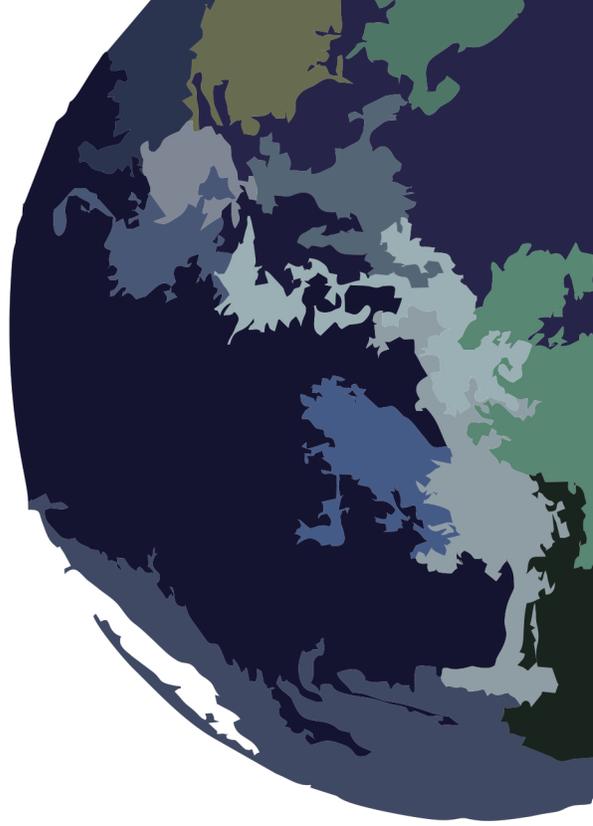


**BADRI, M.H.**



**SISTEM HUKUM  
PENYELENGARAAN  
PEMERINTAHAN  
DAERAH**

*Editor: Dr. Said Amirul Kamar, M. Si*

**LKKI**

# ***Sistem Hukum Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah***

## **Penulis:**

Badri, M.H.

## **Editor:**

Dr. Said Amirul Kamar, M. Si

## **Tata Letak Isi:**

Muhammad Sufri

## **Desain Cover:**

Syah Redha

ISBN: 978-623-97745-6-1

## **Diterbitkan oleh:**

### **LEMBAGA KAJIAN KONSTITUSI INDONESIA (LKKI)**

Fakultas Syariah dan Hukum

Universitas Islam Negeri Ar-Raniry

Jl. Syekh Abdul Rauf, Kopelma Darussalam

Banda Aceh, Provinsi Aceh. Kode Pos: 23111

Telp/Fax: 0651-7557442

Email: [ikki@ar-raniry.ac.id](mailto:ikki@ar-raniry.ac.id)

Copyright ©, Juli 2021

Ukuran: 14,5 x 21 cm; Halaman: xii + 190

*Hak Cipta dilindungi undang-undang. Dilarang memperbanyak dalam bentuk apapun tanpa izin tertulis dari pihak penerbit.*

# SAMBUTAN DEKAN FAKULTAS SYARI'AH DAN HUKUM



*Alhamdulillah*, puji beserta syukur dipersembahkan kehadirat Allah Swt., yang menganugerahkan ilmu kepada hamba-Nya. Selawat dan salam disampaikan kepada Nabi Besar Muhammad Saw, yang telah mencerahkan umat manusia dengan ajarannya yang *rahmatan lil 'alamin*. Salam sejahtera pula kepada keluarga dan sahabat Nabi saw, yang telah ikut berjuang dalam meletakkan dasar bagi tatanan hidup umat yang membawa kepada kebahagiaan dunia dan akhirat. Tidak lupa pula takzim kami kepada para ulama dan guru-guru kami yang telah mewakafkan hidupnya terhadap pengembangan ilmu pengetahuan.

Terima kasih tak terperi kami haturkan kepada sahabat kami, Kandidat Dr. Badri Hasan, M.H, yang di usia produktifnya telah peduli terhadap pengembangan ilmu hukum di Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh. Saat ini FSH UIN Ar-Raniry Banda Aceh sedang berbenah, melakukan pengembangan kurikulum dan melengkapi segala perangkatnya. Salah satu program yang sangat penting adalah penyediaan buku pendukung bagi proses belajar mahasiswa.

Mengingat profil utama lulusan Fakultas Syari'ah dan Hukum adalah praktisi hukum, maka penguatan kemahiran hukum menjadi fokus perhatian kami. Dalam hal ini, *soft skill* analisis di bidang hukum sangatlah penting, terutama dalam bidang ilmu hukum dan politik hukum yang kaitannya dengan sistem hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah, ini sehubungan dengan Aceh menjadi salah satu daerah otonomi. Oleh karena itu, kami sangat senang dengan terbitnya buku *Sistem Hukum Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*. Buku yang ditulis oleh Saudara 'Badri' ini menjadi buku pendamping Mata Kuliah Ilmu Hukum dan Politik Hukum. Buku ini menjadi pendamping mahasiswa dalam melihat Aceh sebagai daerah khusus dengan segera sistem penyelenggaraannya. Khususnya mahasiswa Program Studi Ilmu Hukum dan Hukum Tata Negara yang mengambil rumpun ilmu hukum. Buku ini akan mengasah aspek kreatif dalam menganalisa model penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.

Karena kebutuhan sebagaimana disebutkan di atas, buku ini sangat membantu. Sebab buku ini mengulas uraian teoritis proses dan dasar hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia dengan sistematis, akurat dan kredibel. Karena itu, buku ini mampu memberikan gambaran terhadap bagaimana seharusnya penyelenggaraan pemerintahan daerah dijalankan dengan optimal sesuai dengan sistem hukum yang ada di Indonesia.

Di sisi yang lain, uraian dalam buku ini dijelaskan dengan menganalisa dengan teori politik hukum sehingga sistem hukum yang ditawarkan tidak hanya secara normatif saja, namun juga dilihat dari aspek filosofis, sosiologis dan lainnya. Poin ini menjadi sangat penting, khususnya bagi mahasiswa dan pakar ilmu hukum



untuk meningkatkan daya analisis yang kritis terhadap pengaruh politik terhadap hukum pemerintahan daerah di Indonesia. Oleh karena itu, kami berharap buku ini juga berguna bagi para dosen, khususnya dosen yang mengampu matakuliah hukum tata negara, politik hukum dan ilmu pemerintahan sebagai bahan pendukung dalam belajar mengajar di Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh. Terimakasih kami ucapkan kepada tim penerbitan yang mengerjakan teknis penerbitan buku ini, editor dan percetakan LKKI Banda Aceh, dan kepada adik-adik mahasiswa, kami ucapkan selamat menikmati, Wassalam.

Banda Aceh, Juli 2021

Dekan Fakultas Syari'ah dan Hukum

**Prof. Muhammad Siddiq, M.H, Ph.D.**





# PENGANTAR PENULIS



Puji dan Syukur kehadiran Allah, Swt, Tuhan yang Maha Esa atas rahmat dan hidayah-Nya penulis dapat menyelesaikan buku yang berjudul “Sistem Hukum Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah” ini dapat tersusun. Selawat dan salam kepada Nabi Muhammad Saw, yang telah membawa umat manusia ke alam yang berilmu pengetahuan dan cahaya iman. Buku ini sebagai acuan bagi mahasiswa guna mempercepat memahami materi hukum tentang sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selain itu buku ini bertujuan menambah wawasan bagi para pembaca dari kalangan masyarakat umum dan juga bagi penulis.

Penulis mengucapkan terimakasih banyak kepada dekan Fakultas Syari’ah dan Hukum (FSH), UIN Ar-Raniry Banda Aceh, Bpk. Prof. Muhammad Siddiq Armia, M.H., Ph.D., berkenan telah memberikan sumbangan pemikiran-pemikiran pada saat diskusi-diskusi dalam rangka penyempurnaan penulisan. Ucapan terimakasih juga kepada Bapak Zahlul Pasha, M.H. yang telah meluangkan waktunya

untuk berdiskusi sehingga melahirkan ide-ide konstruktif dari sisi hukum tata negara (HTN) serta kepada semua pihak yang telah membantu, baik dari kalangan dosen hukum di Fsh Uin Ar-raniry Banda Aceh, praktisi hukum dan profesional lainnya hingga penulis dapat menyelesaikan buku ini. Semoga dengan terbitnya buku ini dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis bagi para pembaca. Penulis menyadari bahwa buku ini masih banyak terdapat kekurangan-kekurangan dan keterbatasan-keterbatasan baik dari sisi penyajian materi maupun substansi. Untuk itu saran kritik yang membangun diharapkan demi kesempurnaan dan pengembangan bidang ilmu hukum dan hukum tata negara.

Banda Aceh, 7 Juli 2021

## **Penulis**



# Daftar ISI

**Pengantar Dekan FSH UIN Ar-Raniry ~ II**  
**Pengantar Penulis ~ vii**  
**Daftar Isi ~ v**

## **BAB SATU: PENDAHULUAN ~ 1**

- A. Latar Belakang Lahirnya Pemerintahan Daerah ~ 1
- B. Dasar Pemikiran Sistem Hukum Pemerintahan Daerah ~ 6
- C. Konsep Pemerintahan Daerah dalam Sistem Hukum Nasional Indonesia ~ 9
  - 1. Definisi Pemerintah Daerah ~ 9
  - 2. Dampak amandemen UUD NKRI 1945 ~ 16
  - 3. Teori Pemekaran Daerah ~ 23
- D. Sistem Pelimpahan Kewenangan dan Kekuasaan Pemerintahan Daerah ~ 26
  - 1. Pelimpahan Kewenangan dan Kekuasaan di Indonesia ~ 26
  - 2. Implementasi “Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus dalam Pemerintahan Daerah” ~ 35

## **BAB DUA: HUBUNGAN ANTARA PEMERINTAHAN PUSAT DAN PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA ~ 41**

- A. Dasar Hukum “Hubungan Pusat dan Daerah” ~ 41
- B. Historis Hubungan antara Pusat dan Daerah ~ 43
- C. Legalitas Hubungan antara Pusat dan Daerah ~



- D. Dimensi “Hubungan Pusat dan Daerah dalam Otonomi” ~ 57

### **BAB TIGA: KARAKTERISTIK PEMERINTAHAN DAERAH ~ 59**

- A. Pengertian Pemerintah dan Pemerintahan ~ 59
- B. Asas-Asas dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah ~ 64
- C. Pembagian Urusan Pemerintahan Daerah ~ 79
- D. Produk Hukum Pemerintahan Daerah ~ 81

### **BAB EMPAT: SISTEM DAN MEKANISME PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH ~ 85**

- A. Implementasi Kebijakan Desentralisasi ~ 85
- B. Perencanaan Pembangunan Daerah ~ 89

### **BAB LIMA: PEMERINTAHAN DAERAH DAN PEMERINTAHAN DAERAH ISTIMEWA ~ 93**

- A. Pengertian Daerah Khusus ~ 93
- B. Pengaturan Otonomi Khusus ~ 95
- C. Pembagian daerah Khusus dan Istimewa di Indonesia ~ 97
  - 1. Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta ~ 97
  - 2. Daerah Otonomi Khusus di Aceh ~ 105

### **BAB ENAM: HUBUNGAN EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF SERTA RELASINYA DENGAN KEBIJAKAN POLITIK HUKUM OTONOMI DAERAH ~ 113**

- A. Kemitraan Legislatif dan Eksekutif Daerah Otonomi dalam Kebijakan Politik ~ 113
- B. Format Daerah Otonomi dan Model Penyelenggaraannya ~ 120
- C. Sistem “Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan” ~ 126



D. Sistem Pemilihan Kepala Daerah ~ 132

**BAB TUJUH: POSISI PEMERINTAHAN DESA DALAM  
SISTEM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN  
DAERAH ~ 141**

- A. Definisi Pemerintahan Desa ~ 141
- B. Badan Musyawarah Desa dan Lembaga Lain ~ 142
- C. Keuangan Desa ~ 144
- D. Kerjasama Antar Desa ~ 145
- E. Kesatuan Masyarakat Hukum Adat ~ 159

**BAGIAN DELAPAN: PENUTUP ~ 163**

**DAFTAR PUSTAKA ~ 165**

**BIOGRAFI PENULIS ~ 189**





# BAB SATU

## PENDAHULUAN



### **A. Latar Belakang Lahirnya Pemerintahan Daerah**

Buku ini mengupas tentang sistem hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia. Sebagaimana diketahui, bahwa pelaksanaan sistem pemerintahan daerah terbentuk sebagai upaya untuk merealisasikan hak otonomi daerah. Karenanya pemerintahan daerah diberikan otoritas secara leluasa untuk menjalankan kekuasaannya agar mampu melakukan pengelolaan dan penggalian potensi kekayaan alamnya yang ada di daerah serta mengembangkan kemampuan manusianya sebagai sumber daya utama yang menjadi aktor penggerak di daerah. Hal ini merupakan tujuan dan maksud dari pemberlakuan otonomi di setiap daerah sehingga dapat diwujudkan dengan baik oleh kepala daerah. Partisipasi, dukungan dan keterlibatan dari warga setempat merupakan langkah penting untuk menciptakan kreativitas, baik gagasan atau ide-ide serta arah daerahnya menjadi maju dan berkembang (Yogyakarta, 2017).



Melalui pemberian hak dan kewenangan otonomi, pemerintah daerah tersebut mesti melaksanakan kewajibannya dengan penuh tanggung jawab. Dalam penyelenggaraan otonomi daerah tersebut, pelaksanaan demokrasi ketika pemilihan pemimpin daerah tetap ada dan tidak dapat dihilangkan. Hal ini karena terpilihnya pemimpin daerah yang berkualitas dapat diberikan mandat demi menjamin terlaksananya otonomi daerah sehingga mampu berjalan sesuai yang diharapkan dalam sistem otonomi daerah. Karenanya, keberhasilan sistem otonomi daerah, sangat tergantung pada sumber daya manusia dalam melaksanakan pengelolaan dan pengembangan yang menjadi potensi daerah melalui pengembangan sumber daya alam yang dimiliki daerah otonom (Haryanti, 2019).

Legalitas penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagaimana dijelaskan di atas, tertuang dengan rinci dalam Undang-Undang Pemerintahan Daerah, pasal 1 angka 5 (UU No. 32 Tahun 2004, 2004), yaitu:

“otonomi daerah adalah hak, wewenangan dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan”.

Dari pasal ini dapat dijelaskan bahwa, pemerintah daerah dalam melakukan tugasnya sebagai aktor pemerintahan, telah diberikan wewenang secara leluasa oleh pemerintahan pusat sebagaimana kehendak peraturan perundang-undangan dengan tujuan demi melakukan peningkatan daerah yang dipimpinnya agar maju dan berkembang.

Dengan mengacu pada ketentuan yang terdapat<sup>44</sup> dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

Tahun 1945, model penyelenggaraan pemerintahan daerah”dapat dilaksanakan dengan rincian ketentuan (Susila Wibawa, 2019) yaitu:

- a. Pemerintah daerah diselenggarakan dan dilaksanakan atas dasar otonomi dengan sistem pemerintahan bersama. Sehingga diharapkan tidak ada lagi pemerintah yang dilimpahkan kewenangannya kepada penyelenggaraan pemerintah daerah;
- b. Pemerintah daerah beroperasi atas dasar pemberian otonomi seluas-luasnya. Semua fungsi pemerintahan di bidang ketatanegaraan dijalankan oleh pemerintah daerah, kecuali yang dilaporkan kepada pemerintah pusat;
- c. Pemerintahan di daerah dibentuk berdasarkan keragaman daerah. Pekerjaan rumah tangga tidak harus seragam atau sama antara satu wilayah dengan wilayah yang lain. Keragaman ini dimungkinkan dengan mempertimbangkan prinsip kebudayaan, sosio-kultural, perekonomian, geografis, dan lain-lain tergantung pada kebutuhan serta keinginan daerah masing-masing;
- d. Peraturan yang ditetapkan oleh pemerintah mesti berorientasi pada pengakuan dan penghormatan akan eksistensi masyarakat hukum adat dan melekatkan berbagai hak dan kewajiban tradisionalnya (dalam ilmu perundang-undangan sistem ini masuk dalam tahapan *filosofis* dan *sosiologis*). Lihat lebih lanjut dalam (Bauw, 2018).
- e. Terhadap beberapa daerah tertentu yang diberikan

hak otonomi secara khusus, pemerintahan di daerah juga mempunyai karakteristik yang khusus dan tertentu berdasarkan lokasi, kekayaan (seperti Daerah Istimewa Yogyakarta, atau kondisi sosial budaya masyarakat, atau daerah yang dapat menerapkan kebijakan berbasis pada situasi seperti daerah Istimewa Nanggroe Aceh Darussalam);

- f. Anggota DPRD sebagai lembaga legislasi, dilakukan pemilihan secara langsung di daerahnya masing-masing oleh masyarakatnya, yang pelaksanaannya dilakukan dengan cara pemilihan umum;
- g. Hubungan tengah dan regional dilakukan dengan seimbang.

Secara historis, otonomi daerah di Indonesia mulai dilaksanakan sejak diterbitkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, yang kemudian diikuti dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1984 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Kedua regulasi ini bertujuan agar meratanya pelaksanaan pembangunan di setiap daerah dapat tercipta dengan maksimal. Namun ketika perjalanannya dimulai, pelaksanaan ini mengundang banyak hambatan serta kendala, yang kemudian dapat diselesaikan dengan '*kaffah*' di masa reformasi. Pada saat era 'orde baru' telah selesai, undang-undang mengenai pendelegasian kewenangan pemerintah daerah dan pemerintah pusat baru dapat dijalankan sebagaimana ditentukan dalam "Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999." Seiring berjalannya waktu serta ketatnya pengawasan yang dilakukan oleh pemerintahan pusat, maka implementasi 'desentralisasi' yaitu pelimpahan kekuasaan

oleh pemerintahan pusat kepada pemerintahan di daerah dapat berhasil dilaksanakan dengan optimal sebagaimana yang diinginkan oleh setiap daerah.

Amelia Haryanti (2019) menyebutkan, ketika masa reformasi terjadi, ada beberapa alasan sehingga otonomi daerah dapat diberlakukan, di antaranya:

- a. Dalam pemerintahan sentralistik yang fokus utamanya adalah pemerintahan pusat, semua kegiatan dilaksanakan oleh pusat, sehingga kondisi tersebut membuat daerah layaknya “sapi perahan” dari pemerintah pusat. Hal ini karena sistem pembagian hasil serta pajak yang diterima daerah wajib disetorkan kepada pemerintah pusat. Sistem ini kemudian mempengaruhi pembangunan dan kesejahteraan masyarakat yang menganggap bahwa hasil daerah mereka tidak lagi dikembalikan oleh pemerintah pusat, sehingga membuat terabainya peningkatan taraf hidup masyarakat di setiap daerah.
- b. Pola pemusatan kekuasaan dengan cara sentralistik memunculkan sistem pemerintahan yang berlaku sewenang-wenang terhadap daerah-daerah di Indonesia. Misalnya proses pembuatan aturan yang bersifat kaku sehingga membuat usaha daerah dalam mengembangkan daerah menjadi terhambat.
- c. Pemusatan kekuasaan pada pemerintahan pusat memunculkan masalah tidak meratanya kesejahteraan dan pembangunan di daerah, sehingga pengembangan daerah yang optimal tidak akan tercapai secara maksimal. Ini kemudian mengakibatkan daerah yang terpencil semakin jauh

dari jangkauan pemerintah pusat.

- d. Dengan adanya pemberlakuan hak otonomi di setiap daerah, diharapkan agar pemerintah daerah dapat dibebaskan terhadap cita-cita (keinginan) di daerah-daerah yang ingin memisahkan ikatan dengan NKRI diakibatkan karena munculnya sikap mesyarakat dan pemerintahan daerah yang tidak percaya terhadap pola dan sistem pemerintahan pemerintah pusat.

Oleh karena munculnya ketidakpercayaan pemerintah daerah terhadap penerapan sistem 'sentralistik' sebagaimana disebutkan di atas, maka melalui pemberlakuan otonomi dalam pola pemerintahan daerah diharapkan akan mampu menyelesaikan masalah agar ketidakseimbangan pembangunan yang terjadi antara di pusat dengan di daerah dapat diminimalisir dengan baik (Pratama, 2015).

## **B. Dasar Pemikiran Sistem Hukum Pemerintahan Daerah**

Berdasarkan kewenangan “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah diberi wewenang untuk mengatur dan”mengendalikan penyelenggaraan pemerintahannya berdasarkan prinsip otonomi dengan kewajiban mendukung. Pelimpahan wewenang otonomi yang luas kepada pemerintah daerah bertujuan untuk melakukan percepatan terwujudnya kehidupan masyarakat yang sejahtera dengan cara melayani, memberdayakan dan ikut melibatkan masyarakat. Selain itu, daerah akan semakin berdaya saing tinggi melalui otonomi yang lebih luas dengan menjunjung asas demokrasi, keadilan, kesetaraan, keistimewaan dan kekhasan, dengan cara menghargai keberadaan potensi daerah dan keragaman di

Indonesia (Nurfurqon, 2020).

Pemerintah daerah perlu memperhatikan hubungan antar lembaga pemerintahan agar potensi dan keragaman daerah dalam rangka peningkatan efisiensi dan efektivitas pelaksanaan otonomi daerah dapat terwujud dengan maksimal. Aspek otoritatif pemerintah (kewenangan) juga memperhatikan “keunikan dan keragaman daerah dalam sistem kesatuan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan publik, sumber daya alam dan penggunaan sumber daya lainnya dapat ditingkatkan secara adil dan harmonis.” Selain itu, “perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi juga perlu dimanfaatkan dengan mempertimbangkan peluang dan tantangan dalam persaingan global.” Untuk dapat memainkan peran tersebut, negara diberikan kekuasaan yang sebesar-besarnya dalam penyelenggaraan otonomi daerah di Indonesia yang menjamin setiap hak dan kewajiban setiap daerah yang mempunyai legalitas otonomi (Dewi Rahmadanirwati, 2018).

Mengikuti prinsip tersebut, dasar otonomi yang nyata dan bertanggung jawab juga harus ditegakkan. Asas otonomi nyata adalah upaya untuk mengelola penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan misi, wewenang, dan kewajiban yang benar-benar ada, tumbuh, hidup dan berpotensi untuk berkembang tergantung pada potensi dan keunikan daerah masing-masing. Oleh karena itu, substansi dan karakteristik otonomi yang ada di daerah yang satu, belum tentu sejalan dan disamakan dengan di daerah lainnya. Sehingga, otonomi daerah yang dapat dipertanggungjawabkan berarti otonomi “yang dilaksanakan tersebut mesti searah dengan tujuan dan maksud diberikannya otonomi, yang secara



esensialnya ditujukan untuk penguatan daerah. Termasuk pula upaya meningkatkan kehidupan rakyat yang sejahtera juga merupakan komponen kunci dari tujuan pemberian otonomi secara nasional. Selain asas tersebut, perwujudan otonomi daerah selalu ditujukan untuk meningkatkan kepentingan masyarakat dan penting selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat yang berkembang” (Yusdianto, 2015).

Dari sana kemudian mesti dipahami bahwa, “pemerintah daerah sebagai eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai Legislatif atau lembaga perwakilan rakyat, harus memperhatikan semua kebijakannya yang berorientasi untuk kepentingan dan aspirasi rakyat yang telah memilihnya.” Karena itu, esensi pemerintahan daerah bertujuan untuk menjalankan fungsi dan sistem pemerintahan dan administrasi yang optimal, sedangkan DPRD berfungsi untuk menjalankan fungsi legislasi, penganggaran dan pengawasan. Karenanya, sebagai bagian dari sistem pemerintah daerah, DPRD sudah seharusnya ikut serta dalam penyempurnaan kebijakan yang ditetapkan di daerah, khususnya Peraturan Daerah (Boemiya, 2020).

Secara umum, (Jahidin, 2019) membagi peran yang diwujudkan dengan tiga fungsi, yaitu:

- a. *Regulator*, yaitu untuk mengatur kepentingan seluruh daerah, baik yang berhubungan dengan urusan rumah tangga daerah seperti otonomi maupun masalah pemerintahan pusat yang dilimpahkan kepada daerah untuk dilaksanakan (tugas perbantuan).
- b. *Policy Making*, yaitu perumusan kebijakan pembangunan dan perencanaan program pembangunan di daerahnya masing-masing.



- c. *Budgeting* (penganggaran), yaitu Perencanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Relasi yang dibangun antara pemerintah daerah dengan DPRD sudah seharusnya menjadi hubungan kerjasama yang setara yang saling bermitra antara satu dengan lainnya. Kesetaraan berarti bahwa lembaga pemerintah negara adalah sama dan sederajat yang artinya mereka tidak saling membawahi, melainkan saling mengawasi (UU No. 32 Tahun 2004). Hal ini mampu diwujudkan melalui rancangan terbentuknya kebijakan daerah berupa Peraturan Daerah (di Aceh disebut Qanun).“Hubungan kemitraan tersebut artinya kerja sama antara Pemerintah Daerah dengan DPRD yang merupakan mitra dalam merumuskan kebijakan daerah untuk pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan fungsinya masing-masing dan saling mendukung antara kedua lembaga tersebut, sehingga terjalin hubungan sinergis.”“Tujuannya agar ketika menjalankan fungsinya masing-masing, mereka bukan menjadi lawan atau pesaing satu sama lain.

## **C. Konsep Pemerintahan Daerah dalam Sistem Hukum Nasional Indonesia**

### **1. Definisi Pemerintah Daerah**

Pemerintah atau *Government* dalam bahasa Indonesia berarti ‘pengarahan’ dan ‘administrasi’ yang mempunyai wewenang terhadap kegiatan yang dilaksanakan dalam sebuah negara. Pemerintah dapat juga diartikan badan atau lembaga yang melaksanakan penyelenggaraan dalam sistem pemerintahan, baik tingkat negara, provinsi, kota, dan seterusnya. Menurut W.S Sayre arti “pemerintah dengan definisi yang relatif lengkap adalah sebuah organisasi dalam sistem kenegaraan yang bertujuan untuk menampakkan dan

menjalankan kekuasaannya.”Berikutnya, menurut David Apter, pemerintah adalah satuan keanggotan yang bersifat umum dan mempunyai tanggung jawab yang khusus dengan tujuan untuk mempertahankan sebuah sistem yang tercakup di dalamnya dan memonopoli secara praktis setiap hal yang menyangkut kekuasaan paksanya”(Supriyadi, 2020).

Sedangkan ‘Daerah’ berarti“lingkungan pemerintahan; wilayah, wilayah yang ditetapkan sebagai bagian dari permukaan bumi; tempat kerja pemerintah, daerah; luasnya situs yang digunakan untuk tujuan atau wilayah khusus; tempat-tempat di sekitar atau disebutkan di sekitar perkotaan; berbagai tempat yang terdampak fenomena yang sama; permukaan tubuh.”Menurut C. F Strong, pemerintah daerah adalah organisasi yang diberi hak untuk menjalankan kedaulatan atau kekuasaan tertinggi. Pemerintah dalam arti luas lebih besar dari bisnis dan kelompok (Hayat, 2014; Depdikbud, 2021).

Selanjutnya,“dalam Pasal 18 Ayat 1 UUD 1945, keberadaan Negara Kesatuan Republik Indonesia dikategorikan atas negara bagian (provinsi), kemudian dikelompokkan atas kabupaten dan kota. Negara bagian, distrik, dan perkotaan memiliki pemerintahan daerah dan mematuhi Undang-Undang tentang Pemerintah Daerah. Selanjutnya Pasal 1 ayat (2) Pasal 23 UU Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa”(Muin, 2015):

Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan asas otonomi yang seluas-luasnya. Dalam sistem dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan



## Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Karena itu, pemerintahan daerah mempunyai wewenang untuk membuat peraturan daerah serta mengendalikan anggaran rumah tangga sendiri karena sistemnya merupakan bagian dari subsistem pemerintahan nasional. Karena itu, Kafrawi *et al.*, (2018) kemudian menjelaskan bahwa “wewenang untuk mengatur dan menjalankan urusan rumah tangganya sendiri itu mempunyai tiga poin utama dalam pelekasiannya.” *Pertama*, Pemerintah daerah telah diberikan kekuasaan atau diserahkan wewenang untuk menjalankan pemerintahannya oleh pemerintahan yang lebih tinggi. *Kedua*, Pemerintahan daerah telah diberikan kepercayaan serta kewenangan untuk membangun alur pemikiran dengan tujuan untuk mengambil inisiatif dalam menetapkan secara ‘pribadi’ kedaerahan menyangkut cara penyelesaian tugas yang telah diberikan. *Ketiga*, melibatkan masyarakat dan DPRD untuk berpikir, memimpin dan mengambil keputusan. Karena itu, yang dimaksud dengan pemerintah daerah sesuai Pasal 1 Ayat 3 Undang-Undang Pemerintah Daerah adalah kepala pemerintah daerah yang berposisi sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan daerah mesti mampu mengarahkan penyelenggaraan sistem politik yang baik sebagaimana telah menjadi wewenang dari daerah yang otonom (Gufon, 2016).

Historitas keberadaan pemerintah daerah telah diperkenalkan sejak sistem kerajaan berlaku di Nusantara, karena inilah model pemerintahan yang dijalankan oleh sistem pemerintahan kolonial ketika itu. Begitu juga terkait pola masyarakat dan struktur pemerintahan yang dimulai dari



tingkat desa/kampung, nagari hingga ke puncak pimpinan dalam sistem pemerintahan. Disamping itu juga ada upaya membandingkan model pemerintahan yang berlaku di Nusantara dengan yang berlaku di negara lain, sehingga ini menjadi bagian dari pertimbangan agar Indonesia juga menganut sistem pemerintahn daerah (Rauf, 2017). Dengan *background historis* tersebut, pemerintah Indonesia ketika proklamasi Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945, mulai merancang UUD 1945 yang di dalamnya mengandung secara eksplisit terkait filosofis pembentukan pemerintahan daerah. Indikator pembentukan pemerintahan daerah tersebut tercermin dalam pola pemikiran atas beragam usulan yang diungkapkan ketika para *the founding fathers* (pendiri bangsa) melaksanakan sidang dalam rangka persiapan pembentukan “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia” (Rasyid, 2017).

Ketika berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945, langkah ini menjadi tanda dimulainya peraturan pemerintah daerah di NKRI ketika awal mula kemerdekaan. Pemberlakuan peraturan perundang-undangan pemerintah daerah menajdikanya hasil dari beragam refleksi sejarah dalam sistem pemerintahan Indonesia antara zaman kerajaan dan kolonialisme. Oleh karena itu, kemudian dikeluarkan beragam undang-undang terkait pemerintah daerah hingga produk hukum terakhir pada “tahun 2014 menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.”

Perubahan UUD NKRI 1945, telah menjadi landasan yang konstitusional terhadap perjalanan roda pemerintahan di Indonesia. Negara Indonesia menggunakan sistem demokrasi dan nomokrasi -dengan model pemerintahan

teokrasi yang berlandaskan syariat (Depdikbud, 2021)- dalam menyelenggarakan pemerintahan, baik pemerintahan pusat ataupun pemerintahan daerah. Dengan demikian, sesuai“Pasal 18 (2) UUD 1945, pemerintah daerah provinsi, kabupaten/kota, mesti membuat peraturan untuk mengendalikan rumah tangganya sendiri dalam penyelenggaraan pemerintahannya dengan melandaskan pada prinsip otonomi dan pemerintahan bersama”(Yusdianto, 2015).

Selanjutnya pada“penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, pemerintahan daerah dan pemerintahan pusat diselenggarakan dengan model yang sedikit berbeda.”Pemerintahan pusat terdiri dari badan pemerintahan (administratif), badan legislasi (legislatif) dan badan yudikasi (yudikatif), sedangkan pemerintahan daerah diselenggarakan oleh kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pimpinan daerah dan DPRD ditetapkan sebagai unsur dalam menyelenggaraan pemerintahan di daerah, yang ditugasi secara umum untuk melakukan penyelenggaraan pemerintahan yang ditugaskan kepada daerah. Optimalisasi DPRD dan pimpinan daerah didasarkan pada mitra yang setara dengan kemampuan yang berbeda. DPRD mempunyai fungsi perumusan peraturan daerah, penganggaran dan pengawasan, dan kepala daerah mempunyai fungsi pelaksanaan peraturan dan kebijakan daerah. DPRD dan kepala daerah dibantu oleh perangkat yang ada di daerah dalam mengurus dan menyesuaikan berdasarkan peraturan untuk penyelenggaraan pemerintahan yang telah menjadi kewenangan di daerah atau provinsi (Jahidin, 2019).

Provinsi adalah kesatuan wilayah yang digunakan sebagai nama suatu wilayah administratif yang menjadi bagian dari

suatu negara atau wilayah negara bagian. Secara teknis, Republik Indonesia terdiri dari daerah yang disebut provinsi dan dipimpin oleh kepala daerah disebut gubernur. Eksistensi kepala daerah (gubernur) bersama wakilnya ditentukan dengan pemilihan melalui dua tahapan, *pertama*, dipilih langsung oleh penduduk daerahnya dengan masa jabatan paling lama lima tahun, sehingga gubernur yang terpilih mempunyai tanggung jawab penuh atas kesejahteraan masyarakat. *Kedua*, kepala daerah yang telah terpilih tersebut kemudian dilantik oleh kepala negara (Presiden) yang dapat diwakili oleh Menteri Dalam Negeri dalam proses pelantikannya yang bekerja atas nama presiden. Gubernur bukanlah atasan bupati atau walikota, tetapi sebatas membina, mengawasi, dan mengkoordinasikan penyelenggaraan pemerintahan daerah bupati/ kota. Hubungan antara pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten dan kota tidak bersifat subordinat. Artinya, setiap pemerintah negara bagian mengatur dan mengendalikan operasi pemerintahannya sendiri berdasarkan prinsip-prinsip otonomi dan kewajiban dukungan (Pardede, 2018).

Daerah provinsi tidak hanya berstatus sebagai daerah, tetapi juga daerah administrasi yang merupakan wilayah kerja gubernur atas nama pemerintahan pusat serta wilayah kerja yang dilaksanakan gubernur dalam penyelenggaraan pekerjaan pemerintahan yang umum di wilayah negara. Selain berstatus daerah, bupati/kota madya juga memiliki wilayah administrasi. Ini akan menjadi zona kerja bupati/walikota ketika menangani pekerjaan umum pemerintahan pada wilayah kabupaten atau kota.

Menurut Harson (2015), pemerintahan daerah dapat

dikategorikan sebagai berikut:

- a. *Local* “*Self Government*” atau pemerintah lokal daerah dalam sistem pemerintah daerah adalah setiap daerah yang memiliki ragam kesukarelaan mengenai otonomi daerah dan tentunya harus dalam kerangka sistem pemerintahan negara Indonesia.”Ketika mengelola anggaran mereka sendiri, pemerintah setempat memiliki inisiatif dan diberdayakan untuk mengatur masalah anggarannya sendiri atas kebijakan yang dimilikinya. Selain dilimpahkan urusan yang khusus dari pemerintah pusat, pemerintah dapat juga mendelegasikan tugas pengelolaan bersama (tugas *medebewind*) di bidang pemerintahan. Tugas ini membantu terbentuknya (membuat) peraturan dan perundang-undangan, namun bukan saka yang disahkan oleh pemerintah pusat, tetapi juga yang dibuat oleh pemerintah daerah dalam mengendalikan anggaran itu sendiri di tingkat atas;
- b. *Local State Government* atau pemerintah *lokal administratif* yang pemebntukannya dilakukan untuk menyelenggarakan segala tugas pemerintahan kenegaraan yang tidak dapat dilaksanakan oleh pemerintah pusat saja, maka dibentuklah pemerintahan di daerah atau pemerintah daerah administratif. Jenis operasi pemerintah ini disebabkan oleh wilayah yang sangat luas dan banyak masalah pemerintah. Pejabat yang menyelenggarakan pemerintahan kota dilantik dan diberhentikan oleh pemerintah pusat, bekerja sesuai peraturan dan sesuai arahan pemerintah pusat berdasarkan



jenjang jabatan dan diletakkan di zona administrasi yang bersangkutan dengan dukungan pejabat yang diangkat dan ditolak oleh pemerintah pusat. Semua dana administrasi dan pemerintah daerah dikeluarkan oleh pemerintah pusat (Muhtadli, 2020).

Pemberdayaan pemerintahan di setiap daerah bertujuan untuk mengendalikan pola pemerintahannya, hal ini dilakukan sesuai dengan proses yang dikenal dengan 'desentralisasi' pada daerah otonom atau otonomi daerah. Karenanya, ada dua bidang desentralisasi pada suatu wilayah, yaitu dalam bidang politik dan bidang administrasi. Desentralisasi bidang politik adalah kemampuan untuk mengambil suatu keputusan dan kemampuan untuk mengontrol setiap sumber daya yang tersedia untuk pemerintah daerah (Stie Amm Mataram, 2016). Desentralisasi administrasi adalah pelimpahan wewenang administratif kepada otoritas pusat di tingkat lokal. Kekuasaannya berkisar dari menetapkan peraturan hingga keputusan penting (Hidayah, 2018).

## **2. Dampak Amandemen UUD NKRI 1945**

Legalitas pembentukan "kebijakan Otonomi Daerah didasarkan pada Pasal 18 UUD 1945 Pasca Amandemen, yang membentuk peluang otonomi seluas-luasnya, Otonomi Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus." Apabila dianalisa dengan kacamata ilmu politik hukum, maka indikator ini disebabkan oleh beberapa hal (Rahardjo, 2003), yaitu: *Pertama*, kebijakan otonomi daerah sebelumnya dilaksanakan lebih cenderung sentralistis sehingga munculnya sikap yang tidak demokratis dari pihak pemerintahan, hal ini dapat dianalisa dengan melihat beberapa sikap, "seperti: a) adanya upaya menyeragamkan posisi daerah masing-masing sehingga

menjadikan status daerah Istimewa seakan dihilangkan); b) Sistem pengangkatan dan pemilihan kepala daerah dituntut sesuai keinginan pemerintahan pusat;”c) Kepala pemerintah daerah memikul tanggungjawab hanya terhadap Pemerintah Pusat saja; d) Munculnya“pengawasan terhadap daerah-daerah yang sangat ketat dilakukan oleh Pemerintah Pusat; e) Pemerintah pusat lebih mendominasi dalam melakukan pengelolaan terhadap potensi ekonomi di daerah yang menimbulkan kesenjangan dan konflik yang terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah.”

