

# KEWENANGAN KEPALA DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG

Disajikan dengan menggunakan bahasa yang mudah dipahami, dianalisis secara sistematis, metodologis dan menggunakan pendekatan yuridis, sosiologis, filosofis serta teoritis, sehingga dapat memperkaya khasanah ilmu pengetahuan dibidang ketatanegaraan

**Apakah  
Semua Kewenangan  
di miliki  
Kepala Daerah ?**

**KEWENANGAN KEPALA DAERAH  
MENURUT UNDANG-UNDANG**

Dr. Paisol Burlian, M. Hum

Penerbit dan Percetakan

**NoerFikri**

Jl. Mayor Mahidin 366625  
Palembang-Indonesia



**Dilarang memperbanyak, mencetak, menerbitkan  
sebagian maupun seluruh buku ini tanpa izin tertulis dari penerbit**

**Ketentuan Pidana**

Kutipan Pasal 72 Undang-undang Republik Indonesia  
Nomor 19 Tahun 2002 Tentang Hak Cipta

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak mekukan sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000,00 (lima juta rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau hak terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

**KEWENANGAN KEPALA DAERAH  
MENURUT UNDANG-UNDANG**

**Dr. Paisol Burlian, M. Hum**

Hak Penerbit pada Noer Fikri Offset, Palembang  
Perpustakaan Nasional Katalog dalam Terbitan (KDT)  
Anggota IKAPI (No. 012/SMS/13)  
Desain Cover oleh Sigit Dwi Sucipto

**Setting dan tata letak : Toni Wicaksono**

Dicetak oleh Noer Fikri Offset, Palembang

**Noer Fikri Offset**

Jl. Mayor Mahidin No. 142  
Palembang – Indonesia ✉ 30126  
Telepon : 0711 366625  
Faks : 0711 366625  
Email : noerfikri@gmail.com

Cetakan ke 1, Februari 2014  
Hak Cipta dilindungi undang-undang pada penulis  
ISBN : 978-602-1307-02-1

**PENGANTAR DIREKTUR PASCASARJANA  
IAIN RADEN FATAH PALEMBANG**

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pemberian otonomi kepada provinsi, maksudnya agar provinsi yang merupakan daerah seperti halnya kabupaten atau kota, dapat mengembangkan daerahnya masing-masing, namun sifat dan kriteria otonomi yang diberikan kepada daerah provinsi sedikit berbeda dengan yang diberikan kepada kabupaten/kota. otonomi yang diberikan kepada provinsi merupakan kewenangan untuk menangani urusan pemerintahan yang dikelompokkan dalam urusan wajib yang harus dilaksanakan oleh provinsi dan urusan lainnya yang berskala atau cakupannya regional serta urusan yang sifatnya lintas kabupaten/kota.

Pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah, provinsi, kabupaten dan kota berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, efisiensi dan keserasian hubungan antar strata pemerintahan dan mendasarkan pada urusan pemerintahan yang bersifat concurrent, artinya urusan pemerintahan yang dikerjakan bersama antar berbagai tingkatan pemerintahan dengan semangat kerja sama yang tinggi.

Pemberian kewenangan kepada daerah (kabupaten/kota) bersifat pengakuan yang ditegaskan dengan adanya bab iv: kewenangan daerah, namun bab iii UU nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintahan daerah yang berjudul pembagian urusan pemerintahan, lebih bersifat pengaturan daripada pengakuan, meskipun pada Pasal 10 ayat (1) disebutkan bahwa : “pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan

pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh uu ini ditentukan menjadi urusan pemerintahan”; dan ayat (2) menyatakan bahwa : ”dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan azas otonomi oleh tugas pembantuan”.

Bagaimana kewenangan dari pemerintah daerah perspektif dari Undang-undang lebih terperinci dengan analisis yang berlandaskan teoritik, dijelaskan oleh buku yang berjudul “Kewenangan Pemerintah Daerah Menurut Undang-Undang” ini, ditulis seorang dosen yang berkompeten dalam masalah ini, yaitu Dr. Paisol Burlian, S.Ag.,M.Hum, doktor lulusan Hukum Tata Negara Universitas Diponegoro Semarang patut dibaca. Mudah-mudahan dapat bermanfaat bagi pembaca, terutama untuk mahasiswa program pascasarjana IAIN Raden Fatah Palembang.

