



Pengertian, Tujuan Dan Sistem Hukum Pemerintahan Daerah, Asas - Asas Umum Pemerintahan Yang Layak, Asas - Asas Pemerintahan Daerah, Hubungan Pemerintah Pusat Dan Daerah, Tugas Dan Kewenangan Pemerintah Daerah, Pemilihan Kepala Daerah (PLKADA), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) Penataan Daerah, Pembentukan Daerah, Pemekaran Wilayah Dan Penggabungan Daerah, Ibu Kota Negara (IKN).



Dr. Hellen Last Fitriani, SH., MH.

HUKUM PEMERINTAH DAERAH DAN OTONOMI DAERAH

Editor:
Dr. Nurhadi, S.Pd.I., S.E.Sy., SH., M.Sy., MH., M.Pd.



Dr. Hellen Last Fitriani, SH., MH.



**HUKUM
PEMERINTAH DAERAH
DAN OTONOMI DAERAH**



Editor:

Dr. Nurhadi, S.Pd.I., S.E.Sy., SH., M.Sy., MH., M.Pd.

HUKUM PEMERINTAH DAERAH DAN OTONOMI DAERAH

Penulis:
Dr. Hellen Last Fitriani, SH., MH.

Editor:
Dr. Nurhadi, S.Pd.I., S.E.Sy., SH., M.Sy., MH., M.Pd.

Tata Letak: Dr. Nurhadi

Sampul: Nurhadi

Diterbitkan Oleh:
The First On-Publisher in Indonesia

Website: www.guepedia.com

Hak Cipta dilindungi Undang-undang
All right reserved



DAFTAR ISI



**PENEGERTIAN, TUJUAN DAN SISTEM HUKUM
PENGERTIAN PEMERINTAH DAERAH
ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAH YANG LAYAK
ASAS-ASAS PEMERINTAH DAERAH
HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH (DPRD)
TUGAS DAN KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH
PEMILIHAN KEPALA DAERAH (PILKADA)
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
PENATAAN DAERAH, PEMBENTUKAN DAERAH,
PEMEKARAN WILAYAH DAN PENGGABUNGAN DAERAH
IBU KOTA NEGARA (IKN)
DAFTAR PUSTAKA
BIOGRAFI**



KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



Assalâmu'alaikum Wr.Wb.

Puji dan syukur penulis persembahkan kepada Allâh swt yang telah mencurahkan rahmat dan hidayah kepada penulis, sehingga mampu menyelesaikan penulisan buku ini. Shalawat beriring salam penulis sampaikan kepada Rasûlullâh Muhammad saw., sebagai figur teladan dalam kehidupan penulis.

Penulis mengungkapkan rasa terima kasih penulis kepada Suami tercinta H. Firmansyah, Lc serta anak-anak kami Azka Taqiyya, Alya Rosyida, Ahmad Arrantisi, Azzam Alhudaibi yang telah memberikan dukungan moril dan materil.

Penulis mengungkapkan jugarasa terima kasih yang tulus kepada berbagaipihakyaitu orang tua kami, rekan-rekan kami, editor, penerbit yang mendukung lancarnya buku ini mulai dari proses penulisan hingga proses cetak buku ini.

Akhirnya kendati tidak disebutkan satu-persatu, Penulis senantiasa memanjatkan doa semoga segala perhatian dan jasa baik yang telah

diberikan mendapat balasan yang berlipat ganda dari Allah SWT.

DR. HellenLastFitriani, SH,MH

Kami ucapkan juga rasa terima kasih kami kepada pihak-pihak yang mendukung lancarnya buku ajar ini mulai dari proses penulisan hingga proses cetak, yaitu orang tua kami, rekan-rekan kami, penerbit, dan masih banyak lagi yang tidak bisa kami sebutkan satu per satu.

Adapun, buku hukum pemerintah dan otonomi daerah yang kami susun secara semaksimal dan sebaik mungkin agar menjadi manfaat bagi pembaca yang membutuhkan informasi dan pengetahuan mengenai bagaimana pemerintah daerah dan otonomi daerah.

Dalam buku ini, tertulis bagaimana pentingnya legal formal dan juga bagaimana materi yang disajikan yang relevan dengan mata kuliah mengenai hukum pemerintah dan otonomi daerah yang menjadi alternatif pegangan bagi mahasiswa dan dosen yang menempuh studi tersebut.

Kami sadar, masih banyak luput dan kekeliruan yang tentu saja jauh dari sempurna tentang buku ini. Oleh sebab itu, kami mohon agar pembaca member kritik dan juga saran terhadap karya buku ajar ini agar kami dapat terus meningkatkan kualitas buku.

Demikian buku ajar ini kami buat, dengan harapan agar pembaca dapat memahami informasi dan juga Mendapatkan

wawasan mengenai bidang hukum pemerintah daerah dan otonomi daerah serta dapat bermanfaat bagi masyarakat dalam arti luas. Terimakasih.

Wassalâmu'alaikum Wr.Wb.

Pekanbaru, 13 Agustus 2022

Penulis


Hellen Last Fitriani



Sinopsis

Penegertian, Tujuan Dan Sistem Hukum, Pengertian Pemerintah Daerah, Asas-Asas Umum Pemerintah Yang Layak, Asas-Asas Pemerintah Daerah, Hubungan Pemerintah Pusat Dan Daerah, Tugas Dan Kewenangan Pemerintah Daerah, Pemilihan Kepala Daerah (PILKADA), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Penataan Daerah, Pembentukan Daerah, Pemekaran Wilayah Dan Penggabungan Daerah, Ibu Kota Negara (IKN).

PENEGERTIAN, TUJUAN DAN SISTEM HUKUM



Dalam hukum memang sulit ditemukan suatu definisi yang sungguh-sungguh dapat memadai kenyataan. Para sarjana hukum memberikan definisi tentang hukum terdapat perbedaan pandangan, dan menurut selernya masing-masing sesuai dengan objek penelitiannya. Hal ini disebabkan masing-masing sarjana hukum terpaku pada pandangannya sendiri. Tegasnya, para sarjana itu terikat pada alam sekitar dan kebudayaan yang ada ataupun terikat pada situasi yang mengelilinginya.¹

Hukum banyak sekali seginya dan luas sekali cakupannya karena hukum mengatur semua bidang kehidupan masyarakat, tidak hanya masyarakat suatu bangsa tetapi juga masyarakat dunia yang selalu mengalami perkembangan dan perubahan terus menerus.² Perkembangan sejarah kehidupan umat manusia senantiasa menyebabkan terjadinya perubahan tentang apa yang di maksud dengan hukum dari masa kemasa, sebelum manusia mengenal Undang-Undang hukum identik dengan kebiasaan

¹Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm.

²Lemaire dalam Pipin Syarifin, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Bandung: Pustaka Setia, 2018), hlm. 21
hlm. 21.

dan tradisi yang menjadi pedoman dalam kehidupan.³ Pertanyaan tentang apa itu hukum merupakan pertanyaan yang memiliki jawaban yang lebih dari satu sesuai dengan pendekatan apa yang dipakai oleh karna itu hukum pada hakekatnya bersifat abstrak.⁴

Terlepas dari penyebab intern, yaitu keabstrakan hukum dan keinginan hukum untuk mengatur hampir seluruh kehidupan manusia, kesulitan pendefinisian juga bisa timbul dari faktor eksteren hukum, yaitu faktor bahasa itu sendiri. Jangankan hukum yang memang bersifat abstrak sesuatu yang konkritpun sering sulit untuk di defenisikan.⁵

Hukum dapat didefenisikan dengan memilih satu dari 5 kemungkinan di bawah ini yaitu:⁶

- a. Sesuai sifat-sifatnya yang mendasar, logis, relijius, atau pun etis.
- b. Menurut sumbernya, yaitu Undang-Undang.
- c. Menurut efeknya di dalam kehidupan masyarakat.
- d. Menurut metode pernyataan formalnya atau pelaksanaan otoritasnya.
- e. Menurut tujuan yang ingin di capainya.

Berikut akan disebutkan beberapa defenisi hukum menurut para pakar:⁷

³L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2015), hlm. 13.

⁴Ahmad Ali, *Mengungkap Tabir Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2018), hlm. 12.

⁵*Ibid.*, hlm. 12-13

⁶Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, (Bandung, Citra Aditya Bakti, 2019), hlm. 18.

- a. Ceorg Frenzel yang berpaham sosiologi, “hukum hanya merupakan suatu *rechtgewohnheiten*.”
- b. Holmes yang berpaham realis, hukum adalah apa yang diramalkan akan diputuskan oleh pengadilan.
- c. Paul Bohannon yang berpaham antropologis, hukum merupakan himpunan kewajiban yang telah di lembagakan dalam pranata hukum.
- d. Karl Von Savigni yang berpaham Historis, keseluruhan hukum sungguh-sungguh terbentuk melalui kebiasaan dan perasaan kerakyatan yaitu melalui pengoperasian kekuasaan secara diam-diam.
- e. Emmanuel Kant yang berpaham hukum alam, hukum adalah keseluruhan kondisi-kondisi dimana terjadi kombinasi antara keinginan pribadi seseorang dengan keinginan pribadi orang lain sesuai dengan hukum umum tentang kemerdekaan.
- f. Hans Kelsen yang berpaham positivis, hukum adalah suatu perintah memaksa terhadap tingkah laku manusia.⁸

Dengan demikian beberapa rumusan defenisi diatas yang dibuat oleh para ahli untuk melukiskan apa yang dimaksud dengan hukum. Selain itu masih banyak lagi defenisi-defenisi hukum yang berbeda beda akan tetapi kalau diperhatikan defenisi-defenisi atau pengertian-pengertian

⁷*Ibid.*, hlm. 18-19

⁸Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm.

hukum tersebut, satu hal adalah pasti bahwa hukum itu berhubungan dengan manusia dalam masyarakat.⁹

Dalam merumuskan apa yang menjadi tujuan hukum, para ahli mengemukakan pendapat yang berbeda beda, yang akan diuraikan beberapa di antaranya di bawah ini:¹⁰

- a. Menurut teori etis, hukum hanya semata mata bertujuan mewujudkan keadilan. Teori ini pertama kali dikemukakan oleh filosof Yunani, Aristoteles dalam karyanya *Ethica Nicomachea* dan *Rhetorika* yang menyatakan bahwa hukum mempunyai tugas yang suci yaitu memberi kepada setiap orang yang ia berhak menerimanya.¹¹
- b. Menurut teori utilities, teori ini diajarkan oleh Jeremy Bentham bahwa hukum bertujuan mewujudkan semata-mata apa yang berfaedah saja. Pendapat ini di titikberatkan pada hal-hal yang berfaedah bagi orang banyak dan bersifat umum tanpa memperhatikan soal keadilan. Menurut Bentham hakikat kebahagiaan adalah kenikmatan dan kehidupan yang bebas dari kesengsaraan, karenanya maksud manusia melakukan tindakan adalah untuk mendapatkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan mengurangi penderitaan. Baik

⁹Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum.*, hlm. 19-20; Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Liberty, 2013), hlm. 71.

¹⁰Salim, *Pengembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, (Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2018), hlm. 46.

¹¹Surojo Wignjodipuro, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Gunung Agung, 2014), hlm. 104.

buruknya tindakan diukur dari baik buruknya akibat yang di hasilkan tindakan itu. Suatu tindakan dinilai baik jika tindakan itu menghasilkan kebaikan sebaliknya, dinilai buruk jika mengakibatkan keburukan (kerugian).¹²

- c. Teori yuridis dogmatik adalah teori yang bersumber dari pemikiran positivitis di dunia hukum yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom dan mandiri karena hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, hanyalah sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum, kepastian hukum itu di wujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum. Menurut penganut teori ini, meskipun aturan hukum atau penerapan hukum terasa tidak adil dan tidak memberikan manfaat yang besar bagi mayoritas anggota masyarakat, hal itu tidak menjadi soal, asalkan kepastian hukum dapat terwujud.¹³

Berbicara tentang hukum sebagai sebuah sistem, diawali dengan pembicaraan tentang sistem itu sendiri. Pemahaman yang umum mengenai sistem mengatakan bahwa suatu sistem adalah suatu kesatuan yang bersifat

¹²Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, (Bandung: Angkasa, t.th), hlm. 65; Soejono, *Kejahatan dan Penegakan Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2016), hlm. 37.

¹³Saut P. Panjaitan, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum, (Asas, Pengertian, dan Sistematika)*, (Palembang: Universitas Sriwijaya, 2018), hlm. 57.

kompleks, yang terdiri dari bagian-bagian yang berhubungan satu sama lain.¹⁴

Smith dan Taylor mendefinisikan sistem sebagai suatu kumpulan komponen-komponen yang berinteraksi dan bereaksi antar atribut komponen-komponen untuk mencapai suatu akhir yang logis sedangkan John Burch mendefinisikan sistem sebagai suatu kumpulan dari objek-objek yang saling berhubungan dan di perintahkan untuk mencapai sasaran atau tujuan bersama.¹⁵

Menurut Sudikno Mertokusumo, berpendapat bahwa “sistem hukum merupakan satu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan bekerja sama untuk mencapai tujuan kesatuan tersebut.”¹⁶

Menurut Lawrence Meir Friedman komponen sistem hukum terdiri atas kultur hukum, substansi hukum, dan struktur hukum, kultur hukum adalah budaya hukum masyarakat, substansi hukum artinya materi hukum yang termuat dalam perundang-undangan dan struktur hukum berarti lembaga pelaksana hukum.¹⁷

¹⁴Sudirman Kartohadiprojo, dalam C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2016), hlm. 33.

¹⁵Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, (Yogyakarta, Liberty, 2016), hlm. 20.

¹⁶*Ibid.*, hlm. 20-21

¹⁷Lawrence Meir Freidmen , *American Law an Introduction/Pengantar Hukum Amerika* (terjemahan Wisnu Basuki), (Jakarta, Tata Nusa Jakarta, 2017), hlm. 43.

