

BAB I

PEMERINTAHAN DAERAH

A. Latar Belakang Pemerintahan Daerah

Negara adalah suatu organisasi yang merupakan hasil produk dari politik, yang dalam hal ini dapat juga diartikan sebagai suatu policy, strategi, langkah-langkah, kiat-kiat ataupun kebijaksanaan, kebijakan, untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Dalam politik dapat dilakukan berbagai macam kegiatan dalam suatu sistem politik dalam negara yang menyangkut proses menentukan tujuan dalam suatu sistem. Demikian juga dalam hal Penyelenggaraan pemerintahan suatu negara dari pusat sampai ke daerah berbagai strategi, langkah-langkah dilakukan oleh pemegang kewenangan atau kekuasaan (power) untuk mengambil keputusan (decision making) sebagai kebijakan (policy, beleid) untuk digunakan sebagai pendistribusian. Dalam hal ini dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan diteruskan ke Pemerintah Daerah.

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sampai saat ini masih tetap dan tidak dapat dirubah lagi sebagaimana yang diamanatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) dalam pembukaan pada alinea ke empat selanjutnya diatur dalam Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 37 ayat (5). Indonesia adalah Negara kepulauan yang wilayahnya sebagian besar terdiri dari lautan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 25A UUD1945 yang mengatur bahwa; Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah sebuah kepulauan yang bercirikan Nusantara dengan wilayah yang batas-batas dan hak-haknya ditetapkan dengan Undang-undang.

Negara Indonesia sebagai Negara kepulauan dan terletak persis dibawah garis katulistiwa, yang memiliki 17.508 pulau dan teritior Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbesturende lanschappen* yang diartikan sebagai daerah-daerah kecil yang mempunyai susunan rakyat seperti misalnya di Jawa disebut dengan Desa, di Minangkabau disebut dengan *Nagari*, di Tapanuli disebut *Huta*, di Aceh disebut dengan *Kampong*, kemudian dengan *zelfbesturende landschappen* merupakan daerah “istimewa” yaitu daerah-daerah kerajaan/kesultanan yang masih ada di daerah Indonesia pada waktu itu¹. Dengan demikian dapat dipahami bahwa daerah masing-masing yang dihuni oleh penduduk yang beraneka ragam adat istiadat, budaya yang semuanya harus dipersatukan, sebagaimana yang diatur dalam penjelasan Pasal 18 UUD1945 bahwa Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah Istimewa tersebut dan segala peraturan Negara yang mengenai daerah-daerah itu akan menghormati hak asal- usul daerah tersebut, lebih tegas lagi dalam Pasal 18 B setelah Amandemen UUD 1945 mengatur; 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 sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang, demikian juga dalam Pasal 28I ayat (3) mengamanatkan bahwa, Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban, selanjutnya Pasal 32, mengamanatkan bahwa, ayat (1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya. ayat (2) Negara menghormati dan memelihara Bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional.

Berdasarkan kenyataan historis sebelum dan sesudah amendemen UUD1945 telah mengakui bahwa daerah-daerah

¹ Moh yamin, *Naskah Persiapan UUD1945*, Jajasan Prapanca, Jakarta, 1959, hlm 301, baca juga Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 sebelum Amandemen

istimewa itu telah memiliki berbagai hak dan wewenang dalam penyelenggaraan berbagai urusan pemerintahan di daerahnya, dengan kata lain hak itu berupa hak yang dimiliki berdasarkan pemberian dari pemerintah dan hak yang telah dimilikinya sejak semula atau hak yang dimilikinya sejak sebelum daerah itu merupakan bagian dari Negara Republik Indonesia, atau jauh sebelum Kemerdekaan dan berdirinya Negara Republik Indonesia. Dengan demikian dapat dipahami dasar pendirian Pemerintah Daerah dilandasi dari Pasal 18 ayat (1) bahwa; Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang, dengan demikian ayat satu ini erat sekali kaitannya dengan Pasal 25A mengenai Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yakni mengenai pembagian daerah-daerah sesuai dengan tingkatannya, kemudian dalam ayat (2) mengatur; bahwa Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Ketentuan ini menegaskan bahwa pemerintah daerah adalah suatu pemerintah otonom dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, kemudian ayat (5) mempertegas bahwa;Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintah yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Selanjutnya ayat (6) mempertajam; bahwa pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Selanjutnya dipertegas lagi dalam ayat (7) bahwa susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.

Berdasarkan Pasal 18 dengan jelas diatur bahwa pemerintah daerah mempunyai kewenangan untuk mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, tetapi pemerintah daerah tetap mengacu pada undang-undang untuk membuat kebijakan di daerah berdasarkan peraturan daerah dan tetap menjaga hubungan dengan pemerintah pusat, hal ini dengan

jelas diatur dalam Pasal 18A (1) Bahwa hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah yakni dipertegas dalam ayat (2) bahwa, hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Berdasarkan pemaparan isi Pasal 18 . 18A. 18B merupakan satu-satunya sumber hukum konstitusional pemerintah daerah sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai yang diamanatkan pembukaan UUD Negara Republik Indonesia pada alinea keempat dan dalam batang tubuh pada Pasal 1 ayat (1), yang kemudian diatur dalam undang-undang tentang pemerintah daerah sebagai aturan pelaksana atau untuk memperjelas dan memperinci perintah UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sejak berdirinya Negara Republik Indonesia yakni Undang -undang No I Tahun 1945 tentang Komite Nasional Daerah dan seterusnya sampai dengan sekarang terakhir adalah Undang-undang No 9 Tahun 2015 tentang perubahan kedua Undang-undang No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

A. Konsep Pemerintahan Daerah

Pemerintahan pertama-tama diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan jabatan supra struktur lainnya. Jabatan-jabatan ini menunjukkan suatu lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang tertentu. Kumpulan wewenang memberikan kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Karena itu jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan lain-lain sering juga disebut kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif, dan lain-lain. Pemerintahan yang dikemukakan di atas dapat disebut sebagai pemerintahan dalam arti umum atau dalam

arti luas (*government in the broad sense*)².

Untuk menjalankan wewenang atau kekuasaan yang melekat pada lingkungan-lingkungan jabatan, harus ada pemangku jabatan yaitu pejabat (*ambtsdrager*). Pemangku jabatan menjalankan pemerintahan, karena itu disebut pemerintah. Berdasarkan aneka ragam lingkungan jabatan, maka ada pemerintah di bidang legislatif, pemerintah di bidang yudikatif, dan lain sebagainya. Inilah yang diartikan pemerintah (bukan pemerintahan) dalam arti luas. Pemerintah juga dapat diartikan dalam arti sempit yaitu pemangku jabatan sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif atau secara lebih sempit, pemerintah sebagai penyelenggara administrasi negara.

Pemerintahan sebagai lingkungan jabatan yang berisi lingkungan pekerjaan tetap, dapat juga disebut pemerintahan dalam arti statis. Selain itu, pemerintahan dapat juga diartikan secara dinamis. Pemerintahan dalam arti dinamis, berisi gerak atau aktivitas berupa tindakan atau proses menjalankan kekuasaan pemerintahan. Pemerintahan dinamis di bidang eksekutif antara lain melakukan tindakan memelihara ketertiban keamanan, menyelenggarakan kesejahteraan umum dan lain-lain. Pemerintahan di bidang yudikatif melakukan kegiatan memeriksa, memutus perkara dan lain sebagainya. Pemerintahan dinamis di bidang legislatif melakukan kegiatan membuat undang-undang, menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara, melakukan pengawasan, turut serta dalam mengisi jabatan tertentu dan lain-lain³.

Bagaimanakah pengertian pemerintahan dan pemerintah menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Jo 23 Tahun 2014? Pemerintahan dikaitkan dengan pengertian "pemerintahan daerah" adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 butir (2). Pemerintahan dalam ketentuan ini sekaligus

² M Yamin, *Op Cit*, hlm 312

³ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan*, Aksara Baru, Jakarta, 1986, hlm 84 - 85

mengandung makna sebagai kegiatan atau aktivitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu pemerintah daerah dan DPRD. Berdasarkan pengertian pemerintahan daerah diatas, maka pemerintahan pusat dapat diartikan sebagai seluruh penyelenggaraan pemerintahan yang tidak diselenggarakan daerah otonom.

Dilihat dari kekuasaan pemerintahan daerah otonom, maka pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga kelompok:

- (1) Pemerintahan dalam arti sempit yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif atau administrasi negara.
- (2) Pemerintahan dalam arti agak luas yaitu penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif tertentu yang melekat pada pemerintahan daerah otonom
- (3) Pemerintahan dalam arti luas yang mencakup semua lingkungan jabatan negara di bidang eksekutif, legislatif, yudikatif, dan lain sebagainya⁴.

Bagaimana mengenai pengertian pemerintahan pusat menurut Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 Jo 23 Tahun 2014? Pemerintah pusat diartikan Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Perubahan ke 4 (empat) UUD 1945 menyatakan jelas mengenai bentuk dan susunan pemerintahan daerah dalam kerangka Negara Republik Indonesia. Pasal 18 ayat (1) berbunyi :“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap propinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur Undang-Undang”.

Sedang Pasal 18 ayat (5) UUD 1945 menyebutkan bahwa: “pemerintah daerah merupakan daerah otonom yang dapat menjalankan urusan pemerintahan dengan seluas-luasnya serta mendapat hak untuk mengatur kewenangan pemerintahan kecuali

⁴ M Yamin, *Op Cit* hlm 310

urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat”.

Melihat definisi pemerintah daerah seperti yang telah dikemukakan diatas, maka yang dimaksud pemerintahan daerah disini adalah penyelenggaraan daerah otonom oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi dimana unsur penyelenggara pemerintah daerah atau Eksekutif adalah Gubernur, Bupati dan Walikota dan perangkat daerah, sedangkan DPRD atau Legislatif adalah DPRD Provinsi, Kabupaten dan Kota.

B. Sejarah Pemerintahan Daerah di Indonesia

Pemerintahan daerah pada saat kemerdekaan Indonesia telah mulai diatur dalam UUD 1945 Pasal 18 (sebelum amandemen), namun belum mengatur mengenai pemerintahan daerah, hanya mengatur mengenai pembagian daerah, bentuk susunan pemerintahan akan ditetapkan dalam undang-undang. Penjelasan UUD 1945, Pasal 18 terdapat pengaturan bahwa negara Indonesia akan dibagi dalam daerah-daerah propinsi dan daerah propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil baik yang bersifat otonom maupun yang bersifat administrasi.

Berdasarkan penjelasan UUD 1945 Pasal 18 dan penjelasannya tersebut, Negara Indonesia merupakan negara kesatuan yang tidak mengenal adanya daerah sebagai negara dalam negara, terdapat pokok-pokok pikiran sebagai berikut:

Pertama, daerah-daerah Indonesia akan di bagi daerah propinsi dan daerah propinsi akan di bagi dalam daerah yang lebih kecil lagi baik bersifat otonom maupun administratif yang akan ditetapkan dengan undang-undang;

Kedua, di daerah yang bersifat otonom harus mempunyai badan perwakilan;

Ketiga, negara Indonesia mengakui dan menghormati kedudukan daerah yang bersifat istimewa dengan memperhatikan asal usul.

Sebagai amanat dari Pasal 18 UUD 1945 untuk pertama kalinya ditetapkan pengaturan tentang pemerintah daerah dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang ditetapkan pada tanggal 23

November 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah (KND). Undang-Undang ini sangat sederhana dan singkat hanya terdiri dari 6 Pasal.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 semula tidak memuat penjelasan (*memorie van teolichting*) yang lazim dipergunakan dalam setiap RUU untuk mengetahui latar belakang dan tujuan setiap Undang-Undang. Setelah timbulnya persoalan-persoalan mengenai pengaturan di dalamnya yang singkat dan sederhana antara lain menyangkut kewenangan Badan Perwakilan Daerah (BPD). Kementerian Dalam Negeri telah mengedarkan penjelasan tertulis yang disusun oleh Mr. Hermani. Dalam penjelasan tertulis tersebut diterangkan sejarah terjadinya undang-undang itu dan penafsiran pasal-pasal⁵.

Sejarah Pemerintahan Daerah di Republik Indonesia tidaklah berusia pendek. Lebih dari setengah abad lembaga pemerintah lokal ini telah mengisi perjalanan bangsa. Dari waktu ke waktu pemerintahan daerah telah mengalami perubahan bentuknya. Setidaknya ada tujuh tahapan hingga bentuk pemerintahan daerah seperti sekarang ini. Pembagian tahapan ini didasarkan pada masa berlakunya Undang-Undang yang mengatur pemerintahan lokal secara umum. Tiap-tiap periode pemerintahan daerah memiliki bentuk dan susunan yang berbeda-beda berdasarkan aturan umum yang ditetapkan melalui undang-undang. Patut juga dicatat bahwa konstitusi yang digunakan juga turut memengaruhi corak dari undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah. Dalam tulisan ini akan dibahas mengenai susunan daerah otonom dan pemegang kekuasaan pemerintahan daerah di bidang legislatif dan eksekutif serta beberapa kejadian yang khas untuk masing-masing periode pemerintahan daerah.

Periode I (1945-1948)

Pada periode ini belum terdapat sebuah undang-undang yang mengatur Pemerintahan Daerah secara khusus. Aturan yang digunakan adalah aturan yang ditetapkan oleh PPKI. Selain itu

⁵ *Ibid*

digunakan pula aturan UU No 1 Tahun 1945 yang mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari oleh Komite Nasional Daerah. PPKI dalam rapatnya pada 19 Agustus 1945 menetapkan pembagian daerah dan pelaksanaan pemerintahan secara umum dengan melanjutkan pelaksanaan yang sudah ada. PPKI hanya menetapkan adanya Komite Nasional di Daerah untuk membantu pekerjaan kepala daerah seperti yang dilakukan di pusat dengan adanya KNI Pusat. Oleh PPKI, secara umum, wilayah Indonesia dibagi menjadi provinsi-provinsi. Tiap-tiap provinsi dibagi lagi menjadi karesidenan-karesidenan. Masing-masing provinsi dikepalai oleh Gubernur. Sedangkan karesidenan dikepalai oleh Residen.

Gubernur dan Residen dalam melaksanakan pemerintahan dibantu **oleh** Komite Nasional Daerah. Selebihnya susunan dan bentuk pemerintahan daerah dilanjutkan menurut kondisi yang sudah ada. Dengan demikian provinsi dan karesidenan hanya sebagai daerah administratif dan belum mendapat otonomi.

Selain itu PPKI juga memutuskan disamping adanya provinsi terdapat pula Kooti (*Zelfbestuurende Landschappen*/Kerajaan) dan Kota (*Gemeente*/Haminte) yang kedudukan dan pemerintahan lokalnya tetap diteruskan sampai diatur lebih lanjut. Wilayah-wilayah Provinsi yang ada tersebut tidak mencakup wilayah-wilayah kooti (*Zelfbestuurende Landschappe* Kerajaan). Wilayah-wilayah kooti berada di bawah pemerintahan pusat baik secara langsung maupun melalui perwakilan yang disebut dengan Komisaris. Tingkatan selengkapnya yang ada pada masa itu adalah:

1. Provinsi (warisan Hindia Belanda, tidak digunakan oleh Jepang)
2. Karesidenan (disebut Syu oleh Jepang)
3. Kabupaten/Kota (disebut Ken/Syi/Tokubetsu Syi oleh Jepang, pada saat Hindia Belanda disebut Regentschap/ Gemeente/ Stadsgemeente)
4. Kawedanan (disebut Gun oleh Jepang)
5. Kecamatan (disebut Son oleh Jepang)
6. Desa (disebut Ku oleh Jepang)

Otonomi bagi daerah baru dirintis dengan keluarnya UU No. 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. UU No.1Tahun1945 menyebutkan setidaknya ada tiga jenis daerah yang memiliki otonomi yaitu: Karesidenan, Kota otonom dan Kabupaten serta lain-lain daerah yang dianggap perlu (kecuali daerah Surakarta dan Yogyakarta). Pemberian otonomi itu dilakukan dengan membentuk Komite Nasional Daerah sebagai Badan Perwakilan Rakyat Daerah. Sebagai penye-lenggara pemerintahan daerah adalah Komite Nasional Daerah bersama- sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah. Untuk pemerintahan sehari-hari dibentuk Badan Eksekutif dari dan oleh Komite Nasional Daerah dan dipimpin oleh Kepala Daerah.

Mengingat situasi dan kondisi pada masa itu tidak semua daerah dapat membentuk dan melaksanakan pemerintahan daerah. Daerah-daerah Maluku (termasuk di dalamnya Papua), Nusa Tenggara, Sulawesi, dan Kalimantan bahkan harus dihapuskan dari wilayah Indonesia sesuai isi Perjanjian Linggajati. Begitu pula dengan daerah-daerah Sumatera Timur, Riau, Bangka, Belitung, Sumatera Selatan bagian timur, Jawa Barat, Jawa Tengah bagian barat, Jawa Timur bagian timur, dan Madura juga harus dilepaskan dengan Perjanjian Renville.

Periode II (1948-1957)

Pada periode ini berlaku Undang-Undang Pokok No. 22 Tahun 1948 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini adalah UU pertama kalinya yang mengatur susunan dan kedudukan pemerintahan daerah di Indonesia. Secara umum Indonesia memiliki dua jenis daerah berotonomi yaitu daerah otonom biasa dan daerah otonom khusus yang disebut dengandaerah istimewa. Daerah otonom khusus yang diberi nomenklatur "Daerah Istimewa" adalah daerah kerajaan/kesultanan dengan kedudukan *zelfbesturende landschappen*/kooti/daerah swapraja yang telah ada sebelum Indonesia merdeka dan masih dikuasai oleh dinasti pemerintahannya. Undang-undang menentukan bahwa pemerintahan lokal menggunakan nomenklatur "Pemerintah Daerah". Pemerintahan lokal terdiri dari: Legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat

Daerah) dan Eksekutif (Dewan Pemerintah Daerah) DPRD mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya. Anggota DPRD dipilih dalam sebuah pemilihan yang diatur oleh UU pembentukan daerah. Masa jabatan Anggota DPRD adalah lima tahun. Jumlah anggota DPRD juga diatur dalam UU pembentukan daerah yang bersangkutan. Ketua dan Wakil Ketua DPRD dipilih oleh dan dari anggota DPRD yang bersangkutan.

DPD menjalankan pemerintahan sehari-hari. Anggota DPD secara bersama-sama atau masing-masing bertanggung jawab terhadap DPRD dan diwajibkan memberi keterangan-keterangan yang diminta oleh DPRD. DPD dipilih oleh dan dari DPRD dengan memperhatikan perimbangan komposisi kekuatan politik dalam DPRD. Masa jabatan anggota DPD sama seperti masa jabatan DPRD yang bersangkutan. Jumlah anggota DPD ditetapkan dalam UU pembentukan daerah yang bersangkutan.

Undang-Undang No. 22 Tahun 1948 disusun berdasarkan pada konstitusi Republik Indonesia Pasal 18. Pada mulanya UU ini mengatur pokok-pokok pemerintahan daerah di wilayah Indonesia yang tersisa yaitu:

- A. Wilayah Sumatera meliputi: Aceh, Sumatera Utara bagian barat, Sumatera Barat, Riau, Jambi, Sumatera Selatan bagian utara dan barat, Bengkulu, dan Lampung.
- B. Wilayah Jawa meliputi: Banten, Jawa Tengah bagian timur, Yogyakarta, dan Jawa Timur bagian barat (daerah Mataraman)

Setelah pembentukan Republik III pada 15 Agustus 1950 UU ini berlaku untuk daerah seluruh Sumatera, seluruh Jawa, dan seluruh Kalimantan. Sedangkan pada daerah-daerah di bekas wilayah Negara Indonesia Timur yaitu wilayah Sulawesi, wilayah Nusa Tenggara, dan wilayah Maluku masih berlaku UU NIT No. 44 Tahun 1950.

Periode III (1957-1965)

Pada periode ini berlaku Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang disebut juga Undang-undang tentang pokok-pokok pemerintahan 1956. UU ini menggantikan Undang-Undang RI No. 22 Tahun 1948 dan UU NIT

No. 44 Tahun 1950. Secara umum Indonesia memiliki dua jenis daerah berotonomi yaitu daerah otonom biasa yang disebut daerah swatantra dan daerah otonom khusus yang disebut dengan daerah istimewa.

Selain dua macam daerah berotonomi tersebut terdapat pula Daerah Swapraja. Daerah ini merupakan kelanjutan dari sistem pemerintahan daerah zaman Hindia Belanda dan Republik II (Pemerintahan Negara Federal RIS). Menurut perkembangan keadaan Daerah Swapraja dapat dialihkan statusnya menjadi Daerah Istimewa atau Daerah Swatantra.

Undang-undang menentukan bahwa pemerintahan lokal menggunakan nomenklatur "Pemerintah Daerah". Pemerintahan lokal terdiri dari: Legislatif, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Eksekutif, dan Dewan Pemerintah Daerah (DPD)

DPRD mengatur dan mengurus segala urusan rumah tangga daerahnya kecuali ditentukan lain dengan UU. Pemilihan dan penggantian anggota DPRD diatur dengan undang-undang tersendiri. Masa jabatan anggota DPRD adalah empat tahun. Masa jabatan anggota pengganti antar waktu hanya untuk sisa masa empat tahun tersebut. Jumlah anggota DPRD ditetapkan dalam UU pembentukan, dengan dasar perhitungan jumlah penduduk tertentu. Ketua dan Wakil Ketua DPRD dipilih oleh dan dari anggota DPRD.

Pimpinan sehari-hari Pemerintahan Daerah dijalankan oleh DPD. DPD menjalankan keputusan-keputusan DPRD. Anggota DPD dalam menjalankan tugasnya secara bersama-sama bertanggung jawab kepada DPRD dan wajib memberi keterangan-keterangan yang diminta oleh DPRD. DPD dipilih oleh dan dari DPRD dengan memperhatikan perimbangan komposisi kekuatan politik dalam DPRD. Masa jabatan anggota DPD sama seperti masa jabatan DPRD yang bersangkutan. Anggota DPD antar waktu yang dipilih memiliki masa jabatan hanya untuk sisa masa jabatan DPD yang ada. Jumlah anggota DPD ditetapkan dalam peraturan pembentukan daerah yang bersangkutan. Kepala Daerah karena jabatannya menjadi ketua dan anggota DPD. Wakil Ketua DPD dipilih oleh dan dari, anggota DPD bersangkutan.

Kepala Daerah dipilih, diangkat, dan diberhentikan menurut

aturan yang ditetapkan dengan undang-undang tersendiri. Untuk sementara waktu Kepala Daerah dipilih oleh DPRD dengan syarat-syarat tertentu dan disahkan oleh Presiden untuk Kepala Daerah dari tingkat ke I atau Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya untuk Kepala Daerah dari tingkat ke II dan ke III. Kepala Daerah dipilih untuk satu masa jabatan DPRD atau bagi mereka yang dipilih antar waktu guna mengisi lowongan Kepala Daerah, untuk sisa masa jabatan tersebut.

Kepala Daerah Istimewa diangkat dari calon yang diajukan oleh DPRD dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu pada zaman sebelum Republik dengan memperhatikan syarat tertentu dan diangkat serta diberhentikan oleh Presiden bagi Daerah Istimewa tingkat I atau Menteri Dalam Negeri atau penguasa yang ditunjuk olehnya bagi Daerah Istimewa tingkat II dan III. Untuk Daerah Istimewa dapat diangkat Wakil Kepala Daerah Istimewa dengan tata cara seperti Kepala Daerah Istimewa. Kepala dan Wakil Kepala Daerah Istimewa karena jabatannya adalah berturut-turut menjadi Ketua serta anggota dan Wakil Ketua serta anggota dari Dewan Pemerintah Daerah.

Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 disusun berdasarkan aturan Konstitusi Republik III Pasal 131, 132, dan 133 . Namun dalam perjalanan waktu, peraturan tersebut mengalami perubahan pada 1959 dan 1960 karena menyesuaikan dengan sistem ketata negaraan Republik IV. Penyesuaian pada tahun 1959 dilaksanakan dengan Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959. Menurut peraturan itu pemerintahan daerah terdiri dari: Eksekutif, Kepala Daerah dengan dibantu Badan Pemerintah Harian (BPH), Legislatif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Kepala Daerah diangkat dan diberhentikan oleh Presiden bagi Daerah Tingkat I dan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah bagi Daerah Tingkat II dengan syarat tertentu. Kepala Daerah dapat diangkat baik dari calon yang diajukan DPRD maupun dari luar calon yang diusulkan DPRD. Masa jabatan Kepala Daerah sama seperti masa jabatan DPRD. Kepala Daerah adalah Pegawai Negara dan karenanya tidak dapat diberhentikan karena keputusan DPRD.

Kepala Daerah Istimewa diangkat dari keturunan keluarga

yang berkuasa menjalankan pemerintahan di daerah pada zaman sebelum Republik Indonesia dengan syarat tertentu dan diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Untuk Daerah Istimewa dapat diangkat Wakil Kepala Daerah Istimewa dengan tata cara yang sama dengan Kepala Daerah Istimewa.

BPH terdiri dari 3 sampai 5 anggota kecuali yang berasal dari anggota DPD sebelumnya. Anggota BPH diangkat dan diberhentikan menurut aturan yang ditetapkan Mendagri dan Otda.

Penyesuaian pada tahun 1960 dilaksanakan dengan Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960. Peraturan ini mengatur tentang DPRD Gotong Royong (DPRD-GR) dan Sekretariat Daerah. Dalam aturan ini pula ditetapkan bahwa Kepala Daerah karena jabatannya adalah Ketua DPRD-GR. Masa jabatan Kepala Daerah dan BPH disesuaikan dengan masa jabatan DPRD-GR.

Periode IV (1965-1974)

Pada periode ini berlaku Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. UU ini menggantikan Undang-Undang No. 1 Tahun 1957, Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1959; Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1960; Penetapan Presiden No. 5 Tahun 1960 dan Penetapan Presiden No. 7 Tahun 1965.

Daerah-daerah yang memiliki otonomi khusus menurut Undang-Undang No. 1 Tahun 1957 boleh dikatakan dihapus secara sistematis dan diseragamkan dengan daerah otonomi biasa. Selain itu untuk mempersiapkan pembentukan daerah otonom tingkat III maka dikeluarkan Undang-Undang No. 19 Tahun 1965 tentang Desapraja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di seluruh Wilayah Indonesia yang dalam artikel ini disingkat menjadi "UU Desa Praja".

Undang-undang menentukan bahwa pemerintahan lokal menggunakan nomenklatur "Pemerintah Daerah". Pemerintah Daerah berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah-tangga daerahnya. Pemerintahan lokal terdiri dari: Legislatif, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Eksekutif, dan Kepala Daerah, dibantu Wakil Kepala Daerah dan Badan Pemerintah Harian.

Jumlah anggota DPRD ditetapkan dalam UU pembentukan

daerah dengan dasar perhitungan jumlah penduduk tertentu. Masa jabatan anggota DPRD adalah 5 tahun. Anggota DPRD antar waktu masa jabatannya hanya untuk sisa masa lima tahun tersebut. Pemilihan, pengangkatan dan penggantian anggota DPRD diatur dengan UU tersendiri. Pimpinan DPRD terdiri dari seorang Ketua dan beberapa orang Wakil Ketua yang mencerminkan poros Nasakom. Pimpinan DPRD dalam menjalankan tugasnya mempertanggung-jawabkan kepada Kepala Daerah.

Masa jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, serta Anggota BPH adalah 5 tahun. Kepala Daerah adalah pegawai Negara. Kepala Daerah merupakan wakil pemerintah pusat sekaligus pejabat dalam pemerintahan daerah. Oleh karena itu Kepala Daerah harus melaksanakan politik pemerintah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri menurut hirarkhi yang ada. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah serta Anggota BPH diangkat dan diberhentikan oleh:

- a. Presiden bagi Daerah tingkat I,
- b. Menteri Dalam Negeri dengan persetujuan Presiden bagi Daerah tingkat II, dan
- c. Kepala Daerah tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri bagi Daerah tingkat III yang ada dalam Daerah tingkat.

Anggota BPH bagi masing-masing tingkatan daerah adalah:

- a. Bagi Daerah tingkat I sekurang-kurangnya 7 orang.
- b. Bagi Daerah tingkat II sekurang-kurangnya 5 orang.
- c. Bagi Daerah tingkat III sekurang-kurangnya 3 orang.

Desa praja merupakan kesatuan masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berhak mengurus rumah tangganya sendiri, memilih penguasanya dan mempunyai harta benda sendiri. Alat-alat kelengkapan pemerintahan desapraja terdiri atas Kepala Desapraja, Badan Musyawarah Desapraja, Pamong Desapraja, Panitera Desapraja, Petugas Desapraja, dan Badan Pertimbangan Desapraja.

Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 disusun berdasarkan pasal 18 Konstitusi Republik IV Namun berbeda dengan Undang-Undang No. 22 Tahun 1948, UU ini secara tegas tidak lagi

mengakomodasi daerah-daerah dengan otonomi khusus dan secara sistematis berusaha menghapuskan daerah otonomi khusus tersebut sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 88. Hal tersebut juga diterangkan dengan lebih gamblang dalam penjelasan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 Pasal 1-2 serta Pasal 88. Akan tetapi, badai politik tahun 1965, yang terjadi hanya 29 hari setelah Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 disahkan, menyebabkan UU pemerintahan daerah ini tidak dapat diberlakukan secara mulus. Perubahan konstelasi politik yang terjadi sepanjang akhir 1965 sampai dengan tahun 1968 mengakibatkan UU Pemerintahan Daerah dan UU Desapraja tidak dapat diberlakukan.

Periode V (1974-1999)

Pada periode ini berlaku Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. UU ini menggantikan Undang-Undang No. 18 Tahun 1965 yang dinyatakan tidak dapat diterapkan. Menurut UU ini secara umum Indonesia dibagi menjadi satu macam Daerah Otonom sebagai pelaksanaan asas desentralisasi dan Wilayah Administratif sebagai pelaksanaan asas dekonsentrasi.

Nama dan batas Daerah Tingkat I adalah sama dengan nama dan batas Wilayah Provinsi atau Ibukota Negara. Ibukota Daerah Tingkat I adalah ibukota Wilayah Provinsi. Nama dan batas Daerah Tingkat II adalah sama dengan nama dan batas Wilayah Kabupaten atau Kotamadya. Ibukota Daerah Tingkat II adalah ibukota Wilayah Kabupaten. Penyebutan Wilayah Administratif dan Daerah Otonomdisatukan.

1. Untuk Wilayah Administratif Provinsi dan Daerah Otonom Tingkat I disebut Provinsi Daerah Tingkat I. Sebagai contoh adalah Provinsi Daerah Tingkat I Riau.
2. Untuk Wilayah Administratif Ibukota Negara dan Daerah Otonomi Khusus Ibukota Jakarta disebut Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.
3. Untuk Wilayah Administratif Provinsi dan Daerah Otonomi Istimewa disebut Provinsi Daerah Istimewa. Untuk Aceh disebut

Provinsi Daerah Istimewa Aceh. Untuk Yogyakarta disebut Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

4. Untuk Wilayah Administratif Kabupaten dan Daerah Otonom Tingkat II disebut Kabupaten Daerah Tingkat II. Sebagai contoh adalah Kabupaten Daerah Tingkat II Kampar.
5. Untuk Wilayah Administratif Kotamadya dan Daerah Otonom Tingkat II disebut Kotamadya Daerah Tingkat II. Sebagai contoh adalah Kotamadya Daerah Tingkat II Pekanbaru.

Undang-undang menentukan bahwa pemerintahan lokal menggunakan nomenklatur "Pemerintah Daerah". Pemerintahan lokal terdiri dari: Legislatif, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Eksekutif, dan Kepala Daerah.

Daerah berhak, berwenang, dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Titik berat Otonomi Daerah diletakkan pada Daerah Tingkat II. Dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah dibentuk Sekretariat Daerah dan Dinas-dinas Daerah.

Susunan, keanggotaan, dan pimpinan DPRD, begitu juga sumpah/janji, masa keanggotaan, dan larangan rangkapan jabatan bagi anggota-anggotanya diatur dengan UU tersendiri.

Kepala Daerah adalah Pejabat Negara. Kepala Daerah diangkat untuk masa jabatan 5 (lima) tahun terhitung mulai tanggal pelantikannya dan dapat diangkat kembali, untuk 1 (satu) kali masa jabatan berikutnya. Kepala Daerah Tingkat I dicalonkan dan dipilih oleh DPRD Tingkat I dengan persetujuan Menteri Dalam Negeri dan selanjutnya diangkat oleh Presiden. Kepala Daerah Tingkat II dicalonkan dan dipilih oleh DPRD Tingkat II dengan persetujuan Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I dan selanjutnya diangkat oleh Menteri Dalam Negeri.

Wakil Kepala Daerah adalah Pejabat Negara. Wakil Kepala Daerah Tingkat I diangkat oleh Presiden dari Pegawai Negeri yang memenuhi persyaratan. Wakil Kepala Daerah Tingkat II diangkat oleh Menteri Dalam Negeri atas nama Presiden dari Pegawai Negeri yang memenuhi persyaratan. Apabila dipandang perlu, Menteri Dalam Negeri dapat menunjuk Pembantu Gubernur, Pembantu Bupati atau Pembantu Walikota madya yang mempunyai wilayah

kerja tertentu dalam rangka dekonsentrasi.

Kepala Daerah Tingkat I karena jabatannya adalah Kepala Wilayah Provinsi atau Ibukota Negara. Wakil Kepala Daerah Tingkat I karena jabatannya adalah Wakil Kepala Wilayah Provinsi atau Ibukota Negara dan disebut Wakil Gubernur. Kepala Daerah Tingkat II karena jabatannya adalah Kepala Wilayah Kabupaten atau Kotamadya. Wakil Kepala Daerah Tingkat II karena jabatannya adalah Wakil Kepala Wilayah Kabupaten atau Kotamadya, dan disebut Wakil Bupati atau Wakil Walikota.

Sebutan Kepala Wilayah dan Kepala Daerah disatukan.

1. Untuk Kepala Wilayah Provinsi/Kepala Daerah Tingkat I disebut Gubernur Kepala Daerah Tingkat I. Sebagai contoh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Kalimantan Tengah.
2. Untuk Kepala Wilayah Ibukota Negara/Daerah Khusus Ibukota Jakarta disebut Gubernur Kepala Daerah Khusus Ibukota Jakarta.
3. Untuk Kepala Wilayah Provinsi/Daerah Istimewa disebut Gubernur Kepala Daerah Istimewa. Untuk DI Aceh disebut Gubernur Kepala Daerah Istimewa Aceh. Untuk DI Yogyakarta disebut Gubernur Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta.
4. Untuk Kepala Wilayah Kabupaten/Daerah Tingkat II disebut Bupati Kepala Daerah Tingkat II. Sebagai contoh Bupati Kepala Daerah Tingkat II Barito Selatan.
5. Untuk Kepala Wilayah Kotamadya/Daerah Tingkat II disebut Walikota Kepala Daerah Tingkat II. Sebagai contoh Walikota Kepala Daerah Tingkat II Palangkaraya.

Pemerintahan Desa diatur tersendiri dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintah Desa terdiri dari Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa (LMD). Dalam menjalankan pemerintahan Kepala Desa dibantu oleh Perangkat Desa yang terdiri atas Sekretaris Desa, Kepala-kepala Dusun, dan Kepala-kepala Urusan.

Kepala Desa karena jabatannya adalah Ketua LMD. Sekretaris Desa karena jabatannya adalah Sekretaris LMD.

Dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1979 juga diatur mengenai Kelurahan. Kelurahan adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri. Pemerintah Kelurahan terdiri atas Kepala Kelurahan dan Perangkat Kelurahan yang meliputi Sekretaris Kelurahan, Kepala-kepala Lingkungan, dan Kepala-kepala Urusan.

Undang-Undang No.5 Tahun 1974 disusun berdasarkan pasal 18 Konstitusi Republik IV dan dikembangkan lebih jauh dengan mengadopsi "ide-ide" yang ada dalam penjelasan Konstitusi. UU ini cukup lama bertahan yaitu selama 25 tahun. Dalam perjalanannya Indonesia mengalami penambahan wilayah baru yang berasal dari koloni Portugis pada 1976 dan dibentuk sebagai sebuah provinsi yaitu Provinsi Daerah Tingkat I Timor Timur dengan Undang-Undang No.7 Tahun 1976 tentang Penge- sahan Penyatuan Timor-Timur ke Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Pembentukan Provinsi Daerah Tingkat I Timor-Timur. Pada tahun 1990 Kota Jakarta mendapat status Daerah Khusus dengan tingkatan daerah otonom Daerah Tingkat I melalui Undang-Undang No.11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta. Selain itu tidak banyak yang menonjol dari pemerintahan daerah.

Periode VI (1999-2004)

Pada periode ini berlaku Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini menggantikan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1979. Menurut UU ini Indonesia dibagi menjadi satu macam daerah otonom dengan mengakui kekhususan yang ada pada tiga daerah yaitu Aceh, Jakarta, dan Yogyakarta dan satu tingkat wilayah administratif.

Tiga jenis daerah otonom adalah Daerah Provinsi, Daerah Kabupaten, dan Daerah Kota. Ketiga jenis daerah tersebut berke-

dudukan setara dalam artian tidak ada hirarki daerah otonom. Daerah Provinsi berkedudukan juga sebagai wilayah administratif.

Undang-undang menentukan bahwa pemerintahan lokal menggunakan nomenklatur "Pemerintahan Daerah". Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas Desentralisasi. Daerah Otonom (disebut Daerah Provinsi/Kabupaten/Kota) adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan lokal terdiri dari: Badan Legislatif Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Badan Eksekutif Daerah, dan Pemerintah Daerah, yang terdiri atas Kepala Daerah dan Perangkat Daerah.

DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Kedudukan, susunan, tugas, wewenang, hak, keanggotaan, pimpinan, dan alat kelengkapan DPRD diatur dengan undang-undang tersendiri.

Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah mempunyai masa jabatan lima tahun dan dapat dipilih kembali hanya untuk sekali masa jabatan. Pengisian jabatan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dilakukan oleh DPRD melalui pemilihan secara bersamaan. Kepala Daerah dilantik oleh Presiden atau pejabat lain yang ditunjuk untuk bertindak atas nama Presiden.

Kepala Daerah Provinsi disebut Gubernur, yang karena jabatannya adalah juga sebagai wakil Pemerintah. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan sebagai Kepala Daerah, Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD Provinsi. Kepala Daerah Kabupaten disebut Bupati. Kepala Daerah Kota disebut Walikota. Dalam menjalankan tugas dan kewenangan selaku Kepala Daerah, Bupati/Walikota bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/Kota.

Peraturan mengenai Desa dipisahkan dalam Bab yang berbeda dari peraturan mengenai daerah otonom provinsi/kabupaten/kota. Ini dikarenakan Desa atau yang disebut dengan nama lain (Nagari, Kampung, Huta, Tiuh, Pekon, Bori, Marga dan lain sebagainya) memiliki susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat

istimewa, sebagaimana dimaksud dalam penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.

Pemerintahan Desa terdiri atas Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa. Pemerintah Desa terdiri atas Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan perangkat Desa. Kepala Desa dipilih langsung oleh Penduduk Desa. Masa jabatan Kepala Desa paling lama sepuluh tahun atau dua kali masa jabatan terhitung sejak tanggal ditetapkan. Badan Perwakilan Desa atau yang disebut dengan nama lain berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat Peraturan Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Anggota Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh penduduk Desa yang memenuhi persyaratan. Pimpinan Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh anggota. Di Desa dapat dibentuk lembaga lainnya sesuai dengan kebutuhan Desa dan ditetapkan dengan Peraturan Desa.

UU ini disusun berdasarkan Konstitusi Republik IV Pasal 18 dan dikembangkan dengan mengadopsi beberapa ide dalam penjelasan konstitusi Pasal 18 khususnya bagian II. UU ini cukup istimewa karena diberlakukan dalam masa Republik IV, Republik V, dan Republik VI. Dalam perjalanannya Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta diatur dengan Undang-Undang No.34 Tahun 1999. Provinsi Aceh juga ditegaskan keistimewaannya dengan Undang-Undang No.44 Tahun 1999 dan diberi otonomi khusus dengan Undang-Undang No. 18 Tahun 2001 serta perubahan nomenklatur menjadi Aceh. Selain itu Provinsi Irian Jaya juga diberi otonomi khusus dengan UU No. 21 Tahun 2001 serta perubahan nomenklatur menjadi Provinsi Papua. Selain pemberian penegasan dan pemberian status khusus, beberapa provinsi lainnya mengalami pemekaran menjadi provinsi baru. Provinsi Timor-Timur juga memperoleh kemerdekaan penuh pada tahun 2002 dengan nama Timor Leste/Timor Lorosae dari Pemerintahan Transisi PBB.

Kemerdekaan tersebut berdasarkan hasil referendum atas status koloni Portugis pada tahun 1999 setelah sekitar 23 tahun bergabung dengan Indonesia pada saat itu masa pemerintahan Presiden BJ Habibie

Periode VII (mulai 2004)

Pada periode ini berlaku Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU ini menggantikan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999. Menurut UU ini Indonesia dibagi menjadi satu jenis daerah otonom dengan perincian Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Selain itu Negara mengakui ke khususan dan/atau keistimewaan yang ada pada empat daerah yaitu Aceh, Jakarta, Papua, dan Yogyakarta. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat (Desa atau nama lain) beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan sebagaimana yang diamanatkan Pasal 18B dan Pasal 32 serta Pasal 28I ayat(3).

Undang-undang menentukan bahwa pemerintahan lokal menggunakan nomenklatur "Pemerintah Daerah". Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pemerintahan lokal secara umum terdiri dari : Legislatif, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Eksekutif, Pemerintah Daerah, yang terdiri atas Kepala Daerah dan Perangkat Daerah.

Pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas Pemerintah Daerah Provinsi dan DPRD Provinsi. Untuk Provinsi Aceh disebut Pemerintah Aceh (Pemda Aceh) dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPR Aceh). Khusus Aceh terdapat Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) yang menjadi mitra DPR Aceh dan Pemda Aceh. Untuk Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat disebut Dewan Perwakilan

Rakyat Papua (DPR Papua). Khusus Papua dan Papua Barat terdapat Majelis Rakyat Papua (MRP) sebagai representasi kultural orang asli Papua⁶.

Pemerintahan daerah Kabupaten/Kota terdiri atas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota. Untuk Kabupaten/Kota di lingkungan Provinsi Aceh disebut Dewan Perwakilan Rakyat Kabupaten/Kota (DPR Kabupaten/Kota). Khusus Kabupaten/Kota di lingkungan Provinsi Aceh terdapat Majelis Permusyawaratan Ulama Kabupaten/Kota (MPU) yang menjadi mitra DPR Kabupaten/Kota dan Pemda Kabupaten/Kota di dalam lingkungan Provinsi Aceh.

DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. DPRD memiliki fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan. Ketentuan tentang DPRD sepanjang tidak diatur secara khusus berlaku ketentuan undang undang yang mengatur Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD. Khusus untuk DPR Aceh, DPR Papua, dan DPRD Provinsi DKI Jakarta dapat memiliki anggota sebanyak 125% dari jumlah yang ditentukan dalam UU yang mengatur mengenai DPRD

Kepala daerah untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut Bupati, dan untuk kota disebut Walikota. Wakil kepala daerah untuk provinsi disebut Wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut Wakil Bupati dan untuk kota disebut Wakil Walikota. Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.

Perangkat daerah provinsi secara umum terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah. Perangkat daerah kabupaten/kota secara umum terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah,

⁶ Ibid, Baca juga J. Kaloh, Mencari Bentuk Otonomi Daerah suatu solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Lokal, Rineka Cipta, Jakarta, 2007, hlm 2-3

lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah memasuki era baru ketika UU NO 32 Tahun 2004 digantikan dengan UU NO 23 Tahun 2014. Era baru penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat dilihat dari perbedaan yuridis maupun filosofis. Perbedaan yuridis tertuang dalam bentuk pasal-pasal yang mengatur hal-hal yang tidak diatur dalam UU sebelumnya. Sedangkan perbedaan filosofis terlihat dari makna dan orientasi yang secara tersurat terkandung dalam pasal-pasal yang sebelumnya tidak diatur dalam UU sebelumnya.

Perbedaan secara yuridis, sangat terlihat dengan tidak adanya pasal-pasal yang mengatur tentang penyelenggaraan pemilihan kepala daerah. Perihal pemilihan daerah telah diatur dalam UU 22 Tahun 2014. Adapun alasan utama yang tercantum dalam naskah akademik RUU Pilkada dimaksudkan untuk agar UU baik tentang Pemda maupu Pilkada dapat berjalan secara maksimal sesuai dengan isu sentralnya masing-masing. Selain itu, dalam pemisahan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pilkada dimaksudkan untuk mempertegas posisi dan perbedaan Gubernur dan Walikota/Bupati.

Hal ini dikarenakan Gubernur yang dipilih melalui mekanisme pemilihan langsung. Namun, secara sepihak dikooptasi dengan menempatkan Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat. Dalam perspektif akademis posisi Gubernur dapat dikategorikan sebagai "unit antara". Ciri khas dari "unit antara" dalam penyelenggaraan pemerintahannya bersinggungan dengan kegiatan dekonsentrasi daripada desentralisasi. Dengan demikian, Gubernur yang dipilih langsung oleh rakyat, kewenangannya "terkebiri" karena status gandanya yang juga sebagai wakil pemerintah pusat. Berbeda dengan Walikota dan Bupati yang sama-sama dipilih oleh rakyat tapi statusnya sebagai daerah otonom yang mengedepankan prinsip atau azas desentralisasi. Disinilah urgensi pemisahan penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pemilihan pilkada mejadi dua UU yang berbeda.

Perbedaan selanjutnya perihal pembagian urusan pemerintahan. Pada UU sebelumnya urusan pemerintahan dibagi atas Urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat (dapat

dilimpahkan sebagian urusannya kepada perangkat Pemerintah Pusat atau wakil Pemerintah Pusat di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah) dan Urusan pemerintah daerah dibagi atas urusan wajib dan pilihan. Namun, di UU No. 23 Tahun 2014, urusan pemerintahan dibagi atas Urusan Absolut yang diselenggarakan oleh Pemerintah Pusat, Urusan pemerintahan konkuren yang dibagi antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam naskah akademik RUU Pemda Tahun 2011 dijelaskan bahwasanya mengacu kepada ketiga kriteria tersebut, pembagian urusan pemerintahan menjadi sebagai berikut:

Pemerintah Pusat mempunyai kewenangan untuk membuat pengaturan dalam bentuk Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) yang dijadikan acuan bagi pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah tersebut; berwenang melakukan monitoring, evaluasi dan supervise terhadap pemerintahan daerah, dan berwenang untuk melakukan urusan pemerintahan yang berskala nasional (lintas provinsi) atau internasional (lintas negara).

Pemerintahan daerah provinsi mempunyai kewenangan untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berskala provinsi (lintas kabupaten/kota) berdasarkan NSPK yang ditetapkan Pemerintah Pusat.

Pemerintahan daerah kabupaten/kota berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan yang berskala kabupaten/kota berdasarkan NSPK yang ditetapkan Pemerintah Pusat.

Selain itu Pemerintah Pusat diwajibkan menyelesaikan penetapan NSPK tersebut dalam waktu dua tahun dan apabila dalam waktu dua tahun Pemerintah Pusat belum juga menetapkan NSPK untuk dijadikan acuan bagi pemerintahan daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang diserahkan ke daerah, maka pemerintahan daerah dapat menetapkan peraturan daerah (perda) untuk melaksanakan urusan yang menjadi kewenangannya. Fungsi lainnya dari NSPK adalah mengatur hubungan antar tingkatan dan susunan pemerintahan yaitu antara pusat dan daerah

dan antar pemerintahan daerah dalam pelaksanaan suatu urusan (naskah akademik RUU Pemda hal 8-9,2011).

