,

---

<sup>29</sup> The Liang Gie, Ibid, hal. 120

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Jogoboyo, Kebayan atau Ulu-ulu, yang diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Desapraja berdasarkan persetujuan dari BMD.

### f. Badan Pertimbangan Desapraja

Berdasarkan pasal 33, Badan Pertimbangan Desapraja bertugas untuk memberikan nasihat atas permintaan Kepala Desapraja atau atas kemauan sendiri. Badan ini mengadakan rapat setiap waktu, jika dianggap perlu oleh Kepala Desapraja dan rapat tersebut dipimpin oleh Kepala Desapraja sendiri.

Dalam rangka penyelenggaraan urusan rumahtangga Desapraja, terdapat lembaga-lembaga yang dianjurkan atau dapat diikutsertakan dan diberikan tugas untuk membantu penyelenggaraan urusan rumahtangga Desapraja atau urusan yang menyangkut kepentingan masyarakat desapraja. Lembaga-lembaga yang dimaksud antara lain adalah:

1. Rukun Kampung dan Rukun Tetangga atau Koperasi-Koperasi.
2. Lembaga-Lembaga Sosial Desapraja.
3. Panitia Pembangunan Sekolah.
4. Panitia Mesjid dan
5. Lain-lain yang lapangan pekerjaan dan organisasinya bersifat setempat saja, hanya mendaftar dan tidak mempunyai hubungan organisasi yang bersifat vertikal keluar dari daerah desapraja.

### **Hubungan Pusat dan Daerah**

#### **Masa Penjajahan Belanda**

Pada jaman Hindia Belanda, berhubung dengan dibentuknya resort-resort lokal (daerah-daerah), maka ditentukan bahwa keuangan umum Hindia Belanda menyisihkan sebagian uangnya untuk memberikan subsidi kepada resort-resort lokal tersebut. Kemudian setelah ada peninjauan kembali terhadap pelaksanaan subsidisubsidi tersebut Pemerintah Hindia Belanda memberikan pula bantuan yang dinamakan *accres* (pengeluaran istimewa), dan bantuan-bantuan untuk kesejahteraan. Mengenai *accres* ini

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

sumbangan dari Pusat didasarkan pada penerimaan kotor Pemerintah Hindia Belanda yang diterima pada tahun terakhir. Misalnya untuk tahun 1922 dasar perhitungannya adalah penerimaan kotor tahun 1920.

Bantuan-bantuan kesejahteraan biasanya berupa subsidi bagi pembangunan, misalnya bila resort lokal akan mendirikan perusahaan Air Minum (*waterleiding*), atau untuk bangunan-bangunan yang diperlukan bagi Dinas-dinas di Daerah. Maksud sumbangan-sumbangan ini adalah agar dalam rangka resort lokal itu mencari income untuk pembangunan daerahnya tidak akan terlalu memberatkan kepada rakyat.

Selain dari subsidi tersebut di atas, guna menutupi defisit keuangan resort lokal ini, Pemerintah Hindia Belanda memberikan pula *sluitpost*. Akan tetapi dalam perkembangan selanjutnya, setelah melalui perdebatan sengit dalam Volksraad, akhirnya sistem *sluitpost* ini dihapuskan. Sebabnya ialah seringkali *sluitpost* ini kemudian menimbulkan spekulasi dari resort-resort lokal. Keluarlah kemudian *Ordonnantie Financieele Verhouding Java en Madura* Stbl. No. 170 tahun 1938 (Peraturan tentang perimbangan Keuangan untuk Jawa dan Madura), dan Stbl No. 169 tahun 1938 untuk *Buitengewesten* serta untuk *Stadsgemeente Buitengewesten* Stbl: 1939 No. 67.

Selain hal-hal tersebut, juga bagi keperluan-keperluan khusus yang oleh resort lokal sudah direncanakan dan mendapat persetujuan Pemerintah Hindia Belanda, maka Pusat memberikan pula sejumlah uang yang disebut sumbangan.

Walaupun sejumlah uang telah disisihkan oleh pemerintah Hindia Belanda dan diserahkan pengurusannya kepada resort lokal, namun ditetapkan bahwa Pemerintah Pusat harus mengadakan pengawasan mengenai segala sesuatu tentang keuangan resort lokal. Oleh karena itulah denii adanya pengawasan yang ketat dikeluarkan peraturan tentang pengelolaan penetapan Anggaran Propinsi yaitu *Staatsblad* tahun 1936 No. 432 dan petunjuk pelaksanaannya dalam *Bijblad* No. 13678.

## **Masa Kemerdekaan**

### **Berdasarkan UUD 1945:**

#### **UU No. 1 tahun 1945: Kekuasaan atau Wewenang Daerah**

Hubungan kekuasaan antara instansi pemerintah pusat dengan daerah-daerah otonom pada saat itu belum tegas (jelas). Hal ini dapat dilihat pada peraturan-peraturan yang dibuat oleh kementerian (jawatan) pemerintah pusat dan harus dilaksanakan oleh daerah. Daerah menganggapnya sebagai *medebewind*, tetapi dalam proses pembuatannya, daerah tidak pernah diajak berunding sehingga dalam pelaksanaannya menyulitkan daerah. Bahkan pernah terjadi peraturan-peraturan atau keputusan pusat dalam bidang kepegawaian menimbulkan reaksi daerah. Dimana dengan mosi tertanggal 30-1-1947, Badan Eksekutif KND Kabupaten Bandung mendesak kepada kementerian-kementerian atau jawatan-jawatan pemerintah, agar apabila membuat peraturan yang harus dijalankan oleh daerah otonom, pemerintah daerah yang bersangkutan supaya diajak berunding sebagaimana mestinya berdasarkan hak otonominya dan juga mengingat dasar demokrasi Negara Republik Indonesia. Mosi ini didukung sepenuhnya oleh Kabupaten Pandeglang dan Kabupaten Garut<sup>30</sup>.

Kekuasaan pemerintahan yang diletakkan dalam tangan masing-masing daerah belum mempunyai dasar yang tertentu. Isi dari kekuasaan pemerintahan tersebut adalah berbeda-beda di masing-masing karesidenan (residensi), kabupaten dan kotapraja. Dalam hal hubungan dengan pemerintah pusat masih berkaitan dengan kegiatan-kegiatan dalam rangka mempertahankan kemerdekaan. Dalam hal keuangan untuk menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan dalam hubungan antara pusat dan daerah, belum dapat berjalan dengan baik. Sehingga daerah-daerah hampir sepenuhnya menggunakan kekuatan serta kemampuannya sendiri memenuhi kebutuhan keuangannya masing-masing. Hubungan yang sangat erat sekali tampak dalam hubungan antara residensi dengan kabupaten-kabupaten dan kotapraja yang terletak dalam lingkungannya. Kebanyakan kabupaten atau kotapraja ini

---

<sup>30</sup> Berita Republik Indonesia, III/33, 15-31 Maret 1947, hal. 98

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

mendapatkan bantuan keuangan dari residensi. Residensi mendapatkan uang tersebut dari kas *Syuutyokan*, sebab pada masa tersebut masih berlaku mata uang Jepang<sup>31</sup>.

Dalam penjelasan terhadap pasal 1 UU No. 1 tahun 1945 ditegaskan, bahwa KND berubah sifatnya menjadi Badan Perwakilan Rakyat Daerah (BPRD) yang diketuai oleh seorang Kepala Daerah yang tidak merupakan anggota dari badan tersebut karena tidak mempunyai hak suara. Jumlah anggota BPRD ditetapkan sebanyak-banyaknya 100 orang untuk karesidenan, sedangkan untuk kota atau kabupaten ditetapkan sebanyak-banyaknya 60 orang.

Berdasarkan penjelasan terhadap pasal 2, maka wewenang BPRD sebagai badan legislatif meliputi tiga bagian, yaitu:

1. Kemerdekaan mengadakan peraturan-peraturan untuk kepentingan daerahnya (otonomi).
2. Pertolongan kepada pemerintah atasan untuk menjalankan peraturan-peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah tersebut (*medebewind* dan *self government*).
3. Membuat peraturan mengenai suatu hal yang diperintahkan oleh UU umum, dengan ketentuan bahwa peraturan itu harus disahkan lebih dulu oleh pemerintah atasan (wewenang diantara otonomi dan *self government*).

Otonomi yang diberikan kepada daerah-daerah adalah otonomi yang lebih luas daripada masa Hindia Belanda. Pembatasan terhadap otonomi itu hanyalah asal tidak bertentangan dengan peraturan pusat dan daerah yang lebih tinggi.

### **Keuangan**

Biaya penyelenggaraan pemerintahan daerah ditanggung oleh masing-masing daerah. Untuk itu daerah-daerah melanjutkan pemungutan pajak dan retribusi seperti yang telah berlangsung pada jaman penjajahan Jepang. Suatu sumber keuangan daerah lainnya adalah Fonds Kemerdekaan yang diadakan di daerah-

---

<sup>31</sup> The Liang Gie, Ibid, hat. 29

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

daerah tersebut. Sumber dana ini menerima sumbangan-sumbangan dari rakyat. Biaya Komite Nasional, semula diambil dari dana dari dana yang terkumpul disini. Pada permulaan pelaksanaan UU nomor 1 tahun 1945 dalam bidang keuangan daerah terjadi gotong royong antara karesidenan dengan kota atau kabupaten<sup>32</sup>.

Keuangan daerah selain dipergunakan untuk membiayai urusan daerah, terkadang juga dipergunakan untuk keperluan yang sebetulnya termasuk sebagai urusan pusat. Misalnya pernah terjadi biaya Tentara Keamanan Rakyat di suatu karesidenan dibebankan pada keuangan dari daerah tersebut.

### **UU No. 22 tahun 1948**

Pada masa digunakannya sistem desentralisasi, penyerahan urusan disertai dengan perangkat dan sumber-sumber keuangannya. Selanjutnya daerah sendiri harus berusaha menggalinya dalam batasbatas yang telah ditentukan. Agar daerah ini dapat bekerja dengan baik dan dapat memenuhi kebutuhan, maka keuangan daerah perlu diatur dengan sebaik-baiknya. Dalam hal ini Pemerintah menentukan apa yang dapat menjadi sumber-sumber daerah pada umumnya. Akan tetapi karena biasanya sumber-sumber ini kecil jumlahnya, maka pemerintah mengatur pula bagaimana sumbangan-sumbangan dapat diberikan kepada daerah-daerah dengan memperhatikan keserasian antar kebutuhan daerah yang satu dengan daerah yang lain. di dalam hal ini diperhatikan pula perimbangan antara keuangan Pusat dengan Daerah.

Pengalaman selalu menunjukkan bahwa keuangan Daerah demikian sempit dan selalu tidak mencukupi, hingga sistem sluitpost yang dahulu ditinggalkan oleh Belanda terpaksa dihidupkan kembali. Walaupun Undang-undang No. 22/1948 mengakui bahwa sistem sluitpost akan menjadikan Daerah selalu tergantung keuangannya kepada Pusat dan menyebabkan Daerah menjadi kurang berhati-hati dalam kebijaksanaan keuangannya, namun untuk sementara sistem tersebut terpaksa dilakukan.

---

<sup>32</sup> Kadarman, Soal Normalisasi Hubungan Pusat dengan Daerah, *Madjalah Bulanan Umum Indonesia*, 1/3 Oktober 1957, hal. 204-205

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Perihal sumber keuangan ini, Undang-undang No. 22 tahun 1948 menentukan adanya 4 macam sumber yang dapat dianggap besar yaitu:

- a. Pajak Daerah, termasuk retribusi
- b. Hasil Perusahaan Daerah
- c. Pajak Negara yang diserahkan kepada Daerah
- d. Dan lain-lain.

Adapun yang dimaksud dengan pajak Daerah ialah pajak yang tidak atau belum diatur oleh pusat. Tentunya pajak Daerah ini kecil sekali, sebab pada umumnya lapangan pajak ini sejak semula telah diatur oleh pusat, hingga menjadi milik pusat. Hal sedemikian logis, karena hanya Negara yang dapat memungut pajak. Agar ada legalitas tentang pemungutan pajak oleh Daerah, maka Pemerintah Pusat menetapkan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah berhak membuat Peraturan Daerah tentang pajak dan pemungutannya.

Pajak Negara yang diserahkan kepada Daerah berarti, bahwa pajak ini tetap menjadi urusan pusat, akan tetapi untuk membiayai penyelenggaraan urusan yang bersifat *medebewind* disamping untuk membantu daerah-daerah, maka Pemerintah menganggap perlu mengadakan penyerahan pendapatan/penerimaan Pajak Negara itu kepada daerah, secara keseluruhan maupun hanya sebagian saja. Oleh karena kebutuhan-kebutuhan daerah itu tidaklah sama, perlu pula diatur pelaksanaannya sesuai dengan kebutuhan-kebutuhan daerah-daerah yang bersangkutan.

Maksud daripada pendapatan lain-lain adalah:

- a. Pinjaman (kepada pusat)
- b. Subsidi
- c. Penjualan barang-barang milik daerah, menyewakan barang-barang dan sebagainya.

### **Hubungan Kewenangan**

Berdasarkan Undang-undang Nomor 22 tahun 1948, kewenangan yang diberikan kepada daerah-daerah adalah yang berupa kewenangan otonomi dan *medebewind*. Dalam arti bahwa

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

kepada daerah-daerah diberikan dua macam hak yaitu hak dengan cara:

1. Penyerahan penuh, yang berarti baik azasnya (prinsip-prinsipnya) maupun tentang caranya menjalankan kewajiban yang diserahkan itu, diserahkan semuanya kepada daerah (inilah hak otonomi).
2. Penyerahan tidak penuh, yang berarti penyerahan tersebut hanya mengenai cara menjalankannya saja, sedangkan prinsip-prinsipnya ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sendiri (hak *medebewind*).

Walaupun demikian, *medebewind* ini jangan diartikan sempit, yaitu sebagai menjalankan perintah dari atasan saja, sebab dalam hal ini Pemerintah Daerah berhak mengatur bagaimana caranya menjalankan hak menurut pendapatnya sendiri, jadi masih mempunyai hak otonomi yaitu dalam menentukan cara melaksanakannya.

Sebelum Undang-undang No. 22/1948 ini ada ketentuan bahwa untuk Kabupaten dan Kota, hak *medebewind* dapat diserahkan kepada Daerah sendiri, akan tetapi oleh karena hak otonomi Kabupaten dan Kota itu merupakan bagian Pemerintahan Daerah yang sangat kecil, dan hak *medebewind* amat sedikit pula, maka Kepala Daerah lalu menerima hak *medebewind* yang terbanyak, yaitu hingga sekitar 70-80 %. Dengan demikian berarti bahwa Pemerintahan Daerah ada di tangan Kepala Daerah.

Keadaan seperti ini ingin dirubah oleh Undang-undang No. 22 tahun 1948 dengan penyerahan *medebewind* ini dari Pemerintah kepada Daerah dibawahnya hanya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerahnya atau kepada Dewan Pemerintah Daerahnya. Kepala Daerah sendiri tidak diberi *medebewind*.

Mengenai hubungan kewenangan ini kiranya ada beberapa pertanyaan yang menyangkut: seberapa jauh urusan-urusan Pusat ini dapat diserahkan kepada Daerah, sejauhmana Daerah berwenang mengatur dan mengurus rumah tangganya dan bagaimana pula pengaruh kewenangan-kewenangan Pusat kepada Daerah.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

UU No. 1 tahun 1945 mengatakan bahwa kewenangan Daerah itu luas sekali, artinya Daerah-daerah punya kebebasan yang luas dengan hanya ada pembatasan bahwa asal kebebasan ini tidak bertentangan dengan PP Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih tinggi.

Dalam UU No. 22 tahun 1948 batasan ini menjadi asal saja tidak bertentangan dengan kepentingan umum Negara atau aturan-aturan pemerintah, di samping itu juga pelaksanaan otonomi jangan sampai merugikan daerah sendiri atau Negara. Urusan-urusan apa yang akan diserahkan kepada Daerah belum dapat disebut secara terperinci. Perinciannya akan ditetapkan dalam UU Pembentukan sesuatu Daerah yang bersangkutan. Sesuai dengan ini maka pada UU Pembentukan Propinsi maupun Daerah di bawahnya yang keluar berdasarkan UU No. 22 tahun 1948 ini adalah:

1. Urusan umum
2. Urusan pemerintahan umum
3. Urusan agraria
4. Urusan pengairan, jalan-jalan dan gedung-gedung
5. Urusan pertanian, perikanan dan koperasi
6. Urusan kehewanian
7. Urusan kerajinan, perdagangan dan perindustrian
8. Urusan perburuhan
9. Urusan sosial
10. Urusan pembagian (distribusi) yaitu urusan pengumpulan bahan makanan dan pembagiannya
11. Urusan penerangan
12. Urusan pendidikan, pengajaran dan kebudayaan
13. Urusan kesehatan
13. Urusan perusahaan

Dalam perincian daripada urusan-urusan ini tidak semua menjadi hak otonomi, melainkan ada pula yang hanya berupa hak medebewind.

### **Hubungan Pengawasan**

Dalam hal menjalankan kekuasaan tersebut, sesuatu daerah berada di bawah pengawasan instansi di atasnya. Bagi propinsi, pengawasan dilakukan oleh Presiden, sedangkan bagi tingkat-tingkat daerah lainnya oleh daerah setingkat di atasnya, yaitu propinsi mengawasi kabupaten atau kota besar di dalam lingkungan wilayahnya, sedang kabupaten atau kota besar mengawasi desa atau kota kecil yang berada di bawahnya.

Pengawasan tersebut dapat dibedakan dalam dua macam, yaitu:

#### **1. Pengawasan preventif**

Berupa hak memberikan pengesahan terlebih dahulu terhadap sesuatu keputusan daerah sebelumnya dapat mulai dijalankan, misalnya penetapan anggaran keuangan daerah atau peraturan yang membuat ketentuan pidana.

#### **2. Pengawasan represif**

Ialah hak menunda atau membatalkan sesuatu keputusan daerah yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan-peraturan pemerintah pusat atau daerah yang lebih tinggi tingkatannya (pasal 42).

Dengan terbentuknya daerah-daerah otonom berdasarkan UU 1948/22 yang menjalankan pemerintahan daerah, maka di daerah tidak akan ada lagi penguasapenguasa yang menyelenggarakan urusan daerah. Pemerintahan dualistis yang terdapat selama ini berlangsung akan dihapuskan. Urusan-urusan yang dulu dikerjakan oleh pegawai-pegawai pamongpraja akan dimasukkan dalam lingkungan pemerintahan daerah. Pamongpraja itu sendiri lambat laun akan dihapus dan menjelma menjadi pegawai-pegawai daerah otonom (Penjelasan Umum UU nomor 22 tahun 1948, No. 10 dan 35).

## **Keuangan Daerah**

Agar tiap Daerah dapat melaksanakan penyelenggaraan urusan-urusan yang telah diterimanya, maka Daerah harus mempunyai keuangannya sendiri. Sudah tentu keuangan Daerah ini harus sedemikian rupa hingga mampu menutupi kebutuhan pembiayaan tugas yang telah menjadi urusannya sendiri. Pada waktu pertama kali Daerah dibentuk sudah tentu Daerah ini harus mempunyai modal pertama. Dalam hal ini Undang-undang No. 22 tahun 1948 menentukan bahwa "untuk pertama kali anggaran pendapatan dan belanja Daerah ditetapkan dengan Undang-undang". Selanjutnya Daerah sendiri harus berusaha menggali sumber-sumber keuangannya dari apa yang telah ditentukan oleh Pusat.

Sebagai contoh umpamanya tentang penyerahan sebagian urusan Pemerintah Pusat di bidang Perkebunan Besar kepada Daerah Tingkat I, melalui Peraturan Pemerintah No. 22 tahun 1975. Pasal 8 Peraturan Pemerintah ini menyebutkan bahwa:

"Semua pegawai yang semula termasuk dalam perangkat Pemerintah Pusat di bidang Perkebunan Besar di Daerah yakni dari Inspektorat dan sub Inspektorat Perkebunan Besar; secara berangsur-angsur akan diserahkan kepada masing-masing Pemerintah Daerah Tingkat I yang bersangkutan" (ayat 1).

Perihal keuangannya ditentukan dalam pasal 9 sebagai berikut:

"Sehubungan dengan penyerahan dimaksud dalam pasal 8 maka seluruh Anggaran Belanja Rutin dari Inspektorat Perkebunan Besar dilimpahkan dan dimasukkan ke dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah melalui anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang menjadi bagian dari Departemen Dalam Negeri".

Selanjutnya, pasal 10 menyebutkan bahwa:

"Seluruh inventaris milik Inspektorat dan sub Inspektorat Perkebunan Besar tersebut dalam pasal 8 baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak diserahkan dan menjadi milik Daerah

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

untuk dipergunakan bagi penyelenggaraan tugas dan wewenang Daerah Tingkat I di bidang Perkebunan Besar".

Pasal 37 UU nomor 22 tahun 1948 menetapkan bahwa sumber keuangan daerah ialah:

1. Pajak daerah, termasuk retribusi
2. Hasil perusahaan daerah
3. Pajak negara yang diserahkan kepada daerah
4. Lain-lain, misalnya:
  - a. Pinjaman
  - b. Subsidi (sokongan)
  - c. Hasil-hasil penjualan atau penyewaan barang milik daerah
  - d. Lain-lain (misalnya uang derma, warisan dari penduduk atau pendapatan undian).

Ketentuan ini merupakan aspek baru yang diatur dalam UU nomor 22 tahun 1948, yang tidak ditemui dalam peraturan perundangan sebelumnya. Dengan adanya aturan baru yang memberikan hak keuangan kepada daerah ini, maka APBD tidak akan disusun dengan sistem menutup kekurangan (sluitpost). Dalam sistem sebelumnya, kekurangan dalam anggaran belanja suatu daerah dipenuhi oleh Pemerintah Pusat, sehingga keuangan daerah selalu mengandalkan kepada Pusat.

Selanjutnya dalam pasal 39 ditegaskan bahwa setiap tahun daerah harus menyusun anggaran pendapatan dan belanja daerahnya yang harus dimintakan pengesahan lebih dulu kepada instansi pengawas. Untuk daerah yang pertama kali dibentuk, anggaran pendapatan dan belanjanya ditetapkan dengan UU (pasal 39).

Namun mengenai cara penyusunan anggaran keuangan daerah, cara menyusun perhitungannya dan ketentuan-ketentuan tentang tanggungjawab pegawai atas pengeluaran akan dibuatkan pedoman-pedoman dalam PP (pasa140-41).

**Berdasarkan UUDS 1950: UU No. 1 tahun 1957**

Untuk menentukan mana Urusan Pusat dan mana Urusan Daerah, maka dalam UU No.- 1/1957 dapat disimpulkan bahwa otonomi yang dapat diserahkan kepada sesuatu lingkungan masyarakat tertentu terbatas pada pengertian: urusan Pusatkah yang dihadapi atau bukan. Bila jawabnya bukan menurut kebijaksanaan Pusat, maka masalah itu adalah urusan Daerah semata-mata. Kebijaksanaan Pusat ini dalam suatu negara hukum harus disalurkan dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan yang tidak disalurkan menurut perundang-undangan masuk menjadi lapangan kebijaksanaan. Urusan dan kepentingan Pusat yang tidak diatur itu dengan secara tertulis, dinamakan kepentingan umum.

Jadi yang dimaksud dengan Urusan Pusat adalah segala sesuatu yang menurut peraturan ditugaskan sendiri oleh Pusat kepada dirinya dan yang termasuk dalam kepentingan umum. Sisanya dari itu adalah urusan otonomi. Oleh karena itu menurut penjelasan UU No. 1 tahun 1957 ini, pembagian kekuasaan ini sukar ditentukan secara terperinci. Dengan kata lain, perincian yang tegas mana yang merupakan urusan Pusat dan mana urusan Daerah akan sulit diadakan. Demikian juga karena adanya perkembangan masyarakat dengan segala aspeknya ada kemungkinan bahwa apa yang kini menjadi urusan Daerah, di kemudian hari mungkin lebih tepat kalau dijadikan urusan Pusat, atau sebaliknya. Yang paling penting adalah bagaimana sebaiknya agar sesuatu urusan itu dapat lebih efektif dan efisien dan mendapat hasil yang sebesar-besarnya.

Ketegasan tentang apa yang menjadi urusan Daerah setelah memperhatikan faktor-faktor situasi, kondisi dan potensi Daerahnya, akan ditentukan dalam UU Pembentukannya. Urusan-urusan yang ditentukan ini akan merupakan suatu pangkal permulaan saja agar Daerah-daerah yang bersangkutan dapat segera melaksanakan tugasnya.

Pada tingkat Pusat, urusan-urusan pemerintahan diselenggarakan oleh perangkatnya, yaitu aparat-aparat tiap Kementerian (Departemen). Urusan yang diselenggarakan

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Departemen ini secara berangsur-angsur dapat diserahkan kepada Daerah bila urusan tersebut menurut sifatnya sesuai dengan kemampuan Daerah.

Untuk melancarkan penyerahan ini UU No. 1 tahun 1957 menetapkan dibentuknya Dewan Otonomi dan Desentralisasi.

Di samping urusan-urusan yang menjadi hak otonomi, UU No. 1 tahun 1957 menentukan pula hak *medebewind* yang merupakan tugas kewajiban untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah tingkat yang lebih tinggi.

### **Hubungan Pengawasan**

Oleh karena harus ada keserasian hubungan antara Pusat dan Daerah, dan terjaganya keutuhan Negara Kesatuan maka Pusat sebagai penanggungjawab secara utuh tentang kehidupan bernegara perlu mengadakan pengawasan terhadap daerah-daerah. Harus pula dijaga agar otonomi ini akhirnya tidak akan menimbulkan suatu daerah yang bersifat "staat" juga.

Hal lain yang perlu dijaga adalah keserasian pemberian pelayanan kepada masyarakat yang ada di Daerah-daerah, termasuk beban-beban yang harus dipikulnya, hingga jangan sampai terjadi adanya anggapan bahwa Pemerintah membedakan perlakuan terhadap Daerah-daerah. Keadaan ini bisa terjadi bila di suatu Daerah ternyata beban masyarakat lebih berat dari masyarakat di Daerah lainnya.

Maksud daripada pengawasan ini pada umumnya adalah untuk menjaga pelaksanaan otonomi oleh Daerah-daerah benar-benar diselenggarakan dan jangan sampai Daerah ini bertindak melebihi wewenangnya.

Undang-undang No 1 tahun 1957 menentukan bahwa maksud pengawasan adalah:

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

1. Agar Pemerintah Daerah benar-benar melakukan tugasnya dengan sebaik-baiknya sehingga urusan Daerah tidak terbengkalai atau kurang terpelihara.
2. Supaya keputusan-keputusan atau tindakan-tindakan yang diambil oleh alat-alat otonomi Daerah terutama di sisi keputusan-keputusan yang diambil oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah atau tindakan-tindakan yang diambil oleh dewan Pemerintah Daerah sebagai alat penyelenggara, tidak bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundangan yang lebih tinggi mengenai sesuatu hal yang menyangkut urusan umum.

Hak pengawasan ini merupakan bagian yang tak dapat dipisahkan dari kekuasaan eksekutif seluruhnya, oleh karena pada instansi terakhir Pemerintahlah yang harus bertanggung jawab atas seluruh penyelenggaraan pemerintahan dalam negeri dan luar negeri kepada parlemen.

Sampai dengan tahun 1966 hubungan keuangan antar pusat dan Daerah, dilakukan terutama dalam menutupi defisit Daerah, dengan sistem *sluitpost*. Dalam sistem ini Daerah menetapkan anggaran Pendapatan dan Belanjanya, kemudian menggali sumber-sumbernya. Jadi ditentukan pengeluarannya dahulu, kemudian penerimaannya. Biaya yang tidak tertutup oleh sumber-sumber Daerah ini kemudian akan ditutup oleh pemerintah Pusat. Hal tersebut tentunya tidak akan memberikan dorongan kepada Daerah untuk benar-benar bertanggung jawab, sebab Daerah jadi terlalu mempercayakan nasibnya kepada Pusat. Dengan keluarnya Undang-undang tentang perimbangan Keuangan antara Negara dengan Daerah-daerah No. 32 tahun 1956 sistem *sluitpost* ini berusaha dihapuskan.

Dalam Undang-undang Perimbangan Keuangan ini dikatakan bahwa pendapatan pokok dari Daerah adalah:

1. Pajak Daerah
2. Retribusi Daerah
3. Pendapatan Negara, yang diserahkan kepada Daerah
4. Hasil Perusahaan Daerah

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

5. Ganjaran, sumbangan dan subsidi yang dalam hal-hal tertentu diberikan oleh Pusat.

Di dalamnya disebutkan pula bahwa pajak-pajak Negara yang dinyatakan menjadi pajak-pajak Daerah yaitu:

1. Pajak verponding
2. Pajak verponding Indonesia
3. Pajak rumah tangga, pajak kendaraan bermotor
4. Pajak jalan
5. Pajak potong
6. Pajak kopra
7. Pajak pembangunan

Disadari bahwa dengan pajak-pajak ini belum tentu daerah-daerah mampu menjamin penyelenggaraan urusan-urusannya. Oleh karena itu maka diatur perimbangan/perbandingan sebagai berikut:

1. Kepada Daerah diserahkan minimum 75 % dan maksimum 90 dari penerimaan pajak-pajak:
  - a. Peralihan
  - b. Upah
  - c. Materai
2. Menurut persentase yang ditetapkan tiap-tiap tahun dengan peraturan pemerintah, kepada daerah-daerah diserahkan sebagian penerimaan dari:
  - a. Pajak kekayaan
  - b. Pajak perseroan
3. Kepada daerah diserahkan pula sebagian dari penerimaan bea masuk, bea keluar dan cukai, dan bagi daerah-daerah yang menghasilkan diberi pula bagian:
  - a. tambahan dari penerimaan bea keluar dan cukai atas yang dihasilkan di Daerah itu.

Pelaksanaan ketentuan mengenai perimbangan keuangan ini dilakukan dengan mempertimbangkan:

1. Luas Daerah
2. Jumlah penduduk

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

3. Potensi perekonomian
4. Tingkat kecerdasan rakyat
5. Tingkat kemahalan
6. Panjangnya jalan-jalan yang diurus oleh daerah
7. Hal apakah daerah itu di seluruhnya atau sebagian terdiri dari pulau-pulau.

Penyerahan pajak Negara kepada Daerah dilakukan melalui peraturan Pemerintah No. 3 tahun 1957, sedangkan pemberian ganjaran, subsidi dan sumbangan dengan Peraturan Pemerintah No. 4 tahun 1957.

Menurut Peraturan Pemerintah No. 4 tahun 1957 ada tiga jenis ganjaran, yaitu:

1. Ganjaran yang berhubungan dengan kewajiban untuk menyelenggarakan tugas pemerintah.
2. Ganjaran yang berhubungan dengan dan pada saat penyerahan tugas pemerintah menjadi urusan rumah tangga daerah.
3. Ganjaran yang berhubungan dengan tugas Pemerintah yang telah menjadi urusan rumah tangga Daerah, yang penyelenggaraannya melebihi kekuatan daerah sungguhpun telah ada undang-undang Perimbangan Keuangan.

Subsidi dimaksudkan sebagai pemberian dari pusat untuk membantu penyelenggaraan pekerjaan atau tindakan daerah yang walaupun tidak mendesak tetapi dipandang sangat perlu penyelenggaraannya atau untuk pekerjaan sebagai akibat bencana dan dalam hal ini Daerah dapat mengajukan permintaan subsidi. Perlu diperhatikan disini bahwa dalam pelaksanaan pekerjaan ini ada pula usaha-usaha tertentu dari daerah yang berfaedah untuk pemerintah, sehingga daerah memandang layak untuk meminta subsidi. Pemberian subsidi ini sudah tentu dilakukan dengan memperhitungkan kekuatan keuangan Daerah, sedang inisiatifnya harus selalu datang dari Daerah sendiri.

Walaupun undang-undang tentang Perimbangan Keuangan ini sudah ada namun disebabkan oleh keadaan luar biasa, ada kemungkinan bahwa anggaran keuangan daerah masih juga

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

menunjukkan kekurangan. Jadi sumbangan sebenarnya berupa sluitpost, dalam rangka membiayai urusan rumah tangga yang biasa (rutin).

Untuk lebih memperkuat tentang keuangan daerah ini, keluar pula Undangundang Darurat No. 11 tahun 1957, (22 Mei 1957) tentang Peraturan Umum Pajak Daerah.

Tentang pajak daerah ini ditentukan antara lain bahwa:

1. Mengadakan, mengubah, meniadakan pajak daerah ditetapkan dengan peraturan daerah.
2. Dalam peraturan pajak daerah dimuat hal-hal yang dikenakan pajak serta dasarnya.
3. Pajak atas milik berupa bangunan serta halamannya yang berbatasan dengan jalan umum di darat atau di air atau dengan lapangan, atau pajak atas tanah yang menurut rencana bangunan daerah yang telah disahkan, akan dipergunakan sebagai tanah bangunan dan terletak dalam lingkungan yang ditentukan oleh DPRD.
4. Pajak sekolah yang semata-mata diperuntukkan membiayai pembangunan rumah sekolah rendah (SD) untuk pelajaran umum dan pembelian perlengkapan pertama
5. Opsen atas pokok pajak daerah tingkat atasan sepanjang kemungkinan pemungutan opsen itu diberikan dalam peraturan pajak Daerah Tingkat tersebut.

Dalam Undang-undang Darurat No. 12 tahun 1957 (22 Mei 1957) tentang peraturan Umum Retribusi Daerah, disebutkan bahwa Retribusi Daerah ialah pungutan Daerah sebagai pembangunan, pemakaian atau karena memperoleh jasa pekerjaan, usaha atau milik Daerah bagi yang berkepentingan atau karena jasa yang diberikan oleh Daerah. Retribusi Daerah ini hanya dapat dipungut sedemikian, sehingga diperoleh keuntungan yang layak bagi Daerah. Syarat-syarat pemungutannya hampir sama dengan syarat-syarat bagi Pajak.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Lapangan retribusi daerah ialah seluruh lapangan pungutan yang diadakan untuk keuangan Daerah sebagai pengganti jasa Daerah. Retribusi ini antara lain:

1. Uang leges
2. Uang tol bea-jalan, bea pangkalan, dan bea penambangan
3. Bea pembantaian dan pemeriksaan
4. Uang sempadan dan izin bangunan
5. Retribusi atas pemakaian tanah
6. Bea penguburan

### **Berdasarkan UUD 1945: 1959 -1966**

#### **Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah**

Penpres tersebut terdiri dari 4 Bab dan 23 pasal, yang mengatur antara lain<sup>33</sup>.

##### a. Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah

Pemerintahan Daerah Tingkat I dan II, terdiri dari Kepala Daerah (dibantu oleh Badan Pemerintahan Harian / BPH) dan DPRD. Kepala Daerah tersebut termasuk Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta.

##### b. Kepala Daerah

Kepala Daerah Tingkat I diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Sedangkan Kepala Daerah Tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri dari calon-calon yang diajukan oleh DPRD yang bersangkutan. Apabila dari pencalonan tersebut tidak ada calon yang dianggap memenuhi syarat untuk diangkat, maka DPRD yang bersangkutan diminta oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden untuk mengajukan pencalonan kedua. Tetapi apabila pada

---

<sup>33</sup> Drs. CST Kansil, SH, Hukum Tata Pemerintahan Indonesia, Ghalia Indonesia, 1986, hal. 261-264

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

pencalonan kedua ini juga tidak ada calon yang memenuhi syarat, maka Presiden mengangkat seorang Kepala Daerah (KDH) di luar pencalonan tersebut. Pengangkatan KDH dilakukan dengan mengingat syarat-syarat yang telah ditetapkan dengan Peraturan Presiden mengenai pendidikan, kecakapan dan pengalaman dalam pemerintahan.

Kepala Daerah mempunyai jabatan dan gelar Gubernur atau Kepala Daerah atau Bupati atau Kepala Daerah. Sebagai alat pemerintah, maka Kepala Daerah bertugas dan berkewajiban untuk:

1. Mengurus ketertiban dan keamanan umum di daerah.
2. Menyelenggarakan koordinasi antara jawatan-jawatan pemerintah pusat di daerah dan di antara jawatan-jawatan tersebut dengan pemerintah daerah.
3. Mengawasi jalannya pemerintahan daerah.
4. Menjalankan wewenang umum yang termasuk bidang urusan pemerintah pusat.

Sebagai alat pemerintah daerah, maka Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD di bidang urusan rumah tangga daerah (otonomi) dan di bidang tugas pembantuan dalam pemerintahan. Akan tetapi, meskipun KDH bertanggungjawab kepada DPRD, namun tidak dapat diberhentikan oleh DPRD. Selanjutnya, KDH (Tingkat I) mempunyai kekuasaan untuk menangguhkan keputusan DPRD (Tingkat I) dan keputusan Pemerintah Daerah (Tingkat II) apabila keputusan tersebut dipandang bertentangan dengan:

1. Garis-Garis Besar Haluan Negara
2. Kepentingan Umum
3. Peraturan perundangan bertingkat lebih tinggi.

Dapat kita lihat betapa kuat kedudukan Kepala Daerah. Karena dia bukan saja menjadi kepala eksekutif, melainkan juga menjadi kepala legislatif di daerah dan Kepala Daerah tidak dapat dijatuhkan oleh DPRD.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

### c. Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta

KDH istimewa diangkat dari keturunan keluarga yang berkuasa untuk menjalankan pemerintahan di daerah pada jaman sebelum RI dan masih berkuasa di daerahnya dengan tetap memperhatikan syarat-syarat kecakapan, kejujuran, kesetiaan pada Pemerintah RI serta adat-istiadat dalam daerah tersebut. KDH istimewa diangkat oleh Presiden. Dengan syarat yang sama, maka untuk Daerah Istimewa Yogyakarta dapat diangkat seorang wakil Kepala Daerah Istimewa. Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta pada saat itu adalah Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan Wakil Kepala Daerah Istimewa adalah Sri Paku Alam VIII.

### d. Badan Pemerintah Harian (BPH)

Menurut Penpres No. 6 Tahun 1959 (disempumakan), dalam menjalankan tugasnya KDH dibantu oleh suatu BPH. Badan ini sekurang-kurangnya terdiri dari tiga orang anggota dan sebanyak-banyaknya terdiri dari lima orang anggota yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Dalam Negeri untuk Daerah Swatantra Tingkat I.

BPH mempunyai tugas dan kewajiban untuk membantu Kepala Daerah dalam urusan-urusan di bidang rumah tangga daerah. Dalam menjalankan tugasnya, BPH dapat memberikan pertimbangan kepada KDH, baik diminta ataupun tidak. Selain itu, BPH juga menjalankan pekerjaan-pekerjaan yang ditugaskan oleh KDH kepadanya. Oleh karena itu, maka BPH bertanggungjawab kepada KDH. Bilamana dianggap perlu, maka KDH dapat menugaskan kepada seorang anggota BPH untuk bertindak atas namanya, misalnya memberikan keterangan di hadapan DPRD mengenai bidang pekerjaannya.

### **UU No. 18 tahun 1965: Hubungan Wewenang dan Kekuasaan Daerah**

Berdasarkan pasal 39 UU 1965/18 pemerintah daerah berhak dan berkewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Sebagai awal permulaan dalam UU pembentukan suatu

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

daerah, ditetapkan urusan-urusan yang termasuk rumah tangganya, beserta alat perlengkapan yang pertama dari daerah tersebut. Urusan-urusan tersebut dapat ditambah dengan urusan-urusan lain berdasarkan peraturan pemerintah atas usul DPRD yang bersangkutan (bagi Daerah Tingkat II dan III atas usul Kepala Daerah setingkat lebih atas).

Dalam penjelasan umum angka III UU 1965/18 ditegaskan bahwa ketentuan tersebut mengandung prinsip bahwa hal-hal yang dapat diselesaikan setempat dan tidak mempengaruhi keadaan umum atau kepentingan nasional, sebaiknya diurus dan diatur oleh pemerintah daerah. Urusan rumah tangga daerah itu didasarkan atas prinsip hak-hak otonomi yang riil<sup>34</sup>.

Pasal 40 dan 41 UU 1965/18 mengatur tentang penyerahan urusan kepada daerah. Urusan-urusan pemerintah pusat yang menurut pertimbangannya dapat dipisahkan dari tangan pemerintah pusat, dengan PP dapat diserahkan menjadi urusan rumah tangga suatu daerah. Dalam PP tersebut, harus diatur pula biaya-biaya belanja urusan serta alat perlengkapannya yang harus diserahkan kepada daerah serta ditunjuk sumber-sumber pendapatan yang pertama bagi daerah untuk membiayai urusan tersebut. Sesuatu daerah dapat memisahkan sebagian atau seluruh urusan rumah tangga tertentu, dengan Perda, untuk ditetapkan menjadi urusan daerah tingkat bawahan yang berada di lingkungan wilayahnya. Untuk itu, juga harus diatur tentang biaya-biaya belanja urusan, alat perlengkapan dan sumber-sumber pendapatan yang pertama bagi daerah yang menerima penyerahan urusan tersebut. Selain urusan rumah tangga yang termasuk dalam otonomi daerah, kepada daerah berdasarkan pasal 42 UU 1965/18 juga diberi tugas kewajiban untuk melaksanakan peraturan-peraturan perundang-undangan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Hal ini merupakan pelaksanaan dari *hak medebewind*<sup>35</sup>.

---

<sup>34</sup> Ibid. hal. 92

<sup>35</sup> Ibid, hal. 94

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Untuk memelihara hubungan yang harmonis antar daerah dan antara daerah dengan negara, maka peraturan daerah diberi pembatasan-pembatasan sebagai berikut (pasal 50,78 dan 80):

1. Perda tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya atau dengan kepentingan umum. Kepentingan umum adalah urusan dan kepentingan pusat yang tidak diatur secara tertulis.
2. Perda tidak boleh mengandung ketentuan-ketentuan yang mengatur soal-soal pokok yang telah diatur dalam peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya.
3. Perda tidak boleh mengatur hal-hal yang termasuk dalam urusan rumah tangga daerah tingkat bawahan yang berada dalam wilayahnya.
4. Ketentuan-ketentuan dalam sesuatu Perda dengan sendirinya tidak berlaku lagi, jika hal-hal yang diatur dalam ketentuan tersebut kemudian diatur oleh peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya.
5. Perda mengenai pokok-pokok tertentu dengan UU atau PP dapat ditetapkan tidak berlaku sebelum disahkan lebih dulu oleh instansi atasan (pengawasan preventif).
6. Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum, UU, PP atau Perda yang lebih tinggi tingkatannya ditunda atau dibatalkan oleh instansi atasan (pengawasan represif).

### **Hubungan Pengawasan**

Menurut sistematika UU nomor 18 tahun 1965, daerah dikenakan tiga macam pengawasan, yaitu:

#### 1. Pengawasan Umum

Dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri, penguasa yang ditunjuk olehnya dan oleh Kepala Daerah dalam kedudukannya sebagai alat dari pemerintah pusat. Mendagri atau pegawai pemerintah pusat

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

yang bertindak atas namanya berhak untuk mengadakan penyelidikan dan pemeriksaan tentang semua hal yang berhubungan dengan pelaksanaan otonomi dan medebewind oleh pemerintah daerah. Dalam rangka kepentingan pengawasan tersebut, pemerintah daerah wajib memberikan keterangan-keterangan yang diminta (pasal 85-86).

### 2. Pengawasan *Preventif*

Pengawasan *preventif* dilakukan oleh instansi pengawas secara bertingkat, yaitu:

- a. Oleh Menteri Dalam Negeri bagi Daerah Tingkat I.
- b. Oleh Kepala Daerah Tingkat I bagi Daerah Tingkat II.
- c. Oleh Kepala Daerah Tingkat II bagi Daerah Tingkat III.

### 3. Pengawasan Represif

Berupa tindakan menunda dan/atau membatalkan peraturan atau keputusan daerah yang dianggap bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya. Pengawasan ini dilakukan oleh instansi pengawas yang sama seperti pada pada pengawas preventif dengan ketentuan bahwa Menteri Dalam Negeri berhak menanggihkan atau membatalkan peraturan Daerah Tingkat II atau III, jika Kepala Daerah yang seharusnya menjalankan pengawasan tersebut tidak melakukannya (Pasal 80-81).

### **Hubungan Keuangan Daerah**

Untuk dapat menyelenggarakan urusan rumah tangganya, daerah harus mempunyai sumber-sumber keuangan sendiri yang sedapatnya menutup anggaran belanja rutin dari daerah tersebut. Sehingga tidak selalu bergantung pada ganjaran subsidi dan sumbangan dari pemerintah pusat<sup>36</sup>.

---

<sup>36</sup> Ibid. hal. 98-99

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

UU nomor 18 tahun 1965 menentukan sumber-sumber keuangan bagi daerah adalah sebagai berikut:

1. Hasil perusahaan daerah dan sebagian hasil perusahaan negara
2. Pajak-pajak daerah
3. Retribusi daerah
4. Pajak negara yang diserahkan kepada daerah
5. Bagian dari hasil pajak pemerintah pusat
6. Pinjaman
7. Lain-lain usaha yang sesuai dengan kepribadian nasional.

Untuk mengurus rumah tangganya dengan sebaik-baiknya, maka pemerintah daerah setiap tahun menetapkan anggaran keuangan daerah yang dibedakan dalam anggaran belanja dan anggaran pendapatan, di mana harus terdapat keseimbangan antara pengeluaran dan penerimaan daerah. Pemerintah Daerah wajib mengusahakan sedapat-dapatnya menutup anggaran belanja rutin dengan penerimaan sendiri. Anggaran keuangan harus dimintakan pengesahan kepada instansi pengawas pada daerah yang bersangkutan.