*Kedua*,”dipengaruhi oleh kondisi saat ini dan masa yang akan datang yang menginginkan agar: a) terwujudnya sistem demokrasi yang berjalan secara keseluruhan di berbagai wilayah dalam upaya menguatkan dan mempertahankan demokrasi di Indonesia; b) Menanggulangi terhadap banyaknya peristiwa konflik yang terjadi di berbagai wilayah dengan tujuan untuk mengutkan kembali keterikatan bangsa-bangsa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;”c) untuk melahirkan sistem perpolitikan, perekonomian, sosial dan kebudayaan yang berlandaskan keadilan untuk setiap wilayah kedaerahan sebagai upaya untuk mensejahterakan rakyat di beragam wilayah; d) untuk memelihara substansi slogan *Bhineka Tunggal Ika* terhadap bangsa Indonesia yang mengandung ragam kebudayaan, banyak suku, corak adat istiadat dan agama yang merupakan kekayaan yang hanya dimiliki oleh Negara Indonesia (Nuradhawati, 2019).

Oleh karena pertimbangan sebagaimana disebutkan di atas, selanjutnya pemerintah Indonesia perlu membentuk Undang-Undang sehingga menjadi payung hukum yang menata secara komprehensif sehubungan dengan model: “1)

otonomi seluas-luasnya, 2) rumusan otonomi Istimewa, dan 3) Otonomi Khusus dengan tujuan agar mampu mengembangkan otonomi daerah sehingga bisa diatur dengan lebih baik di masa yang akan datang” (Nuradhawati, 2019).

Sistem pemerintahan daerah yang tadinya diuraikan dalam satu pasal, yakni Pasal 18 (tanpa ayat), kemudian tambahkan menjadi tiga pasal, yakni dalam Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Pasal-pasal ini ditentukan dalam Amandemen yang Kedua pada tahun 2000. Pergantian yang dilakukan pada bab ini dan pada bagian yang lain merupakan salah satu pendekatan yang diterapkan saat ini untuk mengelola negara dengan lebih baik dan optimal. Di satu sisi menekankan pada model Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), dan di sisi lain, sesuai dengan semboyan Bhinneka Tunggal Ika (Rauf, 2017).

Pencantuman terkait dengan pemerintah daerah dalam amandemen UUD 1945 dilatarbelakangi oleh keinginan untuk menyesuaikan diri dengan keinginan otonomi daerah dalam mengupayakan kesejahteraan terhadap masyarakat di Indonesia. Ini diikhtiarkan setelah mengetahui ketidakefektifan sistem pemerintahan tunggal (sentralistik) yang ada sebelumnya, sehingga adanya upaya penyeragaman sebagaimana dalam “Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.” Dari praktik administrasi nasional pra-sentralistik yang kemudian mengabaikan kepentingan pemerintahan desa dan daerah (Putra, 2021).

Akibat dari kecenderungan politik sentralistik, dominansi pemerintah pusat terhadap daerah sangatlah besar, hal ini mengakibatkan aturan dan penguasaan daerah



tidak menjadi entitas yang dapat membuat aturan dan penguasaan yang optimal terhadap daerahnya sendiri sesuai kondisi objektif dan potensi yang dimilikinya. Amandemen pada Pasal 18 UUD 1945 telah menjadi payung hukum terhadap penyelenggaraan otonomi daerah yang menjadi agenda pemerintah pusat secara nasional sejak era reformasi. Melalui aturan dalam bab tentang pemerintahan daerah tersebut, diharapkan kemajuan daerah dapat segera terwujud dengan cepat dan kesejahteraan masyarakat setempat dapat ditingkatkan berbarengan dengan peningkata kualitas demokrasi daerah. Semua aturan yang ditentukan tersebut telah dilakukan perumusan, sehingga regulasinya tetap bertujuan untuk mengamankan serta menguatkan negara Indonesia. Tujuan lainnya juga “agar hubungan yang dibangun antara wewenang pemerintah pusat dan pemerintah daerah disesuaikan dengan ciri dan karakteristik serta keragaman di setiap daerah.”Ketentuan Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B menyatakan bahwa Indonesia adalah negara kesatuan berbentuk republik, Pasal 1 (1), dan Presiden memegang kekuasaan pemerintahan, Pasal 4. Merujuk pada ketentuan (1).

Pasal 25A menyangkut wilayah Negara. Ini akan menjadi forum dan pembatasan“pelaksanaan pasal 18, 18A dan 18B. Pembagian daerah tentang pembagian wilayah Indonesia yang tadinya diatur dalam pasal tanpa alinea diubah menjadi pasal 7 alinea.”Sifat pemekaran daerah sebagaimana telah diubah diatur dalam Pasal 18 ayat (1), dengan susunan kata sebagai berikut. “Sebagaimana telah diubah: Pasal 18 (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan provinsi-provinsi dibagi atas badan-badan dan kotamadya, yang setiap provinsi, kabupaten, dan

kota mempunyai satu pemerintahan tingkat daerah yang ditetapkan dengan undang-undang” (Muhamad, 2021).

“Rumusan dalam naskah asli: Pasal 18, membagi daerah Indonesia menjadi daerah besar dan daerah kecil yang berbentuk pemerintahan undang-undang, dengan memperhatikan dasar permusyawaratan sistem pemerintahan negara dan hak asal usul berbagai daerah yang mempunyai sifat keistimewaan.”Amandemen itu bertujuan“untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Ini termasuk wilayah negara bagian, yang meliputi distrik dan kota. Ketentuan Pasal 18 (1) berkaitan erat dengan ketentuan Pasal 25A yang berkaitan dengan wilayah negara kesatuan Republik Indonesia.”Ungkapan yang“dibagi (tidak dikonstruksi) menurut ketentuan Pasal 18 (1) bukanlah istilah yang digunakan secara sembarangan. Ungkapan ini digunakan untuk menjelaskan bahwa negara kita adalah negara kesatuan dengan kedaulatan nasional di tangan pusat. Hal ini sejalan dengan kesepakatan untuk mempertahankan bentuk negara kesatuan”(Hasyim, 2021).

Kedudukan pemerintah daerah dalam“Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam kaitannya dengan pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (2) ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat ( 6) dan ayat (7), rumusnya sebagai berikut. Pasal 18, (2).“Pemerintah“provinsi, kabupaten, dan daerah menjalankan dan mengurus urusan pemerintahannya masing-masing menurut prinsip otonomi dan pengelolaan bersama.” (3)“Pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki wakil dewan daerah yang anggotanya dipilih melalui

pemilihan umum. (4) Gubernur, bupati dan walikota, kepala pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. (5) Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang ditetapkan dengan undang-undang sebagai urusan pemerintah pusat. (6) Pemerintah daerah berwenang menerbitkan peraturan daerah dan peraturan lainnya untuk penyelenggaraan pemerintahan sendiri dan tugas pembantuan. (7) Susunan dan tata tertib pemerintahan daerah diatur dengan undang-undang”(Umar, 2017).

Secara khusus peraturan ini menekankan bahwa “pemerintah daerah (provinsi, kabupaten, kota langsung di bawah Pemerintah Pusat) mengatur dan mengendalikan kegiatan pemerintahnya masing-masing menurut prinsip otonomi dan pemerintahan bersama.””Penegasan ini menjadi dasar hukum agar semua pemerintah daerah dapat menjalankan fungsinya secara lebih leluasa dan bebas serta sesuai dengan kebutuhan, kondisi dan karakteristik masing-masing daerah, kecuali urusan pemerintahan yang dinyatakan oleh undang-undang sebagai urusan pemerintah pusat”(Wifaqah, 2020).

“Asas sentralisasi tidak diatur dalam bab tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah. Mandat yang didesentralisasi adalah bagian dari mandat pemerintah negara bagian yang tercakup dalam bab III terkait dengan kekuasaan pemerintah negara bagian. Namun demikian, meskipun setiap daerah berhak untuk menyusun peraturan daerah dan peraturan lainnya dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (6) di atas, hal ini tidak berarti bahwa pemerintah daerah dapat

menetapkan peraturan yang bertentangan dengan prinsip negara kesatuan”(Gadjong, 2011).

Ketentuan di atas menjadi penting karena pemerintah daerah terlibat dalam hubungan mereka dalam menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali yang berkaitan dengan “pekerjaan pemerintahan yang ditentukan oleh undang-undang sebagai urusan pemerintah pusat daerah dalam menjalankan usahanya. Selama kekuasaan pemerintahan, sebagaimana diatur dalam undang-undang yang diatur.”“Oleh karena itu,”“hak-hak pemerintah daerah ketentuannya diatur Pasal 4 (1) dalam menyelenggarakan penyelenggaraan pemerintahan dan ketentuan Pasal 33 dan 34 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam menyelenggarakan kesejahteraan ekonomi dan sosial, yang saling berkaitan erat”(Mukhlis and Makhya, 2019; Supriyadi, 2020).

Selain itu, ketentuan tersebut menyatakan bahwa pemerintah daerah dengan DPRD memiliki anggota yang dipilih dengan hak pilih universal (pemilihan umum).“Peraturan ini dilatarbelakangi oleh keinginan DPRD untuk mendemokratisasikan pengelolaan pemerintahan daerah yang memiliki kewenangan untuk mengatur peraturan daerah, dan APBD untuk bekerja sama dengan pemerintah daerah dan mengawasi pelaksanaan pemerintahan daerah.”Ini juga memuat ketentuan bahwa “kepala pemerintahan daerah khusus dipilih secara demokratis. Ketentuan ini mengandung pengertian bahwa pemilihan umum harus dilakukan secara demokratis dan menjamin prinsip kedaulatan universal. Misalnya, pemilihan langsung atau cara lain tunduk pada hak atau kekhasan lokal yang diatur oleh undang-undang, tetapi

kedaulatan tetap di tangan publik”(Hayat, 2014).

### 3. *Teori Pemekaran Daerah*

Pemekaran daerah adalah “pembagian kewenangan pemerintah daerah menjadi dua daerah atau lebih.”Pembagiannya lebih kecil karena juga mempengaruhi luas dan jumlah penduduk. Pada level provinsi, sebuah pola muncul dari satu state ke state baru ke provinsi induk. “Sedangkan di tingkat kabupaten, awalnya ada beberapa model, *pertama*, dari kabupaten ke kabupaten baru (daerah otonom baru) dan kabupaten induk. *Kedua*, dari lingkungan ke kota baru dan lingkungan induk. *Ketiga*, dari satu kabupaten menjadi dua kabupaten baru dan satu kabupaten induk” (Semaun, 2019).

“Secara teoritis pemekaran wilayah pertama kali dijelaskan oleh Charles Tibout (1956) dalam Nurkholis (2005) dengan pendekatan lapangan pilihan publik. Dalam artikelnya *The Pure Theory of Local Spending*, ia berpendapat” “bahwa pemekaran daerah menyerupai model ekonomi persaingan sempurna, di mana pemerintah daerah memiliki kekuatan untuk menjaga tarif pajak tetap rendah, memberikan layanan yang efisien dan memungkinkan setiap komunitas untuk mewujudkan kepentingannya sendiri. Untuk setiap jenis layanan dari berbagai tingkat pemerintahan melalui pemilihan tanggung jawab dengan kaki sendiri” (Sulistiowati, 2014).

Lebih lanjut, Nurkholis (2005) juga menunjukkan “bahwa komunitas lokal kecil lebih homogen dan mudah menerapkan kebijakan yang sesuai dengan preferensi sebagian besar masyarakat. Peluang masyarakat untuk berpartisipasi dalam komunitas kecil memiliki peluang yang lebih

besar.”*Kedua*,”pemerintah daerah kecil telah mengurangi aparaturnya, seperti fungsi administrasi. Perluasan tersebut juga mendukung persaingan antar pemerintah daerah untuk mendatangkan modal ke daerahnya masing-masing, yang akan meningkatkan produktivitas. Terakhir, pemekaran mendukung berbagai eksperimen dan inovasi” (Semaun, 2019).

“Pembagian wilayah Indonesia sebelum tahun 1999 ditentukan oleh pemerintah pusat setelah melalui persiapan yang panjang. Tahap persiapan meliputi penyiapan infrastruktur pemerintahan, mulai dari aparaturnya daerah hingga pembangunan fasilitas umum. Munculnya daerah-daerah pertumbuhan ekonomi, pemukiman dan dinamika kehidupan sosial politik akan dinilai sebelum daerah tersebut ditetapkan sebagai daerah otonom. Memang, otoritas pemerintah pusat yang tinggi tidak menyebabkan ketidakstabilan sosial politik yang signifikan di” daerah (Simandjuntak, 2016).

Sementara itu, karena UU No. 22 Tahun 1999 diterapkan, pemerintah daerah dapat mengusulkan perluasan daerah sepanjang memenuhi kriteria kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, dan jumlah penduduk, penggunaan lahan daerah dan pertimbangan lain memungkinkan pelaksanaan dari otonomi daerah. Kriteria lain yang diatur dalam PP No. 129/2000 terbagi menjadi 19 indikator dan 43 sub kriteria.”Suatu daerah dikatakan “diterima” menjadi daerah berpemerintahan sendiri jika baik distrik induk dan distrik calon yang dibentuk memiliki nilai gabungan sama atau lebih besar dari nilai minimum kelulusan, dan “diskualifikasi” jika sebagian besar (lebih dari

setengah ) skor sub-indeks adalah 1 (skor terendah).”

“Aturan di atas menunjukkan bahwa suatu wilayah akan cenderung terbagi jika wilayahnya: a) berada di luar Jawa dan Bali; b) daerah dengan status kabupaten; c) memiliki rasio pendapatan sektor swasta yang tinggi terhadap total pengeluaran; (d) bukan merupakan kawasan baru karena pemekaran; e) Memiliki PDRB yang memberikan kontribusi utama terhadap total PDRB (dalam arti sebenarnya) seluruh provinsi dan kota di provinsi tersebut; f) memiliki populasi yang besar; (g) memiliki wilayah yang cukup luas; h) menerima hibah DAU yang cukup besar; dan i) memiliki nilai PDRB yang relatif rendah, (Harmantyo, 2010). Setelah UU 22 Tahun 1999 diubah dengan UU 32 Tahun 2004, pendekatan teknis perluasan wilayah diatur dalam PP. 78 Tahun 2007 tentang Pembentukan, Pembubaran, dan Pemantapan Daerah memiliki persyaratan pemekaran daerah yang lebih ketat dibandingkan PP Nomor 129 Tahun 2000. Meskipun PP ini berlaku, namun PP ini nampaknya belum cukup kuat untuk mempertegas pemekaran”(Suaib, 2020).

Mengenai alasan pemekaran daerah,“pada umumnya terdapat perbedaan persepsi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat, ketika menyusun PP 129/2000, ingin mencari daerah otonom baru yang bisa mandiri dan mandiri. Di sisi lain, ternyata pemerintah daerah punya pendapat berbeda. Pemekaran daerah melihat pemekaran sebagai upaya cepat keluar dari resesi”(Tenrini, 2014).

Daerah memperluas wilayahnya berdasarkan berbagai alasan, antara lain:“*Pertama*, preferensi homogen (SARA) atau etnisitas historis yang memungkinkan terjalannya ikatan sosial

dalam kelompok etnis yang sama dalam wilayah yang sama. Keinginan untuk membentuk daerah baru sejalan dengan tren perpecahan etnis di daerah lama semakin meningkat. Hal ini terjadi karena di wilayah lama tidak banyak peluang ekonomi dan politik yang dapat dimanfaatkan dengan baik oleh suku-suku bangsa, selain sejarah suku-suku masa lalu. Zuska (2013) menunjukkan bahwa politik etnis selalu menjadi alasan pemekaran daerah melalui model ekonometrik dan hasilnya signifikan secara statistik."Kedua, keuntungan" finansial (insentif finansial untuk pemekaran dapat berasal dari DAU/DAK), penjaminan transfer, khususnya Dana Alokasi Umum, dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah dengan metode untuk memastikan bahwa daerah akan dibiayai. Pendanaan dimungkinkan melalui subsidi kepada pejabat daerah serta kesempatan kerja melalui penguatan staf pemerintah daerah. Dana talangan juga diharapkan berdampak pada peningkatan kegiatan ekonomi, baik melalui belanja pegawai langsung maupun belanja barang dan jasa dari kegiatan pemerintah. Dari perspektif ini, akumulasi kegiatan ekonomi harus berdampak positif pada kesejahteraan seluruh masyarakat" (Mukhlis and Makhya, 2019).

#### **D. Sistem Pelimpahan Kewenangan dan Kekuasaan Pemerintahan Daerah**

##### **1. *Pelimpahan Kewenangan dan Kekuasaan di Indonesia***

Pelaksanaan kebijakan otonomi daerah telah mendorong munculnya perubahan struktural, fungsional, dan kultural dalam tatanan administrasi pemerintahan daerah. Salah satu perubahan yang paling mendasar adalah posisi desentralisasi yang sebelumnya merupakan organisasi daerah dengan prinsip sentralisasi, misi dan fungsi pokoknya, serta posisinya

sebagai mesin daerah dalam rangka desentralisasi (Akbal, 2016). Sebagai organisasi daerah, kepala seksi dilimpahkan oleh bupati/walikota untuk melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya. Pengelolaan subkawasan diatur dengan peraturan resmi, baik dari segi bentuk, letak, tugas, maupun fungsinya. Selain itu, kabupaten juga melaksanakan tugas pemerintahan umum. Pindahan sub-wilayah dari wilayah administrasi negara ke dunia kerja instansi pemerintah daerah membuka peluang bagi daerah untuk mengembangkan kreativitas sesuai kebutuhan masyarakat setempat. Peralihan dari otonomi seragam ke seragam juga memberikan kesempatan kepada daerah untuk menyesuaikan isi otonomi dengan karakteristik daerah, seperti peraturan-peraturan yang terkait dengan kecamatan di dalam daerah (Mardini, 2011).

Maksud pelimpahan wewenang (*delegation of authority*) adalah untuk meningkatkan jumlah penduduk dengan memperjelas batas-batas wilayah wilayah, mendekatkan pelayanan kepada masyarakat dan memperpendek masa penguasaan dari bupati/pasar ke desa/kelurahan. Kellurahan. Hal ini sejalan dengan upaya harmonisasi instansi pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003. Statuta mengatur upaya untuk menyederhanakan (mengubah ukuran) organisasi untuk menciptakan organisasi yang lebih seimbang, proporsional, datar dan transparan, hierarki yang lebih pendek, dan kekuasaan yang terdesentralisasi (Wasistiono and Fahrurozi, 2009).

“Pendelegasian atau pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*) dapat dilihat dalam beberapa hal, terutama dalam aspek tugas, tanggung jawab dan wewenang. Pada prinsipnya memberdayakan atau mendelegasikan berjalan

beriringan dengan amanat, oleh karena itu memberdayakan atau mendelegasikan berarti suatu pihak melepaskan hak untuk mengambil tindakan-tindakan yang diperlukan agar fungsi dan tanggung jawabnya dapat dilaksanakan dari satu pejabat ke pejabat lainnya.”Menurut Hodge dan Anthony (1998), merujuk pada pendelegasian kekuasaan dapat dipahami sebagai (tanggung jawab dan wewenang). Wewenang adalah pemberian dan wewenang berupa tanggung jawab dan wewenang. Sedangkan menurut Sutarto (2002), pendelegasian kekuasaan bukanlah pemindahan kekuasaan dari atasan kepada bawahan melainkan pengalihan kekuasaan. Menurut Hasibuan (2007), “pendelegasian adalah penyerahan sebagian pekerjaan atau wewenang dari orang yang diberi wewenang (authority) kepada orang yang diberi wewenang (authorized person) untuk melakukan atas nama orang yang diberi wewenang.”Menurut Stoner (2000) dalam Kesumanjaya (2010), “pendelegasian adalah pemberian wewenang dan tanggung jawab formal kepada bawahan untuk melakukan kegiatan tertentu. Pendelegasian adalah konsekuensi dari ukuran organisasi. Jika bos menemukan banyak hal yang tidak dapat dilakukan oleh siapa pun, ia harus mendelegasikan. Pendelegasian juga dilakukan agar pihak manajemen dapat mengembangkan bawahan untuk semakin memperkuat organisasi.”

Berdasarkan pendapat beberapa ahli, “dapat disimpulkan bahwa pendelegasian adalah pemberian hak dan tanggung jawab kepada orang yang ditunjuk oleh suatu otoritas.”Atasan “memberdayakan karyawan atau bawahannya untuk melakukan pekerjaan dengan sebaik-baiknya dan dapat bertanggung jawab atas hal-hal yang dipercayakan kepada mereka. Pendelegasian wewenang

dari atasan kepada bawahan diperlukan untuk memastikan efektivitas fungsi dalam organisasi, karena tidak ada atasan yang dapat melakukan atau sepenuhnya melaksanakan dan mengawasi semua tugas organisasi di kantornya sendiri.”

Selanjutnya, Bentuk desentralisasi ini dapat dicapai dengan menggunakan pejabat yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah atau pejabat yang lebih tinggi kepada pejabat yang lebih rendah, selain itu desentralisasi dapat dilakukan antar pejabat yang seukuran atau antar lembaga yang sejenis. Desentralisasi yang pertama dikatakan bersifat vertikal, sedangkan yang kedua diartikan sebagai desentralisasi horizontal atau horizontal (Mardini, 2011). Dilihat dari asal usulnya, kekuasaan dapat dibedakan menjadi dua jenis (Sadu Wasistiono, 2001), yaitu: 1. Wewenang yang diberikan adalah kekuasaan yang melekat yang diberikan kepada suatu organisasi atau pejabat atas dasar hukum; 2. Kuasa perwalian adalah hak untuk mendistribusikan wewenang dari instansi dan pejabat yang lebih tinggi.

Setiap PNS diberikan tugas yang melekat padanya, “seperti: bentuk pertanggungjawaban agar tugas yang diberikan dapat dilaksanakan dengan baik. Akuntabilitas adalah kewajiban seorang pejabat untuk melakukan apapun yang ditugaskan. Tanggung jawab ini hanya dapat dipenuhi apabila pejabat publik yang”bersangkutan didampingi oleh: sejumlah kewenangan di bidang dan fungsinya. Tanpa otoritas ini, tanggung jawab tidak dapat dilaksanakan dengan baik. Oleh karena itu, terdapat hubungan antara tugas, tanggung jawab dan wewenang sebagaimana dikemukakan oleh (B.J Hodge and William Panthony, 1998).

Dengan pendelegasian birokrasi, wewenang akan



lebih fleksibel, efisien, inovatif dan memotivasi dalam bekerja daripada pekerjaan yang terpusat. Oleh karena itu, akuntabilitas yang lebih besar harus dicapai bagi pejabat level terendah (strategis), terutama yang bertanggung jawab atas pelaksanaan (operasi inti), yang harus segera dicapai. Sebab, pegawai negeri sipil yang berada di bawah manajemen tertinggi, terutama instansi pelaksana, adalah mereka yang secara jelas dapat merasakan kebutuhan masyarakat dan berhubungan langsung dengan kepuasan masyarakat terhadap pelayanan publik (Mardini, 2011).

Pada tataran praktis, pendelegasian harus dimulai dengan penilaian tugas pokok, fungsi dan wewenang kedua pihak yang terlibat dalam proses pendelegasian pemerintah daerah, mulai dari Bupati hingga Camat. Langkah ini berguna untuk penilaian kelembagaan. Selain itu, dilakukan inventarisasi umum pelimpahan kekuasaan dan dampak pelaksanaannya terhadap pelayanan publik dan kepentingan publik, khususnya dalam rangka penyelesaian atauantisipasi permasalahan yang timbul. Pengungkapan Bentuk-bentuk Bupati dan luasnya prestasi (*level of achievement*) Camat dianggap berguna untuk analisis manajemen mengenai kewenangan minimal yang diberikan oleh Bupati/Walikota untuk Camat (Wicaksono, 2012).

Langkah kedua ini dapat digunakan sebagai dasar untuk melakukan evaluasi terhadap optimalisasi peran dan fungsi Camat dalam pelaksanaan wewenang yang diberikan kepadanya, termasuk melakukan koordinasi dan kerjasama antara instansi dan masyarakat. Sesuai dengan konsep good governance. Keberhasilan pelaksanaan pendelegasian tergantung pada sinergi antara pemerintah, masyarakat



dan swasta. Membuka peluang partisipasi dan koordinasi merupakan kunci kepuasan masyarakat terhadap pelayanan yang diberikan oleh lembaga publik (Mardini, 2011).

Desentralisasi memiliki pengaruh yang sangat besar dalam sebuah organisasi. Ketiadaan desentralisasi menyebabkan stagnasi kegiatan yang bertujuan untuk mencapai tujuan organisasi. Oleh karena itu, “menurut Stoner (2000) dalam Kesumanjaya (2010) ada beberapa manfaat pendelegasian wewenang dalam organisasi, yaitu:”

- a. Dengan pendelegasian, “karyawan dapat melakukan tugas-tugas mendasar dan strategis untuk kelangsungan hidup organisasi. Semakin banyak tugas yang dapat didelegasikan oleh manajer kepada karyawan, semakin besar kemungkinan mereka menemukan dan meminta pertanggungjawaban manajer.” “Oleh karena itu, para manajer berusaha untuk mendelegasikan wewenang tidak hanya untuk masalah-masalah umum tetapi juga untuk tugas-tugas yang memerlukan pemikiran dan inisiatif agar karyawan dapat bekerja secara optimal untuk organisasi.
- b. Dengan pendelegasian, “manajer akan membuat keputusan yang lebih akurat dan lebih baik karena karyawanlah yang paling dekat dengan publik. Meskipun mereka cenderung memiliki pandangan yang jelas tentang fakta-fakta yang diperlukan untuk membuat keputusan.”
- c. Berkat desentralisasi, “keputusan dapat diambil lebih cepat karena tidak perlu berkonsultasi dengan atasan. Jika bawahan tidak memiliki wewenang yang

cukup untuk memutuskan masalah tertentu, ia akan selalu berkonsultasi dengan atasan. Tentu saja akan memakan waktu yang lama sehingga bawahan harus memiliki kekuatan yang cukup untuk mengambil keputusan.”

- d. Pendelegasian menyebabkan”“rasa tanggung jawab dan inisiatif yang lebih tinggi terhadap organisasi. Agen berhak untuk tidak menunggu pesanan, jika ditemukan masalah, maka akan berusaha menyelesaikannya secara mendalam.”
- e. Desentralisasi adalah”latihan bagi anggota organisasi ketika yang terakhir menempati posisi yang lebih tinggi. Anggota organisasi yang tidak pernah memiliki banyak wewenang di posisi yang lebih tinggi akan canggung dan membutuhkan waktu lama untuk beradaptasi.”
- f. Pendelegasian”“kekuasaan memiliki efek memastikan keamanan komunitas pekerja. Terlihat bahwa jika ada anggota organisasi yang tidak mampu menjalankan tugasnya, maka dengan adanya desentralisasi wewenang tugas tersebut dapat diemban sehingga kelangsungan organisasi tidak terganggu.”

Delegasi adalah pemberian wewenang dan tanggung jawab kepada bawahan. Delegasi berarti bahwa semua keputusan tidak terpusat di tingkat manajemen puncak. “Elemen dasar dari proses desentralisasi adalah mendefinisikan hasil yang diharapkan, dengan jelas mendefinisikan tugas dan tanggung jawab untuk mencapai hasil yang diinginkan, dan bertanggung jawab atas hasil yang dicapai. Efektivitas pendelegasian merupakan faktor

kunci yang membedakan manajer yang berhasil dan yang tidak berhasil”(Kesumanjaya, 2010). Prinsip klasik yang dapat“mendasari pendelegasian yang efektif adalah”(Stoner dalam Handoko, 1984):

a. Prinsip“skalar”

Dalam“proses pendelegasian, harus ada alur wewenang yang jelas yang mengalir selangkah demi selangkah dari puncak organisasi hingga ke bawah. Garis wewenang yang jelas memudahkan semua orang dalam organisasi untuk mengetahui:”

- 1) Kepada orang yang kepadanya dia dapat memberi kuasa;
- 2) Dari siapa ia akan menerima delegasi;
- 3) Siapa orang yang bertanggung jawab.

b. Prinsip“kesatuan perintah”

Prinsip“kesatuan komando menetapkan bahwa setiap bawahan dalam suatu organisasi hanya bertanggung jawab kepada atasannya. Di bawah banyak penyelia, sulit bagi individu untuk mengetahui siapa yang bertanggung jawab dan pedoman apa yang ada yang harus dipatuhi. Selain itu, bawahan dapat melalaikan tanggung jawab karena kinerja tugas yang buruk karena harus memberikan banyak tugas kepada atasan lainnya.”

c. Akuntabilitas, Wewenang dan Akuntabilitas, yaitu prinsip-prinsip yang mencakup beberapa unsur, yaitu:

- 1) Agar organisasi dapat memaksimalkan sumber daya secara lebih optimal, bertanggung jawab

untuk beberapa tugas didelegasikan pada tingkat terendah organisasi di mana terdapat kapasitas dan informasi yang cukup untuk melaksanakannya.

- 2) Konsekuensi alami dari peran ini adalah bahwa setiap orang dalam suatu organisasi, dalam menjalankan tugas yang diberikan, harus diberikan wewenang yang cukup.
- 3) Bagian “penting dari hierarki tanggung jawab dan wewenang adalah pemberdayaan, dan menerima tanggung jawab dan wewenang berarti bahwa individu juga setuju untuk menerima” persyaratan tanggung jawab atas pelaksanaan tugas. Bagi manajer, selain bertanggung jawab atas tugasnya sendiri, mereka juga perlu bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas bawahannya.

Untuk membangun delegasi yang efektif, Louis Allen (1958) dari Kesumanjaya (2010) menawarkan beberapa teknik efektif, antara lain:

- a. Menetapkan tujuan, “bawahan perlu menyadari tujuan dan pentingnya tugas yang diberikan kepada mereka.”
- b. Menegaskan “tanggung jawab dan wewenang, bawahan harus diberi informasi yang jelas tentang apa yang menjadi tanggung jawab mereka dan bagian mana dari sumber daya organisasi yang berada di bawah kendali mereka.”
- c. Memotivasi bawahan. Manajer dapat memotivasi bawahan dengan memperhatikan kebutuhan dan

tujuan sensitif mereka.

- d. Permintaan untuk menyelesaikan“pekerjaan. Manajer memberikan nasihat, bantuan, dan informasi kepada bawahan, sedangkan bawahan harus melaksanakan pekerjaan yang sebenarnya diberikan kepada mereka.”
- e. Memberikan latihan.“Manajer harus meminta bawahan untuk mengembangkan kinerja mereka sendiri.”
- f. Memberikan““pengawasan yang memadai. Sistem pemantauan yang andal (seperti laporan mingguan). Manajer tidak perlu menghabiskan waktu terus menerus memeriksa pekerjaan bawahan.”

## ***2. Implementasi “Dana Alokasi Umum dan Dana Alokasi Khusus dalam Pemerintahan Daerah”***

“Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RPBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah di Indonesia yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. APBD ditetapkan dengan peraturan daerah.”Tahun anggaran APBD memiliki jangka waktu satu tahun,“terhitung dari tanggal 1 Januari sampai dengan 31 Desember (Abdullah and Asmara, 2006). APBD terdiri atas:”

- a. Anggaran“Pendapatan, terdiri atas;”
  - 1) Pendapatan“Pokok Daerah (PAD) yang meliputi pajak daerah, pembayaran pajak daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah, dan penerimaan lainnya;”
  - 2) Bagian“dari Dana Penyesuaian yang meliputi

Dana Bagi Hasil, Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus;”

- 3) Pendapatan “legal lainnya seperti hibah, dana darurat, dana bagi hasil pajak pemerintah provinsi dan daerah lainnya, dana penyesuaian dan swadaya, bantuan keuangan provinsi, retribusi pemerintah daerah, dan pendapatan lainnya.”

- b. Anggaran “belanja, digunakan untuk melaksanakan tugas pemerintahan di daerah.”

Pembiayaan adalah ““penghasilan yang harus dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang diperoleh kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun tahun anggaran berikutnya” (Maria *et al.*, 2019). Untuk menjelaskan jenis pendanaan dapat diuraikan berikut ini.

*Pertama*, “Dana Alokasi Umum (DAU) adalah dana dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi” (UU No. 33 Tahun 2004). SAD bertujuan untuk menyeimbangkan kemampuan keuangan antar daerah, “guna mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar daerah melalui penerapan formula yang memperhatikan kebutuhan dan potensi daerah. DAU didefinisikan sebagai (Kuncoro, 2004), salah satu komponen dana perimbangan APBN, pengalokasiannya didasarkan pada konsep 1) Kesenjangan Fiskal, “yaitu selisih antara kebutuhan anggaran dan kemampuan anggaran. 2) Instrumen untuk mengoreksi ketimpangan horizontal, yang didistribusikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah, yang

penggunaannya sepenuhnya ditentukan oleh daerah. 3) *Equalization grant* (Pembiayaan yang setara) yang berfungsi untuk menghilangkan ketimpangan kemampuan keuangan dengan adanya PAD, bagi hasil pajak dan bagi hasil sumber daya alam yang dimiliki daerah”(Hidayati and Dianawati, 2017).

Mardiasmo (2006)““mengidentifikasi beberapa tujuan pemerintah pusat untuk memberikan dukungan dalam bentuk hibah kepada pemerintah daerah, yaitu:”a) Mendorong terciptanya pemerataan lintas sektor (sektor publik) berdasarkan geografi); b) Peningkatan akuntabilitas (mempromosikan akuntabilitas);”c) Mendorong sistem perpajakan yang lebih progresif; dan d) Meningkatkan”akseptabilitas pajak daerah. Alokasi DAU diprioritaskan untuk daerah dengan kemampuan keuangan yang rendah. Daerah dengan kapasitas fiskal yang kuat akan menerima alokasi DAU relatif lebih kecil untuk mengecilkan tingkat perbedaan fiskal antar wilayah di Indonesia pada era otonomi.”

Menghitung DAU dapat digunakan cara“sebagai berikut: 1) Dana tujuan umum disisihkan paling sedikit 26% dari pendapatan dalam negeri yang ditetapkan oleh APBN. 2) Dana keperluan umum provinsi dan“provinsi/kota ditetapkan masing-masing sebesar 10 n90.000 sebagaimana dimaksud di atas.”Dari alokasi umum dana untuk provinsi/kota tertentu, yang ditetapkan berdasarkan perkalian antara besaran alokasi umum untuk provinsi/kota yang ditetapkan dengan APBN dan bagian provinsi/kota yang terlibat. Rasio kabupaten/kota tersebut di atas merupakan proporsi kabupaten/kota di seluruh Indonesia”(Ekarwana, 2017).

Proporsi penyaluran DAU antara provinsi dengan provinsi/kota yang berafiliasi pusat adalah “10% dari total DAU nasional yang dialokasikan untuk provinsi dan 90% dari total DAU nasional yang dialokasikan untuk provinsi/kota. Perhitungan besaran DAU di tingkat negara paling sedikit sama dengan 26% Pendapatan Domestik Netto (PDN).” PDN Netto adalah penerimaan dalam negeri dikurangi bagi hasil yang diberikan Pusat kepada daerah. Besaran dana DAU ““untuk setiap daerah dihitung dengan menggunakan rumus yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005.”

“Rumusan Formula DAU adalah sebagai berikut:

- “ $DAU = Alokasi\ Dasar\ (AD) + Celah\ Fiskal\ (CF)$ ”
- “ $AD = Proyeksi\ Belanja\ Gaji\ Pegawai\ Negeri\ Sipil\ Daerah\ (PNSD)\ dalam\ setahun\ kedepan;$ ”
- “ $CF = Kebutuhan\ Fiskal\ (KbF) - Kapasitas\ Fiskal\ (KpF);$ ”
- “ $KbF = Total\ Belanja\ Daerah\ (TBD) \times ((\% \text{ Jumlah Penduduk}) + (\% \text{ Luas Wilayah}) + (\% \text{ Invers Indeks Pembangunan Manusia (IPM)}) + (\% \text{ Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK)}) + (\% \text{ Pendapatan Domestik Regional Bruto});$ ”
- “ $KpF = (\% \text{ Pendapatan Asli Daerah}) + (\% \text{ Dana Bagi Hasil})$ ”

Besaran “dana yang akan dibagikan kepada masyarakat setiap tahun ditetapkan berdasarkan keputusan presiden. Setiap provinsi/kabupaten/kota mendapat bagian yang sama dengan jumlah yang sama. Area ini dapat diterjemahkan atau lebih kecil atau persis pada tahun yang sama. Bahkan



di beberapa daerah dengan kemampuan fiskal yang hebat, mungkin ada DAU (DAU = 0).”

*Kedua*, “Dana Alokasi Khusus (DAK), yaitu dana yang bersumber dari Pendapatan APBN dan kemudian diberikan (alokasikan) kepada daerah tertentu tertentu untuk membantu kegiatan keuangan, terutama masalah regional sesuai dengan prioritas secara nasional.” DAK bertujuan untuk mendukung kegiatan khusus di sejumlah bidang masalah regional dan menurut prioritas nasional, terutama pembiayaan kebutuhan fasilitas dasar dan fasilitas penurunnya tidak memenuhi standar tertentu atau mendorong akselerasi pembangunan daerah (World Health Organization, 2021). DAK “mempunyai ciri yang paling khusus dibandingkan dengan dana alokasi lainnya, karena DAK hanya dapat digunakan sesuai dengan alokasi kegiatan yang ditetapkan oleh Departemen Teknis yang terkait dengan bidang alokasi DAK. DAK dapat diklasifikasikan sebagai hibah yang sesuai yang menyediakan dana dan subsidi dukungan terbatas karena kepribadiannya adalah administrasi aset.” (Mardiasmo, 2006).