Fuller meletakkan ukuran apakah kita suatu saat dapat berbicara mengenai adanya suatu sistem hukum dalam delapan asas yang dinamakannya *principles of legality* yaitu:¹⁸

1. Suatu sistem hukum harus mengandung peraturan-peraturan.
2. Peraturan-peraturan yang telah dibuat itu harus diumumkan.¹⁹
3. Tidak boleh ada aturan yang berlaku surut, oleh karena apabila yang demikian itu ditolak, maka peraturan itu tidak bisa dipakai untuk menjadi pedoman tingkah laku.²⁰
4. Peraturan-peraturan harus disusun dalam rumusan yang bisa di mengerti.²¹
5. Suatu sistem tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain.
6. Peraturan-peraturan tidak boleh mengandung tuntutan yang melebihi apa yang dapat dilakukan.
7. Tidak boleh ada kebiasaan untuk sering mengubah peraturan sehingga menyebabkan seorang akan kehilangan orientasi.²²

¹⁸*Ibid.*, hlm. 43-44

¹⁹Nur Khalif Hazin, A.R. Elham, *Kamus Ilmiah Populer*, (Surabaya: Kaya Ilmu, t.th), hlm. 406.

²⁰Lili Rasyidi, I.B. Wyasa Putra, *Hukum sebagai Suatu Sistem*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2013), hlm. 104.

²¹Marwan Mas, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2014), hlm. 105.

²²Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm.

Harus ada kecocokan antara peraturan yang di Undangkan dengan pelaksanaannya sehari-hari.

Fuller sendiri mengatakan, bahwa kedelapan asas yang di ajukannya itu sebetulnya lebih dari sekadar persyaratan bagi adanya suatu sistem hukum, melainkan memberikan pengkualifikasian terhadap sistem hukum sebagai sistem hukum yang mengandung suatu moralitas tertentu.²³



²³Rasyidi, *Filsafat Hukum, Apakah Hukum Itu?*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2015), hlm. 3; Soleman B. Taneko, *Pokok-Pokok Studi Hukum dalam Masyarakat*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 27; Ishaq, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 224-226

PENGERTIAN PEMERINTAH DAERAH



Setiap negara menganut sistem pemerintahan yang sesuai dengan falsafah negara dan undang-undang dasar yang dimilikinya. Indonesia memiliki falsafah negara, yaitu Pancasila dan UUD 1945. Oleh karena itulah, Indonesia menganut sistem pemerintahan yang sesuai dengan falsafah negara. Dalam penjelasan resmi UUD 1945, yang umum, mengenai pokok pikiran dalam pembukaan UUD 1945, dikatakan bahwa “Negara yang berkaudalatan rakyat berdasarkan atas kerakyatan dan permusyawaratan perwakilan”. Oleh karena itu, sistem negara yang terbentuk dalam Undang-Undang dasar harus berdasar kedaulatan rakyat dan berdasarkan permusyawaratan perwakilan.²⁴ Dalam hubungan dengan pemerintah daerah Pasal 18 UUD 1945 dengan penjelasannya dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah. Untuk membentuk susunan pemerintahan daerah dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan asas tugas pembantuan.²⁵ Siswanto Sunarno menjelaskan Undang-Undang tersebut

²⁴C.S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia (Hukum Administrasi Daerah)*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), Cet. Ke-3, hlm. 1-2

²⁵*Ibid.*, hlm. 3

antara lain : Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 , Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan terakhir Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014.²⁶

Pengertian pemerintahan daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menggunakan 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 1945.²⁷ Pemerintah daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintah daerah, yang memimpin pelaksanaan urusan Pemerintahan, yang menjadi kewenangan daerah otonom.²⁸ Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Penyelenggaraan pemerintah daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan,

²⁶Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 54

²⁷Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah daerah

²⁸UU No. 23 Tahun 2014

dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁹

Menurut The Liang Gie, Pemerintah Daerah adalah satuan-satuan organisasi pemerintah yang berwenang untuk menyelenggarakan segenap kepentingan setempat dari sekelompok yang mendiami suatu wilayah yang dipimpin oleh kepala pemerintahan daerah.³⁰ Menurut W.S Sayre (1960) pemerintah dalam definisi terbaiknya adalah sebagai organisasi dari negara yang memperlihatkan dan menjalankan kekuasaannya. Selanjutnya menurut David Apter (1977), pemerintah adalah satuan anggota yang paling umum yang memiliki tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencangkupnya dan monopoli praktis yang menyangkut kekuasaan paksaannya.³¹ Lain halnya dengan C.F Strong yang menyebutkan bahwa pemerintahan daerah adalah organisasi dimana diletakkan hak untuk melaksanakan kekuasaan berdaulat atau tertinggi. Pemerintahan dalam arti luas merupakan sesuatu yang lebih besar daripada suatu badan atau kelompok.³²

²⁹Ani Sri Rahayu, *Pengantar Pemerintahan Daerah Kajian Teori, Hukum, dan Aplikasinya*, (Malang: Sinar Grafika, 2017), hlm. 1.

³⁰The Liang Gie, *Pertumbuhan Daerah Pemerintahan Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia*, (Jakarta: Gunung Agung, 2015), hlm. 44.

³¹Inu Kencana Syafie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, (Jakarta: Refika Aditama, 2020), hlm. 11.

³²Fahmi Amrusi dalam Ni'matull Huda, *Hukum Pemerintah Daerah*, (Bandung: Nusamedia, 2019), hlm. 28.

Pemerintah Daerah menurut W. Riawan Tjandra adalah: “Pemerintah (*government*) ditinjau dari pengertiannya adalah *the authoritative direction and administration of the affairs of men/women in a nation state, city, ect.* Dalam bahasa Indonesia sebagai pengarah dan administrasi yang berwenang atas kegiatan masyarakat dalam sebuah Negara, kota dan sebagainya. Pemerintahan dapat juga diartikan sebagai *the governing body of a nation, state, city, etc* yaitu lembaga atau badan yang menyelenggarakan pemerintahan Negara, Negara bagian, atau kota dan sebagainya. Pengertian pemerintah dilihat dari sifatnya yaitu pemerintah dalam arti luas meliputi seluruh kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudikatif. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit hanya meliputi cabang kekuasaan eksekutif saja”.³³

Pengertian otonomi daerah Secara etimologi istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani yang berarti “auto” dan “nomous”. Auto berarti sendiri, dan nomous berarti hukum atau peraturan. jadi, pengertian otonomi daerah adalah aturan yang mengatur daerahnya sendiri. Serta mengandung makna memperoleh kekuasaan dari pusat dan mengatur atau menyelenggarakan pemerintahan daerah sendiri.³⁴ Daerah Otonom merupakan kesatuan masyarakat hukum yang

³³W. Riawan Tjandra, *Peradilan Tata Usaha Negara, Mendorong Terwujudnya Pemerintah yang Bersih dan Berwibawa*, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2019), hlm. 197

³⁴H.S. Sunardi dan Purwanto, *Pendidikan Kewarganegaraan*, (Jakarta: Global, 2016), hlm. 49

mempunyai batas wilayah tertentu dan memiliki hak, wewenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁵

Sistem pemerintahan daerah di Indonesia, menurut konstitusi Undang-Undang Dasar 1945, berdasarkan penjelasan Pasal 18 UUD 1945 dinyatakan bahwa daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah provinsi dan daerah provinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah-daerah yang bersifat otonom (*Streek and Locale Rechtsgemeenschappen*) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan undang-undang. Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan Badan Perwakilan Daerah. Oleh karena itu, di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar Permusyawaratan Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 18, dinyatakan sebagai berikut:³⁶

- a. Perubahan kedua Undang-Undang Dasar 1945 tentang 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.

³⁵Juanda Nawawi, *Desentralisasi dan Kinerja Pelayanan Publik*, (Makassar: Menara Intan, 2017), hlm. 36

³⁶Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm. 1-2.

- b. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- c. Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- d. Gubernur, bupati, dan walikota masing-masing sebagai kepala pemeritah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- e. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat.
- f. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain, untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- g. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.
- h. 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.³⁷



³⁷*Ibid.*, hlm. 3

ASAS-ASAS UMUM PEMERINTAH YANG LAYAK



Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara dan UU Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Di lingkungan peradilan asas-asas umum pemerintahan yang baik sudah mulai diperkenalkan sejak dikeluarkannya Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara tahun 1986. Namun demikian asas-asas umum pemerintahan yang baik tersebut belum dicantumkan dan dirumuskan secara eksplisit. Di dalam ketentuan Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 dinyatakan bahwa alasan-alasan yang digunakan dalam mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara, adalah:³⁸

- a. Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan keputusan telah menggunakan wewenangnya untuk tujuan lain dari maksud diberikannya wewenang tersebut;

³⁸Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta*, (Ogram Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, 2016), hlm. 99

- c. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara pada waktu mengeluarkan atau tidak mengeluarkan keputusan setelah mempertimbangkan semua kepentingan yang tersangkut dengan keputusan itu seharusnya tidak sampai pada pengambilan atau tidak pengambilan keputusan tersebut.

Memang di dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 belum dinyatakan secara tegas tentang rumusan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Namun demikian dalam ketentuan Pasal 53 ayat (2) beserta penjelasannya telah diperkenalkan mengenai asas larangan penyalahgunaan wewenang dan larangan berbuat sewenang-wenang. Dua (2) asas tersebut secara filosofi merupakan bagian dari asas-asas umum pemerintahan yang baik.³⁹

Setelah dikaji, meskipun di Indonesia asas-asas umum pemerintahan yang baik telah diperkenalkan oleh Crinice Le Roy pada tahun 1978 dan telah diterima oleh para ahli Hukum Administrasi Negara di Indonesia namun belum banyak yang dituangkan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Hal **ini** bisa dipahami mengingat pada waktu dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, waktu itu Indonesia dibawah kepemimpinan Presiden Soeharto yang di dalam memegang tampuk pemerintahan bersifat otoriter. Berbeda pada masa pemerintahan Presiden Habibie yang dalam memegang tampuk pemerintahan bersifat demokratis. Pada

³⁹Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupatenxota di Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 100

tahun 2004, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 diperbaiki dengan dikeluarkannya Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tersebut dikeluarkan dengan dasar pertimbangan:⁴⁰

- a. Bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia untuk mewujudkan tata kehidupan bangsa, negara, dan masyarakat, yang tertib, bersih, makmur, dan berkeadilan;
- b. Bahwa Peradilan Tata Usaha Negara merupakan lingkungan peradilan di bawah **Mahkamah** Agung sebagai pelaku kekuasaan kehakiman yang merdeka, untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan;
- c. Bahwa Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kebutuhan hukum masyarakat dan kehidupan ketatanegaraan menurut Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 ini merupakan perubahan pertama (kesatu) atas Undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara. Ketentuan Pasal 53 ayat (2) undang-undang tersebut merubah ketentuan undang-undang yang lama, dinyatakan di sana bahwa alasan-alasan yang dapat digunakan untuk mengajukan gugatan ke Peradilan Tata

⁴⁰Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 101

Usaha Negara, yakni disamping Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, juga Keputusan Tata Usaha Negara yang digugat itu bertentangan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik. Ketentuan penjelasan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara menyatakan bahwa yang dimaksud dengan "asas-asas umum pemerintahan yang baik" adalah meliputi asas: kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan asas akuntabilitas, sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.⁴¹

Dimaksudkan dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, yaitu:⁴²

- 1) Asas Kepastian Hukum, yakni bahwa dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatuhan dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara;

⁴¹Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupatenkota di Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 102

⁴²Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupatenkota di Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 103

- 2) Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara;
- 3) Asas Kepentingan Umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif, dan selektif;
- 4) Asas Keterbukaan, yaitu membuka diri terhadap **hak** masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara;
- 5) Asas Proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara; Asas Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
- 6) Asas Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁴³

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

Apabila dikaji dasar pertimbangan yang merupakan landasan filosofi dari dikeluarkannya Undang-undang Nomor

⁴³Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: UNY Press, t.th), hlm. 113

28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, yaitu sebagai berikut:⁴⁴

- a. Bahwa Penyelenggara Negara mempunyai peranan yang sangat menentukan dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai cita-cita perjuangan bangsa mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana tercantum dalam pembukaan Undang Undang Dasar 1945;
- b. Bahwa untuk mewujudkan Penyelenggaraan Negara yang mampumenjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggungjawab, perlu diletakkan asas-asas penyelenggaraan negara;
- c. Bahwa praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme tidak hanya dilakukan antar-Penyelenggara Negara melainkan juga antara Penyelenggara Negara dan pihak lain yang dapat merusak sendi-sendi kehidupan bennasyarakat, berbangsa, dan bernegara serta membahayakan eksistensi negara, sehingga diperlukan landasan hukum untuk pencegahannya;
- d. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, b, dm c - perlu dibentuk Undang-Undang tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.