Semua kekuasaan mengenai pengelolaan keuangan daerah dipegang oleh Pemerintah Daerah, kecuali apabila dengan peraturan perundangan pusat diletakkan dalam tangan penguasa lain (Pasal 75 ayat 1)

Ketentuan lebih lanjut, mengenai hal-ikhwal keuangan daerah pada umumnya masih berdasarkan atau berpedoman pada peraturan yang lama, yaitu:

1. Mengenai hubungan keuangan antara daerah dengan pusat:
  - a. UU 1956/32 (UU Perimbangan Keuangan 1957)
  - b. PP 1957/3 tentang Penyerahan Pajak Negara kepada Daerah
  - c. PP 1957/4 tentang Pemberian Ganjaran, Subsidi dan Sumbangan kepada Daerah
  - d. PP yang ditetapkan setiap tahun tentang penetapan persentasi dari beberapa penerimaan negara untuk daerah.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

2. Mengenai penyusunan anggaran keuangan daerah dan perhitungan anggaran tersebut berdasar pada Staatsblad 1936/432.
3. Mengenai pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah serta tata-usaha keuangan daerah, diatur dalam:
  - a. *Staatsblad* 1924/78 bagi Propinsi
  - b. *Staatsblad* 1924. 79 bagi Kabupaten
  - c. *Staatsblad* 1926/365 bagi Kotaraya, Kotamadya dan Kotapraja
  - d. Surat Keputusan Menteri Keuangan 28-21-1958 No. 47545/PKN.

Sekali lagi dinyatakan sukar, bahkan tak mungkin untuk menyusun suatu daftar perincian secara limitatif tentang berbagai jenis urusan-urusan yang termasuk rumah tangga daerah yang seragam berlaku bagi semua Daerah, malahan perincian yang demikian itu tidak akan sesuai dengan dinamika kehidupan masyarakat Daerah yang bersangkutan, demikian dinyatakan dalam penjelasan UU No. 18/1965.

Adapun batas-batasnya menurut UU ini adalah bahwa:

1. Dalam kebebasan mengatur dan mengurus rumah tangganya Daerah tidak dapat menjalankan kekuasaan di luar batas-batas wilayahnya.
2. Tidak diperbolehkan mencampuri urusan rumah tangga Daerah lain, yang secara positif enumeratif telah ditentukan dalam:
  - a. UU Pembentukan sebagai tugas kewenangan pangkal
  - b. Urusan-urusan lain yang ditetapkan dalam PP atau Perda dari Daerah yang lebih tinggi tingkatannya.
3. Daerah yang lebih tinggi tingkatannya tidak diperbolehkan memasuki hal-hal yang termasuk urusan rumah tangga Daerah yang ada di bawahnya.
4. Bilamana Keputusan-keputusan Daerah bertentangan dengan kepentingan umum, UU Peraturan Pemerintah atau pemerintah Daerah yang lebih tinggi tingkatannya, maka keputusan/Perda

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

yang bersangkutan itu dapat dipertanggungjawabkan atau dibatalkan oleh Penguasa yang berwenang.

Penyerahan urusan Pusat kepada Daerah diatur sebagai berikut: Urusan-urusan Pemerintah Pusat yang menurut pertimbangannya dapat dipisahkan dari tangan Pemerintah Pusat, dengan PP dapat diserahkan menjadi urusan rumah tangga sesuatu Daerah. Selanjutnya ditentukan bahwa bersama urusan ini, biaya-biaya belanja urusan serta alat perlengkapannya harus diserahkan kepada Daerah serta ditunjuk sumber-sumber pendapatannya yang pertama.

### Catatan Akhir

Pemaparan tentang sejarah organisasi pemerintahan negara di atas kiranya dapat memberi gambaran yang cukup lengkap tentang kebijakan dan usaha-usaha yang dilakukan oleh para pendiri negara (*founding fathers*) dalam meraih efisiensi dalam penyelenggaraan tugas-tugas kenegaraan dan pemerintahan. Meskipun penuh dengan liku-liku dan berbagai macam perubahan, bahkan kadang disertai dengan penyimpangan dari falsafah dasar, namun bisa dipahami bahwa semuanya itu merupakan suatu proses pencarian identitas dan sistem berpemerintahan yang paling cocok dengan karakter bangsa Indonesia. Beberapa butir penting yang perlu digaris bawahi antara lain adalah:

- 1) Kebijakan membatasi perangkapan jabatan. Dalam situasi keterbatasan sumber daya manusia, perangkapan jabatan sesungguhnya merupakan hal yang biasa. Namun sejarah telah mencatat bahwa pada periode tertentu (misalnya pada saat berlakunya UUDS 1950 dan UU Nomor 1 tahun 1957), para pendiri negara telah memikirkan tentang pembatasan rangkap jabatan ini. Hal ini tidak lain dimaksudkan agar terdapat independensi dilingkungan organisasi pemerintah, baik Pusat maupun Daerah, sekaligus mendorong efektivitas dan produktivitas kerja sektor publik.
- 2) Sejak awal berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia, otonomi daerah telah menjadi salah satu perhatian utama dari

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

para pimpinan negara. Dengan kata lain, Pemerintah Pusat telah memiliki kepercayaan yang besar kepada Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri melalui asas desentralisasi, dekonsentrasi maupun tugas pembantuan (*medebewind*). Tidak berlebihan kiranya jika kebijakan ini dapat dikatakan sebagai upaya membangun kehidupan yang demokratis di tingkat akar rumput.

- 3) Arti pentingnya pengawasan dalam tubuh pemerintahan juga menjadi perhatian yang cukup diprioritaskan. Hal ini terlihat dari sering digunakannya sistem multi partai, dinamisnya kehidupan politik di parlemen, serta dibentuknya lembaga khusus yang menangani masalah pemeriksaan keuangan dan anggaran negara. Dengan demikian, mekanisme *check and balances* antara lembaga eksekutif dengan lembaga legislatif dapat diharapkan berjalan secara baik. Sementara efektivitas program-program pemerintah juga akan berjalan optimal melalui mekanisme kontrol administratif yang ada.
- 4) Dalam perspektif kelembagaan, nomenklatur, titelatur pejabat, serta jumlah organisasi selalu berubah dari waktu ke waktu. Meskipun demikian, dapat dicermati bahwa fungsi tertentu dari pemerintah selalu terakomodasi dalam format kelembagaan yang ada. Hal ini menunjukkan bahwa "wadah" kelembagaan tidak terlalu prinsip, namun "fungsi" yang selalu harus ada. Dan lebih penting lagi, perlu ada aturan main (kebijakan publik atau peraturan perundang-undangan) yang menjamin bahwa fungsi negara dan pemerintah tadi dapat dijalankan dengan optimal.



## Bab 4

### Ketentuan Umum tentang Pemerintahan Daerah

---

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan<sup>37</sup>. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah<sup>38</sup>.

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Hubungan tersebut meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya menimbulkan hubungan administrasi<sup>39</sup> dan kewilayahan antarsusunan pemerintahan.

---

<sup>37</sup> “**Asas otonomi dan tugas pembantuan**” adalah bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan oleh daerah dapat diselenggarakan secara langsung oleh pemerintahan daerah itu sendiri dan dapat pula penugasan oleh pemerintah provinsi ke pemerintah kabupaten/kota dan desa atau penugasan dari pemerintah kabupaten/kota ke desa.

<sup>38</sup> “**Daya saing daerah**” adalah merupakan kombinasi antara faktor kondisi ekonomi daerah, kualitas kelembagaan publik daerah, sumber daya manusia, dan teknologi, yang secara keseluruhan membangun kemampuan daerah untuk bersaing dengan daerah lain.

<sup>39</sup> “**Hubungan administrasi**” adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan sistem administrasi negara. “Hubungan kewilayahan” adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi dibentuk dan disusunnya daerah otonom yang diselenggarakan

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Pemerintahan daerah adalah Pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi dan Pemerintahan daerah kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota. Pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah (KDH) dan perangkat daerah.

Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus<sup>40</sup> atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

### **Pembentukan Daerah dan Kawasan Khusus**

Pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat di samping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Untuk itu maka pembentukan daerah harus mempertimbangkan berbagai faktor seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah dan diberikannya otonomi daerah.

Pemerintah dapat menetapkan kawasan khusus di daerah otonom untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus dan untuk kepentingan nasional/berskala nasional, misalnya dalam bentuk kawasan cagar budaya, taman nasional, pengembangan industri strategis, pengembangan teknologi tinggi seperti pengembangan tenaga nuklir, peluncuran peluru kendali, pengembangan prasarana komunikasi, telekomunikasi, transportasi, pelabuhan dan daerah perdagangan bebas, pangkalan militer, serta

---

di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, wilayah daerah merupakan satu kesatuan wilayah negara yang utuh dan bulat.

<sup>40</sup> **Satuan-satuan pemerintahan yang bersifat khusus** adalah daerah khusus dan yang diberikan otonomi khusus, sedangkan daerah istimewa adalah Daerah Istimewa Aceh dan Daerah Istimewa Yogyakarta.

wilayah eksploitasi, konservasi bahan galian strategis, penelitian dan pengembangan sumber daya nasional, laboratorium sosial, lembaga pemasyarakatan spesifik. Pemerintah wajib mengikutsertakan pemerintah daerah dalam pembentukan kawasan khusus tersebut.

### 1. Pembentukan Daerah

Pembentukan daerah ditetapkan dengan undang-undang. Undang-undang pembentukan daerah antara lain mencakup nama, cakupan wilayah<sup>41</sup>, batas, ibukota, kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan, penunjukan pejabat KDH, pengisian keanggotaan DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan, peralatan, dan dokumen, serta perangkat daerah. Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau bagian daerah yang bersandingan atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan<sup>42</sup>.

Pembentukan daerah harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Syarat administratif untuk provinsi meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang akan menjadi cakupan wilayah provinsi, persetujuan DPRD<sup>43</sup> provinsi

---

<sup>41</sup> “**Cakupan wilayah**” dalam ketentuan ini, khusus untuk daerah yang berupa kepulauan atau gugusan pulau-pulau dalam penentuan luas wilayah di dasarkan atas prinsip negara kepulauan yang pelaksanaannya diatur dengan peraturan pemerintah.

<sup>42</sup> “**Batas minimal usia penyelenggaraan pemerintahan**” dalam ketentuan ini untuk provinsi 10 tahun, untuk kabupaten/kota 7 tahun, dan kecamatan 5 tahun.

<sup>43</sup> Persetujuan DPRD dalam ketentuan ini diwujudkan dalam bentuk keputusan DPRD yang diproses berdasarkan pernyataan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat. persetujuan Gubernur dalam ketentuan ini diwujudkan dalam bentuk keputusan Gubernur berdasarkan hasil kajian tim yang khusus dibentuk oleh pemerintah provinsi yang bersangkutan terhadap perlunya dibentuk provinsi baru dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan. Tim dimaksud mengikutsertakan tenaga ahli sesuai dengan kebutuhan.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

induk dan Gubernur, serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri. Syarat administratif untuk kabupaten/kota meliputi adanya persetujuan DPRD kabupaten/kota dan Bupati/Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD provinsi dan Gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri. Syarat teknis meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain<sup>44</sup> yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Syarat fisik meliputi paling sedikit 5 kabupaten/kota untuk pembentukan provinsi dan paling sedikit 5 kecamatan untuk pembentukan kabupaten, dan 4 kecamatan untuk pembentukan kota, lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana pemerintahan.

Daerah dapat dihapus dan digabung dengan daerah lain apabila daerah yang bersangkutan tidak mampu menyelenggarakan otonomi daerah. Penghapusan dan penggabungan daerah otonom dilakukan setelah melalui proses evaluasi<sup>45</sup> terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pedoman evaluasi diatur dalam Peraturan Pemerintah. Penghapusan dan penggabungan daerah beserta akibatnya<sup>46</sup> ditetapkan dengan undang-undang. Tata cara<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> Faktor lain dalam ketentuan ini antara lain pertimbangan kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan daerah.

<sup>45</sup> **Evaluasi terhadap kemampuan daerah** adalah penilaian dengan menggunakan sistem pengukuran kinerja serta indikator-indikatornya, yang meliputi masukan, proses, keluaran, dan dampak. Pengukuran dan indikator kinerja digunakan untuk memperbandingkan antara satu daerah dengan daerah lain, dengan angka rata-rata secara nasional untuk masing-masing tingkat pemerintahan, atau dengan hasil tahun-tahun sebelumnya untuk masing-masing daerah. Aspek lain yang dievaluasi antara lain adalah: keberhasilan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan; upaya-upaya dan kebijakan yang diambil: ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan dan kebijakan nasional; dan dampak dari kebijakan daerah.

<sup>46</sup> “**Akibat**” dalam ketentuan ini adalah perubahan yang timbul karena terjadinya penggabungan atau penghapusan suatu daerah yang antara lain mencakup nama, cakupan wilayah, batas, ibukota, pengalihan personal,

pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Perubahan batas suatu daerah, perubahan nama daerah, pemberian nama bagian rupa bumi<sup>48</sup> serta perubahan nama, atau pemindahan ibukota yang tidak mengakibatkan penghapusan suatu daerah ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Perubahan dilakukan atas usul dan persetujuan daerah yang bersangkutan.

### 2. Kawasan Khusus

Untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional, Pemerintah dapat menetapkan kawasan khusus<sup>49</sup> dalam wilayah provinsi dan/atau kabupaten/kota. Fungsi pemerintahan tertentu untuk Perdagangan bebas dan/atau pelabuhan bebas ditetapkan dengan undang-undang. Fungsi pemerintahan tertentu<sup>50</sup> selain ketentuan tersebut, diatur dengan Peraturan Pemerintah.

---

pendanaan, peralatan dan dokumen, perangkat daerah, serta akibat lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

<sup>47</sup> Tata cara yang diatur dalam peraturan pemerintah memuat mekanisme dan prosedur tentang pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah.

<sup>48</sup> **Rupa bumi** adalah bagian-bagian wilayah yang senyatanya ada dan/atau kemudian ada, namun belum diberi nama, seperti: tanah timbul, semenanjung, bukit/gunung/pegunungan, sungai, delta, danau, lembah, selat, pulau, dan sebagainya.

<sup>49</sup> **Kawasan khusus** adalah kawasan strategis yang secara nasional menyangkut hajat hidup orang banyak dari sudut politik, sosial, budaya, lingkungan dan pertahanan dan keamanan. Dalam kawasan khusus diselenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan tertentu sesuai kepentingan nasional. Kawasan khusus dapat berupa kawasan otorita, kawasan perdagangan bebas, dan kegiatan industri dan sebagainya.

<sup>50</sup> **Fungsi pemerintahan tertentu** dalam ketentuan ini antara lain, pertahanan negara, pendayagunaan wilayah perbatasan dan pulau-pulau tertentu/terluar, lembaga pemasyarakatan, pelestarian warisan budaya dan cagar alam, pelestarian lingkungan hidup, riset dan teknologi.

Untuk membentuk kawasan khusus, Pemerintah mengikutsertakan<sup>51</sup> daerah yang bersangkutan. Daerah dapat mengusulkan pembentukan kawasan khusus kepada Pemerintah. Tata cara penetapan kawasan khusus diatur dalam Peraturan Pemerintah.

### **Pembagian Urusan Pemerintahan**

Penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah dengan daerah otonom. Pembagian urusan pemerintahan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya/tetap menjadi kewenangan Pemerintah. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan. Urusan pemerintahan dimaksud meliputi:

1. **Politik luar negeri** dalam arti mengangkat pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri, dan sebagainya;
2. **Pertahanan** misalnya mendirikan dan membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian wilayah negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya;
3. **Keamanan** misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara, menindak kelompok atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya;

---

<sup>51</sup> “**Mengikutsertakan**” dalam ketentuan ini adalah dalam perencanaan, pelaksanaan, pemeliharaan dan pemanfaatan.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

4. **Moneter** misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya;
5. **Yustisi** misalnya mendirikan lembaga peradilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan lembaga pemasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pemerintah pengganti undang-undang, peraturan pemerintah, dan peraturan lain yang berskala nasional, dan lain sebagainya; dan
6. **Agama**, misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberikan pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya, dan bagian tertentu urusan pemerintah lainnya yang berskala nasional, tidak diserahkan kepada daerah.

Urusan yang menjadi kewenangan daerah, meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar. Sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.

Di samping itu terdapat bagian urusan pemerintah yang bersifat *concurrent* artinya urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah. Dengan demikian setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, ada bagian urusan yang diserahkan kepada Provinsi, dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota. Untuk mewujudkan pembagian kewenangan yang *concurrent* secara proporsional antara Pemerintah, Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten dan Kota maka disusunlah kriteria yang meliputi: eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Kriteria eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan Pemerintah.

Kriteria akuntabilitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut. Dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin.

Kriteria efisiensi adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan. Artinya apabila suatu bagian urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdayaguna dan berhasilguna dilaksanakan oleh daerah Provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota dibandingkan apabila ditangani oleh Pemerintah maka bagian urusan tersebut diserahkan kepada Daerah Provinsi dan/atau Daerah Kabupaten/Kota. Sebaliknya apabila suatu bagian urusan akan lebih berdayaguna dan berhasil guna bila ditangani oleh Pemerintah maka bagian urusan tersebut tetap ditangani oleh Pemerintah. Untuk itu pembagian bagian urusan harus disesuaikan dengan memperhatikan ruang lingkup wilayah beroperasinya bagian urusan pemerintahan tersebut. Ukuran dayaguna dan hasilguna tersebut dilihat dari besarnya manfaat yang dirasakan oleh masyarakat dan besar kecilnya resiko yang harus dihadapi.

Sedangkan yang dimaksud dengan keserasian hubungan yakni bahwa pengelolaan bagian urusan pemerintah yang dikerjakan oleh tingkat pemerintahan yang berbeda, bersifat saling berhubungan (inter-koneksi), saling tergantung (inter-dependensi), dan saling

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

mendukung sebagai satu kesatuan sistem dengan memperhatikan cakupan kemanfaatan.

Pembagian urusan pemerintahan sebagaimana tersebut di atas ditempuh melalui mekanisme penyerahan dan atau pengakuan atas usul Daerah terhadap bagian urusan-urusan pemerintah yang akan diatur dan diurusnya. Berdasarkan usulan tersebut Pemerintah melakukan verifikasi terlebih dahulu sebelum memberikan pengakuan atas bagian urusan-urusan yang akan dilaksanakan oleh Daerah. Terhadap bagian urusan yang saat ini masih menjadi kewenangan Pusat dengan kriteria tersebut dapat diserahkan kepada Daerah.

Tugas pembantuan pada dasarnya merupakan keikutsertaan Daerah atau Desa termasuk masyarakatnya atas penugasan atau kuasa dari Pemerintah atau pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah di bidang tertentu.

Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh UU 32/2004 ditentukan menjadi urusan Pemerintah<sup>52</sup>. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah<sup>53</sup> atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa. Dalam urusan pemerintahan yang

---

<sup>52</sup> **Urusan pemerintah** adalah urusan pemerintahan yang mutlak menjadi kewenangannya dan urusan bidang lainnya yaitu bagian-bagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya Pemerintah.

<sup>53</sup> “**Perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah**” dalam ketentuan ini adalah berupa perangkat Pemerintah atau dalam rangka dekonsentrasi kepada Gubernur.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan<sup>54</sup>, Pemerintah dapat:

1. Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan,
2. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah, dan
3. Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas<sup>55</sup>, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintahan daerah<sup>56</sup> yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah, yang diselenggarakan berdasarkan kriteria di atas, terdiri atas urusan wajib<sup>57</sup> dan urusan pilihan<sup>58</sup>. Penyelenggaraan urusan pemerintahan

---

<sup>54</sup> “**Di luar urusan pemerintahan**” dalam ketentuan ini adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar ayat (3) sebagaimana diatur dalam UU32/2004.

<sup>55</sup> “Kriteria eksternalitas” dalam ketentuan ini adalah penyelenggara suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. “kriteria akuntabilitas” dalam ketentuan ini adalah penanggungjawab penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang ditimbulkan oleh penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan. “kriteria efisiensi” dalam ketentuan ini adalah penyelenggara suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh.

<sup>56</sup> “Antar pemerintahan daerah” dalam ketentuan ini adalah hubungan antar provinsi dengan provinsi, kabupaten/kota dengan kabupaten/kota, atau provinsi dengan kabupaten/kota.

<sup>57</sup> “Urusan wajib” dalam ketentuan ini adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara antara lain:

- a. perlindungan hak konstitusional;

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

yang bersifat wajib yang berpedoman pada standar pelayanan minimal dilaksanakan secara bertahap dan ditetapkan oleh Pemerintah.

Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan. Sedangkan urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur disertai dengan pendanaan sesuai dengan urusan yang didekonsentrasikan.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi:

1. Perencanaan dan pengendalian pembangunan.
2. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang.
3. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat<sup>59</sup>.
4. Penyediaan sarana dan prasarana umum.
5. Penanganan bidang kesehatan.
6. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial.
7. Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota.
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota.
9. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/ kota.
10. Pengendalian lingkungan hidup.
11. Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota.
12. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil.
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan.

---

b. perlindungan kepentingan nasional, kesejahteraan masyarakat, ketentraman dan ketertiban umum dalam kerangka menjaga keutuhan NKRI; dan

c. pemenuhan komitmen nasional yang berhubungan dengan perjanjian dan konvensi internasional.

<sup>58</sup> “Urusan pilihan” dalam ketentuan ini adalah urusan yang secara nyata ada di Daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah.

<sup>59</sup> Ketertiban umum dan ketentraman umum dan ketentraman masyarakat pada ketentuan ini termasuk penyelenggaraan perlindungan masyarakat.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

14. Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota.
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/ kota.
16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan<sup>60</sup>.

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi:

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.
6. Penyelenggaraan pendidikan.
7. Penanggulangan masalah sosial.
8. Pelayanan bidang ketenagakerjaan.
9. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah.
10. Pengendalian lingkungan hidup.
11. Pelayanan pertanahan.
12. Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil.
13. Pelayanan administrasi umum pemerintahan.
14. Pelayanan administrasi penanaman modal.
15. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya.
16. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi

---

<sup>60</sup> Urusan pemerintahan yang secara nyata ada dalam ketentuan ini sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi yang dimiliki antara lain pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan, pariwisata.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Pelaksanaan ketentuan tersebut di atas diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

### **Hubungan dalam bidang keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah:**

1. Pemberian sumber-sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah.
2. Pengalokasian dana perimbangan kepada pemerintahan daerah.
3. Pemberian pinjaman dan/atau hibah kepada pemerintahan daerah.

### **Hubungan dalam bidang keuangan antarpemerintahan daerah:**

1. Bagi hasil pajak dan nonpajak antara pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota.
2. Pendanaan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab bersama.
3. Pembiayaan bersama atas kerja sama antardaerah.
4. Pinjaman dan/atau hibah antarpemerintahan daerah.

### **Hubungan dalam bidang pelayanan umum antara Pemerintah dan pemerintahan daerah:**

1. Kewenangan, tanggung jawab, dan penentuan standar pelayanan minimal.
2. Pengalokasian pendanaan pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah.
3. Fasilitasi pelaksanaan kerja sama antarpemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum.

Hubungan dalam bidang pelayanan umum antarpemerintahan daerah meliputi:

1. Pelaksanaan bidang pelayanan umum yang menjadi kewenangan daerah.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

2. Kerja sama antarpemerintahan daerah dalam penyelenggaraan pelayanan umum.
3. Pengelolaan perizinan bersama bidang pelayanan umum.

### **Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah dan pemerintahan daerah:**

1. Kewenangan, tanggung jawab, pemanfaatan, pemeliharaan, pengendalian dampak, budidaya, dan pelestarian.
2. Bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.
3. Penyerasian lingkungan dan tata ruang serta rehabilitasi lahan.

### **Hubungan dalam bidang pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antarpemerintahan daerah:**

1. Pelaksanaan pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang menjadi kewenangan daerah.
2. Kerja sama dan bagi hasil atas pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antarpemerintahan daerah.
3. Pengelolaan perizinan bersama dalam pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya.

Daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut. Daerah mendapatkan bagi hasil atas pengelolaan sumber daya alam di bawah dasar dan/atau di dasar laut sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

### **Kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut:**

1. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut.
2. Pengaturan administratif.
3. Pengaturan tata ruang.
4. Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh pemerintah.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

5. Ikut serta dalam pemeliharaan keamanan
6. Ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara<sup>61</sup>.

Kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut paling jauh 12 mil laut diukur dari garis pantai<sup>62</sup> ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan 1/3 dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota. Apabila wilayah laut antara 2 provinsi kurang dari 24 mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai prinsip garis tengah dari wilayah antar 2 provinsi tersebut, dan untuk kabupaten/kota memperoleh 1/3 dari wilayah kewenangan provinsi dimaksud. Ketentuan tersebut tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil<sup>63</sup>. Pelaksanaan ketentuan tersebut di atas diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan.

---

<sup>61</sup> “**Pengaturan administratif**” dalam ketentuan ini antara lain perizinan, kelaikan dan keselamatan.

<sup>62</sup> “**Garis pantai**” dalam ketentuan ini adalah perpotongan garis air rendah dengan daratan.

<sup>63</sup> “**Nelayan kecil**” adalah nelayan masyarakat tradisional Indonesia yang menggunakan bahan dan alat penangkapan ikan secara tradisional, dan terhadapnya tidak dikenakan surat izin usaha dan bebas dari pajak, serta bebas menangkap ikan di seluruh pengelolaan perikanan dalam wilayah Republik Indonesia.



## Bab 5

# Penyelenggaraan Pemerintahan, Kepegawaian Daerah, dan Peraturan Daerah

---

### Penyelenggaraan Pemerintahan

Penyelenggara pemerintahan adalah Presiden dibantu oleh satu orang wakil Presiden, dan oleh menteri negara. Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD.

#### 1. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan

Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara<sup>64</sup> yang terdiri atas:

1. Asas kepastian hukum.
2. Asas tertib penyelenggara negara.
3. Asas kepentingan umum.
4. Asas keterbukaan.
5. Asas proporsionalitas.
6. Asas profesionalitas.
7. Asas akuntabilitas.
8. Asas efisiensi.
9. Asas efektivitas.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan, Pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan tugas pembantuan.

---

<sup>64</sup> Asas Umum Penyelenggaraan Negara dalam ketentuan ini sesuai dengan UU No. 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme, ditambah asas efisiensi dan asas efektivitas.

## 2. Hak dan Kewajiban Daerah

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak:

1. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.
2. Memilih pimpinan daerah.
3. Mengelola aparatur daerah.
4. Mengelola kekayaan daerah.
5. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah.
6. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah.
7. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah.
8. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban:

1. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat.
3. Mengembangkan kehidupan demokrasi.
4. Mewujudkan keadilan dan pemerataan.
5. Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan.
6. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan.
7. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak.
8. Mengembangkan sistem jaminan sosial.
9. Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah.
10. Mengembangkan sumber daya produktif di daerah.
11. Melestarikan lingkungan hidup.
12. Mengelola administrasi kependudukan.
13. Melestarikan nilai sosial budaya.
14. Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya.
15. Kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Hak dan kewajiban daerah pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara efisien, efektif,

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

transparan, akuntabel, tertib, adil, patut, dan taat pada peraturan perundang-undangan.

### **3. Pemerintah Daerah**

#### **KDH dan Wakil KDH**

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut KDH. KDH untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut bupati, dan untuk kota disebut walikota. KDH dibantu oleh satu orang wakil KDH. Wakil KDH untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota. KDH dan wakil KDH dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

#### **Tugas dan Wewenang KDH dan Wakil KDH:**

1. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.
2. Mengajukan rancangan Perda.
3. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.
4. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama.
5. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah.
6. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
7. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

#### **Tugas Wakil KDH:**

1. Membantu KDH dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

2. Membantu KDH dalam mengoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah<sup>65</sup>, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup.
3. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil KDH provinsi.
4. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil KDH kabupaten/kota.
5. Memberikan saran dan pertimbangan kepada KDH dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah.
6. Melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh KDH.
7. Melaksanakan tugas dan wewenang KDH apabila KDH berhalangan.

Dalam melaksanakan tugas, wakil KDH bertanggung jawab kepada KDH. Wakil KDH menggantikan KDH sampai habis masa jabatannya apabila KDH meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.

### **Kewajiban KDH dan wakil KDH:**

1. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Meningkatkan kesejahteraan rakyat.
3. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat.

---

<sup>65</sup> **Instansi vertikal** di daerah adalah perangkat departemen dan/atau lembaga pemerintah non departemen yang mengurus urusan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah dalam wilayah tertentu dalam rangka dekonsentrasi.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

4. Melaksanakan kehidupan demokrasi<sup>66</sup>.
5. Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan.
6. Menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
7. Memajukan dan mengembangkan daya saing daerah.
8. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik.
9. Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah.
10. Menjalinkan hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah.
11. Menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD<sup>67</sup>.

Selain mempunyai kewajiban tersebut di atas, KDH mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan<sup>68</sup> laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah<sup>69</sup> kepada Pemerintah disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota satu kali dalam satu tahun. Laporan tersebut digunakan Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan ketentuan tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah.

---

<sup>66</sup> “**Kehidupan demokrasi**” dalam ketentuan ini antara lain penyerapan aspirasi, peningkatan partisipasi, serta menindaklanjuti pengaduan masyarakat.

<sup>67</sup> Rapat Paripurna DPRD dalam ketentuan ini adalah rapat Paripurna yang diselenggarakan setelah 3 bulan terpilihnya pasangan calon KDH dan wakil KDH.

<sup>68</sup> “**Menginformasikan**” dalam ketentuan ini dilakukan melalui media yang tersedia di daerah dan dapat diakses oleh publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

<sup>69</sup> Ketentuan tentang laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah ini tidak menutup adanya laporan lain baik atas kehendak KDH atau atas permintaan Pemerintah.

**Larangan bagi KDH dan Wakil KDH:**

1. Membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi diri, anggota keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, merugikan kepentingan umum, dan meresahkan sekelompok masyarakat, atau mendiskriminasikan warga negara dan/atau golongan masyarakat lain.
2. Turut serta<sup>70</sup> dalam suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah, atau dalam yayasan bidang apapun.
3. Melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan bagi dirinya, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang berhubungan dengan daerah yang bersangkutan.
4. Melakukan korupsi, kolusi, nepotisme, dan menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya.
5. Menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan selain “mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.
6. Menyalah gunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya.
7. Merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, sebagai anggota DPRD sebagaimana yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

**KDH dan/atau wakil KDH berhenti karena:**

1. Meninggal dunia.
2. Permintaan sendiri.
3. Diberhentikan.

---

<sup>70</sup> **Turut serta** adalah menjadi direksi atau komisaris suatu perusahaan.

**KDH dan/atau wakil KDH diberhentikan karena:**

1. Berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat yang baru.
2. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap<sup>71</sup> secara berturut-turut selama 6 bulan.
3. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai KDH dan/atau wakil KDH.
4. Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan KDH dan/atau wakil KDH.
5. Tidak melaksanakan kewajiban KDH dan/atau wakil KDH.
6. Melanggar larangan bagi KDH dan/atau wakil KDH.

Pemberhentian<sup>72</sup> KDH dan/atau wakil KDH diberitahukan oleh pimpinan DPRD untuk diputuskan dalam Rapat Paripurna dan diusulkan oleh pimpinan DPRD.

Pemberhentian KDH dan/atau wakil KDH dilaksanakan dengan ketentuan:

1. Pemberhentian KDH dan wakil KDH diusulkan kepada Presiden berdasarkan putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD bahwa KDH dan/atau wakil KDH tidak lagi memenuhi syarat, melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban dan/atau melanggar larangan.
2. Pendapat DPRD diputuskan melalui Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPRD yang hadir.
3. Mahkamah Agung wajib memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPRD tersebut paling lambat 30 hari setelah permintaan DPRD itu diterima Mahkamah Agung dan putusannya bersifat final.

---

<sup>71</sup> Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap adalah menderita sakit yang mengakibatkan baik fisik maupun mental tidak berfungsi secara normal yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter yang berwenang dan/atau tidak diketahui keberadaannya.

<sup>72</sup> Pemberhentian tidak menghapuskan tanggung jawab yang bersangkutan selama memangku jabatannya.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

4. Apabila Mahkamah Agung memutuskan bahwa KDH dan/atau wakil KDH terbukti melanggar sumpah/janji jabatan dan/atau tidak melaksanakan kewajiban, DPRD menyelenggarakan Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPRD yang hadir untuk memutuskan usul pemberhentian KDH dan/atau wakil KDH kepada Presiden.
5. Presiden wajib memproses usul pemberhentian KDH dan/atau wakil KDH tersebut paling lambat 30 hari sejak DPRD menyampaikan usul tersebut.

KDH dan/atau wakil KDH diberhentikan sementara oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD apabila dinyatakan melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan<sup>73</sup> dan didakwa<sup>74</sup> melakukan tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara. KDH dan/atau wakil KDH juga dapat diberhentikan oleh Presiden tanpa melalui usulan DPRD apabila terbukti melakukan tindak pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan terbukti melakukan makar dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang dinyatakan dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Dalam hal KDH dan/atau wakil KDH menghadapi krisis kepercayaan publik yang meluas<sup>75</sup> karena dugaan melakukan tindak pidana dan melibatkan tanggung jawabnya, DPRD menggunakan hak angket untuk menanggapi. Penggunaan hak angket dilaksanakan setelah mendapatkan persetujuan Rapat Paripurna DPRD yang

---

<sup>73</sup>“**Putusan pengadilan**” dalam ketentuan ini adalah putusan pengadilan tingkat pertama atau pada pengadilan negeri.

<sup>74</sup> “**Didakwa**” dalam ketentuan ini adalah berkas perkaranya telah dilimpahkan ke pengadilan dalam proses penuntutan.

<sup>75</sup> “**Krisis kepercayaan publik yang meluas**” dalam ketentuan ini adalah suatu situasi kehidupan di masyarakat yang sudah mengganggu berjalannya penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan daerah.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota DPRD yang hadir untuk melakukan penyelidikan terhadap KDH dan/atau wakil KDH. Dalam hal ditemukan bukti melakukan tindak pidana, DPRD menyerahkan proses penyelesaiannya kepada aparat penegak hukum sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Apabila KDH dan/atau wakil KDH dinyatakan bersalah karena melakukan tindak pidana dengan ancaman pidana penjara paling singkat 5 tahun atau lebih berdasarkan putusan pengadilan yang belum memperoleh kekuatan hukum tetap, DPRD mengusulkan pemberhentian sementara dengan keputusan DPRD. Berdasarkan keputusan DPRD, Presiden menetapkan pemberhentian sementara KDH dan/atau wakil KDH. Begitu juga, bila KDH dan/atau wakil KDH dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, pimpinan DPRD mengusulkan pemberhentian berdasarkan keputusan Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya  $\frac{3}{4}$  dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya  $\frac{2}{3}$  dari jumlah anggota DPRD yang hadir. Berdasarkan keputusan DPRD, Presiden memberhentikan KDH dan/atau wakil KDH.

KDH dan/atau wakil KDH yang diberhentikan sementara setelah melalui proses peradilan ternyata terbukti tidak bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, paling lambat 30 hari Presiden telah merehabilitasikan dan mengaktifkan kembali KDH dan/atau wakil KDH yang bersangkutan sampai dengan akhir masa jabatannya. Sedangkan apabila KDH dan/atau wakil KDH tersebut telah berakhir masa jabatannya, Presiden merehabilitasi yang bersangkutan dan tidak mengaktifkannya kembali. Tugas dan kewajiban KDH yang diberhentikan sementara, dilaksanakan oleh wakil KDH sampai ada putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Demikian juga sebaliknya, apabila wakil KDH diberhentikan sementara, tugas dan kewajiban wakil KDH dilaksanakan oleh KDH sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Sedangkan apabila KDH dan wakil KDH

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

diberhentikan sementara, Presiden menetapkan penjabat Gubernur atas usul Menteri Dalam Negeri atau penjabat Bupati/Walikota atas usul Gubernur dengan pertimbangan DPRD untuk melaksanakan tugas dan kewajibannya.

KDH yang diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, kedudukannya diganti oleh wakil KDH sampai berakhir masa jabatannya dan proses pelaksanaannya dilakukan berdasarkan keputusan Rapat Paripurna DPRD dan disahkan oleh Presiden. Kemudian kekosongan jabatan wakil KDH yang sisa masa jabatannya lebih dari 18 bulan, KDH mengusulkan 2 orang calon wakil KDH untuk dipilih oleh Rapat Paripurna DPRD berdasarkan usul partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya terpilih dalam pemilihan KDH dan wakil KDH.

Apabila KDH dan wakil KDH berhenti atau diberhentikan secara bersamaan dalam masa jabatannya, Rapat Paripurna DPRD memutuskan dan menugaskan KPUD untuk menyelenggarakan pemilihan KDH dan wakil KDH paling lambat 6 bulan terhitung sejak ditetapkannya penjabat KDH. Sedangkan kekosongan jabatan KDH dan wakil KDH, dijabat sementara oleh sekretaris daerah untuk melaksanakan tugas sehari-hari KDH sampai dengan Presiden mengangkat penjabat KDH. Tata cara pengisian kekosongan, persyaratan dan masa jabatan penjabat diatur dalam Peraturan Pemerintah.

### **Tindakan Penyidikan terhadap KDH dan Wakil KDH**

Tindakan penyelidikan dan penyidikan terhadap KDH dan/atau wakil KDH dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Presiden atas permintaan penyidik. Jika persetujuan tertulis tidak diberikan oleh Presiden dalam waktu paling lambat 60 hari terhitung sejak diterimanya permohonan, proses penyelidikan dan penyidikan<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Penyampaian permohonan penyelidikan dan penyidikan dimaksud disertai uraian jelas tentang tindak pidana yang diduga telah dilakukan.

dapat dilakukan. Namun, untuk tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan diperlukan persetujuan tertulis.

Tetapi ketentuan di atas tidak berlaku apabila KDH dan/atau wakil KDH tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan dan disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau telah melakukan tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara. Tindakan penyidikan setelah dilakukan wajib dilaporkan kepada Presiden paling lambat dalam waktu 2 kali 24 jam.

### **Tugas Gubernur sebagai Wakil Pemerintah**

Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi<sup>77</sup> yang bersangkutan. Dalam kedudukannya tersebut, Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Gubernur dalam kedudukannya tersebut memiliki tugas dan wewenang:

1. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota.
2. Koordinasi penyelenggaraan urusan pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota.
3. Koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.

Pendanaan tugas dan wewenang Gubernur dibebankan kepada APBN. Kedudukan keuangan Gubernur diatur dalam Peraturan Pemerintah. Tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur diatur dalam Peraturan Pemerintah.

---

<sup>77</sup> “Wilayah provinsi” dalam ketentuan ini adalah wilayah administrasi yang menjadi wilayah kerja Gubernur.

### **DPRD**

Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur dalam UU 32/2004 berlaku ketentuan Undang-Undang tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD.

### **Kedudukan dan Fungsi**

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan.

### **Tugas dan Wewenang DPRD:**

1. Membentuk<sup>78</sup> Perda yang dibahas dengan KDH untuk mendapat persetujuan bersama.
2. Membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan KDH.
3. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan KDH, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah.
4. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian KDH/wakil KDH kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota.
5. Memilih wakil KDH dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil KDH<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> “**Membentuk**” dalam ketentuan ini adalah termasuk pengajuan Rancangan Perda sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004.

<sup>79</sup> “**Kekosongan jabatan wakil KDH**” dalam ketentuan ini adalah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 35 ayat (2) UU 32/2004.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

6. Memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional<sup>80</sup> di daerah.
7. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional<sup>81</sup> yang dilakukan oleh pemerintah daerah.
8. Meminta laporan keterangan pertanggungjawaban<sup>82</sup> KDH dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
9. Membentuk panitia pengawas pemilihan KDH.
10. Melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan KDH.
11. Memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antardaerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.

Selain tugas dan wewenang<sup>83</sup> tersebut, DPRD melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

### **Hak DPRD:**

1. Interpelasi<sup>84</sup>.

---

<sup>80</sup> "**Perjanjian internasional**" dalam ketentuan ini adalah perjanjian antar Pemerintah dengan pihak luar negeri yang terkait dengan kepentingan daerah.

<sup>81</sup> "**Kerja sama internasional**" dalam ketentuan ini adalah kerjasama daerah dengan pihak luar negeri yang meliputi kerjasama Kabupaten/Kota "kembar", kerjasama teknik termasuk bantuan kemanusiaan, kerjasama penerusan pinjaman/hibah, kerjasama penyertaan modal dan kerjasama lainnya sesuai dengan peraturan perundangan

<sup>82</sup> "**Laporan keterangan pertanggungjawaban**" dalam ketentuan ini adalah laporan yang disampaikan oleh KDH setiap tahun dalam sidang Paripurna DPRD yang berkaitan dengan penyelenggaraan tugas otonomi dan tugas pembantuan.

<sup>83</sup> "**Tugas dan wewenang**" sebagaimana yang diatur pada ayat (2) antara lain Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara dan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara.

<sup>84</sup> "**Hak Interpelasi**" dalam ketentuan ini adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada KDH mengenai kebijakan pemerintah daerah yang

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

2. Angket<sup>85</sup>
3. Menyatakan pendapat<sup>86</sup>.

Pelaksanaan hak angket dilakukan setelah diajukan hak interpelasi dan mendapatkan persetujuan dari Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPRD yang hadir. Dalam menggunakan hak angket dibentuk panitia angket yang terdiri atas semua unsur fraksi DPRD yang bekerja dalam waktu paling lama 60 hari telah menyampaikan hasil kerjanya kepada DPRD. Dalam melaksanakan tugasnya, panitia angket dapat memanggil, mendengar, dan memeriksa seseorang yang dianggap mengetahui atau patut mengetahui masalah yang sedang diselidiki serta untuk meminta menunjukkan surat atau dokumen yang berkaitan dengan hal yang sedang diselidiki. Setiap orang yang dipanggil, didengar, dan diperiksa wajib memenuhi panggilan panitia angket kecuali ada alasan yang sah menurut peraturan perundang-undangan. Dalam hal telah dipanggil dengan patut secara berturut-turut tidak memenuhi panggilan, panitia angket dapat memanggil secara paksa dengan bantuan Kepolisian Negara Republik Indonesia sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Seluruh hasil kerja panitia angket bersifat rahasia. Tata cara penggunaan hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

---

penting dan strategis yang berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara.

<sup>85</sup> “**Hak Angket**” dalam ketentuan ini adalah pelaksanaan fungsi pengawasan DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap suatu kebijakan tertentu KDH yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah dan negara yang di duga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

<sup>86</sup> “**Hak menyatakan pendapat**” dalam ketentuan ini adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan KDH atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

**Hak Anggota DPRD:**

1. Mengajukan rancangan Perda.
2. Mengajukan pertanyaan.
3. Menyampaikan usul dan pendapat.
4. Memilih dan dipilih.
5. Membela diri.
6. Imunitas.
7. Protokoler.
8. Keuangan dan administratif.

**Kewajiban Anggota DPRD:**

1. Mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan menaati segala peraturan perundang-undangan.
2. Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
3. Mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat di daerah.
5. Menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat.
6. Mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan.
7. Memberikan pertanggungjawaban atas tugas dan kinerjanya selaku anggota DPRD sebagai wujud tanggung jawab moral dan politis terhadap daerah pemilihannya.
8. Menaati Peraturan Tata Tertib, Kode Etik, dan sumpah/janji anggota DPRD.
9. Menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga yang terkait.

**Alat Kelengkapan DPRD**

1. Pimpinan.
2. Komisi.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

3. Panitia musyawarah.
4. Panitia anggaran.
5. Badan Kehormatan
6. Alat kelengkapan lain yang diperlukan.

Pembentukan, susunan, tugas, dan wewenang alat kelengkapan diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Badan Kehormatan DPRD dibentuk dan ditetapkan dengan keputusan DPRD. Pimpinan Badan Kehormatan DPRD terdiri atas seorang Ketua dan seorang Wakil Ketua yang dipilih dari dan oleh anggota Badan Kehormatan. Badan Kehormatan dibantu oleh sebuah sekretariat yang secara fungsional dilaksanakan oleh Sekretariat DPRD.

Anggota Badan Kehormatan DPRD dipilih dari dan oleh anggota DPRD dengan ketentuan:

1. Untuk DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan sampai dengan 34 berjumlah 3 orang, dan untuk DPRD yang beranggotakan 35 sampai dengan 45 berjumlah 5 orang.
2. Untuk DPRD provinsi yang beranggotakan sampai dengan 74 berjumlah 5 orang, dan untuk DPRD yang beranggotakan 75 sampai dengan 100 berjumlah 7 orang.

### **Tugas Badan Kehormatan:**

1. Mengamati, mengevaluasi disiplin, etika, dan moral para anggota DPRD dalam rangka menjaga martabat dan kehormatan sesuai dengan Kode Etik DPRD.
2. Meneliti dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota DPRD terhadap Peraturan Tata Tertib dan Kode Etik DPRD serta sumpah/janji.
3. Melakukan penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi atas pengaduan Pimpinan DPRD, masyarakat dan/atau pemilih.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

4. Menyampaikan kesimpulan atas hasil penyelidikan, verifikasi, dan klarifikasi sebagai rekomendasi untuk ditindaklanjuti<sup>87</sup> oleh DPRD.

DPRD wajib menyusun kode etik untuk menjaga martabat dan kehormatan anggota DPRD<sup>88</sup> dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Kode etik sekurang-kurangnya meliputi:

1. Pengertian kode etik.
2. Tujuan kode etik.
3. Pengaturan sikap, tata kerja, dan tata hubungan antarpemangku pemerintahan daerah dan antaranggota serta antara anggota DPRD dan pihak lain.
4. Hal yang baik dan sepatutnya dilakukan oleh anggota DPRD.
5. Etika dalam penyampaian pendapat, tanggapan, jawaban, sanggahan.
6. Sanksi dan rehabilitasi.

Setiap anggota DPRD wajib berhimpun dalam fraksi. Jumlah anggota setiap fraksi sekurang-kurangnya sama dengan jumlah komisi<sup>89</sup> di DPRD. Anggota DPRD dari satu partai politik yang tidak memenuhi syarat untuk membentuk satu fraksi, wajib bergabung dengan fraksi yang ada atau membentuk fraksi gabungan<sup>90</sup>. Fraksi yang ada wajib menerima anggota DPRD dari partai politik lain<sup>91</sup> yang tidak memenuhi syarat untuk dapat membentuk satu fraksi. Dalam hal fraksi gabungan setelah dibentuk, kemudian tidak lagi

---

<sup>87</sup> “**Tindak lanjut**” dalam ketentuan ini adalah pemberian sanksi apabila terbukti adanya pelanggaran atau rehabilitasi nama baik apabila tidak terbukti adanya pelanggaran.