*Ketiga*, “Pendapatan Asli Daerah. Melalui Undang-Undang No. 33 Tahun 2004, PAD berasal dari: (a) Pajak Daerah; (b) Retribusi Daerah; (c) hasil pengelolaan properti yang terpisah dan (d) DPA lain yang diperlukan. Sumber pendanaan pemerintah daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, salah satunya adalah sumber pembiayaan dari pendapatan asli daerah.” Menurut “Pasal 79 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Pendapatan Asli Daerah meliputi:” hasil keuangan daerah, pajak daerah,

pendapatan niaga daerah dan hasil pengelolaan tersendiri situs cagar budaya, serta sumber hukum lain yang berasal dari daerah”(Syamsul, 2020).



# BAB DUA

## HUBUNGAN ANTARA PEMERINTAHAN PUSAT DAN PEMERINTAHAN DAERAH DI INDONESIA



### A. Dasar Hukum “Hubungan Pusat dan Daerah”

Pemerintah adalah “suatu sistem yang berwenang menjalankan kekuasaan untuk mengkoordinasikan kehidupan masyarakat baik dalam aspek sosial, perekonomian, dan perpolitikan yang ada dalam suatu negara. Pemerintah Indonesia membaginya menjadi dua cara untuk mengatasi semua masalah tersebut.” Melalui pemerintah pusat dan pemerintahan daerah (Gischa, 2020). Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dijelaskan bahwa “maksud pemerintah pusat adalah ‘penguasa yang bertugas di pusat, melingkungi seluruh pemerintah daerah.’” Pemerintah pusat dijalankan oleh badan penyelenggara negara Indonesia, di mana presiden menjadi penguasa tertinggi negara beserta wakilnya yang kemudian juga dibantu oleh menteri serta kabinernya (Depdikbud, 2021). Sedangkan pemerintah daerah adalah penguasa yang memerintah di daerah seperti gubernur dan bupati (Depdikbud, 2021). “Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam

penyelenggaraan”pemerintahannya harus terjalin dengan baik dan serasi untuk kesejahteraan rakyat. Oleh karena itulah, ada beberapa hubungan yang terbentuk“antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat (Akbal, 2016), yakni:”

1. Hubungan struktural adalah hubungan yang didasarkan pada tingkatan dan jenjang lembaga pemerintahan. Pemerintah daerah bertanggung jawab menyelenggarakan urusan daerah bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) berdasarkan asas otonomi dan mendukung lembaga perwakilan, di jantung ibu kota negara. Presiden memimpin dan mengarahkan urusan pemerintahan di tingkat pusat, dibantu oleh para menteri dalam menyelenggarakan pemerintahannya. Kepala daerah adalah penyelenggara urusan daerahnya masing-masing (Budianto, 2016).
2. Hubungan fungsional didasarkan pada kemampuan yang dilakukan oleh masing-masing fungsi pemerintahan.“Relasinya saling mempengaruhi dan memiliki ketergantungan antara satu sama lainnya. Hubungan ini terletak pada arah visi, misi serta tujuan dari masing-masing pemerintahan tersebut.”Visi dan misi yang sama bertujuan untuk melindungi masyarakat, memberikan ruang bebas, dan memungkinkan masyarakat untuk menjalankan dan mengelola kehiduoan rumah tangganya sendiri (Hidayah, 2018).

Dalam buku Hanif Nurcholis *Teori dan Praktek Pemerintahan dan Otonomi Daerah* (2005), pemerintah daerah artinya ‘bagian dari pemerintahan Indonesia dalam negara kesatuan yang bertanggung jawab secara langsung kepada pemerintah pusat. Dalam prinsip negara kesatuan,

pemerintah daerah berada di bawah struktur pemerintah pusat, karena fungsi administrasinya sebagai lembaga yang meneruskan fungsi pemerintah pusat, namun dengan kekhasan yang dimiliki daerah masing-masing. Karena itu, pemerintah daerah menjadi bagian atau subsistem dari sistem pemerintahan nasional yang membentuk satu organisasi negara. (Wifaqah, 2020).

Internal subsistem pemerintah daerah mempunyai subsistem yang lebih kecil lagi dari pemerintah daerah. yang meliputi pemerintahan desa, walikota dan bahkan badan permusyawaratan desa (BPD). Keterkaitan antar subsistem pemerintah inilah yang kemudian membentuk sistem pemerintahan secara nasional, yang menjadi sarana untuk mencapai maksud dan tujuan negara. Tanpa koordinasi yang tepat dan fokus pada tujuan yang ditetapkan, pemerintahan akan menjadi tidak valid dan hanya akan membawa kesengsaraan bagi rakyat. Suatu sistem hubungan pemerintahan diharapkan mampu menghasilkan *output* yang maksimal, di mana setiap unsur negara mempunyai hubungan antar lembaga negara dengan pemerintah di semua tingkat pemerintahan, "hubungan antara lembaga tinggi di tingkat nasional, dan pemerintah pusat, artinya mengembangkan hubungan antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat juga pemerintah lokal dapat menjadi indikator pengembangan suatu wilayah kenegaraan" (Nur Wijayanti, 2017).

## **B. Historis Hubungan antara Pusat dan Daerah**

Sehubungan dengan sejarah sistem desentralisasi, eksistensinya di Indonesia telah diawali pada tahun 1903, saat itu pemerintah kolonial mulai mengadopsi desentralisasi basah, yang merupakan dasar legitimasi pertama awalnya

desentralisasi di Indonesia. Relasi pemerintahan pusat dan daerah di Indonesia telah terbentuk akibat perkembangan pemerintahan daerah, setidaknya melalui pelaksanaan desentralisasi yang jelas. Kekuasaan yang lebih besar kemudian diberikan kepada pemerintah Belanda yang bekerja di Indonesia (Sugianto, 2015).

Berikutnya, keterkaitan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah terjadi di bawah kendali kekuasaan Presiden Soekarno yang sangat menekankan penggunaan sistem terdistribusi. Hal ini terlihat dari UU Pemerintahan Daerah Nomor 1 Tahun 1945 yang diundangkan pada masa kemerdekaan berdasarkan UU. Dalam hal ini pemimpin di daerah diamankan untuk melaksanakan dua fungsi, yaitu sebagai pemimpin di daerah otonom dan menjadi wakil dari pemerintah pusat di daerah-daerah. Jadi, jika keinginan untuk melakukan desentralisasi sangat nyata, maka praktik desentralisasi adalah yang terpenting. Kemudian, dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, mempertegas praktik demokrasi parlementer yang sejalan dengan sistem pemerintahan dewasa ini. Kekuasaan pemerintah pusat terhadap daerah masih sangat kuat (Prihatiningtyas, 2020).

Kemudian “berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, menegaskan bahwa setiap kepala daerah khusus tidak bertanggung jawab sama sekali kepada pemerintah pusat, sehingga hanya ada sedikit desentralisasi.” Oleh karena itu, “Presiden Republik Indonesia mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintahan Daerah. Menurut Panpres, fokus pada desentralisasi telah bergeser ke kontrol pemerintah pusat yang kuat terhadap pemerintah

daerah.”Kemudian terjadi lagi dengan diperkenalkannya Undang-Undang “Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.”Berdasarkan aturan ini, eksekutif di wilayahh diizinkan menjadi anggota dari partai tertentu, sehingga menjadikan sistem desentralisasi kembali muncul mulai saat sini (Gadjong, 2011).

Ketika orde baru berkuasa, relasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah seolah menggunakan prinsip desentralisasi 100%.”Hal ini ditandai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974. Melalui undang-undang ini, kekuasaan pemerintah pusat yang sangat kuat dalam mengontrol pemerintah daerah.”Harus diakui, sistem (desentralisasi) tersebut sudah menghasilkan kondisi yang stabil di berbagai wilayah, termasuk kondisi menguntungkan terhadap investor asing. Namun implementasi sistem desntralisasi tersebut pula akan menimbulkan sifat pemerintah pusat yang bergantung pada sebagian besar aspek otonomi daerah seperti kewenangan, kelembagaan, kepegawaian, keterwakilan dan tentunya pelayanan. Dapat pula diasumsikan bahwa sistem desentralisasi juga menyebabkan rendahnya kreativitas dan inisiatif lokal (Wifaqah, 2020).

Berikutnya, pada masa reformasi yang dimulai tahun 1997-1998,bertepatan dengansituasikrisispadamultidimensi yang dialami negara Indonesia, khususnya krisis bidang ekonomi, pembentukan sistem pemerintahan yang terpusat menimbulkan gelombang keberatan yang besar:”Terakhir, UU No. 22 Tahun 1999 mengatur tentang pemerintahan daerah dan peraturan perundang-undangan terkait lainnya seperti UU No. 25 tahun 1999 mengatur perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sejak UUD

1945, Pasal 18 setelah diubah, telah menetapkan bahwa pemerintah daerah di tingkat provinsi dan kabupaten/kota berhak mengatur dan mengurus daerah menurut asas otonomi dan tugas masing-masing” (Surtikanti, 2004).

Dari penjelasan di atas, Dari pemaknaan di atas, secara implisit dan eksplisit dapat dipahami bahwa ketika era reformasi, setiap daerah memiliki hak yang bebas untuk mengelola dan mengatur daerahnya sendiri, namun tetap mempertimbangkan prinsip/ peraturan yang ada. Begitu pula, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menjelaskan bahwa “kewenangan otonomi luas adalah badan diskresi daerah untuk penyelenggaraan pemerintahan, yang meliputi kewenangan atas semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang publik, politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, keagamaan serta penyempurnaan dan pemersatu kewenangan dalam pelaksanaannya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pemantauan pemantauan, pemantauan dan evaluasi” (Lidyawati LNU, 2017).

### **C. Legalitas Hubungan antara Pusat dan Daerah**

Telah disebutkan sebelumnya bahwa adanya desentralisasi memungkinkan suatu negara memiliki mekanisme pelaksanaan Tata kelola berkaitan dengan model hubungan antara pusat dan daerah. Dalam mekanisme ini, pusat memberikan kekuasaan kepada daerah dan masyarakat lokal untuk meningkatkan kesejahteraan rakyatnya (Syaukani, dkk, 2009). Relasi antara Pusat dan Daerah berkaitan dengan ruang lingkup yang cukup luas, dapat berhubungan dengan masalah etnisitas serta pembangunan bangsa, dapat juga terkait dengan masalah demokrasi nasional dan demokrasi

lokal. Hubungan Pusat dan Daerah menjadi topik yang hangat didiskusikan, hal ini karena dalam implementasinya seringkali mengakibatkan percampuran urgensi antara Pemerintahan Pusat dan Pemerintahan Daerah. Apalagi dalam sistem negara kesatuan, usaha pusat untuk menguasai ragam urusan pemerintahan daerah terlihat sangat dominan (Huda, 2009).

Sehubungan dengan di atas, "Clarke dan Steward berpandangan bahwa, model relasi antara pusat dan daerah dapat dibedakan dalam tiga kategori, yaitu: (Huda, 2009) *Pertama, 'The relative Autonomy Model'* (model otonomi relatif), artinya egalitas tersebut memberi peluang kebebasan relatif tinggi/besar kepada daerah, walaupun dengan tetap memberikan penghormatan terhadap keberadaan sentralitas pusat." Penekanan yang memungkinkan bertidak dengan bebas oleh pemerintah daerah ini, dalam lingkup wewenang/ tugas dan tanggung jawab tersebut, harus ditetapkan dengan undang-undang; *Kedua, The Agency Model*. Model yang menunjukkan bahwa keberadaan pemerintah daerah tidak mempunyai wewenang yang signifikan, eksistensinya dipandang menjadi bagian dari lembaga pemerintah pusat yang diberi urusan untuk melaksanakan kebijakan pemerintah pusat. Dalam model kedua, banyak rincian instruksi penting dalam aturan hukum yang menjadi mekanisme dalam mengontrol sistem pemerintahan di daerah. Model ini juga mengasumsikan bahwa sumber pendapatan daerah tidak begitu urgen dan pola pembiayaan daerah sangat didominasi dari dukungan pusat; *Ketiga, The Interaction Model* (model interaksi), yaitu sebuah model yang menjelaskan bahwa interaksi antara pusat dan daerah menjadi indikator terhadap keberadaan peran pemerintah daerah.

Lebih lanjut, Bagir Manan menyebutkan setidaknya terdapat empat unsur dalam mengklasifikasikan antara hubungan antar pusat dan daerah dalam otonomi, diantaranya: relasi kekuasaan, relasi keuangan, relasi "pengawasan, dan relasi yang timbul dari struktur organisasi pemerintahan di daerah" (Bagir Manan, 2005). *Pertama*, relasi kekuasaan berkaitan dengan pengklasifikasian tugas-tugas dalam mengelola daerah masing-masing. Model ini menunjukkan terhadap sistem otonomi yang terbatas atau luas. Terkait otonomi terbatas mengandung beberapa prinsip. *Pertama*, pekerjaan masing-masing wilayah otonom itu ditegaskan dengan jelas dalam aturan dan perkembangannya ditentukan dengan cara-cara yang khusus. *Kedua*, jika mekanisme pengontrolan dan pengawasan dilaksanakan dengan rinci, mengakibatkan kehilangan kemandirian daerah otonom untuk secara bebas menentukan bagaimana mengelola fokus daerahnya sendirinya. *Ketiga*, pola relasi keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah menyebabkan permasalahan karena keterikatan dalam mengelola keuangan daerah asal dengan cara dibatasi zona pergerakan otonomi daerah. Otonomi yang luas biasanya berbeda dari asas bahwa segala pekerjaan pemerintah didasarkan pada tugas domestik daerah, dengan pengecualian yang diidentifikasi menjadi pekerjaan pemerintah pusat.

Memformulasikan pola relasi yang ideal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di Indonesia sangat sulit untuk ditemukan, hal ini karena tahapannya bersifat paralel dengan perkembangan negara Indonesia itu sendiri. Salah satu tinjauan terhadap aspek yang berpengaruh dengan model relasi antara pusat dan daerah yaitu "terkait struktur keorganisasian pemerintah daerah, terutama dalam negara



kesatuan yang terdesentralisasi. Kewenangan dilakukan oleh pemerintah pusat sifatnya sangat luas yang termasuk tentang warga negara baik Indonesia” maupun asing. Oleh karena itu, pendelegasian (*delegation*) mutlak diperlukan baik dalam konteks desentralisasi. Akibat dari pembentukan satuan-satuan dalam pemerintahan di daerah yang disertai dengan bergama tindakan lain, khususnya tugas-tugas pemerintahan yang harus dilimpahkan dan dilaksanakan oleh masing-masing satuan pemerintahan di daerah saat ini. Hal ini termasuk juga pekerjaan pemerintahan yang dideligrasikan kepada daerah diakibatkan dari upaya menjalankan desentralisasi, dengan menekankan di mana implementasinya akan ditempatkan. Atas dasar itu, struktur organisasi dalam pemerintahan di daerah sangat mempengaruhi relasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yang kemudian terlihat jelas melalui peranan serta fungsi dari masing-masing level instansi ketika menjalankan otonomi. Ini berarti, peranan dan fungsi harus ditentukan dengan menerapkan fokus pada otonomi. Pengaturan dan pelaksanaan penekanan pada kemandirian sangat tergantung oleh beragam faktor, seperti: “sistem rumah tangga di daerah; ruang lingkup bisnis pemerintah; dan (c) sifat dan kualitas suatu pengaturan” (Bagir Manan, 2005).

Merujuk pada kandungan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, bentuk relasi yang terjalin antara pusat dan daerah dapat dijelaskan dengan kategori berikut ini.

- 1) Desentralisasi, yaitu penerimaan pelimpahan kekuasaan oleh pemerintah daerah dari pemerintah pusat yang sifatnya kekuasaan eksekutif. Hal ini terdapat pada pasal 9 (telah diuraikan pada pembahasan

sebelumnya), urusan pemerintahan konkuren tersebut yang pada tahapan selanjutnya menjadi landasan hukum bagi penyelenggaraan otonomi di Indonesia. Urusannya meliputi Urusan pilihan dan yang wajib. Urusan Wajib yang dimaksud terbagi dua, yaitu "Urusan Wajib Pelayanan Dasar dan Urusan Wajib Non-Pelayanan Dasar." Dari pembagian kepengurusan tersebut, jika kita menganalisa dengan teori Model Hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang dikemukakan oleh Clarke dan Steward, maka dapat dipahami bahwa praktiknya masuk dalam jenis *The Agency Model*. Maksudnya adalah pemerintah di daerah belum memiliki kewenangan secara leluasa yang mengakibatkan eksistensinya dipandang hanya menjadi agen pemerintah pusat yang bertugas untuk menyelenggarakan kebijakan dari pemerintah pusat saja. Oleh karena itu, dengan model ini beragam petunjuk rinci dalam peraturan perundangan menjadikannya mekanisme kontrol sangat menonjol (Pratikno, 2020).

- 2) Pembagian urusan pemerintahan yang konkuren didasarkan pada Pasal 13 dengan prinsip *akuntabilitas*, *efisiensi*, dan *eksternalitas*, serta *kepentingan strategis nasional*. *Pertama*, prinsip akuntabilitas, yaitu prinsip yang pertanggungjawabannya didasarkan pada dekat, luas dan besar-tidaknya jangkauan efek yang diakibatkan oleh pelaksanaan suatu urusan pemerintahan. *Kedua*, prinsip efisiensi, yaitu perbandingan tingkat daya manfaat yang paling maksimal yang mampu diperoleh. *Ketiga*, Prinsip eksternalitas yaitu luas, besaran, dan jangkauan

dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu Urusan Pemerintahan. *Keempat*, prinsip kepentingan strategis nasional, yaitu prinsip yang mementingkan upaya untuk menjaga keutuhan dan kesatuan bangsa, kedaulatan negara, implementasi hubungan luar negeri, pencapaian program strategis nasional dan pertimbangan lain yang dapat mengembangkan sebuah negara.

- 3) Berdasarkan pasal 13 ayat (2) kalsifikasi“”urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat adalah:”1) Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; 2) Urusan Pemerintahan yang penggunaanya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; 3) Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara; 4) Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau; 5) Pemerintahan yang berperan untuk mengurus strategis untuk kepentingan nasional.
- 4) Kewenangan “pemerintah daerah/provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (3) meliputi:”1) urusan pemerintahan yang berada di antara kabupaten/kota yang berafiliasi dengan pusat; 2) Badan Usaha Milik Negara dengan pengguna di beberapa kabupaten/kota; 3) Pekerjaan pemerintah yang memberikan manfaat atau dampak negatif lintas kabupaten/kota; dan atau atau; 4) Pekerjaan pemerintah menggunakan sumber daya mereka lebih efisien jika dilakukan oleh Provinsi.
- 5) Berikutnya“”dalam Pasal 13 ayat (4), jenis urusan

pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota adalah: 1) pekerjaan pemerintahan yang berada dalam wilayah provinsi/kota/kabupaten; 2) urusan pemerintahan yang mempunyai pengguna di daerah/kota/kabupaten; 3) urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya hanya untuk kabupaten/kota; dan atau atau; 4) Pekerjaan pemerintah menggunakan sumber dayanya secara lebih efisien jika dilakukan oleh pemerintah/kota yang dijalankan secara terpusat.

- 6) Klasifikasi urusan kewenangan<sup>44</sup> tersebut dikontrol oleh pemerintah pusat dengan menerapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan;<sup>45</sup> dan melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Hal ini tercantum dalam Pasal 16. Norma, standar, prosedur, dan kriteria tersebut berupa ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Daerah. Penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria dilakukan paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak peraturan pemerintah mengenai pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren diundangkan. Apabila dalam jangka waktu 2 (dua) tahun Pemerintah Pusat belum menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria, penyelenggara Pemerintahan Daerah melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

- 7) Dalam Pasal 18 ditentukan bahwa terdapat skala prioritas untuk berusaha, bahwa Pemerintah Daerah akan mengutamakan pelaksanaan usaha yang diamanatkan pemerintah terkait dengan pelayanan dasar. Perlu ditegaskan pula bahwa kinerja pelayanan dasar dalam pekerjaan wajib pemerintah yang terkait dengan pelayanan dasar berpedoman pada standar pelayanan minimal (SPM) yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Dengan kata lain, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota harus mengutamakan 6 (enam) pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, yaitu: pendidikan; Kesehatan; pekerjaan umum dan perencanaan penggunaan lahan; perumahan umum dan kawasan pemukiman; ketentraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan sosial. Artinya enam program pelayanan dasar ini diprioritaskan dari segi pendanaan, sumber daya manusia, sarana/prasarana, dan manajemen agar dapat berjalan dengan baik di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Untuk pekerjaan yang diamanatkan pemerintah terkait pelayanan dasar (8 pekerjaan) tidak perlu diatur kembali di Daerah karena telah mempunyai SPM dan NSPK, sehingga Daerah dapat segera melaksanakannya.
- 8) Sedangkan untuk kasus wajib pelayanan non dasar (18 kasus), perlu dilakukan pemetaan kasus masing-masing daerah (pasal 24), dimana besarnya masing-masing harus berbeda satu sama lain, hal ini dilakukan untuk menentukan gaya SKPD. Semakin tinggi jenis usaha, semakin besar alokasi APBN yang selama ini belum merata di semua daerah. Pemetaan dilakukan

dengan variabel umum, meliputi jumlah penduduk, besaran APBD dan luas wilayah, sedangkan variabel khusus dapat diintegrasikan dengan kementerian/ lembaga terkait.

- 9) Menurut Kurniasih, yang menjabat sebagai Direktur Urusan Pemerintahan Daerah Wilayah I, Direktur Jenderal Pemerintahan Otonomi Daerah, Kementerian Dalam Negeri. Menurut undang-undang nomor 23 tahun 2014, telah terjadi pengalihan kewenangan untuk pekerjaan pemerintahan, maka kewenangan tersebut harus segera dialihkan dan bukan dengan nota kesepahaman (perjanjian/kerjasama) karena pemerintah khusus kabupaten adalah pemerintah di atasnya. Perlu ditegaskan kekuasaan pemerintahan, bahwa menurut Pasal 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan berdasarkan UUD 1945, di mana kekuasaan pemerintahan dibagi antara berbagai pekerjaan pemerintah, di mana berbagai urusan pemerintahan diselenggarakan di daerah berdasarkan prinsip desentralisasi, sentralisasi, dan pengelolaan bersama. Lebih lanjut beliau menjelaskan bahwa untuk pemetaan bisnis opsi berdasarkan potensi, penyerapan tenaga kerja yang diharapkan dan penggunaan lahan, dengan tujuan pemetaan tersebut untuk mengidentifikasi menentukan apakah Daerah memiliki atau menyelenggarakan urusan pemerintahan, pemetaan urusan pemerintahan ini sering untuk tujuan penyusunan SOTK pemerintah daerah yang nomenklatur perangkat daerahnya harus memperhatikan arahan kementerian/ lembaga

nonpemerintah terkait. Hal ini diatur dalam Pasal 21.

- 10) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 juga berpedoman pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Kepegawaian Negara, yang secara umum bertujuan: (a) Terjaganya profesionalisme dan jauhkan diri dari campur tangan aparatur pemerintah. diperlukan untuk menentukan standar keterampilan. posisi di pemerintahan dan (b) Selain keterampilan teknis, keterampilan manajemen dan keterampilan sosial budaya juga dipertimbangkan.
- 11) Berkenaan dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 120/253/SJ tanggal 16 Januari 2015 perlu ditegaskan kembali bahwa: (a) Dengan berlakunya UU 23 tahun 2014, urusan pemerintahan secara otomatis beralih, sedangkan urusan pemerintahan tenggang waktu penyelesaian dalam dua tahun ke depan adalah yang menyangkut kepegawaian, pendanaan, sarana, serta prasarana dan dokumentasi (P3D). Hal ini sesuai dengan Pasal 404 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dan (b) Perubahan SOTK yang dilakukan setelah pemetaan urusan pemerintahan, Provinsi wajib memetakan urusan pemerintahan/kota didampingi kementerian/ lembaga nonpemerintah. Yang harus diperhatikan adalah hasil dari pengalihan kekuasaan, seperti pejabat/pegawai, aset dan dana.

Jika dicermat lebih lanjut, undang-undang Pemerintahan Daerah masih mempraktikkan model *Residual Power* atau Perjanjian Terbuka, apalagi Badan Usaha Milik Negara terbagi menjadi “Badan Usaha Milik Negara Mutlak, Badan Usaha Milik Negara sepakat dan Badan Usaha Milik Negara (Pasal 9) Badan

Usaha Milik Negara mutlak merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi urusan pemerintah.”Kewenangan pemerintah pusat di antaranya“politik luar negeri, pertahanan negara, keamanan, peradilan, keuangan, uang, dan agama.”Pekerjaan pemerintah meliputi pekerjaan pemerintahan yang telah dilakukan pembagian pemerintahan, baik pusat, provinsi dan kabupaten/kota yang bergerak langsung di bawah pemerintah pusat. Pekerjaan pemerintahan umum adalah pekerjaan pemerintahan yang ditempatkan di bawah kekuasaan presiden sebagai kepala pemerintahan. Selanjutnya“dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, DPRD memiliki kedudukan yang setara dengan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 terkait sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah.”

Indonesia terus mempertahankan bentuk negara kesatuan, hal ini terlihat jelas dari praktik pelaksanaan pelimpahan kerja antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Yurisdiksinya hanya diatur dalam undang-undang, yang menjelaskan bahwa pemberdayaan selalu berada di bawah kendali pusat. Jika dihubungkan dengan analisa teori Clarke dan Stewart, model relasi yang terjadi antara pusat dan daerah dapat diklasifikasikan sebagai model keagenan. Model yang tidak dimiliki oleh pemerintah daerah. Sebuah kekuatan penting yang menjadikan eksistensinya dipandang lebih aktif menjadi agen dari pemerintah pusat yang mempunyai tugas untuk melaksanakan kebijakan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Karenanya, model ini merinci petunjuk teknis dalam undang-undang agar menjadi mekanisme pengontrolan yang sangat penting. Model ini cocok dilaksanakan karena tahapan pemberdayaan pemerintah pusat ke pemerintah



daerah didorong dari sejumlah sistem dan faktor politik yang berbeda terjadi di Indonesia. "Pemerintah pusat tidak ingin pemerintah daerah bebas menjalankan kewenangan yang diberikan undang-undang, tetapi tetap memiliki pengawasan dan kontrol yang harus dilakukan oleh pemerintah pusat" (Nur Wijayanti, 2017).

#### **D. Dimensi "Hubungan Pusat dan Daerah dalam Otonomi"**

Sebelumnya telah diuraikan bahwa, "hubungan kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di antaranya menyangkut bagaimana urusan pemerintahan dibagi atau bagaimana pekerjaan rumah tangga ditentukan." Ini berarti, relasinya akan menggambarkan jenis otonomi yang sifatnya terbatas atau luas. Disebut sebagai otonomi yang terbatas jika, *pertama*, tugas-tugas rumah tangga di daerah itu diatur dengan jelas dan perkembangannya ditentukan dengan "cara-cara tertentu. *Kedua*, jika sistem kontrol dan pengawasan dilaksanakan sedemikian rupa sehingga daerah otonom kehilangan kemandiriannya untuk secara bebas menentukan bagaimana mengatur dan mengelola fokus daerahnya. *Ketiga*, sistem hubungan keuangan pusat dan daerah menimbulkan permasalahan seperti keterbatasan kemampuan keuangan daerah asal yang membatasi ruang gerak otonomi daerah" (Adiyanta, 2018).

Bagir Manan, (2005), otonomi yang diperluas umumnya mengasumsikan bahwa semua pekerjaan pemerintah pada dasarnya adalah pekerjaan rumah tangga lokal, dengan pengecualian yang ditetapkan sebagai pekerjaan pusat. Dalam negara modern, apalagi jika dikaitkan dengan konsep negara kesejahteraan, pekerjaan pemerintah tidak dapat diprediksi

secara numerik. Semua aspek kehidupan yang relevan, khususnya yang berhubungan dengan layanan bisnis dan urgensi yang bersifat umum, baik politik, perekonomian, sosial, dan kebudayaan, dapat dikenakan pajak dan dapat berada di bawah kendali pemerintah. Di luar cakupannya yang sangat luas, bisnis pemerintah selalu dapat berkembang sejalan dengan semakin berkembangnya amanah negara dan/atau pemerintah untuk mencapai kepentingan umum (Ratnawati, 2010).

Sesuai dengan prinsip redundansi di atas, pekerjaan rumah tangga lokal tentunya menjadi sangat penting dan dapat berkembang setiap saat. Dapat dikatakan bahwa asas pembantu rumah tangga di daerah-daerah di atas, serta kecenderungan untuk menjadi generalisasi karena perkembangan fungsi pelayanan, bergerak berlawanan arah dengan pembagian kerja pekerjaan administrasi di daerah. Dikatakan bahwa prinsip sisa kekuasaan di daerah adalah sistem federal yang telah mengalami berbagai modifikasi. Pertama, ada negara bagian yang secara jelas mendefinisikan pekerjaan pemerintah negara bagian sejak awal. Bisnis atau istirahat lainnya di bawah yurisdiksi federal. Kedua, ada proses sentralisasi di negara bagian federal, yang awalnya menggeser semua pekerjaan pemerintah negara bagian ke pekerjaan federal (Indah Sari, 2014).

Perbedaan kecenderungan atau arah antara otonomi dan federal di atas merupakan kesamaan antara sistem otonomi dan federal saat ini. Dari sini dapat kita simpulkan bahwa perbedaan antara negara otonom dan negara federal hanya satu, asalkan otonomi tersebut dapat dilaksanakan secara adil dan luas. (Bagir Manan, 2005).



# BAB TIGA

## KARAKTERISTIK PEMERINTAHAN DAERAH



### A. Pengertian Pemerintah dan Pemerintahan

Pemerintah adalah ilmu dan seni, dianggap sebagai ilmu karena pemerintah telah memenuhi syarat-syarat ilmu seperti mampu meneliti dan mengajar, memiliki materi dan bentuk, bersifat universal dan sistematis dan spesifik (khas) (Syafiie, 2002). Sedangkan menurut Surya Ningrat, pemerintah adalah sekelompok individu dengan beberapa kekuasaan untuk menjalankan kekuasaan pemerintah sebagai tindakan atau bisnis atau untuk mengelola (Bayu Surya Ningrat, 1992).

Secara etimologis, arti pemerintahan yaitu: 1) Memerintah berarti melakukan pekerjaan dan memberi perintah ada dua bagian: yang memberi perintah dan yang diperintah); 2) Pemerintah (Pe) adalah otoritas yang menjalankan kekuasaan eksekutif; 3) Pemerintah (akhiran an) berarti tindakan, cara atau pekerjaan dari badan pengatur. Dari segi statistik, “pemerintah” terdiri dari

lembaga atau badan publik yang fungsinya berusaha untuk mencapai tujuan negara. Sedangkan dalam aspek dinamis, pemerintahan adalah kegiatan organisasi atau badan publik dalam menjalankan fungsinya untuk mencapai tujuan negara (Humas Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, 2019).

Dalam arti sempit, pemerintah mencakup kegiatan-kegiatan pemerintahan yang hanya berkaitan dengan bidang eksekutif (jika menurut teori Van Vollenhoven hanya mencakup “bestuur”). Sementara dalam arti yang lebih luas, pemerintahan mencakup segala kegiatan pemerintahan baik yang berkaitan dengan bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif dengan tujuan demi mewujudkan negara yang bermartabat. Menurut Budiarto, pemerintahan yaitu semua agenda (kegiatan) yang diselenggarakan berdasarkan kedaulatan dan kemerdekaan, berdasarkan negara, rakyat atau penduduk dan wilayah negara dan bertujuan untuk mewujudkan negara berdasarkan konsep dasar negara (Budiarto, Soeseno and Evaquarta, 2014).

Selanjutnya pemerintah juga diartikan sebagai suatu badan yang diberi wewenang untuk menyelenggarakan pelayanan publik dan berkewajiban memperoleh pelayanan sipil bagi siapa saja yang mempunyai hubungan dengan pemerintah. Hal ini menjadikan setiap warga masyarakat di daerah bersangkutan dapat mendapatkan pelayanannya bilamana dibutuhkan, sebagaimana sejalan dengan peraturan persyaratan yang diperintahkan (Ndraha, 2003). Muhadam Labolo menyatakan bahwa, pemerintahan pada dasarnya adalah suatu usaha untuk mengatur kehidupan berkelompok dengan wajar dan sesuai, dengan tujuan untuk mencapai maksud yang telah dimufakati atau dibutuhkan oleh kedua



belah pihak. Tata kelola dapat dilihat dari beberapa aspek yang urgen, misalnya kegiatan (dinamika), fungsional dan struktural, serta wewenang dan tugas masing-masing (Muhadam Labolo, 2007).

Pemerintah didirikan dengan tujuan untuk memelihara suatu sistem yang tertib dalam masyarakat agar mereka dapat hidup secara normal. Dan pemerintahan modern pada hakikatnya adalah pelayanan publik, yang memungkinkan setiap masyarakat mengembangkan kapasitas dan kreativitasnya untuk maju bersama (Riyaas Rasyid, 2002). Oleh karena itu, apabila kita melihat secara struktural, pemerintahan Indonesia terbagi kepada dua, yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Hal ini sesuai dengan prinsip otonomi serta fungsi penunjang dengan asas otonomi seluas-luasnya."

Perwujudan tujuan tersebut di atas dapat dicapai dengan memberikan sejumlah tugas yang harus dilaksanakan oleh pemerintah yang dituangkan dalam visi dan misinya. Kaufman dan Thoha menyebutkan bahwa, misinya adalah memberikan pelayanan dan mengelola warga masyarakatnya. Tugas dalam memberikan pelayanan ditekankan pada usaha untuk mementingkan kepentingan umum dari kepentingan pribadi, memudahkan pekerjaan, memaksimalkan fungsi waktu kerja dengan singkat namun berkualitas, dan meningkatkan pola pekerjaan yang memuaskan masyarakat. (Miftah Thoha, 2003). Dengan demikian, hakikat tugas pokok pemerintah dapat diringkas menjadi tiga fungsi esensial, yaitu: melayani (*service*), memberdayakan (*empowerment*), dan mengembangkan (*development*) (Riyaas Rasyid, 2002). Alamsyah mengatakan fungsi pemerintahan berbeda dengan



Thoha. Dikatakannya, fungsi pokok pemerintahan ada empat, yaitu: menjaga ketertiban dan ketentraman (*maintaining peace and order*); *Kedua*, pertahanan dan keamanan negara; *Ketiga*, diplomasi; dan *Keempat*, Pajak (Alamsyah, 2011).

Sementara itu, menurut Ndraha (2003) ada dua jenis fungsi pemerintah, yaitu:

1. Fungsi primer, yang terus berjalan dan berhubungan positif dengan pemberdayaan orang yang dikelola. Artinya, semakin otonom badan pemerintahan, semakin penting pula fungsi utama pemerintahan. Pemerintah terutama berfungsi sebagai penyedia dari layanan publik, di antaranya tidak diprivatisasi, layanan pertahanan dan keamanan, pelayanan sipil mencakup pelayanan bidang administrasi.
2. Fungsi sekunder yaitu fungsi yang berkaitan dengan jenjang pemberdayaan yang dikelola. Artinya, dengan kekuasaan besar yang dimiliki regulator, semakin kecil fungsi sekunder yang dimiliki lembaga pemerintahan. Fungsi sekunder pemerintah yaitu menyediakan kepentingan dan kebutuhan pemesanan produk barang dan jasa yang tidak mampu dipenuhi oleh pemerintah secara mandiri karena kelemahan dan ketidakberdayaannya, termasuk penyediaan dan pembangunan barang dan jasa, sarana dan prasarana.

Karena tugas pemerintah yang luas dan kompleks yang mengerjakan wilayah negara yang luas, sebagaimana “diatur dalam Pasal 18 ayat 1 dan 2 UUD 1945 dan Pasal Bab II tentang Pembagian Wilayah Negara, Pasal 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dijelaskan bahwa negara kesatuan Republik Indonesia

dibagi atas Daerah Provinsi, dan Daerah Provinsi itu dibagi atas Daerah Kabupaten dan Kota. Penyelenggaraan daerah yang dibagi atas wilayah”besar dan kecil dibutuhkan untuk memperlancar penyelenggaraan urusan pemerintahan. Pembentukan jenjang yang terstruktur dari pemerintahan pusat hingga pemerintah daerah juga sangat diperlukan karena memang””tidak dapat dipisahkan antara satu dengan lainnya, sehingga menjadikannya mampu menyesuaikan diri dengan aspirasi pembangunan di lingkungan masyarakat dan juga memiliki nilai moral terhadap penanggungjawaban terhadap masyarakat.”Namun meskipun utuh, dalam pasal 4, Undang-Undang Pemerintahan Daerah, menyebutkan “daerah disebut sebagai daerah mandiri masing-masing, tidak ada hubungan hierarkis di antara keduanya dan bersifat otonom” (Yandra, 2016).

Melalui pembentukan struktur pemerintahan yang sistematis dari pusat sampai ke daerah, bermanfaat sehingga mampu mendekatkan lembaga pemerintahan dengan rakyat yang kemudian dapat memperlancar penyelenggaraan tugas pemerintahan, misalnya menjalankan fungsi dalam bidang pelayanan masyarakat, karena pemerintahan dibentuk bukan untuk meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat (Zainudin, 2016). Artinya lembaga pemerintahan dan pejabatnya sudah seharusnya dekat dengan rakyat, hal ini karena pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang dekat dengan rakyat agar pelayanan yang diberikan dapat ditingkatkan. Dasarnya adalah kenyataan bahwa pada hakikatnya pemerintah memperoleh kepercayaan dari rakyat (Riyaas Rasyid, 2002).