Apabila dirumuskan secara ringkas dalam bentuk tabel asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme sebagaimana dirujuk oleh

⁴⁴Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupatenkota di Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 104

ketentuan Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004.⁴⁵

Apabila dikaji ada enam (7) asas-asas umum pemerintahan yang baik, yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme yang dipakai sebagai dasar pengujian hakim Peradilan Tata Usaha Negara dan sekaligus berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat (2) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dipakai sebagai dasar atau alasan-alasan penggugat dalam mengajukan gugatan ke Peradilan Tata Usaha Negara.⁴⁶

Di dalam praktek karena asas-asas ini awalnya merupakan ketentuan hukum tidak tertulis yang selalu berkembang dalam masyarakat hakim-hakim Peradilan Tata Usaha Negara di dalam menjatuhkan putusannya tidak selalu terikat pada enam (7) asas tersebut. Ada juga hakim-hakim peradilan tata usaha negara yang menjatuhkan putusannya bertumpu juga pada asas-asas yang lain yang telah dikembangkan dalam Hukum Administrasi Negara oleh para ahli. Dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bebas dari Korupsi, Kolusi dan

⁴⁵Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupatenkota di Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 105

⁴⁶Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupatenkota di Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 106

Nepotisme, ketentuan tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik telah dituangkan dalam Pasal 3, yang telah dipaparkan dalam tabel 2 tersebut di muka terdiri dari asas: kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, kepentingan umum, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, dan asas akuntabilitas.⁴⁷

Apabila dicermati ketentuan tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik yang dirumuskan dalam pasal 3 Undang-undang ini, dijabarkan serta dirumuskan dalam pasal-pasal lainnya yang menyebutkan bahwa:⁴⁸

- a. Penyelenggara Negara yang bersih adalah Penyelenggara Negara yang mentaati asas-asas umum penyelenggaraan negara dan bebas dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, serta perbuatan tercela lainnya.
- b. Asas Umum Pemerintahan atau Penyelenggara Negara yang Baik adalah asas yang menjunjung tinggi norma kesusilaan, kepatutan, dan norma hukum, untuk mewujudkan Penyelenggara Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Hal ini ini tertuang dalam Bab I11 Pasal 3 yang meliputi: (1) asas kepastian hukum, (2) asas tertib penyelenggara negara, (3) asas kepentingan umum, (4) asas keterbukaan, (5) asas proporsionalitas, (6) asas profesionalitas, dan (7) asas akuntabilitas.
- c. Dibentuknya Komisi Pemeriksa Kekayaan Negara (KPKN) sebagai lembaga independen yang Gertugas untuk memeriksa kekayaanPenyelenggara Negara dan mantan Penyelenggara Negara untuk mencegah praktik

⁴⁷Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum bPemerintahan Yang Baik dalam Hukum Administrasi Negara*, hlm. 114

⁴⁸Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupatenxota di Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 107

korupsi, kolusi, dan nepotisme merupakan penjabaran dari asas keterbukaan, asas kepentingan umum dan asas profesionalitas. Pembentukan Komisi ini juga merupakan penjabaran dari asas keterbukaan karena diberikannya hak kepada 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. Selain itu juga merupakan penjabaran dari asas kepentingan umum, serta asas profesionalitas.⁴⁹

- d. Kewajiban penyelenggara Negara lainnya adalah: melaksanakan tugas tanpa membedakan suku, agama, ras, dan golongan (Pasal 4 butir 3) yang merupakan penjabaran dari asas persamaan perlakuan non diskriminasi.
- e. Melaksanakan tugas dengan penuh rasa tanggung jawab dan tidak melakukan perbuatan tercela, tanpa pamrih baik untuk kepentingan pribadi, keluarga, kroni, maupun kelompok, dan tidak mengharapkan imbalan dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Merupakan penjabaran dari asas profesionalitas.
- f. Bersedia menjadi saksi dalam perkara korupsi, kolusi, dan nepotisme serta dalam perkara lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini merupakan penjabaran dari asas tertib penyelenggara negara dan asas profesionalitas.
- g. Bersedia diperiksa kekayaannya sebelum, selama dan setelah menjabat (Pasal 5) serta adanya kewajiban untuk melaporkan dan mengurnumkan kekayaannya sebelum dan setelah menjabat merupakan penjabaran dari asas kepastian hukum dan asas keterbukaan.
- h. Adanya kewajiban untuk tidak melakukan perbuatan korupsi, kolusi, dan nepotisme (Pasal 5) merupakan

⁴⁹Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 108

penjabaran dari asas-asas tertib penyelenggara negara, asas kepentingan umum, asas proporsionalitas, asas profesionalitas.⁵⁰

Ketentuan yang mewajibkan setiap penyelenggara negara untuk diperiksa kekayaannya sebelum, selama dan setelah menjabat, serta kewajiban melaporkan dan mengumumkan kekayaannya sebelum dan setelah menjabat (Pasal 4 butir 2 dan 3) apabila dikaji merupakan penjabaran dari asas-asas keterbukaan, dan asas profesionalitas serta asas kepastian hukum. Asas keterbukaan mengandung makna membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak-hak pribadi, golongan; dan rahasia Negara serta asas kepentingan umum yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, akomodatif, dan selektif. Selain itu juga asas akuntabilitas yaitu asas yang menentukan setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵¹

⁵⁰Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 109

⁵¹Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 110

Setelah dianalisis dengan pendekatan prundang-undangan ditemukan fakta bahwa ketentuan Pasal 4 ayat (3), yang menyatakan bahwa setiap penyelenggara negara mempunyai hak dan kewajiban untuk menyampaikan pendapat di muka umum secara bertanggungjawab sesuai dengan wewenangnya, mencerminkan telah dirumuskannya asas tertib penyelenggaraan negara, asas kepentingan umum, serta asas profesionalitas. Pasal 8 ayat 1 memperlihatkan telah dirumuskannya asas tertib penyelenggaraan negara, dengan ketentuan yang menyatakan bahwa peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan Negara merupakan hak dan tanggungjawab masyarakat untuk ikut mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih. Asas-asas umum pemerintahan yang baik ini juga telah diimplementasikan dan dirumuskan dalam pasal-pasal yang lain seperti pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme.⁵²

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik⁵³

Apabila dikaji secara filosofi dasar dari dikeluarkannya Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang

⁵²Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum bPemerintahan Yang Baik dalam Hukum Administrasi Negara*, hlm. 116

⁵³Solechan, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Pelayanan Publik*, (Administrative Law & Governance Journal. Volume 2 Issue 3, August 2019), hlm. 541-557

Pelayanan Publik dapat ditemukan dalam pertimbangan dari dikeluarkannya undang-undang tersebut. Berdasarkan ketentuan bagian menimbang dari dikeluarkannya undang-undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik ditemukan pernyataan bahwa undang-undang tersebut dikeluarkan dengan pertimbangan bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhannya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat dari UUDNRI Tahun 1945. Dasar pertimbangan lain adalah bahwa membangun kepercayaan masyarakat atas pelayanan publik yang dilakukan penyelenggara pelayanan publik merupakan kegiatan yang harus dilakukan seiring dengan harapan dan tuntutan seluruh warga negara dan penduduk tentang pelayanan publik.⁵⁴

Pada ketentuan menimbang bagian (a) Undang-Undang tentang Pelayanan Publik dinyatakan bahwa bahwa negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik. Objektivitas pelayanan kepada masyarakat merupakan sesuatu yang mutlak, sebagai syarat terwujudnya pemerintahan yang bersih (*clean government*). Apalagi dalam kehidupan sehari-hari penyelenggara negara sering memperhadapkan norma hukum positif dengan

⁵⁴Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 112

realitas, memperhadapkan kepastian hukum dengan keadilan masyarakat. Oleh karena itu memang diperlukan asas-asas umum pemerintahan yang baik sebagai upaya perlindungan hukum terhadap masyarakat dalam rangka pelayanan publik.⁵⁵

Pertimbangan lain yang dikemukakan pada bagian menimbang Undang- Undang tentang Pelayanan Publik, yakni bahwa sebagai upaya untuk mempertegas hak dan kewajiban setiap warga negara dan penduduk serta terwujudnya tanggung jawab negara dan korporasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan norma hukum yang memberi pengaturan secara jelas. Disamping itu dengan pertimbangan juga bahwa sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas dan menjamin penyediaan pelayanan publik sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik serta untuk memberi perlindungan bagi setiap warga negara dan penduduk dari penyalahgunaan wewenang di dalam penyelenggaraan pelayanan publik, diperlukan pengaturan hukum yang mendukungnya.⁵⁶

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut diataslah kemudian pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan Undang-undang tentang Pelayanan Publik, dengan mengingat ketentuan Pasal 5 ayat (1); Pasal 18 A ayat (2); Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945, dan pasal-pasal lain yang

⁵⁵Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupatenkota di Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 114

⁵⁶Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum bPemerintahan Yang Baik dalam Hukum Administrasi Negara*, hlm. 117

terkait dengan hak asasi manusia. Penjelasan umum Undang-Undang Pelayanan Publik menyatakan bahwa Pembukaan UUD NRI Tahun 1945 mengamanatkan tentang tujuan didirikannya Negara Republik Indonesia, antara lain adalah untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Amanat tersebut mengandung makna bahwa negara berkewajiban memenuhi kebutuhan setiap warga negara melalui suatu sistem pemerintahan yang mendukung terciptanya penyelenggaraan pelayanan publik yang prima dalam rangka memenuhi kebutuhan dasar dan hak sipil setiap warga negara atas barang publik, jasa publik, dan pelayanan administrasi.⁵⁷

Pada ketentuan bagian menirnbang dari dikeluarkannya Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik juga ditemukan filosofi dasar yang menyatakan bahwa kondisi dan perubahan cepat yang diikuti pergeseran nilai perlu disikapi secara bijak melalui langkah kegiatan yang terus-menerus dan berkesinambungan dalam berbagai aspek pembangunan untuk membangun kepercayaan masyarakat guna mewujudkan tujuan pembangunan nasional. Untuk itu diperlukan konsepsi pelayanan publik yang berisi nilai, persepsi, dan acuan perilaku yang mampu mewujudkan hak asasi manusia sebagaimana diamanatkan ULTD NRI Tahun 1945 dapat

⁵⁷Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupatenkota di Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 115

diterapkan sehingga masyarakat memperoleh pelayanan sesuai dengan harapan dan cita-cita tujuan nasional, sehingga dengan mempertimbangkan hal-hal tersebut diperlukan Undang-Undang tentang Pelayanan Publik.⁵⁸

Perlu diperhatikan juga bahwa dalam melaksanakan tugas pelayanan pada masyarakat, pemerintah dibatasi oleh luas jangkauan dan wewenangnya sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Namun dalam praktek seringkali ditemukan ketentuan organik dari suatu perundang-undangan yang dibuat instansi tertentu yang isinya justru mengatur hal-hal yang sesungguhnya bukan substansi produk tersebut. Kenyataan ini akan mempersulit pelayanan kepada masyarakat.⁵⁹

Apabila dikaji lebih lanjut dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konsep, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 juga memuat tentang asas-asas pelayanan publik. Apabila dianalisis di dalam ketentuan tersebut ditemukan juga rumusan konsep tentang asas-asas umum pemerintahan yang baik. Hal ini dapat kita lihat dari bunyi ketentuan Pasal 4 yang menyatakan bahwa penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:⁶⁰

a. Kepentingan umum;

⁵⁸Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 116

⁵⁹Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Hukum Administrasi Negara*, hlm. 118

⁶⁰Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 117

- b. Kepastian hukum;
- c. Kesamaan hak;
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. Keprofesionalan;
- f. Kartisipatif;
- g. Persamaan perlakuan tidak diskriminatif;
- h. Keterbukaan;
- i. Akuntabilitas;
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. Ketepatan waktu;
- l. dan Kecepatan, kemudahan, dan ketejangkauan.

Ketentuan penjelasan Pasal 4 undang-undang ini tidak menjelaskan tentang maksud dari asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik dan juga tidak memberikan penjelasan secara rinci mengenai maksud dari asas-asas dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Di dalam ketentuan tersebut hanya dinyatakan bahwa pemberian pelayanan tidak boleh mengutamakan kepentingan pribadi atau golongan. Adanya jaminan terwujudnya hak dan kewajiban dalam penyelenggaraan pelayanan. Pemberian pelayanan tidak membedakan suku, ras, agama, golongan, gender, dan status ekonomi.⁶¹

Pemenuhan hak-hak sebanding dengan kewajiban yang harus dilaksanakan, baik oleh pemberi maupun penerima pelayanan. Pelaksana pelayanan harus memiliki kompetensi yang sesuai dengan bidang tugas. Peningkatan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan pelayanan dengan memperhatikan aspirasi, kebutuhan, dan harapan

⁶¹Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dalam Hukum Administrasi Negara*, hlm. 119

masyarakat. Setiap warga negara berhak memperoleh pelayanan yang adil. Setiap penerima pelayanan dapat dengan mudah mengakses dan memperoleh informasi mengenai pelayanan yang diinginkan. Proses penyelenggaraan pelayanan harus dapat dipertanggungjawabkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶²

Pemberian kemudahan terhadap kelompok rentan sehingga tercipta keadilan dalam pelayanan. Penyelesaian setiap jenis pelayanan dilakukan tepat waktu sesuai dengan standar pelayanan; dan setiap jenis pelayanan dilakukan secara cepat, mudah, dan terjangkau. Setelah dikaji lebih lanjut ternyata asas-asas penyelenggaraan pelayanan publik juga dituangkan dalam ketentuan Pasal 344 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 344 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:⁶³

- 1) Pemerintah Daerah wajib menjamin terselenggaranya pelayanan publik berdasarkan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.
- 2) Penyelenggaraan pelayanan publik diselenggarakan berdasarkan asas:
 - a. Kepentingan umum;
 - b. Kepastian hukum;
 - c. Kesamaan hak;

⁶²Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupatenkota di Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 118

⁶³Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupatenkota di Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 119

- d. Keseimbangan hak dan kewajiban;
- e. Keprofesionalan;
- f. Kartisipatif;
- g. Persamaan perlakuan tidak diskriminatif;
- h. Keterbukaan;
- i. Akuntabilitas;
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan;
- k. Ketepatan waktu; dan
- l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

Dengan demikian dapat dikemukakan bahwa asas-asas pelayanan public sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik diacu oleh Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam rangka terselenggaranya pelayanan publik yang baik dan wajib dilaksanakan oleh aparat pemerintah di daerah.⁶⁴

Apabila dlkaji lebih lanjut dengan pendekatan konsep dan pendekatan perundang-undangan, asas-asas pelayanan publik yang tercantum dalam ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 juga merupakan bagian dari asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) sebagaimana dirumuskan dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, utamanya merupakan bagian dari asas-asas pelayanan yang baik yang tertuang dalam ketentuan Pasal 10 ayat (1) huruf h. Asas-asas ini harus dilaksanakan dan wajib

⁶⁴Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum bPemerintahan Yang Baik dalam Hukum Administrasi Negara*, hlm. 120

ditaati oleh para penyelenggara pelayanan publik dalam melakukan tugasnya selaku pelayan publik termasuk penyelenggaraan pelayanan perizinan investasi di daerah kabupatenkota..⁶⁵

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini menggantikan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada saat berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menggantikan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 juga dicantumkan rumusan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik yang merupakan asas-asas dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia. Rumusan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik ditemukan dalam ketentuan Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal tersebut menyatakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia berpedoman pada asas umum penyelenggaraan Negara yang terdiri atas sembilan (9) asas, yakni asas: kepastian hukum; tertib penyelenggaraan - negars; kepentingan umum; keterbukaan;

⁶⁵Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupatenkota di Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 120

proporsionalitas; profesionalitas; akuntabilitas; efisiensi; dan efektivitas.⁶⁶

Di dalam ketentuan Pasal 57 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 20014 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan bahwa penyelenggara pemerintahan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota terdiri atas kepala daerah dan DPRD dibantu oleh perangkat daerah. Pasal 58 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 20014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa:⁶⁷

Penyelenggara Pemerintahan Daerah, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 57, dalam menyelenggarakan Pemerintahan Daerah berpedoman pada asas penyelenggaraan pemerintahan negara yang terdiri atas:⁶⁸