<sup>88</sup> “**Menjaga martabat dan kehormatan anggota DPRD**” dalam ketentuan ini termasuk menjaga martabat dan kehormatan DPRD.

<sup>89</sup> “**Jumlah komisi**” dalam ketentuan ini adalah komisi sebagai alat kelengkapan DPRD.

<sup>90</sup> “**Fraksi gabungan**” adalah gabungan dari partai politik untuk membentuk satu fraksi.

<sup>91</sup> “**Anggota DPRD dari partai politik lain**” dalam ketentuan ini adalah keseluruhan anggota partai politik dimaksud untuk bergabung ke satu fraksi lainnya

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

memenuhi syarat sebagai fraksi gabungan, seluruh anggota fraksi gabungan tersebut wajib bergabung dengan fraksi dan/atau fraksi gabungan lain yang memenuhi syarat. Parpol yang memenuhi persyaratan untuk membentuk fraksi hanya dapat membentuk satu fraksi. Fraksi gabungan dapat dibentuk oleh partai politik.

DPRD provinsi yang beranggotakan 35 sampai dengan 75 orang membentuk komisi, yang beranggotakan lebih dari 75 orang membentuk 5 komisi. DPRD kabupaten/kota yang beranggotakan 20 sampai dengan 35 orang membentuk 3 komisi, yang beranggotakan lebih dari 35 orang membentuk 4 komisi.

Anggota DPRD tidak dapat dituntut di hadapan pengadilan karena pernyataan, pertanyaan dan/atau pendapat yang dikemukakan secara lisan ataupun tertulis dalam rapat DPRD, sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Tata Tertib dan kode etik DPRD<sup>92</sup>. Ketentuan tersebut tidak berlaku dalam hal anggota yang bersangkutan mengumumkan materi yang telah disepakati dalam rapat tertutup untuk dirahasiakan, atau hal-hal yang dimaksud oleh ketentuan mengenai pengumuman rahasia negara dalam peraturan perundang-undangan. Begitu juga anggota DPRD tidak dapat diganti antarwaktu karena pernyataan, pertanyaan dan/atau pendapat yang dikemukakan dalam rapat DPRD.

Tindakan penyidikan terhadap anggota DPRD dilaksanakan setelah adanya persetujuan tertulis dari Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden bagi anggota DPRD provinsi dan dari Gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri bagi anggota DPRD kabupaten/kota. Kalau persetujuan tertulis tidak diberikan dalam waktu paling lambat 60 hari semenjak diterimanya permohonan, proses penyidikan dapat dilakukan. Sedangkan untuk tindakan penyidikan<sup>93</sup> yang dilanjutkan dengan penahanan diperlukan persetujuan tertulis.

---

<sup>92</sup> Dalam hal anggota yang bersangkutan menyampaikan hal yang sama di luar rapat sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini, maka ketentuan tersebut tidak berlaku.

<sup>93</sup> Penyampaian permohonan penyidikan dimaksud disertai uraian jelas tentang tindak pidana yang diduga telah dilakukan. Pejabat yang memberi izin tidak dapat di wakikan.

Namun ketentuan itu dikecualikan apabila anggota DPRD tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan dan disangka melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati, atau tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara<sup>94</sup>. Setelah tindakan tersebut dilakukan, tindakan penyidikan harus dilaporkan kepada pejabat yang memberikan izin paling lambat 2 kali 24 jam.

#### **4. Larangan dan Pemberhentian Anggota DPRD**

Anggota DPRD dilarang merangkap jabatan sebagai:

1. Pejabat negara lainnya.
2. Hakim pada badan peradilan.
3. Pegawai Negeri Sipil (PNS), anggota TNI/Polri, pegawai pada badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah dan/atau badan lain yang anggarannya bersumber dari APBN/APBD.

Anggota DPRD dilarang melakukan pekerjaan sebagai pejabat struktural pada lembaga pendidikan swasta, akuntan publik, konsultan, advokat/pengacara, notaris, dokter praktik dan pekerjaan lain yang ada hubungannya dengan tugas, wewenang, dan hak sebagai anggota DPRD. Anggota DPRD juga dilarang melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Anggota DPRD yang melakukan pekerjaan wajib melepaskan pekerjaan tersebut selama menjadi anggota DPRD. Anggota DPRD yang tidak memenuhi kewajiban diberhentikan oleh pimpinan berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Kehormatan DPRD.

#### **5. Penggantian Antarwaktu Anggota DPRD**

Anggota DPRD berhenti antarwaktu sebagai anggota karena:

1. Meninggal dunia.
2. Mengundurkan diri atas permintaan sendiri secara tertulis
3. Diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan.

---

<sup>94</sup> “Tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara” termasuk terorisme, separatisme, dan makar.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Anggota DPRD diberhentikan antarwaktu, karena:

1. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap<sup>95</sup> secara berturut-turut selama 6 bulan.
2. Tidak lagi memenuhi syarat sebagai anggota DPRD.
3. Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan, dan/atau melanggar kode etik DPRD.
4. Tidak melaksanakan kewajiban anggota DPRD.
5. Melanggar larangan bagi anggota DPRD.
6. Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melanggar tindak pidana dengan ancaman pidana paling singkat 5 (lima) tahun penjara atau lebih.

Pemberhentian anggota DPRD yang telah memenuhi ketentuan disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi anggota DPRD provinsi dan kepada Gubernur melalui Bupati/Walikota bagi anggota DPRD kabupaten/kota untuk diresmikan pemberhentiannya. Pemberhentian anggota DPRD sebagaimana dimaksud angka 1 s.d 5 dilaksanakan setelah ada keputusan DPRD berdasarkan rekomendasi dari Badan Kehormatan DPRD.

### **6. Pemilihan KDH dan Wakil KDH**

#### **Pemilihan**

KDH dan wakil KDH dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil. Pasangan calon ini diajukan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Pemilihan KDH dan wakil KDH diselenggarakan oleh KPUD yang bertanggungjawab dan menyampaikan laporan penyelenggaraan pemilihan kepada DPRD.

---

<sup>95</sup> Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap adalah menderita sakit yang mengakibatkan baik fisik maupun mental tidak berfungsi secara normal yang dibuktikan dengan surat keterangan dokter yang berwenang dan/atau tidak diketahui keberadaannya.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Untuk mengawasi penyelenggaraan pemilihan, dibentuk panitia pengawas pemilihan yang keanggotaannya terdiri atas unsur kepolisian, kejaksaan, perguruan tinggi, pers, dan tokoh masyarakat. Anggota panitia pengawas berjumlah 5 orang untuk provinsi, 5 orang untuk kabupaten/kota dan 3 orang untuk kecamatan. Panitia pengawas kecamatan diusulkan<sup>96</sup> oleh panitia pengawas kabupaten/kota untuk ditetapkan oleh DPRD. Kalau tidak didapatkan satu unsur tersebut, panitia pengawas kabupaten/kota/kecamatan dapat diisi oleh unsur yang lainnya. Panitia pengawas ini dibentuk oleh dan bertanggungjawab kepada DPRD dan berkewajiban menyampaikan laporannya.

Calon KDH dan Wakil KDH adalah warga negara Republik Indonesia yang memenuhi syarat:

1. Bertakwa<sup>97</sup> kepada Tuhan Yang Maha Esa.
2. Setia<sup>98</sup> kepada Pancasila sebagai Dasar Negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi 17 Agustus 1945, dan kepada Negara Kesatuan Republik Indonesia serta Pemerintah.
3. Berpendidikan sekurang-kurangnya sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat<sup>99</sup>.
4. Berusia sekurang-kurangnya 30 tahun.

---

<sup>96</sup> Jumlah yang diusulkan sebanyak-banyaknya 2 kali jumlah anggota panitia pengawas kecamatan.

<sup>97</sup> "**Bertakwa**" dalam ketentuan ini dalam arti taat menjalankan kewajiban agamanya.

<sup>98</sup> "**Setia**" dalam ketentuan ini adalah tidak pernah terlibat gerakan separatis, tidak pernah melakukan gerakan secara inkonstitusional atau dengan kekerasan untuk mengubah Dasar Negara serta tidak pernah melanggar Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. "**Setia kepada pemerintah**" dalam ketentuan ini adalah yang mengakui pemerintah yang sah menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>99</sup> "**Sekolah lanjutan tingkat atas dan/atau sederajat**" dalam ketentuan ini dibuktikan dengan surat tanda tamat belajar yang dikeluarkan oleh instansi yang berwenang.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

5. Sehat jasmani dan rohani berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim dokter.
6. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 tahun atau lebih.
7. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
8. Mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di daerahnya<sup>100</sup>.
9. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi dan bersedia untuk diumumkan.
10. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggungjawabnya yang merugikan keuangan negara.
11. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
12. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela<sup>101</sup>.
13. Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) atau bagi yang belum mempunyai NPWP wajib mempunyai bukti pembayaran pajak.
14. Menyerahkan daftar riwayat hidup lengkap yang memuat antara lain riwayat pendidikan dan pekerjaan serta keluarga kandung, suami atau istri.
15. Belum pernah menjabat sebagai KDH atau wakil KDH selama 2 kali masa jabatan dalam jabatan yang sama.
16. Tidak dalam status sebagai pejabat KDH.

---

<sup>100</sup> Ketentuan ini tidak dimaksudkan harus dengan memiliki Kartu Tanda Penduduk daerah yang bersangkutan.

<sup>101</sup> **“Tidak pernah melakukan perbuatan tercela”** dalam ketentuan ini adalah tidak pernah melakukan perbuatan yang bertentangan dengan norma agama, norma kesusilaan, dan norma adat antara lain seperti judi, mabuk, pecandu narkoba, dan zina.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Peserta pemilihan KDH dan wakil KDH adalah pasangan calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik<sup>102</sup> apabila memenuhi persyaratan perolehan sekurang-kurangnya 15% dari jumlah kursi DPRD atau 15% dari akumulasi perolehan suara sah dalam Pemilihan Umum anggota DPRD di daerah yang bersangkutan. Partai politik atau gabungan partai politik wajib membuka kesempatan yang seluas-luasnya bagi bakal calon perseorangan yang memenuhi syarat dan selanjutnya memproses bakal calon dimaksud melalui mekanisme yang demokratis dan transparan<sup>103</sup>. Dalam proses penetapan pasangan calon, partai politik atau gabungan partai politik harus memperhatikan pendapat dan tanggapan masyarakat.

Partai politik atau gabungan partai politik pada saat mendaftarkan pasangan calon, wajib menyerahkan:

1. Surat pencalonan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik atau pimpinan partai politik<sup>104</sup> yang bergabung.
2. Kesepakatan tertulis antarpartai politik yang bergabung untuk mencalonkan pasangan calon.
3. Surat pernyataan tidak akan menarik pencalonan atas pasangan yang dicalonkan yang ditandatangani oleh pimpinan partai politik atau para pimpinan partai politik yang bergabung.
4. Surat pernyataan kesediaan yang bersangkutan sebagai calon KDH dan wakil KDH secara berpasangan.
5. Surat pernyataan tidak akan mengundurkan diri sebagai pasangan calon.

---

<sup>102</sup> Partai politik atau gabungan partai politik dalam ketentuan ini adalah partai politik atau gabungan partai politik yang memiliki kursi di DPRD.

<sup>103</sup> **“Mekanisme yang demokratis dan transparan”** dalam ketentuan ini adalah mekanisme yang berlaku dalam partai politik atau gabungan partai politik yang mencalonkan dan proses penyelenggaraan serta keputusannya dapat diakses oleh publik.

<sup>104</sup> **“Pimpinan partai politik”** adalah ketua dan sekretaris partai politik atau sebutan pimpinan lainnya sesuai dengan kewenangan berdasarkan anggaran dasar/anggaran rumah tangga partai politik yang bersangkutan, sesuai dengan tingkat daerah pencalonannya.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

6. Surat pernyataan kesanggupan mengundurkan diri dari jabatan apabila terpilih menjadi KDH atau wakil KDH sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
7. Surat pernyataan mengundurkan diri dari jabatan negeri<sup>105</sup> bagi calon yang berasal dari PNS, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.
8. Surat pernyataan tidak aktif dari jabatannya bagi pimpinan DPRD tempat yang bersangkutan menjadi calon di daerah yang menjadi wilayah kerjanya.
9. Surat pemberitahuan kepada pimpinan bagi anggota DPR, DPD, dan DPRD yang mencalonkan diri sebagai calon KDH dan wakil KDH.
10. Kelengkapan persyaratan calon KDH dan wakil KDH.
11. Naskah visi, misi, dan program dari pasangan calon secara tertulis.

Partai politik atau gabungan partai politik hanya dapat mengusulkan satu pasangan calon dan pasangan calon tersebut tidak dapat diusulkan lagi oleh partai politik atau gabungan partai politik lainnya. Masa pendaftaran pasangan calon paling lama 7 hari terhitung sejak pengumuman pendaftaran pasangan calon. Pasangan calon diteliti persyaratan administrasinya dengan melakukan klarifikasi kepada instansi pemerintah yang berwenang dan menerima masukan dari masyarakat terhadap persyaratan pasangan calon. Hasil penelitian diberitahukan secara tertulis kepada pimpinan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan, paling lambat 7 hari terhitung sejak tanggal penutupan pendaftaran.

Apabila pasangan calon belum memenuhi syarat atau ditolak karena tidak memenuhi syarat, partai politik atau gabungan partai politik yang mengajukan calon diberi kesempatan untuk melengkapi dan/atau memperbaiki surat pencalonan beserta persyaratan pasangan calon atau mengajukan calon baru paling lambat 7 hari sejak saat pemberitahuan hasil penelitian persyaratan oleh KPUD. Kemudian

---

<sup>105</sup> “**Jabatan negeri**” dalam ketentuan ini adalah jabatan struktural dan jabatan fungsional.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

KPUD melakukan penelitian ulang kelengkapan dan atau perbaikan persyaratan pasangan calon dan sekaligus memberitahukan hasil penelitian tersebut paling lambat 7 hari kepada pimpinan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan. Apabila hasil penelitian berkas pasangan calon masih tidak memenuhi syarat dan ditolak oleh KPUD, partai politik dan atau gabungan partai politik tersebut tidak dapat lagi mengajukan pasangan calon.

Berdasarkan hasil penelitian, KPUD menetapkan pasangan calon paling kurang 2 pasangan calon yang dituangkan dalam Berita Acara Penetapan pasangan calon. Pasangan calon yang telah ditetapkan diumumkan secara luas paling lambat 7 (tujuh) hari sejak selesainya penelitian. Terhadap pasangan calon yang telah ditetapkan dan diumumkan, selanjutnya dilakukan undian secara terbuka<sup>106</sup> untuk menetapkan nomor urut pasangan calon. Penetapan dan pengumuman pasangan calon bersifat final dan mengikat.

Partai politik atau gabungan partai politik dilarang menarik calonnya dan/atau pasangan calonnya, dan pasangan calon atau salah seorang dari pasangan calon dilarang mengundurkan diri terhitung sejak ditetapkan sebagai pasangan calon oleh KPUD. Apabila partai politik atau gabungan partai politik menarik calonnya dan/atau pasangan calon dan/atau salah seorang dari pasangan calon mengundurkan diri, partai politik atau gabungan partai politik yang mencalonkan tidak dapat mengusulkan calon pengganti kecuali pasangan calonnya berhalangan tetap, maka dapat diusulkan pasangan calon pengganti paling lambat 3 hari sejak pasangan calon berhalangan tetap dan KPUD melakukan penelitian kembali persyaratan administrasi dan menetapkan pasangan calon pengganti paling lambat 4 hari sejak pasangan calon pengganti didaftarkan.

Dalam hal salah satu calon atau pasangan calon berhalangan tetap pada saat dimulainya kampanye sampai hari pemungutan suara dan masih terdapat 2 pasangan calon atau lebih, tahapan pelaksanaan pemilihan KDH dan wakil KDH dilanjutkan dan pasangan calon yang

---

<sup>106</sup> “**Terbuka**” dalam ketentuan ini wajib dihadiri oleh pasangan calon, wakil partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan, pers dan wakil masyarakat.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

berhalangan tetap tidak dapat diganti serta dinyatakan gugur. Sedangkan apabila jumlah pasangan calon kurang dari 2 pasangan, tahapan pelaksanaan pemilihan KDH dan wakil KDH ditunda paling lambat 30 hari dan partai politik atau gabungan partai politik yang pasangannya berhalangan tetap mengusulkan pasangan calon pengganti paling lambat 3 hari sejak pasangan calon berhalangan tetap dan KPUD melakukan penelitian persyaratan administrasi dan menetapkan pasangan calon pengganti paling lambat 4 hari sejak pasangan calon pengganti didaftarkan.

Dalam hal salah satu calon atau pasangan calon berhalangan tetap setelah pemungutan suara putaran pertama sampai dimulainya hari pemungutan suara putaran kedua, tahapan pelaksanaan pemilihan KDH dan wakil KDH ditunda paling lambat 30 hari. Partai politik atau gabungan partai politik yang pasangannya berhalangan tetap mengusulkan pasangan calon pengganti paling lambat 3 hari sejak pasangan calon berhalangan tetap dan KPUD melakukan penelitian persyaratan administrasi dan menetapkan pasangan calon pengganti paling lambat 4 hari sejak pasangan calon pengganti didaftarkan.

Pemilihan KDH dan wakil KDH dilaksanakan melalui masa persiapan, dan tahap pelaksanaan. Masa persiapan meliputi:

1. Pemberitahuan DPRD kepada KDH mengenai berakhirnya masa jabatan.
2. Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan KDH.
3. Perencanaan penyelenggaraan, meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan KDH.
4. Pembentukan Panitia Pengawas, PPK, PPS dan KPPS.
5. Pemberitahuan dan pendaftaran pemantau.

Tahap pelaksanaan meliputi:

1. Penetapan daftar pemilih.
2. Pendaftaran dan Penetapan calon KDH/wakil KDH.
3. Kampanye.
4. Pemungutan suara.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

5. Penghitungan suara.
6. Penetapan pasangan calon KDH/ wakil KDH terpilih, pengesahan, dan pelantikan.

Tata cara pelaksanaan masa persiapan dan tahap pelaksanaan diatur KPUD dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Tugas dan wewenang KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan KDH dan wakil KDH adalah:

1. Merencanakan penyelenggaraan pemilihan KDH dan wakil KDH.
2. Menetapkan tata cara pelaksanaan pemilihan KDH dan wakil KDH sesuai dengan tahapan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.
3. Mengoordinasikan, menyelenggarakan, dan mengendalikan semua tahapan pelaksanaan pemilihan KDH dan wakil KDH.
4. Menetapkan tanggal dan tata cara pelaksanaan kampanye, serta pemungutan suara pemilihan KDH dan wakil KDH.
5. Meneliti persyaratan partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan calon.
6. Meneliti persyaratan calon KDH dan wakil KDH yang diusulkan.
7. Menetapkan pasangan calon yang telah memenuhi persyaratan.
8. Menerima pendaftaran dan mengumumkan tim kampanye.
9. Mengumumkan laporan sumbangan dana kampanye.
10. Menetapkan hasil rekapitulasi penghitungan suara dan mengumumkan hasil pemilihan KDH dan wakil KDH.
11. Melakukan evaluasi dan pelaporan pelaksanaan pemilihan KDH dan wakil KDH.
12. Melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur oleh peraturan perundang-undangan.
13. Menetapkan kantor akuntan publik untuk mengaudit dana kampanye dan mengumumkan hasil audit.

Dalam penyelenggaraan pemilihan gubernur dan wakil gubernur KPUD kabupaten/kota adalah bagian pelaksana tahapan penyelenggaraan pemilihan yang ditetapkan oleh KPUD provinsi.

Tugas dan wewenang DPRD dalam penyelenggaraan pemilihan KDH dan wakil KDH adalah:

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

1. Memberitahukan kepada KDH mengenai akan berakhirnya masa jabatan.
2. Mengusulkan pemberhentian KDH dan wakil KDH yang berakhir masa jabatannya dan mengusulkan pengangkatan KDH dan wakil KDH terpilih.
3. Melakukan pengawasan<sup>107</sup> pada semua tahapan pelaksanaan pemilihan.
4. Membentuk panitia pengawas.
5. Meminta pertanggungjawaban pelaksanaan tugas KPUD.
6. Menyelenggarakan rapat paripurna<sup>108</sup> untuk mendengarkan penyampaian visi, misi, dan program dari pasangan calon KDH dan wakil KDH.

Panitia pengawas pemilihan mempunyai tugas dan wewenang:

1. Mengawasi semua tahapan penyelenggaraan pemilihan KDH dan wakil KDH.
2. Menerima laporan pelanggaran<sup>109</sup> peraturan perundang-undangan pemilihan KDH dan wakil KDH.
3. Menyelesaikan sengketa yang timbul dalam penyelenggaraan pemilihan KDH dan wakil KDH.
4. Meneruskan temuan dan laporan yang tidak dapat diselesaikan kepada instansi yang berwenang.
5. Mengatur hubungan koordinasi antar panitia pengawasan pada semua tingkatan.

### **KPUD berkewajiban:**

---

<sup>107</sup> “**Pengawasan**” dalam ketentuan ini adalah pengawasan yang dilakukan melalui rapat DPRD dengan agenda laporan KPUD tentang penyelenggaraan pemilihan KDH dan wakil KDH.

<sup>108</sup> “**Rapat paripurna**” dalam ketentuan ini adalah rapat paripurna DPRD yang tidak memerlukan kuorum, dihadiri oleh wakil masyarakat dan terbuka untuk umum.

<sup>109</sup> “**Laporan pelanggaran**” dalam ketentuan ini adalah laporan yang disampaikan oleh pemantau dan masyarakat.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

1. Memperlakukan pasangan calon secara adil dan setara.
2. Menetapkan standarisasi serta kebutuhan barang dan jasa yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemilihan KDH dan wakil KDH berdasarkan peraturan perundang-undangan.
3. Menyampaikan laporan kepada DPRD untuk setiap tahap pelaksanaan pemilihan dan menyampaikan informasi kegiatannya kepada masyarakat .
4. Memelihara arsip dan dokumen pemilihan serta mengelola barang inventaris milik KPUD berdasarkan peraturan perundang-undangan.
5. Mempertanggungjawabkan penggunaan anggaran kepada DPRD.
6. Melaksanakan semua tahapan pemilihan KDH dan wakil KDH secara tepat waktu.

### **Penetapan Pemilih**

Warga negara Republik Indonesia yang pada hari pemungutan suara pemilihan KDH dan wakil KDH sudah berumur 17 tahun atau sudah/pernah kawin mempunyai hak memilih. Untuk dapat menggunakan hak memilih, warga negara Republik Indonesia harus terdaftar sebagai pemilih. Untuk dapat didaftar sebagai pemilih, warga negara Republik Indonesia harus memenuhi syarat:

1. Nyata-nyata tidak sedang terganggu jiwa/ingatannya.
2. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Seorang warga negara Republik Indonesia yang telah terdaftar dalam daftar pemilih ternyata tidak lagi memenuhi syarat tidak dapat menggunakan hak pilihnya. Daftar pemilih pada saat pelaksanaan pemilihan umum terakhir di daerah digunakan sebagai daftar pemilih untuk pemilihan KDH dan wakil KDH. Daftar pemilih ditambah dengan daftar pemilih tambahan yang telah memenuhi persyaratan sebagai pemilih ditetapkan sebagai daftar pemilih sementara. Pemilih yang telah terdaftar sebagai pemilih diberi tanda bukti pendaftaran untuk ditukarkan dengan kartu pemilih untuk setiap pemungutan

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

suara. Seorang pemilih hanya didaftar satu kali dalam daftar pemilih. Apabila seorang pemilih mempunyai lebih dari satu tempat tinggal, pemilih tersebut harus menentukan satu di antaranya untuk ditetapkan sebagai tempat tinggal yang dicantumkan dalam daftar pemilih. Pemilih yang telah terdaftar dalam daftar pemilih kemudian berpindah tempat tinggal atau karena ingin menggunakan hak pilihnya di tempat lain, pemilih yang bersangkutan harus melapor kepada PPS setempat. PPS mencatat nama pemilih dari daftar pemilih dan memberikan surat keterangan pindah tempat memilih. Pemilih melaporkan kepindahannya kepada PPS di tempat pemilihan yang baru.

Pemilih terdaftar yang karena sesuatu hal terpaksa tidak dapat menggunakan hak pilihnya di TPS yang sudah ditetapkan, yang bersangkutan dapat menggunakan hak pilihnya di tempat lain dengan menunjukkan kartu pemilih. Berdasarkan daftar pemilih PPS menyusun dan menetapkan daftar pemilih sementara. Daftar pemilih sementara diumumkan oleh PPS untuk mendapat tanggapan masyarakat. Pemilih yang belum terdaftar dalam daftar pemilih sementara dapat mendaftarkan diri ke PPS dan dicatat dalam daftar pemilih tambahan. Daftar pemilih sementara dan daftar pemilih tambahan ditetapkan sebagai daftar pemilih tetap. Daftar pemilih tetap disahkan dan diumumkan oleh PPS. Tata cara pelaksanaan pendaftaran pemilih ditetapkan oleh KPUD.

### **Kampanye**

Kampanye dilaksanakan sebagai bagian dari penyelenggaraan pemilihan KDH dan wakil KDH. Kampanye dilakukan selama 14 hari dan berakhir 3 hari sebelum hari pemungutan suara. Kampanye diselenggarakan oleh tim kampanye yang dibentuk oleh pasangan calon bersama-sama partai politik atau gabungan partai politik yang mengusulkan pasangan calon. Tim kampanye didaftarkan ke KPUD bersamaan dengan pendaftaran pasangan calon. Kampanye dilakukan secara bersama-sama atau secara terpisah oleh pasangan calon dan/atau oleh tim kampanye. Penanggung jawab kampanye adalah pasangan calon, yang pelaksanaannya dipertanggung-jawabkan oleh tim kampanye. Tim kampanye dapat dibentuk secara berjenjang di provinsi, kabupaten/kota bagi pasangan calon Gubernur dan Wakil

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Gubernur dan kabupaten/kota dan kecamatan bagi pasangan calon Bupati/Wakil Bupati dan Walikota/Wakil Walikota.

Dalam kampanye, rakyat mempunyai kebebasan untuk menghadiri kampanye. Jadwal pelaksanaan kampanye ditetapkan oleh KPUD dengan memperhatikan usul dari pasangan calon.

### **Kampanye dapat dilaksanakan melalui:**

1. Pertemuan terbatas.
2. Tatap muka dan dialog.
3. Penyebaran melalui media cetak dan media elektronik.
4. Penyiaran melalui radio dan/atau televisi.
5. Penyebaran bahan kampanye kepada umum.
6. Pemasangan alat peraga di tempat umum.
7. Rapat umum.
8. Debat publik/debat terbuka antarcalon.
9. Kegiatan lain yang tidak melanggar peraturan perundang-undangan.

Pasangan calon wajib menyampaikan visi, misi, dan program secara lisan maupun tertulis kepada masyarakat. Calon KDH dan wakil KDH berhak untuk mendapatkan informasi atau data dari pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Penyampaian materi kampanye dilakukan dengan cara yang sopan, tertib, dan bersifat edukatif. Penyelenggaraan kampanye dilakukan di seluruh wilayah provinsi untuk pemilihan gubernur dan wakil gubernur dan diseluruh wilayah kabupaten/kota untuk pemilihan bupati dan wakil bupati dan walikota dan wakil walikota.

Media cetak dan media elektronik memberikan kesempatan yang sama kepada pasangan calon untuk menyampaikan tema dan materi kampanye. Media elektronik dan media cetak wajib memberikan kesempatan yang sama kepada pasangan calon untuk memasang iklan pemilihan KDH dan wakil KDH dalam rangka kampanye. Pemerintah daerah memberikan kesempatan yang sama kepada pasangan calon untuk menggunakan fasilitas umum. Semua yang hadir dalam pertemuan terbatas atau rapat umum yang diadakan oleh pasangan

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

calon hanya dibenarkan membawa atau menggunakan tanda gambar dan/atau atribut pasangan calon yang bersangkutan.

KPUD berkoordinasi dengan pemerintah daerah untuk menetapkan lokasi pemasangan alat peraga untuk keperluan kampanye. Pemasangan alat peraga kampanye oleh pasangan calon dilaksanakan dengan mempertimbangkan etika, estetika, kebersihan, dan keindahan kota atau kawasan setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemasangan alat peraga kampanye pada tempat yang menjadi milik perseorangan atau badan swasta harus seizin pemilik tempat tersebut. Alat peraga kampanye harus sudah dibersihkan paling lambat 3 hari sebelum hari pemungutan suara.

### **Dalam kampanye dilarang:**

1. mempersoalkan dasar negara Pancasila dan Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. menghina seseorang, agama, suku, ras, golongan, calon KDH/wakil KDH dan/atau partai politik.
3. Menghasut atau mengadu domba partai politik, perseorangan, dan/atau kelompok masyarakat.
4. Menggunakan kekerasan, ancaman kekerasan atau menganjurkan penggunaan kekerasan kepada perseorangan, kelompok masyarakat dan/atau partai politik.
5. Mengganggu keamanan, ketenteraman, dan ketertiban umum.
6. Mengancam dan menganjurkan penggunaan kekerasan untuk mengambil alih kekuasaan dari pemerintahan yang sah.
7. Merusak dan/atau menghilangkan alat peraga kampanye pasangan calon lain.
8. Menggunakan fasilitas dan anggaran pemerintah dan pemerintah daerah.
9. Menggunakan tempat ibadah dan tempat pendidikan.
10. Melakukan pawai atau arak-arakan yang dilakukan dengan berjalan kaki dan/atau dengan kendaraan di jalan raya.

Dalam kampanye, dilarang melibatkan:

1. Hakim pada semua peradilan.
2. Pejabat BUMN/BUMD.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

3. Pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri.
4. Kepala desa.

Larangan tidak berlaku apabila pejabat tersebut menjadi calon KDH dan wakil KDH. Pejabat negara yang menjadi calon KDH dan wakil KDH dalam melaksanakan kampanye harus memenuhi ketentuan:

1. Tidak menggunakan fasilitas yang terkait dengan jabatannya.
2. Menjalani cuti di luar tanggungan negara.
3. Pengaturan lama cuti dan jadwal cuti dengan memperhatikan keberlangsungan tugas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Pasangan calon dilarang melibatkan PNS, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai peserta kampanye dan juru kampanye dalam pemilihan KDH dan wakil KDH. Pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri, dan kepala desa dilarang membuat keputusan dan/atau tindakan yang menguntungkan atau merugikan salah satu pasangan calon selama masa kampanye. Pelanggaran atas ketentuan larangan pelaksanaan kampanye angka 1 s.d 6 merupakan tindak pidana dan dikenai sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelanggaran atas ketentuan larangan pelaksanaan kampanye angka 7 s.d 10, yang merupakan pelanggaran tata cara kampanye dikenai sanksi:

1. Peringatan tertulis apabila penyelenggara kampanye melanggar larangan walaupun belum terjadi gangguan.
2. Penghentian kegiatan kampanye di tempat terjadinya pelanggaran atau di seluruh daerah pemilihan yang bersangkutan apabila terjadi gangguan terhadap keamanan yang berpotensi menyebar ke daerah pemilihan lain.

Tata cara pengenaan sanksi terhadap pelanggaran larangan pelaksanaan kampanye ditetapkan oleh KPUD. Pelanggaran atas ketentuan larangan pelaksanaan kampanye dikenai sanksi penghentian kampanye selama masa kampanye oleh KPUD. Pasangan calon dan/atau tim kampanye dilarang menjanjikan dan/atau memberikan uang atau materi lainnya untuk mempengaruhi pemilih. Pasangan calon dan/atau tim kampanye yang terbukti melakukan pelanggaran

berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh DPRD.

### **Dana kampanye dapat diperoleh dari:**

1. Pasangan calon. Pasangan calon wajib memiliki rekening khusus dana kampanye dan rekening yang dimaksud didaftarkan kepada KPUD.
2. Partai politik dan/atau gabungan partai politik yang mengusulkan.
3. Sumbangan pihak-pihak lain yang tidak mengikat yang meliputi sumbangan perseorangan dan/atau badan hukum swasta.

Sumbangan dana kampanye dari perseorangan dilarang melebihi Rp. 50 juta dan dari badan hukum swasta dilarang melebihi Rp. 350 juta. Pasangan calon dapat menerima dan/atau menyetujui pembiayaan bukan dalam bentuk uang secara langsung untuk kegiatan kampanye. Sumbangan kepada pasangan calon yang lebih dari Rp 2,5 juta baik dalam bentuk uang maupun bukan dalam bentuk uang yang dapat dikonversikan ke dalam nilai uang wajib dilaporkan kepada KPUD mengenai jumlah dan identitas pemberi sumbangan. Laporan sumbangan dana kampanye disampaikan oleh pasangan calon kepada KPUD dalam waktu satu hari sebelum masa kampanye dimulai dan satu hari sesudah masa kampanye berakhir.

KPUD mengumumkan melalui media massa laporan sumbangan dana kampanye setiap pasangan calon kepada masyarakat satu hari setelah menerima laporan dari pasangan calon. Dana kampanye digunakan oleh pasangan calon, yang teknis pelaksanaannya dilakukan oleh tim kampanye. Dana kampanye wajib dilaporkan oleh pasangan calon kepada KPUD paling lambat 3 hari setelah hari pemungutan suara. KPUD wajib menyerahkan laporan dana kampanye kepada kantor akuntan publik paling lambat 2 hari setelah KPUD menerima laporan dana kampanye dari pasangan calon.

Kantor akuntan publik wajib menyelesaikan audit paling lambat 15 hari setelah diterimanya laporan dana kampanye dari KPUD. Hasil audit diumumkan oleh KPUD paling lambat 3 hari setelah KPUD menerima laporan hasil audit dari kantor akuntan publik. Laporan

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

dana kampanye yang diterima KPUD wajib dipelihara dan terbuka untuk umum. Pasangan calon dilarang menerima sumbangan atau bantuan lain untuk kampanye yang berasal dari:

1. Negara asing, lembaga swasta asing, lembaga swadaya masyarakat asing dan warga negara asing.
2. Penyumbang atau pemberi bantuan yang tidak jelas identitasnya.
3. Pemerintah, BUMN, dan BUMD.

Pasangan calon yang menerima sumbangan tidak dibenarkan menggunakan dana tersebut dan wajib melaporkannya kepada KPUD paling lambat 14 hari setelah masa kampanye berakhir dan menyerahkan sumbangan tersebut kepada kas daerah. Pasangan calon yang melanggar ketentuan dikenai sanksi pembatalan sebagai pasangan calon oleh KPUD.

### **Pemungutan Suara**

Pemungutan suara pemilihan pasangan calon KDH dan wakil KDH diselenggarakan paling lambat satu bulan sebelum masa jabatan KDH berakhir. Pemungutan suara dilakukan dengan memberikan suara melalui surat suara yang berisi nomor, foto, dan nama pasangan calon. Pemungutan suara dilakukan pada hari libur atau hari yang diliburkan

Jumlah surat suara dicetak sama dengan jumlah pemilih tetap dan ditambah 2,5% dari jumlah pemilih tersebut. Tambahan surat suara digunakan sebagai cadangan di setiap TPS untuk mengganti surat suara pemilih yang keliru memilih pilihannya serta surat suara yang rusak. Penggunaan tambahan surat suara dibuatkan berita acara.

Pemberian suara untuk pemilihan KDH dan wakil KDH dilakukan dengan mencoblos salah satu pasangan calon dalam surat suara. Pemilih tunanetra, tunadaksa, atau yang mempunyai halangan fisik lain pada saat memberikan suaranya di TPS dapat dibantu oleh petugas KPPS atau orang lain atas permintaan pemilih. Petugas KPPS atau orang lain yang membantu pemilih wajib merahasiakan pilihan pemilih yang dibantunya. Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian bantuan kepada pemilih diatur dalam Peraturan Pemerintah.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Jumlah pemilih di setiap TPS sebanyak-banyaknya 300 orang. TPS ditentukan lokasinya di tempat yang mudah dijangkau, termasuk oleh penyandang cacat, serta menjamin setiap pemilih dapat memberikan suaranya secara langsung, bebas, dan rahasia. Jumlah, lokasi, bentuk, dan tata letak TPS ditetapkan oleh KPUD. Untuk keperluan pemungutan suara dalam pemilihan KDH dan wakil KDH disediakan kotak suara sebagai tempat surat suara yang digunakan oleh pemilih. Jumlah, bahan, bentuk, ukuran, dan warna kotak suara ditetapkan oleh KPUD dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

### **Sebelum melaksanakan pemungutan suara, KPPS melakukan:**

1. Pembukaan kotak suara.
2. Pengeluaran seluruh isi kotak suara.
3. Pengidentifikasian jenis dokumen dan peralatan.
4. Penghitungan jumlah setiap jenis dokumen dan peralatan.

Kegiatan KPPS dapat dihadiri oleh saksi dari pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat. Kegiatan KPPS dibuatkan berita acara yang ditandatangani oleh Ketua KPPS, dan sekurang-kurangnya 2 anggota KPPS dan dapat ditandatangani oleh saksi dari pasangan calon. Setelah melakukan kegiatan, KPPS memberikan penjelasan mengenai tata cara pemungutan suara. Dalam memberikan suara, pemilih diberi kesempatan oleh KPPS berdasarkan prinsip urutan kehadiran pemilih.

Apabila menerima surat suara yang ternyata rusak, pemilih dapat meminta surat suara pengganti kepada KPPS, kemudian KPPS memberikan surat suara pengganti hanya satu kali. Apabila terdapat kekeliruan dalam cara memberikan suara, pemilih dapat meminta surat suara pengganti kepada KPPS, kemudian KPPS memberikan surat suara pengganti hanya satu kali. Penentuan waktu dimulai dan berakhirnya pemungutan suara ditetapkan oleh KPUD. Pemilih yang telah memberikan suara di TPS diberi tanda khusus oleh KPPS. Tanda khusus ditetapkan oleh KPUD dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

**Suara untuk pemilihan KDH dan wakil KDH dinyatakan sah apabila:**

1. Surat suara ditandatangani oleh Ketua KPPS, dan
2. Tanda coblos hanya terdapat pada satu kotak segi empat yang memuat satu pasangan calon, atau
3. Tanda coblos terdapat dalam salah satu kotak segi empat yang memuat nomor, foto dan nama pasangan calon yang telah ditentukan, atau
4. Tanda coblos lebih dari satu, tetapi masih di dalam salah satu kotak segi empat yang memuat nomor, foto dan nama pasangan calon, atau
5. Tanda coblos terdapat pada salah satu garis kotak segi empat yang memuat nomor, foto dan nama pasangan calon.

Penghitungan suara di TPS dilakukan oleh KPPS setelah pemungutan suara berakhir. Sebelum penghitungan suara dimulai, KPPS menghitung:

1. Jumlah pemilih yang memberikan suara berdasarkan salinan daftar pemilih tetap untuk TPS.
2. Jumlah pemilih dari TPS lain.
3. Jumlah surat suara yang tidak terpakai.
4. Jumlah surat suara yang dikembalikan oleh pemilih karena rusak atau keliru dicoblos.

Penggunaan surat suara tambahan dibuatkan berita acara yang ditandatangani oleh Ketua KPPS dan sekurang-kurangnya 2 anggota KPPS. Penghitungan suara dilakukan dan selesai di TPS oleh KPPS dan dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat. Saksi pasangan calon harus membawa surat mandat dari tim kampanye yang bersangkutan dan menyerahkannya kepada Ketua KPPS. Penghitungan suara dilakukan dengan cara yang memungkinkan saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat yang hadir dapat menyaksikan secara jelas proses penghitungan suara.

Pasangan calon dan warga masyarakat melalui saksi pasangan calon yang hadir dapat mengajukan keberatan terhadap jalannya penghitungan suara oleh KPPS apabila ternyata terdapat hal-hal yang

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal keberatan yang diajukan oleh saksi pasangan calon atau warga masyarakat dapat diterima, KPPS seketika itu juga mengadakan pembedulan. Segera setelah selesai penghitungan suara di TPS, KPPS membuat berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara yang ditandatangani oleh ketua dan sekurang-kurangnya 2 orang anggota KPPS serta dapat ditandatangani oleh saksi pasangan calon.

KPPS memberikan satu eksemplar salinan berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara kepada saksi pasangan calon yang hadir dan menempelkan satu eksemplar sertifikat hasil penghitungan suara di tempat umum. KPPS menyerahkan berita acara, sertifikat hasil penghitungan suara, surat suara, dan alat kelengkapan administrasi pemungutan dan penghitungan suara kepada PPS segera setelah selesai penghitungan suara. Setelah menerima berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara, PPS membuat berita acara penerimaan dan melakukan rekapitulasi jumlah suara untuk tingkat desa/kelurahan dan dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat. Saksi pasangan calon harus membawa surat mandat dari Tim Kampanye yang bersangkutan dan menyerahkannya kepada PPS. Pasangan calon dan warga masyarakat melalui saksi pasangan calon yang hadir dapat mengajukan keberatan terhadap jalannya penghitungan suara oleh PPS apabila ternyata terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal keberatan yang diajukan oleh saksi pasangan calon atau warga masyarakat dapat diterima, PPS seketika itu juga mengadakan pembedulan.

Setelah selesai melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara di semua TPS dalam wilayah kerja desa/kelurahan yang bersangkutan, PPS membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara yang ditandatangani oleh ketua dan paling sedikit 2 orang anggota PPS serta ditandatangani oleh saksi pasangan calon. PPS wajib memberikan satu eksemplar salinan berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPS kepada saksi pasangan calon yang hadir dan menempelkan satu eksemplar sertifikat hasil penghitungan suara di tempat umum. PPS wajib

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

menyerahkan satu eksemplar berkas berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPS kepada PPK setempat.

Setelah menerima berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara, PPK membuat berita acara penerimaan dan melakukan rekapitulasi jumlah suara untuk tingkat kecamatan dan dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat. Saksi pasangan calon harus membawa surat mandat dari Tim Kampanye yang bersangkutan dan menyerahkannya kepada PPK. Pasangan calon dan warga masyarakat melalui saksi pasangan calon yang hadir dapat mengajukan keberatan terhadap jalannya penghitungan suara oleh PPK apabila ternyata terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal keberatan yang diajukan oleh atau melalui saksi pasangan calon, dapat diterima, PPK seketika itu juga mengadakan pembetulan.

Setelah selesai melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara di semua PPS dalam wilayah kerja kecamatan yang bersangkutan, PPK membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara yang ditandatangani oleh ketua dan sekurang-kurangnya 2 orang anggota PPK serta ditandatangani oleh saksi pasangan calon. PPK wajib memberikan satu eksemplar salinan berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPK kepada saksi pasangan calon yang hadir dan menempelkan satu eksemplar sertifikat hasil penghitungan suara di tempat umum. PPK wajib menyerahkan satu eksemplar berkas berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di PPK kepada KPU kabupaten/kota.

Setelah menerima berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara, KPU kabupaten/kota membuat berita acara penerimaan dan melakukan rekapitulasi jumlah suara untuk tingkat kabupaten/kota dan dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat. Saksi pasangan calon harus membawa surat mandat dari Tim Kampanye yang bersangkutan dan menyerahkannya kepada KPU kabupaten/kota. Pasangan calon dan warga masyarakat melalui saksi pasangan calon yang hadir dapat mengajukan keberatan terhadap jalannya penghitungan suara oleh KPU kabupaten/kota apabila ternyata terdapat hal-hal yang tidak

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal keberatan yang diajukan oleh atau melalui saksi pasangan calon, dapat diterima, KPU kabupaten/kota seketika itu juga mengadakan pembetulan.

Setelah selesai melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara di semua PPK dalam wilayah kerja kecamatan yang bersangkutan, KPU kabupaten/kota membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara yang ditandatangani oleh ketua dan sekurang-kurangnya 2 orang anggota KPU kabupaten/kota serta ditandatangani oleh saksi pasangan calon. KPU kabupaten/kota wajib memberikan satu eksemplar salinan berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di KPU kabupaten/kota kepada saksi pasangan calon yang hadir dan menempelkan satu eksemplar sertifikat hasil penghitungan suara di tempat umum. KPU kabupaten/kota wajib menyerahkan satu eksemplar berkas berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di KPU kabupaten/kota kepada KPU provinsi.

Dalam hal pemilihan KDH dan wakil KDH kabupaten/kota, berita acara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara selanjutnya diputuskan dalam pleno KPU kabupaten/kota untuk menetapkan pasangan calon terpilih. Penetapan pasangan calon terpilih disampaikan kepada DPRD kabupaten/kota untuk diproses pengesahan dan pengangkatannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Setelah menerima berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara, KPU provinsi membuat berita acara penerimaan dan melakukan rekapitulasi jumlah suara untuk tingkat provinsi dan dapat dihadiri oleh saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat. Saksi pasangan calon harus membawa surat mandat dari Tim Kampanye yang bersangkutan dan menyerahkannya kepada KPU provinsi. Pasangan calon dan warga masyarakat melalui saksi pasangan calon yang hadir dapat mengajukan keberatan terhadap jalannya penghitungan suara oleh KPU provinsi apabila ternyata terdapat hal-hal yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam hal keberatan yang diajukan oleh atau melalui saksi pasangan calon, dapat diterima, KPU provinsi seketika itu juga mengadakan pembetulan.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Setelah selesai melakukan rekapitulasi hasil penghitungan suara di semua KPU kabupaten/kota, KPU provinsi membuat berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara yang ditandatangani oleh ketua dan sekurang-kurangnya 2 orang anggota KPU provinsi serta ditandatangani oleh saksi pasangan calon. KPU provinsi wajib memberikan satu eksemplar salinan berita acara dan sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara di KPU provinsi kepada saksi pasangan calon yang hadir dan menempelkan satu eksemplar sertifikat hasil penghitungan suara di tempat umum. Berita acara dan rekapitulasi hasil penghitungan suara selanjutnya diputuskan dalam pleno KPU provinsi untuk menetapkan pasangan calon terpilih. Penetapan pasangan calon terpilih oleh KPU provinsi disampaikan kepada DPRD provinsi untuk diproses pengesahan pengangkatannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Penghitungan ulang surat suara di TPS dilakukan apabila dari hasil penelitian dan pemeriksaan terbukti terdapat satu atau lebih penyimpangan sebagai berikut:

1. Penghitungan suara dilakukan secara tertutup.
2. Penghitungan suara dilakukan di tempat yang kurang penerangan cahaya.
3. Saksi pasangan calon, panitia pengawas, pemantau, dan warga masyarakat tidak dapat menyaksikan proses penghitungan suara secara jelas.
4. Penghitungan suara dilakukan di tempat lain di luar tempat dan waktu yang telah ditentukan.
5. Terjadi ketidakkonsistenan dalam menentukan surat suara yang sah dan surat suara yang tidak sah.