Atas dasar upaya mendekatkan diri dengan masyarakat,



pemerintah Indonesia mencoba menyelenggarakan sistem pemerintahan yang berbasis pada otonomi daerah. Asas otonomi daerah terwujud dari upaya menjalankan prinsip desentralisasi sebagai upaya menyelenggarakan sistem pemerintahan yang optimal dalam suatu negara. Dengan asas ini, kekuasaan pemerintah dalam sebuah negara akan dibagi antara pemerintah pusat di satu pihak dan pemerintah daerah di pihak lain. Pelimpahan wewenang dalam kerangka otonomi daerah sangat bervariasi antara satu negara dengan negara lain, sangat terpegaruh pada sistem dan kehendak politik pemerintah yang memberikannya. Dalam konteks negara kesatuan, akan terjadi dominasi pusat atas daerah atau dominasi pemerintah atas rakyat, yang menurut Amrah Muslimin, menjelaskan bahwa dengan bertambahnya manfaat yang harus diperoleh pemerintah, tidak mungkin pemerintah mengelola semua manfaat tersebut dengan baik tanpa mengikuti prinsip-prinsip daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan' (Amrah Muslimin, 1986).

## **B. Asas-Asas dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah**

Penyelenggaraan “pemerintahan daerah tidak dapat dipisahkan dari penyelenggaraan pemerintahan pusat, karena pemerintahan Daerah merupakan bagian manajemen dari pemerintahan negara. Oleh karena itu, asas penyelenggaraan pemerintahan juga berlaku dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, termasuk asas penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemerintahan daerah yang mengandung isi hak-hak daerah” (UU No. 32 Tahun 2004). Menurut Inu Kencana Saefi, “asas dikatakan



sebagai dasar, pedoman atau sesuatu yang dianggap benar, tujuan pemikiran, dan pedoman.” Dengan demikian, asas pemerintahan merupakan dasar dari suatu sistem pemerintahan sebagai ideologi bangsa, falsafah hidup dan konstitusi yang membentuk sistem pemerintahan. Pengertian prinsip-prinsip *governance* yang diterapkan secara umum adalah sebagai berikut: “Secara umum dapat dikatakan prinsip-prinsip *governance* tercakup dalam pedoman dan peraturan” (Gufron, 2016; Chaidar, 2020).

“Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik di pemerintah pusat dan pemerintah daerah, pemerintah harus berpedoman pada asas atau asas umum pemerintahan, mengingat wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sangat besar dan penduduknya beraneka ragam. dilakukan secara merata untuk wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Tindakan pemerintah dalam mengeluarkan keputusan tata usaha negara menimbulkan kerugian bagi masyarakat, prinsip *good governance* menjadi dasar penuntutan” (Wiratno, 2020). “ Karena itu, asas pemerintahan yang baik merupakan landasan bagi terselenggaranya pemerintahan yang baik oleh negara Indonesia berdasarkan supremasi hukum, oleh karena itu setiap tindakan pemerintah yang berdasarkan atau berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku atau segala tindakan Pemerintah bertanggung jawab secara hukum. Asas asas ini terletak pada rumusan peraturan yang diwujudkan dalam cita-cita hukum (*rechtssidee*)” (Guntara, 2020).

“Penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas kekeluargaan sebagai pedoman untuk saling tolong-menolong, saling menghormati, dan saling melindungi dalam

menyelenggarakan kehidupan bernegara, berbangsa, dan bermasyarakat. Kedaulatan rakyat menunjukkan bahwa kekuasaan tertinggi adalah milik rakyat dan tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun. Kedaulatan rakyat merupakan cerminan prinsip demokrasi dalam mencapai kebebasan berpendapat, berekspresi dan berpartisipasi dalam pemerintahan dan lain sebagainya” (Dewi Rahmadanirwati, 2018). “Demokrasi agar tidak menimbulkan arogansi, anarki, dan penyalahgunaan kekuasaan memerlukan ketentuan peraturan perundang-undangan dalam proses pelaksanaannya. Berdasarkan Pasal 57 Undang-Undang Pemerintah Daerah Nomor 23 Tahun 2014, penyelenggaraan pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota di daerah termasuk kepala daerah dan DPRD didukung oleh pejabat daerah” (Ompusunggu, 2017).

“Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada prinsip pengelolaan pemerintahan kawasan khusus sebagaimana diatur dalam Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Kawasan Khusus,” terdiri atas:

- 1) “Kepastian hukum;”
- 2) “Tertib penyelenggara negara;”
- 3) “Kepentingan umum;”
- 4) “Keterbukaan;”
- 5) “Proporsionalitas;”
- 6) “Profesionalitas;”
- 7) “Akuntabilitas;”
- 8) “Efisiensi;”

9) “Efektivitas;”

10) “Keadilan.”

“Berdasarkan penafsiran pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, dapat diartikan bahwa asas umum penyelenggaraan negara dalam peraturan ini sejalan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Tanpa Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme (KKN), ditambah asas efisiensi dan efektivitas,” sebagai berikut:

- 1) Asas kepastian hukum, “adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan asas hukum, hak milik dan keadilan dalam segala kebijakan penyelenggara negara” (Wiratno, 2020).
- 2) Asas tertib penyelenggaraan negara merupakan “asas yang menjadi landasan ketertiban, keserasian, dan keseimbangan dalam penguasaan lembaga penyelenggara negara” (Kafrawi *et al.*, 2018).
- 3) Asas kepentingan umum adalah “pengutamaan kesejahteraan umum yang aspiratif, akomodatif, dan selektif” (Ropii, 2015; Asmar 2017).
- 4) Asas keterbukaan adalah “asas yang membuka hak masyarakat untuk mengumpulkan informasi yang akurat, benar, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan hak individu, kelompok, dan rahasia negara” (Wiratno, 2020).
- 5) Asas proporsional adalah “asas keistimewaan yang menyeimbangkan hak dan kewajiban penyelenggara

negara” (Stie Amm Mataram, 2016).

- 6) Asas profesionalitas adalah “asas yang mengutamakan keahlian berdasarkan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku” (Soetopo, 2016).
- 7) Asas akuntabilitas, yaitu “asas yang menetapkan bahwa segala kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kepemilikan kekuasaan tertinggi negara berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku” (Asmar, 2017).

Menurut Mataram, “prinsip efisiensi adalah tujuan harus dicapai dengan cara yang paling optimal, menghemat biaya dengan pencapaian produktivitas yang tinggi. Sedangkan efektif adalah kegiatan yang harus dikaitkan dengan tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan atau direncanakan” (UU No. 32 Tahun 2004; Stie Amm Mataram, 2016).

“Prinsip desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah pasca reformasi merupakan isu yang sangat penting untuk mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang efektif, efisien, dan akuntabel dalam kerangka demokrasi yang berlandaskan pada prinsip-prinsip lokal, nilai hukum yang adil. Penyelenggaraan pemerintahan daerah diberikan kebebasan dalam penyelenggaraan dan pengurusan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat setempat sesuai dengan ketentuan undang-undang dalam koridor negara kesatuan Republik Indonesia. Kebebasan bertindak pemerintah daerah bukanlah kebebasan untuk tidak dibatasi oleh ketentuan undang-undang, tetapi



kebebasan untuk menjalankan tindakan pemerintah dengan membuat kebijakan tentang penyelenggaraan pemerintah daerah” (Amin, 2013).

Dalam melaksanakan pemerintahan yang baik yang dipimpin oleh pemerintah pusat dan daerah, ada tiga prinsip dasar dalam pelaksanaannya sebagai berikut (Dewi Rahmadanirwati, 2018):

a. Transparansi

“Transparansi adalah upaya untuk menciptakan kepercayaan antara pemerintah” dan masyarakat dengan menyediakan fasilitas informasi yang dapat diakses. Pemerintah telah secara aktif mensosialisasikan kebijakan pemerintah yang berbeda kepada publik melalui kendaraan elektronik, pencetakan, dialog dengan publik, bahan periklanan, selebaran dan lainnya. Sebagai referensi keberhasilan transparansi pemerintah, ini khusus untuk penambahan pengetahuan masyarakat dan pengetahuan masyarakat untuk pemerintah pemerintah, memperkuat partisipasi tembaga plus dan mempercayai masyarakat ke dalam pemerintahan. Dan mengurangi pelanggaran hukum (Wibawa and Antarini, 2020).

b. “Partisipasi”

“Partisipasi masyarakat mendorong semua warga negara untuk menggunakan hak untuk mengekspresikan pendapat mereka “dalam proses pengambilan keputusan, partisipasi dapat masyarakat secara langsung dan tidak langsung, sehingga proses pemerintah dapat beroperasi sesuai dengan prinsip pemerintah.”Oleh karena itu,“pemerintah menyediakan sarana dan prasarana yang berbeda untuk

berkomunikasi dengan masyarakat dengan mengalokasikan partisipasi aktif mereka”(Nurcholis and Rachman, 2011; Sudianing, Ni Ketut; Seputra, 2019).

### c. Akuntabilitas

Pemerintah secara berkala bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan “melalui badan perwakilan yang dipilih secara langsung, umum, bebas, dan rahasia. Di bawah pemerintahan pusat, presiden sebagai kepala pemerintahan pusat” menyerahkan tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. “Dalam struktur pemerintahan daerah, gubernur sebagai kepala provinsi melapor kepada presiden melalui menteri dalam negeri dan mengeluarkan pernyataan pertanggungjawaban di hadapan Dewan Perwakilan Rakyat provinsi. Bupati dan walikota melapor kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur provinsi, sedangkan DPRD provinsi/kota hanya memberikan pernyataan pertanggungjawaban” (Wiratno, 2020).

Meskipun “masyarakat telah terwakili baik di DPRD provinsi maupun DPRD kota, sebagai negara demokrasi masyarakat tetap menerima informasi tentang akuntabilitas melalui berbagai media yang bervariasi dari daerah ke daerah, baik dalam bentuk cetak, elektronik maupun format” lainnya. Tata pemerintahan yang baik melibatkan pengelolaan pemerintah “pusat dan daerah yang memberdayakan atau memberdayakan masyarakat melalui desentralisasi. Desentralisasi dengan otonomi daerah memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk turut serta meningkatkan kesejahteraannya di daerah. Pemerintahan daerah sendiri adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah

yang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan undang-undang. Oleh karena itu, otonomi daerah merupakan salah satu kebijakan yang mendukung tercapainya *good governance*" (Abidin and Herawati, 2018).

d. "Kewenangan Pemerintahan Daerah dalam Kerangka Demokrasi"

"Secara konstitusional, pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang proporsional, yaitu kewenangan yang diperoleh berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan." Dalam Pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen, tertulis: "Pembagian daerah-daerah Indonesia menjadi daerah-daerah besar dan kecil, yang bentuk susunan pemerintahannya diatur dengan undang-undang, kepatuhan dan penghormatan dengan memperhatikan dasar pertimbangan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul di daerah-daerah tertentu" (Nuradhawati, 2019).

"Dalam penjelasan Pasal 18 UUD 1945 disebutkan bahwa di daerah-daerah otonom akan ada suatu badan perwakilan rakyat daerah yang disebut Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu, terlepas dari daerahnya, Pemerintahan juga bersatu atas dasar dasar permusyawaratan. Bentuk pemerintahan daerah yang diselenggarakan di setiap provinsi, kabupaten dan kota didasarkan pada kedaulatan rakyat di daerah dengan membentuk dewan perwakilan rakyat daerah, yang mencerminkan pemerintahan rakyat yang sah. Dengan demikian, dewan perwakilan rakyat daerah mempunyai tugas mewakili rakyat dalam pemerintahan daerah atas dasar permusyawaratan. Sistem demokrasi berdasarkan perwakilan, yaitu kekuasaan rakyat melalui

permusyawaratan” perwakilan (Sommaliagustina, 2019).

Dalam pandangan HAW Widjaja, ketika menganalisis dan menafsirkan pasal 18 UUD 1945 sebelum amandemen, ia menyatakan: “Dalam kesatuan sosial politik masyarakat, itu adalah komunitas hukum, dibentuk oleh undang-undang, dan merupakan bagian dari pemerintahan nasional. sistem Kewenangan di tingkat daerah adalah bagaimana mengkonstruksi tatanan pemerintahan yang dapat memberikan peran fungsional yang terintegrasi bagi dua latar belakang sosial politik. Kesatuan masyarakat terbentuk di tingkat nasional” (Sinaga, 2017).

Dari sudut pandang “di atas, kesatuan masyarakat hukum dianggap sebagai organisasi sosial-politik. Untuk memperoleh legitimasi dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan, ia dibentuk atas dasar ketentuan undang-undang. Jika tidak ada undang-undang yang mengatur segala kegiatan pemerintahan, maka pemerintahan yang dibentuk oleh kekuatan sosial politik akan menjadi tidak sah atau tidak sah, terbukti dengan adanya pemerintahan yang dibentuk oleh negara gerakan separatis” (Ratnawati, 2007). “Dalam suatu daerah otonom sebagai perwujudan dari rakyat, dibentuk Dewan Perwakilan Rakyat Daerah,” sebagai bentuk pemberian wewenang oleh rakyat untuk mengalihkan kekuasaannya kepada daerah tersebut. Oleh karena itu, secara yuridis, amanat rakyat kepada DPRD berlangsung melalui pemilihan umum berdasarkan prinsip pemilihan “umum langsung, umum, bebas, dan rahasia (luber). Asas langsung berarti “pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilakukan secara langsung dalam pemilihan umum oleh semua orang yang memenuhi syarat,” bukan atas nama

orang”lain. Asas yang sama artinya “pemilihan umum anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah diselenggarakan secara bersama-sama di seluruh wilayah Indonesia. Asas kebebasan adalah setiap anggota masyarakat berhak memilih untuk mengalokasikan pilihannya kepada setiap calon anggota”DPD sesuai dengan hati nuraninya tanpa dipaksa oleh pihak manapun”(Jahidin, 2019; Ma’arij, 2020).“Melalui”pemilihan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terbentuk struktur pemerintahan di tingkat daerah yang mampu menyelenggarakan kesejahteraan sosial sesuai dengan sifat sosial budaya daerah, tatanan sosial politik nasional dan orisinal, yang dapat dikonseptualisasikan secara utuh dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

“Berdasarkan”Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 sebelum diubah, negara Indonesia adalah”negara kesatuan yang berbentuk republik. Dalam hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, tidak ada staat tetapi *eenheidsstaat*, yaitu tidak ada kantor di daerah, di mana pemerintah daerah merupakan unit pemerintahan provinsi.”Sedangkan ayat (2) menyatakan”bahwa”kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.”“Pemerintah yang mapan melahirkan lembaga tertinggi yang disebut Majelis Permusyawaratan. MPR sepenuhnya menjalankan kedaulatan rakyat, tetapi dewan permusyawaratan rakyat memberi wewenang kepada Presiden untuk menjalankan pemerintahan negara.”“Presiden yang diberi wewenang oleh MPR akan melahirkan lembaga pemerintahan berupa kementerian dan lembaga non kementerian. Lembaga pemerintah ini membantu Presiden di bawah amanat MPR dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai kepala pemerintahan. Presiden bersama

kementerian dan non-menteri memimpin pemerintahan pusat“(Rahardjo, 2003; Stie Amm Mataram, 2016).

“Negara kesatuan Republik Indonesia”“sebagai negara yang secara konstitusional berdasarkan Pasal 18 UUD 1945 merupakan dasar hukum untuk melaksanakan otonomi daerah dan mempunyai kewenangan yang luas, realistis, dan dapat dipertanggungjawabkan atas daerah.”Hal ini didasarkan pada ketentuan MPR No. XV/MPR/1998 tentang pelaksanaan otonomi daerah, pengaturan, alokasi dan penggunaan sumber daya nasional yang adil, dan perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, yakni:

- a. Ketentuan ini“mengarahkan pelaksanaan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, realistis, dan akuntabel kepada daerah secara proporsional. Ini mengarah pada regulasi yang adil, distribusi dan penggunaan sumber daya nasional, dan keseimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.”
- b. Otonomi“daerah menganut prinsip demokrasi dan memperhatikan keragaman daerah.”
- c. Perimbangan“keuangan antara pemerintah pusat dan daerah memperhatikan potensi daerah, wilayah, jumlah penduduk, kondisi geografis, dan tingkat pendapatan pemerintah daerah di daerah.”
- d. Pemerintah daerah“memiliki kewenangan untuk mengelola sumber daya nasional dan menjamin kelestarian lingkungan.”

“Pemerintah daerah mempunyai prakarsa atau

prakarsa dan kreatif berdasarkan potensi daerahnya, karena “penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berbasis desentralisasi melahirkan otonomi daerah dan pelaksanaan kewenangan pemerintahan umum diberikan oleh pemerintah pusat yang demokratis”(Sufitrayati, 2021).

Menurut Budianto, pemerintah daerah terkait kewenangan pengendalian pemerintahan kesatuan telah menunjukkan efek sinergis““antara pemerintah pusat dan daerah. Kewenangan pemerintah pusat meliputi seluruh pemerintah daerah negara. Kewenangan pemerintah daerah, di sisi lain, hanya mencakup sebagian dari wilayah negara. Oleh karena itu, pemerintah daerah dikenal dengan dua karakteristik yang berbeda: pemerintah daerah (*local state goverment*) dan pemerintah daerah yang memiliki hak untuk mengatur dan mengontrol anggarannya sendiri“ (Budianto, 2016).

Pemerintahan daerah merupakan“bagian dari pemerintah pusat, dan karena pekerjaan “pemerintah pusat tersebar di daerah yang hanya ada pemerintah negara bagian, maka yang bertanggung jawab atas pekerjaan pemerintah pusat adalah daerah.”Dengan demikian, lembaga vertikal terbentuk di tingkat tertinggi di pedesaan, yang misinya adalah menjalankan misi profesional khusus yang menjadi milik misi kementerian.“Penyelenggaraan operasional pemerintahan didasarkan atas perintah instansi vertikal dengan pelaksanaan administrasi dan teknis saja”(Muhamad, 2021). Dalam menjalankan pemerintahan, mereka tidak dapat mengambil inisiatif untuk mengatur dan mengendalikan usahanya, tetapi mereka dapat melaksanakan kebijakan pemerintah dalam lingkup kebijakan pemerintah pusat.“Hubungan

antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat hanya sebatas perintah atau hubungan antara atasan dan bawahan. “Penyelenggaraan pemerintahan“dilakukan oleh kepala pemerintahan atas nama pemerintah pusat, dan pejabat pemerintah pusat diperbantukan atau dipekerjakan oleh pemerintah daerah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan pusat di daerah yang menjadi kewenangannya. Pendanaan pelaksanaan operasi pemerintah pusat di daerah ditarik dari anggaran pemerintah pusat melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN)”(Prihatiningtyas, 2020; Siburian and Hutahaean, 2021).

Dari sudut pandang (nukoucholis dan Rachman, 2011, Wiratno, 2020), Pemerintah Daerah Administratif adalah“Pemerintah Daerah Pemerintah Pusat, Semata-mata untuk melaksanakan kegiatan pemerintah“pusat di wilayah kawasan wilayah negara, pada dasarnya merupakan perpanjangan dari pemerintah pusat, dengan karakteristik”berikut:

- 1) Lokasi adalah perwakilan dari pemerintah pusat di wilayah tersebut;
- 2) Masalah utama pemerintah adalah kasus pemerintah pusat;
- 3) Administrasi masalah pemerintah hanyalah administrasi;
- 4) Implementasi masalah pemerintah yang dibuat oleh perwakilan resmi pemerintah terletak di wilayah tersebut;
- 5) Hubungan“antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah hubungan antara atasan dan bawahan

untuk menerapkan perintah;”

- 6) Semua organisasi masalah pemerintah didanai dan penggunaan fasilitas dan infrastruktur pemerintah pusat;

“Prinsip-prinsip Demokrat dalam Implementasi Otoritas Daerah dalam Otonomi Daerah Berdasarkan Prinsip Kedaulatan Orang dan Prinsip Perwakilan Perwakilan” Berdasarkan “Pasal 1 (2) Undang-Undang Dasar pada Tahun 1945” sebelum amandemen, dinyatakan “Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.” “Asas kedaulatan dinyatakan dalam kalimat yaitu kedaulatan ada ditangan rakyat, sedangkan permusyawaratan perwakilan dinyatakan oleh kalimat Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai Sistem pemerintah yang telah dibangun di depan undang-undang inti pada tahun 1945, otoritas kedaulatan rakyat diberikan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat” (Ma’arij, 2020). “Ini berarti bahwa pengembangan penyelenggaraan pemerintahan negara, rakyat telah memberikan mandat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Selain itu, “untuk mengimplementasikan pemerintahan sehari-hari Majelis Permusyawaratan Rakyat memberikan mandat kepada Presiden Republik Indonesia untuk memegang mandat dari rakyat, sehingga Presiden disebut Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat.” Pemberian mandat (*mandaatsverlening*) dari Majelis Permusyawaratan Rakyat kepada Presiden, telah memenuhi unsur-unsur sebagai berikut (Ginting and Wicaksono, 2020):

- 1) Hanya dapat diberi kuasa oleh badan yang berwenang, yaitu kuasa yang memperoleh hak

dengan memberikan hak (geattribueerde) atau oleh pemegang kuasa (gedelegeerde).

- 2) Pemberian suatu hak tidak menimbulkan akibat apapun bagi pemberi (gemandaatteerde) untuk bertanggung jawab kepada pihak ketiga, tetapi dapat bertanggung jawab atas pelaksanaan hak terhadap penerima hibah. Tanggung jawab kepada pihak ketiga untuk kewajiban wajib tetap dalam lingkup otorisasi.
- 3) Akibat teknis penyelenggaraannya adalah pemegang wewenang harus bertindak atas nama pemberi lisensi (*authorizer*). Sementara delegasi dan pemegang dividen dapat beroperasi secara independen.
- 4) Seorang yang berwenang hanya dapat memberikan wewenang kepada pihak ketiga dengan izin dari yang berwenang. Pendelegasian wewenang yang tegas dari bawahan diperlukan karena pendelegasian pada hakekatnya adalah tindakan memberikan wewenang untuk melaksanakan sebagian atau seluruh wewenang tanpa mengalihkan tanggung jawab (Asmar, 2017).

Pemerintah daerah merupakan “bagian yang tidak terpisahkan dari sistem pemerintahan negara, diatur dengan undang-undang pemerintah daerah setelah ditetapkannya “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Perubahan dan UU 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tahun 2004 terkait dengan pemerintah daerah dan undang-undang yang diundangkan. Isu 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang 23 Tahun 2014 oleh Pemerintah Daerah.” “

### C. Pembagian Urusan Pemerintahan Daerah

Pembagian urusan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah akan fokus pada keseimbangan daya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah”(Pratama, 2015). Menurut“Pasal 9 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan dibagi menjadi 3 (tiga) jenis,”yaitu:

- 1) Urusan pemerintahan absolut, yaitu urusan yang sepenuhnya menjadi wewenang pemerintahan pusat, sebagaimana terdapat dalam Pasal 9 terbagi meliputi; politik luar negeri, pertahanan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal Nasional dan agama.
- 2) Urusan “pemerintahan konkuren. Dalam buku *Government public Relations perkembangan dan praktik di Indonesia (2018)* karya Suprawoto, urusan pemerintah konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi wewenang daerah terdiri atas urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintah wajib sendiri terdiri atas urusan pemerintahan yang berhubungan dengan pelayanan dasar.“
- 3) Urusan“pemerintahan yang berhubungan dengan layanan dasar“meliputi:“1) pendidikan; 2) kesehatan; 3) pekerjaan umum;“4) pengaturan perumahan publik; “5) ketentraman; 6) ketertiban umum dan 7) perlindungan masyarakat sosial. Sedangkan urusan pemerintahan yang tidak berhubungan dengan pelayanan dasar meliputi: 1) tenaga kerja; 2)

pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; 3) pangan; 4) pertanian; 5) lingkungan hidup; 6) administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; 7) pemberdayaan masyarakat dan desa; “8) pengendalian penduduk dan keluarga berencana; 9) perhubungan, komunikasi dan informatikan; 10) koperasi (usaha kecil dan menengah); 11) penanaman modal kepemudaan dan olahraga; 12) statistik persandian, kebudayaan, perpustakaan kearsipan, pengelolaan kekuasaan Negara ditingkat pusat. Sementara urusan pemerintahan pilihan mencakup kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kebutuhan energi dan sumber daya mineral, perdagangan, peruntrian, tranmigrasi (Ropii, 2015).

- 4) Urusan pemerintahan umum, yaitu urusan pemerintahan yang menjadi wewenang presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan umum meliputi: 1) pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamala pancasila; 2) pelaksanaan UUD NKRI Tahun 1945; 3) pelestarian Bhinneka Tunggal Ika; 4) serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan NKRI; 5) Pembinaan persatuan dan kesatuan; 6) Pembinaan kerukunan antar suku dan intra suka ummat beragama, ras dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional dan nasional. Penanganan konflik sosial sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah Provinsi dan daerah kabupaten/

kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi, serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila, pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal (Muhamad, 2021).

#### **D. Produk Hukum Pemerintahan Daerah**

Produk hukum daerah meliputi berbagai produk pengaturan atau penetapan (keputusan). Bentuk pengaturannya meliputi Peraturan Daerah atau dengan nama lain disebut Qanun, Peraturan Bersama Kepala Daerah, dan Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) (Sugianto, 2015). "Sedangkan yang berbentuk keputusan meliputi Keputusan Kepala Daerah, Keputusan DPRD, Keputusan Pimpinan DPRD, dan Keputusan Badan Kehormatan Badan DPRD." Pemerintah daerah (Pemda) memiliki kekuasaan membentuk produk hukum daerah untuk menjalankan misi-misi pendukung pemerintahan sendiri di daerah atau untuk memecahkan masalah-masalah khusus di daerahnya." "Salah satu kewenangan yang ada di pemerintahan daerah menyangkut masyarakat hukum adat. Sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, Pemerintah Daerah dapat menetapkan produk hukum daerah yang berkaitan dengan lembaga adat, peradilan adat dan hukum, wilayah, tanah, hutan adat dan sumber daya alam lainnya, keberadaan masyarakat hukum adat, desa adat dan

lembaga pelaksana produk hukum daerah terkait dengan masyarakat hukum adat”(Asshiddiqie, 2006).

Pemerintah daerah harus menggunakan kekuasaannya secara tepat untuk menciptakan produk hukum lokal yang menangani masalah “ketidakadilan dan pelanggaran hak asasi manusia di antara masyarakat adat. Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 memberi wewenang kepada pemerintah daerah (Pemda) untuk menetapkan peraturan daerah (Perda) dan peraturan lainnya dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan yang otonom dan terkoordinasi” (Shohibuddin et. all., 2019). “Ketentuan lain ini diatur lebih lanjut dengan Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan berupa Anggaran Rumah Tangga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi/ Pemerintahan Kota, Anggaran Dasar Gubernur/Bupati/ Walikota, peraturan kepala desa atau setingkat.” Di bawah kewenangan pengaturannya, pemerintah daerah terkadang “berlebihan” dalam penyajian materi dalam produk hukum daerah, hanya untuk memberi kesan bahwa pelanggaran atau diskriminasi HAM diciptakan. Salah satu peraturan daerah yang sedang dalam uji materil adalah Undang-Undang Daerah Sumbawa Nomor 9 Tahun 2015 tentang Lembaga Adat Tana Samawa. Dalam salah satu ketentuannya, “peraturan daerah ini mengatur bahwa “tidak mengakui keberadaan masyarakat hukum adat lain di luar lembaga adat Tana Samawa”, sekalipun sebenarnya ada masyarakat “adat lainnya. Hal ini dinilai bertentangan dengan undang-undang yang berlaku”(Dianto, 2020).

Produk hukum daerah dalam “Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-

Undang-undang tidak mengatur tentang produk hukum daerah, sehingga ketentuan umum tidak memuat batasan tentang konsep pengetahuan, dan kewenangan” (Setyawan, 2020). “Menurut ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, produk hukum daerah yang dibentuk oleh pemerintah daerah untuk menyelenggarakan tugas otonom dan tugas timbal balik adalah Anggaran Dasar dan peraturan perundang-undangan. Kemudian, Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menguraikan tentang jenis-jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia yang didalamnya terdapat peraturan daerah provinsi dan peraturan daerah/kota.” Namun, “konsep produk hukum daerah juga disebutkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah. Menurut pasal 1 angka 16 Permendagri, yang dimaksud dengan produk hukum daerah meliputi peraturan daerah atau nama lain, misalnya Qanun di Aceh atau peraturan daerah khusus di Papua dan Papua Barat, Peraturan Kepala Daerah, Peraturan Kepala Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Peraturan Daerah (DPRD), dan berbagai keputusan antara lain Keputusan Bupati, Keputusan DPRD, Keputusan tentang Penyelenggaraan DPRD, dan Badan Kehormatan Badan DPRD. Peraturan Kementerian Dalam Negeri juga mengatur bahwa yang dimaksud dengan produk hukum daerah bukan hanya peraturan tetapi juga peraturan” (Alvi, 2018; Syuhada, 2020).

Meminjam istilah dari Hamid S. Attamimi, materi muatan itu ialah “*test pennen*” atau pena penguji terhadap suatu hal yang tercakup atau termuat dalam suatu peraturan perundang-undangan, yang dalam hal ini merupakan produk undang-undang, hukum daerah.” Selalu berdasarkan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945, isi produk hukum daerah berupa



peraturan daerah dan peraturan lainnya adalah pelaksanaan tugas otonomi dan bantuan daerah.” Pasal 14 Undang-Undang Pembentukan Badan Legislatif menegaskan kembali ketentuan Pasal 18 UUD 1945 dengan menyatakan bahwa “isi peraturan daerah provinsi dan kabupaten/kota memuat unsur-unsur untuk melaksanakan otonomi daerah dan misi penunjang serta memperhatikan kondisi khusus daerah.”“Dengan demikian, produk hukum daerah yang terbentuk, selain menjalankan tugas otonomi dan tugas pembantuan, juga dapat memuat penyesuaian dengan kondisi khusus masing-masing daerah dan pelaksanaan peraturan yang lebih preskriptif. Produk peraturan daerah harus memuat konten dokumenter untuk menjalankan otonomi daerah, mendukung misi dan merespon kondisi khusus daerah, atau membangun peraturan yang lebih tinggi” (Syah R., 2019).



# BAB EMPAT

## SISTEM DAN MEKANISME PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH



### A. Implementasi Kebijakan Desentralisasi

“Desentralisasi” di Indonesia merupakan reformasi yang belum selesai dan selama ini implementasinya belum maksimal atau tidak berhasil. Inti dari desentralisasi adalah *‘internalising cost and benefit’* kepada rakyat dan mendekatkan pemerintah kepada rakyat. Inilah esensi terpenting dari jargon “desentralisasi”. Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia diharapkan mampu harapan menjadi solusi bagi pembangunan di daerah-daerah yang ada di Indonesia. Desentralisasi harus mampu menjadi pelayanan publik yang berkarakter kedaerahan, efisiensi kelembagaan, serta mampu memberantas KKN di daerah” (Simanjuntak, 2015).

Manajemen pemerintah daerah “di Indonesia telah mengalami lompatan besar dari sentralisasi ke desentralisasi, setelah berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah” (Yandra, 2016). “Kehendak politik (*political will*) yang tulus dari pemerintah

merupakan “tanggapan penting terhadap represi kedatangan permintaan dari beberapa partai dari daerah Indonesia ingin memisahkan diri dari Republik Indonesia.” Keseriusan pemerintah dalam menangani persoalan yang dihadapi pemerintah dalam menghadapi masalah-masalah yang timbul selama pelaksanaan desentralisasi, misalnya dalam hal “koordinasi antar pemerintah daerah, yang mengakibatkan hubungan antara pemerintah provinsi/kota dengan provinsi *non-conforming*, harus disikapi dengan cara yang masuk akal,” untuk menghindari pemerintah kabupaten/kota bertindak sendiri dan tidak lagi “mengikuti” peraturan pemerintah provinsi, karena merasa Ia tidak lagi berada di bawah kekuasaan Gubernur. Kondisi ini seharusnya tidak boleh dibiarkan terjadi oleh pemerintah pusat. Implementasi kebijakan desentralisasi pemerintah yang sebelumnya disebutkan sebagai urusan pemerintahan daerah, kemudian menjadi “kewenangan pemerintahan daerah, karena kewenangan memiliki konotasi dengan politis yakni kedaulatan. Sedangkan kata urusan konotasinya hanya pada aspek administratif saja” (Sidik, 2002).

Fenomena “pasang surut dalam pelaksanaan desentralisasi memerlukan pemetaan ulang proses desentralisasi pasca UU No. 32 Tahun 2004 melalui UU yang baru, yaitu UU No. 23 Tahun 2014. Sebagai prinsip dasar keberhasilan desentralisasi telah diterapkan oleh pemerintah sejak tahun 2000. Awalnya, dalam beberapa hal, pemerintah berhasil menyampaikan informasi kepada publik, dan ini merupakan langkah maju yang baik dalam proses pembangunan. Komunikasi yang harmonis dan sinergis antara masyarakat dan pemerintah merupakan langkah penting dalam keberhasilan pelaksanaan demokrasi,



dalam hal ini diwujudkan dalam bentuk desentralisasi sebelumnya.”“Proses desentralisasi di Indonesia terutama harus diperhatikan dalam pemerataan pendapatan di antara daerah, bagaimana upaya peningkatan tingkat pendidikan sampai ke pelosok negeri,“apakah daerah-daerah terpencil dapat merasakan nikmatnya listrik dan air minum, atau apakah kesehatan merata di semua pelosok tanah air, seberapa efektif desentralisasi fiskal, dan implikasi lain dari pelaksanaan desentralisasi.” Karena esensi desentralisasi adalah “menginternalisasi biaya dan manfaat (*internalising cost and benefit*) kepada rakyat, bagaimana mendekatkan pemerintah kepada rakyat, adalah esensi terpenting dari jargon “desentralisasi”. Oleh karena itu, banyak hal yang perlu diperhatikan dalam implementasi kebijakan desentralisasi di Indonesia” (Hadi and Bernada, 2015).

Kebijakan desentralisasi menjadi pedoman dan landasan bagi terbentuknya otonomi daerah yang menjadi indikator dan ukuran proses demokratisasi di suatu negara, sebagai otoritas pusat Semakin terdesentralisasi suatu negara, semakin demokratis (Widiandono, 2016). “Reformasi politik di Indonesia 22 tahun yang lalu terjadi ketika terjadi peralihan kekuasaan dari kediktatoran Orde Baru ke pemerintahan transisi yang demokratis, dan akhirnya ke pemerintahan yang dipilih secara demokratis. Dengan latar belakang tersebut, kebijakan desentralisasi telah mengalami perubahan mendasar dalam rangka mewujudkan pemerintahan daerah yang memiliki otonomi luas”(Suryanto, 2018).

“UU No. 22 Tahun 1999 (berturut-turut direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014) menjadi landasan hukum bagi kebijakan desentralisasi di

Indonesia. Implementasi kebijakan-kebijakan tersebut telah memunculkan praktik-praktik pemerintahan wilayah baru yang belum pernah terjadi sebelumnya dibandingkan dengan periode sebelumnya (*unprecedented*), terutama di bawah UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pemerintahan di Daerah pada masa Orde Baru yang sentralistik. Pemerintah daerah (provinsi, kabupaten dan kota) memiliki kekuatan politik, administrasi dan fiskal yang luas dan dijalankan secara bersamaan dan bersamaan (*big-bang approach of decentralization*)” (Putra, 2021).

“Pemerintahan yang terpusat di masa lalu terbukti menciptakan kesenjangan pembangunan yang besar antara pusat dan daerah. Dengan otonomi daerah, ada peluang untuk mengurangi kesenjangan pembangunan dengan menarik pusat-pusat ekonomi ke daerah dan mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Meningkatnya semangat ekonomi dan pelayanan yang lebih baik di daerah memberikan peluang bagi masyarakat untuk meningkatkan kemampuannya dalam bertransaksi” (Ridwan and Sumirat, 2021).

Peningkatan peluang usaha yang dapat dipertahankan pada akhirnya akan meningkatkan taraf hidup masyarakat. “Peningkatan tingkat kesejahteraan ini merupakan hasil akhir dari otonomi daerah. Oleh karena itu, tidak berlebihan jika menggunakan otonomi daerah sebagai alat untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat, meningkatkan pelayanan publik, dan meningkatkan daya saing daerah. Menurut asas otonomi seluas-luasnya telah ditetapkan daerah-daerah yang berhak mengurus dan mengatur segala urusan pemerintahan. Daerah memiliki keleluasaan yang lebih besar untuk mengembangkan kebijakan daerah dalam



hal pelayanan, peningkatan partisipasi, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat. Asas ini harus dilaksanakan secara bertanggung jawab yang artinya pelaksanaan otonomi daerah harus sejalan dengan maksud dan tujuan pemberdayaan daerah”(Sulistiowati, 2014).

Praktik otonomi daerah memunculkan berbagai persoalan mengenai pelaksanaan berbagai urusan (wajib dan pilihan) di dalam yurisdiksi daerah. “Antara lain masalah pemilihan kepala daerah, pelayanan publik, hubungan pemerintah pusat-daerah, akuntabilitas pemerintah daerah, dan pemekaran daerah. Harus dikelola oleh Kepemimpinan Kepala Daerah (KDH) yang kuat yang akan mampu menciptakan iklim yang kondusif di daerah.” Banyak kebijakan daerah muncul dari inisiatif KDH. Kebijakan pembangunan daerah transparan dan akuntabel (Rahmatunnisa, 2015).

## **B. Perencanaan Pembangunan Daerah**

”Tujuan pembangunan adalah mengubah kondisi masyarakat menjadi lebih baik. Hal ini dapat tercapai jika pembangunan berada pada arah yang benar dan tepat sasaran. Salah satu upaya untuk mencapai tujuan tersebut adalah melalui perencanaan yang baik dan penyebaran sumber daya yang tepat. Perencanaan pembangunan daerah tidak dapat dipisahkan dari perencanaan pembangunan nasional.” “Pembangunan daerah merupakan bagian dari pembangunan nasional yang perencanaannya diatur dalam UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional. RPJPD (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah) mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) merupakan varian dari RPJPD”



(Rachayu, 2019). “RPJMD dibangun berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN). RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah) merupakan cetak biru dari RPJMD. RKPD disusun berdasarkan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). RAPBD (Peningkatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) merupakan cetak biru dari RKPD. APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) merupakan RAPBD yang telah disetujui” (Rusdia, 2019).