- a. Kepastian hukum;
- b. Tertib penyelenggara negara;
- c. Kepentingan umum;
- d. Keterbukaan;
- e. Proporsionalitas;
- f. Profesionalitas;
- g. Akuntabilitas;
- h. Efisiensi;
- i. Efektivitas; dan
- j. Keadilan

Apabila dicermati dengan pendekatan konsep rumusan AUPB dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ada sepuluh (10) asas, sedangkan dalam Undang-Undang Nomor

⁶⁶Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 121

⁶⁷Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Hukum Administrasi Negara*, hlm. 121

⁶⁸Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 122

28 Tahun 1999 ada 7 asas. Hal ini bisa dipahami mengingat asas-asas umum pemerintahan yang baik bukanlah asas yang statis, melainkan asas yang dinamis dan sudah semestinya bisa berkembang sesuai'. Dengan perkembangan zaman dan perkembangan keadaan yang ada dalam masyarakat.⁶⁹

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Setelah dicermati dan diteliti dasar pertimbangan yang merupakan filosofi dasar dari dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah:⁷⁰

- a. Bahwa dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan, badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menggunakan wewenang harus mengacu pada asas-asas umum pemerintahan yang baik dan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. Bahwa untuk menyelesaikan permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan, pengaturan mengenai administrasi pemerintahan diharapkan dapat menjadi solusi dalam memberikan perlindungan hukum, baik bagi warga masyarakat maupun pejabat pemerintahan;
- c. Bahwa untuk mewujudkan pemerintahan yang baik, khususnya bagi pejabat pemerintahan, undang-undang tentang administrasi pemerintahan menjadi landasan hukum yang dibutuhkan guna mendasari keputusan

⁶⁹Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum bPemerintahan Yang Baik dalam Hukum Administrasi Negara*, hlm. 123

⁷⁰Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 123

dan latau tindakan pejabat pemerintahan untuk memenuhi kebutuhan hukum masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan;

- d. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b dan huruf c perlu membentuk Undang-Undang tentang Administrasi Pemerintahan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014, ditemukan bahwa penyelenggaraan administrasi pemerintahan (di Indonesia) diselenggarakan berdasarkan: asas legalitas, asas perlindungan terhadap hak asasi manusia, dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB). Adapun asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) yang dimaksud dalam undang-undang ini berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (1) adalah meliputi asas: kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan: tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik.⁷¹

Sedangkan asas-asas umum lainnya di luar AUPB sebagaimana dimaksud pada Pasal 10 ayat (1) dapat diterapkan sepanjang dijadikan dasar penilaian hakim yang tertuang dalam putusan Pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Setelah dicermati dengan pendekatan konsep berdasarkan ketentuan penjelasan dari Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 ditemukan bahwa yang dimaksudkan dengan "asas kepastian hukum" adalah

⁷¹Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 124

asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keajegan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan yang dimaksud dengan "asas kemanfaatan" setelah dicennati adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat; (3) kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dengan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; dan (8) kepentingan pria dan wanita.⁷²

Adapun yang dimaksudkan dengan "asas ketidakberpihakan" apabila dikaji dalam penjelasan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan adalah konsep asas yang mewajibkan Badan dadatau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan ddatau melakukan Keputusan dad atau Tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif. Sedangkan "asas kecennatan" adalah konsep asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan ddatau tindakan harus didasarkan

⁷²Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupatenxota di Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 125

pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan data atau pelaksanaan keputusan data atau tindakan sehingga keputusan data atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum keputusan data atau tindakan tersebut ditetapkan data atau dilakukan.⁷³

Setelah dikaji dan ditelaah dalam ketentuan penjelasan Pasal 10 ayat (1) Undang-Undang Administrasi Pemerintahan juga ditemukan konsep bahwa yang dimaksud dengan "asas tidak menyalahgunakan kewenangan" dalam undang-undang ini adalah asas yang mewajibkan setiap Badan data atau Pejabat Pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan atau tidak mencampuradukkan kewenangan. Setelah dikaji yang dimaksudkan dengan konsep "asas keterbukaan" dalam undang-undang ini adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.⁷⁴

⁷³Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum bPemerintahan Yang Baik dalam Hukum Administrasi Negara*, hlm. 125

⁷⁴Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupaten Kota di Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 126

Apabila dikaji maksud dari konsep "asas kepentingan umum" adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif Sedangkan yang dimaksud dengan konsep "asas pelayanan yang baik" jika ditelaah adalah asas yang memberikan pelayanan tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan serta seharusnya juga konsep-konsep rumusan asas-asas lain yang tertuang dalam Undang-Undang Pelayanan Publik. Sedangkan yang dimaksud dengan "asas-asas umum lainnya di luar ALPB" adalah AUPB yang bersumber dari putusan pengadilan yang tidak dibanding, atau putusan pengadilan tinggi yang tidak dikasasi atau putusan Mahkamah Agung.⁷⁵

Apabila diperbandingkan rumusan-rumusan konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam berbagai peraturan perundang-undangan tersebut di muka, terlihat bahwa rumusan AWB di dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan dirumuskan secara enumeratif (tidak dibatasi) sedangkan rumusan pada peraturan perundang-undangan yang lain bersifat limitatif. Hal ini tampak dari ketentuan Pasal 10 ayat (2) yang mengakui adanya asas-asas umum lainnya di luar AUPB yang dirumuskan dalam ketentuari Pasal 10 ayat (1) dapat diterapkan sepanjang telah diterapkan

⁷⁵Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupatenkota di Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 127

oleh hakim yang tertuang dalam putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Hal ini berarti bahwa asas-asas umum pemerintahan sebagaimana tertuang dalam Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan yang Bersih dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme yang selama ini berdasarkan ketentuan Pasal 53 ayat (2) Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 juga diakui keberadaannya dalam Undang-Undang Administrasi Pemerintahan.

Apabila dikaji dan dianalisis, setelah dikeluarkannya Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, ditemukan fakta yuridis bahwa seharusnya dalam melaksanakan tugasnya Badan atau Pejabat Pemerintahan baik di pusat maupun di daerah provinsi dan kabupaten/kota sebagai penyelenggara kesejahteraan masyarakat di Indonesia termasuk di dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat harus mengacu pada AUPB. Hal ini dikarenakan AUPB telah dituangkan dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan secara formal. Di samping itu asas-asas umum pemerintahan ini juga telah dituangkan atau dinormatisasi dalam berbagai peraturan perundang-undangan sehingga

mengikat penyelenggara negara sebagai pelaksanaan asas legalitas.⁷⁶



⁷⁶Eny Kusdarini, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Kebijakan Perizinan Investasi Pemerintah Daerah Kabupatenkota di Daerah Istimewa Yogyakarta*, hlm. 130

ASAS-ASAS PEMERINTAH DAERAH



Menurut Inu Kencana Saefi, menyebutkan asas adalah dasar, pedoman atau sesuatu yang dianggap kebenaran, yang menjadi tujuan berpikir dan prinsip yang menjadi pegangan. Dengan demikian yang menjadi asas pemerintahan adalah dasar dari suatu sistem pemerintahan seperti ideologi suatu bangsa, falsafah hidup dan konstitusi yang membentuk system pemerintahan.⁷⁷ Begitu pula Talizi dalam Inu Kencana Saefi menyebutkan pengertian asas-asas pemerintahan yang berlaku secara umum sebagai berikut: Secara umum dapat dikatakan bahwa asas-asas pemerintahan tercantum di dalam pedoman-pedoman , peraturan-peraturan”.⁷⁸

Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai Badan Eksekutif Daerah.⁷⁹ Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Otonom oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas Desentralisasi.⁸⁰ Dalam

⁷⁷Inu Kencana Saefi, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, (Jakarta : Rineka Cipta, 2018), hlm. 104

⁷⁸*Ibid.*, hlm. 105

⁷⁹Pasal 1 huruf c PP Nomor 39 tahun 2001 Tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi

⁸⁰Pasal 1 huruf b PP Nomor 39 tahun 2001 Tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi

penyelenggaraan urusan pemerintahan, dilaksanakan dengan asas-asas sebagai berikut:⁸¹

1. Asas Desentralisasi.⁸² Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonom.⁸³ Desentralisasi adalah asas penyelenggaraan pemerintahan yang dipertentangkan dengan sentralisasi.⁸⁴ Asas desentralisasi adalah asas yang menyatakan penyerahan sejumlah urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah tingkat yang lebih tinggi kepada Pemerintah Daerah tingkat yang lebih rendah sehingga menjadi urusan rumah tangga daerah itu.⁸⁵ Desentralisasi pada dasarnya terjadi setelah sentralisasi melalui asas dekonsentrasi tidak dapat melaksanakan tugas pemerintahan secara baik dalam arti pemerintahan gagal dalam mewujudkan pemerintahan yang demokratis. Suatu pemerintahan yang mampu mengkomodasikan unsure-unsur yang bersifat

⁸¹Riana Susmayanti, *Hukum Pemerintahan Daerah : Asal Mula, Teori, Asas*, (Jakarta: Faculty of Law, Universitas Brawijaya, 2018), hlm. 4

⁸²Rahyunir Raut, *Aasa Penyelenggara Pemerintah Daerah (Dekonsentrasi, Desentralisasi dan Tugas Pembantuannya)*, (Yogyakarta: Nusa Media, 2018), hlm. 54

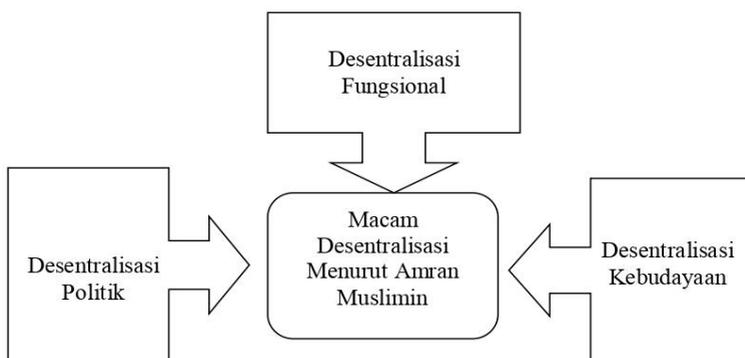
⁸³Pasal 1 angka 8 Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah

⁸⁴Syamsuddin Haris, *Desentralisasi dan Otonomi Daerah (Desentralisasi, Demokratisasi & Akuntabilitas Pemerintah Daerah)*, (Jakarta: LIPI Press, 2019), hlm. 40

⁸⁵C.S.T. Kansil dan Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 24

kedaerahan berdasarkan aspirasi masyarakat daerah. Oleh karena itu urusan pemerintahan yang merupakan wewenang pemerintah (pusat) sebagian harus diserahkan kepada organ Negara lain yang ada didaerah (pemerintah daaerah), untuk diurus sebagai rumah tangganya. Proses penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah untuk menjadi urusan rumah tangganya inilah yang disebut desentralisasi.⁸⁶Desentralisasi atau pelimpahan wewenang dari pusat ke daerah dibagi ke dalam beberapa macam, yakni desentralisasi politik, fungsional dan kebudayaan. Perhatikan matrik berikut:

Desentralisasi Politik, Fungsional dan Kebudayaan



Gambar: E Modul PPKN Kemendikbud 2018

⁸⁶Titik Triwulan, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*, (Jakarta: Prestasi pustaka, 2017), hlm. 122

2. Asas Dekonsentrasi.⁸⁷ Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada Daerah Provinsi dalam kedudukannya sebagai Wilayah Administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah.⁸⁸ Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah sebagai wakil Pemerintah dan/atau Perangkat Pusat di Daerah.⁸⁹ Asas dekonsentrasi adalah pendelegasian wewenang pusat kepada daerah yang bersifat menjalankan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan pusat lainnya yang tidak berbentuk peraturan, yang tidak dapat berprakarsa menciptakan peraturan dan/ atau membuat keputusan bentuk lainnya untuk kemudian dilaksanakan sendiri. Pendelegasian dalam asas dekonsentrasi berlangsung antara petugas perorangan pusat dipemerintahan pusat kepada petugas perorangan pusat dipemerintahan.⁹⁰ Kewenangan Pemerintah Pusat

⁸⁷Rahyunir Raut, *Aasa Penyelenggara Pemerintah Daerah (Dekonsentrasi, Desentralisasi dan Tugas Pembantunya)*, (Yogyakarta: Nusa Media, 2018), hlm. 67

⁸⁸Penjelasan Atas PP Nomor 39 Tahun 2001 Tentang Penyelenggaraan Daerah.