Penghitungan ulang surat suara dilakukan pada tingkat PPS apabila terjadi perbedaan data jumlah suara dari TPS. Penghitungan ulang surat suara dilakukan pada tingkat PPK apabila terjadi perbedaan data jumlah suara dari PPS. Apabila terjadi perbedaan data jumlah suara pada tingkat KPU Kabupaten/Kota, dan KPU Provinsi, dilakukan pengecekan ulang terhadap sertifikat rekapitulasi hasil penghitungan suara pada satu tingkat di bawahnya.

Pemungutan suara di TPS dapat diulang apabila terjadi kerusakan yang mengakibatkan hasil pemungutan suara tidak dapat digunakan

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

atau penghitungan suara tidak dapat dilakukan. Pemungutan suara di TPS dapat diulang apabila dari hasil penelitian dan pemeriksaan Panitia Pengawas Kecamatan terbukti terdapat satu atau lebih dari keadaan sebagai berikut:

1. Pembukaan kotak suara dan/atau berkas pemungutan dan penghitungan suara tidak dilakukan menurut tata cara yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.
2. Petugas KPPS meminta pemilih memberi tanda khusus, menandatangani, atau menulis nama atau alamatnya pada surat suara yang sudah digunakan.
3. Lebih dari seorang pemilih menggunakan hak pilih lebih dari satu kali pada TPS yang sama atau TPS yang berbeda.
4. Petugas KPPS merusak lebih dari satu surat suara yang sudah digunakan oleh pemilih sehingga surat suara tersebut menjadi tidak sah.
5. Lebih dari seorang pemilih yang tidak terdaftar sebagai pemilih mendapat kesempatan memberikan suara pada TPS.

Penghitungan suara dan pemungutan suara ulang diputuskan oleh PPK dan dilaksanakan selambat-lambatnya 7 hari sesudah hari pemungutan suara. Keberatan terhadap penetapan hasil pemilihan KDH dan wakil KDH hanya dapat diajukan oleh pasangan calon kepada Mahkamah Agung dalam waktu paling lambat 3 hari setelah penetapan hasil pemilihan KDH dan wakil KDH. Keberatan hanya berkenaan dengan hasil penghitungan suara yang mempengaruhi terpilihnya pasangan calon.

Pengajuan keberatan kepada Mahkamah Agung disampaikan kepada pengadilan tinggi untuk pemilihan KDH dan wakil KDH provinsi dan kepada pengadilan negeri untuk pemilihan KDH dan wakil KDH kabupaten/kota<sup>110</sup>. Mahkamah Agung memutus sengketa hasil penghitungan suara paling lambat 14 hari sejak diterimanya permohonan keberatan oleh Pengadilan Negeri/Pengadilan Tinggi/

---

<sup>110</sup> Dalam hal daerah tersebut belum terdapat pengadilan negeri, pengajuan keberatan dapat disampaikan ke DPRD.

Mahkamah Agung. Putusan Mahkamah Agung bersifat final dan mengikat. Mahkamah Agung dalam melaksanakan kewenangannya dapat mendelegasikan kepada Pengadilan Tinggi untuk memutuskan sengketa hasil penghitungan suara pemilihan KDH dan wakil KDH kabupaten dan kota. Putusan Pengadilan Tinggi bersifat final<sup>111</sup>.

### **Penetapan Calon Terpilih dan Pelantikan**

Pasangan calon KDH dan wakil KDH yang memperoleh suara lebih dari 50% jumlah suara sah ditetapkan sebagai pasangan calon terpilih. Apabila ketentuan tersebut tidak terpenuhi, pasangan calon KDH dan wakil KDH yang memperoleh suara lebih dari 25% dari jumlah suara sah, pasangan calon yang perolehan suaranya terbesar dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih. Dalam hal pasangan calon yang perolehan suara terbesar terdapat lebih dari satu pasangan calon yang perolehan suaranya sama, penentuan pasangan calon terpilih dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas<sup>112</sup>. Apabila ketentuan tersebut tidak terpenuhi, atau tidak ada yang mencapai 25% dari jumlah suara sah, dilakukan pemilihan putaran kedua yang diikuti oleh pemenang pertama dan pemenang kedua. Apabila pemenang pertama diperoleh dua pasangan calon, kedua pasangan calon tersebut berhak mengikuti pemilihan putaran kedua. Apabila pemenang pertama diperoleh oleh tiga pasangan calon atau lebih, penentuan peringkat pertama dan kedua dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas. Apabila

---

<sup>111</sup> Putusan pengadilan tinggi yang bersifat final dalam ketentuan ini adalah putusan pengadilan tinggi yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan tidak bisa lagi ditempuh upaya hukum.

<sup>112</sup> Perolehan suara yang lebih luas adalah pasangan calon yang unggul di lebih banyak jumlah kabupaten/kota untuk calon Gubernur dan wakil Gubernur, pasangan calon yang unggul di lebih banyak jumlah kecamatan untuk calon Bupati dan wakil Bupati, Walikota dan wakil Walikota. Apabila diperoleh persebaran yang sama pada tingkat kabupaten/kota untuk Gubernur dan wakil Gubernur, pasangan calon terpilih ditentukan berdasarkan persebaran tingkat kecamatan, kelurahan/desa, dan seterusnya. Hal yang sama berlaku untuk penetapan pasangan calon Bupati dan wakil Bupati, Walikota dan wakil Walikota.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

pemenang kedua diperoleh oleh lebih dari satu pasangan calon, penentuannya dilakukan berdasarkan wilayah perolehan suara yang lebih luas.

Pasangan calon KDH dan wakil KDH yang memperoleh suara terbanyak pada putaran kedua dinyatakan sebagai pasangan calon terpilih. Dalam hal calon wakil KDH terpilih berhalangan tetap, calon KDH terpilih dilantik menjadi KDH. KDH mengusulkan dua calon wakil KDH kepada DPRD untuk dipilih. Dalam hal calon KDH terpilih berhalangan tetap, calon wakil KDH terpilih dilantik menjadi KDH. KDH mengusulkan dua calon wakil KDH kepada DPRD untuk dipilih. Dalam hal pasangan calon<sup>113</sup> terpilih berhalangan tetap, partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calonnya meraih suara terbanyak pertama dan kedua mengusulkan pasangan calon kepada DPRD untuk dipilih menjadi KDH dan wakil KDH selambat-lambatnya dalam waktu 60 (enam puluh) hari. Untuk memilih wakil KDH, pemilihannya dilakukan selambat-lambatnya dalam waktu 60 hari.

Pengesahan pengangkatan pasangan calon Gubernur dan wakil Gubernur terpilih dilakukan oleh Presiden selambat-lambatnya dalam waktu 30 hari<sup>114</sup>. Pengesahan pengangkatan pasangan calon bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota terpilih dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden selambat-lambatnya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari<sup>115</sup>. Pasangan calon Gubernur dan wakil Gubernur terpilih diusulkan oleh DPRD provinsi, selambat-lambatnya dalam waktu 3 (tiga) hari, kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri berdasarkan berita acara penetapan pasangan calon terpilih dari KPU provinsi untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan.

Pasangan calon bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota diusulkan oleh DPRD kabupaten/kota, selambat-lambatnya

---

<sup>113</sup> Calon yang diajukan untuk dipilih oleh DPRD dalam ketentuan ini harus memenuhi persyaratan yang diatur dalam undang-undang ini.

<sup>114</sup> 30 hari dalam ketentuan ini dihitung sejak diterimanya usulan pengesahan.

<sup>115</sup> 30 hari dalam ketentuan ini dihitung sejak diterimanya usulan pengesahan.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

dalam waktu 3 (tiga) hari<sup>116</sup>, kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur berdasarkan berita acara penetapan pasangan calon terpilih dari KPU kabupaten/kota untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan.

KDH dan wakil KDH sebelum memangku jabatannya dilantik dengan mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pejabat yang melantik. Sumpah/janji<sup>117</sup> KDH dan wakil KDH adalah sebagai berikut: “Demi Allah (Tuhan), saya bersumpah/berjanji akan memenuhi kewajiban saya sebagai KDH/wakil KDH dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya, memegang teguh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menjalankan segala undang-undang dan peraturannya dengan selurus-lurusnya serta berbakti kepada masyarakat, nusa dan bangsa.”

KDH dan wakil KDH memegang jabatan selama 5 tahun dihitung sejak pelantikan dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Gubernur dan wakil Gubernur dilantik oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden. Bupati dan wakil bupati atau walikota dan wakil walikota dilantik oleh Gubernur atas nama Presiden. Pelantikan dilaksanakan dalam Rapat Paripurna<sup>118</sup> DPRD. Tata cara pelantikan dan pengaturan selanjutnya diatur dalam Peraturan Pemerintah. Biaya kegiatan Pemilihan KDH dan wakil KDH dibebankan pada APBD.

### **Pemantauan Pemilihan KDH dan Wakil KDH**

---

<sup>116</sup> 3 hari dalam ketentuan ini dihitung sejak diterimanya penetapan berita acara dari KPUD.

<sup>117</sup> Pada waktu pengucapan sumpah/janji lazimnya dipakai kata-kata tertentu sesuai dengan agama masing-masing, misalnya untuk penganut agama Islam didahului dengan kata “Demi Allah” dan untuk penganut agama Kristen/Katolik diakhiri dengan kata-kata “Semoga Tuhan Menolong Saya”, untuk agama budha diawali dengan ucapan “Demi Sang Hyang Adi Buddha”, dan untuk agama Hindu diawali dengan ucapan “Om Atah Paramawisesa”.

<sup>118</sup> Rapat paripurna dalam ketentuan ini dapat dilaksanakan di gedung DPRD atau di tempat lain yang dipandang layak untuk itu.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Pemantauan pemilihan KDH dan wakil KDH dapat dilakukan oleh pemantau pemilihan yang meliputi lembaga swadaya masyarakat, dan badan hukum dalam negeri. Pemantau pemilihan harus memenuhi persyaratan yang meliputi:

- a. bersifat independen.
- b. mempunyai sumber dana yang jelas.

Pemantau pemilihan harus mendaftarkan dan memperoleh akreditasi dari KPUD. Pemantau pemilihan wajib menyampaikan laporan hasil pemantauannya kepada KPUD paling lambat 7 (tujuh) hari setelah pelantikan KDH dan wakil KDH terpilih. Pemantau pemilihan wajib mematuhi segala peraturan perundang-undangan. Pemantau pemilihan yang tidak memenuhi kewajiban dan/atau tidak lagi memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 113 UU 32/2004 dicabut haknya sebagai pemantau pemilihan dan/atau dikenai sanksi sesuai peraturan perundang-undangan. Tata cara untuk menjadi pemantau pemilihan dan pemantauan pemilihan serta pencabutan hak sebagai pemantau diatur dalam Peraturan Pemerintah.

### **Ketentuan Pidana Pemilihan KDH dan Wakil KDH**

Pasal 115 sampai dengan pasal 119 UU 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur ketentuan pidana pemilihan KDH dan Wakil KDH sebagai berikut.

#### **Pasal 115**

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar mengenai diri sendiri atau diri orang lain tentang suatu hal yang diperlukan untuk pengisian daftar pemilih, diancam dengan pidana penjara paling singkat 15 (lima belas) hari dan paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 100.000,00 (seratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang dengan sengaja menyebabkan orang lain kehilangan hak pilihnya dan orang yang kehilangan hak pilihnya tersebut mengadukan, diancam dengan pidana penjara paling singkat satu bulan dan paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 200.000,00 (dua ratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp. 2.000.000,00 (dua juta rupiah).

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

- (3) Setiap orang yang dengan sengaja memalsukan surat yang menurut suatu aturan dalam Undang-Undang ini diperlukan untuk menjalankan suatu perbuatan dengan maksud untuk digunakan sendiri atau orang lain sebagai seolah-olah surat sah atau tidak dipalsukan, diancam dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 18 (delapan belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah).
- (4) Setiap orang yang dengan sengaja dan mengetahui bahwa suatu surat sebagaimana dimaksud pada ayat (3) adalah tidak sah atau dipalsukan, menggunakannya, atau menyuruh orang lain menggunakannya sebagai surat sah, diancam dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 18 (delapan belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp 6.000.000,00 (enam juta rupiah).
- (5) Setiap orang yang dengan kekerasan atau dengan ancaman kekuasaan yang ada padanya saat pendaftaran pemilih menghalang-halangi seseorang untuk terdaftar sebagai pemilih dalam Pemilihan KDH menurut undang-undang ini, diancam dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan dan paling lama 18 (delapan belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah).
- (6) Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar atau menggunakan surat palsu seolah-olah sebagai surat yang sah tentang suatu hal yang diperlukan bagi persyaratan untuk menjadi Pasangan calon KDH/wakil KDH, diancam dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan atau paling lama 18 (delapan belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah).

### **Pasal 116**

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja melakukan kampanye di luar jadwal waktu yang telah ditetapkan oleh KPUD untuk masing-masing pasangan calon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 75 ayat (2) diancam dengan pidana penjara paling singkat 15 (lima belas) hari atau paling lama 3 (tiga) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp100.000,00 (seratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan larangan pelaksanaan kampanye sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e dan huruf f diancam dengan pidana penjara paling singkat 3 (tiga) bulan atau paling lama 18 (delapan belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp6.000.000,00 (enam juta rupiah).

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

- (3) Setiap orang yang dengan sengaja melanggar ketentuan larangan pelaksanaan kampanye pemilihan KDH dan wakil KDH sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 huruf g, huruf h, huruf i dan huruf j dan Pasal 79 ayat (1), ayat (3), dan ayat (4), diancam dengan pidana penjara paling singkat satu bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 100.000,00 (seratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah).
- (4) Setiap pejabat negara, pejabat struktural dan fungsional dalam jabatan negeri dan kepala desa yang dengan sengaja melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 diancam dengan pidana penjara paling singkat satu bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah).
- (5) Setiap orang yang dengan sengaja mengacaukan, menghalangi, atau mengganggu jalannya kampanye, diancam dengan pidana penjara paling singkat satu bulan atau paling lama 6 (enam) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 600.000,00 (enam ratus ribu rupiah) atau paling banyak Rp. 6.000.000,00 (enam juta rupiah).
- (6) Setiap orang yang memberi atau menerima dana kampanye melebihi batas yang ditentukan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (3), diancam dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) bulan atau paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) atau paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (7) Setiap orang yang dengan sengaja menerima atau memberi dana kampanye dari atau kepada pihak-pihak yang dilarang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 85 ayat (1), dan/atau tidak memenuhi kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 85 ayat (2), diancam dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) bulan atau paling lama 24 (dua puluh empat) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 200.000.000,00 (dua ratus juta rupiah) atau paling banyak Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
- (8) Setiap orang yang dengan sengaja memberikan keterangan yang tidak benar dalam laporan dana kampanye sebagaimana diwajibkan oleh Undang-Undang ini, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan atau paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah) atau paling banyak Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

### **Pasal 117**

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja menggunakan kekerasan atau ancaman kekerasan dan menghalang-halangi seseorang yang akan melakukan haknya untuk memilih, dipidana dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

- dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang dengan sengaja memberi atau menjanjikan uang atau materi lainnya kepada seseorang supaya tidak menggunakan hak pilihnya, atau memilih Pasangan calon tertentu, atau menggunakan hak pilihnya dengan cara tertentu sehingga surat suaranya menjadi tidak sah, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
  - (3) Setiap orang yang pada waktu pemungutan suara dengan sengaja mengaku dirinya sebagai orang lain untuk menggunakan hak pilih, diancam dengan pidana penjara paling singkat 15 (lima belas) hari dan paling lama 60 (enam puluh) hari dan/atau denda paling sedikit Rp. 100.000,00 (seratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah).
  - (4) Setiap orang yang pada waktu pemungutan suara dengan sengaja memberikan suaranya lebih dari satu kali di satu atau lebih TPS, diancam dengan pidana penjara paling singkat satu bulan dan paling lama 4 (empat) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 200.000,00 (dua ratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp. 2.000.000,00 (dua juta rupiah).
  - (5) Setiap orang yang dengan sengaja menggagalkan pemungutan suara diancam dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
  - (6) Seorang majikan atau atasan yang tidak memberikan kesempatan kepada seorang pekerja untuk memberikan suaranya, kecuali dengan alasan bahwa pekerjaan tersebut tidak bisa ditinggalkan, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
  - (7) Setiap orang yang dengan sengaja pada waktu pemungutan suara mendampingi seorang pemilih selain yang diatur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (1), diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
  - (8) Setiap orang yang bertugas membantu pemilih sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (2) dengan sengaja memberitahukan pilihan si pemilih kepada orang lain, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama 12 (dua belas) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

### **Pasal 118**

- (1) Setiap orang yang dengan sengaja melakukan perbuatan yang menyebabkan suara seorang pemilih menjadi tidak berharga atau menyebabkan Pasangan calon tertentu mendapat tambahan suara atau perolehan suaranya berkurang, diancam dengan pidana penjara paling singkat 2 (dua) bulan dan paling lama satu tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) dan paling banyak Rp. 10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah).
- (2) Setiap orang yang dengan sengaja merusak atau menghilangkan hasil pemungutan suara yang sudah disegel, diancam dengan pidana penjara paling singkat 4 (empat) bulan atau paling lama 2 (dua) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 2.000.000,00 (dua juta rupiah) dan paling banyak Rp. 20.000.000,00 (dua puluh juta rupiah).
- (3) Setiap orang yang karena kelalaiannya menyebabkan rusak atau hilangnya hasil pemungutan suara yang sudah disegel, diancam dengan pidana penjara paling singkat 15 (lima belas) hari dan paling lama 2 (dua) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 100.000,00 (seratus ribu rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah).
- (4) Setiap orang yang dengan sengaja mengubah hasil penghitungan suara dan/atau berita acara dan sertifikat hasil penghitungan suara, diancam dengan pidana penjara paling singkat 6 (enam) bulan dan paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau denda paling sedikit Rp. 100.000.000,00 (seratus juta rupiah) dan paling banyak Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

### **Pasal 119**

Jika tindak pidana dilakukan dengan sengaja oleh penyelenggara atau pasangan calon, ancaman pidananya ditambah 1/3 (satu pertiga) dari pidana yang diatur dalam Pasal 115, Pasal 116, Pasal 117, dan Pasal 118.

## **7. Perangkat Daerah**

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, KDH dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam lembaga sekretariat. unsur pendukung tugas KDH dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis daerah. serta unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam lembaga dinas daerah.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani. Namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor kemampuan keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam. Tata cara atau prosedur, persyaratan, kriteria pembentukan suatu organisasi perangkat daerah ditetapkan dalam peraturan daerah yang mengacu pedoman yang ditetapkan Pemerintah.

Perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

Sekretariat daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah. Sekretaris daerah mempunyai tugas dan kewajiban membantu KDH dalam menyusun kebijakan dan mengoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Dalam pelaksanaan tugas dan kewajiban, sekretaris daerah bertanggung jawab kepada KDH. Apabila sekretaris daerah berhalangan melaksanakan tugasnya, tugas sekretaris daerah dilaksanakan oleh pejabat yang ditunjuk oleh KDH. Sekretaris Daerah diangkat dari PNS yang memenuhi persyaratan. Sekretaris Daerah untuk provinsi<sup>119</sup> diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Gubernur sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sekretaris

---

<sup>119</sup> Dalam pengisian Sekretaris Daerah Provinsi, Gubernur mengajukan 3 calon yang memenuhi persyaratan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri. Selanjutnya Menteri Dalam Negeri memberikan penilaian terhadap calon-calon serta mengusulkan kepada Presiden terhadap salah satu calon yang paling memenuhi persyaratan untuk diangkat oleh Presiden.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Daerah untuk kabupaten/kota<sup>120</sup> diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atas usul Bupati/Walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sekretaris Daerah karena kedudukannya sebagai pembina<sup>121</sup> pegawai negeri sipil di daerahnya.

Sekretariat DPRD dipimpin oleh Sekretaris DPRD. Sekretaris DPRD diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur/Bupati/Walikota dengan persetujuan DPRD. Sekretaris DPRD mempunyai tugas:

1. Menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD.
2. Menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD.
3. Mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD.
4. Menyediakan dan mengkoordinasi tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kemampuan keuangan daerah.

Sekretaris DPRD dalam menyediakan tenaga ahli wajib meminta pertimbangan pimpinan DPRD. Sekretaris DPRD dalam melaksanakan tugasnya secara teknis operasional berada dibawah dan bertanggung jawab kepada pimpinan DPRD dan secara administratif bertanggung jawab kepada KDH melalui Sekretaris Daerah<sup>122</sup>. Susunan organisasi sekretariat DPRD ditetapkan dalam peraturan daerah berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Dinas daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Dinas daerah dipimpin oleh kepala dinas yang diangkat dan diberhentikan oleh KDH dari PNS yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris

---

<sup>120</sup> Dalam pengisian Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota mengajukan 3 calon yang memenuhi persyaratan kepada Gubernur. Selanjutnya atas dasar usulan itu Gubernur berkonsultasi kepada Menteri Dalam Negeri untuk memberikan penilaian terhadap calon-calon serta memberikan persetujuan terhadap salah satu calon yang paling memenuhi persyaratan untuk diangkat oleh Bupati/Walikota.

<sup>121</sup> “Pembina“ pegawai negeri sipil dalam ketentuan ini adalah pelaksanaan pengembangan profesionalisme dan karier pegawai negeri sipil di daerah dalam rangka peningkatan kinerja.

<sup>122</sup> Sekretariat DPRD dalam menyampaikan pertanggungjawaban kepada KDH harus melalui Sekretaris Daerah agar tercipta kinerja perangkat daerah secara optimal.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Daerah. Kepala dinas daerah bertanggung jawab kepada KDH melalui Sekretaris Daerah<sup>123</sup>.

Lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas KDH dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik berbentuk badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah. Badan, kantor atau rumah sakit umum daerah dipimpin oleh kepala badan, kepala kantor, atau kepala rumah sakit umum daerah yang diangkat oleh KDH dari PNS yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah. Kepala badan, kantor, atau rumah sakit umum daerah bertanggung jawab kepada KDH melalui Sekretaris Daerah.

Kecamatan<sup>124</sup> dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kecamatan dipimpin oleh camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Selain tugas tersebut, camat juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan meliputi<sup>125</sup>:

1. Mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat.
2. Mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum.
3. Mengoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan.
4. Mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.
5. Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan.
6. Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan.

---

<sup>123</sup> Kepala Dinas dalam menyampaikan pertanggungjawaban kepada KDH harus melalui Sekretaris Daerah agar tercipta kinerja perangkat daerah secara optimal.

<sup>124</sup> Kecamatan adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota.

<sup>125</sup> “**Mengoordinasikan**” pada ketentuan ini bertujuan untuk mendorong kelancaran berbagai kegiatan ditingkat kecamatan kearah peningkatan kesejahteraan masyarakat. “**Membina**“ pada ketentuan ini antara lain dalam bentuk fasilitasi pembuatan peraturan desa, terwujudnya administrasi tata pemerintahan desa yang baik.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

7. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

Camat diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul sekretaris daerah kabupaten/kota dari PNS yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Camat dalam menjalankan tugas-tugasnya dibantu oleh perangkat kecamatan dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah kabupaten/kota. Perangkat kecamatan bertanggung jawab kepada camat. Pelaksanaan ketentuan tersebut ditetapkan dengan peraturan bupati atau walikota dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Kelurahan<sup>126</sup> dibentuk di wilayah kecamatan dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Kelurahan dipimpin oleh lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota. Selain tugas tersebut lurah mempunyai tugas:

1. Melaksanakan kegiatan pemerintahan kelurahan.
2. Pemberdayaan masyarakat.
3. Pelayanan masyarakat.
4. Penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum.
5. Pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.

Lurah diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Camat dari PNS yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugas, Lurah bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Lurah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh perangkat kelurahan. Perangkat kelurahan bertanggung jawab kepada Lurah. Untuk kelancaran pelaksanaan tugas Lurah, dapat dibentuk lembaga lainnya<sup>127</sup> sesuai dengan kebutuhan yang ditetapkan dengan Perda. Pelaksanaan ketentuan tersebut ditetapkan

---

<sup>126</sup> **Kelurahan** adalah wilayah kerja Lurah sebagai perangkat daerah kabupaten/kota dalam wilayah kerja kecamatan.

<sup>127</sup> **Lembaga lain** adalah lembaga kemasyarakatan seperti Rukun Tetangga, Rukun Warga, PKK, Karang Taruna, dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

dengan peraturan bupati atau walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Susunan organisasi perangkat daerah ditetapkan dalam Perda dengan memperhatikan faktor-faktor tertentu<sup>128</sup> dan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Pengendalian<sup>129</sup> organisasi perangkat daerah dilakukan oleh Pemerintah untuk provinsi dan oleh Gubernur untuk kabupaten/kota dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Formasi dan persyaratan jabatan perangkat daerah ditetapkan dengan Peraturan KDH dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

### Kepegawaian Daerah

Dalam sistem kepegawaian secara nasional, PNS memiliki posisi penting untuk menyelenggarakan pemerintahan dan difungsikan sebagai alat pemersatu bangsa. Sejalan dengan kebijakan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, maka ada sebagian kewenangan di bidang kepegawaian untuk diserahkan kepada daerah yang dikelola dalam sistem kepegawaian daerah. Kepegawaian Daerah adalah suatu sistem dan prosedur yang diatur dalam peraturan perundang-undangan sekurang-kurangnya meliputi perencanaan, persyaratan, pengangkatan, penempatan, pendidikan dan pelatihan, penggajian, pemberhentian, pensiun, pembinaan, kedudukan, hak, kewajiban, tanggungjawab, larangan, sanksi, dan penghargaan merupakan sub-sistem dari sistem kepegawaian secara nasional. Dengan demikian kepegawaian daerah merupakan satu kesatuan jaringan birokrasi dalam kepegawaian nasional.

Sistem manajemen pegawai yang sesuai dengan kondisi pemerintahan saat ini, tidak murni menggunakan *unified system* namun sebagai konsekuensi digunakannya kebijakan desentralisasi maka dalam hal ini menggunakan gabungan antara *unified system* dan *separated system*, artinya ada bagian-bagian kewenangan yang tetap

---

<sup>128</sup> “**Faktor-faktor tertentu**“ dalam ketentuan ini adalah beban tugas, cakupan wilayah, jumlah penduduk.

<sup>129</sup> “**Pengendalian**“ dalam ketentuan ini adalah penerapan prinsip koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi dalam melakukan penataan organisasi perangkat daerah.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

menjadi kewenangan pemerintah, dan ada bagian-bagian kewenangan yang diserahkan kepada Daerah untuk selanjutnya dilaksanakan oleh pembina kepegawaian daerah. Prinsip lain yang dianut adalah memberikan suatu kejelasan dan ketegasan bahwa ada pemisahan antara pejabat politik dan pejabat karier baik mengenai tata cara rekrutmennya maupun kedudukan, tugas, wewenang, fungsi, dan pembinaannya. Berdasarkan prinsip dimaksud maka pembina kepegawaian daerah adalah pejabat karier tertinggi pada pemerintah daerah.

Penempatan pegawai untuk mengisi jabatan dengan kualifikasi umum menjadi kewenangan masing-masing tingkatan pemerintahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sedangkan untuk pengisian jabatan tertentu yang memerlukan kualifikasi khusus seperti tenaga ahli di bidang tertentu, pengalaman kerja tertentu di Kabupaten atau Kota, maka pembina kepegawaian tingkat Provinsi dan atau Pemerintah dapat memberikan fasilitasi. Hal ini dalam rangka melakukan pemerataan tenaga-tenaga pegawai tertentu dan penempatan pegawai yang tepat serta sesuai dengan kualifikasi jabatan yang diperlukan di seluruh daerah.

Gaji dan tunjangan PNS Daerah disediakan dengan menggunakan Dana Alokasi Dasar yang ditetapkan secara nasional, merupakan bagian dalam Dana Alokasi Umum (DAU) yang dinyatakan secara tegas. Hal ini dimaksudkan untuk lebih mempermudah apabila terjadi mutasi pegawai antar daerah atau dari daerah ke pusat, dan atau sebaliknya serta untuk menjamin kepastian penghasilan yang berhak diterima oleh setiap pegawai. Pemberhentian PNS daerah pada prinsipnya menjadi kewenangan Presiden, namun mengingat bahwa jumlah pegawai sangat besar maka agar tercipta efisiensi dan efektivitas maka sebagian kewenangan tersebut diserahkan kepada pembina kepegawaian daerah.

Pemerintah melaksanakan pembinaan manajemen PNS Daerah<sup>130</sup> dalam satu kesatuan penyelenggaraan manajemen PNS secara

---

<sup>130</sup> “PNS Daerah” dalam ketentuan ini adalah pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No. 43 Tahun 1999 tentang perubahan atas Undang-undang No. 8 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Kepegawaian.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

nasional. Manajemen PNS daerah meliputi penetapan formasi, pengadaan, pengangkatan, pemindahan, pemberhentian, penetapan pensiun, gaji, tunjangan, kesejahteraan, hak dan kewajiban kedudukan hukum, pengembangan kompetensi, dan pengendalian jumlah.

Pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintah daerah provinsi ditetapkan oleh Gubernur. Pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian dari dan dalam jabatan eselon II pada pemerintah daerah kabupaten/kota ditetapkan oleh Bupati/Walikota setelah berkonsultasi kepada Gubernur. Perpindahan PNS antar kabupaten/kota dalam satu provinsi ditetapkan oleh Gubernur setelah memperoleh pertimbangan Kepala Badan Kepegawaian Negara<sup>131</sup>. Perpindahan PNS antar kabupaten/kota antar provinsi, dan antar provinsi ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri setelah memperoleh pertimbangan Kepala Badan Kepegawaian Negara. Perpindahan PNS provinsi/kabupaten/kota ke departemen/lembaga pemerintah non departemen atau sebaliknya, ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri setelah memperoleh pertimbangan Kepala Badan Kepegawaian Negara.

Penetapan formasi PNS daerah provinsi/kabupaten/kota setiap tahun anggaran dilaksanakan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara atas usul Gubernur. Pengembangan karir PNS daerah mempertimbangkan integritas dan moralitas, pendidikan dan pelatihan, pangkat, mutasi jabatan, mutasi antar daerah, dan kompetensi.

Gaji dan tunjangan PNS daerah dibebankan pada APBD yang bersumber dari alokasi dasar dalam dana alokasi umum. Penghitungan dan penyesuaian besaran alokasi dasar akibat pengangkatan, pemberhentian, dan pemindahan PNS daerah dilaksanakan setiap tahun. Penghitungan alokasi dasar diatur dalam Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah.

---

<sup>131</sup> Badan Kepegawaian Negara dalam ketentuan ini adalah Badan Kepegawaian Negara dan dalam hal tertentu dilakukan oleh kantor regional BKN.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Pemerintah melakukan pemutakhiran data pengangkatan, pemberhentian, dan pemindahan PNS daerah untuk penghitungan dan penyesuaian alokasi dasar. Pembinaan dan pengawasan manajemen PNS daerah dikoordinasikan pada tingkat nasional oleh Menteri Dalam Negeri dan pada tingkat daerah oleh Gubernur. Standar, norma, dan prosedur pembinaan dan pengawasan manajemen PNS daerah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

### **Peraturan Daerah dan Peraturan KDH**

Penyelenggara pemerintahan daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggungjawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam peraturan daerah, peraturan KDH, dan ketentuan daerah lainnya. Kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta peraturan Daerah lain.

Peraturan daerah dibuat oleh DPRD bersama-sama Pemerintah Daerah, artinya prakarsa dapat berasal dari DPRD maupun dari Pemerintah Daerah. Khusus peraturan daerah tentang APBD rancangannya disiapkan oleh Pemerintah Daerah yang telah mencakup keuangan DPRD, untuk dibahas bersama DPRD. Peraturan daerah dan ketentuan daerah lainnya yang bersifat mengatur diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah. Peraturan daerah tertentu yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, perubahan APBD, dan tataruang, berlakunya setelah melalui tahapan evaluasi oleh pemerintah. Hal itu ditempuh dengan pertimbangan antara lain untuk melindungi kepentingan umum, menyelaraskan dan menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan/atau peraturan Daerah lainnya, terutama peraturan daerah mengenai pajak daerah dan retribusi daerah.

Perda ditetapkan oleh KDH setelah mendapat persetujuan bersama DPRD. Perda dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Perda merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah. Perda dilarang bertentangan dengan kepentingan umum<sup>132</sup> dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda berlaku setelah diundangkan dalam lembaran daerah. Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang meliputi:

1. Kejelasan tujuan.
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat.
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan.
4. Dapat dilaksanakan.
5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan.
6. Kejelasan rumusan.
7. Keterbukaan.

Materi muatan Perda mengandung asas:

1. Pengayoman.
2. Kemanusiaan.
3. Kebangsaan.
4. Kekeluargaan.
5. Kenusantaraan.
6. Bhineka tunggal ika.
7. Keadilan.
8. Kesamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan.
9. Ketertiban dan kepastian hukum.
10. Keseimbangan, keserasian, dan keselarasan.

Selain asas tersebut di atas, Perda dapat memuat asas lain sesuai dengan substansi Perda yang bersangkutan. Masyarakat berhak<sup>133</sup> memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda. Persiapan pembentukan, pembahasan, dan pengesahan rancangan Perda berpedoman kepada

---

<sup>132</sup> **“Bertentangan dengan kepentingan umum”** dalam ketentuan ini adalah kebijakan yang berakibat terganggunya kerukunan antar warga masyarakat, terganggunya pelayanan umum, dan terganggunya ketenteraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif.

<sup>133</sup> Hak masyarakat dalam ketentuan ini dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Tata Tertib DPRD.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

peraturan perundang-undangan. Rancangan Perda dapat berasal dari DPRD, Gubernur, atau Bupati/Walikota.

Apabila dalam satu masa sidang, DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota menyampaikan rancangan Perda mengenai materi yang sama maka yang dibahas adalah rancangan Perda yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan Perda yang disampaikan Gubernur atau Bupati/Walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan. Tata cara mempersiapkan rancangan Perda yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota diatur dengan Peraturan Presiden. Rancangan Perda disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara mempersiapkan rancangan Perda diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD.

Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh sekretariat DPRD. Penyebarluasan rancangan Perda yang berasal dari Gubernur, atau Bupati/Walikota dilaksanakan oleh sekretariat daerah. Perda dapat memuat ketentuan tentang pembebanan biaya paksaan penegakan hukum<sup>134</sup>, seluruhnya atau sebagian kepada pelanggar sesuai dengan peraturan perundangan. Perda dapat memuat ancaman pidana kurungan paling lama 6 bulan atau denda paling banyak Rp.50 juta. Selain denda tersebut, Perda dapat memuat ancaman pidana atau denda lain, sesuai dengan yang diatur dalam peraturan perundangan lainnya.

Rancangan Perda yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada Gubernur atau Bupati/Walikota untuk ditetapkan sebagai Perda. Penyampaian rancangan Perda dilakukan dalam jangka waktu paling lama 7 hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Rancangan Perda ditetapkan oleh Gubernur atau Bupati/Walikota paling lama 30 hari sejak rancangan tersebut disetujui bersama. Dalam hal rancangan Perda tidak ditetapkan Gubernur atau

---

<sup>134</sup> **“Biaya paksaan penegakan hukum”** dalam ketentuan ini merupakan sanksi tambahan dalam bentuk pembebanan biaya kepada pelanggar Perda di luar ketentuan yang diatur dalam ketentuan pidana.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Bupati/Walikota dalam waktu 30 hari tersebut rancangan Perda tersebut sah menjadi Perda dan wajib diundangkan dengan memuatnya dalam lembaran daerah. Dalam hal sahnya rancangan Perda, rumusan kalimat pengesahannya berbunyi, “Perda ini dinyatakan sah,” dengan mencantumkan tanggal sahnya.

Kalimat pengesahan harus dibubuhkan pada halaman terakhir Perda sebelum pengundangan naskah Perda ke dalam lembaran daerah. Perda disampaikan kepada Pemerintah paling lama 7 hari setelah ditetapkan. Perda yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat dibatalkan oleh Pemerintah. Keputusan pembatalan Perda ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lama 60 hari sejak diterimanya Perda. Paling lama 7 hari setelah keputusan pembatalan, KDH harus memberhentikan pelaksanaan Perda dan selanjutnya DPRD bersama KDH mencabut Perda<sup>135</sup> dimaksud.

Apabila provinsi/kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda dengan alasan yang dapat dibenarkan oleh peraturan perundang-undangan, KDH dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung. Apabila keberatan dikabulkan sebagian atau seluruhnya, putusan Mahkamah Agung tersebut menyatakan Peraturan Presiden menjadi batal dan tidak mempunyai kekuatan hukum. Apabila Pemerintah tidak mengeluarkan Peraturan Presiden untuk membatalkan Perda, Perda dimaksud dinyatakan berlaku.

Untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, KDH menetapkan peraturan KDH dan atau keputusan KDH. Peraturan KDH dan atau keputusan KDH, dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, Perda, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Perda diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan KDH diundangkan dalam Berita Daerah. Pengundangan Perda dalam Lembaran Daerah dan Peraturan KDH dalam Berita Daerah dilakukan oleh Sekretaris Daerah. Pemerintah daerah wajib menyebarluaskan Perda yang telah

---

<sup>135</sup> “DPRD bersama KDH mencabut Perda” dalam ketentuan ini adalah dalam bentuk Perda tentang pencabutan Perda.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

diundangkan dalam Lembaran Daerah dan Peraturan KDH yang telah diundangkan dalam Berita Daerah.

Untuk membantu KDH dalam menegakkan Perda dan penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat dibentuk Satuan Polisi Pamong Praja. Pembentukan dan susunan organisasi Satuan Polisi Pamong Praja berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Anggota Satuan Polisi Pamong Praja dapat diangkat sebagai penyidik PNS sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penyidikan dan penuntutan terhadap pelanggaran atas ketentuan Perda dilakukan oleh pejabat penyidik dan penuntut umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dengan Perda dapat juga ditunjuk pejabat lain yang diberi tugas untuk melakukan penyidikan terhadap pelanggaran atas ketentuan Perda.

### **Persiapan Pembentukan Peraturan Daerah**

Rancangan peraturan daerah dapat berasal dari DPRD atau gubernur, atau bupati/walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, atau kota. Ketentuan mengenai tata cara mempersiapkan rancangan peraturan daerah yang berasal dari gubernur atau bupati/walikota diatur dengan Peraturan Presiden. Untuk DPRD, rancangan peraturan daerah dapat disampaikan oleh anggota, komisi, gabungan komisi, atau alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi. Ketentuannya diatur dalam Peraturan Tata Tertib DPRD. Rancangan peraturan daerah yang telah disiapkan oleh gubernur atau bupati/walikota disampaikan dengan surat pengantar gubernur atau bupati/walikota kepada DPRD oleh gubernur atau bupati/walikota. Sebaliknya, rancangan peraturan daerah yang telah disiapkan oleh DPRD disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada gubernur atau bupati/walikota.

Penyebarluasan rancangan peraturan daerah yang berasal dari DPRD dilaksanakan oleh sekretariat DPRD. Sedangkan penyebarluasan rancangan peraturan daerah yang berasal dari gubernur atau bupati/walikota dilaksanakan oleh sekretaris daerah. Sebagaimana rancangan undang-undang, rancangan peraturan daerah

juga disebarluaskan, misalnya melalui Televisi Republik Indonesia, Radio Republik Indonesia, Internet, media cetak seperti surat kabar, majalah, dan edaran di daerah yang bersangkutan, sehingga khalayak ramai mengetahui adanya rancangan peraturan daerah yang sedang dibahas di DPRD yang bersangkutan. Dengan demikian masyarakat dapat memberikan masukan atas materi rancangan peraturan daerah yang sedang dibahas tersebut.

Apabila dalam satu masa sidang, gubernur atau bupati/walikota dan DPRD menyampaikan rancangan peraturan daerah, mengenai materi yang sama, maka yang dibahas adalah rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh DPRD, sedangkan rancangan peraturan daerah yang disampaikan oleh gubernur atau bupati/ walikota digunakan sebagai bahan untuk dipersandingkan.

### **Pembahasan dan Pengesahan Rancangan Peraturan Daerah**

#### **1. Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah di DPRD**

Pembahasan rancangan peraturan daerah di DPRD dilakukan oleh DPRD bersama gubernur atau bupati/walikota. Pembahasan bersama dilakukan melalui tingkat-tingkat pembicaraan. Tingkat-tingkat pembicaraan dilakukan dalam rapat komisi/panitia/alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang legislasi dan rapat paripurna. Ketentuan mengenai tata cara pembahasan rancangan peraturan daerah diatur dengan Peraturan Tata Tertib DPRD. Dalam pembahasan rancangan peraturan daerah di DPRD, gubernur atau bupati/walikota dapat diwakilkan, kecuali dalam pengajuan dan pengambilan keputusan.

Rancangan peraturan daerah dapat ditarik kembali sebelum dibahas bersama oleh DPRD dan gubernur atau bupati/walikota. Rancangan peraturan daerah yang sedang dibahas hanya dapat ditarik kembali berdasarkan persetujuan bersama DPRD dan gubernur atau bupati/walikota. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penarikan kembali rancangan peraturan daerah diatur dengan Peraturan Tata Tertib DPRD.

### **2. Penetapan**

Rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan gubernur atau bupati/walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada gubernur atau bupati/walikota untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah. Penyampaian rancangan peraturan daerah ini dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 7 hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama. Kemudian rancangan peraturan daerah ditetapkan oleh gubernur atau bupati/walikota dengan membubuhkan tanda tangan dalam jangka waktu paling lambat 30 hari sejak rancangan peraturan daerah tersebut disetujui bersama oleh DPRD dan gubernur atau bupati/walikota.

Rancangan peraturan daerah tidak ditandatangani oleh gubernur atau bupati/walikota dalam waktu paling lambat 30 hari sejak rancangan peraturan daerah tersebut disetujui bersama, maka rancangan peraturan daerah tersebut sah menjadi Peraturan Daerah dan wajib diundangkan. Dalam hal sahnya rancangan peraturan daerah, maka kalimat pengesahannya berbunyi: Peraturan Daerah ini dinyatakan sah. Kalimat pengesahan tersebut harus dibubuhkan pada halaman terakhir Peraturan Daerah sebelum pengundangan naskah Peraturan Daerah ke dalam Lembaran Daerah.

Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Lembaran Daerah adalah Peraturan Daerah. Sedangkan Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati/Walikota, atau peraturan lain di bawahnya dimuat dalam Berita Daerah. Peraturan Perundang-undangan yang diundangkan dalam Berita Daerah misalnya Peraturan Nagari, Peraturan Desa, atau Peraturan Gampong di lingkungan daerah yang bersangkutan. Pengundangan Peraturan Daerah dalam Lembaran Daerah dan Berita Daerah dilaksanakan oleh sekretaris daerah. Peraturan Perundang-undangan mulai berlaku dan mempunyai kekuatan mengikat pada tanggal diundangkan, kecuali ditentukan lain di dalam Peraturan Perundang-undangan yang bersangkutan.

### **3. Penyebarluasan**

Pemerintah wajib menyebarluaskan Peraturan Perundang-undangan yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Republik

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Indonesia atau Berita Negara Republik Indonesia. Begitu juga Pemerintah Daerah wajib menyebarluaskan Peraturan Daerah yang telah diundangkan dalam Lembaran Daerah dan peraturan di bawahnya yang telah diundangkan dalam Berita Daerah. Jika dalam waktu paling lambat 30 hari Gubernur/Bupati/Walikota tidak menandatangani rancangan peraturan daerah yang telah disetujui bersama antara DPRD dan Gubernur atau Bupati/Walikota, maka dicantumkan kalimat pengesahan setelah nama pejabat yang mengundang yang berbunyi: **Peraturan Daerah ini dinyatakan sah.**

**Bentuk Rancangan Peraturan Daerah Provinsi**

**PERATURAN DAERAH PROVINSI... (Nama Provinsi)  
NOMOR...TAHUN...  
TENTANG  
(nama Peraturan Daerah)  
DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA  
GUBERNUR PROVINSI (Nama Provinsi),**

Menimbang : a. bahwa...;  
b. bahwa...;  
c. dan seterusnya...;

Mengingat: 1. ...;  
2. ...;  
3. dan seterusnya ...

**Dengan Persetujuan Bersama  
DPRD PROVINSI (Nama Provinsi)  
dan  
GUBERNUR... (Nama Provinsi)  
MEMUTUSKAN:**

Menetapkan: PERATURAN DAERAH TENTANG ... (nama Peraturan Daerah Provinsi).

**BAB I  
KETENTUAN UMUM  
Pasal I**

**BAB II  
...  
Pasal ...**

**BAB ...  
(dan seterusnya)**

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.  
Agar setiap orang dapat mengetahuinya, memerintahkan pengundangan dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Provinsi ... (Nama Provinsi).