Palembang, November 2013  
Direktur,

**Prof. Dr. H. Abdullah Idi, M.Ed.**

## KATA PENGANTAR PENULIS

Puji Syukur ke hadirat Allah SWT yang telah memberikan berbagai anugerah dan nikmat-Nya kepada penulis dan pembaca. Shalawat serta salam semoga terus menerus tercurahkan kepada junjungan Nabi Muhammad SAW. Penulis berhasil menyelesaikan buku ini yang berjudul “KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG”.

Maksud dan tujuan buku dasar ini adalah untuk membantu mahasiswa, terutama mahasiswa S.2 Program Studi Hukum Tata Negara dalam mempelajari Hukum Tata Negara, terutama Mata Kuliah Ilmu Pemerintahan dan Otonomi Daerah. Buku dasar ini disajikan dengan menggunakan bahasa yang mudah dipahami, dianalisis secara sistematis, metodologis, dan menggunakan pendekatan yuridis, sosiologis, filosofis serta teoritis, sehingga dapat memperkaya khasanah ilmu pengetahuan dibidang ketatanegaraan.

Pada kesempatan ini perkenankanlah penulis menyampaikan penghormatan yang setinggi-tingginya dan rasa terimakasih kepada yang terhormat:

1. Prof. Dr. H. Aflatun Mukhtar, MA (Rektor) dan segenap Pimpinan IAIN Raden Fatah Palembang
2. Prof. Dr. Abdullah Idi, M.Ed (Direktur Pascasarjana) IAIN Raden Fatah Palembang.
3. Dr. Kusnadi, M.A (Dekan) dan segenap Pimpinan Fakultas Dakwah dan Komunikasi IAIN Raden Fatah Palembang
4. Ketua-ketua Program Studi di lingkungan Pascasarjana IAIN Raden Fatah Palembang
5. Segenap dosen di lingkungan Pascasarjana IAIN Raden Fatah Palembang
6. Segenap dosen di lingkungan Fakultas Dakwah dan Komunikasi IAIN Raden Fatah Palembang
7. Pengelola administrasi di lingkungan Pascasarjana IAIN Raden Fatah Palembang

8. Tidak terlupakan Isteriku tercinta Dra. Sumiria, anakku yang tersayang Karina Ayuni Eka Putri dan Siti Nabila Humairah yang telah memberikan dorongan semangat, do'a yang tak putus-putus dan waktu dengan penuh toleransi yang tiada bandingannya, sehingga penulisan buku ini dapat terselesaikan.
9. Bapak guruku dan ibu guruku di MI, MTs, SD, SMP, SMA di manapun berada.
10. Dosenku Fakultas Syari'ah IAIN Raden Fatah Palembang, Fakultas Agama Islam Universitas Muhammadiyah Palembang dan Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Sriwijaya Palembang dan di PDIH Universitas Diponegoro Semarang..
11. Berbagai pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu. Sekecil apapun bantuan yang diberikan semoga menjadi amal shaleh dan mendapatkan balasan yang berlipat dari Allah Tuhan Yang Maha Esa, teriring do'a *jazakumullah ahsanal jaza wa jazakumullah khairan katsira*.

Akhirnya tak ada gading yang tak retak, oleh sebab itu penulis menyadari bahwa penulisan buku ini masih jauh dari sempurna, karena memang tidak ada manusia yang sempurna. Kesempurnaan hanya milik Allah Yang Maha Esa. Oleh karena itu dengan segala kerendahan hati, penulis mengharapkan masukan dan saran untuk perbaikan buku ini menjadi karya yang lebih sempurna lagi.