⁸⁹Pasal 1 huruf d PP Nomor 39 Tahun 2001 Tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi

⁹⁰Jazim Hamidi, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2016), hlm. 17-18.

yang dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah adalah sebagai berikut:⁹¹

- a. Aktualisasi nilai-nilai Pancasila sebagai Dasar Negara dan Undang-Undang Dasar 1945 serta sosialisasi kebijaksanaan Nasional di Daerah;
- b. Koordinasi wilayah, perencanaan, pelaksanaan, sektoral, kelembagaan, pembinaan, pengawasan, dan pengendalian;
- c. Fasilitas kerja sama dan penyelesaian perselisihan antar daerah dalam wilayah kerjanya;
- d. Pelantikan Bupati/Walikota;
- e. Pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pemerintah dengan daerah otonom di wilayahnya dalam rangka memelihara dan menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- f. Fasilitas penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
- g. Pengkondisian terselenggaranya Pemerintahan Daerah yang baik, bersih, dan bertanggung jawab, baik yang dilakukan oleh Badan Ekecutif Daerah maupun Badan Legislatif Daerah;
- h. Penciptaan dan pemeliharaan ketentraman dan ketertiban umum;

⁹¹Pasal 3 PP Nomor 39 Tahun 2001 Tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi

- i. Penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintah lainnya yang tidak termasuk dalam tugas instansi lain;
 - j. Pembinaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota;
 - k. Pengawasan represif terhadap Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah, dan Keputusan DPRD serta putusan Pimpinan DPRD Kabupaten/Kota;
 - l. Pengawasan pelaksanaan administrasi kepegawaian dan karir pegawai di wilayahnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
 - m. Pemberian pertimbangan terhadap pembentukan, pemekaran, penggabungan, dan penghapusan daerah. 17 Pasal 1 huruf d PP Nomor 39 Tahun 2001 Tentang Penyelenggaraan.⁹²
3. Asas Tugas Pembantuan. Asas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah propinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa, dari pemerintahan kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan

⁹²*Ibid.*

mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.⁹³

Berdasarkan asas umum pemerintahan, yang menjadi urusan pemerintahan daerah meliputi hal berikut:⁹⁴

- a. Bidang legislasi, yakni atas prakarsa sendiri membuat peraturan daerah (Perda) dan peraturan kepala daerah yang meliputi Perda Provinsi kabupaten/kota. Peraturan Kepala Daerah meliputi peraturan Gubernur dan/atau peraturan bupati/walikota.
- b. Masalah perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan bertanggung jawab dalam rangka pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
- c. Perencanaan APBD adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang ditetapkan dengan peraturan daerah.⁹⁵

Dalam Hukum Administrasi Negara dikenal adanya asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB). AAUPB ditujukan untuk terciptanya good governance. Ada 4 (empat)

⁹³Pasal 1 huruf e PP Nomor 39 Tahun 2001 Tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi

⁹⁴Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 9

⁹⁵*Ibid.*

unsur utama dalam good governance, yaitu akuntabilitas, kerangka hukum, transparansi dan keterbukaan.⁹⁶ Karakteristik dari good governance adalah sebagai berikut:⁹⁷

1. Participation. Setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi seperti ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. Rule of law. Kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu, terutama hukum untuk hak azasi manusia.
3. Transparency. Transparansi dibangun atas dasar kebebasan arus informasi. Proses, lembaga dan informasi secara langsung dapat diterima oleh mereka yang membutuhkan. Informasi harus dapat dipahami dan dapat dimonitor.
4. Responsiveness. Lembaga dan proses harus mencoba untuk melayani setiap stakeholders.
5. Concensus orientation. Good governance menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan yang terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam kebijakan maupun dalam prosedur.

⁹⁶Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyaasah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2020), hlm. 241

⁹⁷Rahardjo Adisasmita, *Manajemen Pemerintahan Daerah*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2019), hlm 24

6. Equality. Semua warga negara, baik laki-laki maupun perempuan, mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.
7. Effectiveness Ana efficiency. Proses dan lembaga menghaslakan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
8. Accountability. Para pembuat keputusan dalam pemerintahan, sektor swasta dan masyarakat (Civil society) bertanggung jawab kepada publik dan lembagalembaga stakeholders, akuntabilitas ini tergantung pada organisasi dan sifat keputusan yang dibuat, apakah keputusan tersebut untuk kepentingan internal atau eksternal organisasi.
9. Strategic Vision. Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif good governance dan pengembangan manusia yang luas dan jauh ke depan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan.⁹⁸



⁹⁸*Ibid.*, hlm. 25

HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH



Dasar pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia sesuai UUD 1945 terdapat dua nilai dasar yang dikembangkan yakni, nilai unitaris dan nilai desentralisasi. Nilai dasar unitaris diwujudkan dalam pandangan bahwa Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintahan lain di dalamnya yang bersifat Negara, artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan Negara Republik Indonesia tidak akan terbagi di antara kesatuan-kesatuan pemerintahan regional atau local. Sementara itu nilai dasar desentralisasi diwujudkan dengan pembentukan daerah otonom dan penyerahan kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan yang telah diserahkan atau diakui sebagai domain rumah tangga daerah otonom tersebut.⁹⁹

Dikaitkan dengan dua nilai dasar konstitusi tersebut, penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia terkait erat dengan pola pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Hal ini karena dalam penyelenggaraan desentralisasi selalu terdapat dua elemen penting, yakni pembentukan daerah otonom dan penyerahan

⁹⁹BPHN, *Naskah Akademik RUU tentang Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*, (Naskah Akademik: Pdf Onlie, 2022), hlm. 23

kewenangan secara hukum dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus bagian-bagian tertentu urusan pemerintahan.

Tarik menarik kewenangan urusan pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam Negara kesatuan bukanlah hal yang aneh. Jika kebijakan yang dibangun dalam membentuk hubungan antara pemerintah pusat dan daerah tidak memperhatikan aspek-aspek karakter dan potensi daerah tentu akan membawa eksese social ekonomi, politik yang rumit dan biaya social yang amat mahal (*high social cost*).¹⁰⁰

Sesuai UUD 1945, karena Indonesia adalah “Eenheidstaat” maka di dalam lingkungannya tidak dimungkinkan adanya daerah yang bersifat staat juga. Ini berarti bahwa sebagai pembatas besar dan luasnya daerah otonom dan hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah adalah menghindari daerah otonom menjadi Negara dalam Negara. Dengan demikian pembentukan daerah otonom dalam rangka desentralisasi di Indonesia memiliki ciri-ciri:

1. Daerah Otonom tidak memiliki kedaulatan atau semi kedaulatan layaknya di Negara federal;

¹⁰⁰Pengalaman atas pemberlakuan undang-undang nomor 9 tahun 1974 tentang Desa sebagai instrument hukum untuk melengkapi undang-undang nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Di Daerah benar-benar telah memberangus karakter desa atau sebutan lain yang dalam perpektif konstitusi merupakan wujud inkonstitusional kebijakan di masa itu vide Pasal 18 B UUD 1945.

2. Desentralisasi dimanifestasikan dalam bentuk penyerahan atas urusan pemerintahan;
3. Penyerahan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada butir b, tersebut di atas utamanya terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat (lokalitas) sesuai dengan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

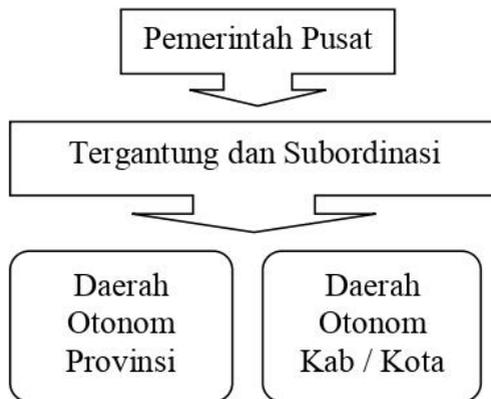
Dengan demikian jelaslah bahwa desentralisasi merupakan instrument untuk mencapai tujuan bernegara dalam kerangka kesatuan bangsa (national unity) yang demokratis (democratic government). Dalam konteks UUD 1945, selalu harus diperhatikan keseimbangan antara kebutuhan untuk menyelenggarakan desentralisasi dengan kebutuhan memperkuat kesatuan nasional.

Ciri umum penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia sesuai dengan UUD 1945 adalah:

1. Pemerintahan Daerah merupakan hasil pembentukan oleh Pemerintah, bahkan dapat dihapus oleh Pemerintah melalui proses hukum apabila daerah tidak mampu menjalankan otonominya setelah melalui fasilitasi pemberdayaan;
2. Dalam rangka desentralisasi, di wilayah Indonesia dibentuk Provinsi dan di wilayah Provinsi dibentuk Kabupaten dan Kota sebagai daerah otonom;

3. Sebagai Konsekuensi cirri butir 1 dan 2, maka kebijakan desentralisasi disusun dan dirumuskan oleh Pemerintah, sedangkan penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan melibatkan masyarakat sebagai cerminan pemerintahan yang demokratis;
4. Hubungan antara pemerintah daerah otonom dengan pemerintah nasional (Pusat) adalah bersifat tergantung (dependent) dan bawahan (sub-ordinate). Hal ini berbeda dengan hubungan antara pemerintah Negara bagian dengan pemerintah federal yang menganut federalisme, yang bersifat independent dan koordinatif. Hubungan Pusat dan Daerah sebagai Otonom, lihat bagan berikut:

Hubungan Pusat dan Daerah sebagai Otonom



5. Penyelenggaraan desentralisasi menuntut persebaran urusan pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom sebagai badan hukum publik. Urusan pemerintahan yang didistribusikan hanyalah merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi Pemerintah dan tidak mencakup urusan yang menjadi kompetensi Lembaga Negara yang membidangi legislatif atau Lembaga pembentuk Undang-Undang dan Yudikatif ataupun lembaga Negara yang berwenang mengawasi keuangan Negara. Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang di desentralisasikan menjadi kewenangan Kepala Daerah dan DPRD untuk melaksanakannya sesuai dengan mandat yang diberikan rakyat.

Hubungan pemerintah pusat dan daerah oleh Clarke dan Stewart dikonsepsikan dalam tiga bentuk hubungan sebagai berikut:¹⁰¹

a. The Relative Autonomy Model. Dalam model relative autonomy pemerintah pusat memberikan kebebasan/ kewenangan bertindak yang lebih besar kepada daerah dalam kerangka tugas dan tanggungjawab yang telah dirumuskan oleh peraturan perundang-undangan. Dengan

¹⁰¹Jazim Hamidi, *Pola Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah (slide)*, Seminar Nasional dan Refleksi Akhir Tahun 2009, Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara (HTN) dan Hukum Administrasi Negara (HAN) Jawa Timur, Hotel Panorama- Jember 27-29 Desember 2009.

pemberian kewenangan dan kebebasan melalui peraturan perundang-undangan tersebut pemerintah daerah menjadi lebih leluasa dalam bertindak. Dalam kondisi yang demikian daerah akan memiliki keleluasaan dalam mengatur dan mengurus urusan yang menjadi wewenangnya.

- b. The Agency Model. Dalam model agency ini di mana daerah tidak mempunyai kekuasaan yang cukup berarti, sehingga daerah hanya sebagai agen (penyalur/pelaksana saja) dari pemerintah pusat yang bertugas untuk menjalankan kebijakan pemerintah pusat. Keberadaan pemerintah daerah tak lebih sebagai perangkat dari pemerintah pusat yang hanya berperan sebagai perangkat yang harus dengan patuh melaksanakan kebijakan pemerintah pusat.
- c. The Interaction Model. Dalam model interaction ini, keberadaan dan peran pemerintah daerah ditentukan oleh interaksi yang terjadi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Jika interaksi yang dibangun antara pusat dan daerah berjalan dengan baik dan dapat saling mengisi maka kepercayaan pemerintah pusat terhadap daerah akan semakin besar dan luas demikian juga sebaliknya jika interaksi antara pusat dan daerah

tidak baik maka akan sangat berpengaruh terhadap kepercayaan pusat terhadap daerah.¹⁰²

Pembentukan daerah-daerah otonom dan pemberian hak-hak otonom atas daerah-daerah otonom merupakan kebijakan yang konstitusional.¹⁰³ Oleh karena itu pengaturan lebih lanjut dari amanat konstitusi tersebut untuk member penguatan sebagai konsekuensi dari pilihan bentuk negara kesatuan merupakan sebuah keharusan yang mendesak.¹⁰⁴ Pola hubungan antara pusat dan daerah dalam negara kesatuan perlu dikuatkan secara sistemik dengan aturan hukum guna menjamin kepastian dan kejelasan sejalan dengan kuatnya manfaat dan dukungan dari kebijakan otonomi daerah yang telah diimplementasikan secara riil dalam satu dasawarsa ini.¹⁰⁵ Bagaikan sebuah sisi mata uang dari sebuah koin, maka antara pemerintah pusat dan daerah memiliki urgenitas dan tingkat kepentingan yang relative tidak berbeda dalam menjalankan fungsi pemerintahan guna

¹⁰²Imam Ropii1, “Pola Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Daerah (Konsepsi Dan Dinamikanya)”, *Maksigama Jurnal Hukum*, Tahun 18 Nomor 1 periode Nov. 2015, hal. 39-59, hlm. 44

¹⁰³Bambang Yudoyono, *Otonomi Daerah, Desentralisasi dan Pengembangan Sumber Daya Manusia Aparatur Pemerintahan Daerah dan Anggota DPRD*, (Jakarta: Sinar Harapan, 2017), hlm. 23

¹⁰⁴Hestu Cipto Handoyo, *Otonomi Daerah Titik Berat otonomi dan Urusan Rumah Tangga Daerah (Pokok-pokok Pikiran Menuju Reformasi Hukum di Bidang Pemerintahan Daerah)*, (Yogyakarta: Universitas Atmajaya, 2016), hlm. 75

¹⁰⁵H. Suko Wiyono, *Otonomi Daerah dalam Negara Hukum Indonesia. (Pembentukan Peraturan Daerah Partisipatif)*, (Jakarta: Faza Media, 2015), hlm. 39

mewujudkan tujuan dibentuknya Negara.¹⁰⁶ Inilah pilihan ideal yang harus ditindaklanjuti dengan penataan dan pemberian penguatan.¹⁰⁷ Pola hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah dapat dilihat dalam bagan berikut:

Bagan Tiga Jenis Hubungan Pusat dan Daerah

Asas	Sifat Pemberian Kewenangan	Perbedaan Kewenangan pada Pemerintah		
		Pusat	Propinsi	Kabupaten/Kota
Desentralisasi	Penyerahan	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Pengawasan ➤ Pengendalian ➤ Pertanggung jawaban ➤ Umum 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Koordinasi ➤ Pengawasan 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Kebijaksanaan ➤ Perencanaan ➤ Pelaksanaan ➤ Pembiayaan ➤ (kecuali gaji pegawai)
Dekonsentrasi	Pelimpahan	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Kebijaksanaan ➤ Perencanaan ➤ Pembiayaan ➤ Pengawasan 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Pengawasan 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Menunjang ➤ Melengkapi
Tugas Pembantuan (Medebewin)	Pengikutsertaan	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Kebijaksanaan ➤ Perencanaan ➤ Pelaksanaan ➤ Pembiayaan ➤ Pengawasan 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Pengawasan 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Membantu ➤ Pelaksanaan



¹⁰⁶HAW. Wijaya, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, (Jakarta: Rajawali Press, 2014), hlm. 93

¹⁰⁷Imam Ropii1, "Pola Hubungan Pemerintah Pusat Dan Pemerintah Daerah Dalam Otonomi Daerah (Konsepsi Dan Dinamikanya)", hlm. 58; Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, (Malang: Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur dan INTRANS, 2016), hlm. 27