Adapun yang menjadi titik permasalahan dalam pembagian urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah yang terlalu banyak (31 buah urusan yang menjadi urusan pemerintahan yang didesentralisasikan). Selain itu, pemerintah daerah dari Provinsi hingga Desa juga dibebankan untuk melaksanakan urusan Pemerintah Pusat berdasarkan azas tugas pembantuan.

Dengan besarnya urusan pemerintahan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah, kebutuhan akan aparatur yang melaksanakan urusan wajib tersebut semakin membesar. Aparatur daerah yang gemuk ini, tentunya membutuhkan biaya yang sangat besar pula sehingga terjadi overcost terhadap pembiayaan aparatur. Kondisi ini berdampak tidak maksimalnya penyelenggaraan program di daerah khususnya pada aspek pengadaan sarana dan prasarana yang diperuntukkan bagi masyarakat.

Selain itu, efek samping dari gemuknya aparatur di daerah, dan diparah dengan alur birokrasi yang kacau, telah melahirkan birokrasi yang tidak efektif dan efisien. dalam New Public Management (NPM), yang sekarang ini menjadi gerakan pembaharuan administrasi publik di negara maju dan berkembang, desentralisasi telah menjadi satu nilai penting dalam rangka mewujudkan pemerintahan yang efisien, efektif, responsif, dan akuntabel⁷.

Maka dari itu, dalam UU NO 23 Tahun 2014,jo UU NO 9 Tahun 2015 Urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah dibedakan atas dua jenis. Termaktub dalam Pasal 9 (1) Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum ; (2) Urusan pemerintahan absolut sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat ; (3) Urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan

⁷ Baca penjelasan UU No 23 Tahun 2014

Daerah kabupaten/kota ; (4) Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah ; (5) Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Urusan pemerintah absolut sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 10 ayat (1) terdiri atas : (1) Politik LN, (2) Petahanan, (3) Keamanan, (4) Yustisi, (5) Moneter dan Fiskal serta (6) Agama. Namun, Pemerintah Pusat dalam melimpahkan kewenangannya kepada instansi vertikal dan wakil pemerintah pusat di daerah yakni Gubernur yang berdasarkan asas dekonsentrasi. Dengan demikian, urusan pemerintah absolut memang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan tak berkaitan dengan pemerintah kota dan kabupaten yang mengedepankan azas desentralisasi serta bukan perwakilan pemerintah pusat.

Selain itu, untuk memaksimalkan kinerja penyelenggaraan pemerintah daerah baik Gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat dan pemerintah kota serta kabupaten, telah dibedakan menjadi dua jenis urusan konkuren, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 11 yakni : Urusan pemerintah wajib dan urusan pilihan. Untuk urusan wajib pun dibagi dua lagi yakni urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana yang diatur dalam Pasal (12) ayat (1) meliputi: (1) Pendidikan, (2) Kesehatan, (3) Pekerjaan Umum dan Penataan ruang, (4) Perumahan rakyat dan Kawasan Pemukiman, (5) Ketenteraman Ketertiban Umum dan perlindungan masyarakat (6) Sosial. Urusan wajib ini pun, secara yuridis diatur dengan menggunakan skala prioritas bahwa urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar diprioritaskan pelaksanaannya sebagaimana diatur dalam Pasal 18 ayat (1). Sedangkan Pemerintah Urusan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana yang diatur Dalam Pasal 12 ayat (2) meliputi: (1) Tenaga Kerja (2) Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, (3) Pangan, (4) Pertanahan, (5) Lingkungan Hidup, (6) Administrasi Kependudukan dan Pencacatan Sipil, (7) Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, (8) Pengendalian

Penduduk dan Keluarga Berencana, (9) Perhubungan, (10) Komunikasi dan Informatika, (11) Koperasi Usaha Kecil dan Menengah, (12) Penanaman Modal, (13) Kepemudaan dan Olah Raga, (14) Statistik, (15) Persandian, (16) Kebudayaan, (17) Kebudayaan, (18) Perpustakaan, (19) Kearsipan. Selanjutnya dalam Pasal 13 ayat (3) mengatur mengenai Urusan Pemerintah Pilihan yang meliputi: (1) Kelautan dan Perikanan, (2) Pariwisata, (3) Pertanian, (4) Kehutanan, (5) Energi dan Sumber Daya Mineral, (6) Perdagangan, (7) Perindustrian, dan (8) Transmigrasi.

Adanya penyertaan skala prioritas dalam penyelenggaraan urusan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar agar dimaksudkan otonomi luas bukan lagi diartikan semua urusan harus dilembagakan. Akan tetapi fungsinya tetap menjadi domain kewenangan daerah namun tidak harus dilembagakan tersendiri karena akan memicu bengkaknya overhead cost. Diperlukan pemikiran untuk menerapkan kelembagaan yang "right sizing" yang bercirikan ramping struktur namun kaya fungsi.

Pembagian wilayah kerja antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota pun dijelaskan secara spesifik dalam UU ini seperti yang termaktub dalam Pasal 13 ayat (2), (3) dan ayat (4). Hal ini dimaksudkan untuk memaksimalkan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan wewenangnya masing-masing serta meningkatkan tingkat akuntabilitas dan efisiensi dalam mengukur keberhasilan. Selain itu, pembagian wilayah kerja ini juga ditujukan untuk memudahkan jalur birokrasi yang kelak akan mempermudah pemerintah baik pusat maupun daerah dalam melayani masyarakat.

Dalam urusan pemerintahan umum, juga diatur secara spesifik yang meliputi 7 bidang utama dan termasuk bidang yang bukan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal. Urusan pemerintahan umum ini dilaksanakan oleh Gubernur dan Bupati/Walikota di wilayah kerjanya masing-masing. Yang patut dicatat disini adalah penggunaan APBN dalam penyelenggaraan pemerintahan umum. Hal ini dimaksudkan agar APBD di masing-masing pemerintah daerah dapat digunakan untuk melaksanakan urusan konkuren yang pelayanan dasar. Disinilah terlihat komitmen

Pemerintah Pusat, untuk menghindari beban berlebih yang harus ditanggung APBD dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Sinergi penyelenggaraan urusan pemerintahan antara kementerian dengan pemerintahan daerah, Presiden melimpahkan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri untuk bertindak selaku kordinator dari kementerian atau lembaga pemerintah non kementerian yang sebagian urusannya diserahkan ke daerah sebagaimana yang diatur dalam Naskah Akademik RUU Pemda,. Kementerian yang kewenangannya diserahkan kepada daerah berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan yang bersifat teknis kepada pemerintahan daerah, sedangkan Kementerian Dalam Negeri melaksanakan pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum. Mekanisme tersebut diharapkan mampu menciptakan harmonisasi dan sinergi antara Pemerintah Pusat dengan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan secara keseluruhan.

Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum tersebut, untuk kelancaran kordinasi dengan seluruh pimpinan instansi pemerintahan di daerah, dapat dibentuk Forum Koordinasi Pimpinan Pemerintahan di Daerah dan kepala daerah selaku kepala pemerintahan daerah bertindak sebagai koordinatornya sebagaimana diatur dalam Pasal 26. Karena urusan pemerintahan umum merupakan urusan pemerintahan yang tidak di desentralisasikan, maka biaya penyelenggaraan urusan pemerintahan umum tersebut di daerah menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat.

Sebagai Negara yang bercirikan kepulauan, dalam UU ini juga mengakomodasi daerah yang bercirikan kepulauan dan diatur dalam Bab V tentang Kewenangan Daerah Provinsi Di Laut dan Daerah Provinsi yang Bercirikan Kepulauan. Realitas daerah yang memiliki ciri khas kepulauan adalah tidak meratanya sarana dan prasarana yang memadai untuk menunjang penyelenggaraan pemerintahan sehingga pembangunan dan penciptaan kesejahteraan bagi masyarakat yang hidup di daerah kepulauan masih jauh dari harapan. Maka dari itu, pemerintah daerah yang bercirikan kepulauan haruslah memiliki model pembangunan yang berbeda

dengan pada umumnya, model pelayanan administrasi/pelayanan publik yang berbasis kepulauan, dan meningkatkan intensitas pembangunan sarana dan prasarana yang mengedepankan pendekatan prosperity dan security secara linier.

Dalam UU NO 23 Tahun 2014 jo UU NO 9 Tahun 2015 daerah yang bercirikan kepulauan diberikan semacam insentif dan perlakuan secara khusus seperti yang tercantum dalam Pasal 28 hingga Pasal 30. Ini merupakan bentuk komitmen yang ditunjukkan Pemerintah Pusat dalam membangun daerah bercirikan kepulauan. Tentunya, dalam pelaksanaannya komitmen ini haruslah dijalankan secara konsekuen dan perlu diberikan pengawasan yang ketat agar permasalahan yang dihadapi masyarakat yang tinggal di daerah kepulauan dapat diselesaikan.

Undang-Undang ini juga menjelaskan bahwasanya Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, diatur lebih spesifik seperti yang diatur dalam Pasal 91 sampai dengan Pasal 93. Adapun tugas tersebut melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Tugas Pembantuan di Kabupaten/Kota, melakukan monev dan supervisi, melakukan evaluasi APBD dan lain-lain, dapat membatalkan Perda dan memberikan persetujuan terhadap Raperda Kabupaten/Kota, serta dapat memberikan sanksi kepada Bupati/Walikota.

Gubernur memegang dua peran yaitu sebagai kepala daerah otonom provinsi dan sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Sebagai kepala daerah provinsi, gubernur memegang kewenangan memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi sesuai dengan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi. Sedangkan sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah, gubernur menjalankan peran Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pemerintahan daerah kabupaten/kota. Dalam konteks melaksanakan peran sebagai wakil Pemerintah Pusat, hubungan gubernur dengan pemerintahan daerah kabupaten/kota bersifat hirarkhis sebagaimana yang diatur dalam Naskah Akademik RUU Pemda, hlm 85,2011.

Dengan luas dan besarnya kewenangan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, diharapkan dapat meminimalisir kekuasaan

“Raja-Raja Kecil” yang menerapkan oligarki politik. Upaya ini ditujukan agar penyelenggaraan pemerintahan jauh lebih bersih, akuntabel, efektif, efisien, dan mampu memberikan pelayanan publik bagi masyarakat. Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 57, yang dipertegas dalam Pasal 58 UU NO 23 Tahun 2014 jo UU NO 9 Tahun 2015 bahwa dalam penyelenggaraan pemerintah daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan Negara yang terdiri atas: (a), kepastian hukum, (b) tertib penyelenggaraan Negara, (c) kepentingan umum, (d) keterbukaan, (e) proporsionalitas, (f) profesionalitas, (g) akuntabilitas, (h) efisiensi, (I) efektivitas, (j) keadilan⁸, demikian ada 10 asas yang dapat dipedomani untuk mencapai goodgovernance untuk mewujudkan good governman yang dalam pengertian bahwa dengan penyelenggaraan pemerintahan yang akuntabilitas dan keterbukaan terhadap masyarakat diharapkan dapat menyeleng- garakan pemerintahan yang baik.

Semangat dari UU NO 23 Tahun 2014 jo UU NO 9 Tahun 2015 ini adalah memaksimalkan peranan pemerintah daerah yang mampu melaksanakan kewenangannya yang berorientasi pelayanan dasar bukan kekuasaan semata. Dengan kondisi tersebut, mau tidak mau, peran serta masyarakat dalam hal pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan yang berbasis pelayanan publik.

Bentuk manifestasi dari semangat pembaharuan secara yuridis termaktub dalam BAB XIII tentang Pelayanan Publik. Dalam bab ini dibahas tentang upaya pemerintah daerah dalam memenuhi kebutuhan masyarakat sebagai bentuk pelayanan publik. Dengan demikian, masyarakat mampu memberikan feedback terhadap pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah daerah. Maka dari itu, dalam UU ini juga diatur tentang Partisipasi Masyarakat di Bab XV.

Partisipasi masyarakat ditujukan untuk mendorong dan meningkatkan tingkat kesadaran masyarakat terhadap penyelenggaraan pelayanan publik yang diberikan oleh pemerintah

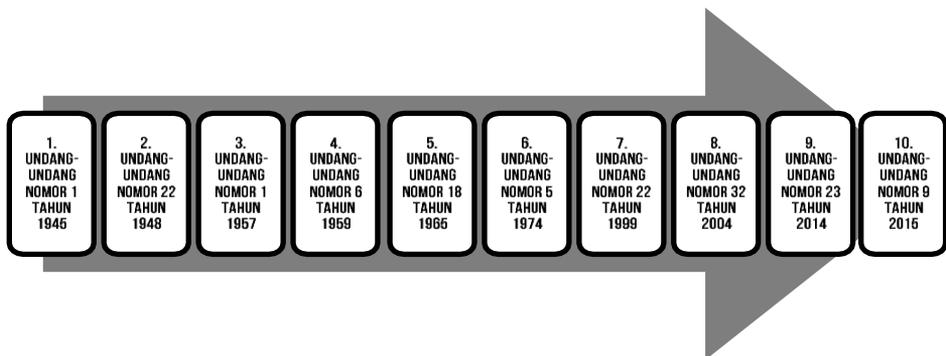
⁸ Baca penjelasan Pasal 58

daerah. Hal ini tentunya akan menjadi katalisator bagi pemerintah daerah untuk memberikan pelayanan publik yang terbaik.

Keberadaan UU NO 23 Tahun 2014 yang telah dirubah dengan UU No 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah ini harapannya mampu memperbaiki sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah. Selain itu, perubahan orientasi dari kekuasaan semata menjadi pelayanan publik seharusnya mampu mendorong adanya peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat di buat rangkaian krolologis perubahan Undang - Undang tentang Pemerintah Daerah sebagai berikut:

KRONOLOGIS PERUBAHAN UNDANG-UNDANG TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH



Paparan tersebut di atas, menunjukkan bahwa masing-masing UU Pemerintah Daerah memiliki karakteristik yang berbeda, termasuk pengaturan tentang seberapa besar pembagian bobot kekuasaan antara pusat dan daerah, dalam kenyataannya titik bobot kekuasaan berpindah- pindah pada masa waktu berlakunya suatu UU Pemerintahan Daerah, contohnya pada masa berlakunya UU No 5 Tahun 1974 merupakan produk hukum selama masa Orde Baru termasuk UU yang cukup lama, memiliki sifat yang sangat dominan kekuasaan Pemerintah Pusatsehingga ketergantungan daerah ke pusat semakin besar, dan keadaan ini berlangsung cukup lama, namun mencapai titik puncak klimaks dengan lengsernya Suharto sebagai Presiden, dan munculnya reformasi, dengan UU No 22 Tahun 1999 dan seterusnya sampai dengan sekarang, memberikan

warna dan pengembalian kepada daerah untuk memberikan arti makna otonomi yang sesungguhnya, daerah harus mampu mengelola sendiri daerahnya dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia

C. ASAS-ASAS PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH

Pengertian Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah sebagaimana yang diatur dalam Pasal (1) butir (2) UU NO 23 Tahun 2014 Jo UU. NO 9 Tahun 2015, adalah penyelenggaraan urusan Pemerintah oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonom dan tugas pembantuan dengan prinsip otonom seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Secara normatif berangkat dari pembukaan UUD RI Tahun 1945 mengatur bahwa "Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Republik yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia " Pemerintah negara di dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 disebut dengan penyelenggara pemerintah negara.

Dalam Rangka penyelenggaraan Pemerintahan dalam Bab III mengatur tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara, dalam Pasal 4 ayat(1) Undang Undang Dasar Tahun 1945.bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang-Undang Dasar. Yang meliputi juga bidang eksekutif dan Legislatif serta bidang Yudikatif yang dapat diartikan penyelenggara pemerintahan dalam arti luas, sedangkan dalam arti sempit dengan jelas diatur dalam Bab VI mengenai Pemerintahan Daerah dan dalam Pasal 18 ayat (1) mengatur, bahwa. Negara Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota. Yang tiap-tiap provinsi. Kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota dilaksanakan oleh kepala daerah (Gubernur, Bupati,

Walikota) dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah. Penyelenggaraan pemerintah daerah tersebut dalam pelaksanaannya dengan tegas diatur dalam Bab VII UU No 23 Tahun 2014 jo UU No 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam Pasal 57 mengatur bahwa' Penelenggara Pemerintah daerah provisi dan kabupaten/kotaterdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah. selanjutnya penyelenggara an pemerintahan daerah tersebut berpedoman pada Pasal 58 yang mengatur bahwa ada sepuluh asas penyelenggaraan pemerintahan daerah antara lain; asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi, asas efektivitas, dan asas keadilan; pengertian dari masing-masing asas ini adalah sebagai berikut;

1. Asas Kepastian hukum adalah, asas negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap penyelenggara negara. Asas ini sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, bahwa negara Indonesia adalah negara hukum, maksudnya bahwa setiap tindakan dan perbuatan warga negara Indonesia harus diatur oleh hukum, demikian juga dalam diatur Pasal 27 ayat (1), bahwa, segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya, selanjutnya Pasal 28D ayat (1) mengamanatkan bahwa, Setiap orang berhak atas pengakuan jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.
2. Asas Tertib Penyelenggara Negara, adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara. Asas ini sangat erat kaitannya dengan asas yang di atas yakni asas kepastian hukum, karena tertib penyelenggaraan negara, tanpa ada peraturan yang digunakan tidak mungkin dapat ditertibkan berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagai kepastian hukumnya.
3. Asas Kepentingan Umum, adalah, asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang asfiratif, akomodatif dan

selektif. Maksudnya untuk mewujudkan kesejahteraan, Politik, teraan umum sebagaimana yang diamanatkan Pembukaan UUD 1945 dalam alinea keempat, tentunya pemerintah menyelenggarakan pemerintahan yang aspiratif, dengan melaksanakan pembangunan disegala bidang, yaitu dibidang Ideologi, Politik, Ekonomi, Sosial (pendidikan dan kesehatan) Budaya, Pertahanan dan Keamanan, yang tentunya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku supaya akomodatif dan selektif, dan semuanya digunakan untuk kepentingan umum (seluruh warga negara secara adil, merata di seluruh wilayah Indonesia)

4. Asas Keterbukaan adalah, asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara. Asas ini bermaksud untuk melindungi hak asasi masyarakat, dengan adanya keterbukaan informasi, sehingga masyarakat mengetahui apa yang menjadi hak dan kewajibannya, tidak ada yang perlu ditutupi, tentunya dengan sistem informasi dengan teknologi yang dapat melayani masyarakat dari pusat sampai kedaerah pedesaan secara menyeluruh, hal ini diatur dalam Pasal 28F, bahwa Setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, Mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.
5. Asas Proporsionalitas, adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara. Asas ini merupakan petunjuk dan pedoman terhadap penyelenggara negara, yang dalam pengertian disebut juga pebyelenggara pemerintahan, supaya jelas mana yang menjadi hak dan mana yang menjadi kewajibannya, tentu saja berpedoman dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia, sehingga proporsionalitas.
6. Asas Profesionalitas, asas ini adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan

perundang-undangan, asas ini bermaksud untuk mempertegas bahwa penyelenggara pemerintahan hendaknya dilakukan sesuai dengan keahlian atau kompetensi yang dimiliki oleh pejabat yang berwenang sesuai dengan bidang pekerjaannya

7. Asas Akuntabilitas, adalah merupakan asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi negara sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Asas ini bermaksud untuk menciptakan keterbukaan atau transparansi terhadap masyarakat untuk mengetahui kegiatan-kegiatan penyelenggaraan pemerintahan yang dipimpin oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah secara terbuka, tidak ada yang perlu ditutupi kepada rakyat sebagai pemegang kedaulatan.
8. Asas Efisiensi. Adalah asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik. Asas ini bermaksud untuk menggunakan sumber daya baik manusia maupun sumber daya yang lain yang sifatnya pemborosan supaya tercipta penghematan sumber daya dan tidak mengeluarkan pendanaan yang banyak.
9. Asas Efektifitas. Adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna. Asas ini bermaksud untuk menyelenggarakan pemerintahan yang berguna pada sasaran yang berskala prioritas, hal ini dilaksanakan dalam rangka mewujudkan tujuan negara, dengan menggunakan dana yang sudah ditentukan dan ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
10. Asas Keadilan. adalah asas yang bermaksud bahwa setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara. Asas ini merupakan penerapan Sila kedua Pancasila yaitu keadilan social bagi seluruh bangsa Indonesia. Demikian juga tujuan negara Indonesia yaitu menciptakan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana yang diamanatkan alinea ke empat pembukaan UUD negara Republik Indonesia Tahun 1945.

BAB II

KELEMBAGAAN

PEMERINTAHAN DAERAH

A. KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH

Tugas, Wewenang dan Kewajiban Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Sebuah organisasi besar yang dipimpin oleh seseorang dan dibantu oleh perangkat-perangkatnya untuk mewujudkan cita-cita dan Tujuan Negara dari pusat sampai dengan ke semua daerah di Provinsi dan seterusnya sudah jelas diatur dalam Pasal 65 UU NO 23 Tahun 2014 jo UU NO 9 Tahun 2015 Tentang pemerintah Daerah. Yaitu;

- (1) Kepala daerah mempunyai tugas:
 - a. Memimpin pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
 - b. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
 - c. Menyusun dan mengajukan rancangan Peraturan daerah (perda) tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan rancangan Perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD);
 - d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD), rancangan

- Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama;
- e. Mewakili Daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - f. Mengusulkan pengangkatan wakil kepala daerah; dan
 - g. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah berwenang:
 - a. Mengajukan rancangan Peraturan daerah;
 - b. Menetapkan Peraturan daerah yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
 - c. Menetapkan Peraturan kepala daerah dan keputusan kepala daerah;
 - d. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh Daerah dan/atau masyarakat;
 - e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
 - (3) Kepala daerah yang sedang menjalani masa tahanan dilarang melaksanakan tugas dan kewenangannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2)
 - (4) Dalam hal kepala daerah sedang menjalani masa tahanan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) atau berhalangan sementara, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah.
 - (5) Apabila kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara dan tidak ada wakil kepala daerah, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.
 - (6) Apabila kepala daerah dan wakil kepala daerah sedang menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara, sekretaris daerah melaksanakan tugas sehari-hari kepala daerah.
 - (7) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang kepala daerah oleh wakil kepala daerah dan

pelaksanaan tugas sehari-hari kepala daerah oleh sekretaris daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (4) sampai dengan ayat (6) diatur dalam peraturan pemerintah.

B. PEMBERHENTIAN KEPALA DAERAH DAN WAKIL KEPALA DAERAH SERTA PROSEDURNYA

(1) Pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah
Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah sebagaimana yang diatur dalam **Pasal 78** sebagai berikut :

- 1) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena:
 - a. Meninggal dunia;
 - b. Permintaan sendiri; atau
 - c. Diberhentikan.
- 2) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena:
 - a. Berakhir masa jabatannya;
 - b. Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
 - c. Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah;
 - d. Tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b;
 - e. Melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf i, dan huruf j;
 - f. Melakukan perbuatan tercela;
 - g. Diberi tugas dalam jabatan tertentu oleh Presiden yang dilarang untuk dirangkap oleh ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - h. Menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah berdasarkan

- pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen; dan/atau
- i. Mendapatkan sanksi pemberhentian.

Prosedur pemberhentian Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah Pasal 79-80 → alasan pemberhentian Pasal 81.

Pasal 79

- 1) Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 ayat (1) huruf a dan huruf b serta ayat (2) huruf a dan huruf b diumumkan oleh pimpinan DPRD dalam rapat paripurna dan diusulkan oleh pimpinan DPRD kepada Presiden melalui Menteri untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota untuk mendapatkan penetapan pemberhentian.
- 2) Dalam hal pimpinan DPRD tidak mengusulkan pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Presiden memberhentikan gubernur dan/atau wakil gubernur atas usul Menteri serta Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- 3) Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak mengusulkan pemberhentian bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.

Pasal 80

- 1) Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 ayat (2) huruf c, huruf d, huruf e, dan/atau huruf f dilaksanakan dengan ketentuan:
 - a. Pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diusulkan kepada Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta kepada Menteri untuk bupati dan/atau wakil

- bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota berdasarkan putusan Mahkamah Agung atas pendapat DPRD bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b, atau melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf i, huruf j, dan/atau melakukan perbuatan tercela;
- b. Pendapat DPRD sebagaimana dimaksud pada huruf a diputuskan melalui Rapat Paripurna DPRD yang dihadiri oleh paling sedikit $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) dari jumlah anggota DPRD dan putusan diambil dengan persetujuan paling sedikit $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) dari jumlah anggota DPRD yang hadir;
 - c. Mahkamah Agung memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPRD tersebut paling lambat 30 (tiga puluh) Hari setelah permintaan DPRD diterima Mahkamah Agung dan putusannya bersifat final;
 - d. Apabila Mahkamah Agung memutuskan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti melanggar sumpah/janji jabatan, tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b, atau melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 ayat (1), kecuali huruf c, huruf i, huruf j, dan/atau melakukan perbuatan tercela, pimpinan DPRD menyampaikan usul kepada Presiden untuk pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur dan kepada Menteri untuk pemberhentian bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota;
 - e. Presiden wajib memberhentikan gubernur dan/atau wakil gubernur paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sejak Presiden
 - f. Menteri wajib memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sejak Menteri menerima usul

- pemberhentian tersebut dari pimpinan DPRD.
- 2) Dalam hal pimpinan DPRD tidak menyampaikan usul pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d paling lambat 14 (empat belas) Hari sejak diterimanya pemberitahuan putusan Mahkamah Agung, Presiden memberhentikan gubernur dan/atau wakil gubernur atas usul Menteri dan Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
 - 3) Dalam hal gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat tidak menyampaikan usul kepada Menteri sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.
 - 4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (3) diatur dalam peraturan pemerintah.

Pasal 81

- 1) Dalam hal DPRD tidak melaksanakan ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 80 ayat (1), Pemerintah Pusat memberhentikan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang:
 - a. melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah;
 - b. tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 huruf b;
 - c. melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76 kecuali huruf c, huruf i, dan huruf j; dan/atau
 - d. melakukan perbuatan tercela.
- 2) Untuk melaksanakan pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat melakukan pemeriksaan terhadap kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah untuk menemukan bukti-bukti terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.

- 3) Hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh Pemerintah Pusat kepada Mahkamah Agung untuk mendapat keputusan tentang pelanggaran yang dilakukan oleh kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.
- 4) Apabila Mahkamah Agung memutuskan bahwa kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti melakukan pelanggaran, Pemerintah Pusat memberhentikan kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.
- 5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah oleh Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (4) diatur dalam peraturan pemerintah

Prosedur pemberhentian Sementara Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah diatur dalam Pasal 82-83-84-85-86-87-88-89-90 antara lain :

Pasal 82

- 1) Dalam hal kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diduga menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 ayat (2) huruf h, DPRD menggunakan hak angket untuk melakukan penyelidikan.
- 2) Dalam hal hasil penyelidikan oleh DPRD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen tersebut, DPRD provinsi mengusulkan pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri serta DPRD kabupaten/kota mengusulkan pemberhentian bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- 3) Berdasarkan usulan DPRD provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Presiden memberhentikan gubernur dan/atau wakil

- gubernur paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sejak diterimanya usulan dari DPRD provinsi.
- 4) Berdasarkan usulan DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota paling lambat 30 (tiga puluh) Hari sejak diterimanya usulan dari DPRD kabupaten/kota.
 - 5) Dalam hal DPRD tidak melakukan penyelidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Pusat melakukan klarifikasi kepada DPRD bersangkutan.
 - 6) Apabila DPRD dalam waktu paling lama 2 (dua) bulan sejak dilakukan klarifikasi tetap tidak melakukan penyelidikan, Pemerintah Pusat melakukan pemeriksaan.
 - 7) Dalam hal hasil pemeriksaan oleh Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (6), kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah terbukti menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen tersebut, Presiden memberhentikan gubernur dan/atau wakil gubernur serta Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.
 - 8) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberhentian kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sampai dengan ayat (7) diatur dalam peraturan pemerintah.

Pasal 83

- 1) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara tanpa melalui usulan DPRD karena didakwa melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun, tindak pidana korupsi, tindak pidana terorisme, makar, tindak pidana terhadap keamanan negara, dan/atau perbuatan lain yang dapat memecah belah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang menjadi terdakwa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberhentikan

- sementara berdasarkan register perkara di pengadilan.
- 3) Pemberhentian sementara kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan oleh Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta oleh Menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.
 - 4) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan tanpa melalui usulan DPRD apabila terbukti melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
 - 5) Pemberhentian sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilakukan oleh Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur serta oleh Menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.

Pasal 84

- 1) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (1), setelah melalui proses peradilan ternyata terbukti tidak bersalah berdasarkan putusan pengadilan, paling lambat 30 (tiga puluh) Hari terhitung sejak diterimanya pemberitahuan putusan pengadilan, Presiden mengaktifkan kembali gubernur dan/atau wakil gubernur yang bersangkutan, dan Menteri mengaktifkan kembali bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota yang bersangkutan.
- 2) Apabila setelah diaktifkan kembali sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah ternyata terbukti bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, Presiden memberhentikan gubernur dan/atau wakil gubernur dan Menteri memberhentikan bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota.
- 3) Apabila setelah diaktifkan kembali sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah ternyata terbukti tidak bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang

telah memperoleh kekuatan hukum tetap, Presiden merehabilitasi gubernur dan/atau wakil gubernur dan Menteri merehabilitasi bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota

Pasal 85

- 1) Dalam hal kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah menghadapi krisis kepercayaan publik yang meluas karena dugaan melakukan tindak pidana yang terkait dengan tugas, kewenangan, dan kewajibannya, DPRD dapat menggunakan hak interpelasi dan hak angket untuk menanggapi.
- 2) Penggunaan hak interpelasi dan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3) Dalam hal DPRD menyetujui penggunaan hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (2), DPRD membentuk panitia khusus untuk melakukan penyelidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 4) Dalam hal ditemukan bukti kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD menyerahkan proses penyelesaiannya kepada aparat penegak hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 86

- 1) Apabila kepala daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (1), wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewenangan kepala daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- 2) Apabila gubernur diberhentikan sementara dan tidak ada wakil gubernur, Presiden menetapkan penjabat gubernur atas usul Menteri.
- 3) Apabila bupati/wali kota diberhentikan sementara dan tidak ada wakil bupati/wakil wali kota, Menteri menetapkan penjabat bupati/wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah

Pusat.

- 4) Apabila wakil kepala daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (1), tugas wakil kepala daerah dilaksanakan oleh kepala daerah sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- 5) Apabila kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (1), Presiden menetapkan pejabat gubernur atas usul Menteri dan Menteri menetapkan pejabat bupati/wali kota atas usul gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- 6) Ketentuan lebih lanjut mengenai persyaratan dan masa jabatan pejabat gubernur dan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (3), dan ayat (5) diatur dalam peraturan pemerintah.

Pasal 87

- 1) Apabila gubernur berhenti sebagaimana dimaksud pada Pasal 78 atau diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dilakukan pengisian jabatan gubernur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan kepala daerah.
- 2) Apabila bupati/wali kota berhenti sebagaimana dimaksud pada Pasal 78 atau diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dilakukan pengisian jabatan bupati/wali kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan kepala daerah.

Pasal 88

- (1) Dalam hal pengisian jabatan gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (1) belum dilakukan, wakil gubernur melaksanakan tugas sehari-hari gubernur sampai dilantiknya gubernur atau sampai dengan diangkatnya pejabat gubernur.

- (2) Dalam hal pengisian jabatan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 87 ayat (2) belum dilakukan, wakil bupati/wakil wali kota melaksanakan tugas sehari-hari bupati/wali kota sampai dengan dilantiknya bupati/wali kota atau sampai diangkatnya pejabat bupati/wali kota
- Pasal 89 Apabila wakil kepala daerah berhenti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 78 atau diberhentikan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap sebagaimana dimaksud dalam Pasal 83 ayat (4), pengisian jabatan wakil kepala daerah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan kepala daerah.

Prosedur pelaksanaan Tindakan Penyidikan diatur dalam Pasal 90

- 1) Tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan terhadap gubernur dan/atau wakil gubernur memerlukan persetujuan tertulis dari Presiden dan terhadap bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota memerlukan persetujuan tertulis dari Menteri.
- 2) Dalam hal persetujuan tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diberikan, dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) Hari terhitung sejak diterimanya permohonan, dapat dilakukan proses penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan.
- 3) Hal-hal yang dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah:
 - a. tertangkap tangan melakukan tindak pidana kejahatan; atau
 - b. disangka telah melakukan tindak pidana kejahatan yang diancam dengan pidana mati atau telah melakukan tindak pidana kejahatan terhadap keamanan negara.
- 4) Tindakan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) setelah dilakukan wajib dilaporkan kepada Presiden untuk gubernur dan/atau wakil gubernur dan kepada Menteri untuk bupati dan/atau wakil bupati atau wali kota dan/atau wakil wali kota paling lambat dalam waktu 2 (dua) kali 24 (dua puluh empat) jam sejak dilakukan penyidikan yang dilanjutkan dengan penahanan.

C. TUGAS GUBERNUR SEBAGAI WAKIL PEMERINTAH PUSAT

Tugas Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Pusat Diatur Dalam Pasal 91 Yaitu :

- 1) Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota dan Tugas Pembantuan oleh Daerah kabupaten/kota, Presiden dibantu oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
- 2) Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas:
 - a. mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Tugas Pembantuan di Daerah kabupaten/kota;
 - b. melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
 - c. memberdayakan dan memfasilitasi Daerah kabupaten/ kota di wilayahnya;
 - d. melakukan evaluasi terhadap rancangan Perda Kabupaten /Kota tentang RPJPD, RPJMD, APBD, perubahan APBD, pertanggungjawaban pelaksanaan APBD, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusi daerah;
 - e. melakukan pengawasan terhadap Perda Kabupaten/ Kota;
 - f. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud ayat (2), gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai wewenang:
 - a. membatalkan Peraturan daerah Kabupaten/Kota dan peraturan bupati/wali kota;
 - b. memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/ wali kota terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah;
 - c. menyelesaikan perselisihan dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan antar-Daerah kabupaten/kota dalam 1 (satu) Daerah provinsi;

- d. memberikan persetujuan terhadap rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan dan susunan Perangkat Daerah kabupaten/kota; dan
 - e. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 4) Selain melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas dan wewenang:
- a. menyelaraskan perencanaan pembangunan antar Daerah kabupaten/kota dan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
 - b. mengoordinasikan kegiatan pemerintahan dan pembangunan antara Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota dan antar-Daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
 - c. memberikan rekomendasi kepada Pemerintah Pusat atas usulan DAK pada Daerah kabupaten/kota di wilayahnya;
 - d. melantik bupati/wali kota;
 - e. memberikan persetujuan pembentukan Instansi Vertikal di wilayah provinsi kecuali pembentukan Instansi Vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan pembentukan Instansi Vertikal oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - f. melantik kepala Instansi Vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian yang ditugaskan di wilayah Daerah provinsi yang bersangkutan kecuali untuk kepala Instansi Vertikal yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan kepala Instansi Vertikal yang dibentuk oleh kementerian yang nomenklturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
 - g. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 5) Pendanaan pelaksanaan tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (4) dibebankan pada APBN.

- 6) Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dapat menjatuhkan sanksi sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan kepada penyelenggara Pemerintahan Daerah kabupaten/kota.
- 7) Tugas dan wewenang gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dapat didelegasikan kepada wakil gubernur.
- 8) Ketentuan mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang serta hak keuangan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat diatur dengan peraturan pemerintah.

Demikian juga diatur dalam PP No 33 Tahun 2018 tentang pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yaitu :

- 1) Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap menjadi urusan pemerintahan yang kewenangan daerah kabupaten/kota dan tugas pembantuan Presiden dibantu Pemerintah Pusat. oleh daerah kabupaten/kota, oleh sebagai wakil
- 2) Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas:
 - a. mengoordinasikan pembinaan dan pengawasan tugas pembantuan di daerah kabupaten/kota;
 - b. melakukan monitoring, evaluasi, dan supervisi terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang ada di wilayahnya;
 - c. memberdayakan dan memfasilitasi daerah
 - d. melakukan peraturan evaluasi terhadap rancangan daerah kabupaten/kota tentang rencana jangka panjang daerah, rencana pembangunan jangka menengah daerah, anggaran dan belanja daerah, perubahan anggaran pendapatan dan belanja daerah, anggaran pendapatan belanja daerah, tata ruang daerah, pajak daerah, dan retribusidaerah;
 - e. melakukan pengawasan terhadap peraturan daerah kabupaten/ kota; dan
 - f. tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

- 3) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud ayat (2), gubernur sebagai wakil mempunyai wewenang:
 - a. membatalkan peraturan bupati/wali kota;
 - b. memberikan penghargaan atau sanksi kepada bupati/wali kota terkait dengan penyelenggaraan daerah
 - c. dalam fungsi pemerintahan antardaerah kabupaten/kota daerah provinsi;
 - d. melaksanakan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 4) Selain melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai tugas dan wewenang:
 - a. perencanaan antar daerah kabupaten/kota dan antar daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota di
 - b. mengoordinasikan kegiatan pemerintahan dan pembangunan antara daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota dan antardaerah kabupaten/ kota yang ada di wilayahnya; kepada Pemerintah Pusat atas usulan dana alokasi khusus pada daerah kabupaten/kota
 - c. melantik bupati/wali kota;
 - d. memberikan persetujuan pembentukan instansi vertikal di wilayah provinsi kecuali pembentukan instansi vertikal untuk melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan pembentukan instansi vertikal oleh kementerian yang nomenklaturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - e. melantik kepala instansi vertikal dari kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian yang ditugaskan di wilayah daerah provinsi yang bersangkutan kecuali untuk kepala instansi vertikal yang melaksanakan urusan pemerintahan absolut dan kepala instansi vertikal yang dibentuk oleh kementerian yang nomenklaturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
 - f. melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

D. KEDUDUKAN/FUNGSI/TUGAS DAN WEWENANG DPRD

Kedudukan Fungsi /Tugas dan Wewenang DPRD diatur dalam Pasal 94,95,96,97,98,99,100,101,102,105,106,107 antara lain sebagai berikut :

Pasal 94

DPRD Provinsi terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum

Pasal 95

- 1) DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat Daerah provinsi yang Berkedudukan sebagai, unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi.
- 2) Anggota DPRD provinsi adalah pejabat Daerah provinsi.

Fungsi DPRD Provinsi

Pasal 96

- 1) DPRD provinsi mempunyai tiga fungsi yaitu;
 - a. Fungsi pembentukan Peraturan daerah provinsi;
 - b. Fungsi anggaran; dan
 - c. Fungsi pengawasan.
- 2) Ketiga fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dijalankan dalam kerangka representasi rakyat di Daerah provinsi.
- 3) Dalam rangka melaksanakan fungsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD provinsi menjaring aspirasi masyarakat.

Pasal 97

Fungsi pembentukan Perda Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) huruf a dilaksanakan dengan cara:

- a. membahas bersama Gubernur dan menyetujui atau tidak menyetujui rancangan Perda Provinsi;
- b. mengajukan usul rancangan Peraturan daerah Provinsi; dan
- c. menyusun program pembentukan Peraturan daerah bersama Gubernur.

Pasal 98

- 1) Program pembentukan Perda provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 huruf c memuat daftar urutan dan prioritas rancangan Perda Provinsi yang akan dibuat dalam 1 (satu) tahun anggaran.
- 2) Dalam menetapkan program pembentukan Perda Provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), DPRD provinsi melakukan koordinasi dengan gubernur.

Pasal 99

- 1) Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) huruf b diwujudkan dalam bentuk pembahasan untuk persetujuan bersama terhadap rancangan Perda Provinsi tentang APBD provinsi yang diajukan oleh gubernur.
- 2) Fungsi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan dengan cara:
 - a. membahas KUA dan PPAS yang disusun oleh gubernur berdasarkan RKPD;
 - b. membahas rancangan Perda Provinsi tentang APBD provinsi;
 - c. membahas rancangan Perda Provinsi tentang perubahan APBD provinsi; dan
 - d. membahas rancangan Perda Provinsi tentang Pertanggungjawaban APBD provinsi.

Pasal 100

- 1) Fungsi pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 ayat (1) huruf c diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap:
 - a. pelaksanaan Perda provinsi dan peraturan gubernur;
 - b. pelaksanaan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi; dan
 - c. pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.
- 2) Dalam melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan laporan keuangan oleh Badan

- Pemeriksa Keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, DPRD provinsi berhak mendapatkan laporan hasil pemeriksaan keuangan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksa Keuangan. (3) DPRD provinsi melakukan pembahasan terhadap laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2).
- 3) DPRD provinsi dapat meminta klarifikasi atas temuan laporan hasil pemeriksaan laporan keuangan kepada Badan Pemeriksa Keuangan.

Tugas dan Wewenang DPRD diatur dalam Pasal 101 yakni

- 1) DPRD provinsi mempunyai tugas dan wewenang: a. membentuk Perda Provinsi bersama gubernur; b. membahas dan memberikan persetujuan Rancangan Perda Provinsi tentang APBD Provinsi yang diajukan oleh gubernur; c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda Provinsi dan APBD provinsi; d. memilih gubernur; e. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur kepada Presiden melalui Menteri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan pemberhentian; f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada Pemerintah Daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di Daerah provinsi; g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah provinsi; h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi; i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan Daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan Daerah provinsi; dan j. melaksanakan tugas dan wewenang lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib.

Keanggotaan diatur dalam Pasal 102 yaitu;

- 1) Anggota DPRD provinsi berjumlah paling sedikit 35 (tiga puluh lima) orang dan paling banyak 100 (seratus) orang.
- 2) Keanggotaan DPRD provinsi diresmikan dengan keputusan Menteri.
- 3) Anggota DPRD provinsi berdomisili di ibu kota provinsi yang bersangkutan. (4) Masa jabatan anggota DPRD provinsi adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPRD provinsi yang baru mengucapkan sumpah/janji.

Sumpah dan Janji diatur dalam Pasal 103 yakni;

- 1) Anggota DPRD provinsi sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama yang dipandu oleh ketua pengadilan tinggi dalam rapat paripurna DPRD provinsi.
- 2) Anggota DPRD provinsi yang berhalangan mengucapkan sumpah/janji bersama-sama sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pimpinan DPRD provinsi.
- 3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pengucapan sumpah/janji sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib.

Isi Sumpah diatur dalam Pasal 104 yaitu;

Sumpah/janji sebagaimana dimaksud dalam Pasal 103 adalah sebagai berikut: “Demi Allah (Tuhan) saya bersumpah/berjanji: bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya sebagai anggota/ketua/wakil ketua Dewan Perwakilan Rakyat Daerah provinsi dengan sebaik-baiknya dan seadil-adilnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dengan berpedoman pada Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; bahwa saya dalam menjalankan kewajiban akan bekerja dengan sungguh-sungguh demi tegaknya kehidupan demokrasi serta mengutamakan kepentingan bangsa dan negara daripada kepentingan pribadi, seseorang, atau golongan; bahwa saya akan memperjuangkan aspirasi rakyat yang saya wakili untuk

mewujudkan tujuan nasional demi kepentingan bangsa dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pasal 105

- 1) Dalam hal dilakukan pembentukan Daerah provinsi setelah pemilihan umum, pengisian anggota DPRD provinsi di Daerah provinsi induk dan Daerah provinsi yang dibentuk setelah pemilihan umum dilakukan dengan cara: a. menetapkan jumlah kursi DPRD provinsi induk dan Daerah provinsi yang dibentuk setelah pemilihan umum berdasarkan jumlah penduduk sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang mengenai pemilihan umum anggota DPR, DPD, dan DPRD; b. menetapkan perolehan suara partai politik dan calon anggota DPRD provinsi berdasarkan hasil pemilihan umum di daerah pemilihan Daerah provinsi induk dan Daerah provinsi yang dibentuk setelah pemilihan umum; c. menentukan bilangan pembagi pemilih berdasarkan hasil pemilihan umum di daerah pemilihan Daerah provinsi induk dan Daerah provinsi yang dibentuk setelah pemilihan umum; d. menentukan perolehan kursi partai politik peserta pemilihan umum berdasarkan hasil pemilihan umum di daerah pemilihan Daerah provinsi induk dan Daerah provinsi yang dibentuk setelah pemilihan umum; dan e. menetapkan calon terpilih dari daftar calon tetap untuk mengisi kursi sebagaimana dimaksud pada huruf d berdasarkan suara terbanyak. (2) Pengisian anggota DPRD provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan oleh komisi pemilihan umum Daerah provinsi induk.
- 2) Pengisian anggota DPRD provinsi tidak dilakukan bagi Daerah provinsi yang dibentuk 12 (dua belas) bulan sebelum pelaksanaan pemilihan umum.
- 3) Masa jabatan anggota DPRD provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir pada saat anggota DPRD provinsi hasil pemilihan umum berikutnya mengucapkan sumpah/janji.
- 4) Ketentuan lebih lanjut mengenai penetapan jumlah dan tata cara pengisian keanggotaan DPRD provinsi induk dan Daerah

provinsi yang dibentuk setelah pemilihan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan Komisi Pemilihan Umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hak DPRD Provinsi diatur dalam Pasal 106

- 1) DPRD provinsi mempunyai hak: a. interpelasi; b. angket; dan c. menyatakan pendapat.
- 2) Hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah hak DPRD provinsi untuk meminta keterangan kepada gubernur mengenai kebijakan Pemerintah Daerah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara.
- 3) Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPRD provinsi untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, Daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan.
- 4) Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c adalah hak DPRD provinsi untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan gubernur atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di Daerah provinsi disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

Hak dan Kewajiban Anggota diatur dalam Pasal 107

Anggota DPRD provinsi mempunyai hak: a. mengajukan rancangan Perda Provinsi; b. mengajukan pertanyaan; c. menyampaikan usul dan pendapat; d. memilih dan dipilih; e. membela diri; f. imunitas; g. mengikuti orientasi dan pendalaman tugas; h. protokoler; dan i. keuangan dan administratif.

E. DEWAN PERWAKILAN DAERAH

1. Urgensi dan Pengertian DPD

NKRI adalah merupakan hasil produk dari rakyat Indonesia melalui bapak-bapak pendiri (*the founding fathers*) dengan penuh perjuangan yang maksimal, sehingga wajar kalau kekuasaan atau kedaulatan berada di tangan rakyat, sebagaimana yang diatur dalam alenia ke empat pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan dalam Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi bahwa:

“Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang Undang Dasar”. Arti makna dari pasal ini sudah jelas secara sederhana bahwa yang memiliki kekuasaan terhadap NKRI adalah seluruh rakyat Indonesia, tetapi secara logika dalam praktek terhadap penyelenggaraan kegiatan pemerintahan tidaklah mungkin dilaksanakan oleh seluruh rakyat Indonesia. Menurut data statistik pada tahun 2018 ± 265 juta jiwa.

Untuk itu dibuatlah lembaga perwakilan yang disebut dengan Dewan Perwakilan Rakyat di pusat dan Dewan Perwakilan Rakyat di daerah atau DPRD. DPRD diartikan merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah. Disamping pemerintah daerah (kepala daerah), DPRD mempunyai fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan. Sehubungan dengan fungsinya itu, DPRD mempunyai tugas dan wewenang serta hak dan kewajiban. Baik secara instutisional maupun individual.

Dipertegas lagi dalam UU No 23 Tahun 2014 jo UU No 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah bahwa DPRD merupakan bagian dari penyelenggara pemerintahan di daerah yang turut menentukan bentuk dan hasil pemerintahan daerah yang berlangsung. Tetapi dengan ketentuan bahwa seberapa jauh peran DPRD tersebut dijalankan, akan sangat tergantung pada kedudukan ketika diperbandingkan atau dikaitkan dengan unsur penyelenggaraan pemerintah daerah lainnya, yaitu Kepala

Daerah dan perangkatnya. Sehingga dengan jelas, bahwa memuat Undang Undang ini, bahwa kedudukan dua lembaga ini atau Kepala Daerah dan DPRD adalah sederajat dan seimbang. Dengan kata lain DPRD tidak dapat menjatuhkan Kepala Daerah dan sebaliknya Kepala Daerah tidak dapat menjatuhkan DPRD dalam masa jabatannya.