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

<p>Diundangkan di ... pada tanggal ... SEKRETARTS DAERAH ... (Nama Provinsi) (tanda tangan) (NAMA)</p>	<p>Ditetapkan di... pada tanggal... GUBERNUR PROVINSI ... (Nama Provinsi) (tanda tangan) (NAMA)</p>
<p>LEMBARAN DAERAH PROVINSI ... (Nama Provinsi) TAHUN ... NOMOR ...</p>	

**Bentuk Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota**

**PERATURAN DAERAH KABUPATEN/KOTA ... (nama kabupaten/kota)**

**NOMOR ... TAHUN ...**

**TENTANG**

**(nama Peraturan Daerah)**

**DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA**

**BUPATI/WALIKOTA (nama kabupaten/kota),**

Menimbang: a. bahwa...;  
b. bahwa...;  
c. dan seterusnya

Mengingat: 1. ...;  
2. ...;  
3. dan seterusnya

**Dengan Persetujuan Bersama  
DPRD KABUPATEN/KOTA...**

**(nama kabupaten/kota)**

**dan**

**BUPATI/WALIKOTA... (nama kabupaten/kota)**

**MEMUTUSKAN:**

Menetapkan: PERATURAN DAERAH TENTANG...(nama Peraturan Daerah Kabupaten/Kota).

**BAB I**

**KETENTUAN UMUM**

**Pasal I**

...

**BAB II**

...

**Pasal...**

**BAB...**

(dan seterusnya)

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Agar setiap orang dapat mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kabupaten/Kota ... (nama kabupaten/kota).

<p>Diundangkan di ... Pada tanggal ... SEKRETARIS DAERAH ... (nama Kabupaten/Kota) (tanda tangan) (NAMA)</p>	<p>Ditetapkan di... pada tanggal... BUPATI/WALIKOTA ... (nama kabupaten/kota) (tanda tangan) (NAMA)</p>
--	---

LEMBARAN DAERAH KABUPATEN/KOTA ... (nama Kabupaten/Kota)  
TAHUN ... NOMOR ....



## **Bab 6**

### **Perencanaan dan Keuangan Daerah**

---

#### **Perencanaan Pembangunan Daerah**

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah disusun perencanaan pembangunan daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional. Perencanaan pembangunan daerah disusun oleh pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya yang dilaksanakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah. Perencanaan pembangunan daerah, disusun secara berjangka meliputi:

1. Rencana pembangunan jangka panjang daerah disingkat dengan RPJP daerah untuk jangka waktu 20 tahun yang memuat visi, misi, dan arah pembangunan daerah yang mengacu kepada RPJP nasional.
2. Rencana pembangunan jangka menengah daerah yang selanjutnya disebut RPJM daerah untuk jangka waktu 5 tahun merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program KDH yang penyusunannya berpedoman kepada RPJP daerah dengan memperhatikan RPJM nasional.
3. RPJM daerah memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program satuan kerja perangkat daerah, lintas satuan kerja perangkat daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.
4. Rencana kerja pembangunan daerah, selanjutnya disebut RKPD, merupakan penjabaran dari RPJM daerah untuk jangka waktu satu tahun, yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat, dengan mengacu kepada rencana kerja Pemerintah.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

5. RPJP daerah dan RJMD ditetapkan dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Satuan kerja perangkat daerah menyusun rencana strategis yang selanjutnya disebut Renstra-SKPD memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsinya, berpedoman pada RPJM Daerah dan bersifat indikatif. Renstra-SKPD dirumuskan dalam bentuk rencana kerja satuan kerja perangkat daerah yang memuat kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Perencanaan pembangunan daerah didasarkan pada data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Data dan informasi tersebut mencakup:

1. Penyelenggaraan pemerintahan daerah.
2. Organisasi dan tata laksana<sup>136</sup> pemerintahan daerah.
3. KDH, DPRD, perangkat daerah, dan PNS daerah.
4. Keuangan daerah.
5. Potensi sumber daya daerah.
6. Produk hukum daerah.
7. Kependudukan.
8. Informasi dasar kewilayahan<sup>137</sup>.
9. Informasi lain terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, untuk tercapainya daya guna dan hasil guna, pemanfaatan data dan informasi dikelola dalam sistem informasi daerah yang terintegrasi secara nasional. Perencanaan pembangunan daerah disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan. Tahapan, tata cara penyusunan, pengendalian, dan evaluasi pelaksanaan rencana

---

<sup>136</sup> Organisasi dan tata laksana dalam ketentuan ini termasuk kecamatan, kelurahan, dan desa.

<sup>137</sup> Informasi dasar kewilayahan dalam ketentuan ini termasuk batas wilayah dan lain-lain.

pembangunan daerah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah yang berpedoman pada perundang-undangan.

### **Keuangan Daerah**

Penyelenggaraan fungsi pemerintahan daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, di mana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara Pemerintah dan Daerah. Semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

Daerah diberikan hak untuk mendapatkan sumber keuangan yang antara lain berupa : kepastian tersedianya pendanaan dari Pemerintah sesuai dengan urusan pemerintah yang diserahkan. kewenangan memungut dan mendayagunakan pajak dan retribusi daerah dan hak untuk mendapatkan bagi hasil dari sumber-sumber daya nasional yang berada di daerah dan dana perimbangan lainnya. hak untuk mengelola kekayaan Daerah dan mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah serta sumber-sumber pembiayaan. Dengan pengaturan tersebut, dalam hal ini pada dasarnya Pemerintah menerapkan prinsip “uang mengikuti fungsi”.

Di dalam Undang-Undang mengenai Keuangan Negara, terdapat penegasan di bidang pengelolaan keuangan, yaitu bahwa kekuasaan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan, dan kekuasaan pengelolaan keuangan negara dari presiden sebagian diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintah daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan. Ketentuan tersebut berimplikasi pada pengaturan pengelolaan keuangan daerah, yaitu bahwa gubernur/bupati/walikota bertanggungjawab atas pengelolaan keuangan daerah sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan daerah. Dengan demikian pengaturan pengelolaan dan peranggungjawaban keuangan daerah melekat dan

menjadi satu dengan pengaturan pemerintahan daerah, yaitu dalam Undang-undang mengenai Pemerintahan Daerah.

### Umum

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di daerah didanai dari dan atas beban anggaran pendapatan dan belanja negara. Administrasi pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan dilakukan secara terpisah dari administrasi pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan.

KDH adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah<sup>138</sup>. Dalam melaksanakan kekuasaan, KDH melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban, serta pengawasan keuangan daerah kepada para pejabat perangkat daerah.

Pelimpahan sebagian atau seluruh kekuasaan didasarkan pada prinsip pemisahan kewenangan antara yang memerintahkan, menguji, dan yang menerima/mengeluarkan uang.

### Pendapatan, Belanja, dan Pembiayaan

Sumber pendapatan daerah terdiri atas:

1. Pendapatan asli daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu:
  - 1). Hasil Pajak Daerah.
  - 2). Hasil Retribusi Daerah.
  - 3). Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan<sup>139</sup>.
  - 4). Lain-lain PAD yang sah<sup>140</sup>.

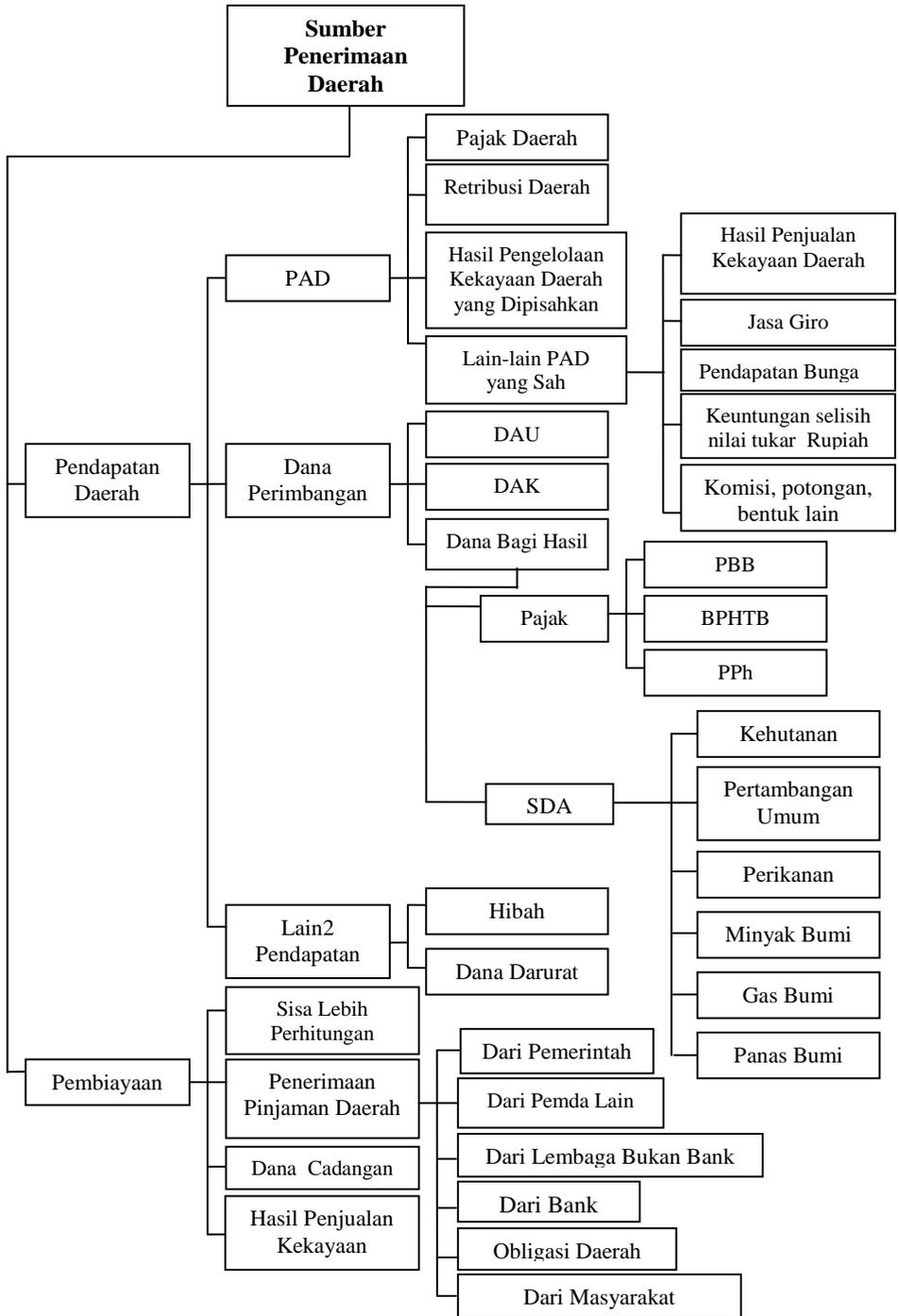
---

<sup>138</sup> **Keuangan daerah** adalah semua hak dan kewajiban daerah yang dapat dinilai dengan uang dan segala sesuatu berupa uang dan barang yang dapat dijadikan milik daerah yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

<sup>139</sup> **“Hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan”** antara lain bagian laba dari BUMD, hasil kerjasama dengan pihak ketiga.

<sup>140</sup> **“Lain-lain PAD yang sah”** antara lain penerimaan daerah di luar pajak dan retribusi daerah seperti jasa giro, hasil penjualan aset daerah.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah



2. Dana perimbangan<sup>141</sup>.
3. Lain-lain pendapatan daerah yang sah<sup>142</sup>.

Pajak daerah dan retribusi daerah ditetapkan dengan Undang-Undang yang pelaksanaannya di daerah diatur lebih lanjut dengan Perda. Pemerintahan daerah dilarang melakukan pungutan atau dengan sebutan lain di luar yang telah ditetapkan undang-undang. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan lain-lain PAD yang sah ditetapkan dengan Perda berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Dana perimbangan terdiri atas:

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

### **Dana Bagi Hasil.**

Dana Bagi Hasil bersumber dari pajak dan sumber daya alam. Dana Bagi Hasil yang bersumber dari pajak terdiri dari:

- a. Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sektor perdesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan serta kehutanan.
- b. Bea Perolehan Atas Hak Tanah dan Bangunan (BPHTB) sektor perdesaan, perkotaan, perkebunan, pertambangan serta kehutanan.
- c. Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 21, Pasal 25, dan Pasal 29 wajib pajak orang pribadi dalam negeri.

Dana Bagi Hasil yang bersumber dari sumber daya alam berasal dari:

---

<sup>141</sup> **Dana perimbangan** adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi.

<sup>142</sup> **"Lain-lain pendapatan Daerah yang sah"** antara lain hibah atau dana darurat dari Pemerintah.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

1. Penerimaan kehutanan yang berasal dari iuran hak pengusahaan hutan (IHPH), provisi sumber daya hutan (PSDH) dan dana reboisasi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.
2. Penerimaan pertambangan umum yang berasal dari penerimaan iuran tetap (*landrent*) dan penerimaan iuran eksplorasi dan iuran eksploitasi (*royalty*) yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.
3. Penerimaan perikanan yang diterima secara nasional yang dihasilkan dari penerimaan pungutan pengusahaan perikanan dan penerimaan pungutan hasil perikanan.
4. Penerimaan pertambangan minyak yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.
5. Penerimaan pertambangan gas alam yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.
6. Penerimaan pertambangan panas bumi yang berasal dari penerimaan setoran bagian Pemerintah, iuran tetap dan iuran produksi yang dihasilkan dari wilayah daerah yang bersangkutan.

Daerah penghasil sumber daya alam<sup>143</sup>, ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri berdasarkan pertimbangan dari menteri teknis terkait. Dasar penghitungan bagian daerah dari daerah penghasil sumber daya alam ditetapkan oleh Menteri Teknis terkait setelah memperoleh pertimbangan Menteri Dalam Negeri. Pelaksanaan ketentuan tersebut diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.

### **Dana Alokasi Umum.**

DAU dialokasikan berdasarkan persentase tertentu dari pendapatan dalam negeri neto yang ditetapkan dalam APBN. DAU untuk suatu daerah ditetapkan berdasarkan kriteria tertentu yang menekankan pada aspek pemerataan dan keadilan yang selaras

---

<sup>143</sup> “**Daerah penghasil sumber daya alam**” dalam ketentuan ini adalah daerah di mana sumber daya alam yang tersedia berada pada wilayah yang berbatasan atau berada pada lebih dari satu daerah.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang formula dan penghitungan DAU-nya ditetapkan sesuai Undang-Undang.

### **Dana Alokasi Khusus**

DAK dialokasikan dari APBN kepada daerah tertentu dalam rangka pendanaan pelaksanaan desentralisasi untuk:

1. Mendanai kegiatan khusus yang ditentukan Pemerintah atas dasar prioritas nasional.
2. Mendanai kegiatan khusus yang diusulkan daerah tertentu.

Penyusunan kegiatan khusus yang ditentukan oleh Pemerintah dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan Gubernur. Penyusunan kegiatan khusus yang diusulkan daerah dilakukan setelah dikoordinasikan oleh daerah yang bersangkutan. Ketentuan lebih lanjut mengenai DAK diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pedoman penggunaan<sup>144</sup>, supervisi, monitoring, dan evaluasi atas dana bagi hasil pajak, dana bagi hasil sumber daya alam, DAU, dan DAK diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri. Pengaturan lebih lanjut mengenai pembagian dana perimbangan ditetapkan dalam Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Lain-lain pendapatan daerah yang sah merupakan seluruh pendapatan daerah selain PAD dan dana perimbangan, yang meliputi hibah, dana darurat, dan lain-lain pendapatan yang ditetapkan Pemerintah. Hibah merupakan bantuan berupa uang, barang, dan/atau jasa yang berasal dari Pemerintah, masyarakat, dan badan usaha dalam negeri atau luar negeri.

Pendapatan dana darurat merupakan bantuan Pemerintah dari APBN kepada pemerintah daerah untuk mendanai keperluan mendesak yang diakibatkan peristiwa tertentu<sup>145</sup> yang tidak dapat

---

<sup>144</sup> Penggunaan dalam ketentuan ini adalah pengalokasian belanja daerah yang sesuai dengan kewajiban daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini.

<sup>145</sup> “**Peristiwa tertentu**” antara lain bencana alam.

ditanggulangi APBD. Keadaan yang dapat digolongkan sebagai peristiwa tertentu ditetapkan dengan Peraturan Presiden. Besarnya alokasi dana darurat ditetapkan oleh Menteri Keuangan dengan memperhatikan pertimbangan Menteri Dalam Negeri dan Menteri teknis terkait. Tata cara pengelolaan dan pertanggungjawaban penggunaan dana darurat diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pemerintah dapat mengalokasikan dana darurat kepada daerah yang dinyatakan mengalami krisis keuangan daerah<sup>146</sup>, yang tidak mampu diatasi sendiri, sehingga mengancam keberadaannya sebagai daerah otonom. Tata cara pengajuan permohonan, evaluasi oleh Pemerintah, dan pengalokasian dana darurat di atur dalam Peraturan Pemerintah.

Belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah. Perlindungan dan peningkatan kualitas kehidupan masyarakat diwujudkan dalam bentuk peningkatan pelayanan dasar, pendidikan<sup>147</sup>, penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan, fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak, serta mengembangkan sistem jaminan sosial. Belanja daerah mempertimbangkan analisis standar belanja<sup>148</sup>, standar harga<sup>149</sup>, tolok ukur kinerja<sup>150</sup>, dan standar pelayanan minimal<sup>151</sup> yang ditetapkan sesuai dengan peraturan perundang-undangan<sup>152</sup>. Belanja KDH dan wakil KDH diatur dalam

---

<sup>146</sup> “**Krisis keuangan daerah**” dalam ketentuan ini adalah krisis solvabilitas yang dialami oleh daerah tersebut.

<sup>147</sup> Peningkatan pelayanan dasar pendidikan dalam ketentuan ini sekurang-kurangnya 20%.

<sup>148</sup> **Analisa Standar Belanja** (ASB) adalah penilaian kewajaran atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan.

<sup>149</sup> Standar harga adalah harga satuan setiap unit barang yang berlaku di suatu Daerah.

<sup>150</sup> **Tolok ukur kinerja** adalah ukuran keberhasilan yang dicapai pada setiap satuan kerja perangkat daerah.

<sup>151</sup> **Standar Pelayanan Minimal** (SPM) adalah standar suatu pelayanan yang memenuhi persyaratan minimal kelayakan.

<sup>152</sup> Termasuk dalam peraturan perundangan antara lain pedoman penyusunan analisa standar belanja, standar harga, tolok ukur kinerja, dan standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah sedangkan belanja pimpinan dan anggota DPRD<sup>153</sup> diatur dalam Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah, pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman yang bersumber dari Pemerintah, pemerintah daerah lain, lembaga keuangan bank, lembaga keuangan bukan bank, dan masyarakat. Pemerintah daerah dengan persetujuan DPRD dapat menerbitkan obligasi daerah untuk membiayai investasi yang menghasilkan penerimaan daerah. Pemerintah daerah dapat melakukan pinjaman yang berasal dari penerusan pinjaman hutang luar negeri dari Menteri Keuangan atas nama Pemerintah setelah memperoleh pertimbangan Menteri Dalam Negeri. Perjanjian penerusan pinjaman dilakukan antara Menteri Keuangan dan KDH. Ketentuan mengenai pinjaman daerah dan obligasi daerah diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah sekurang-kurangnya mengatur tentang:

1. Persyaratan bagi pemerintah daerah dalam melakukan pinjaman.
2. Penganggaran kewajiban pinjaman daerah yang jatuh tempo dalam APBD.
3. Pengeanaan sanksi dalam hal pemerintah daerah tidak memenuhi kewajiban membayar pinjaman kepada Pemerintah, pemerintah daerah lain, lembaga perbankan, serta lembaga keuangan bukan bank dan masyarakat.
4. Tata cara pelaporan posisi kumulatif pinjaman dan kewajiban pinjaman setiap semester dalam tahun anggaran berjalan.
5. Persyaratan penerbitan obligasi daerah, pembayaran bunga dan pokok obligasi.
6. Pengelolaan obligasi daerah yang mencakup pengendalian risiko, penjualan dan pembelian obligasi, pelunasan dan penganggaran dalam APBD.

Pemerintah daerah dapat membentuk dana cadangan guna membiayai kebutuhan tertentu yang dananya tidak dapat disediakan dalam satu tahun anggaran. Pengaturan tentang dana cadangan daerah

---

<sup>153</sup> “Belanja Pimpinan dan Anggota DPRD” dalam ketentuan ini termasuk belanja Sekretariat DPRD.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah sekurang-kurangnya mengatur persyaratan pembentukan dana cadangan, serta pengelolaan dan pertanggungjawabannya.

Pemerintah daerah dapat melakukan penyertaan modal pada suatu Badan Usaha Milik Pemerintah dan/atau milik swasta. Penyertaan modal dapat ditambah, dikurangi, dijual kepada pihak lain, dan/atau dapat dialihkan kepada badan usaha milik daerah. Penyertaan modal dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

### **Surplus dan Defisit APBD**

Dalam hal APBD diperkirakan surplus, penggunaannya ditetapkan dalam Perda tentang APBD.

Surplus dapat digunakan untuk:

1. Pembayaran cicilan pokok utang yang jatuh tempo.
2. Penyertaan modal (investasi daerah).
3. Transfer ke rekening dana cadangan.

Dalam hal APBD diperkirakan defisit, dapat didanai dari sumber pembiayaan daerah yang ditetapkan dalam Perda tentang APBD.

Pembiayaan daerah bersumber dari:

1. Sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu.
2. Transfer dari dana cadangan.
3. Hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan.
4. Pinjaman daerah.

Menteri Dalam Negeri melakukan pengendalian defisit anggaran setiap daerah. Pemerintah daerah wajib melaporkan posisi surplus/defisit APBD kepada Menteri Dalam Negeri dan Menteri Keuangan setiap semester dalam tahun anggaran berjalan. Dalam hal pemerintah daerah tidak memenuhi kewajiban, Pemerintah dapat melakukan penundaan atas penyaluran dana perimbangan.

### **Pemberian Insentif dan Kemudahan Investasi**

Pemerintah daerah dalam meningkatkan perekonomian daerah dapat memberikan insentif dan/atau kemudahan<sup>154</sup> kepada masyarakat dan/atau investor yang diatur dalam Perda dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

### **BUMD**

Pemerintah daerah dapat memiliki BUMD yang pembentukan, penggabungan, pelepasan kepemilikan, dan/atau pembubarannya ditetapkan dengan Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

### **Pengelolaan Barang Daerah**

Barang milik daerah yang dipergunakan untuk melayani kepentingan umum tidak dapat dijual, diserahkan haknya kepada pihak lain, dijadikan tanggungan, atau digadaikan. Barang milik daerah dapat dihapuskan dari daftar inventaris barang daerah untuk dijual, dihibahkan, dan/atau dimusnahkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan pengadaan barang dilakukan sesuai dengan kemampuan keuangan dan kebutuhan daerah berdasarkan prinsip efisiensi, efektivitas, dan transparansi dengan mengutamakan produk dalam negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan penghapusan dilakukan berdasarkan kebutuhan daerah, mutu barang, usia pakai, dan nilai ekonomis yang dilakukan secara transparan sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

---

<sup>154</sup> **Insentif dan/atau kemudahan** adalah pemberian dari Pemerintah Daerah antara lain dalam bentuk penyediaan sarana, prasarana, dana stimulan, pemberian modal usaha, pemberian bantuan teknis, keringanan biaya dan percepatan pemberian izin.

### **APBD**

APBD merupakan dasar pengelolaan keuangan daerah dalam masa satu tahun anggaran terhitung mulai 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember. KDH dalam penyusunan rancangan APBD menetapkan prioritas dan plafon anggaran sebagai dasar penyusunan rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah. Berdasarkan prioritas dan plafon anggaran kepala satuan kerja perangkat daerah menyusun rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai.

Rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah<sup>155</sup> sebagai bahan penyusunan rancangan Perda tentang APBD tahun berikutnya. KDH mengajukan rancangan Perda tentang APBD disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD untuk memperoleh persetujuan bersama. Rancangan Perda dibahas pemerintah daerah bersama DPRD berdasarkan kebijakan umum APBD, serta prioritas dan plafon anggaran. Pengambilan keputusan DPRD untuk menyetujui rancangan Perda dilakukan selambat-lambatnya satu bulan sebelum tahun anggaran dilaksanakan. Atas dasar persetujuan DPRD, KDH menyiapkan rancangan peraturan KDH tentang penjabaran APBD dan rancangan dokumen pelaksanaan anggaran satuan kerja perangkat daerah. Tata cara penyusunan rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah serta tata cara penyusunan dokumen pelaksanaan anggaran satuan kerja perangkat daerah diatur dalam Perda yang berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

### **Perubahan APBD**

---

<sup>155</sup> “**Pejabat Pengelola Keuangan Daerah**” dalam ketentuan ini yaitu Pejabat yang diberi kuasa oleh KDH mengelola Keuangan Daerah yang mempunyai tugas meliputi menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBD, menyusun rancangan APBD dan rancangan Perubahan APBD, mengelola akuntansi, menyusun laporan keuangan daerah dalam rangka pertanggungjawaban pelaksanaan APBD.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Perubahan APBD dapat dilakukan apabila terjadi:

- a. perkembangan yang tidak sesuai dengan asumsi kebijakan umum APBD.
- b. keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran anggaran antar unit organisasi, antarkegiatan, dan antarjenis belanja.
- c. keadaan yang menyebabkan sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya harus digunakan untuk pembiayaan dalam tahun anggaran berjalan.

Pemerintah daerah mengajukan rancangan Perda tentang perubahan APBD, disertai penjelasan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPRD.

Pengambilan keputusan mengenai rancangan Perda tentang perubahan APBD dilakukan oleh DPRD paling lambat 3 bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan berakhir.

### **Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD**

KDH menyampaikan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD berupa laporan keuangan yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan paling lambat 6 bulan setelah tahun anggaran berakhir. Laporan keuangan sekurang-kurangnya meliputi laporan realisasi APBD, neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan, yang dilampiri dengan laporan keuangan badan usaha milik daerah. Laporan keuangan disusun dan disajikan sesuai dengan standar akuntansi pemerintahan<sup>156</sup> yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

### **Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah dan Peraturan KDH tentang APBD, Perubahan APBD dan Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBD**

---

<sup>156</sup> Standar Akuntansi Pemerintahan disusun oleh Komite Standar Akuntansi Pemerintahan dan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Rancangan Perda provinsi tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Gubernur paling lambat 3 hari disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk dievaluasi<sup>157</sup>. Hasil evaluasi disampaikan oleh Menteri Dalam Negeri kepada Gubernur paling lambat 15 hari terhitung sejak diterimanya rancangan tersebut. Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda dan Peraturan Gubernur. Apabila Menteri Dalam Negeri menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Gubernur bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 hari terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi. Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Gubernur dan DPRD, dan Gubernur tetap menetapkan rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Gubernur tentang penjabaran APBD menjadi Perda dan Peraturan Gubernur, Menteri Dalam Negeri membatalkan Perda dan Peraturan Gubernur dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya.

Rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD yang telah disetujui bersama dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sebelum ditetapkan oleh Bupati/Walikota paling lama 3 hari disampaikan kepada Gubernur untuk dievaluasi. Hasil evaluasi disampaikan oleh Gubernur kepada Bupati/Walikota paling lama 15 hari terhitung sejak diterimanya rancangan Perda kabupaten/kota dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD. Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi

---

<sup>157</sup> **Evaluasi** adalah bertujuan untuk tercapainya keserasian antara kebijakan Daerah dan kebijakan nasional, keserasian antara kepentingan publik dan kepentingan aparatur, serta untuk meneliti sejauh mana APBD Provinsi tidak bertentangan dengan kepentingan umum, peraturan yang lebih tinggi, dan Perda lainnya.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD sudah sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota menetapkan rancangan dimaksud menjadi Perda dan Peraturan Bupati/Walikota. Apabila Gubernur menyatakan hasil evaluasi rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, Bupati/Walikota bersama DPRD melakukan penyempurnaan paling lama 7 hari sejak diterimanya hasil evaluasi. Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh Bupati/Walikota dan DPRD, dan Bupati/Walikota tetap menetapkan rancangan Perda tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang penjabaran APBD menjadi Perda dan Peraturan Bupati/Walikota, Gubernur membatalkan Perda dan Peraturan Bupati/Walikota dimaksud sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBD tahun sebelumnya. Gubernur menyampaikan hasil evaluasi rancangan Perda kabupaten/kota tentang APBD dan rancangan Peraturan Bupati/Walikota tentang Penjabaran APBD kepada Menteri Dalam Negeri<sup>158</sup>.

Apabila DPRD sampai batas waktu tidak mengambil keputusan bersama dengan KDH terhadap rancangan peraturan KDH tentang APBD, KDH melaksanakan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBD tahun anggaran sebelumnya untuk membiayai keperluan setiap bulan yang disusun dalam rancangan peraturan KDH tentang APBD. Rancangan peraturan KDH dapat dilaksanakan setelah memperoleh pengesahan dari Menteri Dalam Negeri bagi provinsi dan Gubernur bagi kabupaten/kota.

Untuk memperoleh pengesahan, rancangan peraturan KDH tentang APBD beserta lampirannya disampaikan paling lambat 15 hari terhitung sejak DPRD tidak mengambil keputusan bersama dengan KDH terhadap rancangan Perda tentang APBD. Pengesahan dalam ketentuan ini dimuat dalam rancangan peraturan kepala daerah pada

---

<sup>158</sup> Menteri Dalam Negeri segera menindaklanjuti hasil evaluasi sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini sebelum Rancangan Perda dan Rancangan Peraturan KDH disahkan.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

bagian bawah halaman akhir disertai kata-kata “telah disahkan oleh Menteri Dalam Negeri/Gubernur dengan Surat .... tanggal ....nomor.. ..”

Apabila dalam batas waktu 30 hari Menteri Dalam Negeri atau Gubernur tidak mengesahkan rancangan peraturan KDH, KDH menetapkan rancangan peraturan KDH dimaksud menjadi peraturan KDH. Pengesahan dalam ketentuan ini dimuat dalam rancangan peraturan kepala daerah pada bagian bawah halaman akhir disertai kata-kata “telah disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri/Gubernur dengan Surat ..... tanggal .....nomor.. ..” dan telah melewati batas waktu 30 hari.

Proses penetapan rancangan Perda tentang Perubahan APBD dan rancangan peraturan KDH tentang Penjabaran Perubahan APBD menjadi Perda dan peraturan KDH berlaku ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 185, Pasal 186, dan Pasal 187 UU 32/2004. Proses penetapan rancangan Perda yang berkaitan dengan pajak daerah, retribusi daerah, dan tata ruang daerah menjadi Perda, berlaku Pasal 185 dan Pasal 186 UU 32/2004, dengan ketentuan untuk pajak daerah dan retribusi daerah dikoordinasikan terlebih dahulu dengan Menteri Keuangan, dan untuk tata ruang daerah dikoordinasikan dengan menteri yang membidangi urusan tata ruang.

Peraturan KDH tentang Penjabaran APBD dan peraturan KDH tentang Penjabaran Perubahan APBD dijadikan dasar penetapan dokumen pelaksanaan anggaran satuan kerja perangkat daerah.

Dalam rangka evaluasi pengelolaan keuangan daerah dikembangkan sistem informasi keuangan daerah yang menjadi satu kesatuan dengan sistem informasi pemerintahan daerah.

### **Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah**

Semua penerimaan dan pengeluaran pemerintahan daerah dianggarkan dalam APBD dan dilakukan melalui rekening kas daerah yang dikelola oleh Bendahara Umum Daerah. Untuk setiap pengeluaran atas beban APBD, diterbitkan surat keputusan otorisasi

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

oleh KDH atau surat keputusan lain<sup>159</sup> yang berlaku sebagai surat keputusan otorisasi. Pengeluaran tidak dapat dibebankan pada anggaran belanja daerah jika untuk pengeluaran tersebut tidak tersedia atau tidak cukup tersedia dalam APBD.

KDH, wakil KDH, pimpinan DPRD, dan pejabat daerah lainnya, dilarang melakukan pengeluaran atas beban anggaran belanja daerah untuk tujuan lain dari yang telah ditetapkan dalam APBD.

Uang milik pemerintahan daerah yang sementara belum digunakan dapat didepositokan<sup>160</sup> dan/atau diinvestasikan dalam investasi jangka pendek sepanjang tidak mengganggu likuiditas keuangan daerah. Bunga<sup>161</sup> deposito, bunga atas penempatan uang di bank, jasa giro, dan/atau bunga atas investasi jangka pendek merupakan pendapatan daerah.

KDH dengan persetujuan DPRD dapat menetapkan peraturan tentang:

1. Penghapusan tagihan daerah, sebagian atau seluruhnya.
2. Penyelesaian masalah Perdata<sup>162</sup>.

Penyusunan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pengawasan dan pertanggungjawaban keuangan daerah diatur lebih lanjut dengan Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

## Kerja Sama dan Penyelesaian Perselisihan

---

<sup>159</sup> “**Surat keputusan lain**” dalam ketentuan ini antara lain surat keputusan pengangkatan pegawai negeri sipil, surat pengangkatan dalam jabatan.

<sup>160</sup> Penempatan deposito hanya dapat dilakukan pada bank Pemerintah dan investasi jangka pendek hanya dapat dilakukan pada kegiatan yang mengandung resiko rendah.

<sup>161</sup> “**Bunga**” dalam ketentuan ini termasuk perolehan bagi hasil pada bank Syariah.

<sup>162</sup> “**Masalah perdata**” dalam ketentuan ini kemungkinan adanya persoalan mengenai perdata seperti utang piutang, tagihan pajak dan denda yang diupayakan penyelesaiannya diluar proses pengadilan.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat, daerah dapat mengadakan kerja sama dengan daerah lain yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, sinergi dan saling menguntungkan. Kerja sama dapat diwujudkan dalam bentuk badan kerjasama antar daerah yang diatur dengan keputusan bersama. Dalam penyediaan pelayanan publik, daerah dapat bekerja sama dengan pihak ketiga. Kerja sama yang membebani masyarakat dan daerah harus mendapatkan persetujuan DPRD.

Pelaksanaan urusan pemerintahan yang mengakibatkan dampak lintas daerah dikelola bersama oleh daerah terkait. Untuk menciptakan efisiensi, daerah wajib mengelola pelayanan publik secara bersama dengan daerah sekitarnya untuk kepentingan masyarakat.

Untuk pengelolaan kerja sama, daerah membentuk badan kerja sama. Apabila daerah tidak melaksanakan kerja sama, pengelolaan pelayanan publik tersebut dapat dilaksanakan oleh Pemerintah<sup>163</sup>. Tata cara pelaksanaan ketentuan tersebut diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah.

Apabila terjadi perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar kabupaten/kota dalam satu provinsi, Gubernur menyelesaikan perselisihan tersebut<sup>164</sup>. Apabila terjadi perselisihan antarprovinsi, antara provinsi dan kabupaten/kota di wilayahnya, serta antara provinsi dan kabupaten/kota di luar wilayahnya, Menteri Dalam Negeri menyelesaikan perselisihan dimaksud<sup>165</sup>. Keputusan tersebut bersifat final.

---

<sup>163</sup> “Dapat dilaksanakan oleh Pemerintah” dalam ketentuan ini didahului dengan upaya fasilitasi oleh Pemerintah.

<sup>164</sup> Gubernur dalam menyelesaikan perselisihan tersebut dapat berkonsultasi dengan Pemerintah.

<sup>165</sup> Menteri Dalam Negeri dalam menyelesaikan perselisihan dapat berkonsultasi dengan Presiden.



## Bab 7

### Kawasan Perkotaan dan Desa

---

#### Kawasan Perkotaan

Kawasan perkotaan dapat berbentuk :

1. Kota sebagai daerah otonom, dikelola oleh pemerintah kota.
2. Bagian daerah kabupaten yang memiliki ciri perkotaan, dikelola oleh daerah atau lembaga pengelola yang dibentuk dan bertanggungjawab kepada pemerintah kabupaten.
3. Bagian dari dua atau lebih daerah yang berbatasan langsung dan memiliki ciri perkotaan, dalam hal penataan ruang dan penyediaan fasilitas pelayanan umum tertentu dikelola bersama oleh daerah terkait.

Di kawasan perdesaan<sup>166</sup> yang direncanakan dan dibangun menjadi kawasan perkotaan, pemerintah daerah yang bersangkutan dapat membentuk badan pengelola pembangunan. Dalam perencanaan, pelaksanaan pembangunan, dan pengelolaan kawasan perkotaan, pemerintah daerah mengikutsertakan masyarakat sebagai upaya pemberdayaan masyarakat. Ketentuan mengenai kawasan perkotaan ditetapkan dengan Perda dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

#### Desa

Desa berdasarkan UU 32/2004 adalah desa atau yang disebut dengan nama lain, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yurisdiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul

---

<sup>166</sup> **Kawasan perdesaan** adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam, dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat pemukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

dan adat istiadat setempat yang diakui dan/atau dibentuk dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di kabupaten/kota, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

UU 32/2004 mengakui otonomi yang dimiliki oleh desa ataupun dengan sebutan lainnya dan kepada desa melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari Pemerintah ataupun pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Sedang terhadap desa di luar desa geneologis yaitu desa yang bersifat administratif seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa ataupun karena transmigrasi ataupun karena alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk, ataupun heterogen, maka otonomi desa akan diberikan kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan dari desa itu sendiri.

Sebagai perwujudan demokrasi, dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa dibentuk Badan Permusyawaratan Desa atau sebutan lain yang sesuai dengan budaya yang berkembang di Desa bersangkutan, yang berfungsi sebagai lembaga pengaturan dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa, seperti dalam pembuatan dan pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan Keputusan Kepala Desa. Di desa dibentuk lembaga kemasyarakatan yang berkedudukan sebagai mitra kerja pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat desa.

Kepala Desa pada dasarnya bertanggung jawab kepada rakyat Desa yang dalam tata cara dan prosedur pertanggungjawabannya disampaikan kepada Bupati atau Walikota melalui Camat. Kepada Badan Permusyawaratan Desa, Kepala Desa wajib memberikan keterangan laporan pertanggungjawabannya dan kepada rakyat menyampaikan informasi pokok-pokok pertanggungjawabannya namun tetap harus memberi peluang kepada masyarakat melalui Badan Permusyawaratan Desa untuk menanyakan dan/atau meminta keterangan lebih lanjut terhadap hal-hal yang bertalian dengan pertanggungjawaban dimaksud.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Pengaturan lebih lanjut mengenai desa seperti pembentukan, penghapusan, penggabungan, perangkat pemerintahan desa, keuangan desa, pembangunan desa, dan lain sebagainya dilakukan oleh kabupaten dan kota yang ditetapkan dalam peraturan daerah mengacu pada pedoman yang ditetapkan Pemerintah. Pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan Desa dengan memperhatikan asal usulnya atas prakarsa masyarakat. Desa di kabupaten/kota secara bertahap dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan sesuai usul dan prakarsa pemerintah desa bersama badan permusyawaratan desa yang ditetapkan dengan Perda<sup>167</sup>. Pendanaan sebagai akibat perubahan status desa menjadi kelurahan dibebankan pada APBD kabupaten/kota. Dalam hal desa berubah statusnya menjadi kelurahan, kekayaannya menjadi kekayaan daerah dan dikelola oleh kelurahan yang bersangkutan.

### Pemerintah Desa

Pemerintah desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa<sup>168</sup>. Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya<sup>169</sup>. Sekretaris desa<sup>170</sup> diisi dari PNS yang memenuhi persyaratan.

Kepala desa dipilih langsung oleh dan dari penduduk desa warga negara Republik Indonesia yang syarat selanjutnya dan tata cara pemilihannya diatur dengan Perda yang berpedoman kepada

---

<sup>167</sup> Desa yang menjadi kelurahan dalam ketentuan ini tidak seketika berubah dengan adanya pembentukan pemerintahan kota, begitu pula desa yang berada di perkotaan dalam pemerintahan kabupaten.

<sup>168</sup> Desa dalam ketentuan ini termasuk antara lain Nagari di Sumatera Barat, Gampong di provinsi NAD, Lembang di Sulawesi Selatan, Kampung di Kalimantan Selatan dan Papua, Negeri di Maluku.

<sup>169</sup> **“Perangkat Desa lainnya”** dalam ketentuan ini adalah perangkat pembantu Kepala Desa yang terdiri dari Sekretariat Desa, pelaksana teknis lapangan seperti kepala urusan, dan unsur kewilayahan seperti kepala dusun atau dengan sebutan lain.

<sup>170</sup> Sekretaris desa yang ada selama ini yang bukan Pegawai Negeri Sipil secara bertahap diangkat menjadi pegawai negeri sipil sesuai peraturan perundang-undangan

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Peraturan Pemerintah. Calon kepala desa yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan kepala desa, ditetapkan sebagai kepala desa. Pemilihan kepala desa dalam kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan yang diakui keberadaannya berlaku ketentuan hukum adat setempat yang ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Masa jabatan kepala desa adalah 6 tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya<sup>171</sup>. Kepala desa terpilih dilantik oleh Bupati/Walikota paling lambat 30 hari setelah pemilihan.

Sebelum memangku jabatannya, kepala desa mengucapkan sumpah/janji. Susunan kata-kata sumpah/janji dimaksud adalah sebagai berikut: “Demi Allah (Tuhan), saya bersumpah/berjanji bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya selaku kepala desa dengan sebaik-baiknya, sejujur-jujurnya, dan seadil-adilnya. bahwa saya akan selalu taat dalam mengamalkan dan mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara, dan bahwa saya akan menegakkan kehidupan demokrasi dan Undang-Undang Dasar 1945 serta melaksanakan segala peraturan perundang-undangan dengan selurus-lurusnya yang berlaku bagi desa, daerah, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup:

1. Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa.
2. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.
3. Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/ kota.
4. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa.

Tugas pembantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota kepada desa disertai dengan pembiayaan,

---

<sup>171</sup> Masa jabatan kepala desa dalam ketentuan ini dapat dikecualikan bagi kesatuan masyarakat hukum adat yang keberadaannya masih hidup dan diakui yang ditetapkan dengan Perda

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Tugas dan kewajiban kepala desa dalam memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa diatur lebih lanjut dengan Perda berdasarkan Peraturan Pemerintah.

### **Badan Permusyawaratan Desa**

Badan Permusyawaratan Desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat<sup>172</sup>. Anggota badan permusyawaratan desa adalah wakil<sup>173</sup> dari penduduk desa bersangkutan yang ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Pimpinan badan permusyawaratan desa dipilih dari dan oleh anggota badan permusyawaratan desa. Masa jabatan anggota badan permusyawaratan desa adalah 6 tahun dan dapat dipilih lagi untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Syarat dan tata cara penetapan anggota dan pimpinan badan permusyawaratan desa diatur dalam Perda yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

### **Lembaga Lain**

Di desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan yang ditetapkan dengan peraturan desa dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Lembaga kemasyarakatan<sup>174</sup> bertugas membantu pemerintah desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat desa.

### **Keuangan Desa**

---

<sup>172</sup> Badan Permusyawaratan Desa dalam ketentuan ini adalah sebutan nama Badan Perwakilan Desa sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>173</sup> “Wakil” dalam ketentuan ini adalah penduduk desa yang memangku jabatan seperti ketua rukun warga, pemangku adat, dan tokoh masyarakat lainnya.

<sup>174</sup> **Lembaga kemasyarakatan desa** dalam ketentuan ini seperti: Rukun Tetangga, Rukun Warga, PKK, karang taruna, lembaga pemberdayaan masyarakat

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik desa berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban menimbulkan pendapatan, belanja dan pengelolaan keuangan desa. Sumber pendapatan desa terdiri atas:

1. Pendapatan asli desa<sup>175</sup>.
2. Bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota.
3. Bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota.
4. Bantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota<sup>176</sup>.
5. Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga<sup>177</sup>.

Belanja desa digunakan untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat desa. Pengelolaan keuangan desa dilakukan oleh kepala desa yang dituangkan dalam peraturan desa tentang anggaran pendapatan dan belanja desa. Pedoman pengelolaan keuangan desa ditetapkan oleh Bupati/Walikota dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Desa dapat mendirikan badan usaha milik desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa. Badan usaha milik desa<sup>178</sup> berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Badan usaha milik desa dapat melakukan pinjaman sesuai peraturan perundang-undangan.

---

<sup>175</sup> Pendapatan asli desa meliputi; hasil usaha desa, hasil kekayaan desa, hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong dan lain-lain pendapatan asli desa yang sah

<sup>176</sup> Bantuan keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota adalah bantuan yang bersumber dari APBN, APBD Provinsi, APBD Kabupaten/Kota yang disalurkan melalui kas Desa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Desa

<sup>177</sup> “Sumbangan dari pihak ketiga” dalam ketentuan ini dapat berbentuk hadiah, donasi, wakaf dan atau lain-lain sumbangan serta pemberian sumbangan dimaksud tidak mengurangi kewajiban-kewajiban pihak penyumbang.

<sup>178</sup> Badan Usaha Milik Desa adalah badan hukum sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan.

### **Kerja Sama Desa**

Desa dapat mengadakan kerja sama untuk kepentingan desa yang diatur dengan keputusan bersama dan dilaporkan kepada Bupati/Walikota melalui camat. Kerjasama antar desa dan desa dengan pihak ketiga dilakukan sesuai dengan kewenangannya. Kerjasama desa dengan pihak ketiga dapat dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Untuk pelaksanaan kerja sama, dapat dibentuk badan kerja sama.

Pembangunan kawasan perdesaan yang dilakukan oleh kabupaten/kota dan atau pihak ketiga mengikutsertakan pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa. Pelaksanaan ketentuan tersebut diatur dengan Perda, dengan memperhatikan:

1. Kepentingan masyarakat desa.
2. Kewenangan desa.
3. Kelancaran pelaksanaan investasi.
4. Kelestarian lingkungan hidup.
5. Keserasian kepentingan antar kawasan dan kepentingan umum.

Pengaturan lebih lanjut mengenai desa ditetapkan dalam Perda dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Perda wajib mengakui dan menghormati hak, asal-usul, dan adat istiadat desa.

### **Pembinaan dan Pengawasan**

Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dan atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di Daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Menteri dan Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen melakukan pembinaan sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri untuk pembinaan dan pengawasan provinsi serta oleh gubernur untuk pembinaan dan pengawasan kabupaten/kota.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan yang dilaksanakan

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

oleh Pemerintah terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan utamanya terhadap peraturan daerah dan peraturan KDH.