“Rencana strategis SKPD (Renstra) disusun berdasarkan RPJMD. Renja SKPD (rencana kerja) merupakan cetak biru dari rencana strategis. Renja SKPD disusun berdasarkan RKPD. RKA (rencana kerja dan anggaran) SKPD merupakan cetak biru dari Renja SKPD. RKA SKPD disusun menjadi RAPBD. SKPD DPA (Dokumen Pelaksanaan Anggaran) adalah dokumen pelaksanaan anggaran setelah APBD disetujui. DPA disusun berdasarkan perkembangan APBD untuk masing-masing SKPD” (Wurara, Kimbal and Kumayas, 2020).

“Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) harus dapat memberikan gambaran yang jelas tentang kegiatan dan keuangan dari berbagai tujuan yang ingin dicapai tergantung pada kondisi dan kebutuhan masyarakat pada tahun tertentu. Alokasi dana yang digunakan harus bermanfaat bagi masyarakat agar tujuan pembangunan dapat tercapai” (Heri, 2019). “Perencanaan pembangunan daerah sangat penting karena dengan perencanaan yang baik maka pembangunan dapat diarahkan secara terarah dan berkelanjutan, sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 bahwa pembangunan daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang ada untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang nyata, baik dalam dari segi pendapatan, kesempatan kerja,



sektor kegiatan, aksesibilitas terhadap pembuatan kebijakan, daya saing, dan indeks pembangunan manusia manusia. Perencanaan pembangunan daerah adalah proses mensintesa langkah-langkah operasional dengan partisipasi berbagai pemangku kepentingan, dalam rangka menggunakan dan mengalokasikan sumber daya yang ada untuk meningkatkan kesejahteraan sosial di lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu”(Rifdan, 2010).

Tujuan pembangunan adalah ““untuk mengubah kondisi masyarakat menjadi lebih baik. Hal ini dapat tercapai jika pembangunan berada pada arah yang benar dan tepat sasaran. Salah satu upaya untuk mencapai tujuan tersebut adalah melalui perencanaan dan pengerahan sumber daya yang tepat” (Rusdia, 2019). “Perencanaan pembangunan daerah tidak dapat dipisahkan dari perencanaan pembangunan nasional. Pembangunan daerah merupakan bagian dari pembangunan nasional yang perencanaannya diatur dalam UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.”nm”RPJPD (Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah) mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN). RPJMD (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah) merupakan varian dari RPJPD. RPJMD dibangun berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN).” RKPD (Rencana Kerja Pemerintah Daerah) merupakan cetak biru dari RPJMD. “RKPD disusun berdasarkan Rencana Kerja Pemerintah (RKP). RAPBD (Peningkatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) merupakan cetak biru dari RKPD.” APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) merupakan RAPBD yang sudah disahkan” (Abidin and Herawati, 2018).



Oleh karena itu, “perencanaan pembangunan daerah sangat penting karena dengan perencanaan yang baik maka pembangunan dapat diarahkan secara terarah dan berkelanjutan, sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 bahwa pembangunan daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang ada untuk meningkatkan keadaan nyata masyarakat, baik dalam hal pendapatan, kesempatan kerja, sektor kegiatan, aksesibilitas terhadap pembuatan kebijakan, daya saing, dan indeks pembangunan manusia. Perencanaan pembangunan daerah adalah proses sintesis langkah-langkah operasional yang melibatkan berbagai pemangku kepentingan, yang bertujuan untuk memanfaatkan dan mengalokasikan sumber daya yang ada untuk meningkatkan kesejahteraan sosial di lingkungan daerah/daerah untuk jangka waktu tertentu.”



# BAB LIMA

## PEMERINTAHAN DAERAH DAN PEMERINTAHAN DAERAH ISTIMEWA



### A. Pengertian Daerah Khusus

Pengertian Daerah Istimewa dalam “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah provinsi. Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan khusus pemerintah atau daerah-daerah khusus yang ditentukan dengan undang-undang. Yang dimaksud dengan satuan pemerintah daerah khusus adalah daerah yang memiliki otonomi khusus. Daerah yang mendapat manfaat dari otonomi khusus ini adalah: 1) Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta; 2) Provinsi Aceh; 3) Provinsi Papua; dan 4) Provinsi Papua Barat”(Nurfurqon, 2020).

Undang-undang kawasan khusus bagi “daerah-daerah yang berstatus istimewa dan diberikan otonomi khusus, selain diatur dalam undang-undang tentang pemerintahan daerah khusus, berlaku juga ketentuan-ketentuan khusus yang diatur dalam undang-undang lain. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi menjadi daerah-daerah provinsi.

Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan khusus pemerintah atau daerah-daerah khusus yang ditentukan dengan undang-undang. Yang dimaksud dengan satuan pemerintahan daerah khusus adalah daerah istimewa Aceh dan daerah istimewa Yogyakarta. Sebelumnya juga ada UU Daerah Istimewa Surakarta untuk daerah-daerah yang berstatus khusus dan menikmati otonomi khusus selain diatur dengan UU Pemerintahan Daerah, ketentuan-ketentuan khusus yang ditetapkan oleh pemerintah daerah” (Yuhermansyah and Andani, 2018; Habibi, 2021).

Bagi Provinsi DKI Jakarta “diberlakukan UU. No. 29 Tahun 2007 tentang pemerintahan Provinsi Daerah khusus Ibukota Jakarta. Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasha, Fahmi and Akbar, 2020). Di Daerah Istimewa Aceh (Provinsi Aceh), telah diundangkan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh” (Nasution, 2012); dan “Daerah Istimewa Yogyakarta belum ada undang-undang yang mengatur secara khusus. Pengakuan Keistimewaan Pengakuan keistimewaan Daerah Istimewa Aceh didasarkan pada proses ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang menempatkan Aceh sebagai kesatuan pemerintahan daerah yang istimewa dan istimewa, dikaitkan dengan kekhasan daerahnya, masyarakat Aceh yang memiliki ketangguhan dan kekuatan juang yang besar. Ketangguhan dan perjuangan yang luar biasa ini berangkat dari visi hidup yang berlandaskan syariat Islam, yang telah melahirkan budaya Islam yang kuat, sehingga Aceh menjadi salah satu ibu kota perjuangan merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik

Indonesia” (Al Yasa’ Abubakar, 2019).

Pengakuan keistimewaan “Daerah Istimewa Yogyakarta dan Daerah Istimewa Surakarta didasarkan pada hak asal-usul kedua wilayah sebagai penerus Kerajaan Mataram, perannya dalam sejarah perjuangan etnis, dan perlakuannya terhadap pengakuan hak tersebut oleh Presiden Soekarno. raja-raja yang mengklaim wilayahnya sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia” (Nurfurqon, 2020). “Gubernur Daerah Istimewa Surakarta yang pertama adalah Sri Susuhunan Pakubuwana XII dan wakil gubernurnya adalah Sri Mangkunegara VIII. Sedangkan Gubernur Daerah Istimewa Yogyakarta yang pertama adalah Sri Sultan Hamengkubuwono IX dan wakilnya adalah KGPAA Paku Alam VIII, masing-masing gubernur dan wakil gubernur memiliki masa jabatan seumur hidup. Namun karena adanya revolusi sosial yang diorganisir oleh Tan Malaka melawan kekuasaan kaum bangsawan dan feodalisme di Daerah Istimewa Surakarta, terhitung sejak tanggal 16 Juni 1946, DIS dihapuskan dan diganti dengan status residen” (Kurniawan and Luthfi, 2015; Yogyakarta, 2017).

## **B. Pengaturan Otonomi Khusus**

“Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terbagi atas daerah-daerah provinsi, mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang khusus atau istimewa yang diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, tepatnya dalam Pasal 18B. Unit pemerintah daerah khusus mengacu pada daerah yang memiliki otonomi khusus” (Muhtadli, 2020). Karenanya, “salah satu tujuan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik

Indonesia Tahun 1945 adalah untuk mencapai kesejahteraan bersama. Mencapai kemakmuran dalam masyarakat Indonesia yang pluralis ini bukanlah hal yang mudah untuk dicapai, sehingga diperlukan alat yang ampuh dan sesuai untuk mencapai tujuan bernegara dalam masyarakat yang majemuk. Di sini daerah tentu lebih mengetahui dengan pasti kebutuhan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan sosial, sehingga pemberian otonomi khusus kepada daerah khusus hanya merupakan kebijakan pemerintah pusat, pemerintah pusat, sehingga pemerintah daerah lebih leluasa untuk mencapai kesejahteraan di daerah tertentu. Pemberian otonomi khusus kepada daerah-daerah tersebut merupakan wujud nyata dari janji negara untuk mengakui dan menghormati satuan-satuan khusus pemerintah daerah” (Muchamad Ali Safa’at, 2012).

“Ketentuan otonomi khusus dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tertuang dalam Pasal 225. Ketentuan dalam Pasal 225 lebih menekankan pengakuan negara atas daerah-daerah yang diakui secara khusus.” Selain diatur dalam undang-undang ini, juga diatur dalam undang-undang lainnya. “Berdasarkan Pasal 1 Huruf B Undang-Undang Otonomi Khusus Nomor 21 Provinsi Papua 2001, yang mengatur bahwa Otonomi Khusus adalah kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada daerah-daerah khusus, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuka hati. prakarsa berdasarkan aspirasi dan hak dasar masyarakat” (Heri, 2019). “Dalam UU Otonomi Khusus di Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), tidak ada definisi otonomi khusus atau daerah khusus (Nasir, 2018). Mengenai keistimewaan di Daerah Istimewa Yogyakarta, dalam Pasal 1 Nomor (2) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2013, disebutkan bahwa keistimewaan adalah keistimewaan kedudukan hukum yang



dipegang oleh DI Yogyakarta atas dasar historis dari hak-hak yang diberikan berdasarkan UUD 1945 untuk mengatur dan mengurus kekuasaan khusus””(Asichin and Rochwulaningsih, 2018).

## **C. Pembagian daerah Khusus dan Istimewa di Indonesia**

### **1. Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta**

“Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai ibu kota Negara Republik Indonesia memiliki peran ganda, baik sebagai ibu kota negara maupun sebagai daerah otonom. DKI Jakarta juga berbeda dengan provinsi lain dalam hal otonomi. Provinsi DKI Jakarta merupakan salah satu daerah yang memiliki otonomi khusus. Otonomi Daerah DKI Jakarta sering disebut sebagai satu-satunya mekanisme otonom dimana pemerintah kota tidak memiliki otonomi tetapi terbatas pada aparatur pemerintah provinsi. Sehingga masih banyak permasalahan yang tidak dihadapi oleh provinsi lain tetapi ada di provinsi DKI Jakarta” (Azikin, 2019).

“Provinsi DKI Jakarta mempunyai otonomi tunggal di mana Pemerintah Kota Administrasi tidak mempunyai otonomi tetapi hanya sebatas perangkat pemerintah Provinsi. Provinsi DKI Jakarta dengan status sebagai suatu daerah khusus (*special region*), dengan nama resmi “Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta” (Alivia, 2019). Kekhususan tersebut mulai terlihat embrionya saat Jakarta berstatus Kotapraja pada awal kemerdekaan (UU Nomor 22 Tahun 1948) hingga masa ketika berstatus sebagai Provinsi yang dimulai pada era Orde Baru (UU Nomor 11 Tahun 1990) dan diteruskan pada era reformasi (UU Nomor 34 Tahun 1999 dan diganti UU Nomor 29 Tahun 2007).”

Dalam UU No. 29 Tahun 2007, dinyatakan bahwa “Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai ibu kota negara kesatuan Republik Indonesia mempunyai fungsi dan peran penting dalam menunjang penyelenggaraan negara kesatuan Republik Indonesia. Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selain itu, diatur pula bahwa Provinsi Daerah Istimewa Jakarta, sebagai daerah otonom, sebagai ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia, akan diberi tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah” (Ridwansyah, 2018). Dengan demikian, yang dimaksud dengan “Pemerintah Daerah Provinsi Khusus Ibukota Jakarta adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan Pemerintah Daerah dan DPRD Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta menurut asas otonomi dan pemerintahan bersama dengan asas otonomi seluas-luasnya” (Alivia, 2019).

Undang-Undang No. 29 Tahun 2007, menjelaskan bahwa “DKI Jakarta merupakan unit pemerintah khusus dalam posisi sebagai negara terpadu Republik Indonesia dan, sebagai wilayah otonom, dengan fungsi-fungsi penting dan permainan bahu dalam manajemen dukungan pemerintah. Dari negara terpadu Republik Indonesia pada tahun 1945. Akibatnya, DKI Jakarta harus spesifik untuk tugas, hak, kewajiban dan tanggung jawab dalam pelaksanaan Pemerintah Daerah” (Nurcholis *et al.*, 2013). Selain itu, dijelaskan bahwa “provinsi DKI Jakarta adalah ibukota Negara Republik Indonesia Indonesia, dari pusat pemerintahan dan wilayah otonom, menangani karakteristik masalah yang sangat kompleks dan berbeda dari masalah lain. Provinsi. Provinsi DKI Jakarta masih menyelesaikan masalah urbanisasi, keamanan, transportasi, lingkungan, manajemen regional khusus dan



masalah sosial lainnya yang membutuhkan persimpangan melalui alat kebijakan berbeda”(Hoesin *et al.*, 2008).

Di dalam UU No. 29 Tahun 2007,“menjelaskan banyak perubahan, strategis, relevan, dan signifikan telah dilaksanakan. Provinsi DKI Jakarta bertindak sebagai area khusus yang berfungsi sebagai wilayah otonom di tingkat provinsi. Transformasi ini mendorong kebutuhan Gubernur DKI yang paling didukung di DKI Jakarta dalam 4 (empat) penghargaan dengan spesifisitas tugas, hak dan kewajiban dan tanggung jawab untuk menerapkan Pemerintah Daerah” (Humas Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, 2019).

“Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta sebagai kepala pemerintahan Daerah Administratif Khusus Ibukota harus mendapatkan legitimasi yang kuat dari masyarakat dan memperhatikan masyarakat Jakarta yang multikultural. Oleh karena itu, UU No. 29 Tahun 2007 menyatakan bahwa pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur DKI Jakarta harus memperoleh dukungan suara pemilih lebih dari 50% (lima puluh persen) dari jumlah perolehan suara sah yang dikeluarkan untuk ditetapkan sebagai Gubernur dan Wakil Gubernur terpilih”(Bintari and Pandiangan, 2016). Undang-undang tersebut juga mengatur bahwa “jumlah anggota DPRD Provinsi DKI Jakarta paling banyak adalah 125% (seratus dua puluh lima persen) dari jumlah paling banyak untuk kategori penduduk DKI Jakarta. Pencalonan calon Walikota/ Bupati diusulkan oleh Gubernur untuk dipertimbangkan oleh DPRD provinsi. Dalam menjalankan fungsinya, walikota/ bupati bertanggung jawab kepada gubernur. Didorong dengan ketentuan undang-undang ini, bahwa pertimbangan DPRD provinsi tidak mengikat gubernur dalam menetapkan

walikota/bupati” (Eka putra, 2018).

UU No. 29 Tahun 2007 juga menjelaskan tentang “perencanaan tata ruang daerah yang pada dasarnya disesuaikan dengan rencana tata ruang secara nasional dan kemudian dikoordinasikan dengan provinsi-provinsi yang berbatasan langsung dengan provinsi DKI Jakarta, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Undang-undang ini juga mengatur tentang wilayah khusus. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dapat mengusulkan pembentukan kawasan khusus kepada pemerintah untuk melengkapi pengelolaan bersama antara pemerintah dan pemerintah provinsi atau melimpahkan pengelolaannya kepada pemerintah provinsi DKI Jakarta” (Aprilia, Syaukat and Falatehan, 2019).

“Dalam undang-undang ini terdapat perubahan pembiayaan APBN kepada pemerintah provinsi DKI Jakarta dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang bersifat khusus sebagai ibukota negara kesatuan Republik Indonesia. Pendanaan penyelenggaraan khusus Provinsi DKI Jakarta sebagai ibu kota negara Republik Indonesia ditetapkan bersama oleh pemerintah dan DPR berdasarkan usulan Provinsi DKI Jakarta. Pendanaan ini adalah anggaran ditunjuk dan dikelola oleh pemerintah provinsi DKI Jakarta, pada setiap akhir tahun anggaran, wajib melaporkan kepada pemerintah semua pelaksanaan kegiatan dan tanggung jawab keuangan yang terkait dengan kedudukan provinsi DKI Jakarta seperti ibukota Perserikatan Bangsa-Bangsa. Republik Indonesia melalui menteri/pimpinan organisasi yang berwenang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan” (Kristian Erdianto, 2016).



Meskipun tidak ada perbedaan formal, “pada hakikatnya terdapat perbedaan yang nyata antara kekhususan otonomi di Jakarta dan daerah lain (Jumadin and Wibisono, 2020), seperti terlihat di bawah ini:”

- 1) Dalam pasal 1 ayat (6), “dinyatakan sebagai provinsi Daerah Istimewa Ibu Kota Jakarta, yang selanjutnya disingkat Provinsi DKI Jakarta, adalah provinsi dengan kekhususan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah karena kedudukannya sebagai ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia;”
- 2) Pasal 1 ayat (16) menyebutkan “adanya kawasan khusus di dalam provinsi. Kawasan Khusus adalah kawasan di Provinsi DKI Jakarta yang ditetapkan oleh pemerintah untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan dan pengelolaan negara tertentu secara khusus untuk kepentingan nasional;”
- 3) Pasal 9 ayat (1) mengatur bahwa “Provinsi DKI Jakarta merupakan daerah istimewa yang berfungsi sebagai ibu kota negara kesatuan Republik Indonesia, sekaligus sebagai daerah otonom provinsi tersebut;”
- 4) Pasal 9 ayat (1) mengatur bahwa “otonomi Provinsi DKI Jakarta berada pada tingkat provinsi;”
- 5) am Pasal 19 ayat (2) dan (3) disebutkan “walikota/bupati diangkat oleh gubernur setelah diperiksa oleh DPRD provinsi DKI Jakarta di antara pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat, dan diberhentikan oleh Gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;”
- 6) Pasal 19 ayat (6) mengatur bahwa “walikota, wakil

walikota, dan bupati dan wakil bupati diangkat dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan;”

- 7) Pasal 32 mengatur bahwa “semua peraturan perundang-undangan pengelolaan keuangan daerah berlaku di Provinsi DKI Jakarta;”
- 8) Pada ayat (1) dan (2) Pasal 33 disebutkan “bahwa pembiayaan pemerintah provinsi DKI Jakarta dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan bersifat khusus dalam kedudukannya sebagai ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia dianggarkan dalam APBN. Pendanaan untuk kekhususan Provinsi DKI Jakarta sebagai ibu kota ditentukan bersama oleh pemerintah dan DPR atas usul pemerintah provinsi DKI Jakarta.”

“Dengan demikian dapat dikatakan bahwa inti dari mekanisme otonomi khusus yang berlaku di DKI Jakarta adalah:”

- a. Jakarta “memperoleh otonomi khusus, dalam bentuk otonomi yang dilaksanakan atau ditempatkan di tingkat provinsi, bukan di tingkat kabupaten dan kota.”
- b. Jakarta “tidak menikmati keistimewaan keuangan karena semua undang-undang dan peraturan pengelolaan keuangan daerah juga berlaku untuk provinsi DKI Jakarta, kecuali dana untuk realisasi kekhususan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota ditetapkan bersama antara Pemerintah dan DPR berdasarkan usulan pemerintah provinsi DKI Jakarta.”

“Dengan posisinya sebagai ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia, Provinsi DKI Jakarta mendapat status sebagai Daerah Istimewa khusus (*special region*), dengan nama resmi” “Provinsi Daerah Istimewa Ibukota Jakarta”. “Kekhususan ini mulai terlihat ketika Jakarta masih dalam tahap awal kemerdekaan sebagai Kotapraja (UU Nomor 22 Tahun 1948) hingga masa ketika berstatus sebagai Provinsi yang dimulai pada era Orde Baru (UU Nomor 11 Tahun 1990) dan diteruskan pada era reformasi (UU Nomor 34 Tahun 1999 dan diganti UU Nomor 29 Tahun 2007). Mengingat statusnya sebagai ibu kota negara dan sebagai daerah istimewa, sifat khas Jakarta menonjol dalam bentuk otonominya yang unik di tingkat provinsi dan implikasinya terhadap kekhususan struktural pemerintahan. Mengingat menonjolnya bentuk struktur pemerintahan ini, masyarakat sudah mengenal daerah khusus atau otonomi provinsi DKI Jakarta dan mengidentifikasikannya dengan penerapan model otonomi tunggal” (Nurcholis *et al.*, 2013).

“Pilihan untuk fokus pada satu pemerintahan otonom juga merupakan pembeda model penerapan umum di daerah lain: daerah otonom provinsi dan daerah otonom provinsi/kota. Status otonomi yang terkait dengan kedua daerah ini menandai diadopsinya model otonomi pluralistik di mana dalam yurisdiksi provinsi terdapat banyak otonomi, yaitu di provinsi itu sendiri dan provinsi/kota terdekat. Apalagi berbeda dengan Provinsi DKI Jakarta yang hanya menempatkan otonomi di tingkat provinsi, di daerah lain fokus otonomi sebenarnya dalam kerangka pemerintahan kota/provinsi yang dijalankan secara terpusat” (Zuhro, 2018).

Bentuk pemerintahan sendiri yang unik ini “memiliki



beberapa konsekuensi yang saling terkait bagi (internal) pemerintah provinsi DKI Jakarta, yang ditetapkan oleh Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 sebagai ciri struktur pemerintahan di provinsi DKI Jakarta:”

- 1) Yurisdiksi provinsi tersebut “tidak lagi dibentuk oleh daerah otonom lainnya, tetapi daerah administrasi (Kota Administratif dan Daerah Administratif), Kota Administratif dan Daerah Administratif yang terdiri atas wilayah kecamatan dan kelurahan) hanya menjadi wilayah kerja (*werk'ring*), bukan wilayah pemerintahan (*amsk'ring*).”
- 2) Walikota/Bupati “tidak bertindak sebagai kepala daerah, tetapi (seperti Camat dan Lurah) bertindak sebagai pejabat provinsi dan pejabatnya berstatus PNS. Selanjutnya, proses pengangkatan Walikota/Bupati tidak melalui sistem pemilihan (langsung oleh rakyat atau diwakili melalui DPRD) tetapi diangkat oleh Gubernur setelah ditinjau oleh DPRD. Camat diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atas usul Walikota/Bupati, kemudian Lurah diangkat dan diberhentikan oleh Walikota/Bupati berdasarkan izin Gubernur.”
- 3) Kota Administratif dan “Daerah Administratif Khusus tanpa DPRD diganti dengan pembentukan dewan kota/bupati. Secara resmi, Dewan ini bertugas mendukung Walikota/Bupati, bukan sebagai organisasi perwakilan dengan fungsi legislatif, anggaran, dan pengawasan.”
- 4) Untuk mendukung “pelaksanaan tugas, hak, tugas, dan tanggung jawab Gubernur sebagai

kepala pemerintahan dan kepala daerah, susunan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta juga ditandai dengan adanya Wakil Gubernur. Dengan mempertimbangkan kebutuhan dan kemampuan keuangan daerah, undang-undang membatasi pengangkatan wakil paling banyak empat orang. Deputi ini diambil dari pegawai negeri yang memenuhi syarat, diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas usul Gubernur, dan bertanggung jawab kepada Gubernur setiap hari.”

## **2. Daerah Otonomi Khusus di Aceh**

### **a. Dasar “Pemberian Otonomi Khusus”**

Atas dasar “Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD), Aceh diberikan pemberian Otonomi Khusus secara legal dalam sistem hukum di Indonesia, indikator yang menjadi pertimbangannya” (Al Yasa’ Abubakar, 2019) yaitu:

- 1) bahwa sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menurut “Undang-Undang Dasar 1945 mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang;”
- 2) bahwa “salahsatu karakteristik yang khusus dalam sejarah perjuangan rakyat Aceh yaitu keberadaan pertahanan dan upaya perjuangan yang tinggi bersumber pada filosofi hidup, ciri karakter sosial dan kemasyarakatan dengan langgengnya budaya Islam yang kuat yang membuat Aceh

menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia;”

- 3) Untuk “menyediakan kewenangan yang luas dalam penyelenggaraan pemerintahan bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh, dianggap perlu memberikan otonomi khusus;”
- 4) bahwa “Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah serta Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dipandang belum menampung sepenuhnya hak asal-usul dan keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh;”
- 5) bahwa “pelaksanaannya didasarkan pada Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah.”

“Menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Adapun yang menjadi dasar pertimbangan otonomi khusus” (Suharyo, 2018) yaitu:

- 1) Sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang khusus atau khusus sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Berdasarkan sejarah ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia, Aceh merupakan lembaga pemerintahan daerah, dan salah satu

ciri sejarah perjuangan rakyat Aceh adalah ketanggungan dan daya juangnya yang tinggi;

- 3) Ketanggungan dan efektivitas tempur yang tinggi bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syariat Islam, menciptakan budaya Islam yang kuat dan menjadi wilayah utama perjuangan Aceh untuk menaklukkan dan mempertahankan kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 4) engelolaan dan pelaksanaan pembangunan Aceh belum cukup memadai untuk mencapai kesejahteraan, keadilan, pemajuan, pemenuhan dan perlindungan hak asasi manusia, sehingga Pemerintah Aceh mengembangkan dan melaksanakannya dengan prinsip *good governance*;
- 5) Bencana alam gempa bumi dan tsunami Aceh membantu masyarakat Indonesia membangun kembali masyarakat dan daerahnya di Aceh dan menyelesaikan konflik secara damai, inklusif, berkelanjutan dan bermartabat dalam kerangka satu bangsa mempromosikan solidaritas dengan segala kesempatan untuk berbuat.

Atas dasar menimbang “Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 di Nanggroe Aceh Darussalam ini dapat ditarik kesimpulan kriteria dalam pemberian otonomi khusus bagi Nanggroe Aceh Darussalam di antaranya:”

- 1) Secara historis, “otonomi khusus di Aceh



diberikan berdasarkan sejarah rakyat Aceh ketika rakyat Indonesia memperjuangkan kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, mereka berjuang dan mengorbankan kekuatan material dan fisik mereka untuk kemerdekaan bangsa Indonesia.”

- 2) Secara politis, “khususnya upaya Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk mempertahankan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, hal ini disebabkan oleh berlarut-larutnya konflik yang terjadi di Aceh dan juga adanya gerakan separatis yang telah berkembang dan berkembang di Aceh yang dikenal dengan dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM).”
- 3) Pada tataran sosial budaya, “khususnya sosial budaya masyarakat Aceh yang sangat kental, budaya dan agama menyebabkan Aceh memperjuangkan status otonomi khusus bagi daerah. Dari 2 (dua) peraturan tersebut di atas terlihat bahwa wilayah Nanggroe Aceh Darussalam berbeda dengan wilayah lainnya, maka atas dasar itulah Negara Republik Indonesia memberikan otonomi khusus kepada Nanggroe Aceh Darussalam (NAD).”

#### b. Kekhususan

Al Yasa' Abubakar (2019) menguraikan bahwa “dasar pelaksanaan otonomi khusus di daerah Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) adalah Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Daerah Aceh, Nanggroe Aceh Darussalam. Kemudian dimutakhirkan

dengan berlakunya UU Pemerintahan Aceh Nomor 11 Tahun 2006.”

Terdapat beberapa “kawasan khusus lain yang membentuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam bersama dengan daerah lainnya” (Rusdianto Sesung, 2013) yang dituangkan dalam Undang-Undang Pemerintah Aceh di antaranya:

- 1) Pemekaran daerah di Aceh terbagi atas “kabupaten/ kota, kelurahan, mukim, kelurahan dan gampong. Mukim adalah kesatuan masyarakat hukum di bawah subbagian yang terdiri dari gabungan beberapa desa. Sedangkan kelurahan dan *gampong* merupakan kesatuan masyarakat hukum di bawah mukim.”
- 2) Rancangan “perjanjian internasional yang berkaitan langsung dengan pemerintah Aceh dibuat oleh pemerintah melalui konsultasi dan pengkajian oleh DPRA. Pemerintah Aceh dapat bekerja sama dengan organisasi atau badan di luar negeri, kecuali yang berada di bawah yurisdiksi pemerintah. Naskah kerjasama tersebut memuat kalimat bahwa pemerintah Aceh adalah bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dan pemerintah Aceh dapat berpartisipasi langsung dalam kegiatan seni, budaya dan olahraga internasional.”
- 3) Rencana DPR untuk “membuat peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan pemerintah Aceh dilakukan melalui konsultasi dan pertimbangan DPRA.”



- 4) Kebijakan “administratif yang berkaitan langsung dengan pemerintahan Aceh disusun oleh pemerintah dengan musyawarah dan pertimbangan Gubernur.”
- 5) Penduduk Aceh “dapat membentuk partai politik lokal yang memiliki hak antara lain: ikut serta dalam pemilihan untuk memilih anggota DPRA dan DPRK; mengusulkan pasangan calon Gubernur dan Wakil Gubernur, calon Bupati dan Wakil Bupati, serta calon Wakil Walikota Aceh.”
- 6) Di Aceh terdapat “Pengadilan Syariah Islam yang diselenggarakan oleh sebuah Mahkamah Syariah, yang terdiri dari Mahkamah Syariah Aceh sebagai pengadilan tingkat banding dan Mahkamah Syariah Kabupaten/Kota sebagai pengadilan tingkat pertama. Mahkamah Syariah berwenang memeriksa, mengadili, memutus dan menyelesaikan perkara yang meliputi bidang *ahwal al-syakhsiyah* (hukum keluarga), *muamalah* (hukum perdata) dan *jinayah* (hukum pidana) yang didasarkan atas syariat Islam dengan hukum acara yang ditetapkan berdasarkan Qanun.”
- 7) Produk hukum “seperti peraturan daerah (perda) di Aceh disebut Qanun. Ada dua jenis Qanun, yaitu Qanun Aceh yang disahkan oleh Gubernur setelah mendapat persetujuan umum dari DPRA dan Qanun Pemerintah/Kota yang ditetapkan oleh Bupati/Walota setelah mendapat persetujuan umum dari DPRK. Qanun dibentuk



dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan Aceh, Pemerintahan Kabupaten/Kota dan penyelenggaraan tugas pembantuan. Qanun dapat memuat ancaman pidana atau denda lebih dari 6 (enam) bulan kurungan dan/atau denda paling banyak Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah). Bahkan Qanun mengenai jinayah (hukum pidana) dapat menentukan jenis dan bentuk ancaman pidana tersendiri.”

- 8) Pemerintah Aceh dan pemerintah provinsi/kota “dapat membentuk organisasi, badan, dan/atau kepanitiaan dengan persetujuan DPRA/DPRK. Di Aceh terdapat organisasi atau lembaga yang tidak terdapat di daerah lain, seperti Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) yang merupakan mitra kerja Pemerintah Aceh, Kabupaten/Kota dan DPRA/DPRK, Lembaga Wali Nanggroe dan Lembaga Adat, Pengadilan Hak Asasi Manusia, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dan Unit Polisi Wilayah Hisbah sebagai bagian dari Satuan Polisi Pamong Praja merupakan badan yang bertanggung jawab atas penerapan Syariat Islam.”

Papua dan Papua Barat, serta “Nanggroe Aceh Darussalam, 2 (dua) daerah yang saat ini di Indonesia diberikan otonomi khusus. Dari pengertian di atas, daerah-daerah yang diakui sebagai otonomi khusus banyak mendapat pengecualian yang menguntungkan bagi daerahnya. Pengecualian ini telah mendorong banyak daerah lain untuk juga mencari pengakuan otonomi khusus, seperti Bali, Riau dan Sumatera Barat. Daerah



Aceh mendapat pengakuan otonomi khusus berdasarkan perjuangan kemerdekaan nasional yang dialami oleh rakyat Aceh. Selain itu, mengingat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, juga mendokumentasikan sejarah Aceh dalam perjuangan kemerdekaan karena daya juangnya yang tinggi” (Nurfurqon, 2020).



# BAB ENAM

## HUBUNGAN EKSEKUTIF DAN LEGISLATIF SERTA RELASINYA DENGAN KEBIJAKAN POLITIK HUKUM OTONOMI DAERAH



### **A. Kemitraan Legislatif dan Eksekutif Daerah Otonomi dalam Kebijakan Politik**

Badan eksekutif dan legislatif berperan penting dalam pembangunan daerah dengan menjalankan fungsinya masing-masing. “Namun dalam praktiknya, hubungan antara kedua faktor pemerintah tersebut seringkali menghambat kegiatan pembangunan. Pelayanan publik yang menjadi tanggung jawab eksekutif seringkali terhambat oleh hubungan yang tidak harmonis dengan legislatif” (Tauda, 2018). Dari sisi politik, “tampaknya bukan hanya hubungan eksekutif-legislatif yang menjadi penghambat berbisnis lintas daerah. Konflik politik yang sering muncul antar partai politik di DPRD, serta intensitas konflik politik antar organisasi masyarakat yang bukan parpol di berbagai daerah juga menjadi kendala bagi kegiatan usaha. Adanya konflik politik yang timbul di daerah juga diakui oleh lebih dari 20% sektor ekonomi yang telah

mengganggu kegiatan usahanya” (Suherman, 2016).

### **1. Peraturan “Daerah”**

Peraturan Daerah (Perda) “sebagai kerangka hukum pelaksanaan kebijakan di daerah merupakan aspek penting yang menjadi perhatian para pelaku ekonomi. Banyak kalangan dunia usaha yang merasa kewalahan dengan ketentuan perda ini. Ini mungkin dilakukan oleh otoritas lokal” (Jahidin, 2019). Jelas, hasil kajian dari tahun ke tahun tentang “pelaksanaan otonomi daerah menunjukkan bahwa dari analisis peraturan daerah, semakin sedikit peraturan daerah yang dianggap menekan operasi bisnis. Proporsi peraturan daerah yang dapat mendistorsi praktik bisnis dari tahun ke tahun semakin berkurang” (Hasyim, 2021). “Pada tahun 2014 terdapat 30.15% perda yang berpotensi mendistorsi kegiatan usaha. Sementara tahun 2015 untuk kejelasan tarif yang mendistorsi turun menjadi 10.1% dan untuk kejelasan prosedur turun menjadi 14.04%. Sementara jumlah perda yang bisa diterima tahun 2014 sebanyak 57.85% tahun 2015 meningkat menjadi sebanyak 83.3% untuk kejelasan tarif, dan 77.63% untuk kejelasan prosedur. Perda yang mendistorsi kegiatan usaha juga menjadi semakin berkurang, di mana untuk tahun 2014 terdapat 11.9% perda, untuk tahun 2015 hanya ada 10.1% namun untuk kejelasan prosedur masih cukup banyak yakni sebesar 14.4%” (Ledyawati, 2017).

### **2. “Partisipasi Masyarakat dalam Pembuatan Kebijakan”**

Tingkat keterlibatan dunia usaha dalam pengembangan peraturan daerah atau kebijakan daerah lainnya semakin meningkat dari tahun ke tahun. Pada tahun 2014, jumlah responden yang tidak berpartisipasi dalam proses pembuatan kebijakan daerah adalah 82,5%. Pada Kajian Persaingan

Penanaman Modal Daerah tahun 2015, partisipasi masyarakat dalam pengambilan kebijakan daerah semakin meningkat, yang ditunjukkan dengan jumlah responden yang tidak mengikuti proses regulasi, daerah menurun menjadi hanya 61,3%” (Magriasti, 2011).

Proses sosialisasi politik daerah juga “menunjukkan peningkatan partisipasi masyarakat. Secara keseluruhan, 52% sektor ekonomi di daerah menilai partisipasi dunia usaha dalam proses pengambilan kebijakan di daerah cukup baik hingga sangat baik. Namun, kualitas partisipasi usaha masih perlu ditingkatkan karena masih 39% sektor ekonomi menilai kualitas partisipasi dunia usaha dalam perumusan kebijakan daerah masih kurang baik” (Adiyanta, 2018). Selain proses partisipatif, “sosialisasi kebijakan pemerintah daerah yang mempengaruhi operasional bisnis juga harus tersedia bagi publik. Studi ini menemukan bahwa 55% sektor ekonomi menyatakan proses sosialisasi cukup baik hingga sangat baik. Sedangkan masih ada 36% pendapat yang kurang baik dan kurang baik.” Hal ini menunjukkan bahwa “proses sosialisasi kebijakan pemerintah daerah belum merata di masyarakat luas”(Govermants, 2017).

Pasca reformasi 1998, terjadi perubahan titik sentrum politik di Indonesia yang tadinya kekuasaan lebih besar pada eksekutif menjadi pada legislatif. Perubahan ini merupakan perubahan fungsi dan peran organisasi pemerintah, termasuk DPRD. Pada hakekatnya fungsi dan peran yang tadinya merupakan bagian dari DPRD sebagai bagian dari eksekutif ini telah berubah menjadi kekuasaan legislatif murni, sehingga terjadi perubahan kekuasaan legislatif dan eksekutif dimana kecerdasan Legislatif sedikit lebih tinggi dari eksekutif karena



yang eksekutif adalah perintah legislatif (Jahidin, 2019).

Ada empat fungsi dan peran lembaga legislatif, yaitu fungsi representasi, fungsi anggaran, fungsi peraturan daerah, dan fungsi pengawasan. Fungsi dan peran anggota DPRD dalam menyusun peraturan daerah (Perda) dinilai penting untuk mengesahkan apa yang telah disepakati atas nama rakyat. Dalam proses penyusunan APBD, peran DPRD sangat penting untuk memperhatikan tahapan-tahapan prosesnya sehingga akan terwujud tahapan-tahapan pembangunan yang direncanakan yang benar-benar mencakup kepentingan rakyat yang hanya bersifat formal (Widiandono, 2016). Oleh karena itu, penting untuk mengoptimalkan peran anggota dewan, termasuk bekerja sama dengan perguruan tinggi untuk meningkatkan kinerja yang ada, sejalan dengan kode etik yang kaku. Untuk mengoptimalkan penggunaan sumber daya, perlu dilakukan penataan Sekretariat DPRD dengan membuat standar kerja atau pelayanan anggota Dewan (Juwita, 2020).