TUGAS DAN KEWENANGAN PEMERINTAH DAERAH



Menurut kamus umum bahasa Indonesia, kewenangan adalah hak dan kekuasaan (untuk melakukan sesuatu).¹⁰⁸ F.A.M. Stroink dalam Lukman Hakim mengemukakan bahwa dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep inti dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Wewenang (*bevoegheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtmacht*).¹⁰⁹ Kewenangan pemerintah daerah ada sebab adanya asas desentralisasi, yang secara teoritis, desentralisasi adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat.¹¹⁰ Sedangkan, desentralisasi adalah pembagian dari sebagian kekuasaan pemerintah oleh kelompok yang berkuasa di pusat terhadap kelompok-kelompok lain yang masing-masing memiliki otoritas di dalam wilayah tertentu di suatu negara.¹¹¹ Menurut Jayadi N.K bahwa desentralisasi mengandung

¹⁰⁸W.J.S Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 2015), hlm. 1150

¹⁰⁹Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ & Lembaga Daerah*, (Malang: Setara Press, 207), hlm. 74-75

¹¹⁰Benyamin hoessein, *Berbagai Faktor yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah di Tingkat II Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah dari Segi Ilmu Administrasi Negara*, (Jakarta, 2019, Program PPS-UI, hlm. 21

¹¹¹Philip Mawhod, *Local Government in the Third World: The Experience of Tropical Africa*, (New York, 1983), hlm. 116

pengertian: pertama, desentralisasi merupakan pembentukan daerah otonom; kedua, daerah otonom yang dibentuk disertai wewenang tertentu oleh pemerintah pusat; ketiga, desentralisasi juga merupakan pemencaran kekuasaan oleh pemerintah pusat; keempat, kekuasaan yang dipancarkan diberikan kepada kelompok-kelompok masyarakat dalam wilayah tertentu.¹¹²

Ditinjau dari sudut pandang hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dapat dilihat dari adanya hubungan dalam penyelenggaraan pemerintahan; Kebijakan desentralisasi dimaksudkan untuk memberikan kewenangan kepada daerah guna mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Bahwa tanggung jawab akhir dari penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah adalah menjadi tanggungjawab Pemerintah Nasional (Pusat) karena externalitas (dampak) akhir dari penyelenggaraan urusan tersebut akan menjadi tanggung-jawab Negara. Peran Pusat dalam kerangka Otonomi Daerah akan banyak bersifat menentukan kebijakan makro, melakukan supervise, monitoring, evaluasi, control dan pemberdayaan (capacity building) agar daerah dapat menjalankan otonominya secara optimal. Sedangkan peran daerah akan lebih banyak pada tataran pelaksanaan otonomi tersebut. Dalam melaksanakan otonominya Daerah

¹¹²Jayadi Nas Kamaluddin, *Otonomi Daerah dan Kepala Daerah*, (Hasanuddin University Press, Makassar, 2016), hlm.15.

berwenang membuat kebijakan Daerah. Kebijakan yang diambil Daerah dalam batas-batas otonomi yang diserahkan kepadanya dan tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Perundangan yang lebih tinggi yaitu Norma, Standard dan Prosedur yang ditentukan Pusat.¹¹³

Daerah Otonom diberi wewenang untuk mengelola urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah. Seluas apapun Otonomi Daerah, tetap ada dalam batas dan ruang lingkup wewenang Pemerintah. Pemerintah Pusat yang mengatur hubungan antara Pusat dan Daerah yang dituangkan dalam Peraturan Perundangan yang bersifat mengikat kedua belah pihak. Namun dalam pengaturan hubungan tersebut haruslah memperhatikan aspirasi daerah sehingga tercipta sinergi antara Kepentingan Pusat dan Daerah. Agar tercipta distribusi kewenangan mengelola urusan pemerintahan yang efisien dan efektif antar tingkatan pemerintahan, maka distribusi kewenangan mengacu pada kriteria sebagai berikut:¹¹⁴

1. Externalitas; unit pemerintahan yang terkena dampak langsung dari pelaksanaan suatu urusan pemerintahan, mempunyai kewenangan untuk mengatur urusan pemerintahan tersebut;
2. Akuntabilitas; unit pemerintahan yang berwenang mengurus suatu urusan pemerintahan adalah unit

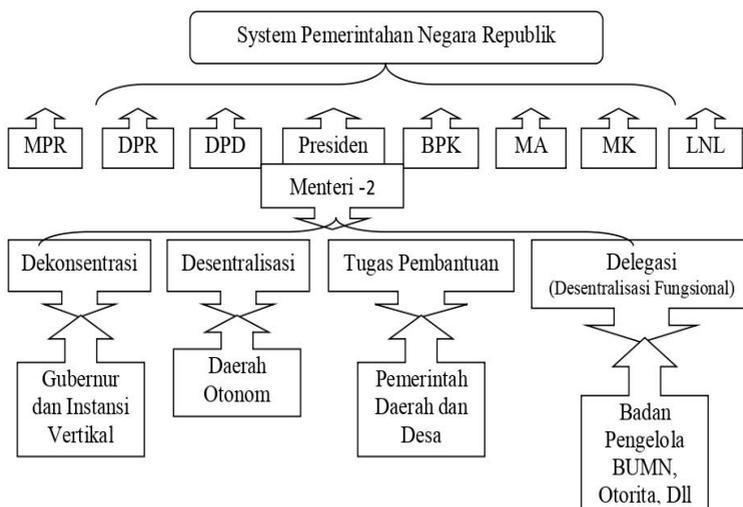
¹¹³BPHN, *Naskah Akademik RUU tentang Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*, (Naskah Akademik: Pdf Onlie, 2022), hlm. 32

¹¹⁴*Ibid.*, hlm. 33

pemerintahan yang paling dekat dengan dampak yang ditimbulkan dari pengelolaan urusan tersebut. Ini terkait dengan pertanggungjawaban (akuntabilitas) dari pengelolaan urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat yang menerima dampak langsung dari urusan tersebut. Urusan lokal akan menjadi kewajiban kabupaten/kota untuk mempertanggungjawabkan dampaknya. Urusan yang berdampak regional akan menjadi tanggungjawab Propinsi dan Urusan yang berdampak nasional akan menjadi tanggungjawab Pemerintah Pusat;

3. Efisiensi; pelaksanaan otonomi daerah adalah untuk kesejahteraan rakyat.¹¹⁵

Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah



¹¹⁵*Ibid.*, hlm. 32-33

Ketentuan UUD 1945 sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (1), dinyatakan bahwa Negara Indonesia adalah Negara kesatuan yang berbentuk republik. Prinsip Negara kesatuan ialah pemegang kekuasaan tertinggi atas seluruh urusan Negara adalah pemerintah pusat tanpa ada suatu delegasi atau pelimpahan kewenangan kepada pemerintahan daerah atau urusan pemerintahan tidak dibagi-bagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sehingga urusan-urusan Negara dalam Negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan dan pemegang kekuasaan tertinggi di Negara adalah pemerintah pusat. Sistem pemerintahan Indonesia menganut asas Negara kesatuan yang didesentralisasikan (otonomi) dengan demikian maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus oleh pemerintah daerah sendiri.¹¹⁶



¹¹⁶*Ibid.*, hlm. 35

PEMILIHAN KEPALA DAERAH (PILKADA)



Peranan Kepala Daerah sangat besar sekali dalam pelaksanaan tugas-tugas Daerah, khususnya tugas-tugas otonomi. Sehubungan dengan hal ini, maka berhasil tidaknya tugas-tugas Daerah sangat tergantung pada Kepala Daerah sebagai Manajer Daerah yang bersangkutan.³⁵ Keberhasilan seseorang yang menjabat suatu jabatan dalam menjalankan tugas-tugasnya tergantung kepada kualitas yang dimilikinya. Demikian pula halnya dengan seseorang yang menjabat Kepala Daerah, keberhasilan di dalam menjalankan tugasnya tergantung kepada kualitas yang dimilikinya.¹¹⁷

Sesuai dengan ketentuan yang termaktub dalam pasal 1 Undang-undang Nomor 10 tahun 2016 tentang Perubahan kedua atas Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang:¹¹⁸

Pasal I

Beberapa ketentuan dalam Lampiran Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah

¹¹⁷Manullang, *Beberapa Aspek Administrasi Pemerintah Daerah*, (Jakarta: Pembangunan, 2013), hlm. 31.

¹¹⁸UU NO 1 TAHUN 2015 tentang Penetapan PERPU NO 1 TAHUN 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 23, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5656) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 57, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5678) diubah sebagai berikut:

1. Ketentuan Pasal 7 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pasal 7

- 1) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama untuk mencalonkan diri dan dicalonkan sebagai Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota.
- 2) Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati, serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:
 - a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;

- b. Setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, cita-cita Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- c. Berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat;
- d. Dihapus;
- e. Berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk Calon Gubernur dan Calon Wakil Gubernur serta 25 (dua puluh lima) tahun untuk Calon Bupati dan Calon Wakil Bupati serta Calon Walikota dan Calon Wakil Walikota;
- f. Mampu secara jasmani, rohani, dan bebas dari penyalahgunaan narkotika berdasarkan hasil pemeriksaan kesehatan menyeluruh dari tim;
- g. Tidak pernah sebagai terpidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap atau bagi mantan terpidana telah secara terbuka dan jujur mengemukakan kepada publik bahwa yang bersangkutan mantan terpidana;
- h. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- i. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela yang dibuktikan dengan surat keterangan catatan kepolisian;
- j. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi;

- k. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
- l. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- m. Memiliki Nomor Pokok Wajib Pajak dan memiliki laporan pajak pribadi;
- n. Belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama untuk Calon Gubernur, Calon Wakil Gubernur, Calon Bupati, Calon Wakil Bupati, Calon Walikota, dan Calon Wakil Walikota;
- o. Belum pernah menjabat sebagai Gubernur untuk calon Wakil Gubernur, atau Bupati/Walikota untuk Calon Wakil Bupati/Calon Wakil Walikota pada daerah yang sama;
- p. Berhenti dari jabatannya bagi Gubernur, Wakil Gubernur, Bupati, Wakil Bupati, Walikota, dan Wakil Walikota yang mencalonkan diri di daerah lain sejak ditetapkan sebagai calon;
- q. Tidak berstatus sebagai penjabat Gubernur, penjabat Bupati, dan penjabat Walikota;
- r. Dihapus;

- s. Menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan;
- t. Menyatakan secara tertulis pengunduran diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil serta Kepala Desa atau sebutan lain sejak ditetapkan sebagai pasangan calon peserta Pemilihan; dan
- u. Berhenti dari jabatan pada badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah sejak ditetapkan sebagai calon.¹¹⁹

Sebelumnya peraturan yang mengaturnya adalah Pasal 7 Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 yang bunyinya sebagai berikut:

- a. Bertaqwa kepada tuhan yang maha esa;
- b. Setia kepada pancasila, Undang-Undang dasar negara Republik Indonesia tahun 1945, cita-cita proklamasi kemerdekaan 17 Agustus 1945, dan negara kesatuan republik indonesia;
- c. Berpendidikan paling rendah sekolah lanjutan tingkat atas atau sederajat ;

¹¹⁹Pasal 1 UU NO 10 TAHUN 2016 tentang PERUBAHAN KEDUA UU NO 1 TAHUN 2015 tentang penetapan PERPU NO 1 TAHUN 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi undang-undang

- d. Telah mengikuti uji publik;
- e. Berusia paling rendah 30 (tiga puluh) tahun untuk calon Gubernur dan 25 (dua puluh lima) tahun untuk calon Bupati dan calon Walikota;
- f. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih
- g. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- h. Tidak sedang dicabut hak pilihnya berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- i. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
- j. Menyerahkan daftar kekayaan pribadi ;
- k. Tidak sedang memliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;

- l. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- m. Memiliki nomor pokok wajib pajak dan memiliki laporan pajak pribadi;
- n. Belum pernah menjabat sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;
- o. Berhenti dari jabatannya bagi Gubernur, Bupati, dan Walikota yang mencalonkan diri di daerah lain;
- p. Tidak berstatus sebagai penjabat Gubernur, penjabat Bupati dan penjabat Walikota;
- q. Tidak memiliki konflik kepentingan dengan petahana
- r. Memberitahukan pencalonannya sebagai Gubernur, Bupati, dan Walikota kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat bagi anggota Dewan Perwakilan Rakyat, kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Daerah bagi anggota Dewan Perwakilan Daerah, atau kepada Pimpinan DPRD bagi anggota DPRD;
- s. Mengundurkan diri sebagai anggota Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, dan Pegawai Negeri Sipil sejak mendaftarkan diri sebagai calon; dan

- t. Berhenti dari jabatan pada badan usaha milik negara atau badan usaha milik daerah.¹²⁰

Pilkada atau Pemilihan Kepala Daerah merupakan konsekuensi fundamental dalam penyelenggaraan Demokrasi. Didalam Pasal 18 ayat 4 pada amandemen kedua dikatakan bahwa: Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai Kepala Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota dipilih secara Demokratis. Sebagaimana lazimnya sebuah konstitusi, UUD 1945 hanya memberikan garis besarnya saja tentang Pemilihan Kepala Daerah bahwa dipilih secara demokratis. Awalnya, pemilihan Kepala Daerah itu adalah bagian dari Otonomi Daerah yang ditetapkan dalam Undang-Undang 32 tahun 2004, dengan menggunakan istilah Pemilihan Kepala Daerah atau disingkat (Pilkada).¹²¹

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Daerah Dan Wakil Kepala Daerah Juncto Peraturan Pemerintah Nomor 49 tahun 2008 tentang Perubahan atas PP nomor 6 tahun 2005 pada Pasal 1 ayat (1) Pilkada didefinisikan sebagai: –Sarana Pelaksanaan Kedaulatan Rakyat di Wilayah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota Berdasarkan Pancasila dan UUD

¹²⁰UU NO 1 TAHUN 2015 tentang Penetapan PERPU NO 1 TAHUN 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota

¹²¹UUD 1945

Tahun 1945 Untuk Memilih Kepala Daerah dan Wakil kepala Daerah.¹²²

Dalam kehidupan Politik di Daerah, Pilkada merupakan salah satu kegiatan yang nilainya ekuivalen dengan pemilihan anggota DPRD. Ekuivalen tersebut ditunjukkan dengan kedudukan yang Seajar antara Kepala Daerah dan DPRD. Pasal 56 (1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Ketentuan Pasal 56 ayat (2) dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat setelah seorang calon kepala daerah dari provinsi NTB yang bernama Lalu Ranggalawe mengajukan pengujian UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, khususnya terkait dengan ketentuan yang hanya membuka kesempatan bagi partai politik atau gabungan partai politik dalam pencalonan kepala daerah dan wakil kepala daerah. Setelah putusan Mahkamah Konstitusi yang mengabulkan calon perseorangan, selanjutnya pemerintah pada tanggal 28 april mengesahkan UU Nomor 12 tahun 2008 tentang perubahan kedua atas UU Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Ketika muncul UU yang baru Nomor 22 tahun 2007, pemilihan Kepala daerah bukan lagi bagian dari Otonomi Daerah, tetapi bagian dari Pemilu. Oleh karena itu, penyelenggaraannya sudah langsung di bawah koordinasi KPU secara nasional dan kemudian istilah Pilkada diubah menjadi Pemilihan Umum Kepala Daerah atau disebut

¹²²Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2005

Pemilukada. Istilahnya yang sebelumnya (Pilkada) rezimnya Otonomi Daerah, dan yang satu (Pemilukada) rezim Pemilu. Pada tahun 2011 keluarlah Undang-Undang no 15 tahun 2011 yang menggantikan UU No 22 tahun 2007 peristilahan Pemilukada ini untuk kepentingan praktis dirubah dengan cara menjabarkannya sebagaimana terdapat pada Pasal 1 ayat 4 Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota adalah Pemilihan untuk memilih Gubernur, Bupati, dan Walikota secara Demokratis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dan peristilahan ini terus digunakan pada UU No 22 tahun 2014, UU No 1 tahun 2015 dan UU No 8 tahun 2015.