Dalam hal pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah, Pemerintah melakukan dengan 2 (dua) cara sebagai berikut :

1. Pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah (RAPERDA), yaitu terhadap rancangan peraturan daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR sebelum disahkan oleh KDH terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda kabupaten/kota. Mekanisme ini dilakukan agar pengaturan tentang hal-hal tersebut dapat mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal.
2. Pengawasan terhadap semua peraturan daerah diluar yang termasuk dalam angka 1, yaitu setiap peraturan daerah wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan Gubernur untuk kabupaten/kota untuk memperoleh klarifikasi. Terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku.

Kemudian untuk mengoptimalkan fungsi pembinaan dan pengawasan, Pemerintah menerapkan sanksi kepada penyelenggara pemerintahan daerah apabila ditemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran oleh penyelenggara pemerintahan daerah tersebut. Sanksi itu antara lain dapat berupa penataan kembali suatu daerah otonom, pembatalan pengangkatan pejabat, penangguhan dan pembatalan berlakunya suatu kebijakan daerah baik peraturan daerah, keputusan KDH, dan ketentuan lain yang ditetapkan daerah serta dapat memberikan sanksi pidana yang diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi :

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

1. Koordinasi pemerintahan antarsusunan pemerintahan, dilaksanakan secara berkala pada tingkat nasional, regional<sup>179</sup>, atau provinsi.
2. Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan, mencakup aspek perencanaan, pelaksanaan, tata laksana, pendanaan, kualitas, pengendalian dan pengawasan.
3. Pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan, dilaksanakan secara berkala dan/atau sewaktu-waktu, baik secara menyeluruh kepada seluruh daerah maupun kepada daerah tertentu sesuai dengan kebutuhan.
4. Pendidikan dan pelatihan, dilaksanakan secara berkala bagi KDH atau wakil KDH, anggota DPRD, perangkat daerah, PNS daerah, dan kepala desa.
5. Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan, dilaksanakan secara berkala ataupun sewaktu-waktu dengan memperhatikan susunan pemerintahan. Pelaksanaan diklat dan litbang dapat dilakukan kerja sama dengan perguruan tinggi dan/atau lembaga penelitian.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi:

1. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah, dilaksanakan oleh aparat pengawas intern Pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan.
2. Pengawasan<sup>180</sup> terhadap peraturan daerah dan peraturan KDH<sup>181</sup>.

Pemerintah memberikan penghargaan<sup>182</sup> dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penghargaan diberikan kepada pemerintahan

---

<sup>179</sup> “Regional” dalam ketentuan ini adalah koordinasi lintas provinsi dalam wilayah tertentu.

<sup>180</sup> Pengawasan dalam ketentuan ini dimaksudkan agar pelaksanaan berbagai urusan pemerintahan di daerah tetap dapat berjalan sesuai dengan standar dan kebijakan Pemerintah berdasarkan peraturan perundang-undangan

<sup>181</sup> “Perda dan peraturan KDH” dalam ketentuan ini meliputi Perda provinsi dan peraturan Gubernur, Perda kabupaten/kota dan peraturan Bupati/Walikota dan peraturan desa dan peraturan kepala desa.

<sup>182</sup> “Penghargaan” dalam ketentuan ini adalah salah satu wujud pembinaan dalam rangka pembinaan penyelenggaraan pemerintahan

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

daerah, KDH dan/atau wakil KDH, anggota DPRD, perangkat daerah, PNS daerah, kepala desa, anggota badan permusyawaratan desa, dan masyarakat sedangkan sanksi diberikan oleh Pemerintah dalam rangka pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sanksi tersebut diberikan kepada pemerintahan daerah, KDH atau wakil KDH, anggota DPRD, perangkat daerah, PNS daerah, dan kepala desa.

Hasil pembinaan dan pengawasan digunakan sebagai bahan pembinaan selanjutnya oleh Pemerintah dan dapat digunakan sebagai bahan pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota dikoordinasikan oleh Gubernur. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa dikoordinasikan oleh Bupati/Walikota. Bupati dan walikota dalam pembinaan dan pengawasan dapat melimpahkan kepada camat. Pedoman pembinaan dan pengawasan yang meliputi standar, norma, prosedur, penghargaan, dan sanksi diatur dalam Peraturan Pemerintah.

# **PEMBANGUNAN DAERAH**



## Bab 8

# Manajemen Pembangunan

---

Tujuan pembangunan sebagaimana dikatakan oleh Todaro (2002) meliputi tiga hal pokok yang sangat berkaitan dengan harkat kemanusiaan, yaitu:

1. **Peningkatan standar hidup (*levels of living*)** setiap orang, baik pendapatannya, tingkat konsumsi pangan, sandang, papan, pelayanan kesehatan, pendidikan, dll.
2. Penciptaan berbagai kondisi yang memungkinkan **tumbuhnya rasa percaya diri (*self-esteem*)** setiap orang.
3. **Peningkatan kebebasan (*freedom*)** setiap orang.

Untuk mencapai tujuan pembangunan tersebut, diperlukan serangkaian kegiatan yang ditujukan langsung kepada masyarakat, yang akan dibahas secara khusus dalam bab-bab selanjutnya.

Upaya pencapaian tujuan pembangunan tersebut perlu didukung oleh seperangkat administrasi pemerintahan, organisasi yang handal, serta manajemen pembangunan yang dapat menjanjikan terpenuhinya akselerasi pencapaian tujuan pembangunan tersebut. Dalam kaitan ini, Waldo (1992) berpendapat bahwa “Apabila kita cerminkan administrasi untuk mencari wujudnya, maka ditemukan dua aspek, yaitu manajemen dan organisasi. Organisasi biasanya digambarkan sebagai wujud statis dan mengikuti pola tertentu, sedangkan manajemen adalah dinamis dan menunjukkan gerakan atau proses.

Untuk membahas administrasi bagi pembangunan, lebih tepat digunakan pendekatan manajemen. Karena itu pada dasarnya dapat dikatakan bahwa masalah *administrasi bagi pembangunan* adalah masalah *manajemen pembangunan*.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Sekurang-kurangnya ada tiga kegiatan besar yang dilakukan oleh manajemen, yakni *perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan*. Fungsi manajemen pada sistem administrasi mana pun, baik di negara yang sedang membangun maupun di negara maju, sama saja, yang berbeda adalah penekanannya. Teknik atau metode penyelenggaraannya juga dapat berbeda tergantung pada pengaruh berbagai faktor, seperti sistem politik, latar belakang budaya, atau tingkat penguasaan teknologi.

Manajemen pembangunan adalah manajemen publik (Kartasmita, 1997). Untuk analisis manajemen pembangunan dikenali beberapa fungsi, yakni:

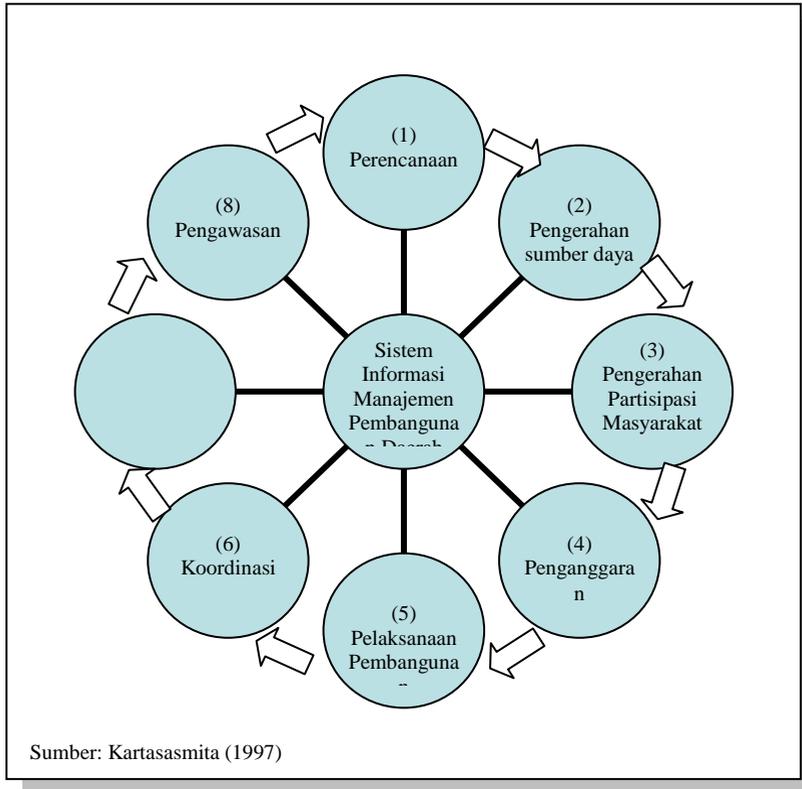
1. Perencanaan,
2. Pengerahan (mobilisasi) sumber daya,
3. Pengerahan (menggerakkan) partisipasi masyarakat,
4. Penganggaran,
5. Pelaksanaan pembangunan yang ditangani langsung oleh pemerintah,
6. Koordinasi,
7. Pemantauan dan evaluasi, dan
8. Pengawasan.

Selanjutnya dalam diktat kuliah ini akan dibahas secara lebih rinci ke delapan fungsi manajemen pembangunan tersebut.

Perencanaan pembangunan merupakan tugas pokok *manajemen pembangunan*. Perencanaan diperlukan karena kebutuhan pembangunan lebih besar daripada sumber daya yang tersedia. Melalui perencanaan ingin dirumuskan kegiatan pembangunan yang secara efisien dan efektif dapat memberi hasil yang optimal dalam memanfaatkan sumber daya yang tersedia dan mengembangkan potensi yang ada.

Pada dasarnya perencanaan sebagai fungsi manajemen adalah proses pengambilan keputusan dari sejumlah pilihan, untuk mencapai suatu tujuan yang dikehendaki.

**Diagram 1**  
**Fungsi-fungsi Manajemen Pembangunan Daerah**



Perencanaan pembangunan pada umumnya harus memiliki, mengetahui dan memperhitungkan beberapa unsur pokok, yaitu:

1. Tujuan akhir yang dikehendaki,
2. Sasaran-sasaran dan prioritas untuk mewujudkannya (yang mencerminkan pemilihan dari berbagai alternatif),
3. Jangka waktu mencapai sasaran-sasaran tersebut,
4. Masalah-masalah yang dihadapi,
5. Modal atau sumber daya yang akan digunakan serta pengalokasiannya,
6. Kebijakan-kebijaksanaan untuk melaksanakannya,
7. Orang, organisasi, atau badan pelaksanaannya

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

8. Mekanisme pemantauan, evaluasi, dan pengawasan pelaksanaannya.

Untuk dapat melakukan perencanaan dengan baik diperlukan informasi yang memadai, seperti statistik. Oleh karena itu menjadi tugas manajemen pembangunan untuk mengupayakan tersedianya informasi yang dibutuhkan dan mengembangkan metodologi pengolahan informasi untuk memenuhi kebutuhan perencanaan.

Ada berbagai sifat perencanaan, yang tergantung dari cara melihat atau pendekatannya. Dari segi ruang lingkup tujuan dan sasarannya, perencanaan dapat bersifat nasional, sektoral dan spasial. Terkait dengan itu, perencanaan dapat berupa perencanaan agregatif atau komprehensif dan parsial. Dalam jangkauan dan hierarkinya, ada perencanaan tingkat pusat dan tingkat daerah. Dari jangka waktunya, perencanaan dapat bersifat jangka panjang, menengah, atau jangka pendek. Dilihat dari arus informasi, perencanaan dapat bersifat dari atas ke bawah (*top down*), dari bawah ke atas (*bottom up*), atau kedua-duanya. Dari segi ketetapan atau keluwesan proyeksi ke depannya, perencanaan dapat indikatif atau preskriptif. Berdasarkan sistem politiknya, perencanaan dapat bersifat alokatif, inovatif dan radikal (Friedman, 1987). Sedangkan produk perencanaan dapat berbentuk rencana (*plan*), kebijaksanaan, peraturan, alokasi anggaran, program, atau proyek.

Berbagai bukti empiris, seperti jatuhnya sistem komunisme dan gejala globalisasi, menunjukkan bahwa sistem ekonomi pasar lebih unggul daripada sistem lainnya, yang disebut *centrally-planned* atau *nonmarket economy*. Dalam keadaan demikian dengan sendirinya peran perencanaan dipersoalkan.

Dengan gagalnya sistem perencanaan terpusat, atau sistem ekonomi komando, banyak pandangan yang berpendapat bahwa perencanaan tidak diperlukan. Mekanisme pasar akan merupakan jalan yang terbaik karena mengatur secara alamiah pengalokasian

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

sumber-sumber daya. Kegagalan perencanaan di berbagai negara berkembang seperti India, Afrika, dan Amerika Latin di masa lalu, telah menyebabkan adanya sikap skeptis di kalangan sementara ahli mengenai efektifitas perencanaan ekonomi untuk membangun negara berkembang (Bosworth dan Ofer, 1995; Boettke, 1994).

Pada dasarnya, kecenderungan yang umum adalah makin berkurangnya peran pemerintah dalam kehidupan masyarakat terutama di Bidang ekonomi. Telah banyak kepustakaan yang membahas soal ini. Selain itu, integrasi ekonomi dan kemajuan teknologi informasi juga dipandang oleh para ahli akan membawa konsekuensi terjadinya erosi terhadap kewenangan pemerintah dalam mengatur ekonomi karena adanya kekuatan lain yang sulit dibendung. Ada yang menyebutnya sebagai berakhirnya negara bangsa (*nation-state*) sebagai konsep ekonomi (Ohmae, 1995), dan bahwa masa ini adalah masa senjanya konsep kedaulatan suatu bangsa (Wriston, 1992). Oleh karena itu, peran negara dan pemerintah dalam ekonomi dunia yang makin menyatu, telah dan akan menjadi bahan telaah yang makin intensif lagi di masa depan, baik oleh para ahli ilmu politik, administrasi, ekonomi, maupun sosial.

Namun, pada umumnya para ahli berpendapat bahwa dalam sistem ekonomi pasar pun perencanaan tetap diperlukan. Osterfeld (1992) antara lain menyatakan bahwa *historically there has been neither a pure market system nor a pure non-market system. Yet every actual economy has been some blend of the two. It could not be otherwise, for there are, in fact, no other possibilities.* Bahkan Friedman (1987) lebih tegas lagi menyatakan bahwa *even in a country like the United States, with its fervent dedication to the principle of market rationality, may planning activities are undertaken at all the pertinent territorial levels.*

Yang menjadi masalah dan bahan kajian para ahli adalah menemukan dan mengembangkan model perencanaan yang tepat. Tidak ada satu sistem perencanaan yang dapat diberlakukan untuk semua, karena selain peran lembaga-lembaga politik dan ekonomi yang umumnya dapat disusun model-model idealnya, faktor budaya seperti dikatakan oleh Osterfeld (1992) sangat berpengaruh pula. Ia lebih jauh menyatakan bahwa *some markets may function best when*

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

*left unregulated, while satisfactory performance in others may require regulation.*

Dari pengalaman negara-negara di Asia yang berhasil pembangunannya, memang dapat ditarik kesimpulan bahwa perencanaan berperan besar dalam keberhasilan itu. misalnya Jepang, satu-satunya negara industri yang memiliki lembaga perencanaan, yaitu *Economic Planning Agency*, yang dipimpin oleh seorang menteri (meskipun sebutannya adalah Direktur Jenderal). Lembaga ini, yang ketika dilahirkan pada tahun 1946 bernama *Economic Stabilization Board*, sejak awal berperan mengarahkan perekonomian Jepang. Lembaga inilah yang membuat rencana komprehensif untuk pemulihan kembali (*recovery*) Jepang (Kartasmita, 1997).

Negara-negara industri baru, seperti Korea dan Taiwan, juga memiliki lembaga-lembaga perencanaan yang berperan besar dalam mengarahkan gerak pembangunan ekonomi sehingga menghasilkan kemajuan seperti yang dicapai sekarang. Bank Dunia bahkan menunjukkan bahwa keberhasilan pembangunan ekonomi di negara-negara Asia Timur (termasuk Indonesia) antara lain disebabkan oleh adanya intervensi yang tepat dari pemerintahnya.

Kegagalan perencanaan biasanya terjadi bukan karena adanya perencanaan itu sendiri, melainkan dapat bersumber pada berbagai sebab antara lain:

*Pertama*, penyusunan perencanaan tidak tepat, mungkin karena informasinya kurang lengkap, metodologinya belum dikuasai, atau perencanaannya sejak semula memang tidak realistis sehingga tidak mungkin pernah bisa terlaksana. Dalam hal terakhir ini, biasanya pengaruh politis terlalu besar sehingga pertimbangan-pertimbangan teknis perencanaan diabaikan.

*Kedua*, perencanaannya mungkin baik, tetapi pelaksanaannya tidak seperti seharusnya. Dengan demikian, kegagalan terjadi karena tidak berkaitnya perencanaan dengan pelaksanaannya. Penyebabnya dapat karena aparat pelaksana yang tidak siap atau tidak kompeten, tetapi dapat juga karena rakyat tidak punya kesempatan berpartisipasi sehingga tidak mendukungnya.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

*Ketiga*, perencanaan mengikuti paradigma yang ternyata tidak sesuai dengan kondisi dan perkembangan serta tidak dapat mengatasi masalah mendasar negara berkembang. Misalnya, orientasi semata-mata pada pertumbuhan yang menyebabkan makin melebarnya kesenjangan. Dengan demikian, yang keliru bukan semata-mata perencanaannya, tetapi falsafah atau konsep di balik perencanaan itu.

*Keempat*, karena perencanaan diartikan sebagai pengaturan total kehidupan manusia sampai yang paling kecil sekalipun. Perencanaan di sini tidak memberikan kesempatan berkembangnya prakarsa individu dan pengembangan kapasitas serta potensi masyarakat secara penuh. Sistem ini bertentangan dengan hukum penawaran dan permintaan karena pemerintah mengatur semuanya. Perencanaan seperti inilah yang disebut sebagai sistem perencanaan terpusat (*centrally planned system*).

Sistem perencanaan yang berhasil diterapkan negara yang telah terbukti kemajuannya, seperti Jepang dan negara-negara industri baru, adalah sistem perencanaan yang mendorong berkembangnya mekanisme pasar dan peran serta masyarakat. Dalam sistem itu perencanaan dilakukan dengan menentukan sasaran-sasaran secara garis besar, baik di bidang sosial maupun ekonomi, dan pelaku utamanya adalah masyarakat dan usaha swasta.

Gharajedaghi bekerja sama dengan Ackoff (1986) menunjukkan perencanaan ideal yang disebutnya sebagai *interactive planning*, yang memenuhi tiga prinsip, yaitu prinsip partisipatif, kesinambungan dan holistik. Prinsip partisipatif menunjukkan bahwa rakyat atau masyarakat yang akan diuntungkan oleh (atau memperoleh manfaat dari) perencanaan harus turut serta dalam prosesnya. Dengan kata lain masyarakat menikmati faedah perencanaan bukan semata-mata dari hasil (*product*) perencanaan, tetapi dari keikutsertaan dalam prosesnya. Prinsip kesinambungan menunjukkan bahwa perencanaan tidak hanya berhenti pada satu tahap; tetapi harus berlanjut sehingga menjamin adanya kemajuan terus-menerus dalam kesejahteraan, dan jangan sampai terjadi kemunduran (*relapse*). Juga diartikan perlunya evaluasi dan pengawasan dalam pelaksanaannya sehingga secara terus-menerus dapat diadakan koreksi dan perbaikan selama perencanaan dijalankan.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Prinsip holistik menunjukkan bahwa masalah dalam perencanaan dan pelaksanaannya tidak dapat hanya dilihat dari satu sisi (atau sektor) tetapi harus dilihat dari berbagai aspek, dan dalam keutuhan konsep secara keseluruhan.

Dalam konsep tersebut, sistem yang dikehendaki (*ideal*) selain harus mencakup hal-hal di atas, juga mengandung sistem yang dapat berkembang (*a learning and adaptive system*) serta terbuka dan demokratis, yang disebutnya sebagai *a pluralistic social setting*.

Sebagai kesimpulan, perencanaan dapat dilakukan dan bahkan diperlukan untuk pembangunan, dengan memenuhi syarat sebagai berikut:

1. Bersifat garis besar dan indikatif,
2. Mengendalikan dan mengarahkan investasi pemerintah yang mendorong meningkat-nya usaha masyarakat swasta,
3. Mendorong bekerjanya pasar,
4. Mengikutsertakan masyarakat dalam prosesnya,
5. Memajukan golongan masyarakat (dan wilayah) yang dengan ekonomi pasar saja tidak mungkin berkembang atau bersaing dalam memperoleh akses faktor-faktor produksi.

## **Bab 9**

# **Perencanaan Pembangunan Nasional**

---

### **Pendahuluan**

Pemerintahan negara Indonesia dibentuk untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Tugas pokok bangsa selanjutnya adalah menyempurnakan dan menjaga kemerdekaan itu serta mengisinya dengan pembangunan yang berkeadilan dan demokratis yang dilaksanakan secara bertahap dan berkesinambungan.

Untuk menjamin agar kegiatan pembangunan berjalan efektif, efisien, dan bersasaran maka diperlukan perencanaan pembangunan Nasional.

Agar dapat disusun perencanaan pembangunan Nasional yang dapat menjamin tercapainya tujuan negara perlu adanya sistem perencanaan pembangunan Nasional.

Oleh karena itu perlu membentuk Undang-undang tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

### **1. Dasar Pemikiran.**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang merupakan landasan konstitusional penyelenggaraan negara, dalam waktu relatif singkat (1999-2002), telah mengalami 4 kali perubahan. Dengan berlakunya amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, telah terjadi perubahan dalam pengelolaan pembangunan, yaitu:

1. Penguatan kedudukan lembaga legislatif dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

2. Ditiadakannya Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan Nasional.
3. Diperkuatnya Otonomi Daerah dan desentralisasi pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

GBHN yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) berfungsi sebagai landasan perencanaan pembangunan Nasional sebagaimana telah dilaksanakan dalam praktek ketatanegaraan selama ini. Ketetapan MPR RI ini menjadi landasan hukum bagi Presiden untuk dijabarkan dalam bentuk Rencana Pembangunan Lima Tahunan dengan memperhatikan secara sungguh-sungguh saran Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI), yang selanjutnya Pemerintah bersama DPR RI menyusun APBN.

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang mengatur bahwa Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dan tidak adanya GBHN sebagai pedoman Presiden untuk menyusun rencana pembangunan maka dibutuhkan pengaturan lebih lanjut bagi proses perencanaan pembangunan Nasional.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada Daerah. Pemberian kewenangan yang luas kepada Daerah memerlukan koordinasi dan pengaturan untuk lebih mengharmoniskan dan menyelaraskan pembangunan, baik pembangunan Nasional, Pembangunan Daerah maupun pembangunan antardaerah.

Berdasarkan pertimbangan di atas, perlu dibentuk Undang-Undang yang mengatur tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

## **2. Ruang Lingkup**

UU 25/2004 mencakup landasan hukum di bidang perencanaan pembangunan baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Dalam UU 25/2004 ditetapkan bahwa Sistem

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintahan di pusat dan Daerah dengan melibatkan masyarakat.

### 3. Proses Perencanaan

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional dalam UU 25/2004 mencakup 5 pendekatan dalam seluruh rangkaian perencanaan, yaitu:

#### 1. Politik.

Pendekatan politik memandang bahwa pemilihan Presiden/Kepala Daerah adalah proses penyusunan rencana, karena rakyat pemilih menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon Presiden/Kepala Daerah. Oleh karena itu, rencana pembangunan adalah penjabaran dari agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan Presiden/Kepala Daerah pada saat kampanye ke dalam rencana pembangunan jangka menengah.

#### 2. Teknokratik.

Perencanaan dengan pendekatan teknokratik dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu.

#### 3. Partisipatif.

Perencanaan dengan pendekatan partisipatif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan. Pelibatan mereka adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki.

#### 4. Atas-bawah (*top-down*) dan

#### 5. Bawah-atas (*bottom-up*).

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Pendekatan atas-bawah dan bawah-atas dalam perencanaan dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses atas-bawah dan bawah-atas diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik di tingkat Nasional, Provinsi, Kabupaten/Kota, Kecamatan, dan Desa.

Perencanaan pembangunan terdiri dari 4 tahapan yang diselenggarakan secara berkelanjutan sehingga secara keseluruhan membentuk satu siklus perencanaan yang utuh, yakni:

### 1. Penyusunan rencana.

Tahap penyusunan rencana dilaksanakan untuk menghasilkan rancangan lengkap suatu rencana yang siap untuk ditetapkan yang terdiri dari 4 langkah sebagai berikut.

Langkah 1. Penyiapan rancangan rencana pembangunan yang bersifat teknokratik, menyeluruh, dan terukur.

Langkah 2. Penyiapan rancangan rencana kerja oleh masing-masing instansi pemerintah dengan berpedoman pada rancangan rencana pembangunan yang telah disiapkan.

Langkah 3. Pelibatan masyarakat (*stakeholders*) dan penyelarasan rencana pembangunan yang dihasilkan masing-masing jenjang pemerintahan melalui musyawarah perencanaan pembangunan.

Langkah 4. Penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

### 2. Penetapan rencana.

Tahap penetapan rencana menjadi produk hukum sehingga mengikat semua pihak untuk melaksanakannya. Menurut UU 25/2004, rencana pembangunan jangka **panjang** Nasional/ Daerah ditetapkan sebagai Undang-Undang/Peraturan Daerah, rencana pembangunan jangka **menengah** Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/Kepala Daerah, dan rencana pembangunan **tahunan** Nasional/Daerah ditetapkan sebagai Peraturan Presiden/ Kepala Daerah.

### 3. Pengendalian pelaksanaan rencana.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dimaksudkan untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran pembangunan yang tertuang dalam rencana melalui kegiatan-kegiatan koreksi dan penyesuaian selama pelaksanaan rencana tersebut oleh pimpinan Kementerian/ Lembaga/ Satuan Kerja Perangkat Daerah. Selanjutnya, Menneg. PPN/Kepala Bappenas/Kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya.

#### 4. Evaluasi pelaksanaan rencana.

Evaluasi pelaksanaan rencana adalah bagian dari kegiatan perencanaan pembangunan yang secara sistematis mengumpulkan dan menganalisis data dan informasi untuk menilai pencapaian sasaran, tujuan dan kinerja pembangunan. Evaluasi ini dilaksanakan berdasarkan indikator dan sasaran kinerja yang tercantum dalam dokumen rencana pembangunan. Indikator dan sasaran kinerja mencakup masukan (*input*), keluaran (*output*), hasil (*result*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*). Dalam rangka perencanaan pembangunan, setiap Kementerian/ Lembaga, baik Pusat maupun Daerah, berkewajiban untuk melaksanakan evaluasi kinerja pembangunan yang merupakan dan atau terkait dengan fungsi dan tanggungjawabnya. Dalam melaksanakan evaluasi kinerja proyek pembangunan, Kementerian/ Lembaga, baik Pusat maupun Daerah, mengikuti pedoman dan petunjuk pelaksanaan evaluasi kinerja untuk menjamin keseragaman metode, materi, dan ukuran yang sesuai untuk masing-masing jangka waktu sebuah rencana.

### **Asas dan Tujuan**

Pembangunan Nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi dengan prinsip-prinsip kebersamaan, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, serta kemandirian dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan Nasional.

Perencanaan Pembangunan Nasional disusun secara sistematis,

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

terarah, terpadu, menyeluruh, dan tanggap terhadap perubahan.

Perencanaan pembangunan didasarkan pada data dan informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Data adalah keterangan objektif tentang suatu fakta baik dalam bentuk kuantitatif, kualitatif, maupun gambar visual (*images*) yang diperoleh baik melalui observasi langsung maupun dari yang sudah terkumpul dalam bentuk cetakan atau perangkat penyimpanan lainnya. Sedangkan “informasi” adalah data yang sudah terolah yang digunakan untuk mendapatkan interpretasi tentang suatu fakta.

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional diselenggarakan berdasarkan Asas Umum Penyelenggaraan Negara, yang meliputi:

1. **Asas kepastian hukum**, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara.
2. **Asas tertib penyelenggaraan negara**, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan Negara.
3. **Asas kepentingan umum**, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. **Asas keterbukaan**, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia Negara.
5. **Asas proporsionalitas**, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.
6. **Asas profesionalitas**, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
7. **Asas akuntabilitas**, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional bertujuan untuk:

1. Mendukung koordinasi antarpelaku pembangunan<sup>183</sup>.
2. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antarDaerah<sup>184</sup>, antarruang<sup>185</sup>, antarwaktu<sup>186</sup>, antarfungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah.
3. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan.
4. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat<sup>187</sup>.
5. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan.

### Ruang Lingkup

---

<sup>183</sup> "Pelaku pembangunan" adalah Pemerintah (Pusat, Provinsi, Kabupaten, dan Kota), dunia usaha, dan masyarakat. Koordinasi pelaku pembangunan di pemerintahan juga mencakup antara pelaksana dengan rencana pembangunan.

<sup>184</sup> "Daerah" adalah batas suatu wilayah yang secara administratif mempunyai batasan tertentu.

<sup>185</sup> "Ruang" adalah wadah yang meliputi bentangan daratan, lautan, dan udara sebagai suatu kesatuan wilayah tempat manusia dan makhluk lainnya hidup dan melakukan kegiatan serta memelihara kelangsungan hidup.

<sup>186</sup> "Waktu" adalah periode pembangunan baik tahunan, jangka menengah, maupun jangka panjang. Tujuan ini menuntut rencana pembangunan disusun dengan menerapkan prinsip pembangunan yang berkelanjutan secara konsisten dari satu periode pembangunan ke periode berikutnya.

<sup>187</sup> "Masyarakat" adalah orang perseorangan, kelompok orang termasuk masyarakat hukum adat atau badan hukum yang berkepentingan dengan kegiatan dan hasil pembangunan baik sebagai penanggung biaya, pelaku, penerima manfaat maupun penanggung risiko. Sedangkan "partisipasi masyarakat" adalah keikutsertaan masyarakat untuk mengakomodasikan kepentingan mereka dalam proses penyusunan rencana pembangunan.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Perencanaan Pembangunan Nasional mencakup penyelenggaraan perencanaan makro<sup>188</sup> semua fungsi pemerintahan<sup>189</sup> yang meliputi semua bidang kehidupan<sup>190</sup> secara terpadu dalam Wilayah Negara Republik Indonesia.

Perencanaan Pembangunan Nasional terdiri atas perencanaan pembangunan yang disusun secara terpadu oleh Kementerian/Lembaga dan perencanaan pembangunan oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan kewenangannya.

Perencanaan Pembangunan Nasional<sup>191</sup> menghasilkan:

1. Rencana pembangunan jangka panjang.
2. Rencana pembangunan jangka menengah.
3. Rencana pembangunan tahunan.

RPJP Nasional merupakan penjabaran dari tujuan dibentuknya pemerintahan Negara Indonesia yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dalam bentuk visi, misi, dan arah pembangunan Nasional. Arah pembangunan Nasional adalah strategi untuk mencapai tujuan pembangunan jangka panjang.

RPJM Nasional merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Nasional, yang memuat strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program Kementerian/Lembaga dan lintas Kementerian/ Lembaga,

---

<sup>188</sup> “Perencanaan makro” adalah suatu perencanaan yang berada pada tataran kebijakan Nasional.

<sup>189</sup> “Fungsi pemerintahan” adalah kewenangan untuk melaksanakan kekuasaan pemerintahan negara sebagaimana diamanatkan Bab III Pasal 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>190</sup> “Bidang kehidupan” antara lain agama, ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, hukum, pertahanan, dan keamanan.

<sup>191</sup> Pembangunan Nasional meliputi pembangunan Pusat dan Daerah.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

kewilayahan dan lintas kewilayahan<sup>192</sup>, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal dalam rencana kerja yang berupa kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif<sup>193</sup>.

RKP merupakan penjabaran dari RPJM Nasional, memuat prioritas pembangunan, rancangan kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal, serta program Kementerian/Lembaga, lintas Kementerian/Lembaga, kewilayahan dalam bentuk kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

RPJP Daerah memuat visi, misi, dan arah pembangunan Daerah yang mengacu pada RPJP Nasional.

RPJM Daerah<sup>194</sup> merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah yang penyusunannya berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJM Nasional, memuat arah kebijakan keuangan Daerah, strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, dan program Satuan Kerja Perangkat Daerah, lintas Satuan Kerja Perangkat Daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana-rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.

RKPD merupakan penjabaran dari RPJM Daerah dan mengacu pada RKP, memuat rancangan kerangka ekonomi Daerah, prioritas pembangunan Daerah, rencana kerja, dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah maupun yang ditempuh

---

<sup>192</sup> Pengertian wilayah mengacu pada ruang yang merupakan kesatuan geografis beserta segenap unsur terkait, yang batas dan sistemnya ditentukan berdasarkan aspek fungsional.

<sup>193</sup> “Bersifat indikatif” adalah bahwa informasi, baik tentang sumber daya yang diperlukan maupun keluaran dan dampak yang tercantum di dalam dokumen rencana ini, hanya merupakan indikasi yang hendak dicapai dan bersifat tidak kaku.

<sup>194</sup> Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJM Daerah) dalam ketentuan ini merupakan Rencana Strategis Daerah (Renstrada).

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Renstra-KL memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan sesuai dengan tugas dan fungsi Kementerian/Lembaga yang disusun dengan berpedoman pada RPJM Nasional dan bersifat indikatif.

Renja-KL disusun dengan berpedoman pada Renstra-KL dan mengacu pada prioritas pembangunan Nasional dan pagu indikatif, serta memuat kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh Pemerintah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

Renstra-SKPD memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan yang disusun sesuai dengan tugas dan fungsi Satuan Kerja Perangkat Daerah serta berpedoman kepada RPJM Daerah dan bersifat indikatif.

Renja-SKPD disusun dengan berpedoman kepada Renstra SKPD dan mengacu kepada RKP, memuat kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan baik yang dilaksanakan langsung oleh Pemerintah Daerah maupun yang ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat.

### **Tahapan Perencanaan Pembangunan Nasional**

Tahapan Perencanaan Pembangunan Nasional meliputi:

1. Penyusunan rencana.
2. Penetapan rencana.
3. Pengendalian pelaksanaan rencana.
4. Evaluasi pelaksanaan rencana.

Keempat tahapan perencanaan ini dilaksanakan secara berkelanjutan sehingga secara keseluruhan membentuk satu siklus yang utuh.

Penyusunan RPJP dilakukan melalui urutan:

1. Penyiapan rancangan awal rencana pembangunan.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

2. Musyawarah perencanaan pembangunan.
3. Penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

Penyusunan RPJM Nasional/Daerah dan RKP/RKPD dilakukan melalui urutan kegiatan:

1. Penyiapan rancangan awal rencana pembangunan.
2. Penyiapan rancangan rencana kerja.
3. Musyawarah perencanaan pembangunan.
4. Penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.

### **Penyusunan dan Penetapan Rencana**

#### **1. Rencana Pembangunan Jangka Panjang**

- Menneg. PPN/Kepala Bappenas menyiapkan rancangan RPJP Nasional.
- Kepala Bappeda menyiapkan rancangan RPJP Daerah.
- Rancangan RPJP Nasional dan rancangan RPJP Daerah menjadi bahan utama bagi Musrenbang.
- Musrenbang diselenggarakan dalam rangka menyusun RPJP dan diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara Negara dengan mengikutsertakan masyarakat.
- Menneg. PPN/Kepala Bappenas menyelenggarakan Musrenbang Jangka Panjang Nasional.
- Kepala Bappeda menyelenggarakan Musrenbang Jangka Panjang Daerah.
- Musrenbang Jangka Panjang Nasional dan Musrenbang Jangka Panjang Daerah dilaksanakan paling lambat satu tahun sebelum berakhirnya periode RPJP yang sedang berjalan.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

- Menneg. PPN/Kepala Bappenas menyusun rancangan akhir RPJP Nasional berdasarkan hasil Musrenbang Jangka Panjang Nasional.
- Kepala Bappeda menyusun rancangan akhir RPJP Daerah berdasarkan hasil Musrenbang Jangka Panjang Daerah.
- RPJP Nasional ditetapkan dengan Undang-undang.
- RPJP Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- RPJP untuk Daerah Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam ditetapkan dengan Qanun, dan untuk Daerah Provinsi Papua ditetapkan dengan Perdasus dan Perdasi.

### **2. Rencana Pembangunan Jangka Menengah**

- Menneg. PPN/Kepala Bappenas menyiapkan rancangan awal RPJM Nasional sebagai penjabaran dari visi, misi, dan program Presiden ke dalam strategi pembangunan Nasional, kebijakan umum, program prioritas Presiden, serta kerangka ekonomi makro yang mencakup gambaran perekonomian secara menyeluruh termasuk arah kebijakan fiskal.
- Kepala Bappeda menyiapkan rancangan awal RPJM Daerah sebagai penjabaran dari visi, misi, dan program Kepala Daerah ke dalam strategi pembangunan Daerah, kebijakan umum, program prioritas Kepala Daerah, dan arah kebijakan keuangan Daerah.
- Pimpinan Kementerian/Lembaga menyiapkan rancangan Renstra-KL sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan berpedoman kepada rancangan awal RPJM Nasional.
- Menneg. PPN/Kepala Bappenas menyusun rancangan RPJM Nasional dengan menggunakan rancangan Renstra-KL dan berpedoman pada RPJP Nasional.
- Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah menyiapkan rancangan Renstra-SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan berpedoman pada rancangan awal RPJM Daerah.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

- Kepala Bappeda menyusun rancangan RPJM Daerah dengan menggunakan rancangan Renstra-SKPD dan berpedoman pada RPJP Daerah.
- Rancangan RPJM Nasional dan rancangan RPJM Daerah menjadi bahan bagi Musrenbang Jangka Menengah.
- Musrenbang Jangka Menengah diselenggarakan dalam rangka menyusun RPJM diikuti oleh unsur-unsur penyelenggara Negara dan mengikutsertakan masyarakat.
- Menneg. PPN/Kepala Bappenas menyelenggarakan Musrenbang Jangka Menengah Nasional.
- Kepala Bappeda menyelenggarakan Musrenbang Jangka Menengah Daerah.
- Musrenbang Jangka Menengah Nasional dilaksanakan paling lambat 2 bulan setelah Presiden dilantik.
- Musrenbang Jangka Menengah Daerah dilaksanakan paling lambat 2 bulan setelah Kepala Daerah dilantik.
- Menneg. PPN/Kepala Bappenas menyusun rancangan akhir RPJM Nasional berdasarkan hasil Musrenbang Jangka Menengah Nasional.
- Kepala Bappeda menyusun rancangan akhir RPJM Daerah berdasarkan hasil Musrenbang Jangka Menengah Daerah.
- RPJM Nasional ditetapkan dengan Peraturan Presiden paling lambat 3 bulan setelah Presiden dilantik.
- Renstra-KL ditetapkan dengan peraturan pimpinan Kementerian/Lembaga setelah disesuaikan dengan RPJM Nasional .
- RPJM Daerah ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah paling lambat 3 bulan setelah Kepala Daerah dilantik.
- Renstra-SKPD ditetapkan dengan peraturan pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah setelah disesuaikan dengan RPJM Daerah.

### **3. Rencana Pembangunan Tahunan**

- Menneg. PPN/Kepala Bappenas menyiapkan rancangan awal RKP sebagai penjabaran dari RPJM Nasional.
- Kepala Bappeda menyiapkan rancangan awal RKPD sebagai penjabaran dari RPJM Daerah.
- Pimpinan Kementerian/Lembaga menyiapkan rancangan Renja-KL sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan mengacu kepada rancangan awal RKP dan berpedoman pada Renstra-KL.
- Menneg. PPN/Kepala Bappenas mengkoordinasikan penyusunan rancangan RKP dengan menggunakan rancangan Renja-KL.
- Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah menyiapkan Renja-SKPD sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya dengan mengacu kepada rancangan awal dan berpedoman pada Renstra-SKPD.
- Kepala Bappeda mengkoordinasikan penyusunan rancangan RKPD dengan menggunakan Renja-SKPD.
- Rancangan RKP dan rancangan RKPD menjadi bahan bagi Musrenbang.
- Musrenbang dalam rangka penyusunan RKP dan RKPD selain diikuti oleh unsur-unsur pemerintahan juga mengikutsertakan dan/atau menyerap aspirasi masyarakat terkait, antara lain asosiasi profesi, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, pemuka adat dan pemuka agama, serta kalangan dunia usaha.
- Menneg. PPN/Kepala Bappenas menyelenggarakan Musrenbang penyusunan RKP.
- Kepala Bappeda menyelenggarakan Musrenbang penyusunan RKPD.
- Musrenbang penyusunan RKP dilaksanakan paling lambat bulan April.
- Musrenbang penyusunan RKPD dilaksanakan paling lambat bulan Maret.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

- Menneg. PPN/Kepala Bappenas menyusun rancangan akhir RKP berdasarkan hasil Musrenbang.
- Kepala Bappeda menyusun rancangan akhir RKPD berdasarkan hasil Musrenbang.
- RKP menjadi pedoman penyusunan RAPBN.
- RKPD menjadi pedoman penyusunan RAPBD.
- RKP ditetapkan dengan Peraturan Presiden.
- RKPD ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah.
- Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan RPJP Nasional, RPJM Nasional, Renstra-KL, RKP, Renja-KL, dan pelaksanaan Musrenbang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penyusunan RPJP Daerah, RPJM Daerah, Renstra-SKPD, RKPD, Renja-SKPD dan pelaksanaan Musrenbang Daerah diatur dengan Peraturan Daerah.

### **F. Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana**

- Pengendalian pelaksanaan rencana pembangunan dilakukan oleh masing-masing pimpinan Kementerian/ Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah.
- Menneg. PPN/ Kepala Bappenas/ Kepala Bappeda menghimpun dan menganalisis hasil pemantauan<sup>195</sup> pelaksanaan rencana pembangunan dari masing-masing pimpinan Kementerian/ Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah sesuai dengan tugas dan kewenangannya.

---

<sup>195</sup> “Pemantauan” adalah melihat kesesuaian pelaksanaan perencanaan dengan arah, tujuan, dan ruang lingkup yang menjadi pedoman dalam rangka menyusun perencanaan berikutnya.

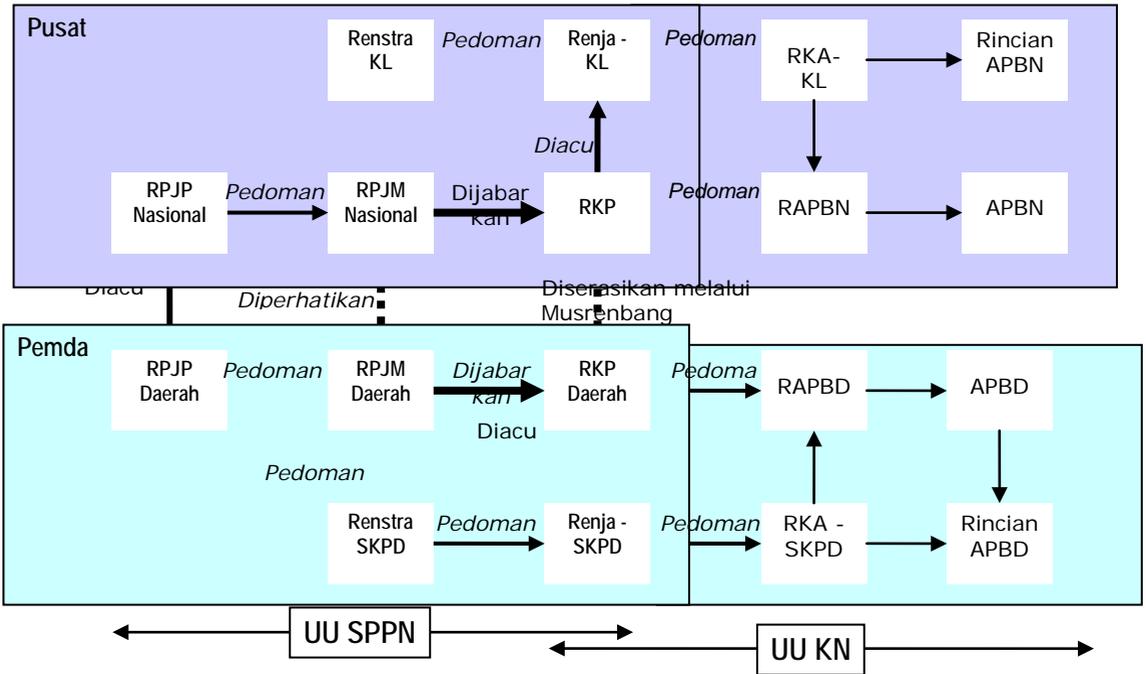
## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

- Pimpinan Kementerian/Lembaga melakukan evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan<sup>196</sup> Kementerian/Lembaga periode sebelumnya.
- Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah melakukan evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan Satuan Kerja Perangkat Daerah periode sebelumnya.
- Menneg. PPN/Kepala Bappenas/Kepala Bappeda menyusun evaluasi rencana pembangunan berdasarkan hasil evaluasi pimpinan Kementerian/Lembaga dan evaluasi Satuan Kerja Perangkat Daerah.
- Hasil evaluasi menjadi bahan bagi penyusunan rencana pembangunan Nasional/ Daerah untuk periode berikutnya.
- Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan diatur dengan Peraturan Pemerintah.