Pentingnya peran lembaga legislatif dalam pelaksanaan Otsus berdasarkan “Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Penempatan MPR/DPR/DPRD/DPD dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Bab III Pasal 77 tentang fungsi DPRD yaitu DPRD provinsi/kota disebutkan bahwa lembaga legislatif mempunyai fungsi legislasi, penganggaran dan pengawasan, fungsi legislasi, DPRD sebagai orang yang membuat, membahas dan memutuskan produk perundang-undangan berupa peraturan daerah yang didalamnya peraturan daerah akan menjadi dasar bagi kehidupan masyarakat. Sebagai fungsi anggaran, DPRD menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah



(APBD). Fungsi pengawasan, yaitu sejauh mana DPRD telah melakukan pengawasan yang efektif terhadap pimpinan daerah dalam pelaksanaan APBD atau kebijakan publik yang ditetapkan” (Syuaib, 2014).

Unsur transparansi dan kontrol publik atas operasional DPRD menjadi penting untuk menciptakan sistem pemerintahan yang baik di daerah. Dalam fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan anggota DPRD tidak mungkin anggota DPRD bertindak sendiri tanpa kontrol, yang penting pintunya terbuka untuk umum dekat dengan pelaksanaannya. Reposisi dan reorganisasi fungsional Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sejajar dengan pemerintah daerah dan mengembalikan fungsinya sebagai legislatif daerah”(Widiandono, 2016).

Hal ini menunjukkan “peran strategis Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam upaya pemberdayaan dan peningkatan kualitas masyarakat dalam pembangunan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) harus mampu mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan masyarakat daerah, untuk kemajuan dan kesejahteraan masyarakat”(Abidin and Herawati, 2018). Oleh karena itu, dengan berlakunya “Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dapat membawa perubahan dan model baru bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah” (Taufik, 2016).

Unsur transparansi dan kontrol publik atas operasional DPRD menjadi penting untuk menciptakan sistem pemerintahan yang baik di daerah. Dalam fungsi legislasi, penganggaran, dan pengawasan anggota DPRD tidak

mungkin anggota DPRD bertindak sendiri tanpa kontrol, yang penting pintunya terbuka untuk umum dekat dengan pelaksanaannya. Reposisi dan reorganisasi fungsional Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menempatkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sejajar dengan pemerintah daerah dan mengembalikan fungsinya sebagai legislatif daerah”(Widiandono, 2016). Hal ini menunjukkan “peran strategis Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam upaya pemberdayaan dan peningkatan kualitas masyarakat dalam pembangunan daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) harus mampu mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan masyarakat daerah, untuk kemajuan dan kesejahteraan masyarakat”(Abidin dan Herawati, 2018). Oleh karena itu, “dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang diubah menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dapat membawa perubahan dan model baru bagi penyelenggaraan pemerintahan daerah”(Taufik, 2016). Penerapan“Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mengandung pengertian bahwa pembangunan mengarah pada desentralisasi sejati dengan memberdayakan daerah dalam pembangunan daerahnya masing-masing, sesuai dengan prinsip otonomi dan pemerintahan bersama. satuan. sistem negara dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” (Muliati, 2019).

Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah“organisasi perwakilan dimana masyarakat dapat menyampaikan aspirasi dan kepentingannya, yang melalui kebijakan tersebut menjadi dasar kebijakan.cabang eksekutif dalam penyelenggaraan pemerintahan, diwujudkan dalam bentuk Statuta dan merupakan lembaga yang sangat penting



bagi demokrasi dan pembangunan demokrasi dalam rangka mewujudkan potensi demokrasi untuk diwujudkan melalui yang terpilih. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, DPRD tidak lagi dianggap sebagai lembaga legislatif daerah melainkan sebagai badan penyelenggara pemerintahan daerah bersama dengan kepala daerah” (Nurprojo, 2016).

Pada dasarnya, “hak otonomi diberikan kepada daerah untuk mencapai tujuan negara, yaitu masyarakat adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Menurut undang-undang nomor 32 Tahun 2004, otonomi yang diberikan sebagian besar dalam Wilayah Kabupaten/Kota dengan maksud agar Asas Desentralisasi yang dituangkan secara utuh dapat diterapkan pada Wilayah Kabupaten dan Kota, sedangkan Wilayah Provinsi diterapkan secara terbatas” (Budianto, 2016; Taufik, 2016).

Berdasarkan “Bab V Undang-Undang Pembentukan Pemerintah Nomor 32 Tahun 2004, Pasal 19 (2) mengatur bahwa penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dalam tafsir umum undang-undang No. 32 Tahun 2004, dapat disimpulkan bahwa pengertian pemisahan pemerintahan daerah (eksekutif) dari badan perwakilan daerah (DPRD) adalah untuk memberdayakan dewan perwakilan rakyat (DPRD) dan untuk meningkatkan pemerintahan. pertanggungjawaban kepada rakyat. Akibatnya, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) diberi wewenang yang cukup luas dan bertanggung jawab menyerap dan menyampaikan kehendak rakyat dengan merumuskan kebijakan daerah dan memantau pelaksanaannya” (Yusyanti, 2015).

## **B. Format Daerah Otonomi dan Model Penyelenggaraannya**

Wilayah otonom adalah wilayah negara dengan otonomi pemerintah atau kebebasan pemerintah daerah (Santoso, 2017). Biasanya disebut wilayah otonom karena geografi tunggal atau padat adalah minoritas negara, jadi undang-undang khusus, cocok untuk wilayah tersebut (Wulandari and Ilyas, 2019). Tergantung pada jenisnya, zona otonomnya dapat berupa otonomi, otonomi budaya dan otonomi daerah. Di Indonesia, wilayah otonom dipahami sebagai unit Batas Hukum Komunitas Pemerintah untuk mengelola dan mengelola kasus atau kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan inisiatif masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Hisyam, 2015).

Berdasarkan rumusan tersebut, dalam daerah otonom terdapat unsur-unsur (Anton Sutomo Sugiarto, 2011) sebagai berikut:

1. Unsur batas wilayah, sebagai komunitas yang berbasis di komunitas hukum, terbatas pada bidang kepastian hukum yang sangat menentukan, untuk komunitas interaktif pemerintah dan hukum, misalnya, mengidentifikasi kewajiban tertentu sebagai komunitas dan implementasi layanan publik tentang pemerintah layanan dan meningkatkan kesehatan luas masyarakat setempat. Di sisi lain, batas wilayah ini sangat penting ketika terjadi sengketa hukum terkait wilayah perbatasan antar wilayah. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa suatu kawasan harus memiliki kawasan dengan batas-batas yang jelas yang dapat dibedakan satu sama lain (Jamaludin, 2015).
2. Unsur pemerintahan, keberadaan pemerintahan di

daerah, tergantung pada legitimasi undang-undang yang memberdayakan pemerintah daerah untuk menjalankan fungsi pemerintahan yang diamanatkan oleh ciptaannya sendiri. Unsur pemerintah daerah meliputi pemerintah daerah dan organisasi DPRD sebagai bagian dari penyelenggaraan pemerintahan daerah. Unsur masyarakat, masyarakat sebagai bagian dari pemerintahan daerah merupakan kesatuan masyarakat hukum, *gemeinschaft* dan *Gessellschaft* jelas memiliki tradisi, kebiasaan dan adat istiadat, yang juga menjadi warna sistem sistem pemerintahan daerah, dimulai dari bentuk berpikir dan bertindak. dan kebiasaan tertentu dalam kehidupan masyarakat (Widiandono, 2016).

Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, yakni dari “kata *autonomos* atau *autonomia*, yang berarti “keputusan sendiri” (*self-rulling*)” (Gischa, 2020). Kata “Otonomi dapat mengandung beberapa pengertian” (Nuradhawati, 2019), berikut ini:

- a. Otonomi adalah “suatu kondisi atau karakteristik yang tidak dikendalikan oleh pihak lain atau kekuatan luar.”
- b. Otonomi daerah adalah “bentuk pemerintahan sendiri (*self-government*), yaitu hak untuk memerintah atau menentukan nasib sendiri di daerah.”
- c. Pemerintah mandiri yang “dihormati, diakui dan dijamin tidak adanya kontrol oleh pihak lain terhadap fungsi daerah (*local or internal affair*) atau terhadap minoritas suatu bangsa.”
- d. Pemerintahan otonomi “memiliki pendapatan yang

cukup untuk menentukan nasib sendiri, memenuhi kesejahteraan hidup maupun dalam mencapai tujuan hidup secara adil.”

Para ahli memiliki perbedaan pendapat mengenai pemaknaan makna harga diri daerah, baik dari segi pemahaman maupun prinsip dalam melaksanakan aktualisasi diri daerah. “Hakikat pemerintahan daerah sendiri adalah terselenggaranya pemerintahan desentralisasi yang juga berarti *zelfwetgeving* (pembentukan peraturan daerah), yang juga termasuk *zelfbestuur* (pemerintahan sendiri)” (Suharyanto, 2020). “Van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigen huishocting* (mengurus rumah tangga sendiri). Otonomi adalah pemberdayaan daerah untuk mengatur daerahnya sendiri. Daerah memiliki kebebasan untuk berinisiatif dalam pengelolaan rumah tangga dan masyarakat lokal” (Reza, 2014). “Juga dapat dipahami sebagai kebebasan dan kemerdekaan (*vrijheid* dan *zelfstandigheid*) dari unit-unit pemerintahan di bawahnya untuk mengatur dan mengurus beberapa urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang dapat diatur dan dikelola secara bebas dan mandiri merupakan tanggung jawab unit pemerintahan di bawahnya” (Tarigan, 2003; Zuhro, 2018).

Kebebasan dan kemerdekaan adalah inti dari isi otonomi. Menurut Laica Marzuki, “otonomi daerah tidak cukup dalam bentuk otonomi daerah yang luas dan akuntabel, tetapi harus dicapai dalam bentuk otonomi daerah yang seluas-luasnya. Bentuk otonomi yang paling luas mengandung perdebatan di antara para profesional hukum. Di satu sisi, konsep otonomi daerah yang seluas-luasnya masuk akal untuk mengonstruksi citra munculnya gagasan negara dalam negara federal

(*federal states*), di sisi lainnya menganggap bahwa hal tersebut beralasan karena dengan adanya otonomi daerah yang seluas-luasnya terwujud, masyarakat cenderung tidak lagi membayangkan negara federal” (Dewi Rahmadanirwati, 2018).

“Konsep pemerintahan yang sebagian besar berpemerintahan sendiri adalah upaya untuk menghindari gagasan negara federal. Sekalipun gagasan negara federal tidak dapat dianggap apriori, itu adalah hal yang tabu dalam konstruksi kehidupan bernegara bagi banyak orang di Indonesia. Jangkauan otonomi seluas-luasnya berarti menyerahkan sebanyak-banyaknya persoalan kepada daerah untuk menjadi urusan dalam negerinya sendiri” (Prihatiningtyas, 2020).

Di sisi lain, Soehino (2002) berpendapat bahwa “otonomi seluas-luasnya berarti melimpahkan pekerjaan sebanyak-banyaknya kepada daerah untuk menjadi urusan dalam negerinya sendiri. Asas otonomi daerah dalam sejarah perkembangan ketatanegaraan di Indonesia memiliki landasan hukum yang berbeda-beda. Konsep otonomi daerah yang dicerminkan menyiratkan adanya otonomi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pertama, prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya. Pengertian seluas-luasnya ini mengandung makna bahwa daerah memiliki kekuatan untuk mengembangkan kebijakan daerah, memberikan pelayanan, meningkatkan partisipasi masyarakat, prakarsa dan pemberdayaan yang meningkatkan kesejahteraan penduduknya” (Wijayanto, 2014). *Kedua*, “prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi yang nyata dan bertanggung jawab. Asas otonomi

yang sesungguhnya adalah asas bahwa penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan atas dasar tugas, wewenang, dan kewajiban yang telah ada, mempunyai potensi untuk berkembang, hidup, dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah. Oleh karena itu, isi dan jenis otonomi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lain” (Stie Amm Mataram, 2016).

Otonomi yang bertanggung jawab adalah “otonomi yang dalam prosesnya harus sejalan dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi, yang pada hakekatnya memberdayakan daerah, termasuk meningkatkan taraf hidup masyarakat yang merupakan bagian dari tujuan nasional” (Akbar, 2012). “Prinsip otonomi daerah pada dasarnya harus mencerminkan tiga hal” (Yunianto, 2015), yaitu: “1) harus selaras dengan perkembangan politik dan persatuan bangsa; dapat menjamin keharmonisan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah berdasarkan keutuhan negara kesatuan; 2) Harus dapat menjamin pembangunan dan pembangunan daerah. Sesuai dengan prinsip-prinsip di atas, penyelenggaraan pemerintahan daerah sendiri harus selalu bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi pembangunan masyarakat; 3) Hubungan yang harmonis antar daerah harus dipastikan, yaitu dapat dibangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah kesenjangan antar daerah. Tidak kalah pentingnya adalah otonomi daerah juga dapat menjamin keharmonisan hubungan antara daerah dan pemerintah. Artinya, harus mampu menjaga dan memelihara keutuhan wilayah negara dan tegaknya negara kesatuan Republik Indonesia guna mencapai tujuan bernegara” (Murti, 2014).

Dasar dari “implementasi otonomi daerah di Indonesia sejalan dengan misi konstitusi, yaitu UUD Tahun 1945.” Pasal 4 Ayat (1) UUD Tahun 1945 menyatakan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”, kemudian pada “Pasal 18 Ayat (1)” menyatakan bahwa “*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah*”. Selanjutnya dalam “Pasal 18 Ayat (2) menyatakan” bahwa “*Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*”, kemudian dalam Pasal 18 Ayat (5) menyatakan bahwa “*Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat*” (Wijaya, 2011; Aziz, 2016).

“Sesuai dengan amanat konstitusi sebagaimana di atas, di sinilah terdapat pengaturan penyelenggaraan otonomi daerah” (Stie Amm Mataram, 2016), antara lain: “a) pemegang kekuasaan pemerintahan negara adalah Presiden Republik Indonesia, selaku Kepala Pemerintahan, sehingga tanggung jawab pemerintahan secara nasional berada di tangan Presiden, b Indonesia dibagi menjadi daerah provinsi, kabupaten dan kota, yang berarti daerah-daerah ini adalah bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), c) sebagai negara kesatuan maka kekuasaan pemerintahan provinsi, kabupaten, dan kota berasal dari kekuasaan pemerintahan negara yang di pegang oleh Presiden, dan d) otonomi merupakan salah satu asas penyelenggaraan

pemerintahan daerah yang dijalankan seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat, hal ini memaknai bahwa pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dibagi oleh pemerintah pusat.”

### C. Sistem “Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan”

Berbagai perubahan peraturan pemerintah daerah antara lain “isi Undang-Undang Pemerintah Daerah Nomor 22 Tahun 1999 yang merupakan salah satu produk hukum peralihan yang secara mendasar mengubah sistem pengelolaan pemerintahan daerah dari sentralisasi menjadi desentralisasi penuh dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah.” untuk mendukung pendanaan lembaga telah dibuat. “Dalam proses perumusan kebijakan, baik dalam bentuk peraturan daerah (perda) maupun turunannya (ketetapan atau peraturan daerah), penting untuk memperhatikan koherensi kebijakan terkait dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Asas yang dikenal dengan istilah *lex superior derogat legi inferiori* dalam pelaksanaan otonomi daerah” (Hasba, 2017).

Pemerintah (pusat) tidak memiliki kekuasaan untuk mengawasi kebijakan daerah. Model koordinasi antar unit pemerintahan daerah sengaja dikembangkan oleh UU sebagai pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahan. “Setiap unit daerah otonom menjadi daerah yang mandiri/bebas terlepas dari hubungannya dengan satuan pemerintahan yang lebih tinggi provinsi. Dalam perumusan perda, tidak ada lagi pengawasan yang dilakukan pada masa Orde Baru berkuasa, yakni pengawasan preventif yang memerlukan persetujuan Pusat sebelum perda diundangkan;” dan

pengawasan represif bekerja untuk mengatasi peraturan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. “Untuk mengantisipasi munculnya konflik dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum, dengan berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan” (Usman, 2011).

Pengawasan terhadap “peraturan daerah sebagai standar sistem pengawasan yang berlaku bagi daerah otonom dalam sistem negara kesatuan Republik Indonesia. Urgensi pemantauan kebijakan daerah melalui Perda sebagai salah satu kebijakan daerah memiliki arti strategis yang besar dalam mewujudkan isi otonomi daerah. Dalam UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang ditetapkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dengan persetujuan umum Kepala Daerah” (Ompusunggu, 2017). “Kedudukan peraturan daerah dalam hierarki” (Na’imah, 2016) sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti UU;
- 3) Peraturan Pemerintah;
- 4) Presiden;
- 5) Peraturan Daerah.

Pengakuan Perda sebagai “ketentuan hukum yang ditempatkan dalam hirarki peraturan perundang-undangan baru terjadi seiring dengan arus penguatan otonomi daerah sebagaimana ditetapkan pertama kali dalam Tap MPR No.III/2000 tentang sumber hukum dan Tata Urut

Peraturan Perundang-undangan.”Pasal 3 (7) menyebutkan bahwa “pemukiman daerah adalah suatu pemukiman untuk pelaksanaan aturan hukum yang mendahuluinya dan dengan memperhatikan keadaan khusus daerah yang dimaksud”(Laurensius Arliman S, 2019).

Mengenai urutan peraturan perundang-undangan, peraturan daerah merupakan salah satu jenis peraturan perundang-undangan di bawah UU/Perpu, PP dan Perpres. Dari segi pembentukannya, peraturan daerah mirip dengan undang-undang, dibentuk oleh badan perwakilan rakyat dengan kepala daerah, sehingga dapat disebut sebagai produk legislatif. Perbedaan antara undang-undang dengan peraturan daerah hanya terletak pada ruang lingkup bidang penerapannya. Hukum berlaku di tingkat nasional, sedangkan peraturan daerah hanya relevan dengan wilayah pemerintah daerah yang bersangkutan” (Johan, 2018).

Terkait dengan pembentukan perda selain“diatur dalam UU No. 10 Tahun 2004 juga diakomodasi dalam UU No. 32 Tahun 2004. Apabila diletakkan berdampingan, isi dari susunan ini dapat saling bergesekan. Salah satu friksi yang terjadi menyangkut regulasi peraturan daerah”(Ledyawati, 2017).“Dalam ketentuan Pasal 136 UU No. 32 Tahun 2004, susunan kata dalam teks peraturan daerah tersebut dipersempit menjadi:”

- 1) Perda “ditetapkan oleh kepala daerah setelah mendapat persetujuan bersama DPRD;”
- 2) Perda “dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan;”

- 3) Perda “sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penjabaran lebih lanjut dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas masing-masing daerah.”

Sementara itu, “cakupan materi muatan perda menurut UU No. 10 Tahun 2004 lebih luas, yaitu meliputi: pengawasan preventif, dan pengawasan represif. pengawasan preventif dan pengawasan represif. Pengawasan secara menyeluruh dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri dan Gubernur/Bupati/Walikota sebagai wakil pemerintah di daerah yang bersangkutan. Menteri Dalam Negeri atau pejabat yang ditunjuk berwenang melakukan pemeriksaan dan pemeriksaan terhadap segala hal yang berkaitan dengan urusan pemerintahan daerah, baik yang menyangkut rumah tangga daerah maupun yang berkaitan dengan tugas eksekutif.” Demikian pula Gubernur (Kepala Daerah) memiliki kewenangan yang sama untuk pemerintah daerah Tingkat II (Kabupaten/Kota) (Kabupaten/Kota) (Juwita, 2020).

Dalam rangka pengawasan umum ini, “Pemerintah Daerah wajib memberikan keterangan yang diminta. Jika distrik menolak untuk memberikan informasi ini, Sekretaris Dalam Negeri atau Gubernur dapat mengambil tindakan yang dianggap perlu. Bentuk tindakan tidak ditafsirkan oleh ketentuan Undang-undang karena penyelesaiannya diserahkan oleh Menteri. Pengawasan preventif adalah bentuk pengesahan wajib terhadap peraturan atau keputusan daerah sebelum diundangkan. Perda tidak dapat berlaku sampai disahkan. Menteri Dalam Negeri berwenang menyetujui kebijakan daerah provinsi dan Gubernur sebagai wakil pusat berwenang menyetujui kebijakan daerah kabupaten/

kota” (Asrun, Rosyadi and Milono, 2019).

Isi peraturan daerah yang memerlukan pengesahan pada biasanya dirinci hampir sama (Jahidin, 2019), yakni:

- 1) Peraturan Daerah memberikan ketentuan yang mengikat rakyat, ketentuan yang memuat perintah, larangan, kewajiban untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang langsung menyangkut rakyat;
- 2) Peraturan daerah yang mengandung ancaman pidana berupa denda atau kurungan jika ketentuan tertentu dilanggar;
- 3) Perda termasuk retribusi untuk penduduk, “misalnya pajak atau retribusi daerah; dan”
- 4) Perda meliputi ketentuan tentang “segala sesuatu yang harus diketahui masyarakat, yang berkaitan dengan kepentingan rakyat, misalnya pengaturan pengadaan utang piutang, menanggung pinjaman, pembentukan Perusahaan Daerah, menetapkan dan mengubah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yang mengatur tentang penghitungan anggaran pendapatan dan belanja daerah, serta penatausahaan upah pegawai.”

Mekanisme pengesahannya “ditentukan dengan penyerahan perda secara bertahap atau keputusan daerah yang belum diterbitkan di pusat. Pejabat yang berwenang segera memutuskan untuk menerima atau menolak. Dalam hal penolakan, penolakan dan alasannya harus dikomunikasikan kepada otoritas lokal terkait. Keberatan daerah terhadap penolakan pengesahan dapat diajukan kepada pejabat yang

setingkat lebih tinggi dari yang menolak”(Alvi, 2018).

Pengendalian represif berupa “penangguhan (*delay*) dan pembatalan penerbitan peraturan daerah, termasuk peraturan daerah yang telah mengadopsi mekanisme pengendalian penahanan. Tujuannya tidak lain untuk mengantisipasi kemungkinan daerah tidak mematuhi kehendak pusat, walaupun dalam kenyataan hal ini tidak pernah terjadi. Pejabat yang berwenang membatalkan atau menangguhkan keberlakuan perda dan/atau keputusan kepala daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundangundangan tingkat atasnya”(Firdaus, 2019). Apabila Gubernur tidak menjalankan “kewenangannya maka wewenang tersebut diambil alih oleh Menteri Dalam Negeri. Lazimnya, jangka waktu penangguhan hanya enam bulan, karena jika terlalu lama akan mengakibatkan tidak adanya kepastian hukum. Apabila dalam jangka waktu tersebut tidak ada keputusan pembatalan, maka ketentuan yang ditangguhkan tersebut akan memperoleh kembali kekuatan berlakunya”(Jahidin, 2019).

Pembatalan “peraturan daerah dan/atau keputusan kepala daerah karena alasan yang bertentangan dengan kepentingan umum atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi mengakibatkan batalnya segala akibat hukum yang timbul dari peraturan tersebut sepanjang dapat ditarik kembali. Keputusan ini wajib diumumkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia dan/atau Lembaran Daerah yang bersangkutan agar segera diberitahukan kepada setiap orang mengenai pembatalan tersebut”(Sukma, 2017).

“Penerapan mekanisme kontrol ini pada praktiknya menghambat kreativitas daerah dalam pengaturan dan

pengelolaan rumah tangga daerah, karena pada akhirnya penentu peraturan daerah atau keputusan kepala daerah adalah pusat. Dengan mengatur fitur pemantauan ini. Pusat dapat mengadopsi model kesatuan bentuk dan isi peraturan daerah dan/atau keputusan yang dibuat oleh kepala daerah, seperti yang terjadi pada masa Orde Baru. Kepala daerah masing-masing SKPD sebagai wakil pemerintah tidak mempunyai daya dan upaya untuk mengingkari kehendak pusat, karena tanggung jawab mereka pada akhirnya ditentukan oleh pusat. Kondisi ini mulai bekerja secara linier dengan apa yang terjadi sekarang, karena kinerja pemerintah daerah pada hakekatnya dinilai dari pusat”(Susanto, 2019).

## **D. Sistem Pemilihan Kepala Daerah**

### **1. Pemungutan Suara**

Pemungutan suara adalah istilah umum yang mengacu pada mekanisme pengambilan keputusan atau pemberian tugas kepada seseorang yang dapat dilakukan baik secara terbuka maupun tertutup (rahasia). Jika pemungutan suara dilakukan secara terbuka, hanya pihak yang berkepentingan yang akan mengangkat tangan dan jumlahnya akan dihitung. Namun, jika dilakukan secara rahasia, pemilihan yang berhak memilih atau menandai pilihannya di TPS, kemudian dimasukkan ke dalam kotak suara dan penghitungan akhir dihitung. Pemungutan suara merupakan salah satu mekanisme pilihan bagi pelaksanaan demokrasi (Hidayat, Haryanti and Kurniawati, 2020). Pemungutan suara dalam pemilihan Kepala Daerah ditetapkan oleh Komisioner KPU yang ditunjuk di tempat yang telah ditentukan di luar TPS. Pemilih mengisi daftar hadir yang disediakan oleh anggota KPPS. Pemilih menerima surat suara dan anggota KPPS.



Pemilih memberikan hak pilihnya dengan mengisi Formulir Pernyataan Pemilih terlampir. Pemungutan suara dilakukan di bilik suara untuk memastikan bahwa pemungutan suara berlangsung sesuai dengan hukum. Setelah mencoblos, pemilih mendapatkan tanda berupa tinta di jarinya (Purwati, 2015).

## **2. Ketentuan-Ketentuan Pilkada**

Panitia Pemilihan Umum (KPU) telah memutuskan bahwa “penduduk akan terdaftar dalam Daftar Pemilih Tetap (DPT) untuk pemilihan Kepala Daerah. Pemilih ini akan memiliki kesempatan untuk memilih selama waktu ini. Mengutip teks Peraturan KPU (PKPU) Nomor 18 Tahun 2020, dalam Pilkada serentak, ada beberapa jenis daftar pemilih, yaitu DPT, DPTb dan DPPh” (Pardede, 2018). “*Pertama*, DPT atau Daftar Pemilih Tetap adalah Daftar Pemilih Sementara (DPS) yang telah diperiksa oleh Komisi Pemilihan Umum (PPS) dan ditetapkan oleh KPU/KIP Kabupaten/Kota. *Kedua*, DPTb atau daftar pemilih tambahan, yaitu daftar pemilih yang tidak terdaftar sebagai pemilih pada DPT, tetapi berhak dilayani dengan menggunakan hak pilihnya pada hari pemilihan. *Ketiga*, DPPh atau Daftar Pemilih Transfer adalah daftar pemilih yang terdaftar di DPT, tetapi menggunakan hak pilihnya di TPS lain. Menjelang Hari Pemilihan, petugas Tim Penyelenggara Pemungutan Suara (KPPS) di setiap Tempat Pemungutan Suara (TPS) akan membagikan undangan untuk memilih pemilih. Surat undangan kepada pemilih yang sudah ada di DPT secara resmi dikenal sebagai Formulir Model C. Pemberitahuan-KWK” (Hidayat, Haryanti and Kurniawati, 2020). “Dalam Formulir Pemberitahuan KWK C. akan dicantumkan beberapa informasi antara lain lokasi TPS dan

waktu pemilih tiba di TPS yang ditentukan. Surat tersebut juga memuat informasi tentang kewajiban pemilih untuk memakai masker, membawa alat tulis berupa pena dan KTPel, atau surat tanda registrasi dari KTP Disdukcapil,” sesampainya di TPS (Yudhitiya and Caecia, 2015).

a. Syarat“jadi pemilih di Pilkada”

Karena ada 3 jenis pemilih di Pilkada,“KPU memberlakukan ketentuan terkait pemberian hak suara di TPS”(Pakpahan, 2019) sebagai berikut:

1) Pemilih kategori DPT

- a) Pemilih kategori DPT adalah“Pemilih yang telah terdaftar di Tempat Pemungutan Suara (TPS).”
- b) Pemilih dalam “DPT akan mendapatkan formulir C.Pemberitahuan-KWK dari KPPS.”
- c) Pemilih dalam“DPT datang ke TPS dengan membawa formulir C.Pemberitahuan dan KTP Elektronik atau Surat Keterangan (Suket).”
- d) Untuk waktu“kedatangan mencoblos di TPS, Pemilih kategori DPT dapat menggunakan Hak Pilihnya di TPS sesuai dengan jam yang tertera di formulir C.Pemberitahuan-KWK.”

2) Pemilih“kategori DPPh”

- a) Pemilih kategori DPPh adalah“Pemilih yang telah terdaftar di TPS, dan akan menggunakan hak pilihnya di TPS yang lain (pindah memilih).”

- b) Pemilih kategori“DPPh perlu melaporkan kepada PPS asal atau PPS tujuan atau ke KPU Kabupaten/kota untuk mendapatkan surat keterangan pindah memilih berupa formulir Model A.5-KWK.”
  - c) Pemilih“kategori DPPh datang langsung ke TPS dengan membawa formulir A.5-KWK dan KTP Elektronik atau Suket.”
  - d) Untuk waktu pencoblosan,“pemilih kategori DPPh dapat menggunakan hak pilihnya di TPS tujuan pada pukul 07.00 WIB sampai dengan pukul 13.00 waktu setempat.”
- 3) Pemilih“Kategori DPTb”
- a) Pemilih kategori DPTb adalah“Pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT, tapi telah memenuhi syarat sebagai Pemilih.”
  - b) Pemilih“kategori DPTb dapat menggunakan hak pilihnya di TPS yang berada di RT/RW sesuai domisili pada KTP Elektronik atau Suket.”
  - c) Pemilih“kategori DPTb wajib membawa KTP Elektronik atau Suket ketika datang ke TPS.”
  - d) Pemilih“kategori DPTb dapat menggunakan hak pilihnya di TPS pada pukul 12.00 WIB sampai dengan 13.00 WIB.”

Ketentuan di atas“didasarkan pada peraturan yang tertuang dalam PKPU Nomor 18 Tahun 2020. Mengutip pasal 6, 7, 8, dan 9 PKPU Nomor 18 Tahun 2020, ketentuan

persyaratan bagi pemilih yang bisa memberikan suara di TPS Pilkada Serentak DI 2020,”selengkapnya adalah sebagai berikut.

- a. Pasal 6 PKPU 18/2020 “(tentang kategori pemilih)”
  - 1) Pemilih terdaftar dalam “DPT di TPS yang bersangkutan (formulir Model A.3-KWK).”
  - 2) Pemilih “bisa pula terdaftar dalam DPPh (Model A.4- KWK).”
  - 3) Pemilih yang “tidak terdaftar dalam DPT bisa menggunakan hak pilihnya di hari pemungutan suara, dengan didaftarkan dalam formulir Model C.Daftar Hadir Pemilih Tambahan-KWK.”
- b. Pasal 8 PKPU 18/2020 (syarat bagi pemilih DPPh)
  - 1) Pemilih yang terdaftar dalam DPT memberikan suaranya di TPS tempat Pemilih terdaftar dalam DPT.
  - 2) Dalam memberikan suara di TPS, pemilih menyerahkan formulir Model C.Pemberitahuan-KWK dan menunjukkan KTP-el atau Surat Keterangan (Suket) kepada KPPS.
  - 3) Apabila pemilih yang terdaftar dalam DPT tidak dapat menyerahkan formulir Model C. Pemberitahuan-KWK maka ia wajib menunjukkan KTP-el atau Surat Keterangan (Suket).
- c. Pasal “8 PKPU 18/2020 (syarat bagi pemilih DPPh)”
  - 1) Pemilih “yang terdaftar di DPPh yang menjadi pemilih karena “keadaan tertentu” tidak dapat



menggunakan hak pilihnya di TPS tempatnya terdaftar dan harus memilih di TPS lain di dalam provinsi dan/atau kabupaten/kota yang menyelenggarakan pemilihan di suatu wilayah;”

- 2) Beberapa cara “untuk memenuhi syarat sebagai pemilih DPPh adalah: menjabat di tempat lain pada hari pemilihan; sedang menjalani perawatan rawat inap di rumah sakit, pusat kesehatan, atau klinik dengan fasilitas untuk melayani pasien rawat inap dan didampingi oleh keluarganya; penyandang disabilitas tinggal di fasilitas sosial/rumah rehabilitasi; dalam rehabilitasi; dipenjarakan di rumah tahanan atau lembaga pemasyarakatan; belajar di rumah; perubahan tempat tinggal; dan terkena bencana alam.”
- 3) Untuk didaftarkan di DPPh, “pemilih melapor ke PPS asli untuk Formulir A.5KWK yang menunjukkan bukti identitas diri yang sah dan/atau bukti bahwa mereka telah terdaftar sebagai pemilih di TPS asli dan melapor ke PPS sasaran, paling lambat paling lambat 1 (satu) hari sebelum hari pemilihan.”
- 4) Apabila proses di atas tidak dapat diikuti, “seorang pemilih DPPh dapat melaporkan kepada KPU/KIP Kabupaten/Kota untuk menerima Formulir A.5KWK selambat-lambatnya tiga (3) hari sebelum tanggal pemungutan suara.”
- 5) PPS Kota atau Kabupaten/KPU/KIP “harus mengkaji kebenaran identitas pemilih yang ingin

mengikuti DPPh di website DPT atau KPU.”

- 6) Jika pemilih terdaftar di DPT,“PPS atau KPU/ KIP Kabupaten/Kota, tandai dan catat “*move to vote*” pada kolom pernyataan formulir DPT dan terbitkan surat keterangan pindah hak menggunakan Formulir A. 5 KWK, dengan ketentuan lembar pertama untuk pemilih dan lembar kedua untuk catatan PPS atau KPU/KIP Kabupaten/Kota.”
- 7) Pemilih yang termasuk dalam DPPh“diberitahukan oleh PPS tentang waktu dan tempat untuk memilih.”
- 8) Apabila“pemilih DPPh tidak sempat mengunjungi PPS di desa tempat pemilih akan mencoblos, namun pemilih sudah memiliki Formulir A.5KWK dari PPS asli atau KPU/KIP Pemerintah/Kota, pemilih dapat memilih pada Hari Pemungutan Suara di TPS tujuan.”
- 9) KIP atau “PPS KPU/Kabupaten/Kota mengatur perimbangan jumlah pemilih DPPh yang memberikan suara di TPS di wilayah kerja PPS dengan mempertimbangkan ketersediaan surat suara di masing-masing TPS.”
- 10) Pemilih DPPh “didaftarkan oleh anggota KPPS kelima pada Formulir C. Daftar Kehadiran Pemilih yang Dapat Dipindahtangankan KWK.”
- 11) Pemilih DPPh yang “tidak sempat datang ke PPS kota tempat mencoblos, dapat memilih di TPS antara pukul 07.00-13.00 waktu setempat.”

- d. Pasal 9 “PKPU 18/2020 (Syarat bagi pemilih DPTb)”
- 1) Pemilih “yang tidak terdaftar dalam DPT dan menggunakan hak pilihnya setelah mendaftar pada Formulir C. KWK Daftar Pemilih Tambahan (DPTb) dapat memilih dengan syarat tertentu. *Pertama*, pemilih DPTb menunjukkan KTP-el atau Surat Keterangan kepada KPPS pada saat Pemungutan Suara. *Kedua*, Pemilih yang tidak terdaftar dalam DPT didaftarkan pada DPTb pada Formulir C. Daftar Kehadiran Pemilih Tambahan KWK.”
  - 2) Hak “pilih pemilih DPTb hanya dapat digunakan di TPS yang terletak di Rukun Tetangga/Rukun Warga, atau sebutan lain, sesuai alamat yang tertera dalam KTP-el atau Surat Keterangan.”
  - 3) Penggunaan “hak pilih oleh pemilih DPTb dilakukan 1 jam sebelum berakhirnya pemungutan suara di TPS.<sup>1</sup>”

### **3. Syarat Surat Suara Sah di Pilkada 2020**

Pada saat yang sama, “pemilih Pilkada 2020 juga harus memperhatikan persyaratan surat suara yang sah agar suaranya dapat dihitung dalam surat suara. Surat suara adalah selembar kertas yang dirancang khusus yang digunakan oleh pemilih untuk memberikan suara mereka pada saat pemilihan. Surat suara Pilkada 2020 dilengkapi foto, nama dan nomor pasangan calon, serta lambang partai politik yang memuatnya.” Formulir C. Pemberitahuan KWK memuat

1 Perlu diketahui, redaksi isi pasal-pasal dalam PKPU Nomor 18 Tahun 2020 di atas diedit seperlunya untuk memudahkan pemahaman terhadap materi yang dibutuhkan dalam buku ini.

informasi mengenai tata cara pemungutan suara, yaitu “Coblos pada nomor urut, atau foto atau nama Kandidat/kotak kolom dikosongkan atau di sebelah kanan pada deretan kotak kolom”. Mengutip buku “Pedoman Memilih dan Menghitung dengan Protokol Kesehatan dan Menggunakan Diagram Sirek di Tingkat TPS” yang diterbitkan KPU, “setidaknya ada tiga contoh surat suara sah dalam Pilkada serentak tahun 2020”(Shaleh and Raihana, 2021). “*Pertama*, Pertama, suara pada 1 kolom pasangan calon yang memuat nomor urut pasangan calon, foto atau nama, atau gambar partai politik, dinyatakan sah bagi pasangan calon yang bersangkutan.” “*Kedua*, surat suara yang ditandai berkali-kali, dalam 1 kolom pasangan calon yang memuat nomor urut, foto atau nama pasangan calon, atau gambar partai politik, dinyatakan sah tarif untuk pasangan calon yang bersangkutan.” “*Ketiga*, tanda pemungutan suara di sebelah kanan baris 1 kolom pasangan calon yang memuat nomor urut pasangan calon, foto atau nama, atau gambar partai politik, dinyatakan sah bagi pasangan calon yang bersangkutan.”