Palembang, Januari 2014  
Penulis,

**Paisol Burlian**

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
PENGANTAR DIREKTUR PASCASARJANA IAIN RADEN FATAH, PALEMBANG .....	iii
KATA PENGANTAR PENULIS .....	v
DAFTAR ISI .....	vii
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
<b>BAB II TEORI-TEORI TENTANG KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH</b>	
2.1. Teori Desentralisasi .....	15
2.2. Teori Kewenangan .....	20
2.3. Teori Demokrasi .....	27
2.4. Teori Partisipasi .....	34
2.5. Teori Fungsi .....	41
<b>BAB III PEMERINTAH DAERAH DALAM KERANGKA PEMERINTAHAN YANG DEMOKRATIS</b>	
3.1. Asas-Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah .....	45
3.2. Kewenangan Pemerintahan Daerah dalam Kerangka Demokrasi .....	65
<b>BAB IV FUNGSI KEPALA DAERAH MENURUT KAJIAN / NORMA-NORMA OTONOMI DAERAH</b>	
4.1. Kaidah/Norma Mengatur dan Mengurus menurut Desentralisasi .....	91
4.2. Kaidah/Norma Mengatur dan Mengurus Menurut Tugas Pembantuan .....	111
4.3. Kaidah/Norma Mengatur dan Mengurus Menurut Dekonsentrasi .....	122

<b>BAB V STANDAR</b>	<b>PENYELENGGARAAN</b>	
	<b>PEMERINTAH DAERAH DALAM FUNGSI</b>	
	<b>KEPALA DAERAH MENURUT PRINSIP –</b>	
	<b>PRINSIP DEMOKRASI</b>	
5.1.	Dukungan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Legimitasi Fungsi Kepala Daerah .....	135
5.2.	Perwujudan Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang Demokrasi .....	151
5.3.	Penyelenggaraan Perencanaan dan Pelaksanaan Program .....	158
5.4.	Dialog Dengan Publik .....	161
5.5.	Peranserta Masyarakat dalam Pengambilan Keputusan .....	166
<b>BAB VI KESIMPULAN .....</b>		<b>173</b>

**DAFTAR PUSTAKA**  
**RIWAYAT HIDUP PENULIS**

# BAB I PENDAHULUAN

Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut paham demokrasi, sehingga semua kewenangan adalah dimiliki oleh rakyat. Negara Indonesia yang besar dan luas dari segi georafis serta terdiri dari beribu-ribu pulau yang dibatasi dengan laut, akan tidak mungkin dapat melaksanakan demokrasi secara terpusat. Oleh karena itu Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur pemerintahan daerah.

Sebagai konsekwensi yuridis konstitusional<sup>1</sup>, maka dibentuklah pemerintahan daerah yang diatur dengan peraturan perundang-undangan. Keberadaan pemerintah daerah secara konstitusional, dimana wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas

<sup>1</sup>Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) didirikan oleh para pendiri negara, *the founding fathers* sudah dilengkapi dengan hukum dasar. Hukum dasar yang dimaksud adalah yuridis konstitusional (norma dasar) yang dijadikan landasan untuk mengatur kehidupan berbangsa dan bernegara. Hukum dasar itu ada yang tertulis dan ada pula yang tidak tertulis. Norma dasar yang dijadikan hukum dasar penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara oleh pendiri negara secara eksplisit dijelaskan di dalam Pembukaan UUD 1945. Begitu fundamental norma dasar tersebut sehingga UUD 1945 mempunyai kedudukan yang sangat tinggi sebagai sumber hukum. Ketentuan HAM sudah diletakkan secara normatif di dalam Pembukaan UUD 1945, dan secara rinci dijabarkan di dalam pasal 28 A sampai dengan J.

daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah serta bentuk susunan pemerintahannya diatur dengan undang-undang.

Pemerintahan negara membagi-bagi pemerintahan menjadi pemerintah daerah, yang bertujuan mempercepat dalam mewujudkan kesejahteraan bagi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah.<sup>2</sup>

Desentralisasi merupakan penyerahan segala urusan, baik pengaturan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, maupun penyelenggaraan pemerintah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga sendiri. Desentralisasi pemerintahan yang pelaksanaan diwujudkan dengan pemberian otonomi kepada daerah-daerah, didalam meningkatkan daerah-daerah mencapai daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Dengan demikian daerah perlu diberikan wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya, serta sekaligus memiliki pendapatan daerah.<sup>3</sup>

Konsep Negara Indonesia seperti dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelaksanaan otonomi memiliki prinsip demokrasi, otonomi luas dan kewenangan yang luas, keadilan, pembagian kekuasaan, pengaturan kewenangan, dan penghormatan atas hak-hak asli. Dengan demikian itu

<sup>2</sup>Deddy Supriady Bratakusumah dan Dadang Solihin, 2002, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hal. 1

<sup>3</sup>Inu Kencana Syafei, 2002, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta, hal. 85-86.