2. Kedudukan DPRD

Berdasarkan konstitusi NKRI yaitu Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesiatahun 1945 diatur dalam pasal 18 ayat (3) mengatur bahwa “pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum”.

Sedangkan menurut UU No 23 Tahun 2014 jo UU No 9 tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah mengatur tentang kedudukan DPRD yakni dalam pasal 95, mengatur bahwa DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah provinsi yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah provinsi, yang anggota DPRD provinsi adalah sebagai pejabat daerah provinsi. Kemudian dalam UU No 17 Tahun 2014 dalam Pasal 364 dan 365 mengatur bahwa DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota. Demikian juga diatur dalam UU No 2 Tahun 2018 sebagai revisi dari UU No 17 Tahun 2014 tentang MDDD

3. Fungsi DPRD

DPRD Provinsi / Kabupaten dan Kota mempunyai fungsi yakni :

- a. fungsi legislasi, adalah fungsi legislasi diwujudkan dalam membentuk peraturan daerah bersama - sama kepala daerah.
- b. fungsi anggaran, adalah fungsi anggaran yang diwujudkan dalam membahas, memberikan persetujuan APBD bersama pemerintah daerah.

c. fungsi pengawasan, adalah fungsi pengawasan diwujudkan dalam bentuk pengawasan terhadap pelaksanaan undang - undang , peraturan perundang - undangan yang ditetapkan oleh pemerintah, peraturan daerah, peraturan kepala daerah, keputusan kepala daerah dan kebijakan yang ditetapkan oleh kepala daerah. Fungsi DPRD, legislatif, pengawasan dan anggaran baik DPRD Provinsi, Kabupaten maupun Kota dilaksanakan secara representatif rakyat, DPRD sebagai lembaga legislatif merupakan lembaga perimbangan terhadap kekuasaan eksekutif yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan di daerah , sebagai mana yang diatur dalam pasal - pasal UU No 23 Tahun 2014 Jo UU No 9 Tahun 2015.

4. Tugas dan Wewenang DPRD

Tugas dan Wewenang diatur dalam Pasal 317

- 1) DPRD provinsi mempunyai wewenang dan tugas:
 - a. membentuk peraturan daerah provinsi bersama gubernur;
 - b. membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi yang diajukan oleh gubernur;
 - c. melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi;
 - d. mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian gubernur dan/atau wakil gubernur kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk mendapatkan pengesahan pengangkatan dan/atau pemberhentian;
 - e. memilih wakil gubernur dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil gubernur;
 - f. memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah provinsi terhadap rencana perjanjian internasional di daerah;

- g. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah provinsi;
 - h. meminta laporan keterangan pertanggungjawaban gubernur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi;
 - i. memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama dengan daerah lain atau dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah;
 - j. mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
 - k. melaksanakan wewenang dan tugas lain yang diatur dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pelaksanaan wewenang dan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib.
- 3) Hak dan Kewajiban DPRD
- Hak DPRD Provinsi diatur dalam Pasal 322 antara lain sebagai berikut'
- (1). DPRD provinsi berhak:
 - a. interpelasi; b. angket; dan c. menyatakan pendapat.
 - (2). Hak interpelasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah hak DPRD provinsi untuk meminta keterangan kepada gubernur mengenai kebijakan pemerintah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara
 - (3). Hak angket sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah hak DPRD provinsi untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah provinsi yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan masyarakat, daerah, dan negara yang diduga bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan.

- (4). Hak menyatakan pendapat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c adalah hak DPRD provinsi untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan gubernur atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di daerah disertai dengan rekomendasi penyelesaiannya atau sebagai tindak lanjut pelaksanaan hak interpelasi dan hak angket.

4) Hak dan Kewajiban Anggota

Hak Anggota diatur dalam Pasal 323 antara lain sebagai berikut'

- a. mengajukan rancangan peraturan daerah provinsi;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan pendapat;
- d. memilih dan dipilih;
- e. membela diri;
- f. imunitas;
- g. mengikuti orientasi dan pendalaman tugas;
- h. protokoler; dan
- i. keuangan dan administratif.

Kewajiban Anggota

Anggota DPRD provinsi berkewajiban diatur dalam Pasal 324 antara lain:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;
- c. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan golongan;
- e. memperjuangkan peningkatan kesejahteraan rakyat;
- f. menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- g. menaati tata tertib dan kode etik;

- h. menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi;
 - i. menyerap dan menghimpun aspirasi konstituen melalui kunjungan kerja secara berkala;
 - j. menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
 - k. memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada konstituen di daerah pemilihannya.
- 5) Mekanisme pemberhentian antar waktu DPRD

Pemberhentian Antarwaktu

Pasal 355

- (1). Anggota DPRD provinsi berhenti antarwaktu karena:
 - a. meninggal dunia;
 - b. mengundurkan diri; atau
 - c. diberhentikan.
- (2). Anggota DPRD provinsi diberhentikan antarwaktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, apabila:
 - a. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap sebagai anggota DPRD provinsi selama 3 (tiga) bulan berturut-turut tanpa keterangan apa pun;
 - b. melanggar sumpah/janji jabatan dan kode etik DPRD provinsi;
 - c. dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
 - d. tidak menghadiri rapat paripurna dan/atau rapat alat kelengkapan DPRD provinsi yang menjadi tugas dan kewajibannya sebanyak 6 (enam) kali berturut-turut tanpa alasan yang sah;
 - e. diusulkan oleh partai politiknya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- f. tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon anggota DPRD provinsi sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai pemilihan umum;
- g. melanggar ketentuan larangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini;
- h. diberhentikan sebagai anggota partai politik sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; atau i. menjadi anggota partai politik lain.

Pemberhentian Sementara

Pemberhentian Sementara DPRD diatur dalam Pasal 362

- (1). Anggota DPRD provinsi diberhentikan sementara karena:
 - a. menjadi terdakwa dalam perkara tindak pidana umum yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun; atau
 - b. menjadi terdakwa dalam perkara tindak pidana khusus.
- (2). Dalam hal anggota DPRD provinsi dinyatakan terbukti bersalah karena melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a atau huruf b berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, anggota DPRD provinsi yang bersangkutan diberhentikan sebagai anggota DPRD provinsi.
- (3). Dalam hal anggota DPRD provinsi dinyatakan tidak terbukti melakukan tindak pidana sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a atau huruf b berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, anggota DPRD provinsi yang bersangkutan diaktifkan.
- (4). Anggota DPRD provinsi yang diberhentikan sementara, tetap mendapatkan hak keuangan tertentu.

- (5). Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberhentian sementara diatur dalam peraturan DPRD provinsi tentang tata tertib.

F. D P D (Dewan Perwakilan Daerah)

Sesuai dengan amandemen UUD 1945 ada penambahan lembaga negara yaitu Dewan Perwakilan Daerah sebagai salah satu lembaga yang menjembatani antara pemerintah daerah dengan pemerintah pusat dalam rangka kepentingan daerah. DPD terdiri atas wakil daerah provinsi yang dipilih melalui pemilihan umum sebagaimana yang diatur dalam Pasal 22 C, 22D, 22E UUD 1945. Selanjutnya DPD mempunyai tugas dan wewenang diatur dalam Pasal 22 d Jo Pasal 249 UU No 17 Tahun 2014 Jo UU No 2 Tahun 2018 tentang MPR. DPR. DPRD. DPD (MDDD) yakni :

1) Tugas dan Wewenang DPD ;

- (1). DPD mempunyai tugas dan wewenang:
 - a. mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah kepada DPR;
 - b. ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
 - c. menyusun dan menyampaikan daftar inventaris masalah rancangan undang-undang yang berasal dari DPR atau Presiden yang berkaitan dengan hal sebagaimana dimaksud dalam huruf a;
 - d. memberikan pertimbangan kepada DPR atas rancangan undang-undang tentang APBN dan

rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;

- e. dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama;
- f. menyampaikan hasil pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan undang-undang APBN, pajak, pendidikan, dan agama kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti;
- g. menerima hasil pemeriksaan atas keuangan negara dari BPK sebagai bahan membuat pertimbangan kepada DPR tentang rancangan undang-undang yang berkaitan dengan APBN;
- h. memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK; dan
- i. menyusun program legislasi nasional yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- j. melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah

- (2). Dalam menjalankan tugas pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d, anggota DPD dapat melakukan rapat dengan pemerintah daerah, DPRD, dan unsur masyarakat di daerah pemilihannya.

2) Keanggotaan DPD

Keanggotaan DPD diatur dalam Pasal 252 antara lain sebagai berikut;

- a. Anggota DPD dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak 4 (empat) orang.
- b. Jumlah anggota DPD tidak lebih dari 1/3 (satu per tiga) jumlah anggota DPR
- c. Keanggotaan DPD diresmikan dengan keputusan Presiden.
- d. Anggota DPD dalam menjalankan tugasnya berdomisili di daerah pemilihannya dan mempunyai kantor di ibu kota provinsi daerah pemilihannya.
- e. Masa jabatan anggota DPD adalah 5 (lima) tahun dan berakhir pada saat anggota DPD yang baru mengucapkan sumpah/janji.

3) Hak dan Kewajiban

Hak DPD diatur dalam Pasal 256 antara lain sebagai berikut;

- a. mengajukan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah;
- b. ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan

- keuangan pusat dan daerah;
- c. memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pembahasan rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama;
 - d. melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan, dan agama.

Hak Anggota

Hak Anggota DPD diatur dalam Pasal 257 yaitu

- a. hak untuk bertanya;
- b. hak menyampaikan usul dan pendapat;
- c. hak memilih dan dipilih;
- d. hak membela diri;
- e. hak imunitas;
- f. hak protokoler; dan
- g. hak keuangan dan administratif.

Kewajiban Anggota

Anggota DPD berkewajiban sebagaimana yang diatur dalam Pasal 258:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila;
- b. melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menaati peraturan perundang-undangan;
- c. mempertahankan dan memelihara kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. mendahulukan kepentingan negara di atas kepentingan pribadi, kelompok, golongan, dan daerah;
- e. menaati prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara;

- f. menaati tata tertib dan kode etik;
- g. menjaga etika dan norma dalam hubungan kerja dengan lembaga lain;
- h. menampung dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat; dan
- i. memberikan pertanggungjawaban secara moral dan politis kepada masyarakat di daerah yang diwakilinya.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat dipahami bahwa pembentukan lembaga DPD ini adalah memperkuat Negara kesatuan Republik Indonesia sebagai negara kepulauan. Dalam negara yang bercirikan Nusantara terdapat kepentingan yang berbeda antara daerah yang satu dengan daerah yang lain. Oleh karena itu dibutuhkan adanya suatu wadah di tingkat pusat sebagai pemersatu dalam memperjuangkan kepentingan daerah. Dengan demikian DPD sebagai wadah dapat menjadi saana yang dapat mengkomunikasikan antara pusat dengan masing-masing daerahnya, sehingga mampu menyelaraskan kepentingan pusat dengan kepentingan daerah-daerah.

DPD dibentuk untuk lebih mengembangkan demokrasi di Indonesia, yang dapat menampung aspirasi daerah agar mempunyai wadah dalam menyuarakan kepentingannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Secara formal diatur dalam konstitusi (formal konstitusional) yakni dalam beberapa pasal tersebut di atas. Antara lain Pasal 22D mengatur mengenai Tugas dan wewenang DPD antara lain seperti yang diatur dalam Pasal 249 UU No 17 tahun 2017 jo UU No 2 Tahun 2018.

BAB III

OTONOMI DAERAH

A. Konsep Otonomi Daerah

Secara etimologis, otonomi diartikan sebagai Pemerintahan sendiri (*auto = sendiri, dan nomen = Pemerintahan*), dalam bahasa Yunani otonomi berasal dari kata *autos = sendiri* dan *nemein = menyerahkan atau memberikan, yang berarti kekuatan mengatur sendiri*, sehingga secara maknawi (*begrijf*) otonomi mengandung pengertian kemandirian dan kebebasan mengatur dan mengurus diri sendiri (*rumah tangga daerahnya sendiri*)⁹.

Pandangan lain, konsep otonomi berasal dari penggalan dua kata bahasa Yunani, yakni *autos* dan *nomos*, *autos* berarti sendiri dan *nomos* berarti undang-undang, otonomi bermakna membuat Peraturan perundang-undangan sendiri (*zelfwetgeving*), namun dalam perkembangannya konsepsi otonomi daerah selain mengandung arti *zelfwetgeving* (membuat Peraturan Daerah), juga utamanya mencakup *zelfbestuur* (Pemerintahan sendiri). C.W. Van der Pot memahami konsep otonomi daerah sebagai *eigenhuisholding* (menjalankan rumah tangganya sendiri)¹⁰.

Konsep otonomi daerah merupakan bagian esensial dari Pemerintahan desentralisasi, sehingga otonomi daerah adalah esensi utama dari Pemerintahan desentralisasi. Pemerintahan desentralisasi tidak dapat dibayangkan tanpa adanya esensi otonomi daerah, Pemerintahan desentralisasi merupakan species dalam

⁹ I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Alumni, Bandung 2008, hlm.52-53.

¹⁰ HM. Laica Marzuki, *Berjalan-jalan di Ranah Hukum, Pikiran-Pikiran Lepas*, Konpres, Jakarta, 2005 hlm.125.

sistem negara kesatuan yang lebih genus¹¹. Otonomi adalah tatanan yang bersangkutan dengan cara-cara membagi wewenang, tugas, dan tanggungjawab antara pusat dan daerah¹². Menurut Bagir Manan, otonomi merupakan pranata dalam negara kesatuan, dalam otonomi terkandung unsur pengawasan (*toezicht*)¹³, selanjutnya bahwa otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan Pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas Pemerintahan. Intinya bahwa otonomi adalah merupakan tatanan ketatanegaraan (*staatrechtelijk*) dan bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*) yang berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara¹⁴.

Pada otonomi, terkandung kekuasaan Pemerintahan sendiri, dalam arti bahwa pengertian keterikatan hubungan dengan satuan Pemerintahan lain yang lebih besar atau yang mempunyai wewenang menentukan isi dan batas-batas wewenang satuan Pemerintahan sendiri yang tingkatannya lebih rendah atau yang menjalankan fungsi khusus tertentu, karena isi dan batas-batas wewenangnya ditentukan oleh Pemerintahan yang lebih besar, satuan Pemerintahan sendiri tidak berdaulat.

Otonomi ditentukan berdasarkan teritorial atau berdasarkan fungsi. Esensi otonomi adalah kemandirian dan kebebasan mengatur dan mengurus sendirikepentingan masyarakat yang

menjadi fungsi Pemerintahan sebagai urusan rumah tangga sendiri dalam satu ikatan negara kesatuan, otonomi senantiasa memerlukan kemandirian dan kebebasan mengatur bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan Pemerintahan yang merdeka (*zelfstandigheid*, bukan *onafhankelijkheid*)¹⁵.

Pandangan Mohammad Hatta mengenai pemaknaan pengertian otonomi daerah yang sesungguhnya, sebagaimana dikutip I Gde Pantja Astawa¹⁶, bahwa pembentukan daerah

¹¹ *Ibid.*, hlm.122.

¹² Ni'matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Pres Press Yogyakarta, 2010, hlm.23.

¹³ Bagir Manan, *Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Ctk.Pertama, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta,1994, hlm.229.

¹⁴ Bagir Manan, *op. cit.*, hlm.24.

¹⁵ I Gde Pantja Astawa, *loc.cit.*

¹⁶ *Ibid.*, hlm.17.

(Pemerintahan yang berotonomi) merupakan salah satu aspek pelaksanaan paham kedaulatan rakyat (demokrasi) menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya ada pada pucuk pimpinan negeri, melainkan juga pada setiap Kota, di desa dan di daerah. Otonomi bukanlah sekedar tuntutan efisiensi dan efektifitas Pemerintahan, melainkan sebagai tuntutan konstitusional yang berkaitan dengan prinsip demokrasi dan negara berdasarkan atas hukum. Ketentuan atau pengertian otonomi lebih jelas dan secara normatif telah dituangkan pada setiap Undang-undang mengenai Pemerintahan Daerah, baik Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang No.23 Tahun 2014, lihat tabel:

Tabel 2.1 Pengertian Otonomi Daerah

Ketentuan	UU No.5 Tahun 1974	UU No.22 Tahun 1999
Pengertian	Pasal 1 huruf c. Otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan Peraturan perundang-undangan yang berlaku	Pasal 1 huruf h. Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan Peraturan perundang-undangan
Ketentuan	UU No.32 Tahun 2004	UU No.23 Tahun 2014 jo UU No 9 Tahun 2015
Pengertian	Pasal 1 angka 5. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan Peraturan perundang-undangan	Pasal 1 angka 6. Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

Sumber : Data diolah

Daerah otonom merupakan daerah/ wilayah yang diberikan kewenangan penyelenggaraan Pemerintahan menurut rumah tangga daerahnya sendiri, dengan jalan memberlakukan Peraturan perundang-undangan sendiri, utamanya Peraturan daerah-Peraturan daerah sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, termasuk penyelenggara an pelayanan publik (*bestuurszorg*), pengertian daerah otonom lebih jelas dan secara normatif telah dituangkan pada setiap Undang-Undang mengenai Pemerintahan Daerah, yaitu:

Tabel 2.2 Pengertian Daerah Otonom

Ketentuan	UU No.5 Tahun 1974	UU No.22 Tahun 1999
Pengertian	Pasal 1huruf e. Daerah Otonom, selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam Ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan Peraturan perundang-undangan yang berlaku	Pasal 1 huruf i. Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi
Ketentuan	UU No.32 Tahun 2004	UU No.23 Tahun 2014 jo UU No 9 Tahun 2015
Pengertian	Pasal 1 angka 6. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.	Pasal angka 12 Daerah Otonom yang selanjutnya disebut Daerah adalah kesatuan masyarakat hokum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sumber : Data diolah

Otonomi daerah menurut Rojali Abdullah adalah kepala daerah diberi tugas, wewenang, hak dan kewajiban untuk menangani urusan Pemerintahan yang tidak ditangani oleh Pemerintah pusat, sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya¹⁷.

Otonomi daerah menurut J. Kaloh adalah suatu instrumen politik dan instrumen administrasi/manajemen yang digunakan untuk mengoptimalkan sumberdaya lokal sehingga dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemajuan masyarakat di daerah, terutama menghadapi tantangan global, mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat dan mengembangkan demokrasi¹⁸.

Otonomi daerah menurut Moh. Mahfud MD adalah pemberian kebebasan untuk mengurus rumah tangga sendiri, tanpa mengabaikan kedudukan Pemerintah daerah sebagai aparat Pemerintah pusat untuk menyelenggarakan urusan-urusan yang ditugaskan kepadanya¹⁹. Menurut Sarundajang, arti otonomi bahwa otonomi melalui desentralisasi bukan diberikan kepada Pemerintah daerah, bukan kepada DPRD, bukan kepada daerah, tetapi kepada masyarakat setempat. Hal ini merupakan esensi dari otonomi. Selanjutnya otonomisasi suatu masyarakat, yaitu masyarakat yang berada di dalam teritorial tertentu yang semula tidak mempunyai otonomi menjadi memiliki otonomi²⁰.

Bambang Yudoyono, menyatakan bahwa pengertian desentralisasi dan otonomi daerah sebenarnya mempunyai tempatnya masing-masing. Istilah otonomi lebih cenderung pada political aspect, sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada administrative aspect, namun jika dilihat dari konteks sharing of power, dalam praktiknya kedua istilah tersebut sulit atau bahkan tidak dapat dipisahkan. Artinya, jika berbicara mengenai otonomi daerah, tentu akan menyangkut pertanyaan seberapa besar wewe-

¹⁷ Rojali Abdullah, Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara langsung, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, hlm.5.

¹⁸ J Kaloh, Op cit, hlm.13.

¹⁹ Moh Mahfud MD, Politik Hukum di Indonesia, Pustaka, LP3ES, Jakarta, 1998, hlm.93.

²⁰ Sarundajang, Babak Baru Sistem Pemeritah Daerah, Penerbit Katahasta, Jakarta, 2005, hlm.80.

nang untuk menyelenggarakan urusan Pemerintahan telah diberikan sebagai wewenang rumah tangga daerah, demikian pula sebaliknya.

Besaran penyerahan kewenangan ini telah masuk ke dalam ranah politik²¹.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, penulis berpendapat bahwa pengertian otonomi daerah,berartimenyangkut kewenangan untuk menyelenggarakan Pemerintahan yang telah diberikan sebagai wewenang rumah tangga daerah, atau kewenangan penyelenggaraan Pemerintah daerah maupun mengurus rumah tangganya,daerah sebagai substansi dari otonomi daerah. Implementasi dari otonomi daerah dilakukan oleh Pemerintah daerah, maka kewenangan itu harus dilakukan secara adil, jujur dan demokratis. Tetapi tidak diintervensi oleh politik yang dapat merugikan masyarakat sebagaimana kenyataannya saat ini. Hubungan antara pusat dan daerah harus sinergi untuk memberi pelayanan,karena Pemerintah daerah adalah perpanjangan tangan Pemeritah pusat untuk mensejahterakan masyarakat dalam rangka NKRI sebagaimana yang dimaksud Sarundajang.

Undang-Undang Nomor 23Tahun 2014 jo UU No 9 Tahun 2015 memberikan warna tersendiri sebagai sebuah produk perundang-undangan di masa yang penuh perubahan. Misalnya dalam Undang-Undang tersebut diberi penegasan tentang otonomi daerah seperti Pasal 1 angka (6) mengatur bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pada Pasal 1 angka (12) mengatur pengertian daerah otonom adalah daerah otonom, selanjutnya disebut daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

²¹ Bambang Yudoyono, Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparat Pemda dan Anggota DPRD, Pustaka Sinar Harapan,Jakarta, 2001, hlm.4.

Pelaksanaan desentralisasi dalam rangka otonomi daerah, merupakan suatu wahana yang membuka peluang bagi terciptanya sistem Pemerintahan yang demokratis dan partisipatif. Oleh karena itu, perlu dioptimalkan unsur-unsur yang menunjang pelaksanaan otonomi daerah.

Menurut J. Kaloh unsur-unsur yang menunjang pelaksanaan otonomi daerah meliputi²² :

1. Sumber-sumber dana atau pembiayaan bagi daerah;
2. Tersedianya aparatur Pemerintah daerah yang profesional;
3. Memantapkan hubungan antara institusi Pemerintah daerah dan DPRD sehingga hal ini menjadi suatu sumberdaya politis yang mendorong suksesnya penyelenggaraan Pemerintahan dan pembangunan, bukan sebaliknya sebagai kendala politis;
4. Memantapkan hubungan antara Pemerintah daerah dengan Pemerintah pusat dan antara Pemerintah Provinsi dengan Pemerintah Kabupaten/ Kota, sehingga secara nasional sistem Pemerintahan Indonesia dapat berjalan secara efektif, efisien dan harmonis;
5. Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah, maka Pemerintah yang lebih tinggi perlu mengintensifkan pembinaan dan pengembangan daerah-daerah otonom, sehingga akselerasi pencapaian otonomi daerah akan berjalan sesuai harapan dan tidak mengalami hambatan yang berlarut-larut;
6. Berdasarkan Peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka segala urusan yang menjadi kewenangan daerah otonom perlu dipertegas agar tidak ada keragu-raguan dan tumpang tindih dalam pelaksanaannya.

Berdasarkan berbagai hal tersebut, maka tuntutan otonomi daerah tidak semata-mata sebagai kehendak mengurangi kekuasaan pusat, melainkan kebutuhan akan keadilan, dan kemajuan dengan kecepatan yang relatif sama dengan daerah-daerah di pusat kekuasaan. Dengan demikian otonomi daerah kebutuhan dibukanya kesempatan pada daerah untuk menata diri sesuai dengan potensi

²² J. Kaloh, op.cit., hlm.308.

dan kapasitas yang dimilikinya, lebih dari itu agar daerah berkembang sejalan dengan sejarah asal-usul daerah tersebut. Jika hal ini menjadi komitmen bersama maka permasalahan-permasalahan berbagai dampak implementasi otonomi daerah dapat dikurangi, sehingga apa yang menjadi cita-cita dasar dari otonomi daerah dapat terwujud.

Masih menurut J. Kaloh, dalam rangka otonomi daerah, keberadaan Pemerintah daerah adalah sangat penting, antara lain²³ :

- a. Untuk melindungi dan mensejahterakan masyarakat;
- b. Agen demokrasi dan memberikan pendidikan politik;
- c. Mendekatkan pelayanan masyarakat dan meningkatkan efisiensi serta efektivitas pelayanan masyarakat;
- d. Meningkatkan partisipasi masyarakat;
- e. Memberdayakan potensi dan keaneka ragaman daerah;
- f. Misi utama, Pemerintah daerah adalah menyediakan pelayanan dasar (*basic services*) dan mengembangkan sektor unggulan (*core competence*) dengan cara-cara demokratis;
- g. *Out puts and product* Pemerintah daerah adalah: (1) *Public good*, yaitu barang-barang kebutuhan masyarakat, seperti jalan, pasar, sekolah, rumah sakit, jembatan dan sebagainya, (2) *Public regulations*, yaitu pengaturan-pengaturan berkaitan dengan masyarakat seperti KTP, KK, IMB, HO, Akta Kelahiran dan sebagainya.

Berbagai desakan Pemerintah daerah tersebut di atas, penulis berpendapat bahwa Pemerintah daerah mempunyai kewenangan-kewenangan yang memungkinkan mereka dapat menghasilkan *public goods and public regulations* yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat, akan tetapi di dalam menyelenggarakan roda Pemerintahan, maka Pemerintah daerah harus mampu mengakomodasi aspirasi masyarakat, memberdayakan potensi sumber daya yang ada dan dalam rangka memberikan pelayanan publik didasarkan pada prinsip efektifitas dan efisiensi pelayanan, sebagaimana yang diungkapkan oleh J. Kaloh bahwa pemberdayaan potensi sumber daya yang ada tidak didukung oleh Pemerintah.

²³ Ibid., hlm.168-169.

B. Perspektif Filosofi Otonomi Daerah

a. Negara Kesatuan

Konstitusionalitas penyelenggaraan negara di Indonesia yang menjadi persoalan sejak Indonesia merdeka sampai saat ini adalah penyelenggaraan otonomi daerah sebagai sub sistem negara kesatuan. Dalam negara kesatuan, sebuah keharusan untuk mewujudkan tujuan negara melalui pembangunan politik otonomi yang lebih adil bagi daerah, dan menjamin hubungan yang harmonis antara pusat dan daerah. Politik otonomi yang berkembang sejak Indonesia merdeka sampai saat ini memiliki warna yang variatif, warna politik otonomi tergantung kompromi politik tentang pola pembagian kekuasaan dalam Kerangka hubungan pusat dan daerah, yang mana kompromi politik tersebut sangat dipengaruhi oleh system politik yang berlaku, baik demokratis maupun otoriter.

Pilihan alternatif otonomi/desentralisasi dalam negara kesatuan sebagai alternatif pilihan bentuk negara federal telah diletakkan sejak masa pergerakan kemerdekaan, walaupun pasang surut pilihan negara kesatuan dan negara federal selalu mewarnai sistem penyelenggaraan negara, sebab Indonesia pernah melaksanakan sistem bernegara secara federal dan bahkan saat amandemen pilihan negara federal dalam menata hubungan pusat dan daerah selalu menjadi isu strategis, bahkan pada saat penyusunan Undang-undang Dasar Negara RI 1945 otonomi menjadi persoalan pokok. Demikian juga dalam Undang-Undang Dasar Sementara (UUDS 1950), Pasal 131 yang mengatur secara jelas otonomi daerah²⁴. Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 Era reformasi pun

akhirnya politik hukum jatuh pada pilihan desentralisasi lebih mendekati pada konsep "federal arrangement".

Otonomi ini lahir dari kenyataan wilayah negara dan kemajemukan Indonesia, sehingga konsekuensinya memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada daerah-daerah dan berbagai kesatuan masyarakat hukum untuk berkembang secara mandiri, namun otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan Pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas Peme-

²⁴ Bagir Manan, op. cit., hlm.21

rintahan. Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (staatsrechtelijk) yang berkaitan dengan dasar-dasar negara dan susunan organisasi negara, bukan hanya sekedar tatanan administrasi negara (administratief rechtelijk).

Pemberian kesempatan pada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangganya sangat tergantung pada sistem politik yang diterapkan oleh rezim tertentu, apakah sistem politik demokratis atau otoriter. Perspektif ilmu politik bahwa demokrasi memiliki kaitan erat dengan derajat tinggi rendahnya desentralisasi dalam penyelenggaraan negara. Semakin demokratis sebuah negara, maka semakin tinggi pula derajat desentralisasi, sebaliknya bahwa semakin rendah derajat demokratisasi maka akan berdam-pak pada kecenderungan kearah Pemerintahan sentralistik²⁵.

Salah satu aspek konstitusional penyelenggaraan negara dan Pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah persoalan yang berkaitan dengan penyelenggaraan otonomi sebagai sub sistem negara kesatuan. Pemikiran otonomi sebagai alternatif pilihan negara federal telah diletakan sejak pergerakan kemerdekaan²⁶. Untuk mengkaji konsepsi konsepsi otonomi dalam negara kesatuan perlu didahului dengan pemahaman desain pembagian kekuasaan, desain pembagian dan hubungan kekuasaan antara central government (Pemerintah pusat) dengan local government (Pemerintah daerah), maka terdapat tiga macam bangunan negara, yaitu: negara kesatuan (unitaris), negara serikat (federalis) dan serikat negara-negara (konfederalis)²⁷. Pandangan Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim menyebutkan perbedaan negara kesatuan dengan negara federal, yaitu²⁸ :

- 1) Pada negara federal, negara-negara bagian memiliki kewenangan untuk membuat Undang-Undang Dasar nya sendiri (*pouviour constituent*) dan dapat menentukan bentuk

²⁵ Affan Gaffar, Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005, hlm.17

²⁶ Bagir Manan, op. cit., hlm.22.

²⁷ Hestu Cipto Handoyo, Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia: Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi Indonesia, UAJY Press, Yogyakarta, 2003, hlm.87.

²⁸ Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Hukum Tata Negara Indonesia, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1981,hlm.169.

organisasi-nya masing-masing dalam batas-batas yang tidak bertentangan dengan konstitusi negara federal, sedangkan dalam negara kesatuan, pembuatan Undang-Undang Dasar hanya berada di pusat dan Pemerintah daerah tidak mempunyai kewenangan tersebut.

- 2) Dalam negara federal wewenang membuat Undang-undang ditentukan secara terperinci, sedangkan wewenang lainnya ada pada negara-negara bagian (*residu power*), sedangkan dalam negara kesatuan wewenang secara terperinci ada pada Provinsi- Provinsi sedangkan *residu power* nya ada pada Pemerintah pusat.

Negara kesatuan adalah bentuk kenegaraan yang paling kokoh dibandingkan dengan federal atau konfederasi, dalam negara kesatuan baik persatuan (*union*) maupun kesatuan (*unity*), yang dalam perspektif susunan negara maka negara kesatuan bukan negara yang tersusun dari beberapa negara melainkan hanya negara tunggal. Dalam negara kesatuan hanya ada satu Pemerintahan yaitu Pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan Pemerintahan, Pemerintahan pusat inilah yang pada tingkat akhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara tersebut²⁹.

Bangunan negara kesatuan (*unitaris*), hanya ada satu kekuasaan yang berwenang untuk membuat undang-undang yang berlaku di negara tersebut, yakni Pemerintah pusat (*central government*) dan Pemerintah daerah (*local government*) hanya melaksanakan atau menyesuaikan dengan undang-undang tersebut. Sehingga kalau ada kewenangan pembentukan Peraturan perundang-undangan di tingkat daerah, itu merupakan kewenangan yang bersumber pada distribusi maupun atribusi kewenangan dari pusat.

Sehubungan dengan itu, maka dikenal adanya model negara kesatuan yang ditinjau dari asas penyelenggaraan Pemerintahan, yaitu: (1) negara kesatuan dengan asas sentralisasi, artinya segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh Pemerintah

²⁹ Abu Daud Busroh, Ilmu Negara, Bumi Aksara, Jakarta, 1990, hlm.64.

pusat dan daerah hanya tinggal melaksanakan apa yang telah di instruksikan oleh Pemerintah pusat; (2) negara kesatuan dengan asas desentralisasi, dalam arti bahwa daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri (daerah otonom). Berdasarkan kelaziman negara yang berbentuk kesatuan pemegang otoritas Pemerintahan bertumpu di pusat Pemerintahan, dan kewenangan yang diberikan pusat kepada daerah biasanya sangat terbatas (berkarakter sentralistis)³⁰.

Bangunan negara serikat (*federalis*), apabila Pemerintah pusat (Pemerintah federal) dengan Pemerintah negara bagian mempunyai wewenang yang sama dalam membentuk undang-undang, perbedaan wewenangnya adalah Undang-undang yang dibuat Pemerintahan federal berlaku untuk seluruh wilayah negara, sedangkan undang-undang yang dibuat oleh Pemerintah negara bagian hanya berlaku di negara bagian saja³¹.

Pada negara federal, negara-negara bagian relatif memiliki ruang yang leluasa untuk mengelola kekuasaan yang ada pada dirinya, karena kekuasaan terdesentralisir ke negara bagian, sehingga karakternya adalah desentralistis dan lebih demokratis^{32 32}. Pada hal, bangunan sebagai serikat negara-negara, apabila negara terdiri dari gabungan beberapa negara yang sejak semula berdaulat, namun kemudian tergabung untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu. Penggabungan tersebut tidak menghapuskan kedaulatan masing-masing negara atau kedaulatan tetap berada di masing-masing negara³³.

Desain pembagian dan hubungan kekuasaan antara negara kesatuan dengan negara federal ada kemiripan, yaitu: bahwa hubungan terjalin antara dua subyek hukum yang berdiri sendiri, sedangkan perbedaannya adalah dalam negara kesatuan dengan asas desentralisasi pada dasarnya seluruh fungsi kenegaraan dan Pemerintahan ada dalam lingkungan Pemerintah pusat yang

³⁰ Ni'matul Huda, *op.cit.*, hlm.1.

³¹ Hestu Cipto Handoyo, *op.cit.*, hlm.88.

³² Harun Alrasyid, dalam "Federalisme Mungkinkah Bagi Indonesia", Adnan Buyung Nasution, dkk (ed), *Federalisme Untuk Indonesia*, Kompas, Jakarta, 2000, hlm.7.

³³ Hestu Cipto Handoyo, *loc.cit.*

kemudian dipencarkan kepada satuan-satuan otonomi, sedangkan federal, daerah memiliki fungsi kenegaraan dan Pemerintahan³⁴.

Pembagian atau pemencaran tersebut dapat dilakukan dengan beberapa cara, yaitu: (1) undang-undang menetapkan secara tegas berbagai fungsi Pemerintahan sebagai urusan rumah tangga daerah, cara ini mirip dengan cara-cara dalam sistem federal yang merinci kekuasaan negara bagian; (2) pusat dari waktu ke waktu menyerahkan berbagai urusan baru kepada satuan otonomi; (3) pusat mengakui urusan-urusan Pemerintahan tertentu yang diciptakan atau kemudian diatur dan diurus oleh satuan otonomi baik karena tidak diatur dan diurus pusat maupun atas dasar *concurrent power*; (4) membiarkan suatu urusan yang secara tradisional dan sejak semula dikenali sebagai fungsi Pemerintahan yang diatur dan diurus satuan otonomi. Pilihan negara kesatuan atau federal dalam menata hubungan pusat dan daerah bukan merupakan suatu yang harus dikonfrontasikan secara langsung, pilihan negara kesatuan bagi Indonesia adalah mutlak untuk saat ini dan bisa jadi suatu saat bangsa dan negara ini memilih negara federal sebagai jalan untuk mewujudkan cita-cita bangsa dan negara.

b. Negara Kesatuan dan Otonomi Daerah

Setiap negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*) dapat disusun dan diselenggarakan menurut asas sentralisasi dan desentralisasi, negara kesatuan yang disusun menurut asas sentralisasi mengandung arti bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan (*single centralized government*) oleh pusat bersama-sama dengan organ yang dipencarkan di daerah-daerah. Sentralisasi yang disertai pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang Pemerintahan pusat di daerah dikenal dengan dekonsentrasi (*centralisatie met deconcentratie*)³⁵.

Suatu negara kesatuan dikatakan menganut asas desentralisasi apabila wewenang yang mengatur dan mengurus

³⁴ Ni'matul Huda, *op.cit.*, hlm.23.

³⁵ I Gde Pantja Astawa, *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Alumni, Bandung, 2008, hlm.26.

penyelenggaraan Pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh Pemerintah pusat (central government) melainkan juga oleh satuan-satuan Pemerintahan tingkat lebih rendah yang mandiri (zelstanding) ataupun bersifat otonom (teritorial maupun fungsional). Sehingga desentralisasi bukan sekedar pemencaran wewenang (spreading van bevoegheids) tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan (scheiding van machten) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan Pemerintahan negara antara Pemerintah pusat dengan Pemerintah daerah, esensi desentralisasi adalah proses pengotonomian yaitu proses penyerahan kepada atau membiarkan satuan Pemerintahan yang lebih rendah mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan tertentu sebagai urusan rumah tangganya (otonomi)³⁶.

Pada umumnya ada beberapa dasar pemilihan sistem otonomi dalam negara kesatuan, yaitu³⁷ :

- 1) Dorongan efisiensi dan efektifitas pengaturan (*regelen*) dan penyelenggaraan (*bestuuren*) Pemerintahan. Dengan kewenangan mengatur dan mengurus sendiri bidang-bidang Pemerintahan tertentu yang menjadi urusan rumah tangga daerah, pembuatan aturan dapat dilakukan secara efisien dan cepat. Selain dapat dibentuk secara efisien, cepat dan mudah, juga lebih efektif karena lebih konkrit dengan jangkauan terbatas sehingga mudah menErapkannya. Selain karena teritorial yang terbatas, juga dimungkinkan pelaksanaan fungsi pelayanan disesuaikan secara nyata dengan keadaan dan kebutuhan masyarakat setempat.
- 2) Sebagai bagian dari pelaksanaan fungsi sistem negara kesejahteraan (*welfare state*). Negara atau Pemerintah bertanggung jawab mewujudkan dan menjamin kesejahteraan umum, kemakmuran dan kesejahteraan sosial bagi seluruh rakyat. Fungsi pelayanan akan berjalan dengan baik kalau satuan Pemerintahan didekatkan dengan masyarakat yang dilayani dan disertai kebebasan

³⁶ Ibid., hlm.26-27.

³⁷ Ibid, hlm. 53-54

untuk mengatur dan menentukan macam dan cara pelayanan yang tepat bagi lingkungan masyarakat bersangkutan.

- 3) Sebagai bagian dari proses demokratisasi penyelenggaraan Pemerintahan. Desentralisasi sebagai esensi otonomi dengan demokratisasi merupakan hal yang sangat terkait, partisipasi masyarakat melalui sistem perwakilan seperti pemilihan pimpinan daerah. Pemilihan kepala daerah secara langsung oleh rakyat merupakan salah satu jalan agar tujuan mensejahterakan rakyat dapat terwujud.
- 4) Sebagai cara memelihara kesinambungan budaya dan sejarah Pemerintahan yang telah ada. Sistem otonomi dipilih agar budaya dan Pemerintahan asli dapat terpelihara dengan baik, sekalipun saat ini telah dipilih satu kesatuan yang lebih besar dibentuk. Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18B Undang- Undang Dasar 1945 NKRI yang mengatur: (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan bersifat istimewa; (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, demikian juga dalam Pasal 28 I ayat (3) mengamanatkan bahwa: Identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban, dan juga dalam Pasal 32 yang mengatur: (1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia ditengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan budayanya, (2) Negara menghormati dan memelihara Bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional.

Otonomi daerah atau Pemerintahan daerah seharusnya mendapat perhatian yang tidak kalah penting dalam pembaharuan UUD Negara RI 1945, sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia sudah sejak semula meletakkan otonomi daerah sebagai salah satu

sendi penting penyelenggaraan Pemerintahan negara. Otonomi ini lahir dari kenyataan wilayah negara dan kemajemukan Indonesia, sehingga konsekuensinya memberikan kesempatan seluas-luasnya kepada daerah-daerah dan berbagai kesatuan masyarakat hukum untuk berkembang secara mandiri, namun otonomi bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan Pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektifitas Pemerintahan, juga bukan sekedar menampung kenyataan negara yang luas, penduduk banyak, dan berpulau-pulau.

Otonomi adalah sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*) yang berkaitan dengan dasar-dasar negara dan susunan organisasi negara, bukan hanya sekedar tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*)³⁸. Lebih dari itu, otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum, tidak kalah penting otonomi daerah merupakan cara memelihara negara kesatuan. Daerah-daerah otonom bebas dan mandiri mengatur dan mengurus rumah tangga Pemerintahan sendiri, merasa diberi tempat yang layak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga tidak ada alasan untuk keluar dari Negara Kesatuan Republik Indonesia³⁹.

C. Asas dan Prinsip-prinsip Otonomi Daerah

Dalam konsep otonomi, hubungan kewenangan antar pusat dan daerah bertalian erat dengan cara pembagian urusan penyelenggaraan Pemerintahan atau cara menentukan urusan rumah tangga daerah, sebab cara penentuan ini akan mencerminkan suatu bentuk otonomi luas atau otonomi terbatas. Dalam pelaksanaan pembagian kewenangan antara Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah terdapat dua bentuk, yaitu: "*ultra vires doctrin*" dan "*general competence*". Doktrin *ultra vires* pada dasarnya digunakan untuk menunjukkan kewenangan Pemerintah daerah yang secara ekplisit terperinci yang berkaitan dengan situasi daerah, sehingga tindakan Pemerintah yang diluar daftar

³⁸ Bagir Manan, *op.cit.*, hlm.36.

³⁹ *Ibid.*, hlm.25.

tersebut dianggap sebagai *ultra vires*, *ultra vires* dapat juga dipahami sebagai bentuk kewenangan terbatas (otonomi terbatas). Prinsip ini pernah dianut oleh Undang-Undang No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Dapat digolongkan otonomi terbatas apabila⁴⁰ :40 (1) urusan rumah tangga daerah ditentukan secara kategoris dan pengembangannya diatur dengan cara-cara tertentu pula; (2) apabila sistem supervisi dan pengawasan dilakukan sedemikian rupa, sehingga daerah otonom kehilangan kemandirian untuk menentukan secara bebas cara-cara mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya; (3) sistem hubungan keuangan antara pusat dan daerah yang menimbulkan hal-hal seperti keterbatasan kemampuan keuangan asli daerah yang akan membatasi ruang gerak otonomi daerah.

Prinsip pelimpahan kewenangan “general competence” merupakan prinsip Pemerintah bebas untuk mengambil tindakan sepanjang apa yang dilakukan oleh Pemerintah tersebut tidak bertentangan atau melanggar Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan tentunya kewenangan Pemerintah pusat (kewenangan seluas-luasnya atau otonomi seluas-luasnya. Prinsip ini pernah dianut dalam Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang No.23 Tahun 2014 jo UU No 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah.

Dalam pandangan Soehino bahwa otonomi seluas-luasnya bermakna bahwa kepada daerah diserahkan urusan sebanyak mungkin menjadi urusan rumah tangga daerahnya sendiri⁴¹. Otonomi luas mencakup beberapa hal, yaitu: pertama, segenap urusan Pemerintahan yang tidak termaktub dalam kewenangan Pemerintah pusat beralih menjadi urusan rumah tangga daerah otonom; kedua, urusan penyelenggaraan rumah tangga (otonomi) sebanyak mungkin diserahkan kepada daerah otonom, kecuali apa yang secara tegas dimaktub sebagai kewenangan Pemerintah

⁴⁰ Bagir Manan, *Ibid.*, hlm.37.

⁴¹ HM. Laica Marzuki, *op.cit.*, hlm.139.

pusat; ketiga, betapapun luas cakupan otonomi daerah, keluasaan tersebut dalam lingkup Negara Kesatuan Republik Indonesia⁴². Otonomi luas biasa bertolak dari prinsip urusan Pemerintahan pada dasarnya menjadi urusan rumah tangga daerah, kecuali yang ditentukan menjadi kewenangan pusat.

Dalam penjelasan Undang-Undang No.23 Tahun 2014 jo UU No 9 Tahun 2015 disebutkan bahwa kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan Pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang Pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Di samping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.

Seiring perkembangan dan tuntutan kemandirian daerah, maka porsi otonomi daerah tidak cukup dalam wujud otonomi luas dan bertanggungjawab, tetapi diwujudkan dalam format otonomi daerah yang seluas-luasnya, pada awalnya ada kekhawatiran sebagian masyarakat sebab berkonotasi membangun *image* bakal munculnya ide negara bagian dalam negara federasi (*federal state*). Kekhawatiran tersebut adalah wajar mengingat dalam penjelasan Undang-Undang No.5 Tahun 1974 juga dijelaskan mengenai hal tersebut, yaitu: “prinsip yang dipakai bukan lagi “Otonomi yang riil dan seluas-luasnya” tetapi “Otonomi yang nyata dan bertanggung jawab”. Dengan demikian prinsip Otonomi yang riil atau nyata tetap merupakan prinsip yang harus melandasi pelaksanaan pemberian otonomi kepada daerah.

Menurut The Liang Gie dalam Laica Marzuki⁴³, bahwa manakala otonomi bermakna hak mengurus rumah tangganya sendiri bagi suatu daerah, maka istilah otonomi bermakna kebebasan (seluas-luasnya). Istilah otonomi seluas-luasnya

⁴² Ibid, hlm.134

⁴³ Ibid., hlm.134.

pernah digunakan dalam Pasal 131 ayat (2) Undang-Undang Dasar Sementara 1950 yang menentukan bahwa “kepada daerah diberikan otonomi seluas-luasnya untuk mengurus rumah tangganya sendiri”. Setelah berlakunya UUD Negara RI 1945 kembali sampai saat ini, prinsip otonomi seluas-luasnya diadopsi dalam Undang-Undang No 32 Tahun 2004 sebagaimana yang telah dirubah dengan UU No.23 Tahun 2014 yang menjelaskan bahwa: “prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan Pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini”. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.

Sejalan dengan prinsip otonomi luas dan seluas-luasnya tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Undang-Undang No.5 Tahun 1974 dalam penjelasannya dikemukakan bahwa: “di dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor IV/MPR/1966 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara, telah digariskan prinsip-prinsip pokok tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah sebagai berikut: “dalam rangka melancarkan pelaksanaan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara, dan dalam membina kestabilan politik serta kesatuan Bangsa maka hubungan yang serasi antara Pemerintah Pusat dan Daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan, diarahkan pada pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab yang dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah, dan dilaksanakan bersama-sama dengan dekonsentrasi”.

Nyata, dalam arti bahwa pemberian otonomi kepada daerah haruslah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangga sendiri sesuai dengan kenyataan dan kekhasan daerah dan

berkarakter kearifan lokal daerah. Bertanggungjawab, dalam arti bahwa pemberian otonomi itu benar-benar sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar diseluruh pelosok negara dan serasi atau tidak bertentangan dengan pengarah-pengarah yang telah diberikan, serasi dengan pembinaan politik Pusat dan daerah serta dapat menjamin perkembangan dan pembangunan Daerah yang pada kenyataannya dapat mewujudkan tujuan Negara yaitu menuju masyarakat adil dan makmur (*welfare*).

Undang-Undang No 23 Tahun 2014 jo UU No 9 Tahun 2015 dalam penjelasan Umum mengatur juga, bahwa prinsip otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah, dan juga prinsip yang nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan Pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan dan merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

BAB IV

DESENTRALISASI

DALAM PENYELENGGARAAN

PEMERINTAHAN DAERAH

A. Konsep Desentralisasi

Kata desentralisasi berasal dari penggalan dua kata bahasa latin, “*de*” berarti lepas dan *centrum* berarti pusat, desentralisasi secara harfiah berarti melepaskan diri dari pusat. Dalam kajian ketatanegaraan, Pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi berpaut hubungan Pemerintah pusat dan daerah, Pemerintah pusat melimpahkan sebagian kewenangan kepada Pemerintah daerah⁴⁴.