Dasar Hukum Pelaksanaan Pemilhan Kepala Daerah Pada Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar 1945 di katakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Menurut Julius Stahl salah satu elemen penting konsep negara hukum atau *rechtsstaat* adalah pemerintahan harus berdasarkan hukum. Artinya bahwa Hukum harus menjadi sumber legitimasi dari setiap tindakan kenegaraan dari sebuah negara hukum. Berhubungan dengan pemilihan kepala daerah sebagai salah satu perwujudan dari pelaksanaandemokrasi di negara indonesia di atur didalam:¹²³

a. UUD 1945 Pasal 18 ayat (4)

¹²³Jimly Ashiediqy, *konstitusi dan konstitusionalisme*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 122

b. UU

1. UUNo 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah
2. UUNo 22 Tahun 2007
3. UUNo 12 Tahun 2008
4. UUNo 15 Tahun 2011
5. UUNo 22 Tahun 2014
6. UU No 1 Tahun 2015
7. UUNo 8 Tahun 2015
8. UUNo 10 Tahun 2016

c. Dan Peraturan yang hirarkinya berada dibawah Undang-Undang seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan KPU dan Peraturan lain.

Peyelenggaraan Pilkada Di Indonesia. Pilkada Langsung dan Tidak Langsung. Pelaksanaan Pemilu Kepala Daerah atau disingkat Pemilukada Langsung tentunya tidak lepas dari adanya terobosan Politik dalam pemberian Otonomi kepada Daerah berdasarkan UU No. 32 tahun 2004. Pemberian Otonomi ini memiliki korelasi perspektif dengan teori-teori dasar tentang desentralisasi dan politik lokal.

Desentralisasi secara umum dapat dilihat dalam dua perspektif yaitu administratif dan politik. Berdasarkan perspektif Administratif, Desentralisasi didefinisikan *sebagai the transfer of administrative responsibility from central to*

local government Artinya dalam perspektif otonomi daerah yang berlaku di Indonesia, desentralisasi administratif ini diartikan sebagai pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Sedangkan perspektif politik, Smith mengatakan desentralisasi sebagai *the transfer of power, from top level to lower level, in a territorial hierarchy, which could be one of governments within a state, or office within a large organization*. Dalam pandangan yang lain Mawhood mengatakan bahwa desentralisasi politik adalah *devolution of power from central government to local government*. Mawhood juga meletakkan konteks desentralisasi politik sebagai esensi dasar otonomi bagi daerah yaitu *a freedom which is assumed by local government in both making and implementing its own decision*.¹²⁴

Pilihan terhadap sistem pemilihan langsung merupakan koreksi atas Pilkada terdahulu yang menggunakan sistem Perwakilan oleh DPRD, sebagaimana tertuang dalam UU nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah nomor 151 tahun 2002 tentang Tata Cara Pemilihan, Pengesahan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.

Digunakannya sistem pemilihan langsung menunjukkan perkembangan penataan format demokrasi daerah yang berkembang dalam kerangka liberalisasi politik, sebagai

¹²⁴Eko Prasajo, Irfan Ridwan Maksum dan Teguh Kurniawan, *Desentralisasi & Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal & Efisiensi Struktural*, DIA FISIP UI, Jakarta 2006

respon atas tuntutan perubahan sistem dan format politik padamasa reformasi.

Pemilihan kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung oleh rakyat merupakan suatu proses politik di Daerah menuju kehidupan politik yang lebih Demokratis dan bertanggung jawab. Oleh karena itu, untuk menjamin pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah dan wakil kepala daerah yang berkualitas, memenuhi derajat kompetisi yang sehat, partisipaif dapat diperanggungjawabkan.

Beberapa kelebihan lainnya dalam penyelenggaraan pilkada langsung antara lain sebagai berikut:

- a. Pilkada Langsung merupakan jawaban atas tuntutan aspirasi rakyat karena pemilihan Presiden dan wakil Presiden, DPR, DPD, bahkan Kepala Desa selama ini telah dilakukan secara langsung.
- b. Pilkada Langsung merupakan perwujudan konstitusi dan UUD 1945. Seperti telah diamanatkan Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945, Gubernur, Bupati dan Wali Kota, masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis. Hal ini telah diatur dalam UU No 32 Tahun 2005 tentang Pemilihan, Pengesahan, Pengangkatan, dan Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah.
- c. Pilkada Langsung sebagai sarana pembelajaran Demokrasi (politik) bagi rakyat. Ia menjadi media

pembelajaran praktik berdemokrasi bagi rakyat yang diharapkan dapat membentuk kesadaran kolektif segenap unsur bangsa tentang pentingnya memilih pemimpin yang benar sesuai nuraninya.

- d. Pilkada Langsung sebagai sarana untuk memperkuat otonomi daerah. Keberhasilan otonomi daerah salah satunya juga ditentukan oleh pemimpin lokal. Semakin baik pemimpin lokal yang dihasilkan dalam Pilkada Langsung 2005, maka komitmen pemimpin lokal dalam mewujudkan tujuan Otonomi daerah, antara lain untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi masyarakat agar dapat diwujudkan.
- e. Pilkada Langsung merupakan sarana penting bagi proses kaderisasi kepemimpinan nasional. Disadari atau tidak, stock kepemimpinan nasional amat terbatas. Dari jumlah penduduk Indonesia yang lebih dari 200 juta, jumlah pemimpin nasional yang kita miliki hanya beberapa. Mereka sebagian besar para pemimpin partai politik besar yang memenangi Pemilu 2004. Karena itu, harapan akan lahirnya pemimpin nasional justru dari pilkada langsung ini.

Menurut Leo Agustino ada sebelas (11) permasalahan Pemilu di Indonesia, yaitu:¹²⁵

- a. Daftar Pemilih tidak akurat

¹²⁵Leo Agustino, *Pilkada dan Dinamika Politik Lokal*, (Yogyakarta, PustakaPelajar, 2019), hlm. 121 – 152

- b. Persyaratan Calon tidak lengkap
- c. Pencalonan Pasangan dari parpol
- d. Penyelenggara atau KPUD tidak netral
- e. Panwas pilkada dibentuk terlambat
- f. Money politik
- g. Dana kampanye
- h. Mencuri start kampanye
- i. PNS tidak netral
- j. Pelanggaran kampanye
- k. Intervensi DPRD.

Salah satu fungsi Konstitusi adalah sebagai *a politico legal document*, yakni dokumen politik dan hukum suatu negara sebagai alat untuk membentuk sistem politik dan sistem hukum suatu Negara. Merujuk pada fungsi konstitusi tersebut diatas ,sistem politik di indonesia menjadi sangat tidak lazim apabila anggota DPR, DPD, DPRD, dan Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat tetapi Gubernur/Wakil Gubernur, Bupati/Wakil Bupati, dan Walikota/dan Wakil Walikota tidak pula dipilih secara langsung oleh rakyat.

Pemerintah dan DPR pengaturan pemilihan umum Kepala Daerah dan Wakil kepala daerah dipilih dalam satu

pasangan calon sebagaimana diatur dalam Pasal 56 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah 7 menyebutkan bahwa Kepala daerah dan wakil Kepala Daerah dipilih dalam satu pasangan calon yang dilaksanakan secara Demokratis berdasarkan asas langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil.¹²⁶

Terkait dengan perubahan hukum ketatanegaraan, dengan pilkada langsung segera tampak paralelisme atau kesejajaran implementasi sistem Presidensial antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Artinya, DPRD tidak bisa seenaknya memecat atau memberhentikan Kepala Daerah apabila tidak memenuhi persyaratan Konstitusional. Sebagaimana antara Presiden dan DPR, posisi hukum antara Kepala Daerah dan DPRD pun berlaku prinsip presidensialisme kepala daerah tidak dapat dijatuhkan, DPRD tidak dapat dibubarkan.¹²⁷

Kepala Daerah adalah jabatan politik dan jabatan publik yang bertugas memimpin birokrasi menggerakkan jalannya roda pemerintahan. Fungsi-Fungsi pemerintahan terbagi menjadi perlindungan, pelayanan publik dan pembangunan. Kepala Daerah menjalankan fungsi pengambilan kebijakan atas ketiga fungsi pemerintahan itu.

¹²⁶ Sutiikno, *Harmonisasi Pengaturan Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, Artikel, Malang 2014

¹²⁷ Joko Jprihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, (Semarang: Pustaka Pelajar, 2015), hlm. 21

dalam konteks struktur kekuasaan, Kepala Daerah adalah Eksekutif di Daerah.

Istilah jabatan publik mengandung pengertian bahwa Kepala Daerah menjalankan fungsi pengambilan kebijakan yang terkait langsung dengan kepentingan rakyat [pubik] berdampak terhadap rakyat, dan dirasakan oleh rakyat. Adapun dalam jabatan politik terkandung maksud bahwa mekanisme rekrutment kepala daerah dilakukan dengan mekanisme politik, yaitu melalui pemilihan yang melibatkan elemen-elemen politik, seperti rakyat dan partai-partai politik.¹²⁸

Aktor utama sistem Pilkada adalah rakyat, partai politik dan calon kepala daerah. Pilkada Langsung merupakan Implementasi Demokrasi Partisipatoris, maka nilai-nilai Demokrasi menjadi parameter keberhasilan pelaksanaan proses kegiatan. nilai-nilai tersebut diwujudkan melalui azas-azas Pilkada Langsung yang umumnya terdiri dari:¹²⁹

- a. Langsung. Rakyat sebagai pemilih mempunyai hak untuk memberikan suaranya secara langsung sesuai kehendak hati nuraninya, tanpa perantara.
- b. Umum. Pada dasarnya semua warga negara yang memenuhi persyaratan sesuai dengan ketentuan Perundang Undangan berhak mengikuti Pilkada. Pemilihan yang bersifat umum mengandung makna

¹²⁸Joko Jprihatmoko, *Pemilihan Kepala Daerah Langsung*, Pustaka Pelajar, Semarang, hlm. 203

¹²⁹*Ibid.*, hlm. 207

menjamin kesempatan yang berlaku menyeluruh bagi semua warga negara, tanpa diskriminasi berdasarkan suku, agama, ras, golongan, jenis kelamin, kedaerahan, pekerjaan, dan status sosial.

- c. Bebas. Setiap warga negara yang berhak memilih bebas menentukan pilihan tanpa tekanan dan paksaan dari siapapun dalam melaksanakan haknya, setiap warga negara dijamin keamanannya sehingga dapat memilih sesuai kehendak hati nurani dan kepentingannya.
- d. Rahasia. Dalam memberikan suaranya, pemilih dijamin dan pilihannya tidak akan diketahui oleh pihak manapun dan dengan jalan apapun. Pemilih memberikan suaranya pada surat suara dengan tidak dapat diketahui oleh orang lain kepada siapapun suaranya diberikan
- e. Jujur. Dalam penyelenggaraan pilihan Kepala Daerah, setiap penyelenggara Pilkada, aparat Pemerintahan, calon/peserta Pilkada, pengawas Pilkada, pemantau Pilkada, pemilih serta semua pihak terkait harus bersikap dan bertindak jujur sesuai dengan Peraturan Perundang Undangan.
- f. Adil. Dalam penyelenggaraan Pilkada, setiap pemilih dan calon/ peserta Pilkada mendapat perlakuan yang sama serta bebas dari kecurangan pihak manapun.¹⁰⁵
Pilkada Langsung dilaksanakan dengan kegiatan-kegiatan yang melibatkan rakyat rakyat sebagai pemilih, memberikan kesempatan kepada masyarakat melalui partai

politik untuk menjadi calon ,menjadi peyelenggara dan mengawasi jalanya pelaksanaan kegiatan.