merupakan salah satu dari asas-asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang menekankan adanya pemberian kewenangan oleh negara kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.<sup>4</sup>

Menurut pendapat Jimly Asshiddiqie<sup>5</sup> penyelenggaraan otonomi daerah menekankan pentingnya prinsi-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenaan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah. Dalam arti bahwa dalam penyelenggaraan kebijakan otonomi daerah, menyangkut pengalihan kewenangan dari pemerintahan ke kemasyarakat, yang diharapkan dapat tumbuh dan berkembang keprakarsaan dan kemandiriannya dalam iklim demokrasi dewasa ini.

Demokrasi dan desentralisasi merupakan dua kosep yang berbeda, namun tidak saling meniadakan. Pelaksanaan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dimaknai sebagai penyerapan aspirasi masyarakat, partisipasi masyarakat dalam menentukan kebijakan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah. Sedangkan desentralisasi pemerintahan memberikan kewenangan bagi masyarakat daerah dalam berperan untuk kemandirian dan kebebasan dengan tetap berada pada sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah menyerahkan wewenang kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri dalam negara kesatuan.

Penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada pemerintah daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, maka demokrasi merupakan sarana dari pada

<sup>4</sup>Ade Saptono, 2010, *Hukum dan Kearifan Lokal Revitalisasi Hukum Adat Nusantara*. PT. Grasindo, Jakarta, hal 1.

<sup>5</sup>Jimly Asshiddiqie, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hal 224. (selanjutnya Jimly Asshiddiqie 1)

desentralisasi didalam mencapai tujuan untuk kesejahteraan masyarakat, partisipasi rakyat, akuntabilitas dan transparansi.

Melaksanakan kehidupan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintah daerah merupakan fungsi dari kepala daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenang. Kepala Daerah merupakan kepala pemerintahan memiliki fungsi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan dengan prinsip-prinsip demokrasi. Menurut penjelasan Pasal 27 huruf d Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah yang telah mengalami perubahan dengan Undang-Undang 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menyebutkan bahwa kepala daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenang berkewajiban melaksanakan kehidupan demokrasi yang merupakan fungsi kepala daerah untuk menyerapan aspirasi masyarakat, peningkatan partisipasi serta menindaklanjuti pengaduan masyarakat. Kepala Daerah dalam melaksanakan kehidupan demokrasi sebagai penyelenggara pemerintah daerah bermakna kabur.

Demokrasi dalam istilah politik pada Pasal 27 Ayat (1) huruf d menjadi norma yang kabur atau tidak jelas (*vague norman*), karena tidak jelas ukurannya penyerapan aspirasi, peningkatan partisipasi serta menindaklanjuti pengaduan masyarakat. Masyarakat yang dimaksud masyarakat yang terwakili dalam lembaga legislatif, kelompok masyarakat yang tergabung dalam Lembaga Swadaya Masyarakat, Organisasi Masyarakat (Ormas) atau organisasi non pemerintah, masyarakat petani, pengusaha atau rakyat jelata dan lain sebagainya masih adanya ketidakjelasan makna. Sedangkan demokrasi didefinisikan pemerintahan dari rakyat oleh rakyat dan untuk rakyat.

Kepala Daerah penyelenggara pemerintah daerah yang demokratis dengan menggunakan prinsip desentralisasi, maka kepala

daerah otonom bukan perpanjangan pemerintahan pusat, tetapi menjadi pemimpin rakyat di daerah yang berkewajiban untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, berdasarkan peran serta dan partisipasi rakyat secara aktif. Pemerintahan daerah menurut prinsip-prinsip demokrasi diselenggarakan berdasarkan prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi, berdasarkan hukum dan partisipasi rakyat.

Pemerintahan daerah yang sesuai dengan prinsip pertanggungjawaban yakni dapat mempertanggungjawabkan segala kegiatan tindakan pemerintahan kepada rakyat di daerah. Transparansi diartikan pemerintahan daerah dapat secara terbuka bagi rakyat didalam memperoleh informasi dari setiap kegiatan tindakan pemerintahan daerah, sedangkan berdasarkan hukum diartikan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis sesuai dengan norma-norma yang telah disepakati yang didasarkan kepada akal sehat dan pengalaman serta partisipasi dimaksudkan yaitu menerima masukan atau pertimbangan dari rakyat di daerah yang bersangkutan.