Bagir Manan memberikan gambaran bahwa yang disebut desentralisasi adalah bentuk dari susunan organisasi negara yang terdiri dari satuan-satuan Pemerintahan pusat dan satuan Pemerintahan yang lebih rendah yang dibentuk baik berdasarkan teritorial ataupun fungsi Pemerintahan tertentu⁴⁵. Sementara M.A. Muthalib dan Ali Khan mengemukakan perlunya kemandirian dan kebebasan tersebut yang mengatakan bahwa⁴⁶ “Conceptually, local autonomy tends to become a synonym of the freedom of locality for self determination or local democracy”.

Senada dengan pendapat diatas dikemukakan oleh Cheema

⁴⁴ HM Laica Marzuki, *op.cit.*, hlm.113.

⁴⁵ Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta, 2001, hlm. 22.

⁴⁶ Benyamin Hoessein, *Otonomi dan Pemerintahan Daerah: Tinjauan Teoritis dalam Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah*, PPW LIPI, Jakarta, 1998 hlm.45.

dan Rondinelli lebih jauh menghubungkan otonomi daerah dengan

devolusi kekuasaan⁴⁷, terdapat beberapa tujuan, alasan dan kendala dalam menerapkan kebijakan desentralisasi⁴⁸. Dalam hal tujuan, negara-negara yang menerapkan kebijakan desentralisasi tujuan, yaitu: *Pertama*, desentralisasi diterapkan dalam upaya untuk pendidikan politik; *Kedua*, untuk latihan kepemimpinan politik; *Ketiga*, untuk memelihara stabilitas politik; *Keempat*, untuk mencegah kosentrasi di pusat; *Kelima*, untuk memperkuat akuntabilitas publik; dan *Keenam*, untuk meningkatkan kepekaan elit terhadap kebutuhan masyarakat.

Sementara yang berkaitan dengan alasan, ada tiga alasan mengapa menerapkan kebijakan desentralisasi, yaitu: *Pertama*, untuk menciptakan efisiensi penyelenggaraan administrasi Pemerintahan; *Kedua*, untuk memperluas otonomi daerah; *Ketiga*, untuk beberapa kasus, sebagai strategi untuk mengatasi instabilitas politik. Sedangkan menurut Nelson Kasfir, alasan menerapkan desentralisasi lebih didasarkan pada pertimbangan untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pengambilan keputusan dan untuk mempercepat proses pembangunan ekonomi daerah⁴⁹.

Berkaitan dengan kendala, ada dua hal, yaitu: *Pertama*, berkaitan dengan skala besaran wilayah operasi Pemerintah daerah yang mengakibatkan penyelenggaraan Pemerintahan daerah menjadi kurang efektif, terutama dalam menangani berbagai persoalan sosial dan ekonomi. *Kedua*, adanya ketidaktuluan di kalangan Pemerintah pusat dan Pemerintah daerah untuk mendukung partisipasi masyarakat sebagai elemen penting dalam proses pengambilan keputusan⁵⁰. Irawan Soedjito mengatakan bahwa desentralisasi memiliki arti sebagai pelimpahan wewenang Pemerintah untuk dilaksanakan sedangkan Joeniarto mengatakan bahwa desentralisasi adalah asas yang

⁴⁷ Ibid., hlm.25.

⁴⁸ Syamsuddin Haris, Paradigma Baru Otonomi Daerah, P2P, Jakarta, 2001 hlm.34.

⁴⁹ Ibid., hlm.35.

⁵⁰ Ibid., hlm.37.

bermaksud memberikan wewenang dari Pemerintah negara kepada Pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri⁵¹.

Asas desentralisasi pada hakikatnya menghendaki adanya sebagian kewenangan Pemerintah pusat dilimpahkan atau diserahkan kepada Pemerintah daerah. Politik desentralisasi berdasarkan Undang-undang mengenai Pemerintahan Daerah, baik Undang-Undang No.5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang No.22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang No.23 Tahun 2014 jo UU No 9 Tahun 2015 tentang Pemerintah Daerah, lihat tabel:

Tabel 2.3 Pengertian Desentralisasi

Ketentuan	UU No.5 Tahun 1974	UU No.22 Tahun 1999
Pengertian	Pasal 1 huruf b. Desentralisasi adalah penyerahan urusan Pemerintah dari Pemerintah atau Daerah tingkatatasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya	Pasal 1 huruf e. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Daerah Otonom dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia
Ketentuan	UU No.32 Tahun 2004	UU No.23 Tahun 2014 jo UU No 9 Tahun 2015
Pengertian	Pasal 1 angka 7. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan Pemerintahan dalam sistem Indonesia	Pasal 1 angka 8. Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi

Sumber : Data Diolah

⁵¹ Irawan Soedjito, Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah, Bina Aksara, Jakarta, 1984, hlm.20.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas maka asas desentralisasi pada prinsipnya adalah⁵² :

- 1) penyerahan urusan atau wewenang Pemerintahan dari Pemerintah atau Pemerintah daerah tingkat yang lebih atas kepada daerah untuk menjadi urusan atau wewenang Pemerintahan sendiri;
- 2) merupakan suatu asas yang bermaksud melakukan pembagian wilayah negara menjadi daerah besar dan daerah kecil yang berhak atau berwenang mengatur urusan Pemerintahan (rumah tangga) sendiri;
- 3) merupakan asas yang bermaksud membentuk Pemerintahan daerah yang berwenang menyelenggarakan Pemerintahan sendiri.
- 4) merupakan manifestasi bentuk susunan organisasi negara ditinjau dari bangunannya yang terdiri dari Pemerintahan pusat dan Pemerintahan daerah serta dibentuk baik berdasarkan aspek teritorial maupun fungsi-fungsi Pemerintahan tertentu.

Berkaitan dengan prinsip-prinsip tersebut di atas maka dalam pelaksanaannya asas desentralisasi mengandung beberapa kelemahan dan kelebihan. Kelebihannya meliputi⁵³ :

- 1) memberikan penilaian yang relatif tepat pada sifat yang berbeda-beda dari wilayah dan penduduk suatu negara;
- 2) merupakan senjata ampuh untuk memberantas birokrasi yang merajalela;
- 3) dapat meringankan beban Pemerintah pusat dalam mengambil kebijaksanaan-kebijaksanaan yang bersifat kedaerahan(daerah);
- 4) daerah termasuk rakyat yang ada di dalamnya menjadi subyek dalam pengambilan keputusan-keputusan di tingkat daerah artinya rakyat di masing-masing daerah merupakan pihak-pihak yang berperan secara aktif dalam mengambil kebijaksanaan-kebijaksanaan yang bersifat kedaerahan;
- 5) merupakan saran yang tepat untuk pemenuhan paham demokrasi dan kebebasan rakyat dalam menentukan berbagai langkah kebijaksanaan Pemerintahan di tingkat daerah;

⁵² Hestu Cipto Handoyo, *op.cit.*, hlm.22.

⁵³ *Ibid.*, hlm.23.

- 6) merupakan sarana yang tepat untuk mengimplementasi kan prinsip negara hukum khususnya dalam rangka melakukan pemencarankekuasaan;

Pandangan lain mengemukakan bahwa terdapat keuntungan/ kelebihan yang diperoleh dengan dianutnya sistem desentralisasi antara lain⁵⁴ :

- 1) Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di pusat Pemerintah;
- 2) Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak dan membutuhkan tindakan yang cepat, daerah tidak perlu lagi menunggu instruksi dari Pemerintahanpusat;
- 3) Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segeradilaksanakan;
- 4) Dalam sistem desentralisasi, dapat ditiadakan pembedaan (diferensiasi) dan pengkhususan (spesialisasi) yang berguna bagi kepentingan tertentu khususnya desentralisasi teritorial dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan dan keadaan khususdaerah;
- 5) Dengan adanya desentralisasi teritorial daerah otonom dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan Pemerintahan, yang dapat bermanfaat bagi seluruh negara. Hal-hal yang ternyata baik dapat diterapkan di seluruh wilayah negara sedangkan kurang baik, dapat dibatasi pada suatu daerah tertentu saja dan oleh karena itu dapat lebih mudahditiadakan.
- 6) Mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan dari Pemerintah pusat;
- 7) Dari segi psikologis desentralisasi dapat lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya yang lebih langsung.

⁵⁴ Josep Riwu Kaho, Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya, Ctk. Pertama, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001 hlm.12-13.

Sedangkan kelemahannya, meliputi⁵⁵ :

- 1) membuka kemungkinan adanya bagian bagian (daerah/wilayah) untuk melepaskan diri dari ikatan Pemerintah pusat hal ini dapat terjadi apabila garis-garis kewenangan yang diserahkan kepada daerah tidak secara tegas dirumuskan;
- 2) membuka kemungkinan terjadinya *spanning* antara Pemerintah pusat dengan bagian bagian (daerah/wilayah) khususnya dalam hal wilayah kewenangan dalam mengatur urusan-urusan Pemerintahan;
- 3) membuka kemungkinan timbulnya ketimpangan pertumbuhan dan perkembangan di antar masing masing bagian (daerah/wilayah) mengingat karakteristik dan kemampuan-kemampuan masing-masing adalah berbeda;
- 4) membuka kemungkinan munculnya fanatisme dan egoisme kedaerahan.

Pandangan lain menyebutkan bahwa desentralisasi juga mengandung kelemahan kelemahan, antara lain sebagai berikut⁵⁶ :

- 1) Karena besarnya organ Pemerintahan maka struktur Pemerintahan bertambah kompleks yang memperoleh koordinasi;
- 2) Keseimbangan dan keserasian antara bermacam-macam kepentingan dan daerah dapat lebih mudah terganggu;
- 3) Khususnya mengenai desentralisasi teritorial dapat mendorong timbulnya apa yang disebut daerah isme atau Provin sialisme;
- 4) Keputusan yang diambil memerlukan waktu yang lama karena memerlukan perundingan yang memakan waktu;
- 5) Dalam penyelenggaraan desentralisasi, diperlukan biaya yang lebih banyak dan sulit untuk memperoleh keseragaman atau uniformitas dan kesederhanaan.

⁵⁵ Hestu Cipto Handoyo, op.cit., hlm.138.

⁵⁶ Josep Riwu Kaho, op.cit., hlm.24.

Dalam kajian hukum tata negara, dikenal berbagai macam asas desentralisasi yang berkembang, yaitu:

- 1) Desentralisasi teritorial, yakni penyerahan urusan Pemerintahan atau pelimpahan kewenangan dari Pemerintah pusat atau daerah yang lebih tinggi kepada badan-badan yang bersifat kewilayahan (teritorial);
- 2) Desentralisasi Fungsional, yakni penyerahan urusan-urusan Pemerintahan dari Pemerintah pusat atau daerah tingkat lebih tinggi kepada badan-badan fungsional;
- 3) Desentralisasi Politik, yaitu penyerahan wewenang dari Pemerintah pusat yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat;
- 4) Desentralisasi Kebudayaan, yaitu memberikan hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) untuk menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (mengatur pendidikan, agama, dan lainnya);
- 5) Desentralisasi Administratif, yaitu Pemerintah melimpahkan sebagian kewenangannya kepada alat-alat perlengkapan atau organ-organ Pemerintahan sendiri di daerah, yakni pejabat pejabat pemerintah yang ada di daerah untuk dilaksanakan.

a. Dekonsentrasi

Dekonsentrasi merupakan *ambtelijk decentralitatie* atau *delegatie van bevoegheid*, yakni pelimpahan dari alat perlengkapan negara pusat kepada instansi bawahan guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan Pemerintahan. Pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangannya, instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama Pemerintah pusat, suatu *delegatie van bevoegheid* bersifat instruktif, rakyat tidak dilibatkan⁵⁷. Pandangan Koesoemaatmadja bahwa dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari alat perlengkapan negara tingkat lebih atas kepadanya guna memperlancar pekerjaan di dalam melaksanakan tugas

⁵⁷ HM Laica Marzuki, op.cit., hlm.124.

Pemerintahan, misalnya pelimpahan kekuasaan dari wewenang menteri kepada Gubernur, dari Gubernur kepada bupati, dan seterusnya⁵⁸.

Tabel 2.4 Pengertian Dekonsentrasi

Ketentuan	UU No.5 Tahun 1974	UU No.22 Tahun 1999
Pengertian	Pasal 1huruf f. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau Kepala Wilayahatau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada Pejabat - pejabat di daerah	Pasal 1 huruf e. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan atau perangkat pusat di Daerah
Ketentuan	UU No.32 Tahun 2004	UU No.23 Tahun 2014 jo UU No 9 Tahun 2015
Pengertian	Pasal 1 angka 8. Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang Pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu	Pasal 1 angka 9. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum

Sumber : Data Diolah

Ditinjau dari pengertian tersebut di atas maka dalam dekonsentrasi mengandung prinsip-prinsip sebagai berikut :

- 1) merupakan manifestasi dari penyelenggaraan Pemerintahan negara yang mempergunakan asas sentralisasi yang dipersempit atau diperhalus;
- 2) merupakan asas yang bermaksud melakukan pelimpahan

⁵⁸ RDH Koesoemaatmadja, Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia, Binacipta, Bandung,1979, hlm.14.

wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai alat perlengkapan Pemerintah pusat;

- 3) menimbulkan wilayah-wilayah administratif yakni wilayah kerja Gubernur selaku wakil Pemerintah;
- 4) merupakan manifestasi penyelenggaraan tatalaksana Pemerintahan umum pusat yang ada didaerah;
- 5) dalam pelaksanaannya asas dekonsentrasi tidak mengakibatkan adanya kewenangan dari suatu wilayah/organ Pemerintahan untuk menentukan sendiri kebijaksanaan-kebijaksanaan atau dengan kata lain tidak memiliki otonomi.
- 6) kewenangan pendanaan sarana dan prasarana semuanya ditentukan oleh Pemerintah pusat atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya.

b. TugasPembantuan

Istilah *medebewind* sebagai terjemahan dari tugas pembantuan pertama kali diperkenalkan oleh Van Vollenhoven, secara etimologis tugas pembantuan merupakan terjemahan dari Belanda (*medebewind*), yang merupakan pelaksanaan Peraturan yang disusun oleh alat perlengkapan negara yang lebih tinggi oleh yang rendah. Dalam arti bahwa tugas pembantuan merupakan pemberian kemungkinan kepada Pemerintah pusat/ Pemerintah daerah yang tingkatannya lebih atas untuk minta bantuan kepada Pemerintah daerah yang tingkatannya lebih rendah di dalam menyelenggarakan tugas-tugas atau kepentingan-kepentingan yang termasuk urusan rumah tangga daerah yang diminta bantuan tersebut⁵⁹.

Menurut Ateng Sjafrudin, tugas pembantuan merupakan kebijakan mengikutsertakan Pemerintah daerah secara bergotong royong melaksanakan tugas pemerintahan pusat dan Pemerintahan daerah yang lebih besar diatasnya⁶⁰. Sementara

⁵⁹ Muhammad Fauzan, Hukum Pemerintahan Daerah: Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah, FH UII Press, Yogyakarta, 2006 hlm.69.

⁶⁰ Ateng Sjafrudin, Pasang Surut Otonomi Daerah, Binacipta, Bandung, 1985 hlm.30.

Sjahran Basah merumuskan bahwa tugas pembantuan pada hakekatnya menjalankan Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi derajatnya dari pihak lain secara bebas⁶¹.

Tabel 2.5 Pengertian Tugas Pembantuan

Ketentuan	UU No.5 Tahun 1974	UU No.22 Tahun 1999
	Pasal 1 huruf d.	Pasal 1 huruf g.
Pengertian	tugas Pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan Pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya	tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan Desa dan dari Daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan
Ketentuan	UU No.32 Tahun 2004	UU No.23 Tahun 2014 jo UU No 9 Tahun 2015
	Pasal 1 angka 8	Pasal 1 angka 11
Pengertian	Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari Pemerintah Provinsi kepada Kabupaten/Kota dan/atau Desa serta dari Pemerintah Kabupaten/ Kota kepada Desa untuk melaksanakan tugas tertentu	Tugas Pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi Kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi

Sumber : Data Diolah

⁶¹ Sjahran Basah, Tiga Tulisan Tentang Hukum, Armico, Bandung, 1986, hlm.31.

B. Filosofi Desentralisasi

Perkembangan Peraturan Otonomi Daerah sebenarnya bukanlah hal yang sama sekaligus baru, isu dan pengaturan otonomi daerah telah muncul sejak lama, bahkan sejak penjajahan kolonial Belanda telah di keluarkan. *Desentralisasi* wet 1903 dan *Inlandsche Gemeente Ordonantie* (IGO) 1906. Pada dasarnya melalui *Decentralisatie wet* dimaksud untuk membuka kemungkinan terwujudnya Pemerintahan lokal di daerah-daerah tertentu (yang disetujui dengan istilah *gewester*) atau di bagian-bagian dari satuan-satuan tertentu (yang disebut dengan istilah *gedeelten* dan *gewester*) atau yang kemudian sering di rujuk dengan istilah *of delingan* yang dapat melaksanakan urusan Pemerintahannya sendiri (yang disebut dengan istilah *zelfbesture*).

Sementara IGO 1906 mengatur tentang Pemerintahan desa di Jawa dan Madura IGO 1906 terdiri dari 20 pasal, terbagi dalam 4 bagian untuk mengatur urusan organisasi dan pendapatan desa, penyelenggaraan administrasi desa berikut pertanggungjawaban, pengelolaan harta milik dan kekayaan desa, serta penyelenggaraan kerja-kerja untuk kepentingan negara, atau untuk apapun yang oleh warga dianggap penting bagi desa⁶²⁶².

Negara Indonesia adalah berbentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 ayat (1) UUD Negara RI 1945 NKRI ini dipertegas lagi dengan Pasal 37 ayat (5) amandemen UUD Negara RI 1945 (yang ke-3) mengatur bahwa bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak akan diubah lagi.

Sebagai suatu Negara kesatuan yang menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan Pemerintahannya, Pemerintah pusat memberi keleluasaan atau kewenangan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah sebagaimana yang diatur dalam perubahan kedua Pasal 18 UUD Negara RI 1945 NKRI 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

⁶² Sotandyo Wignyosoebroto, *Desentralisasi Dalam Tata Pemerintah Kolonial Hindia Belanda, Kebijakan dan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial di Indonesia (1900-1940)* Baya Hedia, Malang, 2005, hlm.14-50.

Pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.

Pada prinsipnya Pasal 18 UUD Negara RI 1945 NKRI tersebut mengatur bahwa, system Pemerintahan di Indonesia mengenal adanya Pemerintahan pusat dan Pemerintahan daerah. Pembentukan Pemerintahan daerah didasari oleh kondisi wilayah Negara yang sangat luas mencakup berbagai kepulauan, masyarakat memiliki latarbelakang budaya yang sangat beragam dan sebagainya, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 18B ayat (2) amandemen ke 4 mengatur bahwa negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara kesatuan RI, yang diatur dalam undang-undang, maka untuk itu mengakibatkan sulitnya pengelolaan Pemerintahan apabila segala sesuatunya diurus oleh Pemerintah pusat yang berkedudukan di Ibu kota Negara.

Karena itu untuk mengurus penyelenggaraan Pemerintahan secara lebih efektif dan efisien keseluruhan pelosok wilayah Negara, maka dibentuklah daerah yang menyelenggarakan urusan-urusan atau fungsi-fungsi Pemerintahan di daerah khususnya yang berkaitan dengan kebutuhan masyarakat yang selanjutnya disebut dengan desentralisasi.

Oleh karena itu, desentralisasi sebagai suatu sistem Pemerintahan mengandung makna demokrasi Pemerintahan, walaupun demikian pengertian desentralisasi sendiri hingga kini masih sering diperdebatkan orang. Perdebatan tentang desentralisasi tersebut tidak hanya terbatas pada terminologinya saja, tetapi juga pada pengertian desentralisasi itu sendiri, sebagaimana yang diungkapkan Rasyid dalam J. Kaloh, bahwa desentralisasi dan otonomi daerah mempunyai tempat masing-masing. Istilah otonomi lebih pada political aspect (aspek politik kekuasaan Negara), sedangkan desentralisasi lebih cenderung pada administration aspect (aspek administrasi Negara). Jika dilihat dari konteks "Sharing of Power" (berbagai kekuasaan) kedua istilah tersebut mempunyai kekuatan yang erat dan tidak dapat

dipisahkan⁶³.

Lebih lanjut J. Kaloh mengatakan bahwa asas desentralisasi adalah menyatakan penyerahan sejumlah urusan Pemerintahan dari Pemerintah pusat dan atau Pemerintah daerah tingkat yang lebih tinggi kepada Pemerintah daerah yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah tersebut. Dengan demikian prakarsa, wewenang dan tanggung jawab daerah itu, baik mengenai politik kebijakan, perencanaan dan pelaksanaannya maupun mengenai segi-segi pembiayaannya, perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah sendiri⁶⁴.

Makna dari desentralisasi ini sendiri dapat dilihat dari banyak sisi seperti yang dikemukakan oleh Ichlasul Amal dan Nasikun yang menyoroti dari sudut pandang kandungan yang dimilikinya yaitu desentralisasi administrasi dan desentralisasi politik. Desentralisasi administrasi pada umumnya disebut dekonsentrasi dan mempunyai pendelegasian sebagai wewenang pelaksanaan pada tingkat bawah pejabat-pejabat lokal hanya berdasarkan rencana anggaran yang sudah ditentukan oleh pusat, sedangkan desentralisasi politik berarti bahwa sebagian wewenang membuat keputusan dan kontrak atas sumber-sumber dana diserahkan pada pejabat-pejabat regional atau lokal⁶⁵.

Menurut Sofian Efendi mengatakan, bahwa desentralisasi tidak sekedar pendelegasian otoritas formal dalam bentuk dekonsentrasi (pelimpahan wewenang implementasi kepala daerah)⁶⁶.

Selanjutnya Warsito Utomo berpendapat bahwa, otonomi atau desentralisasi bukanlah semata-mata bernuansa *Technical Administration* atau *Practical Administration* saja tetapi juga harus dilihat sebagai *process of political interaction*, dan ini berarti bahwa desentralisasi atau otonomi sangat erat kaitannya dengan

⁶³ J. Kaloh, Mencari Bentuk Otonomi Daerah Suatu Solusi dalam Menjawab Kebutuhan Masyarakat Lokal dan Tantangan Global. PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2007, hlm.13.

⁶⁴ Ibid., hlm.9.

⁶⁵ Ichlasul Amal dan Nasikun, Konferensi Nasional Program Pengembangan Wilayah (Nation Comperence on Area Development), Yogyakarta, 1988, hlm.115.

⁶⁶ Sofian Efendi, Kebijakan Pengembangan Sumber Daya Manusia Dalam Menghadapi Era Tinggi Landas, Solo, 1990, hlm.79.

demokrasi, dan demokrasi yang diinginkan tidaklah hanya demokrasi pada tingkat nasional tetapi juga demokrasi lokal yang arahnya kepada pemberdayaan atau kemandirian daerah⁶⁷.

Pendapat-pendapat di atas termasuk pendapat yang mungkin saja secara kontekstual, berbeda tentang desentralisasi yang diterjemahkan dalam konteks otonomi daerah dan memang itu dihubungkan karena otonomi itu sendiri sifatnya relatif dan tidak ada suatu wilayah baik negara atau daerah yang memiliki otonomi mutlak, karena interaksi yang terjadi dengan lingkungan sekitarnya.

Persoalannya dalam negara yang demokrasi, sejauh mana otonomi tersebut memberikan posisi yang lebih besar pada rakyat sebagai pemilik kedaulatan tertinggi, dengan demikian dikaitkan dengan pendapat Rondinelli, beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan desentralisasi adalah: (a) Derajat komitmen politik serta dukungan administratif yang diberikan terutama oleh Pemerintah pusat dan elite serta masyarakat daerah sendiri, (b) Adanya sikap dan perilaku serta kondisi kultural yang mendukung atau mendorong pelaksanaan desentralisasi di daerah, (c) Adanya suatu rancangan organisasi yang dapat mendukung program- program desentralisasi, (d) Tersedianya sumber keuangan, tenaga kerja serta infrastruktur memadai bagi penyelenggaraan program- program desentralisasi⁶⁸.

Berbagai faktor tersebut di atas merupakan alasan perlunya desentralisasi secara umum terlihat sejalan di Indonesia. Keadaan geografis dengan belahan ribu pulau yang tersebar pada suatu hamparan wilayah yang sangat luas serta latar belakang kondisi sosial ekonomi sosial budaya sudah merupakan alasan yang cukup kuat bagi Indonesia untuk menerapkan sistem Pemerintahan dengan asas desentralisasi.

Alasan yang paling mendasar secara historis dan bersifat fundamental merupakan alasan utama mengapa Indonesia menerapkan sistem Pemerintahan yang terdesentralisasi, yaitu bahwa *The founding father* telah membuat kesepakatan mengenai

⁶⁷ Warsito Utomo, Otonomi daerah Dalam Negara Kesatuan, Pustaka Pelajar, hlm.55.

⁶⁸ Rondinelli A. Dennis, et.al, Desentralisation in Developing Conntrees: A Riview of Recent Experience, New York: Work Bank, 1983, hlm.26.

bagaimana negara yang akan dibentuk, yakni kesepakatan tentang Negara Kesatuan dan kesepakatan tentang desentralisasi.

Menurut Bagir Manan dalam Martin Hutabarat desentralisasi adalah suatu istilah yang luas dan selalu menyangkut persoalan kekuatan (*power*), biasanya dihubungkan dengan pendelegasian wewenang atau penyerahan dari Pemerintah pusat kepada Pemerintah daerah untuk menjalankan urusan-urusan Pemerintahan di daerah⁶⁹.

Aplikasi desentralisasi menurut para ahli administrasi Negara pada prinsipnya mendefinisikan desentralisasi sebagai pelimpahan wewenang dan bertanggung jawab atau kekuasaan untuk menyelenggarakan sebagian atau seluruh fungsi manajemen dan administrasi Pemerintah dari Pemerintah pusat dan lembaga-lembaga lainnya kepada unit pelaksana pusat di daerah unit sub nasional atau Pemerintah bawahannya. Selain itu juga, desentralisasi menyangkut wewenang pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber sumber daya yang diberikan kepada badan badan Pemerintah regional dan lokal dalam rangka mengurus kepentingannya.

Hal yang senada, menurut Bagir Manan bahwa, paling sedikit ada tiga variabel yang dapat digunakan untuk mengukur tingkat desentralisasi dalam kaitannya dengan hubungan Pemerintah pusat dan daerah yaitu, *variabel-variabel* sebagai *function, discretion and access*⁷⁰.

Pengertian ini hanya menggariskan bagaimana proses kewenangan itu diserahkan dari pusat kepada lembaga Pemerintahan daerah, baik melalui dekonsentrasi, maupun devolusi. Sehubungan dengan pengertian ini Rondenelli membagi konsep desentralisasi ini dalam tiga kategori yakni, dekonsentrasi (*deconsentration*), delegasi (*delegation*) dan devolusi (*devolution*)⁷¹.

Berdasarkan beberapa uraian di atas, penulis berpendapat secara politis dapat dipahami bahwa desentralisasi dalam penger-

⁶⁹ Bagir Manan, Politik Hukum Otonomi Daerah Sepanjang Peraturan Perundang-undangan Pemerintah Daerah, dalam Martin, et.al, Hukum dan Politik Indonesia; Tinjauan Analisis Dekrit Presiden dan Otonomi, 1996, Jakarta, Sinar Harapan, hlm19.

⁷⁰ Ibid., hlm.33.

⁷¹ Ibid., hlm.11.

tian devolusi dilakukan untuk memenuhi tuntutan golongan minoritas yang menuntut otonomi dalam wilayahnya semakin tinggi praktik-praktik diskriminasi akan semakin kuat menciptakan tuntutan akan otonomi, disisi lain bahwa desentralisasi merupakan adanya penyerahan wewenang urusan urusan yang semula menjadi kewenangan Pemerintah pusat kepada Pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan-urusan tersebut, sehingga dengan desentralisasi pengalihan sebagian peran dan fungsi pusat baik politisi maupun administratif atau keduanya akan mengurangi beban pusat, sehingga Pemerintah pusat dapat berkonsentrasi dalam pembuatan kebijakan, supervisi dan kontrol yang sifatnya menyeluruh.

Hal yang senada Sarundajang berpendapat bahwa dengan desentralisasi Pemerintah pusat bisa berkonsentrasi pada rumusan dan kebijakan nasional yang bersifat fundamental saja, dan sudah waktunya Pemerintah daerah diberikan kepercayaan untuk tampil secara lebih kreatif memberi makna pada penyelenggaraan Pemerintahan dan pembangunan, dengan demikian beberapahal yang menjadi alasan perlunya kebijakan desentralisasi dikemukakan adalah: (1). Suatu cara untuk mengatasi berbagai kegawatan keterbatasan, (2). Mengatasi prosedur terstruktur ketat suatu perencanaan terpusat, (3). Peningkatan sensitifitas terhadap masalah dan kebutuhan setempat, (4). Penetralisi politik dan administrasi Negara, 5. Perwakilan lebih baik, (6). Kapasitas dan kemampuan administrasi publik yang lebih baik, (7). Pelayanan lapangan dengan efektifitas lebih tinggi di tingkat lokal, (8). Meningkatkan koordinasi dengan pimpinan setempat, (9). Melembagakan partisipasi masyarakat setempat, 10. Menciptakan cara-cara alternatif pengambilan keputusan, (11). Administrasi publik yang lebih fleksibel, molatif dan kreatif, (12). Keanekaragaman fasilitas pelayanan yang lebih baik, (13). Stabilitas pelayanan yang lebih baik⁷².

Hal yang senada diungkapkan oleh Muhammad Hatta mengenai pentingnya pembagian kekuasaan, dalam Bagir Manan bahwa banyaknya masalah mengenai pelaksanaan Pemerintahan di

daerah, tentunya semuanya tidak dapat diurus oleh Pemerintah pusat, maka harus dilakukan pembagian kekuasaan (tugas) antara Pemerintahan daerah yang mengurus kepentingan di daerah-daerah dan kepentingan daerah yang lebih luas dan negara seluruhnya diurus oleh Pemerintahan lingkungannya lebih luas dan oleh Pemerintah pusat⁷³.

Lebih lanjut dikatakan bahwa sentralisasi akan memperkuat sistem birokrasi dan melemahkan, jika tidak melenyapkan kontrol rakyat atas Pemerintahan dari DPR. Masalah yang sulit adalah bagaimana membagi tugas (kekuasaan antara pusat dan daerah). Desentralisasi mengandung segi positif dalam penyelenggaraan Pemerintahan baik dari sudut politik, ekonomi sosial, budaya dan pertahanan adalah :

1. Satuan-satuan desentralisasi lebih fleksibel dalam memenuhi berbagai perubahan yang terjadi dengan cepat.
2. Satuan-satuan desentralisasi dapat melaksanakan tugas lebih efektif dan lebih efisien
3. Satuan-satuan desentralisasi lebih inovatif
4. Satuan-satuan desentralisasi mendorong tumbuhnya sikap moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif⁷⁴.

Lebih dipertajam oleh Sarundajang bahwa beberapa keuntungan dengan menerapkan desentralisasi adalah :

1. Mengurangi bertumpuknya pekerjaan di Pemerintah pusat.
2. Dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan yang cepat, sehingga daerah tidak perlu menunggu instruksi dari Pemerintah pusat.
3. Dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat dilaksanakan
4. Dalam sistem desentralisasi dapat diadakan pembedaan (*differential*) dan pengkhususan (*spesialisasi*) yang berguna bagi kepentingan tertentu, khususnya dengan sentralisasi teritorial dapat lebih mudah menyesuaikan diri pada kebutuhan keperluan

⁷³ Bagir Manan, op. cit., hlm.10.

⁷⁴ Ibid, hlm.17.

daerah.

5. Dengan adanya desentralisasi teritorial daerah otonom dapat merupakan semacam laboratorium dalam hal-hal yang berhubungan dengan Pemerintahan, yang dapat bermanfaat bagi seluruh Negara, sedangkan yang kurang baik dapat dibatasi pada suatu daerah tertentu.
6. Mengurangi kemungkinan sewenang-wenang dari Pemerintah pusat
7. Secara psikologis dapat lebih memberikan kewenangan memutuskan yang lebih besar kepada daerah.
8. Akan memperbaiki kualitas pelayanan, karena dia lebih dekat dengan masyarakat yang dilayani⁷⁵.

Penulis sependapat dengan Sarundajang bahwa pelaksanaan desentralisasi adalah untuk memberi pendewasaan bagi daerah untuk mengurus rumah tangganya tetapi perlu ada pengawasan dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan di daerah terutama pelayanan publik untuk menyentuh kepentingan masyarakat terutama dalam hal teknis misalnya dalam bidang bidang tertentu, yakni bidang pendidikan, bidang kesehatan dan infrastruktur jalan serta infrastuktur bangunan bangunan.

B. Perkembangan Desentralisasi Dalam Otonomi Daerah

Berbagai pandangan tentang makna desentralisasi yang dilontarkan oleh beberapa pakar, sebagaimana juga Riggs dalam Ateng Syafrudin berpendapat bahwa dengan desentralisasi pengalihan sebagaimana peran dan fungsi pusat baik politisi maupun administrasi atau keduanya akan mengurangi beban pusat, sehingga Pemerintah pusat dapat berkonsentrasi dalam pembuatan kebijakan, supervisi dan kontrol yang sifatnya menyeluruh⁷⁶.

Menurut Logeman dalam tulisannya *het staats recht der zelfee gende gemeenschappen* yang dikutip dan diterjemahkan Ateng Syafrudin menyatakan bahwa otonomi daerah adalah kebebasan bergerak yang diberikan kepada daerah otonom berarti memberikan

⁷⁵ _

⁷⁶ Ateng Syafrudin, *Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II Dan Perkembangannya*, Mandar Maju, Bandung, 1991, hlm.25.

kesempatan kepadanya untuk mempergunakan prakarsanya sendiri dari segala macam kekuasaannya untuk mengurus kepentingan umum (penduduk), lebih lanjut Ateng Syafrudin menerangkan bahwa istilah otonomi mempunyai makna kebebasan atau kemandirian (*zelfstandigheid*) tetapi bukan kemerdekaan (*onafhankelykheid*)⁷⁷.

Lebih lanjut Lis Krisnandar⁷⁸ mengemukakan bahwa mengatur dan mengurus rumah tangga daerah dikenal ada tiga ajaran yaitu: *Pertama*, ajaran rumah tangga materil (*materiele huis koundingler*), menurut ajaran ini pembagian tugas antara Pemerintah pusat dan daerah ada pembagian tugas, kewenangan dan tanggung jawab yang dirinci secara pasti atau *limitative* di dalam Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pembentukan daerah, ada *materiele taak verdeling*, artinya rumah tangga daerah itu hanya meliputi tugas-tugas yang ditentukan satu persatu, jadi secara limitatif ditentukan dalam Undang-Undang pembentukan daerah itu. *Kedua*, ajaran rumah tangga formal (*formale huis hounding leer*) ajaran ini merupakan kebalikan dari ajaran rumah tangga materil. Dalam ajaran ini kewenangan daerah tidak dirumuskan secara terperinci dalam Undang-Undang pembentukan daerah melainkan dirumuskan asas-asasnya saja.

Batasan kewenangan daerah ditentukan apa yang menjadi kewenangan Pemerintah pusat yang diatur dalam Peraturan perundang-undangan sedangkan sisanya merupakan urusan rumah tangga daerah. *Ketiga*, ajaran rumah tangga riil (*riële huis houndingsleer*), pengertian ajaran ini adalah suatu sistem yang didasarkan kepada keadaan dan faktor yang nyata, sehingga tercapai harmoni antara tugas dan kemampuan baik dalam daerah itu sendiri, maupun dengan Pemerintah pusat.

Desentralisasi di Indonesia secara yuridis bersumber dari Pasal 18 UUD Negara RI 1945 NKRI beserta penjelasannya, diantaranya disebut bahwa wilayah Indonesia dibagi kedalam daerah-daerah baik bersifat otonom maupun bersifat administratif,

⁷⁷ Ibid, hlm.20.

⁷⁸ Iis Krisnandar, Pengaturan Otonomi Seluas-luasnya Berdasarkan UUD 1945, dalam <http://gudangilmuhukum.blogspot.com/2009/11/pengaturan-otonomi-seluas-luasnya.html>

dengan demikian dapatlah dikatakan bahwa Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan yang di desentralisasikan sehingga pada prinsipnya, kebijakan otonomi daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasi ditangan Pemerintah pusat.

Sehubungan dengan itu Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan Pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke Pemerintah daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujud. Pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah Kabupaten dan Kota di seluruh Indonesia. Jika dalam kondisi semula arus kekuasaan Pemerintah bergerak dari daerah ke tingkat pusat, maka di idealkan bahwa sejak diterapkannya kebijakan otonomi daerah itu, arus dinamika kekuasaan akan bergerak sebaliknya, yaitu dari pusat kedaerah⁷⁹.

Dengan demikian pelaksanaan desentralisasi akan membawa efektifitas Pemerintahan, sebab wilayah Negara itu pada umumnya terdiri dari berbagai satuan daerah. Sebab akibat dari pelaksanaan desentralisasi timbulah daerah-daerah otonom. Secara logika dapat dipahami bahwa pada awalnya otonom atau berotonomi yang berarti mempunyai “Peraturan sendiri” atau mempunyai hak kekuasaan kewenangan sendiri untuk membuat Peraturan, kemudian istilah otonomi berkembang menjadi Pemerintahan sendiri dan seterusnya Pemerintahan sendiri ini meliputi Peraturan atau perundang-undangan sendiri secara etimologi, perkataan otonomi berasal dari bahasa latin “AUTOS” yang berarti sendiri dan “NOMOS” yang berarti pemerintahan.

Lebih lanjut Sarundajang memberi arti otonomi bahwa otonomi melalui desentralisasi bukan diberi kepada Pemerintahan daerah, bukan kepada DPRD, bukan kepada daerah, akan tetapi kepada masyarakat setempat. Hal ini merupakan esensi dari otonomi. Selanjutnya otonomisasi suatu masyarakat yaitu masyarakat yang berada di dalam teritorial tertentu, yang semula tidak mempunyai otonomi menjadi memiliki otonom⁸⁰. Dengan

⁷⁹ Jimly Asshiddiqie, Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah, www.Legalitas.org, di akses Rabu 3 November 2014 pukul 13.20 wib.

⁸⁰ Sarundajang, op.cit, hlm.80.

demikian daerah otonom akan muncul yakni yang berhak dan berkewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, dan konsep otonomi tersebut dapat dikatakan otonomi daerah pada dasarnya menunjukkan adanya kebebasan bertindak sesuai dengan preferensinya, selain itu otonomi daerah tidak merupakan satu perwujudan dan praktek delegasi, wewenang dan tanggung jawab dari organisasi Pemerintah dibawahnya⁸¹.

Selanjutnya J. Kaloh berpendapat bahwa otonomi daerah adalah suatu instrumen politik dan instrumen administrasi/ manajemen yang digunakan untuk mengoptimalkan sumber daya lokal, sehingga dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kemajuan masyarakat di daerahterutama menghadapi tantangan global, mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkan kreatifitas, meningkatkan peran serta masyarakat dan mengembangkan demokrasi⁸² hal yang senada diungkapkan oleh Bagir Manan bahwa otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom mengatur/mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan inspirasi masyarakat, sehingga Pemerintah daerah yang diberi kewenangan dapat mempergunakan dengan semua undang-undang⁸³.

Dengan demikian daerah otonom sebagaimana yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 yang diubah dengan UU 23Tahun 2014 dalam Pasal 1 angka (12) mengatur bahwa daerah otonom adalah daerah yang berhak dan berkewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, berdasarkan konsep ini maka dapat dikatakan otonomi daerah pada dasarnya menunjukkan adanya kebebasan bertindak sesuai dengan prefensinya, selain itu otonom daerah tidak merupakan satu perwujudan dan praktek delegasi wewenang tanggungjawab dari organisasi Pemerintah dibawahnya. Dengan pemberian otonomi kepada daerah adalah memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan daya guna dan hasil

⁸¹ J.Kaloh dalam <http://www.blogger>, op.cit, di akses 3 November 2014, pukul 10.00 wib.

⁸² J Kaloh, op.cit, hlm.10.

⁸³ Bagir Manan,op.cit, hlm.18.

guna penyelenggaraan Pemerintah dan pelaksanaan pembangunan.

Lebih lanjut dalam Pasal 1 angka (12) mengatur daerah otonom adalah daerah otonom, selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan Pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia

Pelaksanaan desentralisasi dalam rangka otonomi daerah, merupakan suatu wahana yang membuka peluang bagi terciptanya system Pemerintahan yang demokrasi dan partisipatif, oleh karena itu, maka perlu dioptimalkan unsur-unsur yang menunjang pelaksanaan otonomi daerah, sebagaimana yang ditegaskan oleh J. Kaloh.

Berdasarkan beberapahal tersebut, maka tuntutan otonomi daerah tidak semata-mata sebagai kehendak mengurangi kekuasaan pusat, melainkan kebutuhan akan keadilan, dan kemajuan dengan kecepatan yang relatif sama dengan daerah-daerah di pusat kekuasaan. Dengan demikian otonomi daerah kebutuhan dibukanya kesempatan pada daerah untuk menata diri sesuai dengan potensi dan kapasitas yang dimilikinya, lebih dari itu agar daerah berkembang sejalan dengan sejarah usul-usul daerah tersebut jika hal itu menjadi komitmen bersama maka permasalahan-permasalahan berbagai dampak implementasi otonomi daerah dapat dikurangi, sehingga apa yang menjadi cita-cita dasar dari otonomi daerah dapat terwujud.

Pemekaran daerah mempunyai empat macam tuntutan yaitu : Pertama, Tuntutan Hukum, Kedua, Tuntutan Negara Kesejahteraan (welfare state), Ketiga, Tuntutan Demokrasi, Keempat, Tuntutan Kebhinekaan⁸⁴. Menurut Vanderpot yang dikutip dalam Abdul R Rahman bahwa daerah otonom dalam bentuk desentralisasi mengacu pada sistem Rumah Tangga daerah meliputi, 3 (tiga) ajaran :materiele huis hounding begrip, formale huis hounding begrip, reele huis hounding begrip holterman⁸⁵.

⁸⁴ Pipin Syarifin dan Dedah Jubaedah, Hukum Pemerintahan Daerah, 2005, hlm.37-38.

⁸⁵ Abdul R Rahman, Desentralisasi Dalam Otonomi Daerah, 1987, hlm.4. Baca

Secara konseptual apa yang di amanatkan Pasal 1 butir (b) sebagaimana yang diutarakan diatas. Maka otonomi daerah merupakan kewenangan otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Dengan otonomi daerah, maka wewenang pusat dilimpahkan kepada daerah untuk menangani urusannya masing-masing.

Di Indonesia otonomi tidak dilaksanakan secara frontal untuk segala urusan, tetapi sebagian urusan daerah tidak lagi diinterferensi oleh Pemerintah pusat. Sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 10 ayat (2) UU No. 23 Tahun 2014 jo UU No 9 Tahun 2015 dan penjelasannya, bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan Pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat dalam system Negara Kesatuan Republik Indonesia, kecuali 6 (enam) hal yaitu (1) politik luar negeri, (2) pertahanan, (3) keamanan, (4) yustisi, (5) moneter & fiscal nasional, dan (6) agama, hal ini yang disebut dengan urusan Pemerintahan absolut dalam ayat (2) mempertegas bahwa dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan absolut pemerintah pusat dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas Dekonsentrasi. Demikian juga penjelasan dalam Undang-Undang tersebut bahwa prinsip otonomi daerah adalah prinsip yang seluas-luasnya, nyata dan bertanggung jawab⁸⁶.

Strategi penataan otonomi daerah yang seluas-luasnya saat ini akan mempengaruhi penataan institusi dan berdampak pada manajemen berbagai sumberdaya yang ada di daerah. Strategi dalam konsep modal sosial dipahami bagai upaya yang dilakukan secara sadar untuk eksis. Artinya terkait dengan kebijakan otonomi daerah merupakan bentuk kegiatan yang di desain dengan perencanaan yang matang (dalam management organisasi) yakni

juga Holterman, *Recht betreffende decentrale rechts gemeenschappen* W.E.J. Tjeenk Willink-Deventer, 1998, hlm.70.

⁸⁶ Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintahan, Pemerintah daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

apabila otonomi daerah di konsentrasikan di wilayah Kota atau Kabupaten, maka Provinsi tidak lagi sebagai Pemerintah otonom, tetapi bersifat koordinatif, sehingga tercapai tingkat kedudukan strategis otonom daerah dalam mencapai kesejahteraan masyarakat yang adil dan merata.

Otonomi nyata adalah kekuasaan daerah untuk menyelenggarakan kewenangan Pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlakukan secara tumbuh, hidup dan berkembang di daerah, sedangkan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan dan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antara daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia⁸⁷.

Atas dasar pemikiran di atas menurut J. Kaloh dalam rangka mewujudkan otonomi daerah keberadaan Pemerintah daerah adalah menjadi sangat penting antara lain: (1) untuk melindungi dan mensejahterakan masyarakat, (2) agar demokrasi dan memberikan pendidikan politik, (3) mendekatkan pelayanan masyarakat dan meningkatkan efisiensi serta efektifitas pelayanan masyarakat, (4) meningkatkan partisipasi masyarakat (5) memberdayakan potensi dan keanekaragaman daerah (6) misi utama Pemerintah daerah adalah menyediakan pelayanan dasar (*basic service*) dan mengembangkan sektor unggulan (*core competence*) dengan cara-cara demokratis (7) *Out puts and product* Pemerintah daerah meliputi : *public good* , yaitu barang-barang kebutuhan masyarakat, seperti jalan, pasar, sekolah, rumah sakit, jembatan dan sebagainya kemudian publik regulation, yaitu pengaturan-pengaturan berkaitan dengan masyarakat seperti, KTP, KK, IMB, HO, Akta Kelahiran dan

⁸⁷ Lihat Penjelasan Umum UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

sebagainya⁸⁸.

Sebagai desakan Pemerintah daerah tersebut diatas dapat diketahui bahwa Pemerintah daerah mempunyai kewenangan-kewenangan yang memungkinkan mereka dapat menghasilkan *public good and public regulation* yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat, akan tetapi di dalam penyelenggaraan roda Pemerintahan, maka Pemerintah daerah harus mampu mengakomodasi aspirasi masyarakat, memberdayakan potensi sumber daya yang ada dan dalam rangka memberikan pelayanan politik didasarkan pada prinsip efektifitas dan efisiensi pelayanan.

Hal yang senada diungkapkan oleh Mawhood bahwa ada 7 (tujuh) elemen pokok yang membentuk Pemerintah daerah memperkuat otonomi daerah yaitu (a).Urusan, (b)Kelembagaan, (c)Personil, (d)Keuangan, (e)perwakilan, (f)manajemen pelajaran, (g)Pengawasan. Ke-7(tujuh) elemen tersebut merupakan suatu system yang terintegrasi yang selain tergantung satu dengan yang lainnya⁸⁹ lebih lanjut dikatakan bahwa konsekuensinya dalam konteks penguatan otonomi adalah adanya penguatan secara *holistic* atas ketujuh elemen tersebut. Secara empirik kegagalan politik desentralisasi lebih disebabkan oleh adanya pendekatan yang bersifat parsial (*piece-meal*) sehingga *out come* dari desentralisasi sering sangat mengecewakan elite yang memerintah dan menyebabkan mereka lebih beralih kepada pilihan dekonsentrasi sebagai perpanjangan tangan dari Pemerintah pusat⁹⁰.