# BAB TUJUH

## POSISI PEMERINTAHAN DESA DALAM SISTEM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH



### A. Definisi Pemerintahan Desa

Sebelumnya telah dijelaskan bahwa maksud pemerintahan dalam buku ini adalah sekumpulan orang yang mengelola kewenangan, melaksanakan kepemimpinan, dan koordinasi pemerintahan serta pembangunan masyarakat dari lembaga-lembaga tempat mereka bekerja. Sedangkan pemerintahan desa adalah Pemerintahan Desa adalah suatu proses pemaduan usaha-usaha masyarakat desa yang bersangkutan dengan usaha-usaha pemerintah untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat” (Adon Nasrullah Jamaludin, 2015). Dengan demikian, “sistem pemerintahan desa adalah suatu proses kesatuan atau keutuhan atau berfungsinya antara lain berupa proses pembentukan atau penggabungan desa, pemilihan kepala desa, peraturan desa, pemerintahan, keuangan desa dan lain-lain termasuk komponen otoritas publik. seperti perangkat desa, badan penasehat desa,

dan organisasi masyarakat desa” (Purnomo, 2016). Dalam “Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Pasal 23, ditegaskan bahwa Pemerintahan Desa diselenggarakan oleh Pemerintahan Desa. Pada Pasal 1 ayat 3 dirumuskan bahwa: Pemerintahan Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Jadi pemerintahan Desa merupakan organisasi penyelenggara pemerintahan Desa” (Nurcholis, 2011) yang terdiri atas:

- a. Unsur “Pimpinan, yaitu kepala Desa;”
- b. Unsur “Pembantu Kepala Desa (Perangkat Desa), yang terdiri atas: 1) Sekretariat desa, yaitu unsur staf atau pelayanan yang diketuai oleh sekretaris desa;” 2) Unsur pelaksana teknis, yaitu unsur pembantu kepala desa yang melaksanakan urusan teknis di lapangan seperti urusan pengairan, keagamaan, dan lain-lain; 3) Unsur kewilayahan, yaitu pembantu kepala desa di wilayah kerjanya seperti kepala dusun.

## **B. Badan Musyawarah Desa dan Lembaga Lain**

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan “organisasi yang menunjukkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, BPD dapat dikatakan sebagai “parlemen” desa. BPD merupakan organisasi baru di desa di era otonomi daerah di Indonesia. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa yang bersangkutan menurut perwakilan daerah yang ditentukan secara musyawarah dan mufakat. Anggota BPD antara lain kepala satuan masyarakat, adat, kelompok profesi, tokoh agama, dan tokoh atau tokoh masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 tahun dan dapat diangkat kembali/dicalonkan kembali untuk

satu kali masa jabatan lagi. Pimpinan dan anggota BPD tidak diperbolehkan menduduki jabatan yang sama dengan kepala desa dan perangkat desa”(Basri, Azlina and Arfendi, 2021).

“Pengangkatan anggota BPD diatur dengan keputusan bupati/ bupati/walikota, yang sebelum menjabat harus mengucapkan sumpah/janji bersama di hadapan masyarakat dan dibimbing oleh bupati/walikota. Ketua BPD dipilih antara dan oleh anggota BPD secara langsung dalam rapat khusus BPD. BPD berfungsi untuk menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, untuk menyambut dan menyikapi aspirasi masyarakat”(Mhd. Taufik, 2013).

Selain itu, “BPD juga berwenang menyelenggarakan Musyawarah Desa (Musdes) sesuai dengan agenda yang memerlukan Musdes, salah satunya Musdes untuk membahas rencana pendirian Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). Tanpa persetujuan BPD, BUMDes tidak bisa berbaris dan berlatih. Pada saat yang sama, BUMDes merupakan salah satu organisasi yang akan mengawal jalannya proses BUMDes”(Damopolii, Supriyono and Hakim, 2014).“Adanya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, dimana menjadikan desa sebagai objek pembangunan di wilayahnya menjadikan peran BPD mutlak dan penting. Memang, desa yang semula diposisikan sebagai objek kini menjadi subjek untuk mengembangkan potensinya sendiri. BUMDes misalnya merupakan salah satu produk yang digagas untuk mendorong peningkatan kehidupan desa, termasuk seluruh warganya, dengan memanfaatkan sebaik-baiknya aset dan potensi yang dimiliki. BUMDes dapat beroperasi dengan partisipasi desa yang setara dan/ atau koordinasi dengan pihak ketiga””(Kementrian Keuangan Republik Indonesia, 2017).



“Sebagai organisasi komersial yang juga memiliki misi untuk mengembangkan potensi desa, BUMDes harus memiliki kapasitas pengelolaan yang kuat. Di dalamnya, tantangan tentang kebaruan wacana BUMDes, membuat banyak desa bingung apa yang akan dilakukan BUMDes jika lembaga ini didirikan. Di sisi lain, pemerintah pusat telah mengalokasikan anggaran yang besar ke desa untuk mendukung pembangunan kesejahteraan mereka”(Yusuf Hasbullah, Sitin Fatimah and Tuty Handayani, 2021). Oleh karena itu,“BPD menjadi sangat penting dalam memantau bagaimana dana yang ada untuk program digunakan sesuai dengan apa yang telah disiapkan oleh desa serta memantau pelaksanaan program. BPD juga harus mampu menciptakan keselarasan perangkat teknis desa agar tidak terjadi bias” (Kementrerian keuangan republik indonesia, 2018).

Hal ini menunjukkan“betapa pentingnya misi dan peran BPD di desa saat ini. Oleh karena itu, tidak berlebihan jika warga desa sangat berharap agar BPD dapat menyalurkan keinginan masyarakat dengan baik. Untuk memahami perbedaan sifat yang terkandung dalam peraturan ini, akan menjadi lebih jelas jika Anda mempelajari ketentuannya (aryadji/berdesa)”(Mahfud, 2020).

### **C. Keuangan Desa**

Pengelolaan keuangan desa merupakan “kegiatan yang menyeluruh yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, pengelolaan, inovasi dan pertanggungjawaban keuangan desa. Rencana Kerja Pemerintah Desa yang selanjutnya disebut RKP Desa adalah rancangan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.” Keuangan desa akan lebih akuntabel dan kompleks,

dengan perencanaan yang lebih lengkap melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes). Keuangan desa akan masuk ke KAS desa, melalui Alokasi Dana Desa (ADD), Dana Desa (DD), Bantuan Bagi Hasil Pajak (BHPR) dari Gubernur dan juga harus mengklaim adanya sumber pendapatan desa (PADes) (Hasyim, 2021). Mulai tahun 2019, keuangan dan perencanaan desa menggunakan sistem aplikasi atau sistem digital menggunakan aplikasi siskeudes, yang mengurangi kesalahan input dan memfasilitasi kelanjutan pekerjaan, tetapi karena pekerjaan baru dan publik Lebih rumit, otoritas desa membutuhkan waktu lebih lama untuk beradaptasi (Martini *et al.*, 2019). Pemerintah desa dan keuangan desa perlu lebih transparan dengan diluncurkannya program website desa untuk transparansi media serta pengenalan desa kedua ke luar, karena pemerintah desa Arenan sudah memiliki website resmi desa yaitu dengan portal situs arenan desa (Taufik, 2016).

#### **D. Kerjasama Antar Desa**

Pencapaian “kemandirian desa merupakan entitas yang berdaulat dan berdaya saing dengan kewenangan dan potensi yang ada di wilayah masing-masing desa dengan merencanakan pelaksanaan pembangunan untuk mencapai kesejahteraan. Mewujudkan pembangunan desa memerlukan kerjasama antar desa dan kerjasama dengan pihak ketiga. Organisasi kerjasama antara desa dan pihak ketiga diatur dalam Pasal 91 UU 6/2014, disingkat KSD, yang menyatakan bahwa “desa bekerja sama dengan desa lain dan/atau pihak ketiga’ (Haryadi *et al.*, 2016).“Penyelenggaraan gotong royong desa bertujuan untuk memberikan gambaran tentang pengertian dan pentingnya gotong royong desa, meliputi

tata cara kerja sama desa, jenis-jenis kerja sama desa, aturan pelaksanaan kerja sama desa, dan manfaat kerja sama desa. Untuk mendapatkan wawasan tentang kolaborasi desa, modul diakhiri dengan contoh yang baik tentang bagaimana memulai kolaborasi desa”(Fendria Sativa, 2012).

### **1. Konsep Kerja Sama**

Haryanto, (2016) menyatakan, “pada dasarnya mendefinisikan kerjasama sebagai adanya dua pihak atau lebih yang menjalin interaksi atau hubungan yang dinamis untuk mencapai tujuan bersama. Oleh karena itu, kerjasama adalah suatu usaha kerjasama oleh dua orang atau lebih yang diarahkan secara terpadu menuju satu atau lebih tujuan tertentu. Berdasarkan pengertian tersebut, ada tiga unsur utama yang selalu relevan dengan kerangka kerja sama: unsur dua pihak atau lebih. Unsur interaksi dan unsur tujuan kerjasama. Jika salah satu dari ketiga unsur tersebut tidak termasuk dalam objek yang disepakati secara umum, objek tersebut dapat dianggap tidak kooperatif”(Bhudianto, 2014).“Secara rinci aspek-aspek yang harus ada dalam kerjasama”(Wahyono, 2011) diuraikan sebagai berikut:

- a. Dua“orang/lembaga/desa atau lebih, artinya kolaborasi akan ada ketika setidaknya dua pihak mencapai kesepakatan. Oleh karena itu, berhasil tidaknya suatu kerjasama tergantung pada peran dari dua pihak atau lebih yang bekerjasama.”
- b. Kegiatan didasarkan pada kegiatan yang diinginkan bersama sebagai sarana kerjasama untuk mencapai tujuan, menunjukkan bahwa ini memerlukan strategi (bisnis/usaha).

- c. Tujuan/target,“merupakan aspek-aspek yang menjadi tujuan kerjasama usaha, biasanya manfaat moneter dan nonmoneter yang dirasakan dan diterima oleh kedua belah pihak.”
- d. Jangka waktu menunjukkan bahwa“kerjasama dibatasi waktu. Artinya, ada kesepakatan antara kedua belah pihak kapan kerjasama akan berakhir. Dalam hal ini tentunya setelah mencapai tujuan yang diinginkan.”

Kerjasama desa sebagaimana dimaksud dalam“UU Desa adalah rangkaian kegiatan bersama antara desa atau desa dengan pihak ketiga dalam bidang: 1) pemerintahan desa; 2) pembangunan desa; 3) pembinaan kemasyarakatan desa; dan 4) pemberdayaan masyarakat. Kerjasama desa bertujuan untuk melayani kesejahteraan desa dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat”(Yusriadi, Rahayu and Taqwaddin, 2018). “Kerjasama desa bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar desa dengan menyelaraskan dengan tumbuhnya kepentingan dan aspirasi masyarakat.”“Oleh karena itu, menurut UU Desa, koperasi desa adalah serangkaian kegiatan yang dihasilkan dari melakukan kegiatan usaha secara bersama-sama melalui hubungan formal antara desa atau desa dengan pihak ketiga dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu. Kolaborasi desa memungkinkan setiap pihak untuk berdonasi dan memberi keuntungan kepada pihak lain dengan tujuan utama memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat. Sebagai aturan umum, persaingan antardaerah yang dapat terjadi selama kerjasama tidak boleh meniadakan kepentingan yang lebih tinggi, yaitu kepentingan

pembangunan antardaerah, nasional dan berkelanjutan. Kepentingan daerah tidak boleh menimbulkan persaingan tidak sehat antara daerah dengan tetangganya”(Yusriadi, Rahayu and Taqwaddin, 2018).

Dalam “Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 92, dijelaskan bahwa:”

- a. Kerja sama “antar desa meliputi:”
  - 1) Pengembangan “usaha bersama yang dimiliki oleh desa untuk mencapai nilai ekonomi yang berdaya saing;”
  - 2) Kegiatan “kemasyarakatan, pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat antar desa, dan/atau;”
  - 3) Bidang “keamanan dan ketertiban;”
- b. Kerja sama antar desa dituangkan dalam peraturan bersama kepala desa melalui kesepakatan musyawarah antar desa;
- c. Kerja sama antar desa dilaksanakan oleh badan kerja sama antar desa yang dibentuk melalui peraturan bersama kepala desa;
- d. Musyawarah antar desa “sebagaimana dimaksud pada ayat (2) membahas hal yang berkaitan dengan:”
  - 1) Pembentukan “lembaga antar desa;”
  - 2) Pelaksanaan “program pemerintah dan pemerinatah daerah yang dapat dilaksanakan melalui skema kerja antar desa;”
  - 3) Perencanaan, “pelaksanaan dan pemantauan

- program pembangaunan anatr desa;”
- 4) Pengalokasian“anggaran untuk pemabngunan desa, antar desa dan kawasan pedesaan;”
  - 5) Masukan terhadap “program pemerintah daerah tempat desa tersebut berada; dan”
  - 6) Kegiatan lain yang dapat“diselenggarakan melalui kerja sama antar desa.”
- e. Dalam melaksanakan“pembangunan antar desa, badan kerja sama antar desa dapat membentuk kelompok/ lembaga sesuai dengan kebutuhan.”
- f. Dalam “pelayanan usaha antar desa dapat dibentuk BUMDes yang merupakan milik 2 desa atau lebih.”

Berikutnya dalam Pasal 93, dijelaskan bahwa:

- a. Kerja sama desa“dengan pihak ketiga dilakukan untuk mempercepat dan meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.”
- b. Kerja sama“dengan pihak ketiga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dimusyawarahkan dalam musyawarah desa.”

## **2. *Perlunya Kerja Sama Desa***

Merupakan cara hidup“masyarakat dan pemerintahan desa berdasarkan asas prakarsa, kebutuhan dan kewenangan di bidang pengelolaan desa, pelaksanaan pembangunan, pembinaan dan pemberdayaan masyarakat, dimana masyarakat merencanakan pembangunan secara partisipatif

sesuai dengan kewenangannya (dalam Pasal 18 UU No 6/2014).”

Dalam Bab I tentang Kewenangan Desa, Pasal 18, “Kewenangan desa meliputi kewenangan bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan adat istiadat desa.”

Pasal 19, “Kewenangan desa meliputi:”

- a. “Kewenangan berdasarkan hak asal usul;”
- b. “Kewenangan lokal berskala desa;”
- c. Kewenangan yang ditugaskan oleh “pemerintah, pemerintah daerah Provinsi atau pemerintah daerah kabupaten kota; dan”
- d. Kewenangan lain “yang ditugaskan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Jargon “desa membangun” menjadi “roh” “UU Desa yang sangat penting, namun itu saja tidak cukup. Hal ini karena pendekatan tersebut dapat menjebak desa mempunyai ego kewilayahan sehingga dapat menjadikan desa terisolasi dan tidak dapat berkembang menjadi wilayah ekonomi yang produktif” (Eko Sutoro, 2015).

“Setiap desa membutuhkan desa/pihak lain untuk melaksanakan pembangunannya, karena desa tidak dapat mengelola segala kebutuhannya sendiri. Ada beberapa alasan penting perlunya KSD dan kemitraan” (Herry, 2015). Kemitraan tersebut antara lain: *pertama*, “potensi ekonomi,

sosial dan sumber daya alam di suatu desa yang tidak selalu sama antar desa. Demikian pula hubungan masyarakat antar desa dapat terjalin dengan baik, atau sebaliknya dapat berupa manifestasi perselisihan atau konflik.” *Kedua*, “desa masa depan harus mampu menciptakan kemandirian, terutama dalam sistem pemenuhan kebutuhan dasar seperti pangan, energi, pendidikan dan kesehatan. Desa yang tidak dapat dan tidak memiliki potensi energi tidak perlu diisi sendiri. Maksud Sistem Kebutuhan Dasar adalah suatu cara atau mekanisme pemenuhan kebutuhan melalui kerjasama instansi atau kemitraan dengan pihak ketiga.” *Ketiga*, “tuntutan pengelolaan sumber daya alam semakin bergerak menuju tata kelola yang adaptif dengan prinsip-prinsip keberlanjutan (*sustainability*). *Keempat*, program pembangunan seringkali menimbulkan ketergantungan desa atau masyarakat desa terhadap penyelenggara program. Kemitraan ini bertujuan untuk memperkuat kapasitas masyarakat antar desa untuk memperkuat otonomi mereka sebagai pelaku pembangunan” (Dirjen. PPMD, 2015).

“Tujuan Kerjasama Desa merupakan pilihan untuk mempercepat peningkatan ekonomi dan kemandirian melalui mekanisme pengelolaan bersama berdasarkan prinsip saling menguntungkan dan pemerataan. Sejalan dengan tujuan kerjasama antar desa, tujuan KSD harus dapat memenuhi dan mencapai tujuan pembangunan desa” (Bhudianto, 2014). Merujuk pada uraian sebelumnya, “tujuan khusus KSD adalah sebagai berikut:”

- (1) Mengelola, “melindungi, dan melestarikan kekayaan dan hasil KSD Desa.”

Selama ini aset desa berupa “tanah kas desa, sumber



air, dermaga perahu, pasar desa, dan lembaga keuangan desa belum dikelola dan dimanfaatkan secara optimal. Melalui KSD, kekayaan desa dapat dijadikan sebagai modal ekonomi produktif dan usaha serta bermanfaat bagi masyarakat serta mendorong peningkatan ekonomi desa” (Nugroho, 2013).

- (2) Memperbaiki sistem pengelolaan lingkungan, memperkuat upaya konservasi dan upaya konservasi

Sebagai satu kesatuan wilayah, “desa yang kaya akan memiliki potensi sumber daya lingkungan dan belum dikelola secara optimal. Hutan desa, sungai, garis pantai dan pantai yang membentang antar desa akan sulit mencapai skala ekonomi jika dikelola sebagian. Dalam beberapa kasus, konflik pengelolaan dan degradasi sumber daya telah terjadi. Dalam kerangka pengelolaan lingkungan desa kerajinan, KSD merupakan salah satu sarana yang dapat dijadikan alternatif untuk mengoptimalkan pengelolaan lingkungan secara kolektif, baik dari segi pemanfaatan maupun pelestariannya. Masyarakat memiliki akses terhadap pengelolaan sumber daya berdasarkan prinsip keterbukaan dan keadilan. Beberapa kegiatan yang dapat dikembangkan sebagai cabang KSD antara lain: pengembangan desa wisata, pengelolaan air minum dan irigasi” (Westi utami, 2019).

- (3) Peningkatan pengelolaan potensi yang lebih tinggi

Hingga saat ini “potensi produk unggulan di bidang pertanian subsisten, budidaya, peternakan dan perikanan di desa kerajinan masih diusahakan dengan cara tradisional, sehingga efisiensi ekonomi belum tercapai sesuai skala standar. Modal kerja, alat produksi, dan keterbatasan teknologi menjadi persoalan yang dihadapi masyarakat pedesaan. Selain itu, ketika output melimpah, timbul masalah yaitu rendahnya

daya tawar petani dengan pedagang dan perantara. Masalah klasik tersebut dapat diatasi melalui KSD sebagai bagian dari upaya untuk meningkatkan pengelolaan potensi yang lebih tinggi untuk pertumbuhan dan skala ekonomi. Beberapa kegiatan dapat dikembangkan melalui pengelompokan (*clustering*) setiap kategori produk premium” (Setyawan and Wisnubhadra, 2020).

#### (4) Hubungan antar wilayah

Melalui KSD, “setiap desa dapat bersama-sama merencanakan, membangun dan mengembangkan kebutuhan infrastruktur, baik antar desa maupun infrastruktur yang menghubungkan desa dengan pusat pertumbuhan. Keterkaitan ini akan membuat desa menjadi menarik untuk mendorong arus investasi. Beberapa infrastruktur yang dapat dibangun melalui KSD antara lain pembangunan infrastruktur dan infrastruktur transportasi, energi dan telekomunikasi” (Bhudianto, 2014).

#### (5) Meningkatkan “kualitas pelayanan publik”

KSD berdasarkan “prinsip kerjasama dapat menciptakan pelayanan yang baik. Tuntutan akan jasa dalam investasi, pengelolaan sumber daya, jasa keuangan dan pengelolaan pemerintahan menjadikan desa menarik untuk investasi dan menciptakan daya saing” (Prasetyo and Dhaniawaty, 2020).

#### (6) Membentuk “pusat pertumbuhan ekonomi baru (*new economic growth*)”

Perkembangan kegiatan “ekonomi dan komersial, peningkatan pelayanan publik berkat diperkenalkannya KSD, pada akhirnya akan mendorong terbentuknya desa-desa yang bersama-sama menjadi embrio atau kutub pertumbuhan

baru. Sebagai pusat kegiatan ekonomi produktif, pusat jasa keuangan dan perdagangan, akan berdampak pada penciptaan lapangan kerja dan kesempatan berusaha untuk mempercepat peningkatan kesejahteraan setiap individu masyarakat pedesaan”(Buku Pintar Dana Desa, 2017).

#### (7) Menghilangkan ego daerah

Melalui kerjasama ini dimungkinkan untuk menghindari kecenderungan “ego daerah” dan mengembangkan visi yang bersatu sebagai satu bangsa dan satu negara. Ke depan, kerjasama antar pemerintah daerah harus menjadi kebutuhan yang penting dan tak terelakkan.“Untuk itu, pemerintah harus melakukan upaya yang sistematis dan berkesinambungan untuk memperkenalkan, mendorong dan melembagakan kerjasama daerah agar pemerintah daerah terbiasa melakukannya dan dapat mengambil manfaat darinya”(Zuska, 2013).

### **3. Prinsip Kerja Sama Desa**

Prinsip KSD mencakup prinsip universal dan khusus. Prinsip universal adalah asas pemerintahan yang baik yang mewujudkan nilai-nilai transparansi, akuntabilitas, partisipasi, efisiensi, efektivitas, dan konsensus (Taufik, 2016).“Adapun prinsip-prinsip khusus KSD yang dapat dijadikan acuan adalah sebagai berikut:”

- (1) Dilatih secara “*bottom-up* melalui inisiatif lokal dengan prinsip 3K (komunikasi, kerjasama dan koordinasi);”
- (2) Dibangun untuk “kepentingan umum;”
- (3) Kerjasama “tidak bersifat hierarkis tetapi merupakan

jaringan kelembagaan;”

- (4) Keterikatan “yang dijalin didasarkan kebutuhan.”
- (5) Kerjasama “harus saling menguatkan.”
- (6) Kerjasama dibangun “atas dasar saling percaya, menghormati, dan saling memahami.”

Dalam kerangka KSD, “selain asas-asas umum dan khusus yang telah diuraikan di atas, asas-asas perjanjian yang diatur dalam Pasal 3 UU No. 6/2014 merupakan asas-asas yang harus dipegang oleh para pihak untuk melaksanakan KSD. Pasal tersebut secara tegas meminta pengakuan atas hak asal, kekuasaan desa dan keragaman masing-masing desa.”

Dalam UU No. 6/2014, pasal 3 menjelaskan beberapa hal penting, yaitu:

- a. Pengaturan desa berasaskan:
  - 1) Rekognisi,
  - 2) Subsidiaritas
  - 3) Keberagaman
  - 4) Kebersamaan
  - 5) Kegotong royongan
  - 6) Kekeluargaan dan
  - 7) Musyawarah, demokrasi, kemandirian,
  - 8) Kesetaraan
  - 9) Pemberdayaan dan keberlanjutan
- b. Target kerjasama

Salah satu aspek penting yang “membatasi ruang lingkup KSD adalah upaya pencapaian tujuan pembangunan desa. Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 96 Tahun 2017 terkait tata cara kerja sama desa di bidang pengelolaan desa,



kerjasama tersebut dapat dilakukan dalam 4 bidang, yaitu: 1) perangkat desa; 2) pembangunan desa; 3) pengembangan masyarakat desa; dan 4) pemberdayaan masyarakat desa. Adapun beberapa contoh kegiatan yang potensial untuk dikerja samakan antardesa sebagai berikut:"

- 1) Pengembangan "usaha bersama milik desa untuk mencapai nilai ekonomi yang kompetitif;"
  - 2) Kegiatan,"pelayanan, pengembangan, dan pemberdayaan masyarakat Desa;"
  - 3) Area"keamanan dan ketertiban;"
  - 4) Penguatan"masyarakat desa;"
  - 5) Peningkatan"layanan pendidikan;"
  - 6) Kesehatan;
  - 7) Sosial"budaya;"
  - 8) Menghargai"kelestarian lingkungan dan memanfaatkan sumber daya alam dan teknologi tepat guna;"
  - 9) "Pekerjaan umum;
  - 10) Batas desa;"
  - 11) Bentuk"kerjasama lain yang menjadi kewenangan desa."
- c. Urgensi pembentukan lembaga kerja sama desa yang menjadi kewenangan desa

Kelembagaan kerjasama desa dengan"pembentukan Badan Kerjasama Antar Desa (BKAD) dapat mengembangkan kegiatan pembangunan desa dengan atau tanpa BKAD, seperti bisnis pengembangan ekonomi produktif berbasis komoditas unggulan sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya. Kerja sama antardesa (kolaborasi desa) sebagai hak yang dimiliki desa merupakan salah satu alternatif untuk mewujudkan desa yang maju dan berdaya saing untuk meningkatkan kepentingan

umum. Inilah tujuan pembangunan desa sebagaimana diatur dalam Pasal 78 (1) UU Desa, yaitu pembangunan desa bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan, kualitas hidup, pengentasan kemiskinan, kebutuhan dasar, infrastruktur, ekonomi lokal, dan pemanfaatan sumber daya alam” (Suharto, 2021).

Kerjasama desa pada “hakikatnya merupakan salah satu pilihan bagi desa untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan dengan mengoptimalkan sumber daya lokal. Persepsi kolaborasi menunjukkan bahwa pengelolaan kekayaan sumber daya tidak optimal dan efisien jika hanya dikelola sebagian. Selain itu, kapasitas sumber daya manusia untuk pembangunan (pengelola) dan teknologi sangat terbatas” (Rivan, Arif & Maksun, 2019). “Pada dasarnya masyarakat yang terlibat dalam proses dan pemerintah desa mengutamakan peran aktif masyarakat desa melalui musyawarah desa. Melalui ruang partisipasi masyarakat desa diambil keputusan seperti tujuan kerjasama, mekanisme kerjasama, dan organisasi. Ini semua merupakan hasil kesepakatan dan kebutuhan masyarakat desa” (Agustin, 2013).

“Berdasarkan proses di atas, kerangka hukum pelaksanaan KSD akan dilaksanakan tidak hanya berdasarkan kekuatan peraturan perundang-undangan, tetapi juga pada prinsip dan aspirasi masyarakat. Ruang lingkup pelaksanaan KSD diatur dalam peraturan bersama walikota, sebagaimana diatur dalam PP No. 43/2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa” (Fendria Sativa, 2012).

Dari segi organisasi, “dapat dibentuk Badan/Badan

Kerja Sama Antar Desa (BKAD) dalam pelaksanaan KSD yang pembentukannya diatur dalam peraturan bersama walikota (Pasal 14 Ayat 14, 2014) (PP nomor 43). Untuk pelayanan usaha desa, dapat dibentuk BUM Desa yang dimiliki oleh dua desa atau lebih yang bekerjasama (Pasal 92 UU 6/2014). Pasal 14 (4) PP Nomor 43 Tahun 2014 menyebutkan bahwa organisasi kerja desa terdiri atas:"

- 1) "Pemerintah desa;"
- 2) "Anggota badan pemerintahan desa;"
- 3) "Lembaga kemasyarakatan desa;"
- 4) "Lembaga desa lainnya."

Bentuk-bentuk "BKAD dan non BKAD dalam pelaksanaan KSD melalui musyawarah desa mencerminkan perwakilan masyarakat dan pemerintah desa serta merupakan alternatif untuk memperoleh komitmen dan penanggungjawab serta mencerminkan keterwakilan masyarakat dan pemerintah desa. Dengan kriteria tersebut diharapkan KSD dapat mencapai pembangunan desanya baik dari segi kesejahteraan mapun daya saing daerah" (Tarlani, 2020).

#### d. Bentuk Kerja Sama Desa

KSD terdiri atas dua jenis yaitu "kerja sama antar desa; dan kerja sama dengan pihak ketiga. 1) Kerjasama antar desa dapat dilakukan antar desa dalam satu kecamatan. Dari desa ke desa di kabupaten lain dalam kabupaten/kota. Jika suatu desa bekerja sama dengan desa di kabupaten lain dalam satu negara bagian, maka harus mengikuti aturan kerja sama antardaerah; 2) Kerjasama desa dengan pihak ketiga. Melaksanakan kerjasama desa dengan pihak ketiga untuk mempercepat dan meningkatkan pengelolaan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan masyarakat

desa, dan penguatan masyarakat desa. Pihak ketiga adalah lembaga non-administrasi, korporasi, dan individu di desa.” Tergantung pada subjek kerjasama, pihak ketiga dapat berupa lembaga publik, lembaga swasta, atau individu. Hal itu diatur dalam Permendes No. 3/2015, khususnya untuk kepentingan kerjasama dalam rangka pendampingan desa.

#### **E. Kesatuan Masyarakat Hukum Adat**

Kedudukan masyarakat adat Indonesia sangat diperlukan. Menurut Van Vollenhoven masyarakat adat yang tinggal di Indonesia hidup dengan sistem hukum mereka sendiri selama ratusan tahun sebelum kedatangan Belanda. Sistem hukum adat tersebut dikenal dengan istilah common law (Semaun, 2019).

“Hukum adat merupakan hukum yang hidup dan berasal dari akar bahasa Indonesia yang tidak mengenal kodifikasi. Apalagi menurut Snook Frugronier, dalam wacana Barat dikenal baik bahwa individu terpisah dari masyarakat, sehingga common law juga dijalankan tanpa mengenal bentuk pemisahan (wajar). Dengan kata lain, hukum umum diresapi dengan semangat kekerabatan, dan individu mengikuti dan melayani aturan masyarakat secara keseluruhan. Pola ini menunjukkan bahwa kepentingan masyarakat lebih penting daripada kepentingan individu”(Safrijal, 2016). “Fakta membuktikan bahwa masyarakat Indonesia adalah masyarakat yang majemuk, dengan berbagai peraturan perundang-undangan mengenai berbagai undang-undang yang ada di sana. Dari segi sejarah dan budaya, masyarakat Indonesia adalah masyarakat agraris, dan walaupun industrialisasi menjadi tuntutan sosial di era modernisasi, sebagian besar masyarakat Indonesia masih menganut

hukum adat sebagai hukum yang mengatur kehidupan sehari-hari mereka” (Safrijal, 2016).

“Fakta membuktikan bahwa masyarakat Indonesia adalah masyarakat yang majemuk, dengan berbagai peraturan perundang-undangan mengenai berbagai undang-undang yang ada di sana. Dari segi sejarah dan budaya, masyarakat Indonesia adalah masyarakat agraris, dan walaupun industrialisasi menjadi tuntutan sosial di era modernisasi, sebagian besar masyarakat Indonesia masih menganut hukum adat sebagai hukum yang mengatur kehidupan sehari-hari mereka” (Moeliono and Soetoprawiro, 2020). “Sejak kemerdekaan dimulai pada tahun 1945, Bapak Bangsa (*founding fathers*) telah berusaha untuk merumuskan persetujuan hukum bagi masyarakat adat. Sebuah terobosan besar datang dari para perumus UUD 1945 pra-amandemen (UUD 1945). Kendati ketika itu, Wacana hak asasi manusia di tingkat internasional belum mengangkat isu masyarakat adat (*Indigenous Peoples/IPs*), UUD bahwa di Indonesia terdapat sekitar 250 daerah-daerah dengan susunan asli (*zelfbesturende volksgemeenschappen*), seperti marga, desa, dusun dan nagari” (Agung *et al.*, 2018).

Tonggak kedua dalam “pengesahan hukum masyarakat adat ditetapkan 15 tahun kemudian ketika Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Pertanian (UUPA) diundangkan. UUPA sadar akan komunitas common law dan keberadaan common law. Sejak tahun 1998, peraturan adat telah memasukkan banyak undang-undang, antara lain UU Pemerintah Daerah No. 22 tahun 1999 (Pasal 93 dan uraiannya), UU HAM No. 39 (Pasal 6), dan UU No. 39. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (Pasal 67). Mengikuti jejak



tiga undang-undang tersebut, ada beberapa RUU yang dewasa ini sedang upaya untuk disusun dan dibahas”(Hutagalung, 1982; Agung *et al.*, 2018).

Hal ini diperjelas lebih lanjut oleh “UUD 1945 versi amandemen yang secara jelas mengakui keberadaan suatu masyarakat hukum adat dan hak-hak tradisionalnya. Hal ini dituangkan dalam Pasal 18 B yang berbunyi:”

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

“Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya, tetapi masih hidup dan menganut asas-asas yang diatur dalam undang-undang pembangunan sosial dan negara kesatuan Republik Indonesia.”



# BAB DELAPAN PENUTUP



Buku Sistem Hukum Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah merupakan suatu pengetahuan hukum tentang pemerintahan daerah yang mempelajari aturan-aturan hukum, terkait tata kelola, tata pemerintahan, tata laksana pemerintahan di daerah sebagai sebuah badan cabang dari pemerintahan pusat yang telah diberikan kewenangan khusus secara hukum untuk mengatur pemerintahannya di daerah.

Sistem Hukum Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dapat pula dimaknai sebagai pengetahuan yang mempelajari pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia, merupakan upaya pemberian batasan dan kajian keilmuan di bidang hukum yang menjadikan Pemerintah Daerah sebagai objeknya telaahan. Oleh karenanya, kajian keilmuan hukum terhadap pemerintahan harus didahului pendekatan definisi, agar tidak terjebak dalam kajian-kajian Ilmu Politik atau kajian Ilmu Pemerintahan. Meskipun demikian pendekatan terhadap pemerintahan daerah dari sudut Ilmu Hukum memerlukan bantuan kajian dari bidang-bidang ilmu lain juga yang objeknya berkaitan dengan Pemerintahan Daerah.



Buku sistem hukum penyelenggaraan pemerintahan daerah ini berorientasi pada transformasi pengetahuan secara sistematis dan terstruktur serta relevan untuk dibaca dikalangan umum, pihak pemerintahan serta dapat mempermudah mahasiswa (i), bidang Ilmu Hukum dan Hukum Tata Negara sebagai jembatan bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum di Perguruan Tinggi yang nantinya dapat memberikan manfaat luas bagi khalayak.

Prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam sistem Negara kesatuan Republik Indonesia adalah dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan kemudian daerah Provinsi dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.

Pasal 18B ayat 1 dan 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu: (1) Negara mengakui dan menghormati ciri khas daerah. Suatu kesatuan negara yang bersifat khusus atau khusus dan diatur dengan undang-undang. (2) Negara mengakui dan menghormati hakikat masyarakat hukum adat dan hak tradisionalnya sepanjang masih ada dan mengikuti prinsip pembangunan sosial dan perundang-undangan negara kesatuan Republik Indonesia.

“Pemerintah daerah berupaya mewujudkan kepentingan umum dengan mengatur dan mengendalikan penyelenggaraan pemerintahannya sesuai dengan asas otonomi dan fungsi penunjang, serta meningkatkan daya saing daerah melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, partisipasi, dan penguatan masyarakat, peran serta masyarakat dan peningkatan daya saing daerah dengan menjunjung tinggi prinsip demokrasi, kesetaraan, keadilan, keistimewaan, keunikan, dan kearifan lokal.”



# DAFTAR PUSTAKA



- Abdullah, S. and Asmara, J. A. (2006) 'Perilaku oportunistik legislatif dalam penganggaran daerah', *Simposium Nasional Akuntansi 9 Padang*.
- Abidin, B. and Herawati, R. (2018) 'Fungsi Pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Terhadap Pelaksanaan Peraturan Daerah Mengenai Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah Di Kabupaten Batang', *LAW REFORM*, 14(2).
- Adiyanta, F. S. (2018) 'Menakar Produk Regulasi Pemerintah Kabupaten/Kota yang Kondusif bagi Investasi di Daerah', *Administrative Law and Governance Journal*, 1(3).
- Adon Nasrullah Jamaludin (2015) *Sosiologi Perdesaan*, Surakarta: Pustaka Setia.
- Agung, R. et al. (2018) *Status Hutan dan Kehutanan Indonesia, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan RI*.
- Agustin, S. D. (2013) 'Peran Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Proses Sinergisitas Dengan Kepala Desa Untuk Membangun Pemerintahan Yang Demokratis Di Desa



Matekan Kecamatan Besuk Kabupaten Probolinggo',  
*Jurnal Ilmu Sosial*.

Akbal, M. (2016) 'Harmonisasi Kewenangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah Dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah', *Jurnal Supremasi*, XI(2).

Akbar, I. (2012) 'Otonomi, Pemekaran Daerah Dan Masalah Integrasi', *Ilmu Pemerintahan*, 2(4).

Alivia, D. (2019) 'Politik Hukum Pengaturan Pemerintahan Daerah Yang Bersifat Khusus Atau Bersifat Istimewa Di Indonesia', *Rechtidee*, 14(2).

Alvi, P. (2018) *Mekanisme Pelaksanaan Checks and Balances antara kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia*, *Journal of Chemical Information and Modeling*.

Amin, I. D. (2013) 'Otonomi Daerah Untuk Penguatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pengelolaan Keuangan dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah)', *Jurnal Ilmiah Mahasiswa*, 3(1).

Amrah Muslimin (1986) *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni.

Anton Sutomo Sugiarto (2011) 'Fungsi Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Sesuai Dengan Prinsip-Prinsip Demokrasi', *Jurnal Ilmu Hukum*, 6896.

Aprilia, I., Syaukat, Y. and Falatehan, A. F. (2019) 'Optimisasi Manajemen Aset Tetap Daerah Dalam Mewujudkan Good Governance Di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta', *Jurnal Manajemen Pembangunan Daerah*, 10(2).