Dengan prinsip otonomi daerah dan desentralisasi, pemerintah memberikan kewenangan bagi pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah secara berdayaguna dan berhasil guna sesuai harapan rakyat di daerah. Desentralisasi pemerintah kepada pemerintah daerah menjadikan ketergantungan bagi daerah-daerah. Ketergantungan daerah-daerah menyangkut tentang legitimasi kekuasaan pemerintah, tetapi legitimasi kekuasaan yang meliputi keabsahan secara moral dan politis dari pemerintah untuk berkuasa sehingga dapat menimbulkan kepatuhan daerah-daerah. Bila daerah tidak diberikan untuk mengatur dan mengurus sendiri daerahnya, maka akan menimbulkan gejolak politik bahkan dapat mengarah kepada disintegrasi bangsa.

Dengan memberikan otonomi daerah melalui desentralisasi merupakan wujud dari pemberian harapan kepada daerah dari kelompok yang berkuasa pada elit kekuasaan pada pemerintah, sehingga kelemahan dari legitimasi politis dari pemerintah merupakan suatu fenomena dapat diabaikan.

Legitimasi politis yang berkaitan dengan kekuasaan pemerintah menurut Franz Magnis Suseno<sup>6</sup> dipandang sebagai legitimasi subyek kekuasaan. Legitimasi subyek kekuasaan dalam konteks dasar wewenang seseorang atau sekelompok orang untuk membuat undang-undang dan peraturan bagi masyarakat dan memegang kekuasaan negara. Dalam konteks demokrasi, yang dimaksudkan legitimasi politis adalah legitimasi demokratis yang berdasarkan prinsip kedaulatan rakyat.

Berdasarkan pendapat yang dikemukakan oleh Franz Magnis Suseno mengenai legitimasi kekuasaan seperti tersebut diatas, maka yang dimaksud dengan legitimasi politis dalam Buku ini adalah legitimasi demokratis yakni keabsahan didalam melakukan kekuasaan pemerintahan daerah didasarkan atas kedaulatan rakyat dalam sistem demokrasi.

Legitimasi kekuasaan pemerintah sangatlah lemah pada saat transisi pemerintahan dari pemerintahan Orde Baru kepada pemerintahan Reformasi, maka untuk memperkuat posisi pemerintah terhadap daerah-daerah dikeluarkan berbagai peraturan perundang-undangan yakni Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Menurut pendapat Sudono Syueb<sup>7</sup> prinsip otonomi menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, adalah

<sup>6</sup> Franz Magnis Suseno, 1987, *Etika Politik Prinsip - prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, PT Gramedia, Jakarta, hal 55 (selanjutnya disebut Franz Magnis Suseno I)

<sup>7</sup> Sudono Syueb, 2008, *Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah Sejak Kemerdekaan sampai Era Reformasi*, Laksbang Mediatama, Surabaya, hal.56

otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, dan bukan otonomi riil dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.

Prinsip hak otonomi yang riil didasarkan pada kebutuhan dan kemampuan yang nyata pada pemerintah daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui penggabungan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan menjadikan esensi otonomi daerah semakin kabur dan tidak jelas, sehingga menimbulkan kerancuan dalam tataran praktik di daerah.

Pemerintahan saat itu lebih mengedepankan pelaksanaan dekonsentrasi. Hal ini terlihat dari pengaturan kewenangan untuk menentukan kepala daerah ada pada pemerintah pusat. Dalam era pasca reformasi diadakan penyempurnaan kembali dibidang penatalaksanaan pemerintahan daerah, dengan dikeluarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Namun dalam implementasinya terjadi banyak permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu dimasukkan prinsip liberal yang mengarah pada kemunculan daerah-daerah akan menjadi negara federal, serta parlementarian dengan memberikan kewenangan kuat untuk memberhentikan kepala daerah dengan cara menolak Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah (LKPJ).

Penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai perkembangan ketatanegaraan dalam pemerintahan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran R.I Nomor 4437), sebagaimana telah mengalami perubahan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang diundangkan pada tanggal 28 April 2008, Lembaran Negara Tahun

2008 Nomor 59; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4844 (selanjutnya dalam tesis ini disebut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah).

Penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, peningkatan daya saing daerah, efisiensi, efektivitas, keanekaragaman daerah. dalam penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan prinsip demokrasi dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan dengan asas-asas, yakni asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintahan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Asas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Asas desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan pemerintah kepada pemerintah daerah dalam mengatur dan mengurus dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan asas dekonsentrasi merupakan pelimpahan kewenangan dalam bidang penetapan strategi kebijakan dalam pencapaian tujuan program kegiatan kepada gubernur dan instansi vertikal daerah sedangkan tugas pembantuan merupakan tugas dari instansi tingkat atas kepada instansi bawahan yang ada di daerah sesuai kebijakan yang ditetapkan oleh instansi yang memberikan penugasan dan

dipertanggungjawabkan kepada instansi yang memberikan penugasan.<sup>8</sup>

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 18 Ayat (2), disebutkan: "Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan".

Dekonsentrasi tidak diatur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, karena sebagai bagian penyelenggaraan pemerintahan pusat melekat kewenangan pemerintahan pusat. Gubernur sebagai kepala daerah provinsi yang menjadi wakil pemerintahan pusat di daerah menerima sebagian pelimpahan kewenangan pemerintahan pusat dalam melaksanakan pemerintahan berdasarkan dekonsentrasi.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa, setiap urusan penyelenggaraan pemerintahan 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 antar pemerintahan, 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.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisien dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Kriteria eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang

<sup>8</sup>Siswanto Sunarno, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, PT.Sinar Grafika, Jakarta, hal.8.

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. Lebih lanjut disebutkan 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.

Sedangkan kriteria efisiensi adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personil, dana, dan peralatan) untuk mendapatkan ketetapan, kepastian, dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan. Artinya apabila suatu bagian urusan dalam penanganannya dipastikan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna 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 berdaya guna dan berhasil guna bila ditangani oleh pemerintah maka urusan tersebut ditangani pemerintah.

Untuk itu pembagian bagian urusan harus disesuaikan dengan memperhatikan ruang lingkup wilayah beroperasinya bagian urusan pemerintahan tersebut. Ukuran daya guna dan hasil guna tersebut dilihat dari besarnya manfaat yang dirasakan oleh masyarakat besar kecilnya resiko yang dihadapi. Sedangkan yang dimaksud dengan keserasian hubungan yakni bahwa pengelolaan bagian urusan

pemerintahan yang dikerjakan oleh tingkat pemerintahan yang berbeda, bersifat saling berhubungan (*interkoneksi*), saling tergantung (*interdependensi*), dan saling mendukung sebagai satu kesatuan sistem dengan memperhatikan cakupan kemanfaatan.

Pada penyelenggaraan pemerintahan daerah, dengan prinsip hubungan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah, yakni pelaksanaan prinsip otonomi daerah. Otonomi daerah dimaksudkan adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Hakekat dari otonomi daerah adalah kebebasan dan kemandirian dalam hal mengatur dan mengurus yang merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan daerah. Kebebasan dan kemandirian dalam otonomi daerah bukan berarti kemerdekaan, tetapi merupakan ikatan kesatuan yang tidak terpisahkan dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan sistem desentralisasi, memiliki susunan organisasi Negara Republik Indonesia terdiri dari dua susunan utama yaitu susunan organisasi negara tingkat pusat dan tingkat daerah. Susunan organisasi tingkat daerah terbatas pada susunan penyelenggaraan pemerintah (*eksekutif*) dan unsur-unsur pengaturan (*regulerer*) dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan.

Sebagai konsekuensi sistem desentralisasi tidak semua urusan pemerintahan diselenggarakan sendiri oleh pemerintah pusat. Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah menjadi urusan rumah tangga daerah. Terhadap urusan pemerintahan yang diserahkan itu, daerah mempunyai kebebasan (*vrijheid*) untuk mengatur dan mengurus sendiri dengan pengawasan dari pemerintah pusat atau satuan pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya daerah yang

bersangkutan. Dengan tetap adanya pengawasan, kebebasan itu tidak mengandung arti adanya kemerdekaan (*onafhankelijk*).<sup>9</sup>

Pembagian kewenangan antara pemerintahan dengan pemerintahan daerah didasarkan atas pertimbangan rasionalitas dan efisiensi dengan dilandasi keyakinan demi kepentingan daerah, maka hal hasil akan lebih baik, apabila dilaksanakan oleh daerah sendiri bila dibandingkan pemerintah. Kewenangan daerah yang telah dirinci secara normatif dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang kemudian akan diatur lebih lanjut dalam kebijakan pemerintahan daerah. Dengan demikian penyelenggaraan pemerintahan desentralisasi bertujuan untuk meringankan beban pemerintah, sehingga bagi kepala daerah merupakan pusat pelaksana utama penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis dalam kerangka otonomi daerah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat di daerah.