Sejak diundangkannya UU No 22/1999 dan UU No 25/1999 yang telah diubah dengan UU No. 32/2004 dan UU No. 33/2004 dan diperbaharui kembali dengan UU No.23/2014 jo UU No 9 Tahun 2015 merupakan momentum yang sangat baik untuk mengacu reformasi Pemerintah daerah yang efektif dan efisien, ekonomis dan akuntabel. Untuk itulah maka diperlukan suatu konsepsi dasar otonomi daerah secara keseluruhan. Konsepsi dasar dalam perumusannya harus melibatkan seluruh *Stakeholders* yang terkait.

⁸⁸ J. Kaloh, op.cit, hlm.168-169.

⁸⁹ Mawhood, P (Ed), *Government and Lokal in The Third World*, Chichester, Jhon Wiley and Son, dalam tulisan Made Suandi, <http://www.Indonesia-ottawa.org/pagephp25=2011>. Konsep Dasar. April 2002, hlm.35., diakses 12 November 2015, pukul 19.15 wib.

⁹⁰ *Ibid*, hlm.37.

Setiap pokok-pokok dari ke 7 (tujuh) elemen-elemen tersebut diatas perlu ditindak lanjuti oleh detail konsep dari masing-masing *Stakeholders* yang paling berkompeten untuk elemen tersebut.

Koordinasi antar *Stakeholder* sangat diperlukan karena keterkaitan yang erat satu elemen dengan elemen yang lainnya. Adanya konsepsi dasar yang dilengkapi dengan konsep detail dari masing-masing elemen tersebut akan menjadi dokumen pegangan bagi semua pihak dalam mensukseskan otonomi daerah.

BAB V

PEMEKARAN DAERAH

A. Konsep Pemekaran Daerah

Istilah 'pemekaran daerah' kini lazim dipakai untuk menggambarkan fenomena kelajuan pertumbuhan daerah otonom baru di Indonesia itu. Menurut H.R Makagansa⁹¹ bahwa istilah ini pertama kali dipakai semata sebagai upaya memperhalus bahasa (*eufemisme*), yaitu untuk menyatakan proses 'perpisahan' atau 'perpecahan' satu wilayah untuk membentuk satu unit administrasi lokal baru.

Istilah 'pemekaran' dan 'pembentukan daerah' bisa juga secara berbeda dipakai tergantung sudut pandang. Misalnya, kalau dilihat dari daerah induk yang wilayahnya akan dipilah untuk kepentingan membentuk satu unit administrasi baru, maka akan lebih pas disebut sebagai proses pemekaran, sedang sebaliknya kalau dipandang dari sudut daerah mekaran baru, lebih cocok dipilih istilah 'pembentukan daerah'⁹². Lebih lanjut dikatakan bahwa Pemekaran adalah bagian dari proses implementasi desentralisasi yang memiliki berbagai macam tujuan, Secara umum berbagai macam tujuan tersebut dapat diklasifikasikan ke dalam dua variable penting yakni peningkatan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan dan pembangunan yang merupakan peningkatan model demokrasi lokal⁹³.

⁹¹ H.R Makagansa, Tantangan Pemekaran Daerah, FusPad, Yogyakarta, 2008, hlm.17.

⁹² Joko Harmantyo, Pemekaran Daerah dan Konflik Keruangan Kebijakan Otonomi Daerah dan Implementasinya di Indonesia, Makara, Sains, Vol. 11, No.1, April 2007, hlm.5.

⁹³ Lintje Anna Marpaung, Rasionalisasi Proses Pemekaran daerah Yang Berbasis Kearifan Lokal (Studi Pemekaran Daerah Di Propinsi Lampung) Disertasi Program Doktor Ilmu Hukum Universitas

Kalau dicermati uraian di atas bahwa sesungguhnya pemekaran wilayah merupakan sinonim dari kata 'pemekaran daerah' dan 'pembentukan daerah' dipakai dengan 'presisi makna yang berbeda'. 'Pembentukan daerah' spesifik dipakai untuk menunjukkan pada tiga kategori⁹⁴.⁹⁴ *Pertama*, untuk menyebut proses penetapan sebuah daerah satuan administrasi lokal Hindia Belanda menjadi satuan administrasi lokal Republik Indonesia. Misalnya, penetapan Kabupaten dan Kotapraja di Jawa Tahun 1945-1950 menjadi Pemerintah lokal negara baru di Indonesia.

Di masa awal kemerdekaan itu terjadi 'pembentukan daerah' Indonesia gelombang pertama, meski harus diingat galibnya semua satuan daerah itu tak lain sekedar lanjutan dari Pemerintah lokal warisan zaman Hindia Belanda serta yang diestafetkan di zaman Jepang. Sebenarnya struktur Pemerintah lokal zaman Belanda itu lanjutan dari satuan-satuan Pemerintahan tradisional yang sudah ada dan eksis di rentangan wilayah nusantara sebelum kedatangan bangsa Eropa abad ke-16. *Kedua*, Istilah 'pembentukan daerah' dipakai untuk daerah-daerah yang pada awalnya sebenarnya sudah disepakati BPUPKI (Badan Penyelidikan Usaha-Usahan Persiapan Kemerdekaan Indonesia) dan PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia) sebagai wilayah negara RI, tetapi pasca Perang Dunia II terlanjur diserahkan tentara sekutu kembali ke genggamannya kekuatan belanda. *Ketiga*, tema 'pembentukan daerah' dipakai untuk menyebut satuan Pemerintahan daerah RI yang wilayahnya tergabung puluhan tahun berikutnya. Yaitu, masuknya Irian Barat dan Timor-Timur beserta semua satuan administrasi lokalnya ke dalam tubuh negara Indonesia.

Istilah pemekaran daerah tidak mengatur perihal pembentukan atau pemekaran daerah atau wilayah secara khusus, namun disebutkan dalam Pasal 18B ayat (1) bahwa: "Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan Pemerintahan daerah yang bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang", selanjutnya pada ayat (2) Pasal yang sama tercantum kalimat sebagai berikut "Negara

Diponegoro, Semarang, 2012, hlm 1. Baca juga Lintje Anna Marpaung, Politik Hukum Tata Negara Dalam Pemekaran Daerah Di Indonesia, Pustaka Magister, Semarang, 2012, hlm 1

⁹⁴ Joko Harmanto, Op cit, hlm.38.

mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang secara lebihkhusus.

UU No. 23 Tahun 2014 jo UU Tahun 2015 mengatur mengenai pembentukan daerah dalam BAB VI tentang Penataan Daerah, dapat di analogikan masalah pemekaran wilayah juga termasuk dalam ruang lingkup pembentukan daerah, ada beberapaPasal yang mengatur tentang pemekaran daerah dalam Undang-Undang tersebut. Bahwa pembentukan suatu daerah harus ditetapkan dengan undang-undang tersendiri.

Ketentuan ini tercantum dalam Pasal 32 ayat (1), kemudian ayat (2) Pasal yang sama mengatur sebagai berikut Undang- Undang Pembentukan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mencakup pembentukan Daerah provinsi dan pembentukan Daerah kabupaten/kota.

Legalitas pemekaran daerah dicantumkan dalam Pasal 33 yang mengatur bahwa “pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapadaerah atau bagian daerah yang bersanding atau pemekaran dari satu daerah menjadi 2 (dua) daerah atau lebih” dan selanjutnya ayat (2) mengatur bahwa, Pemekaran Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan melalui tahapan Daerah Persiapan provinsi atau Daerah Persiapan kabupaten/ kota. Namun demikian, pemekaran daerah hanya dapat dilakukan apabila telah memenuhi *persyaratan dasar* dan *persyaratan administratif*.

Dengan demikian jelas, bahwa usul pembentukan suatu daerah tidak dapat diproses apabila hanya memenuhi sebagian syarat saja seperti halnya sebagian besar usul-usul pembentukan daerah sebelumnya hanya didasarkan pada pertimbangan faktor politik atau faktor sejarah saja.

Dalam “Big Bang” “Theory”⁹⁵ atau juga astronom, *big bang* yaitu terjadi ledakan yang sangat besar dari akumulasi panas yang hasil dan ledakan itu kemudian menghasilkan planet-planet baru, karena

⁹⁵ Teori Big Bang dalam http://n:/wikipedia.org/wiki/the_big_bang_theory(lelevisietie), diakses Jumat 12 November 2015 pukul 17.00 wib.

itu di analogi sebagai desentralisasi *big bang*. Apabila di analogikan menurut sejarah otonomi daerah masa peralihan dari Orde baru yang serba dekonsentrasi kemudian berubah secara drastis kemasa reformasi dengan keluarnya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah No. 129 Tahun 2000 sejak ketentuan ini berlaku maka merupakan ledakan yang sangat besar dari akumulasi panas yang menghasilkan planet- planet baru karena itu disebut desentralisasi *big bang*.

Kemudian ketentuan tersebut di atas disempurnakan dengan UU No. 32 Tahun 2004 (yang kini telah di ubah menjadi UU No. 23 Tahun 2014 jo UU No 9 THUN 2015) dan serta aturan pelaksana yaitu Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2007. Menurut teori *big bang* karena dengan pemberlakuan ketentuan tersebut diatas terjadi pergeseran wewenang dan tanggung jawab yang sangat ekstrim dalam pengalokasian sumber daya kepada Pemerintah/Kota Kabupaten dalam konteks pemekaran, pergeseran kewenangan tersebut juga berimplikasi terhadap *institusional change* yakni pembentukan dan perubahan institusi baru dari satu menjadi dua dan seterusnya/ pemekaran wilayah, namun dikarenakan pemekaran pada hakekatnya tetap pada wilayah yang sama, geografis yang sama serta sumber daya yang sama, maka terminologi dan konsepsi pemekaran sesungguhnya lebih tepat diartikan sebagai involusi administrasi Pemerintahan⁹⁶ sesungguhnya dalam konsep administrasi yang terpenting adalah pelayanan fungsional yang lebih mengedepankan kepada aspek dinamika interaksi antara Pemerintah dan masyarakat bukan pada pemecahan administrasi itu sendiri.

Hal ini selamanya dapat dilakukan melalui inovasi dengan berbagai cara media dan penguatan fungsi unit pelayanan di tingkat bawah secara berjenjang sehingga meski secara geografis berjarak tetapi tetap mudah untuk menikmati jasa pelayanan publik, karena PP 129 Tahun 2000 lebih berorientasi kualitatif, maka desentralisasi *big bang* telah meninggalkan perangkat *checks and balances* yang belum memadai, sesuatu yang tidak mempertimbangkan kapasitas

⁹⁶ Ibid., hlm.19.

dalam berbagai hal dalam upaya pemekaran wilayah. Harus diakui, dalam banyak hal, masih belum jelas apakah konstitusi lokal (masyarakat) benar-benar telah merefleksikan keinginan publik yang sesungguhnya akan upaya pemekaran daerah tersebut. Sedangkan pengertian pemekaran itu sendiri apabila dikaji lebih detail adalah bagian dari proses implementasi desentralisasi yang memiliki berbagai macam tujuan. Secara umum berbagai macam tujuan dapat di klasifikasi ke dalam dua variabel penting yakni peningkatan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan Pemerintahan (yang merupakan *structure efficiency model*) dan peningkatan partisipasi masyarakat dalam Pemerintahan dan pembangunan yang merupakan peningkatan lokal *democracy model*⁹⁷.

Bila dikaji lebih jauh bahwa pemekaran daerah dengan tujuan untuk mendekatkan pelayanan kepada masyarakat adalah tuntutan masyarakat untuk membentuk daerah yang baru, dengan cara memisah diri dari kesatuan wilayah Pemerintah daerah tertentu⁹⁸.

Berdasarkan kriteria tertentu sesuatu wacana pemekaran dapat diproses, lebih lanjut menurut H.A.J Nihin sehubungan dengan daerah pemekaran menyatakan bahwa aspirasi daerah pemekaran itu atas dasar pertimbangan yang tepat, misalnya dengan pemekaran daerah pusat Pemerintahan dan pelayanan semakin dekat dengan masyarakat, partisipasi masyarakat akan bertambah dan intensif dalam kehidupan kemasyarakatan, Pemerintahan dan pembangunan di daerahnya. Sedangkan bila tumbuhnya aspirasi itu lebih karena emosional, primordiatisme dan semata-mata karena ingin menjadi daerah otonomi sendiri, tidak atas dasar persyaratan yang tepat, tidak memperhitungkan potensi sumber daya yang ada, akan mempersulit kondisi masyarakat daerah tersebut, dan tidak akan menjamin pengembangan daerah ke arah yang lebih baik, bahkan melemahkan tingkat ketahanan wilayah karena akan mendatangkan berbagai beban dan persoalan⁹⁹. Hal

⁹⁷ Irfan Ridwan Maksun dan Teguh Kurniawan, Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural, Departemen Ilmu administrasi Fisip UII Yogyakarta, 2006, hlm.2.

⁹⁸ H.A.J Nihin, Tantangan Era Baru Berbagai Keadaan dan Penyikapannya, PT Mardimulyo, Jakarta, 2000, hlm.7.

⁹⁹ Ibid, hlm.10.

yang senada dikatakan Riyaas Rasyid bahwa pembentukan daerah pemekaran merupakan perluasan daerah dengan memekarkan/ meningkatkan status Kota yang dianggap mempunyai potensi sebagai daerah otonomi dan mampu untuk mengurus rumah tangganya sendiri¹⁰⁰¹⁰⁰. Berdasarkan uraian di atas, sebagai pedoman dalam tulisan ini pengertian pemekaran daerah adalah, pemecahan Provinsi atau Kabupaten/Kota menjadi dua daerah atau lebih, sebagai mana yang diatur dalam Pasal 1 butir (10) PP 78 Tahun 2007.

B. Implikasi Pemekaran Daerah Dalam proses Otonomi Daerah

Mekanisme pemekarandaerah sebagaimana yang diatur dalam PP No.78 Tahun 2007 di dalam Peraturan Pemerintah ini disebut bahwa pembentukan daerah adalah pemberian status pada wilayah tertentu sebagai daerah Provinsi atau daerah Kabupaten/ Kota sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 butir (7) (tujuh) dan lebih lanjut diatur lagi dalam butir (10) (sepuluh) yang dimaksud dengan pemekaran daerah adalah pemecahan Provinsi atau Kabupaten/ Kota menjadi 2 (dua) daerah atau lebih.

Secara normatif prosedur pemekaran daerah mengacu pada Pasal 16 PP 129/2000 Jo. PP 78/2007 yang mencakup tahapan kegiatan sebagai berikut :

- a) Ada kemauan politik dari Pemerintah daerah dan masyarakat yang bersangkutan
- b) Pembentukan daerah harus didukung oleh penelitian awal yang dilakukan oleh Pemerintah daerah
- c) Usul pembentukan Kabupaten/ Kota disampaikan kepada Pemerintah Menteri Dalam Negeri dan otonomi daerah melalui Gubernur dengan dilampirkan hasil penelitian daerah dan persetujuan DPRD Kabupaten / Kota serta persetujuan Provinsi yang dituangkan dalam keputusan DPRD
- d) Dengan memperhatikan usulan Gubernur, Menteri Dalam Negeri dan otonomi daerah memproses lebih lanjut dan dapat menugaskan tim untuk melakukan observasi ke daerah yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada dewan

¹⁰⁰ Riyaas Rasyid, Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru, Pustaka Pelajar, Jakarta 1997, hlm.20.

pertimbangan otonomi daerah

- e) Berdasarkan rekomendasi pada angka 4 (empat) ketua Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah meminta tanggapan para anggota dewan pertimbangan otonomi daerah (DPOD).
- f) Dapat menugaskan tim teknis sekretariat DPOD untuk melakukan penelitian lebih lanjut
- g) Para anggota DPOD memberikan saran dan pendapat secara tertulis kepada ketua DPOD, usul pembentukan suatu daerah diputuskan dalam rapat anggota DPOD.
- h) Apabila berdasarkan hasil keputusan rapat anggota DPOD menyetujui usul pembentukan suatu daerah, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah selaku ketua DPOD mengajukan usul pemekaran daerah tersebut beserta rancangan UU pembentukan daerah kepada Presiden.
- i) Apabila Presiden menyetujui usul dimaksud, rancangan UU pembentukan daerah disampaikan kepada DPR RI untuk mendapat persetujuan.

Selanjutnya menurut ketentuan ini menjelaskan bahwa persyaratan pembentukan daerah/ pemekaran daerah mencakup sebagai berikut :

- 1) Persyaratan teknis, meliputi faktor spesifik dan kategori faktor kemampuan administratif, eksebilas kepada pelayanan publik, kemampuan ekonomi dan potensi penerimaan asli, sosial budaya, sosial politik, luas daerah dan kondisi geografis, dan pertahanan/keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.
- 2) Persyaratan administratif, meliputi adanya persetujuan DPRD Kabupaten/ Kota dan Bupati/Walikota yang bersangkutan, persetujuan DPRD Provinsi dan Gubernur serta rekomendasi Menteri Dalam Negeri
- 3) Persyaratan fisik mencakup ketersediaan prasarana perkantoran/fasilitas Pemerintahan, ibu kota daerah pemekaran dan ibu kota daerah induk, serta menyangkut bataswilayah.

Tabel 2.7**Faktor Indikator Dalam Rangka Pembentukan Daerah Otonom Baru
Sesuai Peraturan Pemerintahan Nomor 129 Tahun 1999**

No.	Syarat/Kriteria	Indikator	Sub Indikator
1.	Kemampuan Ekonomi	1. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB)	1. PDRB perkapita 2. Pertumbuhan Ekonomi 3. Kontribusi PDRB terhadap PDRB total
		2. Penerimaan Daerah sendiri	4. Rasio penerimaan Daerah Sendiri terhadap pengeluaran rutin 5. Rasio penerimaan daerah sendiri terhadap PDRB
2.	Potensi Daerah	3. Lembaga Keuangan	6. Rasio Bank per 10.000 penduduk 7. Rasio bukan Bank per 10.000 penduduk
		4. Sarana dan prasarana Ekonomi	8. Rasio kelompok pertokoan per 10.000 penduduk 9. Rasio Pasar per 10.000 penduduk
		5. Sarana Pendidikan	10. Rasio sekolah SD per penduduk usia SD 11. Rasio sekolah SLTP per penduduk usia SLTP 12. Rasio sekolah SLTA per penduduk usia SLTA
		6. Sarana Kesehatan	13. Rasio penduduk usia Perguruan Tinggi per penduduk 19 Tahun keatas 14. Rasio fasilitas kesehatan per 10.000 penduduk 15. Rasio tenaga medis per 10.000 penduduk

		7. Sarana Trasportasi	<p>16. Presentase rumah tangga yang mempunyai kendaraan bermotor roda 2,3 atau perahu atau Perahu motor</p> <p>17. Presentase rumah tangga yang mempunyai kendaraan bermotor roda 4 atau lebih atau kapalmotor</p> <p>18. Presentase pelanggan telpon terhadap jumlah rumahtangga</p> <p>19. Presentase pelanggan listrik terhadap jumlah rumahtangga</p> <p>20. Rasio kantor pos termasuk jasa-jasaper 10.000 penduduk</p> <p>21. Rasio panjang jalan terhadap jumlah kendaraan bermotor</p>
3.		8. Sarana Pariwisata	<p>22. Jumlah Hotel/ Akomodasi lainnya</p> <p>23. Jumlah Restoran/ Rumah Makan</p> <p>24. Jumlah Obyek Wisata</p>
4.		9. Ketenaga Kerjaan	<p>25. Presentase pekerja yang berpendidikan minimal SLTA terhadap penduduk usia 18 Tahun keatas</p> <p>26. Tingkat partisipasi Angkatankerja</p> <p>27. Presentase penduduk yang bekerja</p> <p>28. Rasio Pegawai Negeri Sipil terhadap penduduk</p>
5.	Sosial Budaya	10. Tempat Peribadatan	29. Rasio Sarana Peribadatan per 10.000 Penduduk

		11. Tempat/ Kegiatan Institusi Sosial	30. Rasio tempat pertunjukan seni per 10.000 penduduk 31. Rasio panti sosial per 10.000 penduduk
		12. Sarana Olahraga	32. Rasio fasilitas lapangan Olahraga per 10.000 Penduduk
6.	Sosial Politik	13. Partisipasi Masyarakat dalam berpolitik	33. Rasio penduduk yang ikut pemilu terhadap penduduk yang mempunyai hak pilih
		14. Organisasi kemasyarakatan	34. Jumlah organisasi Kemasyarakatan
7.	Jumlah Penduduk	15. Jumlah penduduk	35. Jumlah penduduk
8.	Luas Daerah	16. Luas daerah	36. Rasio jumlah penduduk urban terhadap jumlah penduduk 37. Luas wilayah keseluruhan 38. Luas wilayah efektif yang dapat dimanfaatkan
9.	Lain-lain	17. Keamanan dan ketertiban	39. Angka kriminalitas per 10.000 penduduk
		18. Ketersediaan Sarana dan Prasarana Pemerintahan	40. Rasio gedung yang ada terhadap kebutuhan minimal gedung Pemerintahan 41. Rasio lahan yang ada terhadap kebutuhan minimal untuk sarana/prasarana Pemerintahan
		19. Rentang kendali	42. Rata-rata jarak Kecamatan ke pusat Pemerintahan (ibukota Provinsi/Kabupaten induk) 43. Rata-rata lama waktu perjalanan dari Kecamatan ke pusat Pemerintahan (Ibukota Provinsi/Kabupaten Induk)

Tabel 2.8**Faktor Dan Indikator Dalam Rangka Pembentukan Daerah Otonom Baru Sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007**

FAKTOR	INDIKATOR
1. Kependudukan	1. Jumlah penduduk 2. Kepadatan Penduduk
2. Kemampuan ekonomi	3. PDRB Non migas perkapita 4. Pertumbuhan ekonomi 5. Kontribusi PDRB nomigas
3. Potensi Daerah	6. Rasio Bank dan lembaga Keuangan non bank per 10.000 penduduk 7. Rasio kelompok pertokoan per 10.000 penduduk 8. Rasio pasar per 10.000penduduk 9. Rasio sekolah SD per pendudukUsia SD 10.Rasio sekolah SLTP per penduduk UsiaSLTP 11.Rasio sekolah SLTA per penduduk UsiaSLTA 12.Rasio fasilitas kesehatan per10.000 penduduk 13.Rasio tenaga medis per 10.000 penduduk. 14.Presentase rumah tangga yang mempunyai kendaraan bermotor atau perahu atau perahu bermotor atau kapal motor 15.Presentase pelanggan listrik terhadap jumlah rumahtangga 16.Rasi panjang jalan terhadap jumlah kendaraan bermotor 17.Presentase pekerja yang berpendidikan minimal SLTA terhadap penduduk usia 18 Tahun keatas 18.Presentase pekerja yang berpendidikan minimal S-1 terhadap penduduk usia 25 Tahun ke atas 19.Rasio pegawai negeri sipil terhadap penduduk.
4. Kemampuan keuangan	20.JumlahPDS 21.Rasio PDS terhadap jumlahpendudul 22.Rasio PDS terhadap PDRB nonmigas

5. Sosial budaya	23.Rasio sarana peribadatan per 10.000 penduduk 24.Rasio fasilitas lapangan olahraga per 10.000 penduduk 25.Jumlah balai pertemuan
6. Sosial politik	26.Rasio penduduk yang ikut pemilu legislatif penduduk yang mempunyai hakpilih 27.Jumlah organisasi kemasyarakatan
7. Luas Daerah	28.Luas wilayah keseluruhan 29.Luas wilayah efektif yangdapat dimanfaatkan
8. Pertahanan	30.Rasio jumlah personil aparat pertahanan terhadap luaswilayah 31.Karakteristik wilayah dilihat darisudut pandang pertahanan
9. Keamanan	32.Rasio jumlah personil aparat keamanan terhadap jumlah penduduk
10. Tingkat kesejahteraan Masyarakat	33.Indeks pembangunan manusia
11. Rentang kendali	34.Rata-rata jarak Kabupaten/Kota atau Kecamatan ke pusat Pemerintahan (Provinsi atauKabupaten/Kota) 35.Rata-rata perjalanan dari Kabupaten/Kota atau kecamatan ke pusat Pemerintahan (Provinsi atau Kabupaten/Kota).

Persyaratan dan Prosedur Pembentukan Daerah Otonom dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000 dirumuskan dengan tegas bahwa persyaratan untuk pemekaran daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota harus memenuhi persyaratan :

- a. Administratif didasarkan atas aspirasi sebagian besar masyarakat setempat untuk tindak lanjut oleh Pemerintah daerah dengan melakukan kajian daerah terhadap rencana pembentukan daerah
- b. Secara teknis didasarkan ada faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, kependudukan, luas daerah, pertahanan, keamanan, dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Adapun faktor

lain tersebut meliputi pertimbangan kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan Pemerintahan.

- c. Fisik kewilayahan dalam pembentukan daerah meliputi cakupan wilayah, lokasi calon ibukota, sarana, dan prasarana Pemerintahan¹⁰¹.

Persyaratan pembentukan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 1999 dan direvisi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tersebut terjadi perubahan kecil (*minor change*), antara lain mengubah persyaratan dari 3 (tiga) Kecamatan menjadi 5 (lima) Kecamatan untuk membentuk Kabupaten baru, sedangkan untuk membentuk Kota pemekaran minimal harus terdiri dari 4 (empat) Kecamatan (cukup

3 (tiga) Kecamatan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000). Kemudian Provinsi baru dapat dibentuk minimal terdiri atas 5 (lima) Kabupaten/Kota (cukup 3 (tiga) Kabupaten/Kota menurut Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000). Selain itu juga pemekaran baru dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal usia penyelenggaraan Pemerintahan 7 (tujuh) Tahun untuk Kabupaten/Kota dan 10 (sepuluh) Tahun untuk Provinsi.

Mengenai proses pembentukan daerah dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 16 untuk Kabupaten/Kota dan Pasal 17 untuk Provinsi Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007, yakni :

Tata cara pembentukan daerah Kabupaten/Kota dilaksanakan sebagai berikut :

1. Aspirasi sebagian besar masyarakat setempat dalam bentuk Keputusan BPD untuk Desa dan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain untuk Kelurahan di wilayah yang menjadi calon cakupan wilayah Kabupaten/Kota yang akan dimekarkan.
2. DPRD Kabupaten/Kota dapat memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana dimaksud dalam huruf (a) dalam bentuk Keputusan DPRD berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat yang diwakili oleh BPD untuk desa atau nama lain dan Forum Komunikasi Kelurahan untuk

¹⁰¹ Penjelasan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 129 Tahun 2000.

kelurahan atau nama lain;

3. Bupati/Walikota memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana dimaksud dalam huruf (a) dalam bentuk keputusan Bupati/Walikota berdasarkan hasil kajian daerah;
4. Bupati/ Walikota mengusulkan pembentukan Kabupaten/ Kota kepada Gubernur untuk mendapatkan persetujuan dengan melampirkan: (a) Dokumen aspirasi masyarakat di calon Kabupaten/Kota, (b) Hasil kajian daerah, (c) Peta wilayah calon Kabupaten/Kota; dan (d) Keputusan DPRD Kabupaten/Kota dan keputusan Bupati/Walikota sebagai mana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) huruf (a) dan huruf (b).
5. Gubernur memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan pembentukan Kabupaten/Kota berdasarkan evaluasi terhadap kajian daerah sebagaimana dimaksud dalam huruf (c);
6. Gubernur menyampaikan usulan pembentukan calon Kabupaten/Kota kepada DPRD Provinsi;
7. DPRD Provinsi memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan pembentukan Kabupaten/Kota; dan
8. Dalam hal Gubernur menyetujui usulan pembentukan Kabupaten/Kota, Gubernur mengusulkan pembentukan Kabupaten/Kota kepada Presiden melalui Menteri dengan melampirkan:
 - a. Dokumen aspirasi masyarakat di calon Kabupaten/Kota;
 - b. Hasil kajiandaerah;
 - c. Peta wilayah calon Kabupaten/Kota;
 - d. Keputusan DPRD Kabupaten/Kota dan keputusan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) huruf (a) dan huruf (b); dan
 - e. Keputusan DPRD Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf (c) dan keputusan Gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf (d).

Tata cara pembentukan daerah Kabupaten/Kota dilaksanakan sebagai berikut:

- a. Aspirasi sebagian besar masyarakat setempat dalam bentuk Keputusan BPD untuk Desa dan Forum Komunikasi Kelurahan atau nama lain untuk Kelurahan di wilayah yang menjadi calon cakupan wilayah Kabupaten/Kota yang akan dimekarkan.
- b. DPRD Kabupaten/Kota dapat memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana dimaksud dalam huruf (a) dalam bentuk Keputusan DPRD berdasarkan aspirasi sebagian besar masyarakat setempat yang diwakili oleh BPD untuk Desa atau nama lain dan Forum Komunikasi Kelurahan untuk kelurahan atau nama lain;
- c. Bupati/Walikota memutuskan untuk menyetujui atau menolak aspirasi sebagaimana dimaksud dalam huruf (a) dalam bentuk keputusan Bupati/Walikota berdasarkan hasil kajian daerah;
- d. Masing-masing Bupati/Walikota menyampaikan usulan pembentukan Kabupaten/Kota kepada Gubernur untuk mendapatkan persetujuan dengan melampirkan:
 - 1) Dokumen aspirasi masyarakat di calon Kabupaten/Kota;
 - 2) Hasil kajian daerah;
 - 3) Peta wilayah calon Kabupaten/Kota; dan
 - 4) Keputusan DPRD Kabupaten/Kota dan keputusan Bupati/Walikota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1) huruf (a) dan huruf (b).
- e. Gubernur memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan pembentukan Kabupaten/Kota berdasarkan evaluasi terhadap kajian daerah sebagaimana dimaksud dalam huruf (c);
- f. Gubernur menyampaikan usulan pembentukan calon Kabupaten/Kota kepada DPRD Provinsi;
- g. DPRD Provinsi memutuskan untuk menyetujui atau menolak usulan pembentukan Kabupaten/Kota; dan
- h. Dalam hal Gubernur menyetujui usulan pembentukan Kabupaten/Kota, Gubernur mengusulkan pembentukan Kabupaten/Kota kepada Presiden melalui Menteri dengan melampirkan: (1) Dokumen aspirasi masyarakat di calon Kabupaten/Kota, (2) Hasil kajian daerah; (3) Peta wilayah calon

Kabupaten/Kota; (4) Keputusan DPRD Kabupaten/Kota dan keputusan Bupati/Walikota dan (5) Keputusan DPRD Provinsi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) huruf (d) dan keputusan Gubernur sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) huruf €.

Berdasarkan uraian persyaratan di atas, terdapat perbedaan persyaratan pemekaran daerah yang diatur dalam UU No 32 Tahun 2004 dan PP 78 Tahun 2007, yakni: Syarat Administrasi, Syarat Teknis dan Syarat Fisik ada 3 (tiga) syarat, sedangkan dalam UU No 23 Tahun 2014 jo UU No 9 Tahun 2015 ada 2 (dua) syarat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 33 (3) harus memenuhi persyaratan dasar dan *persyaratan administrative*, sedangkan persyaratan dasar meliputi; (a) *persyaratan dasar kewilayahan*, (b), *persyaratan dasar kapasitas daerah*. Persyaratan dasar kewilayahan meliputi;

Luas wilayah minimal, jumlah penduduk minimal, batas wilayah, cakupan wilayah dan batas usia minimal provinsi, kabupaten/kota dan kecamatan. Selanjutnya *persyaratan dasar kapasitas daerah* sebagaimana yang diatur dalam Pasal 34 ayat (3), adalah kemampuan daerah untuk berkembang dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat, Sebagaimana yang diatur dalam Pasal 36 ayat (1) meliputi; Geografi, demografi, keamanan, social politik, adat, dan tradisi, potensi ekonomi, keuangan daerah dan kemampuan penyelenggaraan pemerintahan.

Kemudian *persyaratan administratif* sebagaimana yang diatur dalam Pasal 37 meliputi; (a) untuk daerah provinsi: (1) persetujuan bersama DPRD kabupaten /kota dengan bupati/wali kota dan (2) persetujuan bersama DPRD provinsi induk dengan gubernur daerah provinsi induk. (b) untuk daerah kabupaten/kota meliputi: (1) keputusan musyawarah Desa yang akan menjadi cakupan Wilayah Daerah kabupaten / kota, (2) persetujuan bersama DPRD kabupaten/ kota induk dengan bupati/wali kota Daerah induk dan (3) persetujuan bersama DPRD provinsi dengan gubernur dari daerah provinsi yang mencakup daerah persiapan kabupaten/kota yang akan dibentuk.

Demikian persyaratan yang diatur dalam UU No 23 Tahun

2013 ada perbedaan dengan persyaratan yang diatur dalam UU No 32 Tahun 2004, tetapi perbedaan tersebut tidak merupakan hal yang prinsip, karena semua cakupan persyaratan dalam UU yang lama sudah tercakup dalam UU No 23 Tahun 2014 jo UU No 9 Tahun 2015. Sampai saat ini aturan pelaksana dari UU ini masih menggunakan Peraturan Pemerintah No 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah yang seharusnya segera dirubah supaya ada kesinkronan dalam implementasinya. Kemudian prosedur pengusulan Persiapan Pemekaran Daerah atau Pembentukan Daerah tersebut juga dengan jelas diatur mulai dari Pasal 38, dan Pasal 39 UU No 23 Tahun 2014 jo UU No 9 Tahun 2015 dan selanjutnya dipertegas dalam UU ini bahwa semua persyaratan yang akan dipenuhi dalam rangka *persiapan* semua diatur dalam Peraturan Pemerintah, dan persiapan Pembentukan atau Pemekaran Daerah tersebut, yang harus dilakukan melalui tahapan Daerah *Persiapan ini merupakan perbedaan yang mendasar* provinsi atau Daerah kabupaten/kota paling lama 5 (lima) tahun sebagaimana yang diatur dalam Pasal 49 ayat (2) dan selanjutnya pembentukan atau pemekaran daerah tersebut dikonsultasikan oleh pemerintah Pusat kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia selanjutnya ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 50.

Sebagai tindak lanjut dari persiapan Pemekaran Daerah, Pemerintah Pusat melakukan pembinaan, pengawasan, dan evaluasi terhadap Daerah Persiapan, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan juga Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia melakukan pengawasan terhadap daerah persiapandan selanjutnya Pemerintah Pusat menyampaikan perkembangan pembinaan, pengawasan, dan evaluasi terhadap daerah persiapan kepada

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Dewan perwakilan Daerah Republik Indonesia ebagaimana yang diatur dalam Pasal 52. Realisasi selanjutnya Pemerintah Pusat melakukan evaluasi akhir masa Daerah persiapan untuk menilai kemampuan Daerah Persiapan dalam melaksanakan kewajibannya, kemudian hasil evaluasi akhir masa Daerah Persiapan tersebut dikonsultasikan

pada DPRRI dan DPDRI, setelah itu Daerah Persiapan yang berdasarkan hasil evaluasi akhir dinyatakan layak ditingkatkan statusnya menjadi Daerah Baru dan ditetapkan menjadi Undang-Undang. Sedangkan Daerah yang berdasarkan hasil evaluasi dinyatakan tidak layak, dicabut statusnya sebagai Daerah Persiapan dengan Peraturan Pemerintah dan kemudian dikembalikan ke Daerah Induk. Hal ini jelas diatur dalam Pasal 53, akan tetapi dijelaskan dalam penjelasan Umum UU ini bahwa: Apabila Daerah Persiapan setelah melalui masa pembinaan selama tiga tahun telah memenuhi syarat untuk menjadi Daerah, maka Daerah Persiapan tersebut dibentuk melalui Undang-undang.

Demikian Penataan Daerah melalui Pemekaran Daerah yang diharapkan salah satu aspek yang pada dasarnya dimaksud untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai saran pendidikan politik di tingkat lokal. Untuk itu maka pembentukan Daerah harus mempertimbangkan berbagai faktor seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah kependudukan dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan, serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah.

BAB VI

KEARIFAN LOKAL

A. Konsep Kearifan Lokal

Pada masa kini kearifan lokal menjadi kecenderungan umum, masyarakat Indonesia yang telah menerima otonomi daerah sebagai pilihan politik terbaik. Membangkitkan nilai-nilai daerah untuk kepentingan pembangunan menjadi sangat bermakna bagi perjuangan daerah untuk mencapai prestasi terbaik. Selama ini, kearifan lokal tiarap bersama kepentingan pembangunan yang bersifat sentralistik dan “top down”, oleh karena itu, sudah saatnya untuk menggali lebih banyak kearifan-kearifan lokal sebagai alat atau cara mendorong pembangunan daerah yang dalam hal ini melaksanakan pemekaran sesuai dengan daya dukung daerah dalam menyelesaikan masalah-masalah daerahnya secara bermartabat.

Kearifan lokal atau sering juga disebut dengan *local wisdom* dapat dipahami sebagai usaha manusia dengan menggunakan akal budinya (koknisi) untuk bertindak dan bersikap terhadap sesuatu, objek, atau peristiwa yang terjadi dalam ruang tertentu¹⁰². Dalam hal ini sering terjadi suatu daerah otonomi dalam rangka pemekaran daerah apakah kearifan lokal itu benar-benar berpijak pada realita empiris atau sekedar spekulasi orang-orang yang memiliki kepentingan tertentu. Lebih lanjut dijelaskan bahwa pengertian kearifan local dalam kamus terdiri dari 2 (dua) kata: kearifan (*wisdom*) dan lokal (*lokale*) dalam kamus Inggris- Indonesia Jon M

¹⁰² Lokal wisdom dalam <http://ibdi.files.wordpress.com/2008/04/2-landasankeilmuankearifanlokal.p.>, diakses Kamis 18 November 2014 pukul 20.00 wib.

eclos dan Hassan Syadily, lokal berarti setempat, sedangkan *wisdom* (kearifan setempat)¹⁰³ dapat dipahami sebagai gagasan-gagasan setempat (lokal) yang bersifat bijaksana penuh kearifan, bernilai baik yang tertanam dan diikuti oleh anggota masyarakatnya.

Pengertian di atas disusun secara etimologi, dimana *wisdom* dipahami sebagai kemampuan seseorang dalam menggunakan akal pikirannya dalam bertindak atau bersikap sebagai hasil penilaiannya terhadap sesuatu, objek atau peristiwa yang terjadi sebagai sebuah istilah *wisdom* dan sering diartikan sebagai kearifan/ kebijaksanaan sebagaimana yang dikatakan oleh Quaritch Wales ahli antropologi¹⁰⁴ dengan istilah *lokal genius*, *lokal genius* merupakan bahasa yang mempunyai arti secara harfiah yang sama dengan lokal *wisdom* yaitu kearifan lokal, lebih lanjut para antropologi yakni Haryati Soebadio membahas lebih banyak dan panjang lebar bahwa lokalgenius adalah juga *cultural identity*, Identitas/kepribadian budaya bangsa yang menyebabkan bangsa tersebut mampu menyerap dan mengolah kebudayaan asing sesuai watak dan kemampuan sendiri¹⁰⁵.

Secara substansial, kearifan lokal itu adalah nilai-nilai yang berlaku dalam suatu masyarakat, nilai-nilai yang diyakini kebenarannya dan menjadi acuan dalam bertingkah laku sehari-hari masyarakat setempat, oleh karena itu sangat beralasan jika Greetz dalam Nurma Ali Ridwan, mengatakan bahwa kearifan lokal merupakan entitas yang sangat menentukan harkat dan martabat manusia dalam komunitasnya¹⁰⁶. Hal itu berarti kearifan lokal yang didalamnya berisi unsur kecerdasan, kreatifitas dan pengetahuan lokal dan para elit dan masyarakatnya adalah menentukan dalam pembangunan peradaban masyarakatnya.

Sementara Moendardjito dalam Ayatrohaedi mengatakan bahwa unsur budaya daerah potensial sebagai lokal *genius* karena telah teruji kemampuannya untuk bertahan sampai saat ini sehingga

¹⁰³ Kearifan Lokal dalam <http://www/balipos.co.id>.Rocthwio, diakses Jumat 19 November 2014 pukul 20.00 wib.

¹⁰⁴ Ibid., hlm.17.

¹⁰⁵ Achmad M Akung, Membincangkan Kearifan Ekologi Kita dalam Kompas 30 November 2006

¹⁰⁶ Landasan Keilmuan-Kearifan Lokal, op.cit., hlm.3.

ciri-cirinya adalah¹⁰⁷ *pertama*, mampu bertahan terhadap budaya luar. *Kedua*, memiliki kemampuan mengakomodasi unsur-unsur budaya dari luar. *Ketiga*, mempunyai kemampuan mengintegrasikan unsur budaya luar ke dalam budaya asli. *Keempat*, mempunyai kemampuan mengendalikan. *Kelima*, mampu memberi arah pada perkembangan budaya.

Hal yang senada dikatakan Nyoman Sirtha, bentuk-bentuk kearifan lokal dalam masyarakat dapat berupa, nilai, norma, etika, kepercayaan, adat istiadat, hukum adat dan aturan-aturan khusus. Oleh karena bentuknya yang bermacam-macam dan ia hidup dalam aneka budaya masyarakat, maka fungsinya menjadi bermacam-macam¹⁰⁸. Lebih lanjutnya di jelaskan beberapa fungsi dan makna kearifan lokal yaitu :

1. Berfungsi untuk konservasi dan pelestarian sumber daya alam.
2. Berfungsi untuk pengembangan sumber daya manusia, misalnya berkaitan dengan upacara daur hidup, konsep *handa patrite*.
3. Berfungsi untuk pengembangan kebudayaan dan ilmu pengetahuan misalnya pada upacara saraswati, kepercayaan dan pemujaan pada parapanji.
4. Berfungsi sebagai petuah, kepercayaan, sastra dan tantangan.
5. Bermakna sosial misalnya upacara integrasi komunal/kerabat.
6. Bermakna sosial, misalnya pada upacara daurpertianian.
7. Bermakna etika dan moral, yang terwujud dalam upacara ngaben dan penyucian rohleluhur.
8. Bermakna politik, misalnya nyangkuk merana dan kekuasaan *patron client*¹⁰⁹.

Menurut Fuad Hasan kearifan lokal sebagai budaya nusantara yang plural merupakan kenyataan hidup living (*living reality*) yang tidak dapat dihindari kebhinekaan ini harus dipersandingkan, bukan dipertentangkan, keragaman ini merupakan investasi gagasan dan nilai sehingga saling menguat dan untuk meningkatkan wawasan dalam saling apresiasi kebhinekaannya menjadi bahan perbandingan

¹⁰⁷ Moendardjito dalam <http://www.balipos.com>, op.cit., pukul 19.00 wib.

¹⁰⁸ Nyoman Sirtha dalam <http://www.balipos.co.id>, Bali, menggali kearifan lokal untuk masyarakat diakses 4 September 2014 pukul 21.00 wib.

¹⁰⁹ Ibid., hlm.29

untuk menemukan persamaan pandangan hidup yang berkaitan dengan nilai kebajikan dan kebijaksanaan (*Vertue and wisdom*)¹¹⁰

Berdasarkan beberapa pendapat di atas, sesungguhnya kearifan lokal merupakan pengetahuan yang eksplisit yang muncul dari periode panjang yang berevolusi bersama-sama masyarakat dan lingkungannya dalam sistem lokal yang sudah dialami bersama-sama, sebagaimana dikatakan Teezzi Marchettini dan Rosim, bahwa akhir dari sedimentary kearifan lokal ini akan mewujudkan menjadi tradisi agama, dalam masyarakat, kearifan lokal dapat ditemui dalam beberapahal misalnya dalam nyanyian, pepatah, sesanti, petuah, semboyan, dan kitab-kitab kuno yang melekat dalam perilaku sehari-hari¹¹¹.

Kearifan lokal biasanya tercermin dalam kebiasaan-kebiasaan hidup masyarakat yang telah berlangsung lama, keberlangsungan kearifan lokal akan tercermin dalam nilai-nilai yang berlaku dalam kelompok masyarakat tertentu, nilai-nilai itu menjadi pegangan kelompok masyarakat tertentu yang biasanya akan menjadi bagian hidup tak terpisahkan yang dapat diamati melalui sikap dan perilaku mereka sehari-hari. Lebih lanjut Teezzi dkk mengatakan bahwa kemunculan kearifan lokal dalam masyarakat merupakan hasil dan proses *trial and error* dari berbagai macam pengetahuan empiris maupun non empiris atau yang estetik maupun intuitif¹¹².

Kearifan lokal sebagai fenomena keilmuan dengan mengutip pendapat Setiono, bahwa kearifan lokal merupakan usaha untuk menemukan kebenaran yang didasarkan pada fakta-fakta atau gejala-gejala yang berlaku secara spesifik dalam sebuah budaya masyarakat tertentu¹¹³. Definisi ini bisa jadi setara dengan definisi mengenai *indigenoupsychology* yang di definisikan sebagai usaha ilmiah mengenai tingkah laku atau pikiran manusia yang asli (*native*) yang tidak ditransformasikan dari luar dan di desain untuk orang

¹¹⁰ Fuad Hasan, Pokok-pokok Bahasan Mengenali Budaya Nusantara Indonesia dalam <http://www.kongresbudapat..go.id/news/articledi> akses 27 November 2014.

¹¹¹ Tiessi, E, Marchettini, MTT, Extending the environmental wisdom beyond the lokal Soenario ecodynamic, analisis and learning community <http://www.librarywitpress.com/pagespaperindoaspedi> akses 30 November 2014.

¹¹² Ibid, hlm.55

¹¹³ Setiono, Pengembangan Psikologi Indigeniuos di Indonesia, dalam jurnal ilmiah psikologi kognisi UMS, vol 6, Nomor 2 November 2002, hlm.87

dalam budaya tersebut¹¹⁴ sehingga dengan demikian hasil dari *indigenous* psikologi tersebut adalah pengetahuan yang menggambarkan tentang kearifan lokal, yaitu gambaran mengenai sikap atau tingkah laku yang mencerminkan budaya asli seperti; bermusyawarah, bermufakat, berpartisipasi, bergotong royong, bekerjasama, persaudaraan, solidaritas, berempati, dll, yang hampir semua daerah di Indonesia memiliki dan menggunakannya, tetapi tidak menutup kemungkinan ada nilai-nilai lokal suatu daerah yang tidak bisa diakomodir sebagai nilai-nilai nasional.

B. Pluralisme Hukum Sebagai Kearifan Lokal.

Pluralisme hukum secara umum didefinisikan sebagai situasi dimana terdapat dua atau lebih sistem hukum yang berada dalam suatu kehidupan sosial. Pluralisme hukum harus diakui sebagai realitas masyarakat.

Pluralisme sendiri merupakan ciri khas Indonesia. Dengan banyak pulau, suku bahasa dan budaya, Indonesia ingin membangun bangsa yang stabil dan modern dengan ikatan nasional yang kuat sekaligus merupakan ketahanan nasional, sehingga menghindari pluralisme sama saja dengan menghindari kenyataan yang berbeda mengenai cara pandang dan keyakinan yang hidup di masyarakat Indonesia.

Erman Rajagukguk berpendapat bahwa kondisi pluralisme hukum yang ada di Indonesia menyebabkan banyak permasalahan ketika hukum dalam kelompok masyarakat diterapkan dalam transaksi tertentu atau saat terjadi konflik, sehingga ada kebingungan hukum yang manakala yang berlaku untuk individu tertentu dan bagaimana seseorang dapat menentukan hukum mana yang berlaku padanya¹¹⁵.

Disisi lain Anne Griffith menjelaskan, bahwa saat ini kita hidup tidak dengan satu hukum tetapi dengan berbagai hukum sehingga pemahaman mengenai pluralisme hukum perlu diberikan kepada

¹¹⁴ Ibid, hlm.90

¹¹⁵ Erman Rajagukguk, Pluralisme hukum harus diakui, jurnal dalam <http://anggara.org/2006/07/04/pluralisme-hukum-harus-diakui/>, diakses tanggal 23 Februari 2015 pukul 13.50 wib.

pengambil kebijakan yaitu ahli hukum antropolog sosiolog dan ilmuwan sosial lainnya. Hal yang senada disampaikan oleh Sulistyowati Irianto bahwa pengertian pluralisme hukum sendiri menurutnya senantiasa mengalami perkembangan dari masa ke masa dimana ada eksistensi dan interelasi berbagai hukum seperti hukum adat, hukum negara, agama dan sebagainya bahkan dengan adanya globalisasi sehingga menjadi semakin kompleks karena terkait pula dengan perkembangan Hukum Internasional¹¹⁶.