Asichin, M. and Rochwulaningsih, Y. (2018) 'Perkembangan

Demokratisasi Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta, 1945–1955', *Indonesian Historical Studies*, 2(1).

Asmar, A. R. (2017) 'Kedudukan Gubernur Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah', *Jurisprudentie : Jurusan Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum*, 2(2).

Asrun, A. M., Rosyadi, A. R. and Milono, Y. K. (2019) 'Mempertanyakan Legalitas Qanun Aceh: Sesuikah dengan Sistem Peraturan Perundang-Undangan', *Kanun Jurnal Ilmu Hukum*, 21(2).

Asshiddiqie, J. (2006) 'Pengantar Ilmu Hukum Tata negara jilid 1', *Buku Ilmu Hukum Tata Negara*, 1, p. 200. Available at: [www.jimly.com/pemikiran/getbuku/4](http://www.jimly.com/pemikiran/getbuku/4).

Azikin, A. (2019) 'Peran Forum Koordinasi Pimpinan Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Khusus di Provinsi DKI Jakarta', *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widya Praja*, 44(2).

Aziz, M. A. (2016) 'Politik Indonesia', *Politik Indonesia*, 1(2).

B.J Hodge and William PAnthony (1998) *Organizational Theory*. USA: Massachusetts.

Bagir Manan (2005) *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII.

Basri, Y. M., Azlina, N. and Arfendi, L. Z. (2021) 'Financial Management, Organizational Commitment and Legislative Role on the Implementation of Good Governance at Village Governments', *The Indonesian Journal of Accounting Research*, 24(01).

Bauw, A. (2018) 'Prosedur Pemekaran Daerah Berdasarkan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah', *Legal Pluralism: Journal of Law Science*, 8(1).

Bayu Surya Ningrat (1992) *Mengenal Ilmu Pemerintahan*, Jakarta: Rineka Cipta.

Bhudianto, W. (2014) 'Kerjasama Antar Desa Dalam Pembangunan Kawasan Perdesaan', *Jurnal Transformasi*, 1(26).

Bintari, A. and Pandiangan, L. H. S. (2016) 'Formulasi Kebijakan Pemerintah Tentang Pembentukan Badan Usaha Milik Daerah (Bumd) Perseroan Terbatas (Pt) Mass Rapid Transit (Mrt) Jakarta Di Provinsi Dki Jakarta', *CosmoGov*, 2(2).

Boemiya, H. (2020) 'Kajian Hukum Pembentukan Tenaga Ahli Kepala Daerah dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia', *Pamator Journal*, 13(1).

Budianto, A. (2016) 'Pembangunan Politik Hukum Pasca Reformasi di Indonesia', *Lex Librum*, 3(June).

Budiarjo, M., Soeseno, N. and Evaquarta, R. (2014) *Ilmu Politik: Pengantar Ilmu Politik, Modul*.

Buku Pintar Dana Desa (2017) *Buku Pintar Dana Desa*, Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

Chaidar, A. (2020) 'Nomokrasi Islam Untuk Indonesia', *Aceh Anthropological Journal*, 4(1).

Damopolii, L., Supriyono, B. and Hakim, L. (2014) 'Hubungan Negara-Masyarakat dalam Proses Pembentukan Daerah Otonom di Kabupaten Bolaang Mongondow Timur', *Wacana-*, 17(4).

- Depdikbud (2021) 'Kamus Besar Bahasa Indonesia', *Balai Pustaka*, 2(Jakarta).
- Dewi Rahmadanirwati (2018) 'Implementasi Otonomi Daerah Dalam Mewujudkan Good Governance di Daerah Sumatera Barat', *Jurnal Ilmiah Pendidikan Scholastic*, 2(3).
- Dianto, D. (2020) 'Pola Penyelesaian Konflik Rekognisi Hak Masyarakat Adat Di Kabupaten Sumbawa', *Equilibrium: Jurnal Pendidikan*, 8(1). Eka putra, R. (2018) 'Jurnal Ilmu Akuntansi', 7 Agustus, 11 (12),20(2).
- Ekarwana, S. U. (2017) 'Analisis Flypaper Effect pada Belanja Daerah (Studi Komparasi Daerah Induk dan Pemekaran Kabupaten/Kota di Provinsi Jambi)', *Jurnal Perspektif Pembiayaan dan Pembangunan Daerah*, 4(3).
- Fendria Sativa, dan (2012) 'Perubahan Sosial Sistem Pemerintahan Desa Dalam Pembangunan Masyarakat Desa ( Studi Kasus di Kecamatan Keliling Danau Kabupaten Kerinci)', *Jurnal Ilmiah Sosio-Ekonomika Bisnis*, 15(1).
- Firdaus, F. (2019) 'Refleksi Konstitusionalitas Pengawasan Peraturan Daerah Pasca Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015', *Jurnal Konstitusi*, 16(2).
- Gadjong, A. A. (2011a) 'Analisis Filosofis Pemerintahan Daerah Dalam Pergantian (Perubahan) Kaidah Hukum Dasar Negara', *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 41(1).
- Gadjong, A. A. (2011b) 'Analisis Filosofis Pemerintahan Daerah Dalam Pergantian (Perubahan) Kaidah Hukum Dasar Negara', *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 41(1), p. 150.

- Gasim, H. (2015) 'Optimalisasi Pelayanan Kesehatan Terhadap Masyarakat Miskin di Provinsi Gorontalo', *Publik (Jurnal Ilmu Administrasi)*, 4(1).
- Ginting, E. F. and Wicaksono, D. A. (2020) 'Dualisme Kewenangan Pengawasan Rancangan Peraturan Daerah oleh Pemerintah Pusat dan Dewan Perwakilan Daerah', *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, 14(3).
- Gischa, S. (2020) *Otonomi Daerah: Definisi, Asas, Tujuan, Hak dan Kewajibannya*, *Kompas.com*.
- Government, U. cities and local (2017) *Tujuan pembangunan berkelanjutan (yang perlu diketahui oleh pemerintah daerah)*, *Kementerian PPN / Bappenas*.
- Gufon (2016) *Hubungan antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Desa Dalam Konsep Otonomi Pasca Reformasi Di Indonesia*. Universitas Islam Indonesia.
- Guntara, B. (2020) 'Maraknya Korupsi Di Pemerintahan Daerah Dalam Era Desentralisasi', *Yuriska : Jurnal Ilmiah Hukum*, 12(1).
- Habibi, M. (2021) 'Legalitas Hukum Islam dalam Sistem Peradilan Indonesia', *Media Syari'ah : Wahana Kajian Hukum Islam dan Pranata Sosial*, 22(2).
- Hadi, S. and Bernada, Y. S. B. (2015) 'Kedudukan Daerah K-Husus Provinsi Papua Dan Papua Barat Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia', *Mimbar Keadilan*.
- Hanif, N. (2005) 'Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah', *PT Grasindo*.
- Harmantyo, D. (2010) 'Pemekaran Daerah Dan Konflik Keruangan Kebijakan Otonomi Daerah dan

- Implementasinya di Indonesia', *MAKARA of Science Series*, 11(1).
- Haryadi *et al.* (2016) 'A proposed management model of PNPM mandiri: Lesson learned from pnpm mandiri at banyumas regency postcompletion of pnpm program', *International Journal of Applied Business and Economic Research*, 14(1).
- Haryanti, A. (2019) *Sistem Pemerintahan Daerah*. Edited by I. S. Utami. UNPAM PRESS.
- Hasba, I. bashori (2017) 'Demokrasi dan Integrasi NKRI dalam Sistem Otonomi Daerah', *Jurnal Agama dan HAM*, 6(2).
- Hasyim, M. (2021) 'Prinsip Otonomi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah Pasca Berlakunya Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2020 Tentang Standar Harga Satuan Regional', *Mimbar Keadilan*, 14(1).
- Hayat (Universitas Islam Malang) (2014) 'Korelasi Pemilu Serentak dengan Multi Partai Sederhana Sebagai Penguatan Sistem Presidensial', *Jurnal Konstitusi*, 11(3).
- Heri, A. (2019) 'APBN dan APBD', *Kemendikbud*.
- Herry, A. (2015) 'Kesiapan Desa Menghadapi Implementasi Undang-Undang Desa (Tujuan Desentralisasi Fiskal dan Peningkatan Potensi Desa)', *Jurnal Ilmiah CIVIS*, 5(1/Januari).
- hidayah, siti nurul (2018) 'korupsi dan (kegagalan) otonomi daerah', *beritagar.id*.
- Hidayat, Y. R., Haryanti, T. and Kurniawati, L. (2020) 'Sistem Informasi Pemilihan Umum Kepala Daerah Online Berbasis Android', *Information System*

*for Educators and Professionals : Journal of Information System*, 4(2).

Hidayati, N. and Dianawati, W. (2017) 'Pengendalian Internal Sebagai Variabel Moderasi Pada Pengaruh Antara Desentralisasi Terhadap Kinerja Manajerial', *Berkala Akuntansi dan Keuangan Indonesia*, 2(2).

Hisyam, D. (2015) 'Desentralisasi, Otonomi Daerah, dan Pembangunan', *EFISIENSI - KAJIAN ILMU ADMINISTRASI*, 4(1).

Hoesin, H. *et al.* (2008) 'Penilaian Situs Pemerintah Daerah Di Provinsi DKI Jakarta, Bengkulu, Jambi, Dan Bangka Belitung', *Seminar Nasional Informatika (SEMNASIF)*, 1(5).

Humas Sekretariat Kabinet Republik Indonesia (2019) *Digagas Sejak Era Soekarno, Presiden Jokowi Jelaskan Alasan Perlunya Pemindahan Ibu Kota Negara, Siaran Pers Sekretariat Kabinet Republik Indonesia Tanggal 26 Agustus 2019.*

Hutagalung, M. P. (1982) 'Beberapa Catatan Tentang Kedudukan Dan Pengaturan Perwakafan Tanah Milik Dalam Sistem Hukum Di Indonesia', *Jurnal Hukum & Pembangunan*, 12(5).

Indah Sari (2014) 'Federal Versus Kesatuan: Sebuah Proses Pencarian Terhadap Bentuk Negara Dalam Mewujudkan Otonomi Daerah', *JURNAL ILMIAH HUKUM DIRGANTARA*, 5(2).

Jahidin, H. J. (2019) 'Fungsi Dan Wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Berdasarkan Azas Otonomi Daerah Seluas-Luasnya', *Law Review*, 19(2).

- Jamaludin (2015) 'Euforia Otonomi Daerah dalam Bingkai Politik Hukum Pasca Reformasi di Indonesia', *Diversi*, 1(1).
- Johan, T. S. B. (2018) *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara dalam Tataran Reformasi*, Penerbit Deepublish.
- Jumadin, Z. and Wibisono, Y. (2020) 'Konflik Politik Antara Gubernur dan DPRD DKI Jakarta Dalam Proses Penetapan APBD 2015', *Jurnal Sosial dan Humaniora*, 4(8).
- Juwita (2020) 'Analisis Pengawasan DPRD Terhadap Pemerintah Daerah Dalam Mewujudkan Aparatur Pemerintah Daerah Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi Kolusi Dan Nepotisme (Kkn) Di Kabupaten Muaro Jambi', *UIN Sulthan Thaha Saifuddin*.
- Kafrawi *et al.* (2018) 'Peluang Dan Tantangan Dalam Pengelolaan Sumberdaya Alam Dalam Rangka Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah Studi Di Samota (Satonda Moyo Dan Tambora)', *Jurnal Jatiswara*, 33(3).
- Kementrerian keuangan republik indonesia (2018) 'Buku Saku Dana Desa Dana Desa Untuk Kesejahteraan Rakyat', *Kementerian Keuangan Republik Indonesia*.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia (2017) 'Buku Pintar Dana Desa', *Kementerian Keuangan Republik Indonesia*.
- Kristian Erdianto (2016) *Pemerintah Temukan Alokasi Dana Otsus Pendidikan di Papua Tak Sesuai Kebutuhan - Kompas.com, Kompas.com*.
- Kurniawan and Luthfi (2015) 'Proses City Branding Yogyakarta

(Studi Kualitatif Pada Merek “Jogja Istimewa”, *Jurnal Ilmiah Universitas Bakrie*.

Laurensius Arliman S (2019) *Ilmu Perundang-Undangan Yang Baik Untuk Negara Indonesia*, Deepublish.

Ledyawati (2017) ‘Kewenangan Pemerintah Daerah Dalam Pengelolaan Sumber Daya Alam Pertambangan Minerba Di Era Otonomi Daerah’, *Jurnal Agregasi : Aksi Reformasi Government dalam Demokrasi*, 5(1).

Ma’arij, A. (2020) ‘Analisis Penerapan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Terhadap Pelaksanaan Pemerintahan Daerah’, *TAJDID: Jurnal Pemikiran Keislaman dan Kemanusiaan*, 4(2).

Magriasti, L. (2011) ‘Arti penting partisipasi masyarakat dalam kebijakan publik di daerah : analisis dengan teori Sistem David Easton’, *Proceeding Simposium Nasional Otonomi Daerah 2011*.

Mardini, M. I. (2011) ‘Pelimpahan Kewenangan Bupati dalam Otonomi Daerah’, *Jurnal Academica Fisip*, 03(01).

Maria, E. *et al.* (2019) ‘Desentralisasi fiskal dan probabilitas terjadinya korupsi: Sebuah bukti empiris dari Indonesia’, *Jurnal Ekonomi dan Bisnis*, 22(1), pp. 1–22.

Martini, R. *et al.* (2019) ‘Pengelolaan Keuangan Berbasis Aplikasi Sistem Keuangan Desa’, *Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat*, 25(2).

Mhd. Taufik, I. (2013) ‘Implementasi Peraturan Daerah Badan Permusyawaratan Desa’, *Jurnal Kebijakan Publik*, 4.

Miftah Thoha (2003) *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.

- Moeliono, T. P. and Soetoprawiro, K. (2020) 'Pengembangan dan Perkembangan Pemikiran Hukum Pertanian di Indonesia', *Undang: Jurnal Hukum*, 3(2).
- Muchamad Ali Safa'at (2012) *Problem Otonomi Khusus Papua, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya*.
- Muhadam Labolo (2007) *Memahami Ilmu Pemerintahan*, Jakarta: Kelapa Gading Permai.
- Muhamad, L. O. A. (2021) 'Aspek Hukum Hubungan Kewenangan Vertikal Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Dalam Tata Kelola Pemerintahan', *Halu Oleo Legal Research*, 3(1).
- Muhtadli, M. (2020) 'Pengakuan Desa Adat Sebagai Penyelenggara Pemerintahan Daerah di Indonesia Berdasarkan Asas Otonomi', *Constitutionale*, 1(1).
- Muin, F. (2015) 'Otonomi Daerah Dalam Persepektif Pembagian Urusan Pemerintah-Pemerintah Daerah Dan Keuangan Daerah', *FIAT JUSTISIA:Jurnal Ilmu Hukum*, 8(1).
- Mukhlis, M. and Makhya, S. (2019) 'Desentralisasi Fiskal Dan Implikasinya Terhadap Kinerja Otonomi Daerah Pasca Pemekaran (Studi di Kabupaten Tulang Bawang, Tuba Barat, dan Mesuji Lampung)', *CosmoGov*, 5(2).
- Muliati (2019) 'Administrasi Pemerintahan Daerah( Wujud Pemerintahan Demokrasi Dalam Otonomi Daerah )', *Meraja Journal*, 2(2).
- Murti, M. S. (2014) 'Urgensi Otonomi Khusus Batam Dikaitkan Dengan Pelaksanaan Masyarakat Ekonomi Asean 2015', *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 3(2).

- Na'imah, H. (2016) 'Perda Berbasis Syari'ah Dalam Tinjauan Hukum Tata Negara', *Khazanah: Jurnal Studi Islam dan Humaniora*, 14(1).
- Nasir, M. (2018) 'Legislasi Hukum Keluarga Di Aceh Pasca Otonomi Khusus', *Jurisprudensi: Jurnal Ilmu Syariah, Perundang-undangan, Ekonomi Islam*, 10(1).
- Nasution, Y. S. J. (2012) *MEDIA SYARIAH - Wahana Kajian Hukum Islam dan Pranata Sosial, Media Syariah*.
- Ndraha, T. (2003) *Kybernology: Ilmu Pemerintahan Baru 2, PT Rineka Citra*.
- Nugroho, S. (2013) 'Demokrasi dan Tata Pemerintahan Dalam Konsep Desa dan Kelurahan', *JURNAL CITA HUKUM*, 1(2).
- Nur Wijayanti, S. (2017) 'Hubungan Antara Pusat dan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014', *Jurnal Media Hukum*, 23(2).
- Nuradhawati, R. (2019a) 'Dinamika Sentralisasi dan Desentralisasi Di Indonesia', *Jurnal Academia Praja*, 2(01), pp. 152–170.
- Nurcholis, C. and Rachman, A. S. (2011) 'kinerja Daerah Otonom Baru Hasil Pemekaran Daerah Kasus Kota Depok', *Proceeding Simposium Nasional Otonomi Daerah 2011 LAB-ANE FISIP Untirta*.
- Nurcholis, H. (2011) *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Jakarta: Erlangga.
- Nurcholis, H. *et al.* (2013) 'Pemerintahan lokal asimetris dan model pengawasannya', *Ilmiah Administrasi Publik*, 14(2).



- Nurfurqon, A. (2020a) 'Politik Hukum Otonomi Daerah Studi terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia', *Khazanah Hukum*, 2(2).
- Nurfurqon, A. (2020b) 'Politik Hukum Otonomi Daerah Studi terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia', *Khazanah Hukum*, 2(2), pp. 73–81.
- Nurprojo, I. S. (2016) 'Politik Indonesia', *Politik Indonesia*, 1(2).
- Ompusunggu, V. (2017) 'Peranan Partisipasi Masyarakat Dalam Perencanaan Pembangunan Desa', *Jurnal Sektor Publik*, 10(1).
- Pakpahan, Z. A. (2019) 'Pelaksanaan Pemilihan Umum Serentak Pada Pemilihan Presiden Dan Wakil Presiden, Anggota Dpr, Anggota Dpd, Dan Anggota Dprd Sebagai Implementasi Pelaksanaan Sistem Demokrasi Pancasila (Suatu Kajian Terhadap Format Sistem Pemilu Indonesia Ke Depan Yang Tepat Dalam Hubungannya Dengan Sistem Predisensuil Yang Dianut di Indonesia)', *JURNAL SOSIAL EKONOMI DAN HUMANIORA*, 5(2).
- Pardede, M. (2018a) 'Legitimasi Pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Otonomi Daerah', *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 18(2).
- Pardede, M. (2018b) 'Legitimasi Pemilihan Kepala/Wakil Kepala Daerah dalam Sistem Pemerintahan Otonomi Daerah', *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 18(2).
- Pasha, Z., Fahmi, M. and Akbar, K. (2020) 'Sengkarut Pola Hubungan Lembaga Penyelenggara Pemilu di Daerah Otonomi Khusus', *Al-Daulah: Jurnal Hukum dan*

*Perundangan Islam*, 10(1), pp. 1–31.

Prasetyo, T. and Dhaniawaty, R. P. (2020) 'Sistem Informasi Administrasi Pemerintahan Desa pada Desa Cilayung Kabupaten Kuningan', *Jurnal Teknologi dan Informasi (JATI)*, 10(1).

Pratama, A. Y. (2015) 'Pelaksanaan Desentralisasi Asimetris Dalam Tata Kelola Pemerintahan Daerah Di Era Demokrasi', *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 28(1).

Prihatiningtyas\*, W. (2020) 'Fungsi Gubernur dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah', *Airlangga Development Journal*, 1(1).

Purnomo, J. (2016) *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa (Seri Buku Saku UU Desa)*, *Jurnal Pekan: Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan*.

Purwati, N. (2015) 'Perancangan Sistem E-Voting Untuk Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada)', *Jurnal Bianglala Informatika*, 3(1).

Putra, H. S. (2021) 'Penyelesaian Sengketa Tapal Batas Antara Kabupaten / Kota Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun', *Jurnal Dharmasiswa*, 1(1).

Rachayu, K. (2019) 'Efektivitas Otonomi Daerah Dalam Membangun Pemberdayaan Sumber Daya Manusia Pada Masyarakat Pedesaan', *Sosiohumaniora*, 21(1).

Rahardjo, M. D. (2003) 'Evaluasi dan Dampak Amendemen UUD 1945 Terhadap Perekonomian di Indonesia', *Unisia*, 26(49).

Rahmatunnisa, M. (2015) 'Jalan Terjal Kebijakan Desentralisasi di Indonesia di Era Reformasi', *PADJADJARAN Jurnal*

*Ilmu Hukum (Journal of Law)*, 2(3).

- Rasyid, S. (2017) 'Permesta menggugat (telaah atas pemberlakuan otonomi daerah)', *Jurnal al-Hikmah*, 19(2).
- Ratnawati, T. (2007) 'Beberapa Permasalahan Pemekaran Wilayah Era Reformasi dan Alternatif Solusi', *Makalah Seminar Nasional AIPI XXI*.
- Ratnawati, T. (2010) 'Satu Dasa Warsa Pemekaran Daerah Era Reformasi: Kegagalan Otonomi Daerah?', *Telaah: Jurnal Ilmu Politik*, 21.
- Rauf, R. (2017) 'Perubahan Kedudukan Kelurahan Dari Perangkat Daerah Menjadi Perangkat Kecamatan', *WEDANA Jurnal Pemerintahan, Politik dan Birokrasi*, III(April).
- REZA, M. (2014) 'Analisis Pemekaran Daerah Dihubungkan Dengan Tujuan Otonomi Daerah (Studi Kasus Di Kabupaten pontianak)', *Jurnal Hukum Prodi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Untan (Jurnal Mahasiswa S1 Fakultas Hukum) Universitas Tanjungpura*.
- Ridwan, I. and Sumirat, I. R. (2021) 'Kebijakan Desentralisasi Pendidikan Di Era Otonomi Daerah', *Jurnal Pendidikan Karakter JAWARA (Jujur, Adil, Wibawa, Amanah, Religius, Akuntabel)*, 7(1).
- Ridwansyah, M. (2018) 'Upaya Menemukan Konsep Ideal Hubungan Pusat-Daerah Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945', *Jurnal Konstitusi*, 14(4).
- RIFDAN (2010) 'Implementasi kebijakan pemekaran daerah dalam mendukung integrasi nasional di kabupaten

luwu timur', *Jurnal Administrasi Publik*, 1(1).

Rivan, Arif & Maksum, I. R. (2019) 'Penerapan Sistem Keuangan Desa dalam Pengelolaan Keuangan Desa', *Jurnal Administrasi Publik (Public Administration Journal)*, Vol. 9(2).

Riyaas Rasyid (2002) *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan Kepemimpinan*,. Jakarta: Mutiara Sumber Widia.

Ropii, I. (2015) 'Pola Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Daerah (Konsepsi dan Dinamikanya)', *MAKSIGAMA*, 9(1).

Rusdia, U. (2019) 'Manajemen Pemerintahan Daerah Menuju Indonesia Baru', *Jurnal JISIPOL Ilmu Pemerintahan Universitas Bale Bandung*, 3(3).

Rusdianto Sesung (2013) *Hukum Otonomi Negara Kesatuan, Daerah Istimewa dan Daerah Otonomi Khusus*. Jakarta: Refika Aditama.

Sadu Wasistiono (2001) *Esensi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah*. Bandung: Alqaprint.

Safrijal, A. (2016) 'Kedudukan Hukum Adat Aceh Dalam Sistem Hukum Nasional', *Jurnal Hukum dan Keadilan 'MEDIASI'*, 6(16).

Santoso, L. (2017) 'Implikasi Pemekaran Daerah Kabupaten Pesawaran Provinsi Lampung Pasca Reformasi', *Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam*, 7(1).

Semaun, F. (2019a) 'Penyelenggaraan Pemerintahan Desa', *JURNAL PEKAN : Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan*, 4(1).

- Semaun, F. (2019b) 'Penyelenggaraan Pemerintahan Desa', *JURNAL PEKAN : Jurnal Pendidikan Kewarganegaraan*, 4(1), pp. 17-35.
- Setyawan, H. and Wisnubhadra, I. (2020) 'Sistem Informasi Berbasis Web Sebagai Sarana Penyebaran Informasi dan Pengelolaan Pemerintahan Desa Barepan', *Proceeding of The URECOL*.
- Setyawan, Y. (2020) 'Rancangan Undang-Undang Omnibus Law Cipta Kerja Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan', *Jurnal Ilmiah Hukum dan Keadilan*, 7(1).
- Shaleh, A. I. and Raihana, R. (2021) 'Efektivitas Partisipasi Pemilih Pemula Pada Pemilihan Kepala Daerah Tahun 2020 Pada Era COVID-19 di Indonesia', *Jurnal Al Azhar Indonesia Seri Ilmu Sosial*, 2(1).
- Shohibuddin et. all. (2019) *Meninjau Ulang Pengaturan Hak Adat, 2019*.
- Siburian, K. and Hutahaean, O. P. (2021) 'Tinjauan Yuridis Hubungan Pemerintah Pusat Dan Daerah Saat Terjadi Wabah Virus Covid-19 Dalam Karantina Wilayah Sesuai Dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 Keekarantinaan Kesehatan', *NOMMENSEN JOURNAL OF LEGAL OPINION*, 2(02).
- Sidik, M. (2002) 'Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah Sebagai Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal (Antara Teori dan Aplikasinya di Indonesia)', in *Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia*.

- Simandjuntak, R. (2016) 'Sistem Desentralisasi Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Perspektif Yuridis Konstitusional', *Journal de Jure*, 7(1).
- Simanjuntak, K. (2015) 'Implementasi Kebijakan Desentralisasi Pemerintahan di Indonesia', *Jurnal Bina Praja*, 07(02).
- Sinaga, J. (2017) 'Peranan Akuntansi Manajemen Sektor Publik Menuju Good Governance Di Indonesia', *Jurnal Ilmiah Methonomi*, 3(2).
- Sommaliagustina, D. (2019) 'Implementasi Otonomi Daerah dan Korupsi Kepala Daerah', *Journal of Governance Innovation*, 1(1).
- Stie Amm Mataram (2016) 'Pelaksanaan Dan Permasalahan Otonomi Daerah Menurut Undang-Undang No.32 Tahun 2004 (Tinjauan Teoritis) I MADE MURJANA Rumusan Masalah', *I Madc Murjana*, 10(101).
- Suaib, R. (2020) 'Jurnal Government of Archipelago Urgensi Pemekaran Daerah di Indonesia', *Jurnal Government of Archipelago*, 1(Maret).
- Sudianing, Ni Ketut; Seputra, K. A. (2019) 'Peran Sistem Informasi Pemerintahan Daerah Dalam Menunjang Peningkatan Kualitas Perencanaan Pembangunan Daerah', *Locus Majalah Ilmiah FISIP*, 11(2).
- Sufitrayati, S. (2021) 'Studi Literatur; Keuangan Desa', *Prosiding Seminar Nasional Universitas Jabal ....*
- Sugianto, S. (2015) 'Pemahaman Otonomi Daerah Dalam Perspektif Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 18 Terhadap Keutuhan NKRI (Study Tentang Tingkat Keberhasilan Pelaksanaan Otonomi Daerah

- Kabupaten/Kota di Wilayah III Cirebon)', *UNIFIKASI : Jurnal Ilmu Hukum*, 2(2).
- Suharto, S. (2021) 'Kelembagaan Pemerintahan Desa dan Pemberdayaan Masyarakat Dalam Implementasi Undang-Undang Desa', *Jurnal Ilmu Administrasi Negara (JUAN)*, 9(1).
- Suharyanto, T. (2020) 'Analisis Pengaruh Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Disparitas Pendapatan Regional', *Jurnal Ilmiah*.
- Suherman, A. (2016) 'Konflik Dalam Komunikasi Politik Antara Legislatif dan Eksekutif Dalam Menyikapi Rencana Tata Ruang dan Wilayah di Kabupaten Buton Selatan', *Kybernan: Jurnal Studi Kepemerintahan*, 1(1).
- Sukma, N. M. (2017) 'Analisis Yuridis Pembatalan Perda Oleh Menteri Dalam Negeri', *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*, 5(1).
- Sulistiowati, R. (2014) 'Implementasi Desentralisasi Dan Otonomi Daerah Pada Daerah Otonomi Baru (Dob)', *Sosiohumaniora*, 16(3).
- Supriyadi, S. (2020) 'Kebijakan Penanganan Covid-19 Dari Perspektif Hukum Profetik', *Suloh: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh*, 8(2).
- Surtikanti (2004) 'Permasalahan Otonomi', *Permasalahan Otonomi Daerah Ditinjau Dari Aspek Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat Dan Daerah*, 11(1).
- Suryanto, S. (2018) 'Tinjauan Atas Reformasi Akuntansi Pemerintahan Di Indonesia', *Jurnal Agregasi: Aksi Reformasi Government dalam Demokrasi*, 6(2).
- Susanto, S. N. H. (2019) 'Desentralisasi Asimetris dalam Konteks Negara Kesatuan', *Administrative Law and*

*Governance Journal*, 2(4).

Susila Wibawa, K. C. (2019) 'Penegasan Politik Hukum Desentralisasi Asimetris dalam Rangka Menata Hubungan Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah di Indonesia', *Administrative Law and Governance Journal*, 2(3).

Sutarto (no date) *Dasar-Dasar Organisasi*. Yogyakarta: Gadjah University Press.

Syafiie, I. K. (2002) 'Sistem pemerintahan Indonesia (MKDU)', [Http://Sistempemerintahanindonesia.Com/](http://Sistempemerintahanindonesia.Com/).

Syah R., A. S. R. (2019) 'Penerapan Pasal 1 Huruf B Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008 Terhadap Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Provinsi Papua Barat', *JUSTISI*, 5(1).

Syamsul (2020) 'Desentralisasi Fiskal dan Tingkat Kemiskinan di Indonesia', *Akuntabel*, 17(1).

Syuaib, M. R. (2014) 'Fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (Dprd) Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Kabupaten Poso', *Jurnal Ilmiah Administratie*, 2(2).

Syuhada, O. (2020) 'Rekonstruksi Positivisme Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia', *Journal Presumption of Law*, 2(2).

Tarigan, A. (2003) 'Mencermati Dampak Kebijakan Publik Dalam Program Penanggulangan Kemiskinan', *Choice Reviews Online*, 40(12).

Tarlani, T. (2020) 'Menilai Dampak BUMDES Bersama Danar terhadap Masyarakat di Kecamatan Leles Kabupaten Garut', *ETHOS: Jurnal Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat*, 8(2).

- Tauda, G. A. (2018) 'Desain Desentralisasi Asimetris Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia', *Administrative Law and Governance Journal*, 1(4).
- Taufik, T. (2016) 'Pengelolaan Keuangan Desa dalam Sistem Keuangan Negara Republik Indonesia', *Jurnal Jurusan Akuntansi Fakultas Ekonomi Universitas Riau*, 17(1).
- Tenrini, R. H. (2014) 'Pemekaran Daerah : Kebutuhan Atau Euforia Demokrasi? Mengapa Harus Mekar', *Pusat Kebijakan APBN BKF Republik Indonesia*.
- Umar, Z. (2017) 'Analisis Implementasi Kebijakan Standar Pelayanan Minimal untuk Peningkatan Kualitas Layanan Publik di Daerah', *Jurnal Analisis dan Kebijakan Publik*, 3(1).
- Usman, J. (2011) 'Implementasi Kebijakan Tata Kelola Pemerintahan Daerah Dengan Semangat Euforia Demokrasi Lokal', *Otoritas : Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 1(1).
- UU No. 32 Tahun 2004 (2004) 'Undang-Undang No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah', *Dpr*.
- Wahyono, S. B. (2011) 'Optimalisasi Program Desa Informasi Melalui Penguatan Kelembagaan', *Jurnal Penelitian IPTEK-KOM*, 13(2).
- Wasistiono, I. and Fahrurrozi (2009) *Perkembangan Organisasi Kecamatan Dari Masa ke Masa*, Bandung: Fokus Media.
- Westi utami (2019) *Meninjau Ulang Pengaturan Hak Adat, 2019*.
- Wibawa, I. G. A. and Antarini, L. (2020) 'Public Inspiration : Jurnal Administrasi Publik Sistem Digital Tata Kelola Pemerintahan Daerah (Digital Local Government)',

*Administrasi Publik*, 5(1).

- Wicaksono, K. (2012) 'Problematika dan Tantangan Desentralisasi di Indonesia', *Jurnal Bina Praja*.
- Widiandono, E. (2016) 'Peranan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten Blitar Dalam Pembentukan Peraturan Daerah', *JURNAL SUPREMASI*, 6(1).
- Wijaya, D. N. (2011) 'Politik Indonesia', *Politik Indonesia*, 1(2).
- Wijayanto, D. E. (2014) 'Hubungan Kepala Desa Dengan Badan Permusyawaratan Desa Dalam Pembentukan Peraturan Desa', *Jurnal Independent*, 2(1).
- Wiratno, W. (2020) 'Implementasi Peningkatan Kualitas Pelayanan Publik Pemerintah Daerah Kabupaten Bone, Sulawesi Selatan', *SUPREMASI HUKUM*, 16(2).
- World Health Organization. (2021) *The Republic of Indonesia Health System Review, Health Systems in Transition*.
- Wulandari, A. S. R. and Ilyas, A. (2019) 'Pengelolaan Sumber Daya Air di Indonesia: Tata Pengurusan Air dalam Bingkai Otonomi Daerah', *Jurnal Gema Keadilan*, 6(3).
- Wurara, C. N. C., Kimbal, A. and Kumayas, N. (2020) 'Implementasi Sistem Informasi Pemerintahan Daerah Kota Manado (Studi di Badan Perencanaan, Penelitian dan Pengembangan Daerah Kota Manado)', *JURNAL EKSEKUTIF*, 2(5), pp. 1-13.
- Yandra, A. (2016) 'Pembentukan Daerah Otonomi Baru Problematika dan Tantangannya Di Indonesia', *Jurnal Niara*, 8(2).
- Al Yasa' Abubakar (2019) *Pelaksanaan Syariat Islam Di Aceh Sebagai Otonomi Khusus Yang Asimetris (Sejarah Dan*

*Perjuangan*). Edited by . EMK. Alidar. Banda Aceh: Dinas Syariat Islam Aceh.

- Yogyakarta, P. D. DI (2017) *Buku Sejarah Pemerintahan Daerah Istimewa Yogyakarta*. DI Yogyakarta: Pemda DI Yogyakarta.
- Yudhitiya, D. S. and Caecia, G. (2015) 'Tinjauan Yuridis Perbandingan Sistem Pilkada', *Jurnal Dinamika Sosial Budaya*, 17(2).
- Yuhermansyah, E. and Andani, M. (2018) 'Tanggapan Masyarakat Kecamatan Pulau Banyak Terhadap Pemberlakuan Qanun Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Hukum Jinayat', *LEGITIMASI: Jurnal Hukum Pidana dan Politik Hukum*, 7(1).
- Yunianto, B. (2015) 'Implikasi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terhadap pengembangan mineral dan batubara', *Jurnal Teknologi Mineral dan Batubara*, 12(1).
- Yusdianto, Y. (2015) 'Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah Menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah', *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)*, 2(3).
- Yusriadi, Y., Rahayu, S. W. and Taqwaddin, T. (2018) 'Implementasi Perjanjian Dana Bergulir Antara Badan Kerjasama Antar Desa Dengan Kelompok Masyarakat Gampong Di Pidie', *Syiah Kuala Law Journal*, 1(1).
- Yusuf Hasbullah, Sitin Fatimah and Tuty Handayani (2021) 'Analisis Pengaruh Belanja Daerah Terhadap Pertumbuhan Product Domestic Regional Bruto (PDRB) Di Kabupaten Lombok Barat Tahun 2014-

2018', *Journal of Economics and Business*, 7(1).

- Yusyanti, D. (2015) 'Dinamika Hukum Pemilihan Kepala Daerah Menuju Proses Demokrasi Dalam Otonomi Daerah', *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 4(1).
- Zainudin, A. (2016) 'Model Kelembagaan Pemerintahan Desa', *JIP (Jurnal Ilmu Pemerintahan): Kajian Ilmu Pemerintahan dan Politik Daerah*, 1(2).
- Zuhro, R. S. (2018) 'Demokrasi, Otonomi Daerah dan Pemerintahan Indonesia', *iNTERAKTIF Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial*, 10(1).
- Zuska, F. (2013) 'Politik Etnisitas dalam Pemekaran Daerah', *Antropologi Indonesia*, 33(3).

# BIOGRAFI PENULIS



**Badri Hasan, M.H.**, lahir di Bireun, Aceh, 14 Juni 1978, adalah dosen Ilmu Hukum pada Fakultas Syari'ah dan Hukum UIN Ar-Raniry Banda Aceh. Menyelesaikan MIN, MTsN, dan MAN di Samalanga, Aceh. Pendidikan S1 diselesaikan di IAIN Ar-Raniry (2004), kemudian melanjutkan pendidikan magister di Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala Banda Aceh (2013), dan saat ini sedang menyelesaikan Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum di Universitas Syiah Kuala. Bidang Profesi, penulis menjadi menjadi Tim Penyuluh Hukum Depkumham Aceh. Kemudian Peneliti di Australia Indonesia Partnership For Justice (AIPJ) tahun 2017/2018. Selanjutnya menjadi Auditor Internal Lembaga Penjamin Mutu (LPM), UIN Ar-Raniry (2018-sekarang), serta menjadi Tim Perumus Keputusan Rektor (KR) tentang Pencegahan dan Penanganan

Kekerasan Seksual, UIN Ar-Raniry Banda Aceh Tahun 2020. Pengalaman Organisasi, penulis pernah menjadi Pengurus KAHMI Aceh (2004-Sekarang), pengurus KNPI Aceh (Tahun 2014-2016), Ketua Pusat Klinik Hukum UIN Ar-Raniry, Banda Aceh (Tahun 2018-Sekarang), dan menjadi Direktur Aceh Discussion Club (Tahun 2017-Sekarang).