---

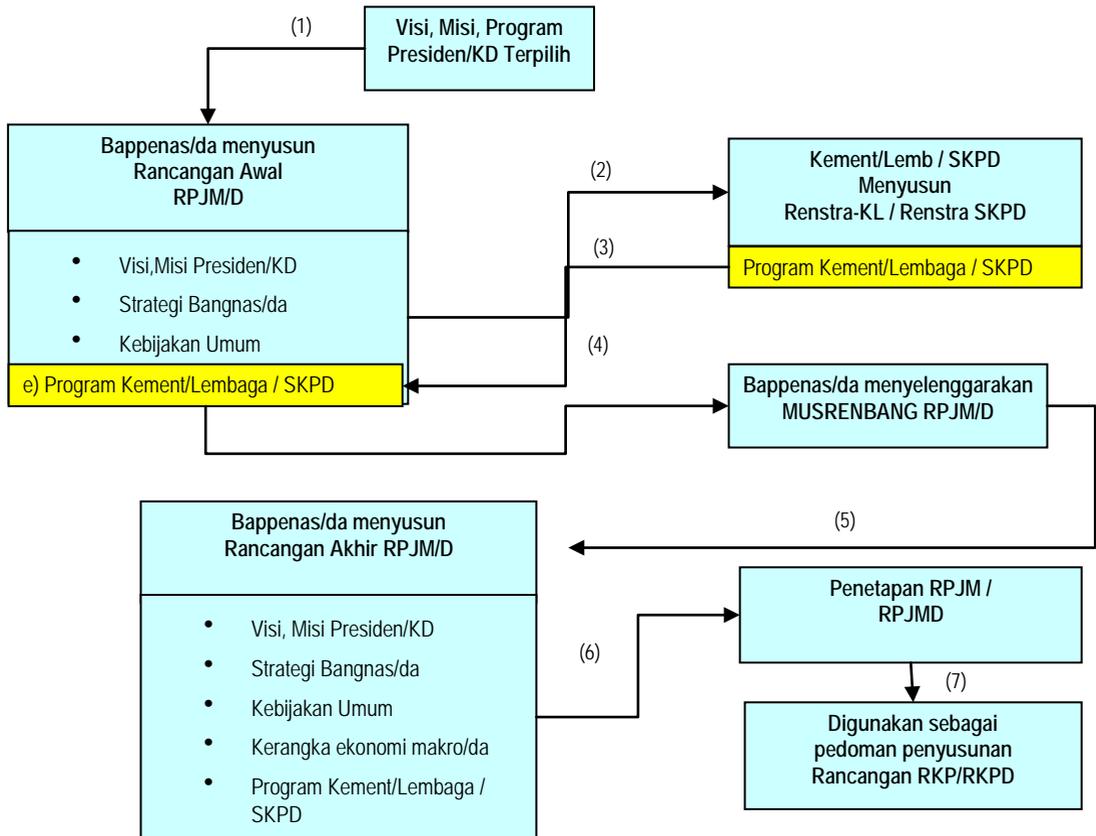
<sup>196</sup> “Evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan” adalah kegiatan penilaian kinerja yang diukur dengan efisiensi, efektifitas, dan kemanfaatan program serta keberlanjutan pembangunan. Evaluasi kinerja pelaksanaan rencana pembangunan dilaksanakan terhadap keluaran kegiatan yang dapat berupa barang dan jasa dan terhadap hasil (*outcomes*) program pembangunan yang berupa dampak dan manfaat.

**Diagram 1**  
**Alur Perencanaan dan Penganggaran**

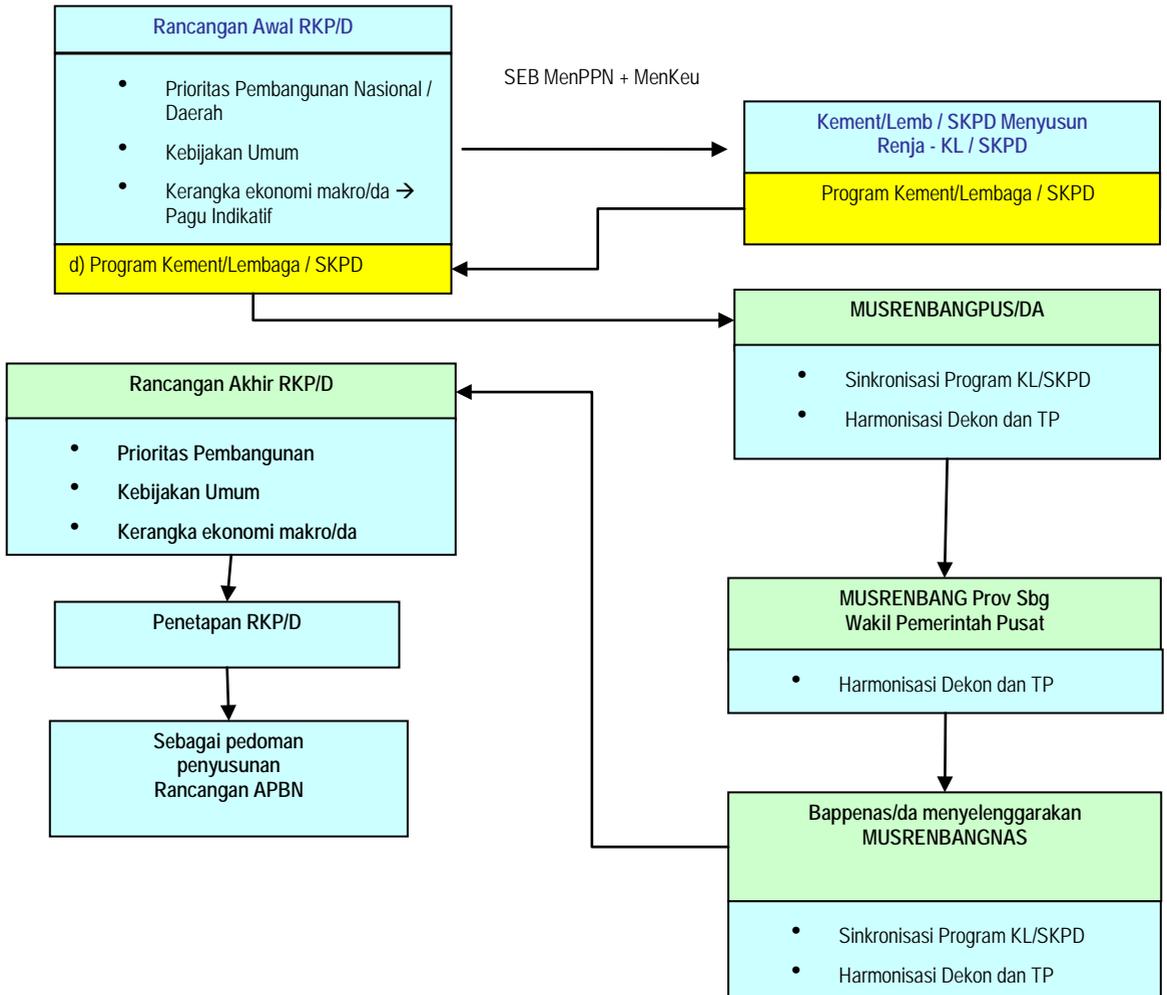


Sumber: UU 17/2003 dan UU 25/2004

**Diagram 2**  
**Penyusunan dan Penetapan RPJM**



**Diagram 3**  
**Penyusunan dan Penetapan RKP/D**





# **Bab 10**

## **Perencanaan Pembangunan Daerah**

---

### **Latar Belakang**

Walaupun secara eksplisit pembangunan daerah antara satu dengan daerah lainnya bisa saja memiliki tujuan yang berbeda, namun secara umum memiliki kesamaan tujuan pembangunan yang saling berkaitan, yaitu:

- Mengurangi disparitas atau ketimpangan pembangunan antar daerah dan antar sub daerah serta antar warga masyarakat (pemerataan dan keadilan).
- Memberdayakan masyarakat dan mengentaskan kemiskinan.
- Menciptakan atau menambah lapangan kerja.
- Meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan masyarakat daerah.
- Mempertahankan atau menjaga kelestarian sumber daya alam agar bermanfaat bagi generasi sekarang dan generasi masa datang (berkelanjutan).

Agar dapat mencapai tujuan pembangunan dengan efektif, efisien dan berkelanjutan, maka perlu dilakukan perencanaan.

Pada umumnya perencanaan meliputi tiga tahapan proses mendasar yang saling terkait, yaitu:

1. Perumusan dan penentuan tujuan.
2. Pengujian atau analisis opsi atau pilihan yang tersedia.
3. Pemilihan rangkaian tindakan atau kegiatan untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dan disepakati bersama.

Salah satu elemen penting lainnya dalam perencanaan adalah selalu berorientasi kepada masa depan. Namun demikian perencanaan

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

tidaklah statis dengan tahap tersebut melainkan dinamis karena berjalan sebagai suatu rangkaian proses (siklus) yang berjalan terus menerus.

Paradigma perencanaan pembangunan daerah yang terdesentralisasi memberikan keleluasaan dan kesempatan yang lebih luas kepada masyarakat dan semua pelaku (*stakeholders*) di daerah untuk berpartisipasi membangun daerahnya sebagai subyek pembangunan, bukan hanya sebagai obyek pembangunan.

Paradigma tersebut merujuk kepada prinsip **Good Governance** yang telah diadopsi dan dikampanyekan bersama oleh APEKSI (Asosiasi Pemerintah Kota Seluruh Indonesia), ADEKSI (Asosiasi DPRD Kota Seluruh Indonesia), APKASI (Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia), dan ADKASI (Asosiasi DPRD Kabupaten Seluruh Indonesia).

### **Good Governance**

Good Governance atau tata pemerintahan yang baik memiliki tiga domain yaitu: 1) Negara atau pemerintahan (*state*); 2) Sektor swasta atau dunia usaha (*private sector*); dan 3) Masyarakat (*society*).

Sesuai dengan perannya, ketiga domain tersebut memiliki kesetaraan dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat. Sektor pemerintah lebih banyak memainkan peranan sebagai pembuat kebijakan, pengendalian dan pengawasan. Sektor swasta lebih banyak berkecimpung dan menjadi penggerak aktivitas di bidang ekonomi. Sedangkan sektor masyarakat merupakan obyek sekaligus subyek dari sektor pemerintah maupun sektor swasta. Karena di dalam masyarakat terjadi interaksi di bidang politik, ekonomi, maupun sosial budaya.

### **10 Prinsip Good Governance**

1. **Partisipasi:** Mendorong setiap warga untuk menggunakan hak dalam menyampaikan pendapat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat, baik secara langsung maupun tidak langsung.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

2. **Penegakan Hukum:** Mewujudkan penegakan Hukum yang adil bagi semua pihak, menjunjung HAM dan memperhatikan nilai-nilai yang hidup di masyarakat.
3. **Transparansi:** Menciptakan kepercayaan antara masyarakat dan pemerintah melalui penyediaan informasi dan menjamin kemudahan mendapatkan informasi yang akurat dan memadai.
4. **Kesetaraan:** Memberi peluang yang sama bagi setiap anggota masyarakat untuk meningkatkan kesejahteraannya.
5. **Daya Tanggap:** Meningkatkan kepekaan para penyelenggara pemerintahan terhadap aspirasi masyarakat, tanpa kecuali.
6. **Wawasan ke Depan:** Membangun daerah berdasarkan visi dan strategi yang jelas dan mengikutsertakan warga dalam seluruh proses pembangunan.
7. **Akuntabilitas:** Meningkatkan akuntabilitas para pengambil keputusan dalam segala bidang yang menyangkut kepentingan masyarakat luas.
8. **Pengawasan:** Meningkatkan upaya pengawasan terhadap jalannya pemerintahan dan pembangunan dengan mengusahakan keterlibatan swasta dan masyarakat.
9. **Efisiensi & Efektivitas:** Menjamin terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumberdaya yang tersedia secara optimal dan bertanggung jawab.
10. **Profesionalisme:** Meningkatkan kemampuan dan moral penyelenggara pemerintahan agar mampu memberi pelayanan yang mudah, cepat, tepat, dengan biaya yang terjangkau.

### Definisi Praktis Perencanaan Pembangunan Daerah

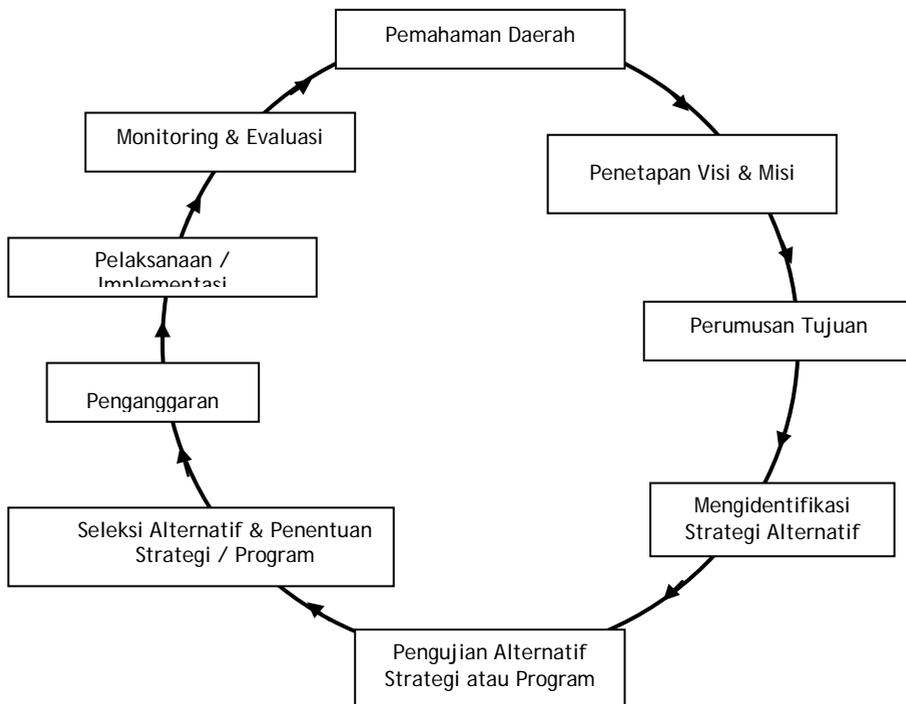
“Suatu usaha yang sistematis dari pelbagai pelaku (aktor), baik umum (publik) atau pemerintah, swasta maupun kelompok masyarakat lainnya pada tingkatan yang berbeda untuk menghadapi saling ketergantungan dan keterkaitan aspek fisik, sosial ekonomi dan aspek lingkungan lainnya dengan cara:

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

- secara terus menerus menganalisis kondisi dan pelaksanaan pembangunan daerah
- merumuskan tujuan dan kebijakan pembangunan daerah
- menyusun konsep strategi bagi pemecahan masalah (solusi), dan
- melaksanakannya dengan menggunakan sumber daya yang tersedia

sehingga peluang baru untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah dapat ditangkap secara berkelanjutan”.

### Siklus Perencanaan Pembangunan Daerah



Masyarakat merencanakan sendiri (sebagai subyek) pembangunan bagi dirinya sesuai dengan kebutuhan dan keinginannya berdasarkan karakteristik yang spesifik dan potensi

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

sumber daya daerah yang tersedia. Namun demikian, perencanaan daerah tidak terisolasi secara vertikal karena juga memiliki hubungan keterkaitan dan interaksi secara vertikal, misalnya dengan perencanaan di tingkat nasional dan di tingkat sub daerah (kecamatan atau desa).

### Tujuan Praktis Perencanaan

1. Menghasilkan dokumen perencanaan yang akan berfungsi sebagai alat koordinasi bagi semua pihak /pelaku (*stakeholders*).
2. Membuat pedoman atau arahan dan strategi bagi pelaksanaan pembangunan untuk mencapai harapan dan tujuan pembangunan.
3. Mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan pembangunan melalui monitoring & evaluasi.
4. Memberikan umpan balik dan rekomendasi bagi perencanaan selanjutnya.

Di dalam praktek perencanaan, sering kali kita dipusingkan dengan berbagai istilah yang dipergunakan, terutama yang menyangkut perbedaan pengertian antara panduan/pedoman (*guidelines*), kerangka kerja (*framework*), manual, dan metodologi. Skema 1 di bawah ini dapat membantu membedakan antara berbagai pengertian tsb.

### Skema 1

#### *Schematic Spectrum of Guiding Decision-makers*

		Guidelines	Framework	Manual	Methodology	
Level of Direct Application	Low					High
Level of Prescriptiveness	Low					High
Level of Flexibility	High					Low

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah



Source: Kay et al. (1996) "Coastal Planning and Management"

### Analisis Daerah

- Analisis Daerah adalah suatu proses Pemahaman Daerah yang bertujuan untuk memperoleh data dan informasi secara sistematis tentang kondisi utama lingkungan, fisik, sosial, ekonomi, budaya, politik, administratif dan kelembagaan dari suatu daerah yang sedang dikaji dan direncanakan pembangunannya.
- Tujuan yang menyeluruh dari analisis daerah adalah untuk meningkatkan pemahaman para perencana daerah dan masyarakat tentang situasi kini yang mendasar dan relevan untuk perumusan kebijakan dan pembuatan keputusan bagi pembangunan daerah.
- Analisis Daerah dimulai dengan analisis kondisi kualitatif pembangunan daerah pada saat ini, analisis kuantitatif, hingga pengidentifikasian persoalan (*problems*) daerah beserta sebab dan akibatnya, serta penggalian potensi daerah yang ada. Hal ini diperlukan untuk merumuskan dan mendefinisikan tujuan, untuk mengevaluasi strategi atau pilihan dan dampaknya, serta untuk pengambilan keputusan strategi pembangunan yang akan diterapkan.

### Profil Daerah

- Profil Daerah biasanya berisi atau menggambarkan berbagai situasi dan kondisi dasar tentang daerah yang akan direncanakan, meliputi antara lain keadaan fisik geografis, keadaan aktivitas ekonomi, sosial budaya dan kelembagaan serta kondisi lingkungan hidup sebagai hasil dari pengumpulan dan analisis data dan informasi daerah (hasil analisis daerah).

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

- Gambaran keadaan ini pada akhirnya dipergunakan untuk mengidentifikasi dan menguraikan isu atau permasalahan utama daerah (*development issues*), persoalan daerah (*problems*), potensi atau kekuatan daerah serta peluang daerah untuk tumbuh dan berkembang.

### **Kebijakan Daerah**

- Kebijakan Daerah merupakan prinsip dasar dan arahan yang akan diterapkan dan ditempuh serta disepakati pelaku yang terlibat (*stakeholders*), sehingga menjadi pedoman bagi semua pelaku.
- Kebijakan Daerah diperlukan sebagai kriteria atau rambu-rambu di dalam menyeleksi dan menyaring berbagai opsi dan alternatif atau usulan program pembangunan yang tersedia.
- Biasanya berupa pernyataan cita-cita atau harapan di masa mendatang serta arah (ke mana) pembangunan daerah tersebut akan menuju.
- Kebijakan Daerah biasanya disajikan dalam bentuk Visi, Misi, Tujuan, Sasaran, Arah, Prioritas dan Strategi Umum Pembangunan.

### **VISI**

- VISI adalah suatu potret keadaan masa depan yang istimewa dan diharapkan, mewakili tujuan yang global dan berjalan terus, berjangka panjang serta menyediakan suatu dasar/fondasi atau arah bagi suatu sistem perencanaan pembangunan.
- VISI harus menggambarkan suatu masa depan yang ideal bagi masyarakat serta merupakan suatu pernyataan umum yang menjadi dasar/ basis bagi semua elemen atau semua pelaku (*stakeholders*) dalam proses perencanaan.

Walaupun visi juga merupakan sesuatu yang ideal, namun visi harus:

- Dapat dibayangkan oleh semua pelaku (*imaginable*)

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

- Memiliki nilai yang memang diinginkan dan dicita-citakan (*desirable*)
- Memungkinkan, wajar dan layak untuk dicapai dengan situasi, kondisi dan kapasitas yang ada (*feasible*)
- Memusatkan perhatian kepada isu dan permasalahan utama daerah, sehingga pemerintahan dan pembangunan daerah dapat beroperasi dan terselenggara secara efektif, efisien dan berkelanjutan serta dapat terjamin eksistensi daerah di masa depan (*focused*)
- Dapat mengantisipasi dan disesuaikan dengan perubahan zaman (*flexible*)
- Dapat dikomunikasikan dan mudah dimengerti oleh semua pelaku (*communicable*)
- Dapat dirumuskan dan ditulis dengan suatu pernyataan yang singkat, jelas dan padat.

### MISI

- MISI adalah suatu alasan bagi suatu daerah atau pemerintahan daerah dibentuk atau didirikan, sehingga merupakan alasan keberadaan atau eksistensi suatu daerah atau pemerintahan daerah.
- MISI harus mengidentifikasi dan menguraikan kewenangan pangkal atau tugas pokok yang diselenggarakan oleh daerah atau pemerintahan daerah serta untuk siapa kewenangan atau tugas itu dikerjakan.
- MISI harus dapat mengingatkan setiap orang atau setiap pelaku seperti Kepala Daerah, DPRD, Organisasi Non Pemerintah (Ornop), Sektor Swasta, Perangkat Pemerintah Daerah, Unsur Masyarakat lainnya serta Pihak lain yang berkepentingan dengan daerah yang bersangkutan tentang tugas pokok, maksud atau kegunaan (*purpose*) yang spesifik dan unik dari daerah yang akan dikembangkan, dipromosikan dan diselenggarakan oleh daerah atau pemerintahan daerah.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

- MISI merupakan hal yang penting untuk mengarahkan penyelenggaraan atau operasionalisasi suatu pemerintahan atau pembangunan daerah, sehingga semua pelaku (*stakeholders*) dan pihak yang berkepentingan dapat mengenal daerah yang bersangkutan serta mengetahui peran, program, dan hasil yang akan diperoleh di masa depan.
- Proses pendefinisian misi harus dilakukan dengan mencoba untuk memperoleh informasi yang sebanyak banyaknya tentang apa yang akan dicapai oleh daerah. Oleh karena itu perumusan misi dapat dilakukan sebagai berikut:
  - a. Melibatkan semua pelaku seperti Kepala Daerah, DPRD, Organisasi Non Pemerintah (Ornop), Sektor Swasta, Perangkat Pemerintah Daerah, Unsur Masyarakat lainnya serta Pihak lain yang berkepentingan dengan daerah yang bersangkutan
  - b. Mengkaji dan menilai lingkungan yang sangat berguna untuk menentukan apakah misi daerah tidak bertentangan atau memiliki konflik secara internal dan eksternal, misalnya dengan kebijakan atau peraturan yang lebih tinggi.

### **Rencana atau Program**

- Rencana biasanya dirumuskan dalam bentuk program atau proyek pembangunan.
- Dokumen Rencana/Program biasanya berisi serangkaian langkah atau strategi yang lebih rinci untuk mencapai visi, misi atau tujuan pembangunan daerah.
- Sebagai pedoman pelaksanaan pembangunan, program atau proyek harus memiliki tujuan dan sasaran serta indikatornya, cara/metode, lokasi, prakiraan biaya dan tahapan waktu pelaksanaannya yang jelas, serta memiliki kejelasan keterkaitan dengan dan kontribusinya terhadap pencapaian visi, misi dan tujuan pembangunan daerah.

### **Monitoring dan Evaluasi**

- Monitoring dan Evaluasi (M &E) adalah suatu kegiatan untuk mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan pembangunan agar sesuai dengan Rencana berdasarkan indikator pencapaian (kinerja) yang telah ditetapkan dalam perencanaan. Lapornya dapat berupa Dokumen Hasil M & E.
- Tujuan Monitoring dan Evaluasi adalah untuk memberikan Umpan Balik berupa Koreksi atau Pelurusan apabila terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan; dan berupa rekomendasi bagi perbaikan dan penyempurnaan proses perencanaan selanjutnya.

### **Penyusunan Rencana Strategis**

Penyusunan rencana strategis (Renstra) atau perencanaan strategis, dapat dipahami sebagai suatu proses sistematis yang berkelanjutan dari pembuatan keputusan yang berisiko, dengan memanfaatkan sebanyak-banyaknya pengetahuan antisipatif, mengorganisasikan secara sistematis usaha-usaha pelaksanaan keputusan tersebut dan mengukur hasilnya melalui umpan balik yang terorganisasi dan sistematis.

Renstra Daerah dibutuhkan sebagai suatu dokumen rencana yang berisi tentang visi dan misi Daerah, bidang-bidang strategis yang harus diintervensi dalam rangka mengemban Misi dan mewujudkan Visi tersebut, serta strategi-strategi terpilih dan rencana aksi dalam rangka mensukseskan bidang-bidang strategis tersebut

### **Arti Penting Penyusunan Rencana Strategis**

1. Memungkinkan masyarakat dan Pemerintah Daerah melakukan kontrol akan masa depan melalui tindakan masa kini;
2. Memungkinkan masyarakat dan Pemerintah Daerah menciptakan suatu *outcome* yang mungkin tidak bisa terjadi dengan sendirinya;

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

3. Memungkinkan masyarakat dan pemerintah daerah melakukan investasi sekarang untuk masa depan;
4. Memampukan masyarakat dan Pemerintah Daerah meminimumkan ketidakpastian dan mengendalikan guncangan yang terdapat di luar;
5. Memungkinkan masyarakat dan Pemerintah Daerah seirama dengan arus/ gerak perubahan di sekitarnya;
6. Menjadi sarana untuk meminimumkan risiko dan memaksimalkan hasil yang dikehendaki;
7. Menjadi media koordinasi dengan berbagai *stakeholders* di tengah kompleksitas penyelenggaraan Pemerintah Daerah;
8. Memudahkan pencapaian konsensus tentang sasaran dan strategi serta penggunaan sumber daya;
9. Dapat menjadi alat untuk mengukur kemajuan pelaksanaan tugas-tugas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
10. Dapat menjadi media peningkatan daya saing Daerah;

### **Tujuan Penyusunan Rencana Strategis**

Renstra Daerah bertujuan mewujudkan Visi dan mengemban Misi Daerah dengan melakukan intervensi strategis yaitu pada bidang-bidang strategis (prinsip ‘sedikit tapi penting’), yang menentukan nasib atau eksistensi suatu Daerah.

### **Melalui penyusunan Renstra, suatu Daerah dapat:**

1. Merencanakan perubahan dalam lingkungan yang semakin kompleks secara efektif dan proaktif;
2. Mengelola keberhasilan secara sistematis;
3. Menjadikan Renstra sebagai sesuatu perangkat manajerial dalam pengelolaan pemerintahan secara efektif, efisien dan akuntabel;
4. Mengembangkan pemikiran, sikap dan tindakan yang berorientasi pada masa depan;

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

5. Memudahkan masyarakat dan pemerintah Daerah melakukan langkah-langkah adaptasi terhadap lingkungan yang berubah secara cepat;
6. Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat secara prima;
7. Mengembangkan dan meningkatkan komunikasi di antara berbagai *stakeholders* Daerah.

### **Langkah-Langkah Penyusunan Rencana Strategis**

1. Merumuskan Nilai-nilai Strategis Daerah
2. Perumusan Visi dan Misi Daerah
3. Analisis lingkungan strategis Daerah;
4. Penentuan isu-isu strategis Daerah;
5. Penentuan bidang-bidang strategis Daerah;
6. Perumusan strategi untuk masing-masing bidang strategis;
7. Perumusan rencana aksi pelaksanaan strategi;

### **Perumusan Nilai-nilai Strategis Dapat Dilakukan Melalui dua Aktivitas, Yakni:**

1. **Penetapan kesepakatan awal.** Penetapan kesepakatan awal merupakan tahap di mana semua *stakeholders* Daerah secara bersama-sama membangun pemahaman dan komitmen atas pentingnya renstra Daerah. Dengan melibatkan segenap unsur atau komponen masyarakat dan pemerintah dalam Daerah, pada tahap ini diharapkan telah dapat dihasilkan kesepakatan awal tentang berbagai hal yang berkaitan dengan bentuk- bentuk partisipasi dari masing-masing unsur/komponen tersebut, mulai dari tahap penyusunan renstra, implementasi renstra sampai dengan evaluasinya kelak.
2. **Perumusan mandat Daerah.** Setelah kesepakatan awal ditetapkan, langkah selanjutnya adalah perumusan mandat Daerah. Perumusan mandat ini sangat penting dalam rangka mengembangkan legitimasi dan formalisasi dari renstra yang hendak disusun. Mandat Daerah pada dasarnya dimaksudkan

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

sebagai pernyataan yang menjabarkan identitas atau karakteristik suatu Daerah, tujuan pembentukan Daerah serta tugas dan tanggung jawab pemerintahan Daerah, khususnya dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah. Perumusan mandat dilakukan dengan mengacu pada berbagai perangkat perundang-undangan yang mengatur Daerah seperti undang-undang pembentukan Daerah, undang-undang pemerintahan daerah dan lain- lain seperti Inpres nomor 7 tahun 1999.

### **Tujuan Penetapan Visi:**

1. Mencerminkan apa yang ingin dicapai Daerah;
2. Memberikan arah dan fokus strategi yang jelas;
3. Menjadi perekat dan menyatukan berbagai gagasan strategis;
4. Memiliki orientasi terhadap masa depan;
5. Menumbuhkan komitmen seluruh jajaran dalam lingkungan kabupaten/ kota;
6. Menjamin kesinambungan kepemimpinan Daerah.

### **Pernyataan Visi dan Misi yang Baik**

1. Ringkas; lazimnya kurang dari sepuluh kata;
2. Menarik perhatian dan mudah diingat;
3. Memberi inspirasi dan tantangan bagi prestasi di masa mendatang;
4. Dapat dipercaya dan konsisten dengan nilai strategis Daerah;
5. Berfungsi sebagai titik temu dengan semua *stakeholders*;
6. Menyatakan dengan jelas esensi tentang keberadaan Daerah;
7. Memungkinkan fleksibilitas dan kreativitas dalam pelaksanaannya.

### **Pernyataan misi yang baik seharusnya mencerminkan hal-hal sebagai berikut:**

1. Menyatakan tujuan dasar keberadaan Daerah;
2. Mengkomunikasikan visi Daerah;
3. Menyatakan secara jelas makna misi bagi semua *stakeholders*;
4. Memberikan petunjuk dalam pembuatan kebijakan;

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

5. Mengandung nilai-nilai strategis;
6. Membuat unsur-unsur pembentuk suatu pernyataan misi seperti tujuan Daerah, produk atau jasa unggulan, peranan pemerintah Daerah dan keterlibatan masyarakat Daerah.

### **Teknik Perumusan Visi dan Misi Daerah**

Perumusan visi dilakukan dengan terlebih dahulu mengidentifikasi hal-hal sebagai berikut:

1. Aspek kunci yang menentukan masa depan Daerah;
2. Kontribusi yang spesifik dari Daerah bagi masa depan masyarakat;
3. Hal-hal yang membangkitkan gairah masyarakat dan jajaran pemerintah daerah sebagai bagian dari Daerah di masa depan;
4. Nilai tambah yang perlu ditekankan melalui pernyataan visi;
5. Posisi strategis Daerah dalam hubungan dengan lingkungan eksternal;
6. Potensi Daerah untuk bertumbuh dan berkembang.

Dalam merumuskan pernyataan misi hendaknya diperhatikan beberapa hal berikut:

1. Pernyataan hendaknya tidak terlampau umum atau terlalu samar yang berakibat pada ketidakefektifan pernyataan tersebut memberi arahan bagi pengembangan strategi;
2. Pernyataan hendaknya tidak terlampau khusus sehingga tidak perlu berubah terlalu cepat;
3. Pernyataan tidak sekedar sebuah daftar keinginan;
4. Pernyataan tidak seharusnya tenggelam dalam teknologi;
5. Pernyataan harus dapat dikembangkan;
6. Pernyataan harus dapat diterima dan didukung oleh seluruh komponen masyarakat dan jajaran pemerintah daerah;
7. Pernyataan bukan merupakan sebuah daftar penilaian kinerja;

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

### 8. Misi harus dapat dicapai.

Untuk mencapai tujuan sebagaimana yang sudah dinyatakan di dalam Visi dan Misi, masih diperlukan berbagai komponen utama, sehingga tujuan dimaksud dapat dicapai dengan tingkat keberhasilan yang sempurna. Skema 2 di bawah ini dapat membantu menggambarkan bagaimana kualitas suatu hasil yang dicapai apabila salah satu atau seluruh komponen dilaksanakan dengan baik.

### Skema 2

#### Enam Komponen Visi, Misi, dan Hasil

Visi	Misi	Rancangan Kerja	Sumberdaya Manusia & Modal	Keterampilan Profesional	Motivasi dan Insentif	Hasil
√	√	√	√	√	√	Pengembangan perubahan dan keberhasilan
	√	√	√	√	√	Pengembangan tanpa arah
√		√	√	√	√	Pengembangan tersendat-sendat
√	√		√	√	√	Tidak efektif (pemborosan)
√	√	√		√	√	Frustrasi
√	√	√	√		√	Perkembangan lambat dan tidak kompetitif
√	√	√	√	√		Keragu-raguan

Sumber: HAR Tilaar (1997) Pengembangan SDM Dalam Era Globalisasi, PT Grasindo, Jakarta

### Analisis Lingkungan Strategis

- 1. Analisis lingkungan internal Daerah.** Lingkungan internal dapat terdiri dari kekuatan dan kelemahan. Analisis ini diarahkan pada:
  - a. Dukungan semua input pokok yang dibutuhkan Daerah;

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

- b. Proses atau strategi pengolahan ataupun pemanfaatan input tersebut;
- c. Hasil yang diperoleh selama ini; dan
- d. Perbaikan atau tindakan koreksi yang telah diambil.

### **2. Analisis lingkungan eksternal Daerah.** Lingkungan eksternal terdiri dari peluang maupun ancaman. Umumnya, peluang dan ancaman sebagai elemen lingkungan eksternal meliputi:

- a. Kondisi politik, ekonomi, sosial, budaya, teknologi, fisik dan pendidikan;
- b. Peranan yang dimainkan oleh pihak-pihak yang dapat diajak bekerja sama (*collaborators*) dan pihak-pihak yang menjadi pengganggu (*competitors*); serta
- c. Dukungan pihak- pihak yang memberikan atau menyediakan sumber daya yang dibutuhkan (*suppliers*).

### **Isu-Isu Strategis Daerah**

- Isu-isu strategis Daerah pada hakikatnya merupakan masalah atau persoalan atau agenda yang perlu atau harus atau dapat dilakukan atau dikerjakan Daerah yang muncul sebagai konsekuensi dari interaksi antara faktor-faktor internal dengan faktor- faktor eksternal Daerah sehubungan dengan pengembangan misi Daerah.
- Strategis tidaknya suatu isu tentunya juga harus dinilai dari kerangka urgensitas dan relevansi penanganannya sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan Daerah.

### **Teknik Penentuan Isu-Isu Strategis Daerah**

Penentuan isu-isu strategis Daerah dilakukan dengan menginteraksikan faktor-faktor internal Daerah dengan faktor-faktor eksternalnya, yang mengacu pada pola atau prinsip interaksi sebagai berikut:

1. Interaksi antara faktor-faktor kekuatan (*Strengths*) dengan faktor-faktor peluang (*Opportunities*) atau interaksi S-O dengan prinsip “Gunakan kekuatan untuk memanfaatkan peluang.”
2. Interaksi antara faktor-faktor kekuatan (*Strengths*) dengan faktor-faktor ancaman (*Threats*) atau interaksi S-T dengan prinsip “Gunakan kekuatan untuk menghindari atau mengatasi ancaman.”
3. Interaksi antara faktor-faktor kelemahan (*Weaknesses*) dengan faktor-faktor peluang (*Opportunities*) atau interaksi W-O dengan prinsip “Atasi kelemahan dengan memanfaatkan peluang “ atau “Manfaatkan peluang dengan meminimalkan kelemahan.”
4. Interaksi antara faktor-faktor kelemahan (*Weaknesses*) dengan faktor-faktor ancaman (*Threats*) atau interaksi W-T dengan prinsip “Minimalkan kelemahan dan hindari ancaman.”

### **Pengelompokan Isu-isu Strategis Daerah**

1. Interaksi S-O yang lazim juga disebut sebagai strategi agresif akan menghasilkan isu-isu strategis dalam kelompok keunggulan komparatif (*comparative advantage*), yang pada hakikatnya merupakan keunggulan Daerah bersangkutan dibandingkan dengan Daerah lain;
2. Interaksi S-T yang lazim juga disebut sebagai strategi diversifikasi tindakan akan menghasilkan isu-isu strategis dalam kelompok mobilisasi (*mobilization*), yang pada hakikatnya merupakan upaya-upaya mobilisasi atas kekuatan yang dimiliki Daerah;
3. Interaksi W-O yang lazim juga disebut sebagai strategi stabilisasi ataupun strategi rasionalisasi, yang menghasilkan dua kemungkinan pilihan yaitu melakukan sesuatu (investasi) atau tidak melakukan apa-apa dalam arti memilih untuk tidak

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

melakukan sesuatu (divestasi). Isu-isu strategis yang muncul dari interaksi ini disebut sebagai isu-isu strategis kelompok investment/divestment;

4. Interaksi W-T yang lazim juga disebut sebagai strategi defensif ataupun survival dengan cara-cara untuk mengendalikan kerugian ataupun menghindari kemungkinan kehancuran, yang umumnya dilakukan dalam rangka mempertahankan status quo. Isu-isu strategis dalam kelompok ini disebut sebagai isu-isu strategis kelompok status quo.

### **Bidang-Bidang Strategis Daerah**

- Bidang strategis adalah bidang-bidang yang dipilih dan ditetapkan untuk dijadikan sebagai fokus dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di Daerah bersangkutan.
- Bidang-bidang strategis tersebut sudah barang tentu harus diseleksi kembali karena tidak semua bidang strategis dapat dilaksanakan pada saat yang sama mengingat adanya berbagai keterbatasan yang dimiliki Daerah.

### **Teknik Penentuan Bidang-Bidang Strategis Daerah**

Penentuan bidang strategis dapat dilakukan dengan menggunakan skema penyeleksian. Salah satu skema adalah skema penentuan urutan prioritas (*Priority Ranking Scheme*), yang pada prinsipnya dimaksudkan sebagai satu cara untuk menentukan bidang-bidang strategis prioritas yang harus dan dapat dilaksanakan oleh Daerah dalam kurun waktu tertentu, misalnya dalam lima tahun.

Beberapa kriteria yang dapat digunakan untuk menilai bidang-bidang strategis tersebut misalnya :

1. Urgensi;
2. Sentralitas atau desentralitas;
3. Kewenangan (dalam arti UU 22/1999);
4. Kemampuan kendali;
5. Biaya;

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

6. Feasibilitas (politik, ekonomis, kultural, administratif, religius, dll);
7. Landasan legalitas;
8. Dan lain-lain menurut kebutuhan Daerah.

### **Strategi Pengembangan Misi Daerah**

- Strategi pada hakikatnya menjelaskan pemikiran-pemikiran secara konseptual, analitis, rasional, realistis dan komprehensif tentang langkah-langkah yang diperlukan untuk memperlancar atau mempercepat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan.
- Strategi dimaksudkan untuk mencapai hasil yang konsisten dengan misi yang telah ditetapkan, dalam hal ini pengembangan misi Daerah dan atau pencapaian visi Daerah.
- Strategi dapat terdiri dari kebijakan, program dan kegiatan. Kebijakan ditetapkan untuk memberikan petunjuk, prinsip-prinsip dasar, rambu-rambu dan sinyal-sinyal penting dalam menyusun program dan kegiatan.
- Terdapat lima bentuk strategi yang harus dirumuskan dalam rangka mensukseskan bidang-bidang strategis Daerah. Kelima strategi tersebut adalah :
  1. Pengembangan Renstra pemerintahan Daerah
  2. Pengembangan kelembagaan pemerintahan daerah yang meliputi kebijakan, organisasi, manajemen, budaya organisasi dan akuntabilitas.
  3. Pengembangan SDM pemerintahan.
  4. Pengembangan jaringan kerja (*networking*) lembaga pemerintahan dengan pihak lain, dan
  5. Pengembangan dan pemanfaatan lingkungan yang kondusif.



# **Bab 11**

## **Pengeralahan Sumber Daya**

---

Dengan perencanaan yang telah tersusun, langkah berikutnya dalam manajemen pembangunan adalah memobilisasi sumber daya yang diperlukan. Sumber daya pembangunan tersebut pada pokoknya berupa:

1. Dana (modal),
2. Sumber daya manusia,
3. Teknologi, dan
4. Organisasi atau kelembagaan.

### **Mobilisasi Dana Pembangunan**

Dana pembangunan bersumber dari pemerintah dan masyarakat. Manajemen pembangunan bertugas memobilisasi dana pembangunan yang dapat dihasilkan dari kegiatan pemerintah seperti pajak dan penerimaan lain di luar pajak dan tabungan masyarakat. Jika tabungan pemerintah dan tabungan masyarakat tidak memadai untuk mencapai sasaran pembangunan yang diinginkan, maka diupayakan sumber dana pembangunan dari luar negeri, dengan syarat yang paling menguntungkan.

Tugas manajemen pembangunan pula untuk merangsang berkembangnya investasi masyarakat, yang bersumber dari dalam dan luar negeri. Upaya itu tertuang dalam berbagai kebijaksanaan ekonomi, seperti kebijaksanaan fiskal dan moneter, perizinan dan kebijaksanaan-kebijaksanaan lain di bidang perdagangan, industri, dan investasi pada umumnya.

Manajemen pembangunan bertugas pula memelihara stabilitas agar pembangunan dapat menghasilkan peningkatan kesejahteraan yang nyata, dan agar masyarakat memiliki kepercayaan pada

perekonomian nasional, sehingga dapat menciptakan iklim investasi yang baik.

### **Penyiapan Sumber Daya Manusia**

Kelemahan negara berkembang dalam menyelenggarakan pembangunan terutama terletak pada sumber daya manusia, ada kalanya pada kuantitas, tetapi pada umumnya adalah pada kualitasnya. Oleh karena itu, menjadi tugas manajemen pembangunan untuk menyiapkan sumber daya manusia yang dapat memenuhi kebutuhan pembangunan berupa tenaga kerja yang berkualitas, yakni tenaga kerja yang kreatif, produktif, memiliki disiplin dan etos kerja, serta mampu mengembangkan potensi dan memanfaatkan peluang (*enterprising*).

Upaya ke arah itu meliputi kegiatan di hampir semua bidang pembangunan, terutama:

1. Pendidikan dan pelatihan,
2. Ilmu pengetahuan dan teknologi,
3. Kesehatan,
4. Kependudukan, dan
5. Agama dan budaya.

### **Pemanfaatan Teknologi**

Setiap upaya pembangunan memerlukan teknologi yang tepat. Makin tinggi taraf perkembangan sebagai hasil pembangunan, makin canggih dan beragam teknologi yang dibutuhkan. Dalam kenyataannya, tidak semua teknologi sudah tersedia atau telah dikuasai oleh negara berkembang. Oleh karena itu, pembangunan memerlukan alih teknologi dari negara maju ke negara berkembang. Langkah berikutnya yakni mengembangkan kemampuan teknologi di dalam negeri. Sasarannya adalah mengembangkan kemandirian teknologi, dalam arti kebutuhan teknologi yang mendasar harus dapat dipenuhi sendiri.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Dalam kaitan ini, manajemen pembangunan bertugas mendorong diperolehnya teknologi yang diperlukan untuk melaksanakan pembangunan secara efektif dan efisien. Dalam mengembangkan teknologi, manajemen pembangunan perlu memperhatikan kondisi sosial ekonomi dan sosial budaya masyarakat. Kondisi sosial ekonomi turut menentukan dalam pemilihan jenis teknologi padat modal, atau di antaranya, atau gabungan keduanya. Kondisi sosial budaya turut menentukan proses transformasi penguasaan teknologi dari pengguna menjadi penghasil teknologi.

### **Penguatan Kelembagaan**

Salah satu kelemahan dalam administrasi di negara berkembang adalah unsur kelembagaan, padahal pembangunan memerlukan dukungan kelembagaan. Kelembagaan yang tercipta di negara berkembang pada umumnya adalah kelembagaan tradisional atau warisan penjajahan.

Pembangunan sebagai kegiatan yang kompleks, yang meliputi berbagai disiplin, sektor, kepentingan, dan kegiatan, memerlukan lembaga-lembaga yang mampu menampung, menyalurkan, dan mengatasi, serta mensinergikan berbagai aspek tersebut.

Kelembagaan dalam hal ini mengandung arti luas, yaitu dapat berupa organisasi-organisasi formal seperti diartikan oleh Esman (1971), antara lain birokrasi, dunia usaha, partai-partai politik, tetapi juga dapat berupa lembaga ekonomi seperti pasar, lembaga-lembaga hukum, dan sebagainya.

Menjadi tugas manajemen pembangunan untuk membangun dan mempersiapkan lembaga yang dibutuhkan agar upaya pembangunan dapat berhasil mencapai sarasannya. Pertama-tamanya tentunya organisasi pemerintah perlu dibangun agar dapat berfungsi sebagai alat pembangunan. Selain itu, juga harus dibangun lembaga-lembaga sosial ekonomi dan sosial politik masyarakat, agar pembangunan dapat berlangsung efisien dan memperoleh partisipasi yang seluas-luasnya dari masyarakat, dan dilakukan dengan derajat rasionalitas yang tinggi.



## **Bab 12**

# **Menggerakkan Partisipasi Masyarakat**

---

Pada tahap awal pembangunan, peranan pemerintah biasanya besar. Kegiatan pembangunan sebagian besar adalah usaha pemerintah. Bahkan di negara yang paham sosialisme yang murni, seluruh kegiatan pembangunan adalah tanggung jawab pemerintah. Namun, dalam keadaan negara berperan besar sekali pun, partisipasi masyarakat diperlukan untuk menjamin keberhasilan pembangunan.

Studi empiris banyak menunjukkan kegagalan pembangunan, atau pembangunan tidak mencapai sasaran, karena kurangnya partisipasi rakyat. Bahkan banyak kasus menunjukkan rakyat menentang upaya pembangunan. Keadaan itu dapat terjadi karena beberapa sebab, antara lain:

1. Pembangunan hanya menguntungkan segolongan kecil dan tidak menguntungkan rakyat banyak, bahkan pada sisi ekstrem dirasakan merugikan,
2. Pembangunan meskipun dimaksudkan untuk menguntungkan rakyat banyak, tetapi rakyat kurang memahami maksud itu,
3. Pembangunan dimaksudkan untuk menguntungkan rakyat, dan rakyat memahaminya, tapi cara pelaksanaannya tidak sesuai dengan pemahaman itu,
4. Pembangunan dipahami akan menguntungkan rakyat, tetapi sejak semula rakyat tidak diikutsertakan.