Berdasarkan pendapat tersebut di atas, dapat dipahami bahwa pluralisme hukum memperkuat hukum adat di Indonesia. Pemerintah perlu mengakomodir lebih jauh sistem hukum adat yang hidup dan berkembang di masyarakat disadari atau tidak negara Indonesia memiliki sistem hukum yang beragam selain hukum negara, masing-masing sistem hukum itu memiliki kekuatan yang mengikat pada tiap kelompok masyarakat.

Selanjutnya Lide Wina Inge Nurtjahyo berpendapat bahwa pluralisme hukum, akan menjadi sumber data bagi penegak hukum untuk menjalankan tugasnya artinya penegak hukum memiliki referensi yang jelas mengenai masyarakat adat dan mekanisme penyelesaian sengketa yang mereka miliki¹¹⁷.

Sistem hukum ini terkadang lebih dapat diterima dan didasarkan adil oleh masyarakat sesungguhnya kondisi sistem hukum negara yang mendominasi dan cenderung mengabaikan keberadaan sistem hukum adat dan hukum adatlah sesungguhnya menjadi dasar pentingnya pemahaman pluralisme hukum.

Pengakuan dan penghormatan yang terkandung dalam UUD Negara RI 1945 terhadap pluralisme hukum yang telah lama hidup dalam masyarakat, menunjukkan kepada kalangan bahwa, adanya keanekaragaman dan perbedaan. Keanekaragaman disebut adakalanya mengacu pada perbedaan latarbelakang masyarakat dari segi suku budaya bangsa maupun agama yang dianut, seperti halnya di Indonesia terdapat bermacam-macam suku, ras, agama, kebudayaan, hukum dan lain-lain merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan dari bangsa Indonesia. Tetapi

¹¹⁶ Ibid., hlm.45.

¹¹⁷ Setiono, op.cit., hlm.80.

Keanekaragaman satu bangsa tersebut menjelma pada semboyan negara yang terkenal yaitu Bhineka Tunggal Ika. Dengan kondisi yang berbeda-beda antara satu kebudayaan dengan kebudayaan lain maka sangatlah sulit jika menerapkan satu sistem hukum. Oleh karena itu, terlepas dari pro dan kontra, upaya-upaya pengakuan pluralisme hukum di Indonesia tetap harus diakui dan dikembangkan oleh Pemerintah sebagai kearifan lokal yang harus dijunjung tinggi sebagai identitas.

Kearifan lokal lebih menggambarkan satu fenomena spesifik yang biasanya akan menjadi ciri khas komunitas kelompok masyarakat tersebut yang dapat dilihat dari perspektif nilai dari berbagai daerah-daerah di nusantara, berbagai contoh dapat dikemukakan misalnya masyarakat Jambi mengenal *Sloka api-api terbang malam inggap di ujung jagung mudo, biar tujuh kali dunio karam, balik ke dusun jugo*¹¹⁸, artinya pada dasarnya suatu masa seseorang pergi merantau, akan tetapi kembali juga kekampung halamannya, ungkapan yang diwujudkan dalam bentuk pantun ini berisi pantun tentang arti cinta tanah air bagi setiap orang ada juga dikenal konsep *ambil benih campakkan serap*. Artinya, artinya, ambil sesuatu yang baik dan bermanfaat kemudian buanglah sesuatu yang tidak baik, ungkapan tersebut berisi suatu nasehat yang mengacu kepada pendidikan agar setiap orang mampu membedakan mana yang baik dan mana yang tidak baik¹¹⁹.

Papua, terdapat kepercayaan *Te Aro Neweak Lako* (alam adalah aku) gunung Erstberg dan Grasberg dipercaya sebagai kepala Mama, tanah dianggap sebagai sumber daya alam, untuk itu dipelihara dan digunakan secara hati-hati, demikian juga masyarakat Undau Mau, Kalimantan Barat, terdapat tradisi untuk mengembangkan kearifan lingkungan dalam pola penataan ruang pemukiman, dengan mengklasifikasikan hutan dan pemanfaatannya, perladangan dilakukan dengan rotasi dengan menetapkan masa *bera* dan mereka mengenal *tabu* sehingga penggunaan teknologi dibatasi pada

¹¹⁸ Adenry, Bernard T, *Etika Sosial lalulintas budaya*, Kamsius, Yogyakarta 1999, hlm.17.

¹¹⁹ *Ibid.*, hlm.20.

teknologi pertanian sederhana dan ramah lingkungan¹²⁰. Demikian juga masyarakat Dayak Kenyah, Kalimantan Timur terdapat tradisi *tana ulen* yakni kawasan hutan di kuasai dan menjadi hak milik masyarakat adat, pengelolaan tanah diatur dan dilindungi aturan adat¹²¹.

Lebih lanjut kearifan lokal masyarakat Bali mengenal pola bertanam dan organisasi tata airnya yaitu *subak*, ini memberi gambaran betapa kearifan lingkungan atau kearifan lokal masyarakat di bidang pengelolaan tanah¹²² di bidang pertanian sudah ada di dalam kehidupan masyarakat semenjak zaman dahulu mulai dari zaman pra sejarah hingga saat ini kearifan lingkungan merupakan perilaku positif manusia dalam berhubungan dengan alam dan lingkungan sekitarnya yang bersumber dari nilai-nilai agama, adat-istiadat, petuah nenek moyang atau budaya setempat yang terbangun secara alamiah.

Demikian halnya dengan budaya Batak dengan (tungku yang berkaki tiga) berupa suatu konstitusi yang sekaligus menjadi sistem kekerabatan masyarakat Batak. Sebuah *Master Pieces* hukum Batak yang disebut *Dalihan Natolu*¹²³. *Dalihan Natolu* adalah istilah simbolis untuk menerangkan struktur sosial masyarakat Batak Toba khususnya. Dari etimologi harfiah, *Dalihan Natolu* diartikan sebagai tungku yang berkaki tiga. Agar sebuah periuk atau kualii tidak jatuh ketika dipakai untuk memasak, minimal ditopang oleh tiga batutungku¹²⁴.

Tungku yang tiga masing-masing kakinya melambangkan kelompok kekerabatan yakni, pertama *hula-hula*, sebagai kelompok orangtua yang harus dihormati dan dianggap sebagai Raja, yang harus diikuti perintahnya, dan selalu berperan memberi petuah, nasehat tentang etika dan tata kerama kepada pihak *Boru* (*somba*

¹²⁰ Elly Burhani Faizal dalam SP Daily, Pengembangan kearifan lingkungan Jurnal dalam <http://www.papua.independent.com>, hlm 31 di akses 3 Desember 2014 pukul 20.00 wib.

¹²¹ Ibid., hlm.27.

¹²² I Ketut Gobyak; Berpijak Pada Kearifan Lokal Dalam <http://www.balipos.co.id> akses 3 Desember 2014 pukul 20.25 wib.

¹²³ J.C Vergouwen, Masyarakat dan Hukum Adat Batak Toba, LKIS, Yogyakarta, 2004, hlm.317.

¹²⁴ J.C Vergouwen, The Sosial Organization and Customary Law of The Toba Batak of, North Sumatera, 1930, hlm.320. Baca juga Lintje Anna Marpaung, Rasionalisasi Proses Pemekaran Daerah, Disertasi, Op Cit, hlm186-189

marhula-hula), kedua *Dongan Tubu (sabutuha)*, sebagai saudara semarga yang harus dijaga hubungan keharmonisan (*manat mardongan tubu*), ketiga, *Boru* dipihak anak perempuan yang harus disayang dan diayomi, yang berperan sebagai penengah bagi pihak *hula hulanya (elekmarboru)*¹²⁵.

Dalihan Natolu merupakan pedoman kegiatan menyangkut kehidupan masyarakat hukum adat batak khususnya batak Tapanuli (Toba), baik dalam suka maupun duka atau setiap ada konflik yang terjadi dalam masyarakat batak, *Dalihan Natolu* yang digunakan sebagai pedoman penyelesaiannya, sebagai nilai-nilai yang hidup sampai saat ini, kecuali persoalan persoalan yang harus diselesaikan dengan hukum negara. Kaitannya dengan pemekaran daerah, bahwa dalam rangka program pelaksanaan pembangunan, Pemerintah selalu memberi motivasi dan dorongan melalui *slogan* dengan istilah *Masipature Hutanabe (martabe)*, artinya bahwa masyarakat batak harus memperbaiki kampung halamannya, walaupun pada dasarnya masyarakat batak sudah menyebar ke seluruh penjuru dunia, tetapi tetap berpedoman pada *Argado Bona Ni Pinasa*¹²⁶. Diartikan, bahwa kampung halaman mempunyai nilai yang cukup mahal, untuk itu, tidak dapat dilupakan begitu saja, oleh karena itu, harus dikunjungi dan dilestarikan, sesuai dengan budaya sebagai konsep nilai, kepedulian dan rasa kebersamaan masyarakat batak yang sangat tinggi terhadap kampung halaman, termasuk penyelesaian berbagai konflik yang terjadi sehubungan dengan pemekaran daerah, khususnya pemekaran daerah, baik Kabupaten maupun Kecamatan di daerah Tapanuli yang begitu pesat. Program *Martabe* sampai saat ini merupakan konsep Pemerintah Daerah Sumatera Utara, walaupun masyarakatnya tidak seratus persen suku batak Tapanuli. Pemaknaan *slogan Martabe* di Sumatera Utara, sangat bernilai bagi masyarakat, terutama dalam rangka pemekaran daerah, karena *slogan* ini sangat bermakna, untuk berkompetisi memperbaiki kampung atau daerahnya masing masing khususnya daerah yang

¹²⁵Sitor Situmorang, Dalihan Natoulu, <http://www.tanobatak.naipospos,monang.2010.wordpress.com>, diakses Rabu 7 Desember 2014 pukul 15.50 wib.

¹²⁶ Ibid, hlm.36, dan baca juga Jhon Jery Sihotang, Serpih Serpih Budaya Batak, jurnal dalam <http://jhonjerysihotang.wordpress.com>. Serpah serpih budaya batak, diakses 7 Desember 2014.

baru dan yang akan mau dimekarkan. *Dalihan Natolu* dan *Martabe* merupakan sebagian kearifan lokal yang masih hidup sampai saat ini, dan harus dilestarikan sepanjang masa. Untuk itu peran serta masyarakat sangat diperlukan untuk berpartisipasi aktif dalam pemekaran daerah.

Hal yang senada dengan masyarakat Jawa, dibidang hak milik atas tanah, memiliki konsep *sadumuk bathuk*, *sanyari bumi*, *wutahing ludira tumekaning pati*. Filosofi atas tanah yang melekat dan bermakna sebagai bagian dari jiwa pemilikinya¹²⁷. Pemaknaannya sama dengan *Arga do Bonani Pinasa*, hak yang sudah dimiliki terhadap tanah, dalam hal ini sebagai tanah yang sudah memberikan kenikmatan untuk berdiam, bermukim, dan sekaligus merupakan kampung halamannya, untuk itu harus dipertahankan sebagai tanah airnya, kemanapun dia merantau, tanah leluhur tetap akan dimiliki dan dipertahankan, kaitannya dengan pemekaran daerah, pemekaran daerah tetap dapat dilaksanakan bersama dengan Pemerintah, akan tetapi yang sangat dibutuhkan masyarakat adalah, keikutsertaan dalam proses pemekaran daerah tersebut, untuk dapat berpartisipasi aktif mengurus daerahnya sebagai rasa memiliki.

Demikian juga dengan masyarakat Lampung yang mempunyai keanekaragaman penduduknya dengan penduduk pendatang, sehingga selain merupakan rahmat bagi Lampung dalam waktu yang bersamaan merupakan ancaman keutuhan sosial, karena berbagai perbedaan juga menjadi potensi konflik-konflik yang mendatangkan bencana sosial, tetapi walaupun demikian ternyata Lampung memiliki filosofi yang bermutu sangat tinggi, sebuah filosofi yang demikian demokratis, *Egaliterian* yakni filosofi yang dikenal dengan "*Pi`il Pesenggiri*" yang terdiri dari *nemui Nyimah* (produktif), *Nengah Nyappur*(kompetitif), *Sakai Sembayan* (kooperatif) dan *Juluk Adok*

¹²⁷ Hilman Hadikusumah dalam <http://www.kearifanlokalguna.com/pemecahan-masalah.html>. diakses 10 Desember 2014 pukul 14.00 wib. Baca juga, Lintje Anna Marpaung. 2018. Revitalisasi Hukum Otonomi Daerah dan Prospektif Kepentingan Daerah, Aura. Bandar Lampung. hlm 126

(inovatif)¹²⁸ ternyata warna kehidupan sosial masyarakat Lampung mampu memberikan suatu wajah Indonesia “mini” sehingga disebut dengan “*Sai Bumi Ruwa Jurai*”.

Penduduk yang mendiami ujung pulau Sumatera ini terdiri dari berbagai macam suku bangsa. Hampir sebagian suku bangsa yang ada di Indonesia terdapat di Lampung seperti : Suku Jawa, Sunda, Bali, Minangkabau, Batak, Semendo, Ogan, Bugis, Maluku, China, NTT, NTB dan lain-lain, yang menjadi sebuah kawasan multietnik. Keragaman budaya tersebut dapat disatukan oleh prinsip filosofi *Pi'il Pesenggiri* tersebut diatas, yaitu suatu filsafah dimana masyarakat Lampung benar-benar menjaga kehormatan dirinya maupun keluarganya, terutama harkat dan martabat kaum wanitanya, juga diterjemahkan suatu keharusan hidup bermoral tinggi, jiwa besar, tahu diri dan tahu kewajiban¹²⁹.

Lebih lanjut dijelaskan oleh Hilman Hadikusumah bahwa unsur-unsur yang dikandung oleh *Pi'il Pesenggiri* tersebut sebagai *Nemui Nyimah* adalah (terbuka tangan) berlaku hormat dan menghormati dalam bertamu atau menerima orang lain, bersilaturahmi dengan hati yang tulus/ikhlas sedangkan *Nengah Nyappur* adalah bermasyarakat, bergaul dan bersahabat dengan etnis lain, berjiwa sosial kemudian *Sakai Sembayan* adalah sebagai rasa tolong menolong, yang merupakan suatu keharusan dalam suka dan duka, gotong royong menunjukkan kebersamaan, sedangkan *juluh adok* (bernama/bergelar) mempunyai gelar dalam tutur sapa/ tata karma dalam kehidupan sehari-hari bermakna juluk adalah nama (gelar adat) untuk pria/ wanita, sebelum dan sesudah menikah, yang disepakati secara kekeluargaan sebagai panggilan dan diresmikan secara adat¹³⁰.

Berdasarkan uraian tersebut dapat dimaknai bahwa kearifan lokal masyarakat Lampung melalui *Pi'il Pesenggiri* adalah

¹²⁸ Safarudin dalam <http://www.fochrudin54.blogspot.com/2010/10/menggalidanaktualisasi-nilainilai.html> diakses 8 Desember 2014 (kamis) pukul 13.43 wib, baca juga Hilman Hadikusumah, aturan-aturan adat Lampung dalam makalah, 1991, hlm.34.

¹²⁹ Ibid, hlm.30.

¹³⁰ Hilman Hadikusumah, *Pokok-pokok Pengertian Hukum Adat, Alumni, Budaya*, 1980, hlm.68, dan lihat juga makalah, aturan-aturan adat Lampung, yang disampaikan dalam Kongres Kebudayaan Indonesia Tahun 1991.

merupakan konsep kearifan lokal yang sangat kuat untuk pembangunan daerah khususnya pemekaran daerah, terutama untuk menghilangkan konflik-konflik dan pemekaran daerah itu benar-benar dibutuhkan oleh masyarakat dan bukan kebutuhan elit politik, sebagaimana adat/ budaya berkembang dimasyarakat, tidak perlu menggunakan anarkis seperti di daerah lain (Sumatera Utara).

Mengutip pendapat F.K. Von Savigny mengatakan bahwa hukum itu tidak dibuat, melainkan tumbuh dan berkembang bersama-sama dengan masyarakat (*Volkgeist*) dan sering juga disebut dengan *Living Law*¹³¹ lebih lanjut dia mengatakan “*law is and expression of the common consciousness or spirit of people*” yakni hukum tidak dibuat, tetapi ia tumbuh dan berkembang bersama masyarakat (*das richt wird nicht gemacht, es ist und word mit dem volke*) kalau sudah demikian menurut Von Savigny (*Volkgeist*) hukum itu lahir dari jiwa masyarakat yang mengakomodasi masyarakat¹³². Berdasarkan inti teori Von Savigny bahwa semua hukum pada mulanya dibentuk dengan adat dan kebiasaan masyarakat itu sendiri dengan berdasarkan bahasa, adat istiadat, yang dimiliki¹³³, Von Savigny menekankan bahwa setiap masyarakat mengembangkan hukum kebiasaannya sendiri, karena mempunyai bahasa, adat istiadat (termasuk kepercayaan) dan konstitusi yang khas. Berkaitan dengan pendapat oleh M. T. Cicero (*de legibus*) yang terkenal sampai saat ini dengan teori *ibi societas ibi ius* (di mana ada masyarakat di sana ada hukum). Tidak ada sesuatu masyarakat di dunia yang tidak mengenal hukum, apakah itu masyarakat primitif sekalipun atau masyarakat yang sudah beradab, walaupun istilah yang diberikan pada hukum itu berlainan.

Seperti yang dikatakan oleh Friedrich Carl Von Savigny, dapat dilihat melalui pembuatan hukum dan fungsi utama hukum, yaitu :

1. Pembuatan Hukum

Hukum bukan merupakan konsep dalam masyarakat karena hukum tumbuh secara alamiah dalam pergaulan masyarakat

¹³¹ Darmodiharjo, Darji dan Shidarta, Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum di Indonesia, Ed. V. PT Gramedia Pustaka Utama 1995, hlm.87.

¹³² Huijbers, Theo, Filsafat Hukum dalam lintasan sejarah, Kalsius, Yogyakarta, 1982, hlm.86.

¹³³ *Ibid.*, hlm.91.

yang mana hukum selalu berubah seiring perubahan sosial.

Dengan pernyataan Savigny yang demikian itu maka hukum di satu negara tidak dapat diterapkan/ dipakai oleh negara lain karena masyarakatnya berbeda-beda begitu juga dengan kebudayaan yang ada di suatu daerah sudah pasti berbeda pula, dalam hal tempat dan waktu juga berbeda.

2. Fungsi Utama Hukum

Konsep jiwa masyarakat dalam teori Savigny tentang hukum ini tidak dapat menunjukkan secara jelas bagaimana isi dan ruang lingkungannya. Setiap masyarakat mengembangkan kebiasaannya sendiri karena mempunyai bahasa adat-istiadat dan konstitusi yang khas. Savigny menekankan bahwa bahasa dan hukum adalah sejajar juga tidak dapat diterapkan pada masyarakat lain dan daerah daerah lain. *Volkgeist* dapat dilihat dalam hukumnya oleh karena itu sangat penting untuk mengikuti evolusi *volkgeist* melalui penelitian sepanjang sejarah¹³⁴.

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, sebagaimana Van Vollen Hoven membagi wilayah hukum adat menjadi 19 (Sembilanbelas) di wilayah Indonesia dengan konsep "*de gebruiken gewoenten and godsdienstige instellingen det irlandes*" (kelaziman, kebiasaan dan lembaga-lembaga keagamaan orang-orang pribumi)¹³⁵. Lebih lanjut Van Vollen Hoven mengatakan bahwa ke-19 lingkungan adat tersebut yang meliputi Aceh, Gayo Alas Batak, Nias, Minangkabau, Mentawai, Sumatera Selatan, Enggano, Melayu, Bangka, Balitung, Kalimantan, Minahasa, Gorontalo, Toraja, Sulawesi Utara, Kepulauan Ternate, Maluku, Irian Barat, Kepulauan Timur, Bali, Lombok, Jawa Tengah, Jawa Timur, Madura, Solo, Yogyakarta, Jawa Barat, Jakarta. Ke-19 lingkungan adat tersebut diatas menggambarkan bahwa masyarakat adat di Indonesia memang benar-benar ada dan hidup¹³⁶.

¹³⁴ Walter Friedmann, Teori dan Filsafat Hukum: Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan (Susunan II), PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1994, hlm.61.

¹³⁵ Van Vollen Hoven dalam <http://soetandyo.wordpress.com/20-10/07-23/eksistensihukumadatkonseptualisasipolitik>. , diakses Selasa 14 Desember 2014 pukul 8.25 wib, baca juga Ade Saptono, Hukum dan KearifanLokal, Revitalisasi Hukum Adat Nusantara, Grasindo, 2010, hlm.13.

¹³⁶ Ibid., hlm.30.

Apa yang dikemukakan oleh Van Vollen Hoven ada perbedaan tentang jumlah masyarakat adat di Indonesia dengan apa yang tersirat dalam penjelasan Bab VI Undang Undang Dasar 1945 (sebelum di amandemen). Dinyatakan bahwa dalam wilayah Indonesia terdapat lebih kurang 250 *zelfbestuurendeland scappen* dan *volksgemeen-scappen*, seperti desa dalam masyarakat Jawa dan Bali, *Nagari* dalam masyarakat Minangkabau, *Huta* dalam masyarakat Batak, *Dusun* dan *Marga* dalam masyarakat Palembang. Daerah-daerah dimaksud mempunyai struktur “asli” dan dapat dianggap sebagai daerah istimewa. Kelembagaan tersebut sampai saat ini masih hidup dan berfungsi, seperti masyarakat batak dengan Lembaga Adat *Dalihan Natolu* (LADN), di Minangkabau Kerapatan Adat Nagari (KAN), di Lampung Majelis Punyimbang Adat Lampung (MPAL)¹³⁷.

Dalam hal ini hukum sebagai produk Pemerintah dalam kaitannya dengan kearifan lokal dalam proses pemekaran daerah, bahwa semua produk hukum yang berfungsi dari dua sisi yaitu *bottom up* dan *top down*, lebih lanjut Satjipto Rahardjo berpendapat, bahwa hukum adalah, untuk manusia yang disebut dengan Hukum Progresif karena itu hukum harus mengikuti keinginan manusia atau kepentingan manusia¹³⁸. Dapat dipahami bahwa adat istiadat dan kebiasaan yang dimiliki oleh masyarakat sebagai kearifan lokal adalah sebagai hukum progresif yang dapat mengikuti kepentingan masyarakat lokal di semua daerah dalam rangka otonomi daerah.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas dapat dikaitkan dengan pendapat Philippe Nonet dan Philip Selznick, yakni hukum responsif dimana hukum yang siap mengadopsi paradigma baru dan meninggalkan paradigma lama artinya hukum tidak lagi dilihat sebagai entitas yang berdiri sendiri melainkan dia harus mampu berinteraksi dengan entitas lain dengan tujuan pokok untuk mengadopsi kepentingan-kepentingan yang ada di dalam masyarakat¹³⁹. Berdasarkan pendapat tersebut di atas kaitannya

¹³⁷ H.P. Panggabean, *Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat (MAHUDAT)*, Permata Aksara, Jakarta, 2011, hlm. 34.

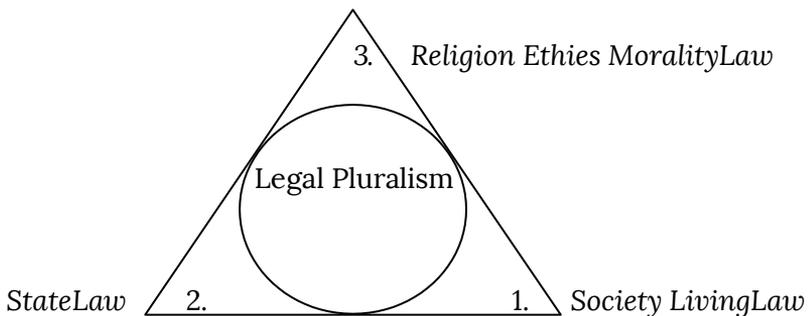
¹³⁸ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif, Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm.2.

¹³⁹ Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Hukum responsive*, Nusa Media Bandung 2007., hlm.74

dengan pemekaran daerah, hukum yang bersifat *top down* yakni hukum yang dibuat oleh Pemerintah, disesuaikan dengan hukum yang ada di masyarakat dengan membuat aturan pelaksanaannya yakni berupa Peraturan daerah yang dapat merespon kearifan lokal masing masing daerah sebagai *bottom up* untuk merespon aturan yang lebih tinggi di atasnya.

Berkaitan dengan teori Wenner Menski dengan teori *Triangular Concept of legal pluralism* yakni konsep segitiga pluralisme hukum yang menggunakan 3 tipe sebagai berikut¹⁴⁰ :

Bagan 2.1 Triangular



Berdasarkan gambar Winner menjelaskan bahwa ada 3 (tiga) tipe pendekatan utama hukum yaitu : 1) *Society (Living Law)* yaitu hukum yang hidup dalam masyarakat yang digunakan secara ajeq, 2) *State Law* yaitu hukum yang diciptakan oleh negara, 3) *Religion Ethies Morality Law* merupakan *natural law* yaitu hukum alam atau hukum yang timbul melalui nilai, serta etika dan religius¹⁴¹. Berdasarkan tiga tipe tersebut di atas apabila dipedomani oleh pemerintah dalam setiap rancangan perundang undangan, baik pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah, yang penekanannya lebih mementingkan dan mengedepankan perlindungan rakyat, sebagaimana yang diamanatkan UUD Negara Republik Indonesia sebagai sumber dari segala sumber hukum (*staatfundamental norm*).

¹⁴⁰ Ahmad Ali, Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta, 2009, hlm.184.

¹⁴¹ Baca juga Lintje Anna Marpaung, Otonomi Daerah Dalam Sistem Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia Op Cit hlm 124

C. Implikasi Kearifan Lokal dan Masyarakat Adat dalam Pembentukan Hukum Otonomi daerah

Secara Nasional Pengakuan keberadaan masyarakat adat, terutama pengakuan yuridis tidak terlepas dari dinamika politik yang ada, baik dalam politik konteks kebangsaan¹⁴², politik kebudayaan maupun politik pembangunan pada umumnya. Oleh karena itu, beberapa Undang-undang yang dikeluarkan terkadang memperlihatkan ketidakjelasan pengakuan, atau bahkan sampai pada upaya penafian terhadap keberadaan masyarakat adat.

Keberadaan masyarakat adat adalah, fakta sosial yang sudah sejak lama keberadaannya di tanah air, yang saat ini kita kenal dengan Negara Indonesia. Bahkan jauh sebelum dibentuk Negara Republik dan diproklamasikan pada Tahun 1945. Dalam masa pergolakan menuju republik, kelompok-kelompok intelektual mengagregasi kepentingan-kepentingan masyarakat adat untuk menjadi salah satu argumentasi menuntut kemerdekaan, disamping hal-hal penting lainnya, namun dalam semangat nasionalitas yang meninggi, lokalitas adat tidak dimasukkan sebagai penyangga hukum (hak) dasar yang disusun oleh *the founding father*. Pembicaraan mengenai masyarakat adat dalam penyusunan UUD Negara RI 1945 hanya dibicarakan oleh M. Yamin dan Soepomo. Para tokoh lain yang berasal dari daerah tidak meresponnya dengan serius¹⁴³.

Konstruksi masyarakat adat diatur dalam UUD Negara RI 1945 generasi pertama (sebelum amandemen) Pemerintahan masyarakat adat sebagai Pemerintah "bawahan" yang istimewa untuk menopang Pemerintahan Republik di Jakarta. Sebagaimana dituliskan dalam Penjelasan Pasal 18 UUD Negara RI 1945 sebelum amandemen: "*Dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 zelfbesturende landchappen (daerah-daerah swapraja) dan volksgetneenschappen, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan warga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya*

¹⁴² Soerjono Soekanto, op.cit., hlm.75.

¹⁴³ Kaelan, Pendidikan Pancasila, LP3ES, Yogyakarta, Paradigma, 2004, hlm.65, baca juga Dardji Darmodiharjo, Pancasila Suatu Orientasi singkat, Bahan Penataran P4, BP7, 1978, hlm.47.

dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa."

Amandemen UUD Negara RI 1945 kedua yang disahkan pada 18 Agustus 2000 memberikan aturan yang lebih luas tentang masyarakat adat dibandingkan dengan UUD Negara RI 1945 generasi pertama. Dikatakan lebih luas karena disamping meneguhkan aturan Pemerintahan masyarakat adat yang istimewa, juga diatur secara deklaratif bahwa: *"Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya..."* namun, sayangnya pengakuan itu diikuti dengan persyaratan-persyaratan: *"...sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang-undang."*

Persyaratan yang terdapat dalam Pasal 18 B ayat (2) UUD Negara RI 1945 mengekor kepada persyaratan yang sebelumnya ada di dalam UUPA (1960) yang ambigu itu. Kemudian dalam beberapa undang-undang yang dibuat pasca Orde Baru masih konsisten untuk mengerem progresivitas masyarakat adat lewat persyaratan-persyaratan sebagaimana dalam UU Kehutanan (UU No. 18 /2013), UU Sumberdaya Air (UU No.7/2004), dan UU Perkebunan (UU No. 39/2014) dan lain-lain.

Pengaturan adat di dalam hukum negara mulai dari level UUD sampai Peraturan di bawahnya sudah ada pengakuan walaupun masih bersifat ambigu karena tidak jelas dan tidak tegas. Dikatakan tidak jelas karena tidak terinci bagaimana hak dan posisi masyarakat adat dalam Kerangka kebijakan negara secara lebih luas dalam ikhtiar kesejahteraan sosial secara bersama. Dikatakan tidak tegas karena belum ada pengaturan yang dapat ditegakkan untuk mengatasi persoalan-persoalan lapangan yang selama ini dialami masyarakat hukum adat seperti "perampasan" ulayat dan ancaman kriminalisasi dari hukum negara, terutama perundang-undangan yang berkaitan dengan sumber daya alam.

Ada dua kemungkinan mengapa pengaturan masyarakat hukum adat dalam hukum negara dari dahulu sampai hari ini masih kabur¹⁴⁴. *Pertama*: Pemerintah dalam kapasitas sebagai regulator

¹⁴⁴ Hilman Hadikusumah, op.cit.,hlm.187.

tidak mampu mengkonstruksi keragaman masyarakat adat dengan totalitas sosialnya ke dalam suatu perundang-undangan yang bersifat tertulis, publik dan general secara akomodatif. Hal ini dikarenakan kemajemukan masyarakat Indonesia yang terkategori dalam berbagai pengelompokan secara horizontal berdasarkan suku, agama, ras, bahasa dan lainnya yang tersebar pada berbagai pulau.

Kemungkinan, *kedua*, Pemerintah enggan atau tidak mau membuat aturan yang menguatkan keberadaan masyarakat hukum adat. Hal ini merupakan warisan dari "pembangunanisme" Orde Baru yang meletakkan masyarakat adat sebagai faktor yang dapat menghambat investasi. Kekaburan pengaturan masyarakat adat pada kenyataannya menguntungkan penguasa politik dan pengusaha swasta besar karena dapat memanipulasi hukum yang terlanjur melemahkan masyarakat hukum adat.

Konstitusi sudah memberikan janji bahwa masyarakat hukum adat harus dihormati dan diakui. Pengalaman ketidakadilan dan peminggiran selama ini sudah cukup menjadi pertimbangan untuk lahirnya suatu pengaturan yang lebih baik bagi masyarakat adat. Meskipun lahirnya suatu aturan yang baik belum tentu berdampak pada jaminan sosial masyarakat hukum adat. Setidaknya Peraturan hukum yang lebih jelas dan tegas bisa menjadi salah satu jaminan serta menjadi arena negosiasi yang deliberatif.

A.2.1. UUD Negara RI Tahun 1945 (Amandemen)

Lebih lanjut dalam amandemen UUD Negara 1945 diperinci bahwa Undang-undang Dasar Negara RI 1945 sebagai sumber dari produk hukum lainnya mengalami suatu kemajuan yang cukup signifikan terhadap pengakuan dan perlindungan akan hak asasi manusia. Dikatakan mengalami suatu kemajuan karena sebelum dilakukannya amandemen terhadap Undang-Undang Dasar Negara RI 1945 tersebut, Undang-Undang Dasar 1945 hanya memuat beberapa ketentuan yang menyangkut masalah Hak Asasi Manusia, terutama hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak (Pasal 27), Hak berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pendapat (Pasal 28), namun pengakuan atas hak berserikat, berkumpul dan

mengeluarkan pendapat ini sifatnya tidaklah utuh, karena diletakkan lagi pada sampai sejauh mana Undang-Undang mengakui dan mengaturnya. Hak lain yang ada pada UUD Negara RI 1945 sebelum amandemen adalah Hak beragama (Pasal 29) dan Hak memperoleh pendidikan (Pasal 31), namun setelah dilakukannya amandemen, maka pengakuan dan perlindungan Hak Asasi Manusia sebagai individu dan hak masyarakat sebagai kelompok atau komunitas diberikan tempat dalam UUD Negara RI 1945 tersebut, dalam arti tidak hanya hak memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak, hak berserikat, berkumpul dan mengeluarkan pikiran, hak memeluk dan memilih agama dan hak pendidikan saja yang mendapat pengakuan, tetapi juga berbagai macam hak asasi yang telah mendapat pengakuan secara universal oleh masyarakat-masyarakat internasional oleh UUD Amandemen diakui keberadaannya¹⁴⁵.

Misalnya berkenaan dengan hak masyarakat hukum adat, meskipun secara eksplisit UUD hukum 1945 menyebut masyarakat adat, peneliti melihat ada satu pasal yang kiranya dapat dinisbahkan pada keberadaan masyarakat adat sebagai suatu komunitas, yaitu Pasal 28 I ayat (3) yang menyatakan bahwa : "Identitas budaya dan hak masyarakat dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban". Mengapa Pasal 28 I ayat (3) dinilai memberikan pengakuan dan perlindungan terhadap keberadaan masyarakat adat, hal ini tidak lain dikarenakan masyarakat adat dapat dikenal dengan salah satunya identitas budaya yang ada pada mereka, dan juga Pasal 32 mengamanatkan bahwa, Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia ditengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budayanya, Negara menghormati dan memelihara Bahasa daerah sebagai kekayaan budaya Nasional.

¹⁴⁵ Pengakuan akan Hak-Hak Asasi yang secara universal diakui oleh Masyarakat Internasional ini terlihat dalam dimasukkan Bab XA tentang Hak Asasi Manusia mulai dari Pasal 28A sampai dengan Pasal 28J Undang-Undang Dasar 1945 (Amandemen).

A.2.2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAPMPR)

Jika dilihat dalam perspektif historitas pengakuan hak asasi manusia secara universal, kiranya tahun 1998 dapat dikatakan sebagai tahun dimana Bangsa dan Negara Indonesia secara politik dan yuridis mengakui hak asasi manusia yang sudah lama diakui oleh masyarakat Internasional. Hal ini terlihat dengan dikeluarkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR) Nomor XVII/MPR/1998 tentang Hak Asasi Manusia.

Ketetapan MPR Nomor XVII/MPR/1998 ini memiliki makna yang penting sehubungan dengan kemajuan pengakuan Hak Asasi Manusia. Salah satu Tap MPR yang memberikan pengakuan terhadap keberadaan Masyarakat Adat adalah Tap MPR Nomor XVII/II/MPR/1988. Tap MPR ini kiranya memiliki kebermaknaan bagi keberadaan masyarakat adat terutama dengan dicantumkannya Pasal 41 yang mengakui keberadaan masyarakat adat dengan segala kearifan budaya yang ada padanya¹⁴⁶.

Kemudian keberadaan masyarakat adat dengan segala kearifan budaya, sistem hukum dan keberagaman pengelolaan sumber daya alam baru memperoleh momentum politik dan yuridis yang tepat pada Tahun 2001, yaitu dengan dikeluarkannya Ketetapan MPR No. IX/MPR/2001 *Tentang Pembaruan Agraria Dan Pengelolaan Sumber Daya Alam*. Dalam Tap MPR No. IX/MPR/2001 tersebut, terutama pada Pasal 5 (J) secara tegas mengatakan bahwa pembaharuan dalam bidang hukum agraria dan pengelolaan sumber daya alam perlu dilakukan dengan memegang prinsip; "mengakui dan menghormati hak masyarakat hukum adat dan keragaman budaya bangsa atas sumber daya agraria dan pengelolaan sumber daya alam."

A.2.3. Undang-Undang

Undang-Undang sebagai produk hukum dan memiliki kedudukan yang ketiga setelah UUD dan Tap MPR merupakan kesepakatan politik antara rakyat dengan penguasa (Pemerintah).

¹⁴⁶ Pasal 41 Ketetapan MPR No.XVII/MPR/1998 adalah identitas budaya masyarakat tradisional termasuk hak atas tanah ulayat dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.

Kesepakatan ini tentunya tidak hanya berisi pengakuan dari penguasa (Pemerintah) tentang Hak-Hak Asasi yang ada pada rakyat, tetapi juga memuat upaya perlindungan terhadap Hak Asasi itu sendiri.

Seperti telah dikatakan di atas, bahwa dalam kaitannya dengan keberadaan masyarakat hukum adat, ternyata Undang-Undang sebagai kesepakatan politik antara rakyat dan penguasa memperlihatkan nuansa yang beragam, keberagaman ini terlihat mulai dari tidak diakuinya, diakuinya secara implisit sampai kepada bentuk pengakuan yang eksplisit akan keberadaan masyarakat hukum adat tersebut.

Guna melihat nuansa yang beragam tersebut, penelitian ini dilakukan terhadap beberapa produk perundang-undangan yang secara langsung maupun tidak langsung ada kaitannya dengan persoalan yang ada pada masyarakat adat, antara lain Undang-Undang Pokok Agraria, Undang-Undang Pokok Kehutanan, Undang-Undang Pemerintahan Desa, Undang-undang Pemerintahan Daerah dan Undang-undang Hak Asasi Manusia.

A.2.3.1. Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Undang- Undang Pokok Agraria.

Salah satu produk nasional yang berbentuk Undang-undang yang memiliki keterkaitan secara tidak langsung dengan keberadaan masyarakat hukum adat adalah Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria. Dikatakan memiliki keterkaitan tidak langsung karena Undang-undang tersebut bukan ditujukan secara khusus terhadap masyarakat adat, namun dalam undang-undang tersebut ada beberapa pasal yang membicarakan keberadaan Masyarakat Adat. Keterkaitan antara Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 dengan masyarakat hukum adat dikarenakan Pemerintah pada dasarnya menyadari bahwa penataan Agraria di Indonesia tidak bisa dilepaskan dengan persoalan tanah yang sejak lama sudah dikuasai oleh suatu komunitas tertentu.

Ada beberapa pasal dalam undang-undang tersebut yang jika dianalisis memiliki keterkaitan dengan masyarakat adat, yaitu antara lain :

- a. Pasal 3 menyatakan : " dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan Pasal 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan Nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan Bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang yang Peraturan lain lebih tinggi."
- b. Pasal 5 Undang-undang No.5 Tahun 1960 yang menentukan bahwa: "Hukum agraria yang berlaku di atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan Nasional dan Negara, berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan Peraturan-Peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan Peraturan perundangan lainnya, sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama."

Berdasarkan uraian tersebut diatas, meskipun tidak secara eksplisit mengatur masalah keberadaan masyarakat adat, tetapi kiranya pengakuan hukum adat dapat dinisbahkan sebagai hukum yang ada pada masyarakat hukum adat, karena masyarakat adatlah yang sesungguhnya memiliki hukum adat sebagaimana yang dimaksud dalam pasal tersebut, namun demikian jika dilakukan penelitian lebih jauh maka dalam Undang-undang tersebut ada konflik secara substantif. Konflik ini terlihat pada satu sisi, seperti pada kedua pasal tersebut diatas, keberadaan masyarakat adat diakui, namun pada sisi lain keberadaannya tidak diakui. Hal ini terlihat pada penjelasan undang-undang tersebut mengatakan bahwa: masyarakat dilarang menggunakan hak-hak kolektif mereka untuk menghalang-halangi pemberian *hak guna usaha*. Penjelasan resmi Undang-undang tersebut memberikan ruang yang lebih jauh dan besar bagi pengusaha yang telah diberikan hak guna usaha untuk mengabaikan keberadaan masyarakat hukum adat.

A.2.3.2. Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 Tentang Undang-Undang Pokok Kehutanan yang telah diperbaharui dengan UU No. 41 Tahun 1999 dan kemudian Telah diperbaharui dengan UU No 18 Tahun 2013 tentang Kehutanan

Undang-Undang pertama yang dibuat Pemerintah di zaman Orde Baru yang secara langsung berkaitan dengan keberadaan masyarakat hukum adat adalah Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 tentang Undang-Undang Pokok Kehutanan. Dikatakan secara langsung berkaitan dengan masyarakat hukum adat pada umumnya hidup disekitar hutan-hutan, bahkan antara hutan dan masyarakat hukum adat sudah merupakan satu kesatuan dalam sistem kehidupannya.

Kondisi ekonomi yang parah dalam masa-masa pertama Pemerintahan Orde Baru serta diperlukannya modal yang besar dalam melakukan pembangunan, menjadikan para konseptor pembangunan pada waktu itu melihat hutan sebagai salah satu asset utama dalam mencari modal pembangunan dan sebagai penggerak pertumbuhan ekonomi Indonesia. Atas pertimbangan tersebutlah maka Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 tentang Undang-Undang Kehutanan.

Berpegang pada tujuan Nasional tersebut di atas, maka dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 secara eksplisist tidak mengakui keberadaan masyarakat hukum adat, karena dalam undang-undang tersebut terutama dalam Pasal 2 nya dikatakan bahwa hutan negara adalah semua wilayah hutan yang tidak terbebani hak milik. Apakah itu hak milik, Hak Guna Usaha dan lain sebagainya.

Pada satu sisi karena sifatnya yang berbeda dengan konsep kepemilikan yang sifatnya individual dan formal sebagaimana yang dikenal dalam hukum Negara, maka hutan yang ada disekitar masyarakat hukum adat sudah lama dikelola dengan sistem adatnya, menjadikan keberadaannya diminta hukum negara tidak ada status kepemilikan hukumnya.

Saat ini Undang-Undang No. 5 Tahun 1967 telah diganti dengan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 yang mengatur hal yang sama yaitu Undang-Undang Pokok Kehutanan. Harus diakui bahwa

keberadaan Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan ini relatif agak maju dibandingkan dengan Undang- Undang sebelumnya, karena dalam Undang-Undang ini keberadaan hutan masyarakat hukum adat diakui, artinya keberadaan masyarakat hukum adat sendiri diakui oleh Negara¹⁴⁷.

Memang secara eksplisit Undang-Undang No. 41 Tahun 1999 dan UU No 18 Tahun 2013 menyebutkan masyarakat hukum adat, namun ini sebenarnya tidak memberikan perlindungan pada masyarakat hukum adat itu sendiri , karena hutan yang berada disekitar masyarakat adat dinilai sebagai hutan Negara.

A.2.3.3. Undang-Undang No. 5 Tahun 1979 telah dirubah dengan Undang undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Sebagai suatu komunitas yang keberadaannya jauh sebelum negara ini ada, maka sesungguhnya masyarakat yang ada dipersada bumi nusantara ini telah memiliki sistem Pemerintahannya sendiri yang mereka kembangkan sesuai dengan cita dan ideal yang ada dalam struktur pemikirannya masing-masing. Oleh karena itu tidaklah mengherankan jika antara satu masyarakat dengan masyarakat hukum adat lainnya memiliki perbedaan, terutama pada istilah maupun pada tingkat struktur sesuai dengan hukum adat dan kebiasaan yang hidup dan terpelihara dalam masyarakat sebagaimana yang dikatakan oleh Roscoupond dengan istilah *Volgeist*, bahwa hukum adalah bersumber dari rakyat, dan selanjutnya dipelihara dan hidup sebagai hukum kebiasaan atau *living law*.

Mendasarkan pada konsep sentralisme bukan pluralisme, maka Pemerintah pada waktu itu mengeluarkan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang menarik dari Undang- Undang ini adalah keberadaan masyarakat hukum adat dengan segala kearifan yang ada terutama sistem Pemerintahan yang sudah lama dikenal oleh mereka tidak diakui keberadaannya, karena mereka harus meleburkan dirinya dalam sistem Pemerintahan desa yang diperkenalkan dalam Undang-Undang tersebut.

¹⁴⁷ Lihat Pasal 1 angka 6 Undang-Undang No. 18 Tahun 2013 tentang Kehutanan yang mengatakan bahwa: " Hutan adat adalah hutan Negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat".

A.2.3.4. Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 jo UU No 9 Tahun 2015 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 jo UU No 9 Tahun 2015 adalah Undang-undang yang dibuat sebagai pembaharuan dari UU No 32 Tahun 2004 yang memperbaharui UU No 22 Tahun 1999 pada zaman reformasi. Jika dilihat substansi Undang-undang tersebut maka tidak ditemukan satu pasalpun yang secara tegas mengakui dan memberikan perlindungan kepada keberadaan masyarakat adat, dan hal ini mudah dipahami karena memang Undang-undang tersebut bukan mengatur masalah keberadaan masyarakat adat, namun karena berbicara masalah Pemerintah, maka Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 menyadari akan keberadaan masyarakat hukum adat atau kondisi sosiologi masyarakat Indonesia yang sudah mengenal sistem Pemerintahan berdasarkan sistem budaya masing-masing.

Kesadaran inilah yang menjadikan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 meskipun tidak secara khusus mengatur masalah keberadaan masyarakat adat, namun ada pasal dalam Undang-Undang tersebut yang bisa dimaknai memberikan pengakuan akan keberadaan masyarakat adat, meskipun pengakuan tersebut tidak secara langsung sifatnya. Hal ini terlihat dari Pasal 1 huruf (o) Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang mengatakan : "Desa atau yang disebut dengan lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di daerah Kabupaten". Pembacaan secara tekstual atas Pasal 1 huruf (o) tersebut kiranya tidak memberika kejelasan apakah pasal tersebut mengakui keberadaan masyarakat hukum adat atau tidak, tetapi jika dilihat secara kontekstual terutama kata "*kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat*" maka pasal tersebut kiranya dapat dinisbahkan dengan keberadaan masyarakat hukum adat yang memang sejak lama telah mengenal sistem Pemerintahan masing-masing.

A.2.3.5. Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Undang-Undang Hak Asasi Manusia

Pengakuan dan penegakan Hak Asasi Manusia secara yuridis formal baru dimulai pada Tahun 1999 ketika diundangkannya Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Sebagai landasan yuridis formal, hanya ada 1 pasal yang memuat ketentuan yang kiranya bisa diterjemahkan sebagai bentuk pengakuan akan hak masyarakat hukum adat, yaitu Pasal 15 Undang-Undang No. 39 Tahun 1999. Dalam Pasal tersebut Negara mengakui keberadaan masyarakat untuk memperjuangkan hak pengembangan dirinya baik secara pribadi maupun kolektif.

D. Eksistensi Kearifan Lokal menurut Hukum Internasional

Sesungguhnya masyarakat Internasional menyadari bahwa selain keberadaan masyarakat yang telah memiliki peradaban yang maju (*modern*), ada kelompok masyarakat lain yang tinggal berada diluar komunitas moderen serta memiliki sistem dan peradabannya sendiri, dan meskipun secara sosiologis dan antropologi keberadaan masyarakat tersebut merupakan suatu kenyataan, namun secara politis keberadaan belum diakui, sehingga keberadaannya serta hak-hak yang ada pada komunitas tersebut sering dilanggar guna kepentingan komunitas lain terutama bagi masyarakat modern.