Sesuai dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka pemerintahan daerah diberikan kebebasan dan kemandirian untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Pasal 1 angka 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota yang masing-masing berkedudukan sebagai kepala daerah dan perangkat pemerintah daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pasal 120 Ayat (1) dan (2) menyebutkan bahwa, perangkat pemerintah daerah provinsi

<sup>9</sup>Philipus M. Hadjon, dkk, 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hal. 79-80.

terdiri dari; sekretariat daerah, sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah, dan kabupaten / kota terdiri atas; sekretariat daerah, sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan; dan kelurahan.

Kebijakan otonomi dalam bidang pemerintah daerah merupakan tuntutan dan reaksi pembaruan semakin meluas dari masyarakat. Penyelenggaraan pemerintah daerah diselenggarakan berdasarkan aspirasi dan kepentingan daerah dengan mempertimbangkan segala potensi, keanekaragaman daerah. Namun dalam perkembangannya hubungan pemerintah dengan pemerintah daerah terdapat kecenderungan hubungan yang bersifat sentralistik. Pemerintah melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah; atau menugaskan sebagian kepada pemerintahan daerah/atau pemerintah desa berdasarkan asas tugas pembantuan. Ketidakadanya kepastian hukum yang mengatur dalam urusan itu, sehingga menimbulkan efek apatis dari pemerintah daerah. Sehingga diperlukan adanya pelaksanaan supremacy hukum didalam penyelenggaraan pemerintah dengan membuat ketentuan peraturan perundangundangan oleh pemerintah sebagai pemegang pemerintahan tingkat pusat.

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. Dalam hubungan kepala daerah melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan negara memiliki dua fungsi pemerintahan. *Pertama*; yaitu sebagai kepala daerah otonom yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggungjawab sepenuhnya

tentang jalannya pemerintahan daerah. *Kedua* ; sebagai kepala wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintahan pusat di daerah.

Dengan kedua fungsi tersebut kepala daerah, harus mengamankan juga program-program pemerintah di daerah, sehingga dalam pengangkatan kepala daerah dikonsultasikan kepada pemerintah pusat untuk menentukan siapa yang pantas dan memenuhi syarat sebagai Kepala Daerah.<sup>10</sup> Dalam tesis ini akan dilakukan penelitian bagi kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan daerah sesuai dengan asas otonomi daerah dan prinsip-prinsip demokrasi.

<sup>10</sup> Sudono Syueb, *Op.Cit.* hal 58.

## BAB II

# TEORI - TEORI TENTANG KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH

Dalam membahas dan memecahkan masalah yang telah dirumuskan dalam buku ini, dipaparkan beberapa teori sebagai landasan dari kewenangan Pemerintah daerah meliputi; teori Desentralisasi, teori Demokrasi, teori Partisipasi, teori Kewenangan dan teori Fungsi.

### 2.1. Teori Desentralisasi

Secara etimologi istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin, yaitu "*de*" berarti lepas dan *centrum* berarti pusat. Jadi menurut perkataan berasal dari desentralisasi adalah melepaskan dari pusat.<sup>11</sup>

Desentralisasi dalam arti *self government* menurut Smith dalam Khairul Muluk<sup>12</sup> berkaitan dengan adanya subsidi teritori yang memiliki *self government* melalui lembaga politik yang akan direkrut secara demokratis sesuai dengan batas yuridiksinya. Hal ini dimaksudkan bahwa dalam pemilihan anggota dewan perwakilan

<sup>11</sup> Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*, PT Alumni Bandung, hal. 117.

<sup>12</sup> Smith, dalam Khairul Muluk, 2005, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Bayumedia Publishing, Malang, hal. 8