Oleh karena itu, menjadi tugas manajemen pembangunan untuk menjamin bahwa pembangunan:

1. Harus menggunakan rakyat,
2. Harus dipahami maksudnya oleh rakyat,
3. Harus mengikutsertakan rakyat dalam pelaksanaannya, dan

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

4. Dilaksanakan sesuai dengan maksudnya, secara jujur, terbuka, dan dapat dipertanggungjawabkan.

Menggerakkan partisipasi masyarakat bukan hanya esensial untuk mendukung kegiatan pembangunan yang digerakkan oleh pemerintah, tetapi juga agar masyarakat berperan lebih besar dalam kegiatan yang dilakukannya sendiri. Dengan demikian, menjadi tugas penting manajemen pembangunan untuk membimbing, menggerakkan, dan menciptakan iklim yang mendukung kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh masyarakat. Upaya itu dilakukan melalui kebijaksanaan, peraturan, serta kegiatan pembangunan pemerintah yang diarahkan untuk menunjang, merangsang, dan membuka jalan bagi kegiatan pembangunan masyarakat. Dalam rangka ini, berkembang konsep *pemberdayaan masyarakat* yang pada hakikatnya memampukan dan memandirikan masyarakat.

## Bab 13

# Penganggaran

---

Penganggaran merupakan salah satu kegiatan utama setiap manajemen. Penganggaran sangat erat kaitannya dengan perencanaan, karena pada prinsipnya penganggaran merupakan rencana pembiayaan yang disusun untuk kurun waktu yang telah ditentukan. Dengan demikian, dalam perencanaan tercakup penganggaran, dan sebaliknya penganggaran dimulai dengan perencanaan. Sistem penganggaran pertama kali dikembangkan pada tahun 1822 di Inggris.

Rubin (1992) menyatakan bahwa anggaran menghubungkan tugas (*tasks*) yang akan dilakukan dengan jumlah sumber daya yang diperlukan untuk melaksanakannya. Anggaran membatasi pengeluaran sepadan dengan penerimaan, menjaga keseimbangan, dan mencegah pengeluaran yang berlebihan di atas batas kemampuan.

Dalam anggaran negara ada kaitan yang erat antara rakyat sebagai pembayar pajak dengan pemerintah sebagai pengguna dana yang bersumber dari rakyat. Falsafah anggaran suatu negara mencerminkan sistem politiknya, atau secara lebih terang di mana terletak kekuasaan atau kedaulatan. Dalam sistem politik yang demokratis, kekuasaan rakyat (melalui wakil-wakilnya) menentukan kebijaksanaan anggaran. Dalam sistem tersebut, anggaran ditetapkan dengan UU, yakni atas usul pemerintah dan disetujui lembaga perwakilan rakyat.

Oleh karena itu, seperti dikatakan Rubin (1992), anggaran negara memiliki selain aspek teknis juga aspek-aspek politis. Selain itu, anggaran negara sangat terbuka terhadap lingkungan, dalam arti dipengaruhi oleh ekonomi, opini publik, berbagai tingkat pemerintahan, kelompok-kelompok kepentingan, pers dan kaum politisi.

Sebelum tahun 2001, prinsip APBN adalah anggaran berimbang dinamis, di mana jumlah penerimaan negara selalu sama dengan pengeluaran negara, dan jumlahnya diupayakan meningkat

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

dari tahun ke tahun. Sejak tahun 2001 hingga sekarang, prinsip anggaran yang digunakan adalah anggaran surplus/defisit. Sejalan dengan itu, format dan struktur APBN berubah dari T-Account menjadi I-Account. Format dan struktur I-account yang berlaku saat ini terdiri atas:

1. Pendapatan negara dan hibah, menampung seluruh pendapatan negara yang bersumber dari:
  - (1) Penerimaan perpajakan,
  - (2) Penerimaan negara bukan pajak (PNBP), dan
  - (3) Hibah.
2. Belanja negara, menampung seluruh pengeluaran negara, yang terdiri dari:
  - (1) Belanja pemerintah pusat, yang meliputi pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan, dan
  - (2) Belanja untuk daerah, yang meliputi dana perimbangan dan dana otonomi khusus dan penyeimbang/penyesuaian. Selisih antara pendapatan negara dan hibah dengan belanja negara akan berupa surplus/defisit anggaran.
3. Pembiayaan.

Guna menutup defisit anggaran maka diperlukan pembiayaan yang bersumber dari luar pendapatan negara dan hibah, yang antara lain bersumber dari:

  - (1) Pembiayaan dalam negeri, dan
  - (2) Pembiayaan luar negeri.

Dalam sistem *dual budgeting*, pengeluaran rutin dimaksudkan sebagai pengeluaran-pengeluaran pemerintah yang dialokasikan untuk membiayai kegiatan rutin pemerintahan, yang terdiri dari:

1. Belanja pegawai,
2. Belanja barang,
3. Pembayaran bunga utang,
4. Subsidi, dan
5. Pengeluaran rutin lainnya.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Sementara itu, pengeluaran pembangunan merupakan pengeluaran negara yang dialokasikan untuk membiayai proyek-proyek pembangunan yang dibebankan pada anggaran belanja pemerintah pusat dalam rangka pelaksanaan sasaran pembangunan nasional, baik berupa sasaran fisik maupun nonfisik. Dalam hal ini, pengeluaran pembangunan terdiri dari:

1. Pengeluaran pembangunan dalam bentuk pembiayaan rupiah, yang pendanaannya bersumber dari dalam negeri dan dari luar negeri dalam bentuk pinjaman program, dan
2. Pengeluaran pembangunan dalam bentuk pembiayaan proyek, yang pendanaannya bersumber dari luar negeri dalam bentuk pinjaman proyek.

Selanjutnya, sebagaimana diamanatkan oleh UU No.17 Tahun 2003, maka sistem penganggaran mengacu pada praktek-praktek yang berlaku secara internasional. Menurut GFS (*Government Financial Statistics*) Manual 2001, sistem penganggaran belanja negara secara implisit menggunakan sistem *unified budget*, di mana tidak ada pemisahan antara pengeluaran rutin dan pembangunan, sehingga klasifikasi menurut ekonomi akan berbeda dari klasifikasi sebelumnya. Dalam hal ini, belanja negara menurut klasifikasi ekonomi dikelompokkan ke dalam:

1. Kompensasi untuk pegawai;
2. Penggunaan barang dan jasa;
3. Kompensasi dari modal tetap berkaitan dengan biaya produksi yang dilaksanakan sendiri oleh unit organisasi pemerintah;
4. Bunga hutang;
5. Subsidi;
6. Hibah;
7. Tunjangan sosial (*social benefits*); dan
8. Pengeluaran-pengeluaran lain dalam rangka transfer dalam bentuk uang atau barang, dan pembelian barang dan jasa dari pihak ketiga untuk dikirim kepada unit lainnya.

Dalam melaksanakan perubahan format dan struktur belanja negara telah dilakukan dengan melakukan penyesuaian-penyesuaian, namun tetap mengacu GFS Manual 2001 dan UU No. 17 Tahun 2003.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Beberapa catatan penting berkaitan dengan perubahan dan penyesuaian format dan struktur belanja negara yang baru antara lain :

1. Dalam format dan struktur I-account yang baru, belanja negara tetap dipisahkan antara belanja pemerintah pusat dan belanja untuk daerah, karena pos belanja untuk daerah yang berlaku selama ini tidak dapat diklasifikasikan ke dalam salah satu pos belanja negara sebagaimana diatur dalam UU No.17 Tahun 2003.
2. Semua pengeluaran negara yang sifatnya bantuan/subsidi dalam format dan struktur baru diklasifikasikan sebagai subsidi.
3. Semua pengeluaran negara yang selama ini ‘mengandung’ nama lain-lain yang tersebar di hampir semua pos belanja negara, dalam format dan struktur baru diklasifikasikan sebagai belanja lain-lain.

Dalam kaitan dengan anggaran ini, salah satu tugas manajemen pembangunan adalah mengalokasikan anggaran sesuai dengan prioritas dan menjaga agar anggaran digunakan dengan sebaik-baiknya, yaitu sesuai rencana, hemat, serta mencegah pemborosan dan kebocoran. Dalam hal ini, perhatian utama diberikan pada pengalokasian anggaran untuk membiayai kegiatan yang merupakan bagian dari upaya pembangunan yang direncanakan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa kegiatan penganggaran merupakan sisi lain atau kelanjutan dari perencanaan pembangunan.

## Bab 14

# Pelaksanaan Pembangunan

---

Banyak kegiatan pembangunan yang harus dilakukan oleh pemerintah, setidaknya-tidaknya pada tahap awal pembangunan. Yang paling utama adalah pembangunan prasarana dasar, baik prasarana ekonomi maupun sosial. Prasarana ekonomi meliputi perhubungan dan transportasi, energi, irigasi, dan sebagainya. Prasarana sosial mencakup prasarana pendidikan seperti sekolah-sekolah dan prasarana kesehatan seperti rumah sakit. Di samping prasarana fisik, pemerintah juga perlu memperhatikan pembangunan lembaga-lembaga sosial, baik lembaga politik, hukum, budaya, maupun ekonomi.

Pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah biasanya dituangkan dalam mekanisme proyek-proyek pembangunan. Proyek-proyek pembangunan harus memuat dengan jelas tujuannya (*objective*), sasaran yang akan dicapai (*target*), cara mengukur keberhasilannya (*performance evaluation*), jangka waktu pelaksanaannya, tempat pelaksanaannya, cara melaksanakan, kebijaksanaan untuk menjamin proyek itu dapat dilaksanakan, biaya serta tenaga yang diperlukan, dan badan yang akan melaksanakannya. Apabila proyek itu merupakan bagian dari kegiatan yang lebih besar, biasanya disebut program, harus jelas keterkaitan proyek dengan tujuan dan sasaran program, serta dengan proyek-proyek lain yang berada dalam program yang sama.

Dalam pelaksanaannya, proyek dapat dilakukan sendiri oleh badan pemerintah, baik oleh pemilik proyek maupun badan pemerintah lain, baik di tingkat pusat maupun daerah dalam hal ada otonomi atau desentralisasi. Untuk itu perlu ada mobilisasi tenaga serta kesiapan lembaga pemerintah yang akan melaksanakannya.

Proyek dapat pula dilaksanakan oleh badan lain di luar pemerintah biasanya perusahaan swasta, baik asing maupun dalam negeri atau campuran. Badan tersebut dapat ditunjuk langsung atau

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

dapat dipilih melalui pelelangan. Pelelangan biasanya cara terbaik, karena dalam pelelangan ada persaingan yang sehat yang menguntungkan baik secara teknis maupun dari segi biaya. Selain itu, pengadaan barang dan jasa untuk proyek pembangunan ini merupakan bagian yang peka dan rawan terhadap tindakan penyelewengan. Oleh karena itu, keterbukaan dan kebertanggungjawaban diperlukan untuk mencegah terjadinya penyelewengan, pemborosan, dan kebocoran.

Dalam kaitan dengan pelaksanaan pembangunan oleh pemerintah seperti dijelaskan di atas, adalah tugas manajemen pembangunan untuk menjamin bahwa proyek-proyek pembangunan yang secara fisik dilaksanakan atau dibiayai oleh anggaran pemerintah, berjalan seperti yang dikehendaki dan mencapai sasaran seperti yang direncanakan, dengan cara yang seefisien mungkin.

## Bab 15

# Koordinasi

---

Koordinasi merupakan salah satu fungsi pokok dari manajemen. Koordinasi adalah pekerjaan sehari-hari dan setiap hari dari manajemen. Koordinasi selalu diperlukan dalam organisasi yang besar dan kompleks, serta dalam kehidupan modern, karena dalam berbagai kegiatan untuk suatu tujuan, atau yang berlainan tujuan, selalu ada hal-hal yang saling berkaitan. Dengan koordinasi diupayakan agar pembangunan yang dilaksanakan dalam berbagai sektor dan oleh berbagai badan serta di berbagai daerah berjalan serasi dan menghasilkan sinergi.

Koordinasi merupakan jawaban terhadap kebutuhan desentralisasi. Dalam perkembangan masyarakat dan upaya pembangunan yang makin kompleks, pengendalian yang serba terpusat sudah tidak dimungkinkan lagi untuk menjamin efisiensi dan efektivitas pelayanan masyarakat dan pembangunan. Namun, karena pada dasarnya ada kecenderungan *divergensi* dalam organisasi yang terpisah, maka diperlukan koordinasi sebagai alternatif terhadap sentralisasi. Koordinasi merupakan pekerjaan yang tidak mudah, dan merupakan tugas manajemen pembangunan untuk menjamin bahwa segala usaha pembangunan berjalan dalam arah yang sesuai dan menuju pada pencapaian sasaran.

Koordinasi dengan demikian merupakan upaya untuk menghasilkan pembangunan yang efisien dalam pemanfaatan sumber daya untuk menjamin tercapainya tujuan dan sasaran secara optimal.



## **Bab 16**

### **Pemantauan dan Evaluasi**

---

Pelaksanaan pembangunan yang dilakukan pemerintah dan masyarakat harus dipantau terus-menerus dan dievaluasi perkembangannya. Tujuannya adalah untuk mengetahui seberapa jauh pembangunan telah dilaksanakan dan bagaimana hasilnya diukur dengan sasaran yang ingin dicapai. Atas dasar hasil evaluasi dapat diambil langkah-langkah agar pelaksanaan pembangunan selanjutnya menunjang dan tidak merugikan upaya pembangunan secara keseluruhan. Dengan demikian, tujuan dan sasaran pembangunan secara maksimal dapat tetap tercapai.

Pemantauan diperlukan pula agar pelaksanaan pembangunan yang bergeser dari rencana dapat diketahui secara dini dan diambil langkah-langkah yang sesuai. Pergeseran itu dapat berupa:

1. Sasaran yang tidak tercapai,
2. Sasaran terlampaui, dan
3. Ada peralihan dari sasaran satu ke sasaran lain.

Pelaksanaan pembangunan yang tidak sesuai dengan rencana dapat disebabkan antara lain oleh:

1. Ada hambatan yang tidak diketahui atau diperhitungkan pada waktu perencanaan,
2. Ada perkembangan keadaan yang tidak dapat diantisipasi pada tahap perencanaan,
3. Realisasi dari perkiraan yang berbeda dari perencanaan,
4. Atau karena perencanaannya yang keliru.

Oleh karena itu, menjadi tugas manajemen pembangunan untuk memantau dan mengevaluasi pelaksanaan pembangunan, serta mengambil langkah-langkah apabila dari hasil pemantauan diperlukan pemecahan masalah atau perubahan (*revisi*) pada upaya pembangunan yang direncanakan.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Dalam rangka evaluasi, dikenal adanya evaluasi kinerja (*performance evaluation*) yang dapat memberikan informasi tidak hanya menyangkut *input* dan *output*, tetapi lebih jauh lagi menyangkut hasil (*result*) dan manfaat (*benefit*), termasuk pula dampaknya. Pelaksanaan evaluasi tersebut perlu dilakukan secara sistematis dan melembaga. Dengan demikian diharapkan pelaksanaan rencana dan program-program pembangunan mengarah pada terwujudnya sasaran yang telah ditetapkan, yaitu dicapainya hasil yang optimal dari setiap investasi yang dilakukan, tercapainya efisiensi, dan peningkatan produktivitas dalam pengelolaan sumber daya, serta peningkatan kualitas produk dan jasa yang ingin dihasilkan.

Evaluasi kinerja pembangunan dapat dilaksanakan pada setiap tahap, yakni pada tahap proyek sedang berjalan (*on going evaluation*), tahap proyek selesai dibangun (*terminal evaluation*), dan pada tahap proyek yang sudah berfungsi (*expost evaluation*) untuk dijadikan bahan masukan ke dalam siklus manajemen proyek. *Input* terkait dengan sumber daya yang tersedia, misalnya jumlah dana yang dialokasikan, sumber daya manusia yang tersedia, teknologi, sumber daya alam, dan lain-lainnya, yang merupakan masukan untuk terselenggaranya proyek pembangunan. *Output* merupakan hasil keluaran dari proses *input* yang tersedia. *Effect (outcome/result)* merupakan hasil/fungsi dari *output* sedangkan *impact/benefit* merupakan kontribusi hasil *effect(outcome/result)* terhadap kondisi yang lebih makro, seperti kesejahteraan masyarakat, perkembangan ekonomi sektoral, daerah, dan nasional. Dalam pelaksanaannya, evaluasi kinerja menempuh dua cara yaitu (1) menetapkan indikator-indikator kinerja, dan (2) melaksanakan studi evaluasi kinerja. Kedua cara tersebut dalam pelaksanaan evaluasi kinerja saling terkait.

Evaluasi kinerja bukanlah audit, riset atau inspeksi, karena evaluasi kinerja sangat berorientasi pada hasil akhir termasuk dampaknya. Evaluasi kinerja tidak begitu menekankan pada proses seperti audit, yang menekankan pada compliance terhadap ruelles and regulations. Dalam melaksanakan studi evaluasi kinerja informasi indikator kinerja yang sudah ada akan menjadi bahan dasar dalam

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

melakukan evaluasi maupun pengembangan indikator kinerja selanjutnya.



## Bab 17

# Pengawasan Pelaksanaan Pembangunan

---

Pemantauan dan pengawasan pembangunan pada dasarnya merupakan rangkaian kegiatan yang memiliki obyek yang sama, yakni *mengikuti* perkembangan pelaksanaan pembangunan agar senantiasa sesuai dengan rencana. Dalam banyak literatur, kedua kegiatan itu tidak dipisahkan. Tapi dalam pembahasan ini *dilakukan pemisahan* untuk menunjukkan adanya dua kegiatan yang serupa tetapi tidak harus selalu sama, atau masing-masing dilakukan oleh lembaga atau unit organisasi yang berbeda.

Menurut Stelss (1982), salah satu fungsi pengawasan adalah meningkatkan kebertanggungjawaban (*accountability*) dan keterbukaan (*transparancy*) sektor publik. Pengawasan pada dasarnya berfungsi menekankan langkah-langkah pembenahan atau koreksi (*corrective actions*) jika dalam suatu kegiatan terjadi kesalahan atau perbedaan dari tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan (Jerome, 1961; Koonts dan O'Donnell, 1968). Langkah-langkah pembenahan dari fungsi pengawasan sering kali lebih dititik beratkan pada penanganan sumber-sumber dana (*financial resources*) agar sesuai dengan peraturan yang berlaku dan untuk lebih meningkatkan efektivitas dan efisiensi kegiatan secara menyeluruh (Anthony, 1965).

Mockler (1972) menyatakan bahwa langkah-langkah pengawasan seyogyanya lebih ditekankan pada hal-hal yang positif dan bersifat pencegahan. Untuk itu pengawasan memerlukan suatu standar kinerja atau indikator yang dapat digunakan sebagai pembanding atau referensi dari kinerja aktualnya. Penentuan standar kinerja bagi pengawasan ini membutuhkan masukan dan peran serta para pelaksana di lapangan sehingga dapat dihasilkan suatu standar yang realistis dan akurat. Dengan dasar argumen yang sama, Literer (1973) juga menyarankan penggunaan standar kinerja sebagai kerangka acuan (*frame of reference*) kegiatan.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Pelaksanaan pembangunan pada hakikatnya melibatkan tiga faktor, yaitu:

1. Manusia dengan beragam perilakunya,
2. Faktor dana yang tergantung pada kemampuan keuangan negara, dan
3. Faktor alam yang sulit diramalkan.

Oleh karena itu penyimpangan-penyimpangan dalam melaksanakan pembangunan mungkin saja dapat terjadi. Dalam hal ini pengawasan perlu dilakukan sehingga penyimpangan secara lebih dini dapat segera diketahui, guna menghindari kerugian yang lebih besar.

Keberhasilan sebuah rencana biasa diukur menurut tingkat penyimpangan antara yang telah direncanakan dan apa yang dicapai, baik dari sudut pencapaian sasaran, waktu, manfaat, maupun aturannya.

Pengawasan pelaksanaan pembangunan pada dasarnya merupakan rangkaian kegiatan untuk mengikuti perkembangan pelaksanaan pembangunan dan menindaklanjuti agar kegiatan pembangunan senantiasa sesuai dengan rencana yang ditetapkan. Dalam pengertian ini pengawasan termasuk pula mengarahkan dan mengkoordinasikan antar kegiatan dalam pelaksanaan proyek-proyek agar pemborosan dan penyelewengan dapat dicegah. Dengan demikian, kegiatan pengawasan harus bersifat obyektif, serta dapat mengungkapkan fakta-fakta tentang pelaksanaan suatu pekerjaan. Sifat obyektif ini meliputi unsur teknis dan administratif. Obyektif secara teknis misalnya, apakah pekerjaan bangunan beton telah mengikuti spesifikasi teknis dan prosedur pekerjaan yang telah ditentukan; sedangkan obyektif secara administratif misalnya, apakah suatu pekerjaan telah mengikuti prosedur administratif yang baik dan benar sesuai peraturan yang berlaku.

Pengawasan bukan merupakan suatu tujuan, melainkan sarana untuk meningkatkan efisiensi dalam melaksanakan kegiatan. Di dalamnya termasuk unsur pencegahan terhadap penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi. Oleh karena itu, kegiatan pengawasan tidak hanya dilakukan dalam tahap pelaksanaan. Artinya

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

aspek pengawasan telah masuk selagi proyek-proyek pembangunan masih dalam tahap perencanaan.

Kegiatan pengawasan bukan semata-mata mencari siapa yang bersalah, tetapi apa yang salah dan mengapa kesalahan itu terjadi. Sehingga dalam kegiatan pengawasan ada unsur membimbing dan mendidik terhadap pelaksana pembangunan untuk meningkatkan kemampuan dan profesionalismenya.

Pengawasan merupakan unsur yang pokok bagi setiap manajemen, termasuk manajemen pembangunan. Dalam sistem administrasi negara, pengawasan ada hirarkinya,sesuai dengan tingkatan dan ruang lingkupnya. Pengawasan bersifat berjenjang dan dapat dilakukan sebagai bagian dari kegiatan yang organik dari dalam dan dari luar. Oleh karena itu, dikenal adanya pengawasan internal dan eksternal.

Johnson, Kast, dan Rosenzweig (1973) membagi sistem pengawasan ke dalam: (1) pengawasan organisasional dan (2) pengawasan operasional. Pengawasan organisasional adalah sistem pengawasan umum yang menilai kinerja keseluruhan dari suatu kegiatan di dalam organisasi. Standar pengukuran yang lazim digunakan bagi pengawasan jenis ini adalah pengukuran efektivitas (*measurement of effectiveness*) dari kegiatan tersebut. Dari hasil pengukuran efektivitas tersebut, umpan balik yang dihasilkan dapat digunakan untuk mengevaluasi tujuan dan sasaran, merumuskan perencanaan tahap berikutnya, serta memperbaiki petunjuk pelaksanaan kegiatan (*standard operating procedures*). Sedangkan pengawasan operasional adalah sistem pengawasan yang digunakan untuk mengukur kinerja harian suatu kegiatan dan memberikan langkah-langkah koreksi langsung (*immediate corrective actions*).

Johnson, Kast, dan Rosenzweig (1973) juga menguraikan fungsi pengawasan dengan mengidentifikasikan empat unsur pokok pengawasan. Unsur-unsur tersebut meliputi:

1. Penentuan standar kinerja,
2. Perumusan instrumen pengawasan yang dapat dipergunakan dalam mengukur kinerja suatu kegiatan,
3. Perbandingan hasil aktual dengan kinerja yang diharapkan, dan

#### 4. Pengambilan langkah-langkah pembenahan atau koreksi.

Dalam konsep pengawasan ada unsur yang mengawasi dan diawasi. Di sini, selain kriteria pelaksanaan (proyek) pembangunan yang ditetapkan dalam rancangannya (*project design*), terlihat pula segi penegakan *norma-norma etika*. Misalnya, sasaran tidak tercapai apakah karena keadaan yang berubah dari semula, karena kelalaian pelaksanaan atau ada unsur kesengajaan untuk keuntungan pelakunya. Pengawasan dengan demikian mengandung makna penegakan hukum dan disiplin. Pengawasan dapat menghasilkan keputusan untuk melakukan koreksi dan perbaikan dalam penyelenggaraan pembangunan, dan dapat pula menghasilkan sanksi sesuai hukum yang berlaku.

Fungsi pengawasan tidak berdiri sendiri. Kast dan Rosenzweig (1979), Albanese (1975), dan Gannon (1977) menekankan pentingnya hubungan perencanaan dan pengawasan. Perencanaan memberikan kerangka acuan bagi proses pengawasan, dan hasil dari pengawasan seperti juga pemantauan merupakan umpan balik bagi proses perencanaan dan pelaksanaan pada tahap berikutnya.

Karakteristik perencanaan juga mempengaruhi proses pengawasan. Perencanaan tentang suatu permasalahan yang kompleks dan bersifat multisektoral, misalnya, memiliki lebih banyak *stakeholders*. Sehingga sistem pengawasan yang dibutuhkan, selain dapat mengawasi kegiatan-kegiatan yang lazim dilakukan dalam suatu kegiatan, juga dapat membantu melancarkan koordinasi antarsektor. Demikian pula perencanaan jangka panjang membutuhkan aplikasi pengawasan yang berbeda dengan perencanaan jangka menengah dan jangka pendek.

Suatu pengawasan yang efektif membutuhkan tidak saja norma-norma etika tetapi juga sistem informasi yang memadai. Kebutuhan informasi menjadi sangat penting artinya untuk menilai situasi dan kondisi yang melingkupi suatu isu dan mengevaluasi alternatif langkah-langkah selanjutnya.

## **Bab 18**

# **Pentingnya Sistem Informasi dalam Manajemen Pembangunan**

---

Ketersediaan data/informasi yang lengkap dan akurat sangat diperlukan dalam manajemen pembangunan, bahkan menjadi modal pokok dalam perencanaan, sehingga perlu dikelola secara baik. Untuk itu, keberadaan sistem informasi yang andal menjadi kebutuhan mutlak dalam mendukung upaya pembangunan, dan berperan dalam strategi penyelenggaraan pembangunan.

Sistem informasi merupakan instrumen atau faktor yang penting dalam seluruh kegiatan manajemen, seperti proses perencanaan, penganggaran, pemantauan, dan pengawasan pelaksanaan pembangunan, dalam menunjang upaya meningkatkan efisiensi, efektivitas dan produktivitas dalam pembangunan.

Perubahan tatanan dunia yang cepat dan arus informasi yang makin pesat dengan berkembangnya teknologi informasi dan telekomunikasi, serta persaingan antarbangsa yang makin ketat, menimbulkan tantangan dan peluang baru, yang menuntut ketepatan dan kecepatan dalam mengantisipasi berbagai perubahan dan dalam proses pengambilan keputusan. Dengan demikian, penyelenggaraan pembangunan perlu didukung oleh sistem informasi yang handal. Tanpa sistem informasi yang handal, sulit untuk melakukan penyusunan rencana yang efektif dan terpadu, serta melakukan pengendalian pembangunan. Oleh karena itu, sistem informasi harus menjadi bagian integral dalam administrasi pembangunan.

Sistem informasi merupakan suatu kesatuan tatanan yang terdiri atas organisasi, manajemen/prosedur, teknologi, himpunan data, dan sumber daya manusia yang bertugas menghasilkan dan menyampaikan informasi secara cepat, tepat, lengkap dan akurat untuk mendukung berbagai fungsi manajemen dalam mewujudkan sasaran yang dikehendaki. Sistem informasi sangat diperlukan untuk

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

menghasilkan informasi yang handal, yang mampu mencegah adanya data yang tidak akurat atau dapat menghindarkan terjadinya/*garbage in garbage out (GIGO)*. Pengertian informasi yang handal adalah informasi yang jelas dan baku pengertiannya, mudah, cepat, tepat, akurat, aman, dan berkualitas dalam perolehan, pengolahan, dan ketersediaannya.

Sistem informasi yang handal berperan dalam penyusunan rencana yang tepat sesuai dengan kebutuhan, memudahkan penentuan, prioritas, serta mencegah duplikasi atau tumpang tindih khususnya dalam menunjang upaya koordinasi dan keterpaduan program/kegiatan pembangunan antar sektor, antar lembaga, dan antar daerah. Demikian pula dalam pengendalian pelaksanaan pembangunan, termasuk pengawasan atau pemantauan dan pemeriksaan, laporan, serta tindak lanjutnya, akan lebih efektif apabila didukung oleh sistem informasi yang handal. Selain itu, sistem informasi juga dapat memberikan *signal* apakah kegiatan yang sedang dilaksanakan sesuai dengan tujuan/sasaran yang telah direncanakan, atau memberikan *early warning* untuk mencegah terjadinya penyimpangan dan keterlambatan dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan, serta untuk memberikan masukan yang tepat bagi perencanaan selanjutnya.

Penggunaan sistem informasi dalam kegiatan manajemen dimulai dari proses yang sederhana secara manual, otomatisasi, sistem informasi manajemen, dan sistem informasi yang mendukung pengambilan keputusan (*decision support system*).

Sistem informasi dapat digunakan pada berbagai tingkat manajemen. Oleh karena itu, sifat sistem informasi sangat tergantung pada jenis kegiatan yang dilaksanakan serta jenis keputusan yang dibuat oleh pengguna informasi. Dalam hal ini dinyatakan Scott (1986) bahwa sistem informasi harus dapat menghasilkan jenis-jenis informasi yang diperlukan berbagai lapisan. Untuk manajemen puncak diperlukan informasi yang bersifat strategis, ringkas, dan berorientasi ke masa depan untuk perencanaan jangka panjang. Manajemen madya mempunyai kepentingan cukup besar atas ringkasan informasi tentang kegiatan operasional sebagai sarana pengendalian kegiatan, serupa dengan informasi yang diperlukan

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

untuk perencanaan oleh manajemen puncak. Untuk itu, sistem informasi manajemen madya harus mampu memadukan informasi, baik dari manajemen puncak maupun manajemen lapisan terbawah (operasi), yang informasinya lebih rinci.

Berbagai tantangan sebagai konsekuensi globalisasi dan kompleksitas permasalahan pembangunan, menuntut pergeseran dalam penerapan administrasi pembangunan dari konvensional ke arah modernisasi. Dalam manajemen modern, kemampuan untuk memperoleh, menyimpan, mengolah, mengambil kembali (*retrieve*), dan menyajikan informasi untuk menetapkan keputusan yang tepat adalah sangat esensial. Dengan demikian, dalam penerapan manajemen modern antara lain diisyaratkan pemanfaatan sistem informasi dengan teknologi informasi sebagai perangkat pendukung pengumpulan, pengolahan data, dan penyajian informasi. Hal ini berarti dilakukan pendekatan sistem atas manajemen, melalui sistem informasi manajemen dengan memanfaatkan perangkat komputer. Terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan, antara lain jenis data/informasi yang dibutuhkan oleh *end-user*, arus informasi, pemilihan teknologi informasi yang sesuai, serta kualitas sumber daya manusia yang menanganinya.

Teknologi informasi khususnya perangkat komputer merupakan alat bantu bagi terlaksananya sistem informasi secara lebih efektif, dan meskipun bukan satu-satunya elemen pokok, tetapi menjadi makin penting peranannya. Sumber daya manusia (*brainware*) tetap merupakan elemen yang paling penting dalam sistem informasi. Menurut Murdick, Ross, dan Clagget (1984), peran sebenarnya dari komputer adalah menyajikan informasi untuk pengambilan keputusan dan untuk perencanaan, serta pengendalian operasi. Komputer telah menambah satu atau dua dimensi, seperti kecepatan, ketelitian, volume data yang meningkat, yang memungkinkan pertimbangan alternatif-alternatif yang lebih banyak dalam suatu keputusan. Terdapat enam karakteristik dari jenis informasi yang paling tepat dalam penggunaan komputer, yaitu kecepatan, kualitas, pengulangan, kompleksitas, *input* yang pasti, dan *output* yang akurat.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Perkembangan teknologi informasi dan telekomunikasi, antara lain jaringan komunikasi data secara *on-line*, jaringan *internet*, teknologi citra *image* untuk aplikasi berbasis grafis, dan yang memungkinkan penerapan otomatisasi administrasi antara lain *electronic mail* dan *teleconferencing*, dapat menunjang kelancaran manajemen. Namun kemanfaatannya harus dengan arah yang jelas, agar tujuan untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi tidak menjadikannya sebagai penyebab inefisiensi.

Perkembangan teknologi informasi yang oleh sementara pakar disebut sebagai revolusi informasi dan membawa umat manusia meninggalkan abad industri memasuki abad informasi, akan berdampak luas pada semua bidang, baik politik, ekonomi, maupun sosial, termasuk administrasi negara dan administrasi pembangunan. Wriston (1992) mengatakan bahwa sumber kekayaan baru nanti tidak bersifat material, tetapi adalah informasi, yaitu pengetahuan yang diterapkan untuk menghasilkan value. Dampak revolusi informasi terhadap sistem pemerintahan bangsa-bangsa akan sangat luas sebagaimana digambarkan oleh Wriston, bahwa dunia sekarang sedang memasuki akhir atau senjanya kedaulatan (*twilight of sovereignty*).

## Daftar Istilah Penting

<b>APBD</b>	:	Anggaran pendapatan dan belanja daerah, rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.
<b>Belanja daerah</b>	:	Semua kewajiban daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.
<b>DPRD</b>	:	DPRD, lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.
<b>Daerah otonom</b>	:	Selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
<b>Desa</b>	:	Atau yang disebut dengan nama lain, kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
<b>Dekonsentrasi</b>	:	Pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.
<b>Desentralisasi</b>	:	Penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
<b>Lembaga</b>	:	Organisasi non Kementerian Negara dan instansi lain pengguna anggaran yang dibentuk untuk melaksanakan tugas tertentu berdasarkan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau peraturan perUndang-undangan lainnya.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

<b>Kawasan khusus</b>	:	Bagian wilayah dalam provinsi dan/atau kabupaten/kota yang ditetapkan oleh Pemerintah untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan yang bersifat khusus bagi kepentingan nasional.
<b>Kebijakan</b>	:	Arah/tindakan yang diambil oleh Pemerintah Pusat/Daerah untuk mencapai tujuan.
<b>Kepala Bappeda</b>	:	Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, yaitu Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah yang bertanggung jawab terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi perencanaan pembangunan di Daerah Provinsi, Kabupaten, atau Kota
<b>Kampanye</b>	:	Kampanye pemilihan KDH dan wakil KDH, yaitu kegiatan dalam rangka meyakinkan para pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program pasangan calon.
<b>KPUD</b>	:	Komisi Pemilihan Umum Daerah, KPU Provinsi, Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003 yang diberi wewenang khusus oleh UU 32/2004 untuk menyelenggarakan pemilihan KDH dan wakil KDH di setiap provinsi dan/atau kabupaten/kota.
<b>Misi</b>	:	Rumusan umum mengenai upaya-upaya yang akan dilaksanakan untuk mewujudkan visi.
<b>Musrenbang</b>	:	Musyawarah Perencanaan Pembangunan, yaitu forum antarpelaku dalam rangka menyusun rencana pembangunan Nasional dan rencana pembangunan Daerah.
<b>Otonomi daerah</b>	:	Hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
<b>Pasangan Calon</b>	:	Pasangan calon KDH dan calon wakil KDH, bakal pasangan calon yang telah memenuhi persyaratan untuk dipilih sebagai KDH dan wakil KDH.
<b>Pembangunan Nasional</b>	:	Upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

<b>Pembiayaan</b>	:	Setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.
<b>Pemerintahan daerah</b>	:	Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
<b>Pemerintah pusat</b>	:	Selanjutnya disebut Pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
<b>Pendapatan daerah</b>	:	Semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan.
<b>Peraturan KDH</b>	:	Peraturan Gubernur dan/atau peraturan Bupati/Walikota.
<b>Perda</b>	:	Peraturan daerah, Peraturan daerah provinsi dan/atau peraturan daerah kabupaten/kota.
<b>Perencanaan</b>	:	Suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia.
<b>Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah</b>	:	Suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
<b>Pinjaman daerah</b>	:	Semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima sejumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali.
<b>PPK, PPS, dan KPPS</b>	:	Panitia Pemilihan Kecamatan, Panitia Pemungutan Suara, dan Kelompok Penyelenggara Pemungutan Suara, yaitu pelaksana

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

		pemungutan suara pemilihan KDH dan wakil KDH pada tingkat kecamatan, desa/kelurahan, dan tempat pemungutan suara.
<b>Program</b>	:	Instrumen kebijakan yang berisi satu atau lebih kegiatan yang dilaksanakan oleh instansi pemerintah/lembaga untuk mencapai sasaran dan tujuan serta memperoleh alokasi anggaran, atau kegiatan masyarakat yang dikoordinasikan oleh instansi pemerintah.
<b>Program Kementerian/ Lembaga/ Satuan Kerja Perangkat Daerah</b>	:	Sekumpulan rencana kerja suatu Kementerian/Lembaga atau Satuan Kerja Perangkat Daerah.
<b>Program Kewilayahan dan Lintas Wilayah</b>		Sekumpulan rencana kerja terpadu antar-Kementerian/Lembaga dan Satuan Kerja Perangkat Daerah mengenai suatu atau beberapa wilayah, Daerah, atau kawasan.
<b>Program Lintas Kementerian/ Lembaga/ Satuan Kerja Perangkat Daerah</b>	:	Sekumpulan rencana kerja beberapa Kementerian /Lembaga atau beberapa Satuan Kerja Perangkat Daerah.
<b>RPJP</b>	:	Rencana Pembangunan Jangka Panjang, yaitu dokumen perencanaan untuk periode 20 tahun.
<b>RPJM</b>	:	Rencana Pembangunan Jangka Menengah, yaitu, dokumen perencanaan untuk periode 5 tahun.
<b>Renstra-KL</b>	:	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kementerian/Lembaga, yang selanjutnya disebut Rencana Strategis Kementerian/ Lembaga, yaitu dokumen perencanaan Kementerian/ Lembaga untuk periode 5 tahun.
<b>Renstra-SKPD</b>	:	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Satuan Kerja Perangkat Daerah, yaitu dokumen perencanaan Satuan Kerja Perangkat Daerah untuk periode 5 tahun.
<b>RKP</b>	:	Rencana Pembangunan Tahunan Nasional, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah, yaitu dokumen perencanaan

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

		Nasional untuk periode satu tahun.
<b>RKPD</b>	:	Rencana Pembangunan Tahunan Daerah, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Pemerintah Daerah, yaitu dokumen perencanaan Daerah untuk periode satu tahun.
<b>Renja-KL</b>	:	Rencana Pembangunan Tahunan Kementerian/Lembaga, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Kementerian/Lembaga, yaitu dokumen perencanaan Kementerian/Lembaga untuk periode satu tahun.
<b>Renja-SKPD</b>	:	Rencana Pembangunan Tahunan Satuan Kerja Perangkat Daerah, yang selanjutnya disebut Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah, yaitu dokumen perencanaan Satuan Kerja Perangkat Daerah untuk periode satu tahun.
<b>Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional</b>	:	Satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana-rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara negara dan masyarakat di tingkat Pusat dan Daerah.
<b>Strategi</b>	:	Langkah-langkah berisikan program-program indikatif untuk mewujudkan visi dan misi.
<b>Tugas pembantuan</b>	:	Penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.
<b>Visi</b>	:	Rumusan umum mengenai keadaan yang diinginkan pada akhir periode perencanaan.



## Daftar Pustaka

- Albanese, Robert. *Management: Toward Accountability for Performance*. Homewood, Oll: Richard Irwin, 1975.
- Asshiddiqie, Jimly, *Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*, Jakarta: Balai Pustaka, 1998.
- , *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, Jakarta: UI-Press, 1996.
- , "Penataan Kembali Bentuk dan Tata Urut Peraturan Perundang-Undangan Republik Indonesia", makalah Seminar Nasional tentang Perubahan Undang-Undang Dasar 1945, Bandar Lampung: Sekretariat Jenderal MPR-RI dan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 24-26 Maret, 2000.
- , "Reformasi Hukum Nasional", makalah seminar Kelompok Kerja Nasional Reformasi Hukum Menuju Masyarakat Madani, Jakarta: Sekretariat Negara, 1999.
- Boettke, Peter J. *The Collapse of Development Planning*. New York: New York University Press, 1994
- Bosworth, Barry P. and Gur Ofer. *Reforming Planned Economies in and Integrating World Economy*. Washington DC: The Brooking Institution, 1995
- Bratakusumah, Deddy S dan Dadang Solihin (2001). "*Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah..*" Gramedia Pustaka Utama. Jakarta
- Cheema G.Shabbir, Dennis A. Rondinelli, *Decentralization and Development Policy Implementation in Developing Countries*, Beverly Hills/London/New Delhi: Sage Publications, 1983.
- Colin, MacAndrews (ed.), *Central Government and Local Development in Indonesia*. Singapore: Oxford University Press, 1986.

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

- Esman, J. Milton. "CAG and the Study of Public Administration", in Fred W. Riggas (Ed.). *Frontier of Development Administration*. Durham: Duke University Press, 1971.
- Finer, S.E., Bogdanor, Vernon, dan Rudden, Bernard, *Comparing Constitutions*, Oxford: Clarendon Press, 1995.
- Friedman, John. *Planning in the Public Domain: From Knowledge to action*. Princeton: Princeton Univ. Press 1987.
- Gannon, Martin J. *Management: An Organizational Perspective*. Boston, MA: Little Brown, 1997.
- Gharajedaghi, Jamshid dan Rusell L. Ackoff. (eds.) *Prologue to national Development Planning*. New York: Greenwood Press, 1986.
- Halligan, John and Chris Aulich, "Reforming Australian Government: Impact and Implications for Local Public Administration", in *Reforming Government: New Concepts and Practices in Local Public Administration*. Tokyo, 1998.
- Hart, David K., "Theories of Government Related to Decentralization and Citizen Participation", *Public Administration Review*, January/February 1976
- Jerome, William Travers. *Executive Control: The Catalyst*. New York: John Willey and Sons, 1961.
- Johnson, Richard A., Fremont E. Kast and James E. Ronsenzweig. *The Theory and Management of system*. New York McGraw-Hill, 1973.
- Jurnal Otonomi, Vol. 1 No. 1 Oktober 1999 dan Vol. 1 No. 2 Tahun 2000
- Kartasasmita, Ginanjar. *Administrasi Pembangunan: Perkembangan Pemikiran dan Praktiknya di Indonesia*, PT. Pustaka LP3ES Indonesia, Jakarta, 1997
- Kartasasmita, Ginanjar. *Pembangunan untuk Rakyat, Memadukan Pertumbuhan dan Pemerataan*, PT. Pustaka CIDESINDO, Jakarta, 1996

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

- Kast, Fremont E. dan James E. Rosenzweig. *Organization and Management*. New York: McGraw-Hill, 1979.
- Keete, William J., and Ogul, Morris S., *The American Legislative Process: Congress and the States*, 4<sup>th</sup> edition, New Jersey: Prentice-Hall, 1977.
- Koonts, Harold dan Cyrill O'Donnell. *Principles of Management: An Analysis of Managerial Function*. New York: McGraw-Hill, 1968.
- Kunarjo dan Dadang Solihin (editor) (2003). "*Anggaran Negara di Era Otonomi Daerah*". ISMEE. Jakarta
- Lembaga Administrasi Negara (LAN) "*Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Buku II, Jilid 1, 2003
- Levinson, Sanford, *the Constitutional Faith*, Princeton University Press, 1988.
- Litterer, Joseph A. *The Analysis of Organization*, New York: John Wiley & Sons, 1973
- Lubis, Solly, "Sumber Hukum Perangkat dan Peringkat Peraturan Hukum", makalah Seminar Nasional Perubahan UUD 1945, Bandar Lampung: Sekretariat Jenderal MPR-RI dan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 24-26 Maret, 2000.
- Metz, John Carl, *the President's Veto Power, 1889-1968*, Ph.D. Dissertation, University of Pittsburgh, 1971.
- Mockler, Robert J. *The Management Control Process*. New York: Appleton-Century Crofts, 1972
- Murdick, G. Robert, E, Joel Ross dan R. James Clagget. *Information System for Modern Management*. (Terjemahan). Jakarta: Gelora Aksara Pratama, 1991.
- Muthalib, MA., Mohd. Akbar Ali Khan, *Theory of Local Government*, New Delhi: *Starling publisher Private Limited*, 1982.
- Ohmae, Kenichi. *The End of the Nation State: The Rise of Regional Economics*. New York: The Free Press 1995

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

- Osterfeld, David. *Prosperity versus Planning: How Government Stifles Economics Growth*. New York: Oxford University Press, 1992
- Republik Indonesia, Perubahan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR-RI, 2000.
- Riwu Kaho, Josef, “Prospek Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia”, Paper. Universitas Gadjah mada, 1979.
- Riwu Kaho, Josef, “Analisa Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, Jakarta: PT. Bina Aksara, 1982.
- Rubin, Irene S. “Budgeting: Theory, Concept, Methods and Issues”, in Jack Rabin (Ed). *Handbook of Public Budgeting*, New York: Marcel Dekker, Inc., 1992.
- Smith, B.C., *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*. London: *Asia Publishing House*, 1985.
- Solihin, Dadang (2002). *Kamus Istilah Otonomi Daerah*, Edisi II. ISMEE. Jakarta
- Solihin, Dadang dan Putut Marhayudi (2002). “Panduan Lengkap Otonomi Daerah”. ISMEE. Jakarta
- Scott, M.Goerge. *Principles of Management Information System*. New York: McGraw-Hill Book Company, 1986.
- Syamsuddin Haris, “Otonomi, Federasi dan Demokratisasi”, Paper dipresentasikan pada seminar “Indonesia menapak abad ke-21“, LIPI Jakarta, Februari 2000.
- The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah Di Negara Republik Indonesia*, Jakarta: PT. Gunung Agung, 1968.
- Stelss, Alan Walter. *Management Control in Government*. Lexington, MA: Lexington Books, 1982.
- Undang-undang No. 10/2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

## Sistem Pemerintahan dan Pembangunan Daerah

Undang-Undang No. 25/ 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Undang-undang No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-undang No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah

Waldo, Dwight. *Administrative State*. New York: Ronald Press, 1948

Wolhoff, G.J., Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Republik Indonesia, Jakarta: Timun Mas, 1955.

Wriston, Walter B. *The Twilight of Sovereignty: How the Informational Revolution is Transforming Our World*. New York: Charles Scribner's Sons, 1992.

Yamin, Muhammad, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jakarta: Jajasan Prapantja, 1959.

ISBN 978-602-18505-2-7



9 786021 850527