Perhatian dan pengakuan masyarakat Internasional yang tegabung pada PBB terhadap keberadaan masyarakat adat ini dirasakan baru dua dasawarsa ini, itupun melalui perjuangan yang cukup panjang serta tidak mengenal lelah dari komunitas masyarakat hukum adat sedunia dengan tentunya didukung sepenuhnya oleh organisasi non Pemerintah (LSM). Perhatian yang cukup bermakna oleh kalangan masyarakat Internasional terhadap keberadaan masyarakat hukum adat ini untuk pertama kalinya terlihat dengan ditetapkannya tanggal 9 Agustus oleh PBB sebagai "hari masyarakat adat sedunia", penetapan ini dilakukan oleh PBB pada tahun 1982, dan pada tanggal 9 Agustus 1982 juga dilakukan sidang pertama "Kelompok Kerja Penduduk Masyarakat Adat". Kemudian pada Tahun 1993 PBB menetapkan sebagai tahun masyarakat hukum adat Internasional yang oleh Pemerintah

Indonesia diubah menjadi tahun masyarakat tradisional, kemudian sidang umum PBB telah menetapkan tahun 1995-2000 sebagai "dekade masyarakat adat Internasional"¹⁴⁸.

Penetapan tanggal 9 Agustus sebagai "Hari Masyarakat Adat Sedunia" setelah sebelumnya pada Tahun 1982 terbentuk "Kelompok Kerja Masyarakat Adat"¹⁴⁹.¹⁴⁹ Secara organisasi keberadaan kelompok kerja Masyarakat Adat ini berada dibawah Komisi Hak Asasi Manusia yang strukturnya berada dibawah ECOSOC. Ada dua agenda kerja dari Kelompok Kerja Masyarakat Adat ini yaitu mendengarkan dan menginformasikan situasi masyarakat adat dalam kaitannya dengan Hak Asasi Manusia serta membuat rancangan deklarasi Internasional¹⁵⁰.

Sejak dibentuknya kelompok kerja Masyarakat Adat tersebut, masyarakat adat dari seluruh penjuru dunia dapat menyuarakan segala persoalan yang ada pada kelompok tersebut termasuk berbagai pelanggaran yang terjadi dan yang dilakukan terhadap kelompok masyarakat adat tersebut. Ada satu sistem kerja yang berbeda antara kelompok kerja masyarakat adat dengan sistem kerja pada lembaga-lembaga yang ada dibawah naungan PBB, perbedaannya adalah mereka (masyarakat adat) bersama dengan wakil Pemerintahan Negara mereka yang resmi dapat dengan bebas mengutarakan segala persoalan yang ada pada mereka.

Salah satu hasil yang penting dari Kelompok Kerja Masyarakat Adat ini adalah dihasilkannya "Draf Deklarasi Hak-Hak Masyarakat Adat" yang terdiri dari 45 pasal. Ada beberapa pasal yang penting berkenaan dengan keberadaan masyarakat adat terutama menyangkut masalah hak yang dimilikinya, deklarasi tersebut juga mengatur masalah perlindungan hak

¹⁴⁸ Lihat Hubertus Samangun dalam Sandra Kartika & Chandra Gautama (Penyunting), Menggugat Posisi Masyarakat Adat Terhadap Negara, Prosiding Sarasehan Masyarakat Adat Nusantara, Diterbitkan Atas Kerjasama Panitia Bersama Sarasehan dan Kongres Masyarakat Adat Nusantara, 1999. Dengan Lembaga Studi Press dan Pembangunan (LSP), Yogyakarta, Cet-I, 1999, hlm 133-144.

¹⁴⁹ Menurut Hubertus Samangun Momentum Internasional tersebut tidak terdengar gaungnya di Indonesia, Ibid, hlm.113.

¹⁵⁰ Jens Dahl, Masyarakat Adat Di Dunia Eksistensinya Dan Perjuangannya, Penerbit IWGIA dan Institute Dayakologi, Pontianak-Indonesia, 2001, hlm.128.

kolektif dari masyarakat adat. Hal ini terlihat pada Pasal 6 dari deklarasi tersebut yang mengatakan "masyarakat adat memiliki hak bersama untuk hidup dalam kebebasan, perdamaian dan keamanan sebagai suatu masyarakat tersendiri". Sedangkan Pasal 8 mengatakan bahwa "masyarakat adat memiliki hak bersama dan individual untuk memelihara dan mengembangkan identitas dan ciri khas yang berbeda, meliputi hak untuk menyatakan diri mereka sendiri sebagai masyarakat adat dan diakui sebagaimana halnya".

Berkenaan dengan hubungannya dengan tanah dan wilayah dimana mereka tinggal, deklarasi hak masyarakat adat juga mengaturnya sebagaimana terdapat dalam Pasal 10 yang mengatakan bahwa "masyarakat adat tidak dapat dipaksa pindah dari tanah atau wilayah-wilayah mereka. Pindahan tidak akan terjadi tanpa persetujuan yang bebas dan dinyatakan sendiri oleh masyarakat adat bersangkutan dan setelah ada perjanjian mengenai ganti rugi yang jujur dan adil atau bila mungkin pilihan untuk kembali".

Tanah dan wilayah sangat penting artinya bagi masyarakat hukum adat, setiap masyarakat adat terkait dengan wilayah asli mereka. Kesatuan yang tak terpisahkan dari tanah yang dimiliki masyarakat adat dengan batas "sejak waktu yang teringat". Salah satu pasal yang berkenaan dengan konsep hubungan antara masyarakat adat dengan tanah dan wilayah mereka adalah Pasal 26 yang mengatakan: "masyarakat adat mempunyai hak memiliki, mengembangkan, menguasai dan menggarap tanah dan wilayah, termasuk keseluruhan lingkungan dari tanah, udara dan air, laut-laut dekat pantai, laut es, flora dan fauna dan sumberdaya lainnya yang secara tradisional mereka miliki, duduki atau pakai."

Melihat kebelakang, sebenarnya sebelum terbentuknya "Kelompok Kerja Masyarakat Adat pada Tahun 1982 secara Internasional sudah ada pengakuan akan hak-hak suku-suku minoritas. Pengakuan ini untuk pertama kalinya diakui secara Internasional lewat ILO (Internasional Labour Organization), yaitu organisasi di bawah naungan PBB, terutama melalui

Konvensi pertama yang dibuat pada tahun 1957 atau yang lebih dikenal dengan Konvensi ILO 107¹⁵¹. Dalam konvensi tersebut diatur perlakuan terhadap masyarakat pribumi dan juga masyarakat hukum adat, yaitu masyarakat atau suku di Negara mana saja yang memiliki jati diri dan norma hidup yang berbeda dari masyarakat umum.

Dengan perkembangan politik dan perjuangan dari masyarakat pribumi dan adat serta pendukungnya di tingkat Nasional dan Internasional, kekurangan pada konvensi ILO 107 yang ada semakin terasa, sehingga pada Tahun 1989 dihasilkan penggantinya, yaitu Konvensi ILO No. 169 yang biasa lebih dikenal dengan "Convention on Indigenous People Right", yaitu konvensi mengenai Bangsa Pribumi dan Masyarakat Adat di Negara-Negara Merdeka. Konvensi tersebut disetujui oleh 328 Negara, satu Negara menentang, dan 49 Negara abstain, konvensi ini menjadi konsensus dan norma perilaku secara global.

Konvensi ILO 169 selain menggaris bawahi pelaksanaan hak asasi manusia secara umum bagi masyarakat hukum adat, juga menetapkan hak untuk menentukan jati diri, maupun pendidikan yang sesuai nilai-nilai mereka. Mereka berhak untuk memutuskan bentuk dan prioritas pembangunan, termasuk juga hak untuk menolak pembangunan. Disamping itu konvensi ILO 169 juga menyatakan masyarakat hukum adat mempunyai hak atas tanahnya dan sumber daya alam.

Dengan adanya konvensi ILO 169, pengakuan akan pluralitas pengaturan hutan pada masyarakat diakui keberadaannya secara internasional, meskipun hal tersebut tidak menyatakan secara eksplisit, namun hal tersebut terlihat dengan penetapan dan pengakuan hak yang ada pada masyarakat lokal. Hal ini dikarenakan pada masyarakat atau penduduk lokal yang tinggal di sekitar hutan juga memiliki sistem pengelolaan hutannya tersendiri yang secara Internasional hak tersebut diakui keberadaannya.

¹⁵¹ Ibid., hlm.132.

WHO dan UNESCO sebagai lembaga Internasional yang keberadaannya di bawah PBB juga memiliki perhatian yang cukup besar terhadap masyarakat adat. Bentuk perhatian tersebut antarlain misalnya pada Tahun 1998 WHO sebagai organisasi Internasional yang mengurus masalah kesehatan sedunia, telah menerima "Dekade Masyarakat Adat" serta menghimbau kepada semua anggotanya untuk mengambil langkah-langkah positif guna meningkatkan taraf kesehatan masyarakat adat, setelah berkonsultasi dengan masyarakat hukum adat serta atas bantuan WHO. Demikian juga halnya dengan UNESCO sebagai suatu badan Internasional yang membidangi masalah pendidikan, ilmu pengetahuan dan kebudayaan, pada Tahun 1998 telah menyelenggarakan sebuah simposium Internasional yang memba- has tempat-tempat yang disucikan/ disakralkan oleh masyarakat adat¹⁵².

Motif perundang-undangan pada masa itu adalah mengubah tatanan masyarakat adat yang tradisional menjadi masyarakat berbudaya modern, namun dunia telah membuktikan, bahwa pembangunanisme (*developmentalisme*) meneruskan semangat kolonialisme dengan merampas tanah masyarakat adat, melakukan peminggiran dan mempersulit tatanan politik masyarakat hukum adat. Hal ini kemudian membuat gerakan internasional dan perlawanan lokal masyarakat hukum adat muncul dan menguat. Perlawanan masyarakat adat di Indonesia menguat seiring tumpangnya Orde Baru sebagai suatu upaya emansipasi, reparasi dan restitusi hak-hak yang selama orde baru berkuasa telah dipinggirkan.

Pada taraf Internasional, sejak pembentukan *Working Group on Indigeneous Population* (WGIP) pada Tahun 1981, baru pada bulan September Tahun 2007 lahirlah Deklarasi PBB tentang Hak- hak masyarakat Asli (*United Nation Declaration on The Right of Indigenous People*) yang dapat dijadikan sebagai bahan argumentasi baru bagi gerakan masyarakat hukum adat

¹⁵² Sandra Kartika & Chandra Gautama (Penyunting), Ibid, hlm.135.

di Indonesia¹⁵³.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat dipahami bahwa, eksistensi dan pengakuan masyarakat hukum adat baik dalam hukum nasional maupun dalam hukum internasional, dalam hukum nasional telah banyak meratifikasi HAM PBB, mulai dari UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum dan sesudah amandemen sampai dengan Peraturan Daerah masing-masing Provinsi/Kabupaten /Kota. Sehingga perlindungan HAM masyarakat hukum adat, dapat memperkuat keberadaan masyarakat, untuk menyatakan sikap dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan di daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah, sangat memerlukan keikutsertaan dan peran aktif masyarakat dan lebih efektif apabila mengaktifkan Tokoh Adat secara bersama-sama untuk membangun daerahnya. Dapat berbuat dan memahami kebutuhan, keinginan sesuai dengan adat istiadat yang berlaku sebagai nilai-nilai yang hidup, merupakan identitas/jati diri, dan yang harus dipertahankan dan dilestarikan sebagai kearifan lokal, pada akhirnya untuk dapat menciptakan tujuan otonomi daerah yaitu meningkatkan pelayanan publik, menggali sumber daya alam, membangun demokrasi yang sehat dan pada akhirnya menciptakan kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan nasional dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian dapat dikatakan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai Negara Hukum harus menggunakan tiga produk hukum yang hidup (*living law*) dalam masyarakat Indonesia yaitu; Hukum Negara, Hukum Agama, Hukum Adat, karena ketiganya sudah dengan tegas diatur dalam pasal-pasal UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan sudah diakui secara konstitusional, dengan pengertian masyarakat Indonesia diberi kebebasan untuk menggunakan produk hukum yang tiga di atas sebagai perlindungan dalam kehidupan sehari-hari sebagai hak azasi manusia di Indonesia.

¹⁵³ Ibid, hlm 150

BAB VII

PEMERINTAHAN DESA

A. Peristilahan / Pengertian Desa

Istilah “Desa” secara etimologi berasal dari bahasa sanskerta *dhesi* yang berarti “tanah kelahiran”. Istilah desa telah ada sejak jaman dahulu kala pada abad ke-V, ketiga nusantara masih terdiri dari kerajaan kerajaan, ada juga yang menyebut “opet” atau “udik”, memuat definisi “*universal*” adalah aglome rasi pemukiman di area pedesaan.

Di Indonesia, istilah desa adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia dibawah kecamatan, yang dipimpin oleh kepala desa¹⁵⁴.

Secara administratif Indonesia, desa adalah pembagian wilayah administratif yang berada di bawah kecamatan dan dipimpin oleh kepala desa. Sebuah desa administratif terdiri dari beberapa kampung, dusun, *banjar*, serta *lorong*, dalam bahasa inggris “desa” disebut “*village*”¹⁵⁵

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia desa diartikan sebagai :

1. Sekelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan kampung, dusun
2. Udik atau dusun (dalam arti pedalaman sebagai lawan kata)
3. Tempat, tanah, daerah.

¹⁵⁴<http://www.theindonesianinstitute.com/wp-content/upload> diakses hari kamis 6 september 2018 pukul 12.35 wib.

¹⁵⁵<https://id.m.wikipedia.org/wiki/desa> diakses kamis 6 september 2018 pukul 14.10 wib.

Di Indonesia pada dasarnya penyebutan istilah “desa” beraneka ragam istilah, di Sumatera Barat disebut dengan istilah NAGARI, di Aceh menyebut desa dengan istilah GAMBONG, di Papua dan Kutai Barat Kalimantan Timur menyebut desa dengan istilah KAMPUNG, di Tapanuli Utara disebut dengan istilah HUTA, di Lampung disebut dengan istilah TIUH da PEKON, dan lain lain.

Begitu banyak wilayah desa di seluruh wilayah Indonesia penyebutannya berbeda beda sesuai dengan ke Bhinekaan masyarakat Indonesia sesuai dengan karakteristik adat istiadat desa tersebut, hal ini merupakan salah satu bentuk pengakuan dan penghormatan pemerintah terhadap asal usul dan adat istiadat setempat sebagaimana yang diamanatkan oleh pasal 18B UUD Negara Republik Indonesia ayat (1) yang mengatur bahwa, negara mengakui dan menghormati satuan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang undang ayat (2) negara mengakui dan menghormati kesatuan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hal-hal tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam undang undang.

Demikian juga dalam Pasal 28 i ayat (3) mengamanatkan bahwa identitas budaya dan hak masyarakat tradisional dihormati selaras dengan perkembangan zaman dan peradaban. Selanjutnya untuk mempertegas masalah peristilahan Desa sesuai dengan adat istiadat dan budaya yang ada pada desa masing masing daerah juga dipertegas dalam pasal 32 ayat (1) Negara memajukan kebudayaan nasional Indonesia di tengah peradaban dunia dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai budayanya; ayat (2) Negara menghormati dan memelihara bahasa daerah sebagai kekayaan budaya nasional.

Dengan demikian, peristilahan tentang desa mendapat kebebasan dan mendapat perlindungan sebagai hak asasi manusia yang tidak dapat diganggu oleh siapapun, karena sudah dapat perlindungan sebagai HAM yang sangat mendasar.

Pengertian Desa menurut Undang Undang Desa yang telah di produksi di negara Indonesia, redaksinya pada dasarnya sama.

Mendengar istilah desa tergambar adalah sebuah wilayah yang berada dipinggiran, jauh dari keramaian, sejak pemandangan yang masih alami di tengah tengah persawahan di bawah pegunungan yang dilintasi sungai, banyak tanaman, banyak hewan hewan, yang berkeliaran, dan lain lain yang membuat perbedaan yang sangat khas dengan perkotaan sehingga menimbulkan kenyamanan dengan udara yang sangat dan kondusif.

Untuk mempertegas mengenai pengertian Desa, sebagai pedoman dapat diambil sebagai konsep dalam undang undang antara lain menurut Undang Undang Nomor 5 Tahun 1979 dalam Pasal 1, Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintah terendah langsung dibawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan negara kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999, desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten.

Menurut Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam Pasal 11 mengatur bahwa Desa adalah desa dan desa adat atau disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan negara kesatuan Republik Indonesia.

Menganalisis bahwa mulai dari peristilahan sampai dengan pengertian yang di konsep dalam adat/istiadat daerah setempat, demikian juga konsep yang tertuang dalam undang undang tersebut di atas, mencerminkan pengertian dan peristilahan yang tidak terpisahkan dari adat/istiadat setempat sebagaimana pendapat VON SAVIGNY, nama lengkapnya Frierich Carl Von Savigni (21 Oct 1779 Germany) terkenal dengan teorinya Volkgeist yakni, Hukum

adalah sebagai jiwa bangsa. *Volkgeist* adalah istilah yang digunakan oleh seorang ahli sejarah Hukum *Volkgeist* berarti jiwa bangsa atau dapat diartikan sebagai jiwa elit atau menekankan, hukum pada hakekatnya adalah cerminan kondisi kejiwaan sebuah bangsa, jadi merupakan yang sejati dalam masyarakat dengan kata lain hukum tidak dibuat akan tetapi secara otomatis timbul dari jiwa masyarakat setempat atau sebagai cermin dari kehidupan masyarakat sehari-hari, sehingga bersamaan dengan lahir dari jiwa masyarakat sehingga disebut juga dengan *living law* sebagai istilah berarti hukum yang hidup di tengah masyarakat dalam hal ini yaitu Hukum Adat, yang selanjutnya dielaborasi di dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Terdapat Von Savigni di atas sangat erat kaitannya dengan pendapat dari Marcus Tullius Cicero seorang filsuf ahli hukum dan ahli politik kelahiran Roma dengan Teorinya “*UBI SOCIETAS IBI IUS*” yang diterjemahkan dalam bahasa Indonesia sebagai berikut : Dimana ada masyarakat disitu ada hukum. Teori ini berasal dari bahasa latin, pandangan Markus tentang aliran interaksi dalam masyarakat dan pembentukan struktur hukum membawanya pada kesimpulan bahwa setiap orang/masyarakat mutlak menganut hukum, baik disengaja maupun tidak disengaja. Sampai saat ini mayoritas instansi hukum di banyak negara, termasuk Indonesia menganut pengertian ini. Konsep hukum ini jika diamati hingga sekarang ini, yang secara otomatis masyarakat terikat langsung dalam struktur organisasi mulai dari desa, kecamatan, kabupaten, negara sebagai organisasi yang diikat oleh hukum secara otomatis dalam kehidupan sehari-hari, baik hukum yang tertulis maupun hukum yang tidak tertulis (adat/istiadat) masyarakat setempat yang harus dipatuhi sehingga *Ubi Societas Ibi Ius* juga sekaligus menjadi peringatan dini bahwa keberanian melakukan pelanggaran etik hanya akan membawa diri berhadapan dengan kelompok sosial yakni masyarakat mulai dari tempat tinggal yaitu desa tempat bermukim.

Pengertian Desa menurut para ahli :

- ≈ **Bambang Utoyo**, desa adalah tempat sebagian besar penduduk yang bermata pencarian di pertanian dan menghasilkan bahan makanan.
- ≈ **Sutarjo Karto Hadikusumo**, desa adalah kesatuan hukum tempat tinggal suatu masyarakat yang berhak menyelenggarakan rumah tinggalnya sendiri merupakan pemerintahan terendah di bawah camat.
- ≈ **William Ogburn** dan **MFNIMKOTT**, desa adalah kesatuan organisasi kehidupan sosial di dalam daerah terbatas.
- ≈ **R Bintaro**, desa adalah perwujudan geografis yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografis, sosial, ekonomi politik, kultural setempat dalam hubungan dan pengaruh timbal balik dengan daerah lain.
- ≈ **Paul H Landis**, desa adalah suatu wilayah yang jumlah penduduknya kurang dari 2.500 jiwa dengan ciri sebagai berikut :
 - a) Mempunyai pergaulan hidup yang saling kenal mengenal antara satu dengan yang lain (ribuan jiwa).
 - b) Ada pertalian perasaan yang sama tentang kesukuan terhadap kebiasaan.
 - c) Cara berusaha (ekonomi) adalah agraris yang paling umum yang sangat dipengaruhi alam sekitar seperti iklim, keadaan alam, kekayaan alam, sedangkan pekerjaan yang bukan agraris adalah bersifat sampingan.
- ≈ **P.J Bournen**, desa adalah salah satu bentuk kuno dari kehidupan bersama sebanyak beberapa ribu orang yang hampir semuanya saling mengenal. Kebanyakan dari mereka hidup dari sektor pertanian, perikanan, dan usaha usaha lainnya yang dapat dipengaruhi oleh hukum alam. Dalam tempat tinggal itu terdapat banyak ikatan ikatan keluarga.
- ≈ **Rifki Siddig**, desa adalah suatu wilayah yang mempunyai tingkat kepadatan rendah yang dihuni oleh penduduk dengan interaksi sosial yang bersifat homogen, bermata pencarian di bidang agraris senilai maupun berinteraksi dengan wilayah lain disekitarnya.

≈ **R.H Umang Soemardjo**, desa adalah suatu kesatuan masyarakat berdasarkan adat dan hukum adat yang menetap dalam suatu wilayah yang tertentu batas-batasannya, memiliki ikatan lahir dan batin yang sangat kuat, baik karena seketurunan maupun karena sama sama memiliki kepentingan politik, ekonomi, sosial dan keamanan, memiliki susunan pengurus yang dipilih bersama sama, memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dan berhak menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri.

Berdasarkan uraian tersebut di atas dapat dianalisis bahwa pengertian tentang desa, menurut beberapa peraturan peraturan dan menurut pendapat pendapat para ahli, tidak ada kesamaan yang signifikan akan tetapi hampir mempunyai persamaan dalam ciri-ciri dari pengertian atau definisi tentang desa.

Ciri ciri Desa antara lain :

1. Mempunyai suatu wilayah dan masyarakat yang teratur sebagai penghuni.
2. Mempunyai kehidupan sosial sangat erat, sehingga menimbulkan ikatan kekeluargaan yang saling peduli antara satu dengan yang lain.
3. Mempunyai ekonomi yang cenderung bertumpu pada sumber daya alam sekitar.
4. Mempunyai adat istiadat yang sangat kental dan dipercayai dalam berbagai ritual keagamaan dan kebiasaan suku yang masih nenek moyang.
5. Memiliki jumlah penduduk tidak begitu besar
6. Memiliki warga desa pada umumnya berpendidikan rendah.
7. Iklim dan cuaca sangat berpengaruh besar kepada petani untuk menentukan musim tanam.
8. Masyarakat desa merupakan suatu paguyuban (*gemeinschaft*).

Unsur Unsur Desa

Berdasarkan beberapa pengertian desa tersebut di atas meliputi 3 unsur yaitu :

1. Unsur daerah atau wilayah yang meliputi lokasi atau letak, batas batas wilayah, luas, keadaan lahan, jenis tanah, serta pola pemanfaatannya sudah terbatas.
2. Unsur penduduk meliputi jumlah, tingkat kelahiran, tingkat kematian, pertumbuhan kepadatan, persebaran, dan mata pencairan penduduk.
3. Unsur tata kehidupan meliputi pola tata pergaulan, dan ikatan pergaulan, adat istiadat, dan norma norma yang berlaku di daerah tersebut.

Berdasarkan ciri ciri dan unsur unsur tersebut di atas dapat di pahami bahwa dalam perkembangannya, masalah pendidikan, ekonomi dan pengembangan desa berjalan lancar, karena keterbukaan hubungan antara anggota pedesaan/penduduk dengan perangkat desa dan saat ini sudah jelas pengaturannya, termasuk bantuan pemerintah tentang keuangan desa sebagaimana yang diatur dengan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa dan PP dan Peraturan pelaksanaan lainnya.

B. Asas dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Berdasarkan pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada alinea ke IV berbunyi “Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia”. Pemerintah negara di dalam Undang Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 disebut dengan penyelenggara pemerintah negara.

Pemerintah negara memiliki makna yang sama dengan penyelenggara negara, penyelenggara negara menurut UUD 1945 Negara Republik Indoneisa meliputi penyelenggara negara dalam arti luas meliputi bidang eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sebaliknya penyelenggara negara dalam arti sempit adalah pemerintah (eksekutif).

Pemerintah Desa adalah Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain, dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa sedangkan Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 butir (2) dan (3) Pasal 1 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Selanjutnya dalam Pasal 2 mempertegas bahwa Penyelenggara Pemerintahan Desa, Pelaksanaan Pembangunan Desa, Pembinaan Kemasyarakatan Desa, dan Pemberdayaan Masyarakat Desa berdasarkan Pancasila, Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhineka Tunggal Ika.

Selanjutnya dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa, mempunyai asas asas sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24 Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 dipertegas sebagai berikut :

1. Asas Kepastian Hukum

Suatu asas yang menyatakan bahwa di negara Indonesia, setiap perbuatan dan tindakan didasarkan atas hukum dan tidak berlaku sewenang wenang, sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 1 ayat (3) Jo. Pasal 27 ayat (1) Jo. Pasal 28 D ayat (1) Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia bahwa negara Indonesia adalah Negara Hukum sehingga asas negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara sampai dengan penyelenggaraan pemerintahan desa.

2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara

Asas ini merupakan asas yang menjadi landasan, keserasian, dan keseimbangan dalam rangka pengendalian penyelenggaraa desa.

3. Asas Kepentingan Umum

Asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif, dan selektif.

4. Asas Keterbukaan

Asas keterbukaan adalah asas membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh infoemasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap

memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia desa.

5. Asas Proporsionalitas

Asas proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara desa.

6. Asas Profesionalitas

Asas profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang undangan.

7. Asas Akuntabilitas

Asas akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi desa.

8. Asas Efektifitas dan Efisiensi

Asas efektifitas adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna. Asas ini berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa, sehingga memperoleh hasil kerja yang maksimal dan hemat energi.

9. Asas Kearifan Lokal

Asas kearifan lokal adalah asas yang menegaskan bahwa di dalam penetapan kebijakan harus memperhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat desa. Masing-masing desa memiliki adat istiadat daerah setempat sesuai dengan apa yang sudah dilakukan oleh masyarakat, sehingga menjadi kebiasaan yang diikuti dari nenek moyangnya dan berlaku secara turun temurun, dan setiap masyarakat suatu daerah berbeda beda dengan daerah lain di seluruh wilayah Indonesia

10. Asas Keberagaman

Asas keberagaman adalah asas penyelenggaraan pemerintahan desa yang tidak boleh mendiskriminasikan kelompok masyarakat tertentu. Asas ini didasari atas kebinekaan atau keragaman suku budaya sebagai kekayaan yang dimiliki negara Indonesia

11. Asas Partisipatif

Asas partisipatif adalah penyelenggara pemerintahan desa yang

mengikuti sertakan kelembagaan desa dan unsur masyarakat desa.

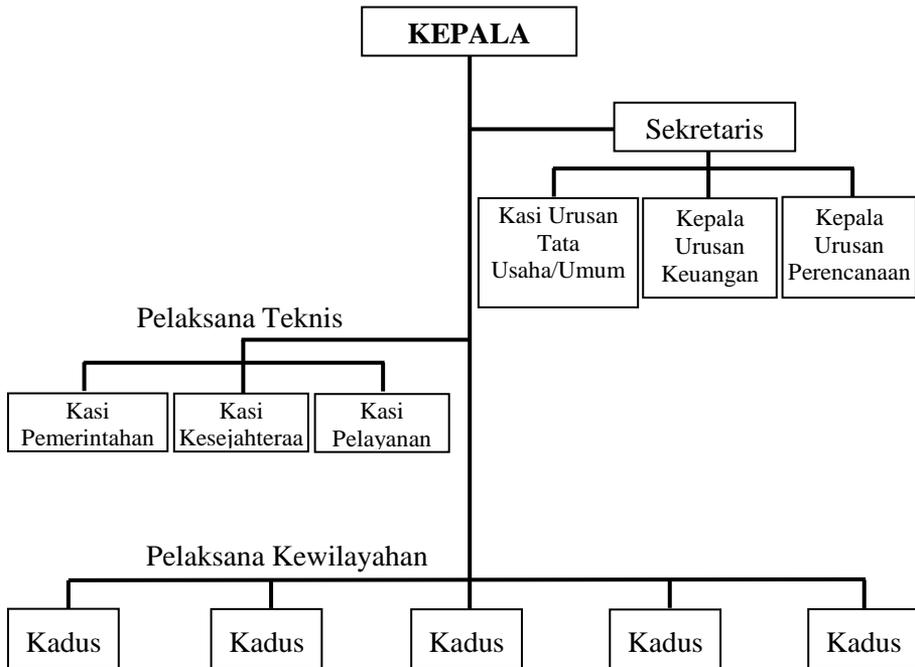
Berdasarkan 11 (sebelas) asas asas yang dilaksanakan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa oleh pemerintah desa selanjutnya disebut Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain sesuai dengan kearifan lokal masing masing desa, misalnya :

1. Jawa Barat : Kampung
2. Jogjakarta : Dusun
3. Bali : Banjar
4. Sumatera Barat : Nagari / Kampung / Jorong
5. Kalimantan Timur : Petinggi / Kampung
6. Madura : Klebun
7. Kalimantan Selatan : Pambakal
8. Cirebon : Kulon
9. Sulawesi Utara : Hukum tua / Wanua
10. Sulawesi Selatan : Lembang
11. Aceh : Gampong
12. Papua : Kampung
13. Sumatera Utara (Batak) : Huta / Nagari
14. Lampung : Tiyuh / Pekon
15. Nusa Tenggara Barat : Temukung
16. Kutai Barat : Kampung
17. Maluku : Negeri
18. Minahas : Wtinua
19. Makasar : Gankang
20. Palembang : Marga / Mendope
21. Bengkulu : Marga / Mendope

Dan lain lain diseluruh Nusantara berbeda beda sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 tersebut di atas, desa dapat juga disebut dengan nama lain.

C. Susunan Organisasi Perangkat Desa

1. Struktur



Susunan Organisasi desa tersersebut di atas diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata kerja (SOT) Pemerintahan desa dalam Pasal 2 ayat (1) mengatur bahwa,pemerintah desa adalah kepala desa dibantu oleh perangkat desa. Kemudian dalam Pasal 2 ayat (2) mengatur bahwa perangkat desa terdiri atas sekretaris desa, pelaksana kewilayahan, dan pelaksana teknis.

Sekretaris Desa; diatur dalam Pasal 3 bahwa sekretaris desa dipimpin oleh seorang sekretaris desa dan dibantu oleh unsur staf sekretariat, sekretariat desa paling banyak terdiri dari 3 (tiga) orang urusan yaitu urusan tata usaha dan umum, urusan keuangan , urusan perencanaan , dan paling sedikit terdiri dari 2 (dua) urusan, yaitu urusan umum dan perencanaan serta urusan keuangan, masing-masing urusan dipimpin oleh kepala urusan (Kaur)

Pelaksana Kewilayahan; diatur dalam Pasal 4, bahwa pelaksana kewilayahan merupakan unsur pembantu kepala desa sebagai satuan tugas kewilayahan, jumlah unsur kewilayahan ditentukan secara proporsional antara pelaksana kewilayahan yang dibutuhkan dengan kemampuan keuangan desa serta memperhatikan luas wilayah kerja. Wilayah kerja dimaksud dapat berupa dusun atau nama lain. Pelaksana kewilayahan dilaksanakan oleh kepala dusun atau sebutan lain. Tugas Pelaksana Kewilayahan meliputi : penyelenggaraan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa.

Pelaksana Teknis: diatur dalam Pasal 5, bahwa pelaksana teknis merupakan unsur pembantu kepala desa sebagai pelaksana tugas operasional , pelaksana teknis, paling banyak 3 (tiga) seksi, yaitu seksi pemerntahan, seksi kesejahteraan, seksi pelayanan, dan paling sedikit terdiri dari 2 (dua) seksi yaitu seksi pemerintahan, seksi kesejahteraan dan pelayanan.

2. Tugas dan Wewenang/Hak/Kewajiban Kepala Desa

- **Tugas Kepala Desa diatur dalam Pasal 26 ayat (1) : yaitu;**
Kepala Desa bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa.
- **Wewenang kepala desa diatur dalam Pasal 26 ayat (2) :**
Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berwenang:
 - a. memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa;
 - b. mengangkat dan memberhentikan perangkat Desa;
 - c. memegang kekuasaan pengelolaan Keuangan dan Aset Desa;
 - d. menetapkan Peraturan Desa;
 - e. menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
 - f. membina kehidupan masyarakat Desa;
 - g. membina ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
 - h. membina dan meningkatkan perekonomian Desa serta mengintegrasikannya agar mencapai

perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat Desa;

- i. mengembangkan sumber pendapatan Desa;
 - j. mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
 - k. mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa; memanfaatkan teknologi tepat guna;
 - l. memanfaatkan teknologi tepat guna;
 - m. mengoordinasikan Pembangunan Desa secara partisipatif;
 - n. mewakili Desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
 - o. melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- **Hak Kepala Desa diatur dalam Pasal 26 ayat (3) :**

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berhak:

 - a. mengusulkan struktur organisasi dan tata kerja Pemerintah Desa;
 - b. mengajukan rancangan dan menetapkan Peraturan Desa;
 - c. menerima penghasilan tetap setiap bulan, tunjangan, dan penerimaan lainnya yang sah, serta mendapat jaminan kesehatan;
 - d. mendapatkan perlindungan hukum atas kebijakan yang dilaksanakan; dan
 - e. memberikan mandat pelaksanaan tugas dan kewajiban lainnya kepada perangkat Desa.
 - **Kewajiban Kepala Desa diatur dalam Pasal 26 ayat (4)**

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa berkewajiban:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- b. meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa;
- c. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa;
- d. menaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan;
- e. melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender;
- f. melaksanakan prinsip tata Pemerintahan Desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih, serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme;
- g. menjalin kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di Desa;
- h. menyelenggarakan administrasi Pemerintahan Desa yang baik;
- i. mengelola Keuangan dan Aset Desa;
- j. melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa;
- k. menyelesaikan perselisihan masyarakat di Desa;
- l. mengembangkan perekonomian masyarakat Desa;
- m. membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat Desa;
- n. memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di Desa;
- o. mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan
- p. memberikan informasi kepada masyarakat Desa.

Dalam hal melaksanakan tugas, kewenangan, hak dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 Kepala Desa wajib :

- a. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota;
- b. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota;
- c. memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran; dan
- d. memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran.

3. Penerapan Sanksi dan Jenis Jenis Pelanggaran Terhadap Kepala Desa

- a. Sanksi Terhadap Kepala Desa :
 - 1) Kepala Desa yang tidak melaksanakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (4) dan Pasal 27 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis.
 - 2) Dalam hal sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.
- b. Larangan Terhadap Kepala Desa :

Kepala Desa dilarang:

 - a) merugikan kepentingan umum;
 - b) membuat keputusan yang menguntungkan diri sendiri, anggota keluarga, pihak lain, dan/atau golongan tertentu;
 - c) menyalahgunakan wewenang, tugas, hak, dan/atau kewajibannya;

- d) melakukan tindakan diskriminatif terhadap warga dan/atau golongan masyarakat tertentu;
 - e) melakukan tindakan meresahkan sekelompok masyarakat Desa;
 - f) melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
 - g) menjadi pengurus partai politik;
 - h) menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang;
 - i) merangkap jabatan sebagai ketua dan/atau anggota Badan Permusyawaratan Desa, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundangan-undangan;
 - j) ikut serta dan/atau terlibat dalam kampanye pemilihan umum dan/atau pemilihan kepala daerah;
 - k) melanggar sumpah/janji jabatan; dan
 - l) meninggalkan tugas selama 30 (tiga puluh) hari kerja berturut-turut tanpa alasan yang jelas dan tidak dapat dipertanggungjawabkan.
- c. Tindakan Terhadap Kepala Desa :
- 1) Kepala Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis.
 - 2) Dalam hal sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.

4. Pemilihan dan Persyaratan Kepala Desa

Dalam Pasal 31 UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa mengatur bahwa :

- 1) Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan secara serentak di seluruh wilayah Kabupaten/Kota.
- 2) Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota menetapkan kebijakan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa secara serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- 3) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemilihan Kepala Desa serentak sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan atau berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Selanjutnya dalam Pasal 32 mengatur prosedur pemberhentian kepala Desa sebagai berikut'

- 1) Badan Permusyawaratan Desa memberitahukan kepada Kepala Desa mengenai akan berakhirnya masa jabatan Kepala Desa secara tertulis 6 (enam) bulan sebelum masa jabatannya berakhir.
- 2) Badan Permusyawaratan Desa membentuk panitia pemilihan Kepala Desa.
- 3) Panitia pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) bersifat mandiri dan tidak memihak.
- 4) Panitia pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) terdiri atas unsur perangkat Desa, lembaga

Pasal 33

Calon Kepala Desa wajib memenuhi persyaratan:

- a. warga negara Republik Indonesia;
- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;

- d. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;
- e. berusia paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun pada saat mendaftar;
- f. bersedia dicalonkan menjadi Kepala Desa;
- g. terdaftar sebagai penduduk dan bertempat tinggal di Desa setempat paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran;
- h. tidak sedang menjalani hukuman pidana penjara;
- i. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun atau lebih, kecuali 5 (lima) tahun setelah selesai menjalani pidana penjara dan mengumumkan secara jujur dan terbuka kepada publik bahwa yang bersangkutan pernah dipidana serta bukan sebagai pelaku kejahatan berulang-ulang;
- j. tidak sedang dicabut hak pilihnya sesuai dengan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- k. berbadan sehat;
- l. tidak pernah sebagai Kepala Desa selama 3 (tiga) kali masa jabatan; dan
- m. syarat lain yang diatur dalam Peraturan Daerah.

Pasal 34

- 1) Kepala Desa dipilih langsung oleh penduduk Desa.
- 2) Pemilihan Kepala Desa bersifat langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.
- 3) Pemilihan Kepala Desa dilaksanakan melalui tahap pencalonan, pemungutan suara, dan penetapan.
- 4) Dalam melaksanakan pemilihan Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dibentuk panitia pemilihan Kepala Desa.
- 5) Panitia pemilihan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) bertugas mengadakan penjurian dan penyaringan bakal calon berdasarkan persyaratan yang ditentukan, melaksanakan pemungutan suara, menetapkan calon Kepala Desa terpilih, dan melaporkan pelaksanaan pemilihan Kepala Desa.

6) Biaya pemilihan Kepala Desa dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 35

Penduduk Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 34 ayat (1) yang pada hari pemungutan suara pemilihan Kepala Desa sudah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau sudah/pernah menikah ditetapkan sebagai pemilih.

Masa Jabatan Kepala Desa diatur dalam Pasal 39 :

- 1) Kepala Desa memegang jabatan selama 6 (enam) tahun dihitung sejak tanggal pelantikan.
- 2) Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menjabat paling banyak 3 (tiga) kali masa jabatan secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

Pemberhentian Kepala Desa :

Diatur dalam Pasal 40 yaitu;

- 1) Kepala Desa berhenti karena:
 - a. meninggal dunia;
 - b. permintaan sendiri; atau
 - c. diberhentikan.
- 2) Kepala Desa diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena:
 - a. berakhir masa jabatannya;
 - b. tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan;
 - c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai calon Kepala Desa; atau
 - d. melanggar larangan sebagai Kepala Desa.
- 3) Pemberhentian Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Bupati/Walikota.
- 4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberhentian Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pemberhentian Sementara.

Kepala Desa diberhentikan sementara oleh Bupati/Walikota setelah dinyatakan sebagai terdakwa yang diancam dengan pidana penjara paling singkat 5 (lima) tahun berdasarkan register perkara di pengadilan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 41. Selanjutnya dalam Pasal 42 Kepala Desa diberhentikan sementara oleh Bupati/Walikota setelah ditetapkan sebagai tersangka dalam tindak pidana korupsi, terorisme, makar, dan/atau tindak pidana terhadap keamanan negara.

Pasal 43

Kepala Desa yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 dan Pasal 42 diberhentikan oleh Bupati/Walikota setelah dinyatakan sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Pasal 44

- 1) Kepala Desa yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 dan Pasal 42 setelah melalui proses peradilan ternyata terbukti tidak bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak penetapan putusan pengadilan diterima oleh Kepala Desa, Bupati/Walikota merehabilitasi dan mengaktifkan kembali Kepala Desa yang bersangkutan sebagai Kepala Desa sampai dengan akhir masa jabatannya.
- 2) Apabila Kepala Desa yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) telah berakhir masa jabatannya, Bupati/Walikota harus merehabilitasi nama baik Kepala Desa yang bersangkutan.

Pasal 45

Dalam hal Kepala Desa diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 dan Pasal 42, sekretaris Desa melaksanakan tugas dan kewajiban Kepala Desa sampai dengan adanya putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.

Pasal 46

- 1) Dalam hal sisa masa jabatan Kepala Desa yang diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 tidak lebih dari 1 (satu) tahun, Bupati/Walikota mengangkat pegawai negeri sipil dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagai penjabat Kepala Desa sampai dengan terpilihnya Kepala Desa.
- 2) Penjabat Kepala Desa melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan hak Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26.

Pasal 47

- 1) Dalam hal sisa masa jabatan Kepala Desa yang diberhentikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 lebih dari 1 (satu) tahun, Bupati/Walikota mengangkat pegawai negeri sipil dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagai penjabat Kepala Desa.
- 2) Penjabat Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan hak Kepala Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 sampai dengan ditetapkannya Kepala Desa.
- 3) Kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dipilih melalui Musyawarah Desa yang memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33.
- 4) Musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan paling lama 6 (enam) bulan sejak Kepala Desa diberhentikan.
- 5) Kepala Desa yang dipilih melalui Musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) melaksanakan tugas Kepala Desa sampai habis sisa masa jabatan Kepala Desa yang diberhentikan.

6) Ketentuan lebih lanjut mengenai Musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

5. Perangkat Desa

Perangkat Desa diatur dalam Pasal 48 Perangkat Desa terdiri atas:

- a. sekretariat Desa;
- b. pelaksana kewilayahan; dan
- c. pelaksana teknis.

Tugas Perangkat Desa diatur dalam Pasal 49

- 1) Perangkat Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.
- 2) Perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diangkat oleh Kepala Desa setelah dikonsultasikan dengan Camat atas nama Bupati/Walikota.
- 3) Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertanggung jawab kepada Kepala Desa.

Pengangkatan dan persyaratan Perangkat Desa diatur Pasal 50

- 1) Perangkat Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 diangkat dari warga Desa yang memenuhi persyaratan:
 - a. berpendidikan paling rendah sekolah menengah umum atau yang sederajat;
 - b. berusia 20 (dua puluh) tahun sampai dengan 42 (empat puluh dua) tahun;
 - c. terdaftar sebagai penduduk Desa dan bertempat tinggal di Desa paling kurang 1 (satu) tahun sebelum pendaftaran; dan
 - d. syarat lain yang ditentukan dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- 2) Ketentuan lebih lanjut mengenai perangkat Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48, Pasal 49, dan Pasal 50 ayat (1) diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota berdasarkan Peraturan Pemerintah.

Larangan terhadap perangkat desa diatur dalam Pasal 51 sebagai berikut; Perangkat Desa dilarang:

- a. merugikan kepentingan umum;
- b. membuat keputusan yang menguntungkan diri sendiri, anggota keluarga, pihak lain, dan/atau golongan tertentu;
- c. menyalahgunakan wewenang, tugas, hak, dan/atau kewajibannya;
- d. melakukan tindakan diskriminatif terhadap warga dan/atau golongan masyarakat tertentu;
- e. melakukan tindakan meresahkan sekelompok masyarakat Desa;
- f. melakukan kolusi, korupsi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- g. menjadi pengurus partai politik;
- h. menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang;
- i. merangkap jabatan sebagai ketua dan/atau anggota Badan Permusyawaratan Desa, anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundangan-undangan;
- j. ikut serta dan/atau terlibat dalam kampanye pemilihan umum dan/atau pemilihan kepala daerah;
- k. melanggar sumpah/janji jabatan; dan
- l. meninggalkan tugas selama 60 (enam puluh) hari kerja berturut-turut tanpa alasan yang jelas dan tidak dapat dipertanggungjawabkan.

Sanksi Terhadap Pelanggaran diatur dalam Pasal 52 sebagai berikut;

- 1) Perangkat Desa yang melanggar larangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 51 dikenai sanksi administratif berupa teguran lisan dan/atau teguran tertulis.

- 2) Dalam hal sanksi administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dilaksanakan, dilakukan tindakan pemberhentian sementara dan dapat dilanjutkan dengan pemberhentian.

Pemberhentian Perangkat Desa diatur dalam Pasal 53 sebagai berikut;

- 1) Perangkat Desa berhenti karena:
 - a. meninggal dunia;
 - b. permintaan sendiri; atau
 - c. diberhentikan.
- 2) Perangkat Desa yang diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena:
 - a. usia telah genap 60 (enam puluh) tahun;
 - b. berhalangan tetap;
 - c. tidak lagi memenuhi syarat sebagai perangkat Desa; atau
 - d. melanggar larangan sebagai perangkat Desa.
- 3) Pemberhentian perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dikonsultasikan dengan Camat atas nama Bupati/Walikota.
- 4) Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberhentian perangkat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

6. Musyawarah dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

BPD diatur dalam Pasal 54 sebagai berikut;

- 1) Musyawarah Desa merupakan forum permusyawaratan yang diikuti oleh Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat Desa untuk memusyawarahkan hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa.
- 2) Hal yang bersifat strategis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. penataan Desa;
 - b. perencanaan Desa;
 - c. kerja sama Desa;
 - d. rencana investasi yang masuk ke Desa;
 - e. pembentukan BUM Desa;

- f. penambahan dan pelepasan Aset Desa; dan
 - g. kejadian luar biasa.
- 3) Musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan paling kurang sekali dalam 1 (satu) tahun.
 - 4) Musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Fungsi BPD diatur dalam Pasal 55

Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi sebagai berikut:

- a. membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b. menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
- c. melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Pasal 56

- 1) Anggota Badan Permusyawaratan Desa merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah yang pengisiannya dilakukan secara demokratis.
- 2) Masa keanggotaan Badan Permusyawaratan Desa selama 6 (enam) tahun terhitung sejak tanggal pengucapan sumpah/janji.
- 3) Anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dipilih untuk masa keanggotaan paling banyak 3 (tiga) kali secara berturut-turut atau tidak secara berturut-turut.

Persyaratan calon anggota Badan Permusyawaratan Desa diatur dalam Pasal 57 adalah:

- a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;
- c. berusia paling rendah 20 (dua puluh) tahun atau sudah/pernah menikah;
- d. berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah pertama atau sederajat;

- e. bukan sebagai perangkat Pemerintah Desa;
- f. bersedia dicalonkan menjadi anggota Badan Permusyawaratan Desa; dan
- g. wakil penduduk Desa yang dipilih secara demokratis.

Pasal 58

- 1) Jumlah anggota Badan Permusyawaratan Desa ditetapkan dengan jumlah ganjil, paling sedikit 5 (lima) orang dan paling banyak 9 (sembilan) orang, dengan memperhatikan wilayah, perempuan, penduduk, dan kemampuan Keuangan Desa.
- 2) Peresmian anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan keputusan Bupati/Walikota.
- 3) Anggota Badan Permusyawaratan Desa sebelum memangku jabatannya bersumpah/berjanji secara bersama-sama di hadapan masyarakat dan dipandu oleh Bupati/ Walikota atau pejabat yang ditunjuk.
- 4) Susunan kata sumpah/janji anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagai berikut:
"Demi Allah/Tuhan, saya bersumpah/berjanji bahwa saya akan memenuhi kewajiban saya selaku anggota Badan Permusyawaratan Desa dengan sebaik-baiknya, sejujur-jujurnya, dan seadil-adilnya; bahwa saya akan selalu taat dalam mengamalkan dan mempertahankan Pancasila sebagai dasar negara, dan bahwa saya akan menegakkan kehidupan demokrasi dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta melaksanakan segala peraturan perundang-undangan dengan selurus-lurusnya yang berlaku bagi Desa, daerah, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia".

Pasal 59

- 1) Pimpinan Badan Permusyawaratan Desa terdiri atas 1 (satu) orang ketua, 1 (satu) orang wakil ketua, dan 1 (satu) orang sekretaris.
- 2) Pimpinan Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipilih dari dan oleh anggota Badan

Permasyarakatan Desa secara langsung dalam rapat Badan Permasyarakatan Desa yang diadakan secara khusus.

- 3) Rapat pemilihan pimpinan Badan Permasyarakatan Desa untuk pertama kali dipimpin oleh anggota tertua dan dibantu oleh anggota termuda.

Pasal 60

Badan Permasyarakatan Desa menyusun peraturan tata tertib Badan Permasyarakatan Desa.

Pasal 61

Badan Permasyarakatan Desa berhak:

- a. mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa;
- b. menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; dan
- c. mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Pasal 62

Anggota Badan Permasyarakatan Desa berhak:

- a. mengajukan usul rancangan Peraturan Desa;
- b. mengajukan pertanyaan;
- c. menyampaikan usul dan/atau pendapat;
- d. memilih dan dipilih; dan
- e. mendapat tunjangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Pasal 63

Anggota Badan Permasyarakatan Desa wajib:

- a. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Bhinneka Tunggal Ika;
- b. melaksanakan kehidupan demokrasi yang berkeadilan gender dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa;

- c. menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat Desa;
- d. mendahulukan kepentingan umum di atas kepentingan pribadi, kelompok, dan/atau golongan;
- e. menghormati nilai sosial budaya dan adat istiadat masyarakat Desa; dan
- f. menjaga norma dan etika dalam hubungan kerja dengan lembaga kemasyarakatan Desa.

Pasal 64

Anggota Badan Permusyawaratan Desa dilarang:

- a. merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat Desa, dan mendiskriminasi warga atau golongan masyarakat Desa;
- b. melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme, menerima uang, barang, dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat memengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- c. menyalahgunakan wewenang;
- d. melanggar sumpah/janji jabatan;
- e. merangkap jabatan sebagai Kepala Desa dan perangkat Desa;
- f. merangkap sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi atau Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, dan jabatan lain yang ditentukan dalam peraturan perundangan-undangan;
- g. sebagai pelaksana proyek Desa;
- h. menjadi pengurus partai politik; dan/atau
- i. menjadi anggota dan/atau pengurus organisasi terlarang.

D. Keuangan dan Aset Desa

1. Keuangan Desa

Pasal 71

- 1) Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban Desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban Desa.

- 2) Hak dan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menimbulkan pendapatan, belanja, pembiayaan, dan pengelolaan Keuangan Desa.

Pasal 72

- 1) Pendapatan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (2) bersumber dari:
 - a. pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa;
 - b. alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
 - c. bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota;
 - d. alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota;
 - e. bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota;
 - f. hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan
 - g. lain-lain pendapatan Desa yang sah.
- 2) Alokasi anggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b bersumber dari Belanja Pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis Desa secara merata dan berkeadilan.
- 3) Bagian hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari pajak dan retribusi daerah.
- 4) Alokasi dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d paling sedikit 10% (sepuluh perseratus) dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus.
- 5) Dalam rangka pengelolaan Keuangan Desa, Kepala Desa melimpahkan sebagian kewenangan kepada perangkat Desa yang ditunjuk.
- 6) Bagi Kabupaten/Kota yang tidak memberikan alokasi dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (4), Pemerintah dapat

melakukan penundaan dan/atau pemotongan sebesar alokasi dana perimbangan setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus yang seharusnya disalurkan ke Desa.

Pasal 73

- 1) Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa terdiri atas bagian pendapatan, belanja, dan pembiayaan Desa.
- 2) Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa diajukan oleh Kepala Desa dan dimusyawarahkan bersama Badan Permusyawaratan Desa.
- 3) Sesuai dengan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Kepala Desa menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa setiap tahun dengan Peraturan Desa.

Pasal 74

- 1) Belanja Desa diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan yang disepakati dalam Musyawarah Desa dan sesuai dengan prioritas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah.
- 2) Kebutuhan pembangunan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi, tetapi tidak terbatas pada kebutuhan primer, pelayanan dasar, lingkungan, dan kegiatan pemberdayaan masyarakat Desa.

Pasal 75

- 1) Kepala Desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan Keuangan Desa.
- 2) Dalam melaksanakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa menguasakan sebagian kekuasaannya kepada perangkat Desa.
- 3) Ketentuan lebih lanjut mengenai Keuangan Desa diatur dalam Peraturan Pemerintah.

2. Aset Desa

Pasal 76

- 1) Aset Desa dapat berupa tanah kas Desa, tanah ulayat, pasar Desa, pasar hewan, tambatan perahu, bangunan Desa, pelelangan ikan, pelelangan hasil pertanian, hutan milik Desa, mata air milik Desa, pemandian umum, dan aset lainnya milik Desa.
- 2) Aset lainnya milik Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain:
 - a. kekayaan Desa yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, serta Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa;
 - b. kekayaan Desa yang diperoleh dari hibah dan sumbangan atau yang sejenis;
 - c. kekayaan Desa yang diperoleh sebagai pelaksanaan dari perjanjian/kontrak dan lain-lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - d. hasil kerja sama Desa; dan
 - e. kekayaan Desa yang berasal dari perolehan lainnya yang sah.
- 3) Kekayaan milik Pemerintah dan Pemerintah Daerah berskala lokal Desa yang ada di Desa dapat dihibahkan kepemilikannya kepada Desa.
- 4) Kekayaan milik Desa yang berupa tanah disertifikatkan atas nama Pemerintah Desa.
- 5) Kekayaan milik Desa yang telah diambil alih oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dikembalikan kepada Desa, kecuali yang sudah digunakan untuk fasilitas umum.
- 6) Bangunan milik Desa harus dilengkapi dengan bukti status kepemilikan dan ditatausahakan secara tertib.

Pasal 77

- 1) Pengelolaan kekayaan milik Desa dilaksanakan berdasarkan asas kepentingan umum, fungsional, kepastian hukum, keterbukaan, efisiensi, efektivitas, akuntabilitas, dan kepastian nilai ekonomi.
- 2) Pengelolaan kekayaan milik Desa dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup masyarakat Desa serta meningkatkan pendapatan Desa.
- 3) Pengelolaan kekayaan milik Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibahas oleh Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa berdasarkan tata cara pengelolaan kekayaan milik Desa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.

E. Badan Usaha Milik Desa

Badan Usaha Milik Desa BUMDes diatur dalam pasal-pasal sebagai berikut;

Pasal 87

- 1) Desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa yang disebut BUM Desa.
- 2) BUM Desa dikelola dengan semangat kekeluargaan dan kegotong-royongan.
- 3) BUM Desa dapat menjalankan usaha di bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 88

- 1) Pendirian BUM Desa disepakati melalui Musyawarah Desa.
- 2) Pendirian BUM Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Desa.

Pasal 89

Hasil usaha BUM Desa dimanfaatkan untuk:

- a. pengembangan usaha; dan
- b. Pembangunan Desa, pemberdayaan masyarakat Desa, dan pemberian bantuan untuk masyarakat miskin melalui hibah, bantuan sosial, dan kegiatan dana bergulir yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Pasal 90

Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa mendorong perkembangan BUM Desa dengan:

- a. memberikan hibah dan/atau akses permodalan;
- b. melakukan pendampingan teknis dan akses ke pasar; dan
- c. memprioritaskan BUM Desa dalam pengelolaan sumber daya alam di Desa.

F. Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa

1. Lembaga Kemasyarakatan Desa diatur dalam Bab XII UU No 6 Tahun 2014 Pasal 94 Jo. Pasal 151 PP Nomor 43 Tahun 2014

Pasal 151

Pemerintah, Pemerintah daerah, dan lembaga nonpemerintah dalam melaksanakan programnya di Desa wajib memberdayakan dan mendayagunakan lembaga kemasyarakatan yang sudah ada di Desa.

Pasal 153

Lembaga kemasyarakatan dan lembaga adat Desa dibentuk oleh Pemerintah Desa berdasarkan pedoman yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri.

2. Lembaga Adat Desa

Lembaga Adat Desa diatur dalam Pasal 95 UU No 6 Tahun 2014 jo Pasal 152, Pasal 153, jo. PP Nomor 43 Tahun 2014 sebagai berikut;

Pasal 152

- 1) Pembentukan lembaga adat Desa ditetapkan dengan peraturan Desa.
- 2) Pembentukan lembaga adat Desa dapat dikembangkan di desa adat untuk menampung kepentingan kelompok adat yang lain.

Pasal 153

Lembaga kemasyarakatan dan lembaga adat Desa dibentuk oleh Pemerintah Desa berdasarkan pedoman yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri.

Penataan Desa Adat

Desa Adat saat ini menjadi perhatian khusus pemerintah sebagai sarana menumbuh dan mengembangkan serta melestarikan kearifan lokal adat istiadat dan nilai-nilai budaya masyarakat Indonesia, sebagaimana yang diamanatkan oleh Pasal 18b dan Pasal 28 I ayat (3) serta Pasal 32 UUD 1945 dan selanjutnya sebagai aturan pelaksanaannya diatur dalam Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 diatur dalam pasal-pasal sebagai berikut;

Pasal 95

- 1) Pemerintah Desa dan masyarakat Desa dapat membentuk lembaga adat Desa.
- 2) Lembaga adat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga yang menyelenggarakan fungsi adat istiadat dan menjadi bagian dari susunan asli Desa yang tumbuh dan berkembang atas prakarsa masyarakat Desa.
- 3) Lembaga adat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bertugas membantu Pemerintah Desa dan sebagai mitra dalam memberdayakan, melestarikan, dan mengembangkan adat istiadat sebagai wujud pengakuan terhadap adat istiadat masyarakat Desa.

Pasal 96

Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi Desa Adat.

Pasal 97

- 1) Penetapan Desa Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 memenuhi syarat:
 - a. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya secara nyata masih hidup, baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional;
 - b. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat; dan
 - c. kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2) Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya yang masih hidup sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a harus memiliki wilayah dan paling kurang memenuhi salah satu atau gabungan unsur adanya:
 - a. masyarakat yang warganya memiliki perasaan bersama dalam kelompok;
 - b. pranata pemerintahan adat;
 - c. harta kekayaan dan/atau benda adat; dan/atau
 - d. perangkat norma hukum adat.
- 3) Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat apabila:
 - a. keberadaannya telah diakui berdasarkan undang-undang yang berlaku sebagai pencerminan perkembangan nilai yang dianggap ideal dalam masyarakat dewasa ini, baik undang-undang yang bersifat umum maupun bersifat sektoral; dan
 - b. substansi hak tradisional tersebut diakui dan dihormati oleh warga kesatuan masyarakat yang bersangkutan dan masyarakat yang lebih luas serta tidak bertentangan dengan hak asasi manusia.
- 4) Suatu kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia

apabila kesatuan masyarakat hukum adat tersebut tidak mengganggu keberadaan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai sebuah kesatuan politik dan kesatuan hukum yang:

- a. tidak mengancam kedaulatan dan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan
- b. substansi norma hukum adatnya sesuai dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 98

- 1) Desa Adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.
- 2) Pembentukan Desa Adat setelah penetapan Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan memperhatikan faktor penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, serta pemberdayaan masyarakat Desa dan sarana prasarana pendukung.

Pasal 99

- 1) Penggabungan Desa Adat dapat dilakukan atas prakarsa dan kesepakatan antar-Desa Adat.
- 2) Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota memfasilitasi pelaksanaan penggabungan Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1).

Pasal 100

- 1) Status Desa dapat diubah menjadi Desa Adat, kelurahan dapat diubah menjadi Desa Adat, Desa Adat dapat diubah menjadi Desa, dan Desa Adat dapat diubah menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa masyarakat yang bersangkutan melalui Musyawarah Desa dan disetujui oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
- 2) Dalam hal Desa diubah menjadi Desa Adat, kekayaan Desa beralih status menjadi kekayaan Desa Adat, dalam hal kelurahan berubah menjadi Desa Adat, kekayaan kelurahan beralih status menjadi kekayaan Desa Adat, dalam hal Desa Adat berubah

menjadi Desa, kekayaan Desa Adat beralih status menjadi kekayaan Desa, dan dalam hal Desa Adat berubah menjadi kelurahan, kekayaan Desa Adat beralih status menjadi kekayaan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Pasal 101

- 1) Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dapat melakukan penataan Desa Adat.
- 2) Penataan Desa Adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam Peraturan Daerah.
- 3) Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disertai lampiran peta batas wilayah.

Pasal 102

Peraturan Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 101 ayat (2) berpedoman pada ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7, Pasal 8, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 16, dan Pasal 17.

Kewenangan Desa Adat

Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 mengatur mengenai kewenangan desa adat sebagai berikut sesuai dalam beberapa pasal sebagai berikut antara lain;

Pasal 103

Kewenangan Desa Adat berdasarkan hak asal usul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a meliputi:

- a. pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli;
- b. pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat;
- c. pelestarian nilai sosial budaya Desa Adat;
- d. penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah;
- e. penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan Desa Adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;

- f. pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa Adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat; dan
- g. pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat Desa Adat.

Pasal 104

Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan berskala lokal Desa Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a dan huruf b serta Pasal 103 diatur dan diurus oleh Desa Adat dengan memperhatikan prinsip keberagaman.

Pasal 105

Pelaksanaan kewenangan yang ditugaskan dan pelaksanaan kewenangan tugas lain dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf c dan huruf d diurus oleh Desa Adat.

Pasal 106

- 1) Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada Desa Adat meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat, pelaksanaan Pembangunan Desa Adat, pembinaan kemasyarakatan Desa Adat, dan pemberdayaan masyarakat Desa Adat.
- 2) Penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai dengan biaya.

Pemerintahan Desa Adat

Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 mengatur bahwa Dalam Pasal 107 bahwa, Pengaturan dan penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat dilaksanakan sesuai dengan hak asal usul dan hukum adat yang berlaku di Desa Adat yang masih hidup serta sesuai dengan perkembangan masyarakat dan tidak bertentangan dengan asas penyelenggaraan Pemerintahan Desa Adat dalam prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selanjutnya Pasal 108 mengatur bahwa;

Pemerintahan Desa Adat menyelenggarakan fungsi

permusyawaratan dan Musyawarah Desa Adat sesuai dengan susunan asli Desa Adat atau dibentuk baru sesuai dengan prakarsa masyarakat Desa Adat. Dan dan Pasal 109 mengatur tentang;

Susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan Kepala Desa Adat berdasarkan hukum adat ditetapkan dalam peraturan daerah Provinsi. Kemudian Pasal 110 mengatur bahwa Peraturan Desa Adat disesuaikan dengan hukum adat dan norma adat istiadat yang berlaku di Desa Adat sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dipertegas lagi dalam Pasal 111 bahwa

- 1) Ketentuan khusus tentang Desa Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 96 sampai dengan Pasal 110 hanya berlaku untuk Desa Adat.
- 2) Ketentuan tentang Desa berlaku juga untuk Desa Adat sepanjang tidak diatur dalam ketentuan khusus tentang Desa Adat.

Dalam Penjelasan Umum Sub 4 dan Sub 12 mempertegas bahwa:

4. Desa dan Desa Adat

Desa atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berlaku umum untuk seluruh Indonesia, sedangkan Desa Adat atau yang disebut dengan nama lain mempunyai karakteristik yang berbeda dari Desa pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat terhadap sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal, dan kehidupan sosial budaya masyarakat Desa.

Desa Adat pada prinsipnya merupakan warisan organisasi pemerintahan masyarakat lokal yang dipelihara secara turun-temurun yang tetap diakui dan diperjuangkan oleh pemimpin dan masyarakat Desa Adat agar dapat berfungsi mengembangkan kesejahteraan dan identitas sosial budaya lokal. Desa Adat memiliki hak asal usul yang lebih dominan daripada hak asal usul Desa sejak Desa Adat itu lahir sebagai komunitas asli yang ada di tengah masyarakat. Desa Adat adalah sebuah kesatuan masyarakat hukum adat yang secara historis mempunyai batas wilayah dan identitas budaya yang terbentuk atas dasar teritorial yang berwenang

mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa berdasarkan hak asal usul.

Pada dasarnya kesatuan masyarakat hukum adat terbentuk berdasarkan tiga prinsip dasar, yaitu genealogis, teritorial, dan/atau gabungan genealogis dengan teritorial. Yang diatur dalam Undang-Undang ini adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang merupakan gabungan antara genealogis dan teritorial. Dalam kaitan itu, negara mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Implementasi dari kesatuan masyarakat hukum adat tersebut telah ada dan hidup di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, seperti huta/nagori di Sumatera Utara, gampong di Aceh, nagari di Minangkabau, marga di Sumatera bagian selatan, tiuh atau pekon di Lampung, desa pakraman/desa adat di Bali, lembang di Toraja, banua dan wanua di Kalimantan, dan negeri di Maluku.

Di dalam perkembangannya, Desa Adat telah berubah menjadi lebih dari 1 (satu) Desa Adat; 1 (satu) Desa Adat menjadi Desa; lebih dari 1 (satu) Desa Adat menjadi Desa; atau 1 (satu) Desa Adat yang juga berfungsi sebagai 1 (satu) Desa/kelurahan. Oleh karena itu, Undang-Undang ini memungkinkan perubahan status dari Desa atau kelurahan menjadi Desa Adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia atas prakarsa masyarakat. Demikian pula, status Desa Adat dapat berubah menjadi Desa/kelurahan atas prakarsa masyarakat.

Penetapan Desa Adat untuk pertama kalinya berpedoman pada ketentuan khusus sebagaimana diatur dalam Bab XIII Undang-Undang ini. Pembentukan Desa Adat yang baru berpedoman pada ketentuan sebagaimana diatur dalam Bab III Undang-Undang ini.

Penetapan Desa Adat sebagaimana dimaksud di atas, yang menjadi acuan utama adalah Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia yaitu:

- a. Putusan Nomor 010/PUU-1/2003 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Undang-

Undang Nomor 53 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Pelalawan, Kabupaten Rokan Hulu, Kabupaten Rokan Hilir, Kabupaten Siak, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Kuantan Singingi, dan Kota Batam;

- b. Putusan Nomor 31/PUU-V/2007 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2007 tentang Pembentukan Kota Tual Di Provinsi Maluku;
- c. Putusan Nomor 6/PUU-VI/2008 perihal Pengujian Undang-Undang Nomor 51 Tahun 1999 tentang Pembentukan Kabupaten Buol, Kabupaten Morowali, dan Kabupaten Banggai Kepulauan; dan
- d. Putusan MK Nomor 35/PUU-IX/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.terkait pengakuan Hak Masyarakat Adat

Namun demikian, karena kesatuan masyarakat hukum adat yang ditetapkan menjadi Desa Adat melaksanakan fungsi pemerintahan (*local self government*) maka ada syarat mutlak yaitu adanya wilayah dengan batas yang jelas, adanya pemerintahan, dan perangkat lain serta ditambah dengan salah satu pranata lain dalam kehidupan masyarakat hukum adat seperti perasaan bersama, harta kekayaan, dan pranata pemerintahan adat.

Dengan demikian dapat dipertegas bahwa Lembaga Adat Desa adalah merupakan; Kesatuan masyarakat hukum adat yang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan pusat kehidupan masyarakat yang bersifat mandiri. Dalam kesatuan masyarakat hukum adat tersebut dikenal adanya lembaga adat yang telah tumbuh dan berkembang di dalam kehidupan masyarakatnya. Dalam eksistensinya, masyarakat hukum adat memiliki wilayah hukum adat dan hak atas harta kekayaan di dalam wilayah hukum adat tersebut serta berhak dan berwenang untuk mengatur, mengurus, dan menyelesaikan berbagai permasalahan kehidupan masyarakat Desa berkaitan dengan adat istiadat dan hukum adat yang berlaku. Lembaga adat Desa merupakan mitra Pemerintah Desa dan lembaga Desa lainnya dalam memberdayakan masyarakat Desa. Selanjutnya dapat dipertegas bahwa Lembaga Adat mempunyai urgensi untuk; (1)

pengembalian identitas dan budaya masyarakat pedesaan meliouti beberapa aspek yakni social, budaya, ekonomi, teknologi maupun ilmu pengetahuan. (2) mengembangkan dan melestarikan kearifan local yakni; adat istiadat dan nilai- nilai budaya dan menghindari memudarnya eksistensi kearifan local. (3) Sebagai pengendali dari pengaruh era globalisasi yang dapat menghancurkan kebudayaan social dan budaya masyarakat Indonesia. (4) mengembalikan identitas bangsa.

Dengan demikian perlu dipahami yakni; bahwa status penting memberikan kemandirian yang lebih bagi desa adat untuk mengembangkan potensi – potensi lokal dalam rangka pelayanan publik yang lebih mudah dan cepat kepada masyarakat sehingga lebih mudah memberikan kesejahteraan yang merata bagi kemasyarakatan. Selanjutnya pemerintah daerah Provinsi , Kabupaten/Kota diharapkan benar-benar memperhatikan kondisi desa yang memiliki karakteristik pemerintahan adat dan dapat merealisasikan konsep desa adat di daerahnya sesuai dengan perintah Undang-undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa dan sekaligus melakukan pembinaan dan pengawasan yang intensif terhadap pelaksanaan tugas yang dijalankan oleh masing-masing desa. Kemudian tidak kalah pentingnya Lembaga-Lembaga adat, para akademisi yang ada di daerah agar berperan aktif untuk memberikan masukan dan saran kepada pemerintah daerah dalam menata sistem pemerintahan desa terutama model desa yang relevan dengan perkembangan zaman dan harus dijaga dan dipertahankan nilai-nilai budaya yang masih hidup di dalam masyarakat (*living law*) dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang –undangan yang berlaku di Indonesia.

G. Prosedur Perubahan Status Desa Menjadi Kelurahan

Salah satu tugas pokok pemerintah yang terpenting adalah; memberikan pelayanan kepada masyarakat dan pelayanan ini tidak hanya dilakukan oleh pemerintah pusat, akan tetapi juga dilakukan oleh pemeritah daerah yang dalam hal ini pemerinta desa dan kelurahan.

Kelurahan merupakan perangkat daerah kabupaten/ kota yang berkedudukan di wilayah kecamatan. Kelurahan dipimpin oleh Lurah yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui camat. Lurah diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Camat dari Pegawai Negeri Sipil.

Pembentukan kelurahan tersebut dapat berupa penggabungan beberapa kelurahan atau bagian kelurahan yang bersanding, atau pemekaran dari satu kelurahan menjadi dua kelurahan atau lebih. Syarat pembentukan kelurahan tersebut harus sekurang-kurangnya memenuhi syarat tentang jumlah penduduk; luas wilayah; bagian wilayah kerja; sarana dan prasarana pemerintahan, yang telah ditentukan oleh masing-masing pemerintah di daerahnya.

Pelimpahan urusan pemerintahan disertai dengan sarana, dan , prasarana. Pembiayaan, dan personil pelimpahan urusan pemerintahan ditetapkan dalam peraturan bupati dan dengan berpedoman pada peraturan menteri. Alokasi anggaran kelurahan berasal dari APBN Kabupaten/Kota dengan memperhatikan faktor-faktor sebagai berikut; antara lain; (a).jumlah penduduk.(b) kepadatan penduduk,(c) luas wilayah.(d) kondisi geografis/karakteristik wilayah. (e) jenis dan volume pelayanan,(f) besaran pelimpahan tugas yang diberikan.

Lurah melaksanakan urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota, Urusan pemerintahan disesuaikan dengan kebutuhan kelurahan dengan memperhatikan prinsip efisiensi dan peningkatan akuntabilitas. Kebutuhan kelurahan adalah kondisi social ekonomi dan budaya masyarakat yang memerlukan peningkatan dan percepatan pelayanan masyarakat. Dengan demikian untuk mengetahuinya secara jelas, Pemerintah/ Kabupaten/Kota terlebih dahulu melakukan verifikasi.

Perubahan status Desa mejadi Kelurahan, diharapkan mampu meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat sebagaimana yang diatur dalam UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa dan peraturan Pemerintah No 43 Tahun 2014 sebagai aturan pelaksanaanya. Pelaksanaan perubahan tersebut menuntut adanya perubahan perangkat-perangkat desa menjadi perangkat Kelurahan, karena

kedua sistem pemerintahan tersebut adalah mempunyai komponen-komponen yang berbeda

Pembangunan perdesaan merupakan bagian yang penting dari pembangunan nasional, mengingat kawasan perdesaan yang masih dominan 82 persen wilayah Indonesia adalah perdesaan dan sekitar 50 persen penduduk Indonesia masih tinggal di kawasan perdesaan. Pada tahun 2008 terdapat 67.245 desa hanya 7.893 kelurahan. Arti penting pembangunan pedesaan adalah dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi yang selaras dengan pelestarian lingkungan hidup dan konservasi sumber daya alam dengan memperhatikan kepentingan antar kawasan dan kepentingan umum dalam kawasan perdesaan, dan kepentingan umum dalam kawasan perdesaan secara partisipatif, produktif dan berkelanjutan dengan berbasis pemberdayaan masyarakat (Permen Dalam Negeri 51/2007).

Sedangkan kelurahan adalah pembagian wilayah administrasi di Indonesia di bawah kecamatan. Kelurahan merupakan wilayah kerja lurah sebagai perangkat daerah kabupaten atau kota. Kabupaten dipimpin oleh seorang lurah yang berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil sebagai Lurah. Prosedur ini diatur dalam Pasal 21 PP No 43 Tahun 2014 sebagai berikut;

Perubahan status Desa menjadi kelurahan harus memenuhi syarat sebagai berikut:

- a. luas wilayah tidak berubah;
- b. jumlah penduduk paling sedikit 8.000 (delapan ribu) jiwa atau 1.600 (seribu enam ratus) kepala keluarga untuk wilayah Jawa dan Bali serta paling sedikit 5.000 (lima ribu) jiwa atau 1.000 (seribu) kepala keluarga untuk di luar wilayah Jawa dan Bali;
- c. sarana dan prasarana pemerintahan bagi terselenggaranya pemerintahan kelurahan;
- d. potensi ekonomi berupa jenis, jumlah usaha jasa dan produksi, serta keanekaragaman mata pencaharian;
- e. kondisi sosial budaya masyarakat berupa keanekaragaman status penduduk dan perubahan dari masyarakat agraris ke masyarakat industri dan jasa; dan
- f. meningkatnya kuantitas dan kualitas pelayanan.

Mekanisme Perubahan Status Desa diatur dalam Pasal 22 sebagai berikut:

- 1) Perubahan status Desa menjadi kelurahan dilakukan berdasarkan prakarsa Pemerintah Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa dengan memperhatikan saran dan pendapat masyarakat Desa setempat.
- 2) Prakarsa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibahas dan disepakati dalam musyawarah Desa.
- 3) Kesepakatan hasil musyawarah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dituangkan ke dalam bentuk keputusan.
- 4) Keputusan hasil musyawarah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) disampaikan oleh kepala Desa kepada bupati/walikota sebagai usulan perubahan status Desa menjadi kelurahan.
- 5) Bupati/walikota membentuk tim untuk melakukan kajian dan verifikasi usulan kepala Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (4).
- 6) Hasil kajian dan verifikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (5) menjadi masukan bagi bupati/walikota untuk menyetujui atau tidak menyetujui usulan perubahan status Desa menjadi kelurahan.
- 7) Dalam hal bupati/walikota menyetujui usulan perubahan status Desa menjadi kelurahan, bupati/walikota menyampaikan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota mengenai perubahan status Desa menjadi kelurahan kepada dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota untuk dibahas dan disetujui bersama.
- 8) Pembahasan dan penetapan rancangan peraturan daerah kabupaten/kota mengenai perubahan status Desa menjadi kelurahan dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 23

- 1) Kepala Desa, perangkat Desa, dan anggota Badan Permusyawaratan Desa dari Desa yang diubah statusnya menjadi kelurahan diberhentikan dengan hormat dari jabatannya.

- 2) Kepala Desa, perangkat Desa, dan anggota Badan Permusyawaratan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberi penghargaan dan/atau pesangon sesuai dengan kemampuan keuangan pemerintah daerah kabupaten/kota.
- 3) Pengisian jabatan lurah dan perangkat kelurahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berasal dari pegawai negeri sipil dari pemerintah daerah kabupaten/kota bersangkutan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perubahan status desa menjadi kelurahan, sangat mempengaruhi pelayanan ditingkat daerah khususnya di kelurahan. Hal ini disebabkan karena pegawai yang ditempatkan pada kantor kelurahan adalah Pegawai negeri Sipil (PNS) yang memiliki tanggung jawab yang lebih besar berdasarkan Undang-undang kepegawaian, yang sangat berbeda dengan pegawai di pedesaan yang terdiri dari non PNS yang tidak menerima gaji bulanan dari kantor pedesaan, sehingga mencari mata pencarian dan secara logika berdampak terhadap pelayanan terhadap masyarakat.

Dengan berubahnya status Desa menjadi Kelurahan, berdampak terhadap berbagai hal sebagai berikut; (1). efisiensi dan efektifitas waktu dan biaya, karena jarak tempuh yang lebih dekat dalam rangka pelayanan publik, (2) para aparatur pemerintahannya melakukan pelayanan yang baik dan optimal kepada masyarakat, sehingga menimbulkan tingkat kesadaran masyarakat untuk mengurus Kartu Tanda Penduduk (KTP), Izin Mendirikan Bangunan (IMB) dan Pengurusan hak milik tanah (Sporadik) dan lain-lain urusan masyarakat (3) seluruh kekayaan dan sumber-sumber pendapatan desa atau sarana dan prasarana menjadi kekayaan daerah kabupaten. Kekayaan dan sumber pendapatan tersebut dikelola oleh kelurahan bersangkutan untuk kepentingan masyarakat selanjutnya dibuat dalam berita acara. (4) Kepala Desa dan Perangkat Desa serta anggota Badan Perwakilan Desa (BPD) diberhentikan dengan hormat dari jabatannya dan diberikan penghargaan sesuai dengan kemampuan keuangan daerah. (5) kewenangan desa sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang berwenang untuk mengatur mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat, berubah menjadi kewenangan wilayah

kerja Lurah sebagai Perangkat Daerah Kabupaten yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Bupati melalui Camat.

Berdasarkan beberapa dampak dari perubahan desa menjadi kelurahan di atas, dapat juga dilihat dari sisi lain yakni masalah pelayanan terhadap masyarakat lebih menggunakan prosedur pelayanan yang lebih mengarah ke birokrasi yang lebih detail dan lama sesuai dengan tugas dan wewenang perangkat yang ada di Kelurahan sesuai dengan peraturan.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdullah, Rojali, 2005. *Pelaksanaan Otonomi Luas dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara langsung*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Ali, Ahmad, 2009. *Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan*, Kencana Prenada Media Grup, Jakarta.
- Amal, Ichlasul dan Nasikun, *Konferensi Nasional Program Pengembangan Wilayah (Nation Comperence on Area Development)*, Yogyakarta, 1988
- Astawa, I Gde Pantja, 2008. *Problematika Hukum Otonomi Daerah di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Basah, Sjahran, 1986. *Tiga Tulisan Tentang Hukum*, Armico, Bandung.
- Dahl Jens, 2001. *Masyarakat Adat Di Dunia Eksistensi Dan Perjuangannya*, Penerbit IWGIA dan Institute Dayakologi, Pontianak-Indonesia.
- Darmodiharjo, Darji dan Shidarta, 1995. *Pokok-pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum di Indonesia*, Ed. V. PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Daud Busroh, Abu, 1990. *Ilmu Negara*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Dennis, Rondinelli A., et.al, 1983. *Desentralisation in Developing Conntrees: A Riview of Recent Experience*, New York: Work Bank.
- Fauzan, Muhammad, 2006. *Hukum Pemerintahan Daerah: Kajian Tentang Hubungan Keuangan antara Pusat dan Daerah*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Friedmann, Walter, 1994. *Teori dan Filsafat Hukum: Idealisme*

- Filosofis dan Problema Keadilan (Susunan II), PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Friedmann, Walter, 1994. *Teori dan Filsafat Hukum: Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan (Susunan II)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Gaffar, Affan, 2005. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Hadikusumah, Hilman, 1980. *Pokok-pokok Pengertian Hukum Adat*, Alumni. Bandung.
- Handoyo, Hestu Cipto, 2003. *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia: Memahami Proses Konsolidasi Sistem Demokrasi Indonesia*, UAJY Press, Yogyakarta.
- Haris, Syamsuddin, 2001. *Paradigma Baru Otonomi Daerah*, P2P, Jakarta.
- Hoessein, Benyamin, 1998. *Otonomi dan Pemerintahan Daerah: Tinjauan Teoritis dalam Pemerintahan Daerah dan Otonomi Daerah*, PPW LIPI, Jakarta.
- Hubertus Samangun dalam Sandra Kartika & Chandra Gautama (Penyunting), *Menggugat Posisi Masyarakat Adat Terhadap Negara, Prosiding Sarasehan Masyarakat Adat Nusantara*, Diterbitkan Atas Kerjasama Panitia Bersama
- Sarasehan dan Kongres Masyarakat Adat Nusantara, 1999. Dengan Lembaga Studi Press dan Pembangunan (LSP), Yogyakarta, Cet-I, 1999,
- Huda, Ni'matul, 2010. *Problematisasi Pembatalan Peraturan Daerah*, FH UII Pres, Yogyakarta.
- Kaelan, 2004. *Pendidikan Pancasila*, Paradigma, Yogyakarta.
- Kaho, Josep Riwu, 2001. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Ctk. Pertama, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Kaloh, J, 2007. *Mencari Bentuk Otonomi Daerah suatu solusi dalam Menjawab Kebutuhan Lokal dan Tantangan Lokal*, Rineka Cipta, Jakarta.

- Koesoemaatmadja, RDH, 1979. *Pengantar Kearah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Binacipta, Bandung.
- Kusnardi, Moh. dan Harmaily Ibrahim, 1981. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta
- Marpaung Lintje Anna, 2018, *Revitalisasi Hukum Otonomi Daerah Dan Prosfektif Kepentingan daerah*. Aura, Bandar Lampung
- Marpaung Lintje Anna, 2012, *Politik Hukum Tata Negara Dalam Pemekaran Daerah di Indonesia*, Penerbit Pustaka Magister, semarang
- Mahfud MD, Moh, 1998. *Politik Hukum di Indonesia*, Pustaka LP3ES, Jakarta.
- Makagansa, H.R, 2008. *Tantangan Pemekaran Daerah*, FusPad, Yogyakarta.
- Maksum, Irfan Ridwan dan Teguh Kurniawan, 2006. *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural*, Departemen Ilmu administrasi Fisip UII. Yogyakarta.
- Manan Bagir, 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, PSH FH UII, Yogyakarta.
- Manan, Bagir, 1945. *Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Manan, Bagir, 1996. *Politik Hukum Otonomi Daerah Sepanjang Peraturan Perundang-undangan Pemerintah Daerah*, dalam Martin, et.al, *Hukum dan Politik Indonesia; Tinjauan Analisis Dekrit Presiden dan Otonomi*, Sinar Harapan, Jakarta.
- Marzuki, HM. Laica, 2005. *Berjalan-jalan di Ranah Hukum*, Pikiran-Pikiran Lepas, Kompas, Jakarta.
- Nasution, Adnan Buyung, dkk (ed), 2000. *Federalisme Untuk Indonesia*, Kompas, Jakarta.
- Nihin, H.A.J, 2000. *Tantangan Era Baru Berbagai Keadaan dan Penyikapannya*, PT Mardimulyo, Jakarta.
- Nonet, Philipe dan Pilip Selzniek, 2007. *Hukum responsive*, Nusa Media Bandung.
- Panggabean, H.P, 2011. *Pemberdayaan Masyarakat Hukum Adat (MAHUDAT)*, Permata Aksara, Jakarta.

- Rahardjo, Satjipto, 2009. Hukum Progresif, Sebuah Sintesa Hukum Indonesia, Genta Publishing, Yogyakarta.
- Rasyid, Riyaas, 1997. Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru, Pustaka Pelajar, Jakarta.
- Saptono, Ade, 2010. Hukum dan Kearifan Lokal, Revitalisasi Hukum Adat Nusantara, Grasindo. Jakarta.
- Sarundajang, 2005. Babak Baru Sistem Pemeritah Daerah, Penerbit Katahasta, Jakarta.
- Sjafrudin, Ateng, 1985. Pasang Surut Otonomi Daerah, Binacipta, Bandung.
- Soedjito, Irawan, 1984. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah, Bina Aksara, Jakarta.
- Suny, Ismail, 1986. Pergeseran Kekuasaan, Aksara Baru, Jakarta.
- Syafrudin, Ateng, 1991. Titik Berat Otonomi Pada Daerah Tingkat II Dan Perkembangannya, Mandar Maju, Bandung.
- Syarifin, Pipin dan Dedah Jubaedah, 2005. Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia, Pustaka Setia, Bandung.
- Theo, Huijbers, 1982. Filsafat Hukum dalam lintasan sejarah, Kanisius, Yogyakarta.
- Utomo, Warsito, 2006. Otonomi daerah Dalam Negara Kesatuan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Vergouwen, J.C, 1930. The Sosial Organization and Customary Law of The Toba Batak of, North Sumatera.
- Vergouwen, J.C, 2004. Masyarakat dan Hukum Adat Batak Toba, LKIS, Yogyakarta.
- Wignyosoebroto, Sotandyo, 2005. Desentralisasi Dalam Tata Pemerintah Kolonial Hindia Belanda, Kebijakandan Upaya Sepanjang Babak Akhir Kekuasaan Kolonial di Indonesia (1900-1940) Baya Hedia, Malang.
- Yamin, Moh., 1959. Naskah Persiapan UUD1945, Jajasan Prapanca, Jakarta.
- Yudoyono Bambang, 2001. Otonomi Daerah Desentralisasi dan Pengembangan SDM Aparat Pemda dan Anggota DPRD, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

B. Perundangundangan

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Konstitusi RIS Tahun 1947

UUD sementara tahun 1950

TAP MPR Nomor XVII/MPR/1998, Tentang Hak Asasi Manusia TAP

MPR Nomor IX/MPR/2001, Tentang Pembaruan Agraria. UU RI No. 5 Tahun 1960 Tentang Agraria

UU RI No. 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintah Daerah. UU RI No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah.

UU RI No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah.

UU RI No. 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia. UU RI No. 32

Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. UU RI No. 18 Tahun 2013 Tentang Kehutanan.

UU RI No 6 Tahun 2014 Tentang Desa

UU RI No. 23 Tahun 2014 jo UU RI No 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintah Daerah.

Peraturan pemerintah No. 129 Tahun 2000 tentang Persyaratan Pembentukan dan Kriteria Pemekaran, Penghapusan dan Penggabungan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pembentukan, Penghapusan, dan Penggabungan Daerah

Peraturan Pemerintah No 43 Tahun 2014 tentang Desa

C. SumberLain

Alrasyid, Harun, 1999. *Federalisme Mungkinkah bagi Indonesia*, dalam *Federalisme Untuk Indonesia*, Kompas, Jakarta.

Darmodiharjo, Dardji, 1978. *Pancasila Suatu Orientasi singkat*, Bahan Penataran P4, BP7, Jakarta.

Efendi, Sofian, 1990. *Kebijakan Pengembangan Sumber Daya Manusia Dalam Menghadapi Era Tinggal Landas*, Solo.

Harmantyo, Joko, *Pemekaran Daerah dan Konflik Keruangan Kebijakan Otonomi Daerah dan Implementasinya di Indonesia*, Makara, Sains, Vol. 11, No.1, April 2007.

Marpaung, Lintje Anna, 2012 *Rasionalisasi Proses Pemekaran daerah*

Yang Berbasis Kearifan Lokal (Studi Pemekaran Daerah Di Propinsi Lampung)Disertasi

Setiono, November 2002. *Pengembangan Psikologi Indigenius di Indonesia*, dalam jurnal ilmiah psikologi kognisi UMS, vol 6, Nomor 2 November2002

Setiono, *Pengembangan Psikologi Indigenius di Indonesia*, Dalam Jurnal Ilmiah Psikologi Kognisi UMS, Vol 6, Nomor 2 November 2002.

D. Website

Iis Krisnandar, 2009. *Pengaturan Otonomi Seluas-luasnya Berdasarkan UUD 1945*, <http://gudangilmuhukum.blogspot.com>.

Jimly Asshiddiqie, *Otonomi Daerah dan Parlemen di Daerah*, www.Legalitas.org.

J.Kaloh dalam <http://www.blogger>, op.cit.

Mawhood, P (Ed), *Government and Lokal in The Third World*, Chichester, Jhon Wiley and Son, dalam tulisan Made Suandi, <http://www.Indonesia-ottawa.org/pagephp25>= 2011.

Teori Big Bang dalam http://n/:wikipedia.org/wiki/the_big_bang_theory (lelevisietie),

Lokal wisdom dalam <http://ibdi.files.wordpress.com/2008/04/2-landasankeilmuankearifanlokal.p..>

Kearifan Lokal dalam <http://www/balipos.co.id.Rochtwio>.

Moendardjito dalam <http://www.balipos>.

Nyoman Sirtha dalam <http://www.balipos.co.id>, Bali,menggali kearifan lokal untuk masyarakat.

Fuad Hasan, *Pokok-pokok Bahasan Mengenali Budaya Nusantara Indonesia* dalam <http://www.kongresbudapat.go.id/news/article>.

Tiessi, E, Marchettini, MTT, *Extending the environmental wisdom beyond the lokal Soenario ecodynamic, analisis and learning community* <http://www.librarywitpress.com/pagespaperindoasp>

Erman Rajagukguk, *Pluralisme hukum harus diakui*, jurnal dalam

<http://anggara.org/2006/07/04/pluralisme-hukum-harus-diakui/>,

Elly Burhani Faizal dalam SP Daily, *Pengembangan kearifan lingkungan Jurnal dalam* <http://www.papua.independent.com>.

I Ketut Gobyak; *Berpijak Pada Kearifan Lokal Dalam* <http://www.balipos.co.id>.

Sitor Situmorang, *Dalihan Natoulu*, <http://www.tanobatak.naipospos,monang.2010.wordpress.com>.

Jhon Jery Sihotang, *Serpih Serpih Budaya Batak*, jurnal dalam <http://jhonjerysihotang.wordpress.com>.

Hilman Hadikusumah dalam <http://www.kearifanlokalguna.pemecahanmasalah.html>.

Safarudin dalam <http://www.fochrudin54.blogspot.com/2010/10/menggalidanaktualisasi-nilainilai.html>

Van Vollen Hoven dalam <http://soetandyo.wordpress.com/2010/07-23/eksistensihukumadatkonseptualisasipolitik>.

INDEKS NAMA

A

Ali Khan, 91
Anne Griffith, 139
Ateng Sjafrudin, 99
Ayatrohaedi, 136

B

Bagir Manan, 72, 79, 80, 86, 87,
91, 105, 106, 107, 111

C

Cheema, 91

D

Dalihan Natolu, 142, 143, 148

E

Erman Rajagukguk, 139, 218

H

Haryati Soebadio, 136
Hilman Hadikusumah, 144, 145,
151, 219

I

Irawan Soedjito, 92, 93

J

J. Kaloh, 23, 75, 77, 78, 102, 103,
111, 112, 114, 115
J.Kaloh, 103, 111, 218
Jimly Asshiddiqie, 110, 218

Joeniarto, 92

L

Lide Wina Inge Nurtjahyo, 140

M

Martin Hutabarat, 105
M.A. Muthalib, 91

N

Nurma Ali Ridwan, 136
Nyoman Sirtha, 137, 218

P

Philippe Nonet, 148

R

Rondinelli, 92, 104, 213
Rosim, 138

S

Sarundajang, 75, 76, 106, 107,
108, 110, 216
Satjipto Rahardjo, 148
Soepomo, 150
Sofian Efendi, 103
Sulistyowati Irianto, 140

T

Teezzi Marchettini, 138

INDEKS HALAMAN

A

adat, 2, 21, 22, 85, 102, 119, 132, 137, 140, 142, 143, 145, 146, 147, 148, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162, 163, 164, 165, 167, 168, 169, 171, 172, 174, 193, 198, 199, 200, 202, 203, 204, 205, 206, 207, 211
administratif, 7, 9, 19, 58, 63, 69, 99, 106, 109, 119, 123, 132, 166, 180, 181, 188, 189

B

birokrasi, 26, 28, 94, 95, 107, 212
budaya, 2, 85, 102, 104, 107, 123, 128, 134, 136, 137, 138, 139, 140, 141, 142, 143, 145, 146, 153, 154, 159, 167, 174, 178, 179, 193, 199, 202, 203, 204, 207, 208, 209

D

dekonsentrasi, 16, 18, 24, 27, 83, 89, 97, 98, 99, 103, 105, 115, 120
desentralisasi, 7, 16, 24, 26, 27, 71, 75, 77, 79, 80, 82, 83, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 101, 102, 103,

104, 105, 106, 107, 108, 110, 112, 115, 117, 120
diskriminasi, 106

E

Esensi, 72
esensi otonomi, 71, 85

F

fanatisme, 96

G

Global, 103

J

Juluk Adok, 144

K

Kampung, 20, 175
Kearifan Lokal, 117, 136, 139, 142, 150, 160, 174, 216, 218, 219
kebudayaan, 2, 85, 136, 137, 140, 147, 150, 153, 164, 167, 207
Kebudayaan, 28, 97, 145
konkuren, 25, 26, 27, 28
konstitusi, 8, 11, 21, 60, 70, 81, 121, 142, 146, 147,

L

Living Law, 146, 149

M

manat, 143
masyarakat adat, 140, 142, 147,,

148, 150, 151, 152, 153, 154, 155,
156, 158, 159, 160, 161, 162, 164

N

Nagari, 2, 20, 148, 175

Nemui Nyimah, 145

O

Otonomi Daerah, 13, 17, 23, 27,
71, 73, 76, 83, 86, 89, 91, 92, 95,
99, 101, 103, 105, 108, 110, 112,
117, 122, 123, 144, 149, 213, 214,
215, 216, 217, 218

P

pemberdayaan, 75, 89, 104, 111,
177, 192, 195, 197, 201, 203, 209

pemekaran daerah, 117, 118,
119, 121, 122, 123, 128, 132, 133,
135, 143, 144, 146, 148, 149

Pemerintah Daerah, 1, 3, 4, 10,
12, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25, 32,
37, 55, 58, 59, 60, 87, 93, 100,
105, 113, 143, 149, 186, 195, 196,
198, 199, 201, 202, 203, 215, 217
Pemerintah Pusat, 1, 24, 25, 26,
27, 28, 29, 30, 32, 40, 42, 43,
44, 47, 49, 50, 51, 52, 72, 89, 93,
98, 100, 133, 215, 216

perspektif, 24, 81, 141, 154

pluralisme, 139, 140, 149, 158,
219

politik, 1, 11, 12, 15, 16, 31, 53, 57,
65, 75, 76, 79, 80, 88, 89, 90,
92, 97, 102, 103, 104, 106, 107,
111, 113, 114, 115, 119, 122, 123,
128, 132, 134, 135, 137, 146, 150,

152, 154, 155, 163, 164, 169, 170,
171, 181, 188, 193, 201

pribumi, 147, 163

Prospektif, 144

Punyimbang, 148

R

Revitalisasi, 144, 147, 215, 216

S

Sakai Sembayan, 144, 145

sentralisme, 158

sinergi, 29, 76

Stakeholder, 116

sumber daya, 4, 36, 66, 67, 68,
69, 78, 100, 105, 111, 115, 120,
121, 137, 141, 151, 154, 163, 165,
171, 174, 179, 198, 204, 209

Sumber Daya, 28, 103, 154, 217

T

teritorial, 72, 75, 84, 91, 94, 95,
96, 97, 107, 108, 110, 200, 204,
205

tradisional, 2, 83, 85, 118, 154,
161, 162, 164, 167, 168, 200

V

Van Vollenhoven, 99

Volkgeist, 146, 147, 168

Von Savigny, 146

W

Warsito Utomo, 103, 104

Wenner Menski, 149

Y

yuridis, 24, 27, 31, 109, 150, 154,
160