Kegiatan Pilkada Langsung dilakukan 2 tahap yakni masa persiapan dan tahap pelaksanaan. Masing masing tahap dilakukan berbagai kegiatan yang merupakan proses pilkada berlangsung. pelaksanaan kegiatan tidak dapat lompat melompat. kegiatan –kegiatan yang tercakup dalam masa persiapan yakni:¹³⁰

- a. Pemberitahuan DPRD kepada kepala daerah mengenai berakhirnya masa jabatannya
- b. Pemberitahuan DPRD kepada KPUD mengenai berakhirnya masa jabatan kepala daerah
- c. Perencanaan penyelenggaran,meliputi penetapan tata cara dan jadwal tahapan pelaksanaan pemilihan Kepala Daerah
- d. Pembentukan panitia pengawas, PPK, PPS, dan KPPS
- e. Pembentukan dan pendaftaran pemantau¹⁰⁶

Dalam kegiatan masa persiapan,keterlibatan rakyat sangat menonjol dalam pembentukan panitia pengawas, PPK, PPS dan KPPS. rakyat memilih akses untuk memantau melalui mekanisme uji publik namun mendaftarkan diri sebagai anggota panitia pengawas, PPK, PPS, dan KPPS. sementara itu tahap pelaksanaan terdiri dari 6

¹³⁰*Ibid.*, hlm. 208

kegiatan,yang masing-masing merupakan rangkaian yang saling terkait:¹³¹

- a. Penetapan daftar pemilih
- b. Pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah/wakil kepala daerah
- c. Kampanye
- d. Pemungutan suara
- e. Penghitungan suara dan
- f. Penetapan pasangan calon kepala daerah/wakil kepala daerah terpilih, pengesahan, pelantikan.107

Dari enam kegiatan tahap pelaksanaan tersebut, keterlibatan atau partisipasi masyarakat sebagai pemilih dan pemantau terlihat dalam penetapan daftar pemilih, kampanye, pencalonan, pemugutan suara, dan penghitungan suara. Hal itulah yang mencirikan Pilkada Langsung. Namun Pernyataan Pilkada Langsung akan lebih lengkap dalam pengertian warga menggunakan hak pilih aktif –apabila rakyat atau warga terlibat langsung dalam tahap pendaftaran dan penetapan calon kepala daerah/wakil kepala daerah serta penetapan calon kepala daerah/wakil kepala daerah terpilih. Keterlibatan tersebut tidak hanya menjadi calon

¹³¹*Ibid.*, hlm. 209

namun juga mengawasi proses yang dilakukan berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku.¹³²



¹³²*Ibid.*, hlm. 211

DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH (DPRD)



UUD 1945 Hasil Amandemen memuat bab khusus tentang pemerintahan daerah, yakni Bab VI (Pemerintahan Daerah) yang memiliki 3 (tiga) pasal, yaitu Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Ketiga pasal ini merupakan hasil amandemen kedua UUD 1945, yang disahkan pada tahun 2000. Ketiga Pasal tersebut dijadikan landasan yuridis-konstitusional bagi perundang-undangan pemerintahan daerah dan lembaga legislatif daerah. Sepanjang sejarah ketatanegaraan Indonesia, perihal lembaga perwakilan daerah yang sering disebut DPRD merupakan salah satu aspek yang diatur di dalam perundang-undangan yang mengatur pemerintahan daerah. Adapun perundang-undangan dimaksud meliputi: (i) UU No. 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 18/1965), (ii) UU No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah (selanjutnya disebut UU 5/1974), (iii) UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 22/1999), (iv) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 32/2004), (v) PERPPU No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut PERPPU 3/2005), (vi) UU No. 8 Tahun 2005 tentang

Penetapan sebagai UU atas PERPPU No. 3 Tahun 2005 tentang Perubahan atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 8/2005), dan (vii) UU No. 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 12/2008).¹³³

Di dalam UU 32/2004, pengaturan tentang DPRD dicantumkan dalam sejumlah pasal, yakni Pasal 1 angka 3, Pasal 1 angka 4, Pasal 19 ayat (2) , Pasal 2 ayat (1)), Pasal 2 ayat (2)), Pasal 2 ayat (3)), Pasal 3 ayat (1)), Pasal 3 ayat (2)), Pasal 39, Pasal 40. Pasal 41, Pasal 42 ayat (1), Pasal 42 ayat (2), Pasal 43 ayat (1), Pasal 44 ayat (1), Pasal 45, Pasal 46 ayat (1). Patut dicatat bahwa PERPPU 3/2005 mengubah Pasal 90 dan menambah Pasal 236A dan Pasal 236B dalam UU 32/2004. Sedangkan UU 12/2008 mengubah Pasal 26, Pasal 42, Pasal 56, Pasal 58, Pasal 59, Pasal 60, Pasal 62, Pasal 63, Pasal 64, Pasal 75, Pasal 107, Pasal 108, dan menambah ayat pada Pasal 115, menghapus Pasal 233 ayat (1), mengubah dan menambah ayat pada Pasal 233, mengubah Pasal 235 dan menambah ayat padanya, menambah Pasal 236A, 236B dan 236C, menambah Pasal 239A. Dengan demikian, sejauh terkait DPRD dalam UU 32/2004, yang tersentuh perubahan hanyalah Pasal 42 saja. Dengan demikian, sejauh terkait

¹³³Asnawi, "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah", *Jurnal Cita Hukum*, Vol. I, No. 1 Juni 2014, hlm. 3

pemerintahan daerah, yang kini berlaku adalah UU 32/2004. Sementara itu, serangkaian perundang-undangan yang secara khusus mengatur perihal DPRD juga telah lahir sepanjang sejarah ketatanegaraan Indonesia. Adapun perundang-undangan dimaksud mencakup: (i) UU No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD (selanjutnya disebut UU 16/1969), (ii) UU No. 5 Tahun 1975 tentang Perubahan UU No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD (selanjutnya disebut UU 5/1975), (iii) UU No. 2 tahun 1985 tentang Perubahan atas UU No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR sebagaimana telah diubah dengan UU No. 5 Tahun 1975 (selanjutnya disebut UU 2/1985), (iv) UU No. 5 Tahun 1995 tentang Perubahan atas UU No. 16 Tahun 1969 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR sebagaimana telah beberapa kali diubah, Terakhir dengan UU No. 2 Tahun 1985 (selanjutnya disebut UU 5/1995), (v) UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR dan DPRD (selanjutnya disebut UU 4/1999), (vi) UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (selanjutnya disebut UU 22/2003), dan (vii) UU No. 27 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD (selanjutnya disebut UU 27/2009). UU 27/2009-melalui Pasal 407-mencabut keberlakuan UU 22/2003; dan UU terakhir ini mencabut keberlakuan UU 4/1999; sedang UU 4/1999 ini

mencabut keberlakuan UU 2/1985. Dengan demikian, yang kini berlaku hanyalah UU 27/2009.¹³⁴

Pada tahun 2009 disahkan UU 27/2009. Terhadap UU ini sudah dilakukan uji materiil (*judicial review*) di hadapan sidang Mahkamah Konstitusi. Tercatat sejak diundang-undangkan hingga Desember 2011, ada 11 (sebelas) perkara uji materiil (*judicial review*) atas UU 27/2009. Terhadap 11 (sebelas) perkara itu, Mahkamah Konstitusi memutuskan secara bervariasi. Empat perkara darinya diputus Mahkamah Konstitusi dengan amar putusan “mengabulkan”. Secara umum, pengaturan tentang DPRD terdapat dalam Bab V (DPRD Provinsi) yang memuat Pasal 290 s/d Pasal 340 dan dalam Bab VI (DPRD Kabupaten/Kota) yang terdiri atas Pasal 341 s/d Pasal 399. Diantara pasal-pasal ini, terdapat pasal yang telah dilakukan *judicial review* dan diputus perkaranya oleh Mahkamah Konstitusi -seperti dikemukakan terdahulu- yakni Pasal 354 ayat (2) dan Penjelasannya, Pasal 354 ayat (3), Pasal 354 ayat (4), Pasal 354 ayat (5), Pasal 354 ayat (6), Pasal 354 ayat (7), Pasal 354 ayat (8), Pasal 354 ayat (9), Penjelasan Pasal 355 ayat (6), dan Pasal 348.¹³⁵

Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.¹³⁶ Dewan

¹³⁴*Ibid.*, hlm. 4

¹³⁵*Ibid.*

¹³⁶Pasal 1 angka 3 UU 32/2004

Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.¹³⁷ Penyelenggara pemerintahan daerah terdiri atas pemerintah daerah dan DPRD.¹³⁸ Pemerintahan daerah mencakup (a) pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi; dan (b) pemerintahan daerah kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota.¹³⁹ Pemerintah daerah tersebut terdiri atas kepala daerah dan perangkat daerah.¹⁴⁰ Telah dikemukakan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.¹⁴¹ Kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah menempatkan DPRD sebagai institusi yang sejajar dengan pemerintah daerah. Dalam kedudukan yang sejajar itu, DPRD bersama-sama dengan Kepala Daerah melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan daerah yang meliputi segala urusan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.¹⁴²

Perdebatan tentang isu kedudukan DPRD

¹³⁷Pasal 1 angka 4 UU 32/2004

¹³⁸Pasal 19 ayat (2) UU 32/2004.

¹³⁹Pasal 3 ayat (1) UU 32/2004.

¹⁴⁰Pasal 3 ayat (2) UU 32/2004.

¹⁴¹Pasal 40 UU 32/2004

¹⁴²Asnawi, "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah", hlm. 3

menyentuh pertanyaan mendasar, yakni apa “jenis kelamin” DPRD; apakah DPRD didudukkan secara tegas sebagai lembaga (badan) legislatif sebagaimana dikenal dalam konsep *trias politica* ataukah diposisikan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah.¹⁴³

Pemberian posisi DPRD sebagai badan legislatif diintrodukir oleh UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 22/1999). Dalam Pasal 14 ayat (1) dinyatakan bahwa di daerah dibentuk DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. Lebih dari itu, ditegaskan dalam Pasal 16 ayat (2) bahwa DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah. Di samping itu, UU 22/1999 juga mendudukan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat di daerah yang *nota bene* wahana untuk melaksanakan demokrasi berdasarkan Pancasila.¹⁴⁴ Peneguhan kedudukan DPRD sebagai lembaga perwakilan rakyat-dalam bingkai UU 22/1999-diperkuat lagi dengan pemberian hak yang berbobot politik besar, yakni hak meminta pertanggungjawaban Gubernur, Bupati dan Walikota.¹⁴⁵ Lebih dari itu, DPRD

¹⁴³Ari Dwipayana, *Arah dan Agenda Reformasi DPRD: Memperkuat Kedudukan dan Kewenangan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah*, (Jakarta: USAID, 2018), hlm. 20.

¹⁴⁴Pasal 16 ayat (1) UU 22/1999.

¹⁴⁵Pasal 19 ayat (1) huruf (a) UU 22/1999

dalam melaksanakan tugasnya berhak meminta pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat untuk memberikan keterangan tentang suatu hal yang perlu ditangani demi kepentingan negara, bangsa, pemerintahan, dan pembangunan. Bahkan, pejabat negara, pejabat pemerintah, atau warga masyarakat yang menolak permintaan DPRD tersebut diancam dengan pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun karena merendahkan martabat dan kehormatan DPRD¹⁴⁶; dan tindakan merendahkan semacam ini dikenal dengan *contempt of parliament*.

Sebagian ahli mencatat bahwa penguatan posisi DPRD melalui UU 22/1999 menjadikan DPRD periode 2000-2004 sebagai fenomena *legislative heavy*. Dalam bingkai *legislative heavy*, DPRD memiliki kekuasaan dan kewenangan yang berlebih dibanding dengan yang dimiliki Gubernur, Bupati dan Walikota. Tidak jarang kondisi ini berujung pada *impeachment* kepala daerah di beberapa daerah, seperti Sampang-Madura. Fenomena yang demikianlah yang mendorong pemerintah dan DPR merevisi UU 22/1999, yang kemudian melahirkan UU 32/2004. Pada akhirnya UU 22/1999 kemudian dinyatakan tidak berlaku oleh Pasal 239 UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU 32/2004). Revisi UU 22/1999 dilakukan

¹⁴⁶Pasal 20 ayat (1) dan ayat (2) UU 22/1999

untuk mengurangi dominasi DPRD atas Kepala Daerah dengan menerbitkan UU 32/2004. Rumusan kedudukan DPRD dalam UU 32/2004 mengalami perubahan sangat mendasar dan hampir mirip kembali kepada keadaan dan suasana keberlakuan UU 5/1974, tetapi tetap memberikan kewenangan dan hak yang wajar kepada DPRD dalam menjalankan fungsi pemerintahan daerah, sebagaimana disebut dalam Pasal 3 ayat (1) dan Pasal 40 UU 32/2004. Rumusan Pasal ini mirip dan mengacu pada Pasal 13 UU 5/1974. Sedangkan dalam Pasal 14 dan Pasal 16 UU 22/1999, DPRD disebut sebagai Badan Legislatif Daerah yang berkedudukan sejajar dan menjadi mitra Pemerintah Daerah sebagai Badan Eksekutif Daerah. Dengan lahirnya UU 32/2004, DPRD tidak lagi diposisikan sebagai lembaga legislatif daerah tetapi ditempatkan sebagai lembaga atau unsur dari pemerintahan daerah. Kendati menjadi bagian atau unsur dari pemerintahan daerah, kepada DPRD diberikan 3 (tiga) fungsi utama, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.¹⁴⁷

Seperti telah diungkapkan, di dalam UU 32/2004 diintrodusir pemberian posisi DPRD sebagai penyelenggara pemerintahan daerah. Dalam Pasal 1 angka 4 UU ini disebutkan bahwa DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara

¹⁴⁷Nomensen Sinamo, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Mandiri 2019), hlm. 47-48

pemerintahan daerah. Dalam Pasal 19 ayat (2) UU ini dinyatakan bahwa penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Di tengah arus kuat kritik atas fenomena *legislative heavy* (baca: *DPRD heavy*) itu, berlangsung pula proses amandemen kedua UUD 1945. Amandemen kedua UUD 1945 menghasilkan pasal-pasal yang berkaitan dengan DPRD. Dalam pasal 18 ayat (3) UUD 1945 (Hasil Amandemen Kedua) disebutkan bahwa *pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota- anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.* Pasal 18 ayat (6) menyatakan bahwa *pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.* Sedangkan Pasal 18 ayat (7) menegaskan bahwa *susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.*¹⁴⁸

Tentu akan muncul pertanyaan atas rumusan pasal-pasal hasil amandemen kedua UUD 1945 tersebut, yakni apakah kalimat *pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki DPRD* bisa diartikan sebagai upaya menegaskan DPRD sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Paradigma DPRD sebagai unsur penyelenggara

¹⁴⁸Asnawi, "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah", hlm. 6

pemerintahan daerah dipromosikan oleh UU No. 22 Tahun 2003 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD (selanjutnya disebut UU 22/2003).¹⁴⁹ Walaupun dalam Pasal 1 angka 4 UU 22/2003 dinyatakan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Namun, dalam Pasal 60 dan 76 UU 22/2003 disebutkan bahwa DPRD Provinsi dan Kabupaten/Kota merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai lembaga pemerintahan daerah. Sementara, dalam bagian penjelasan diungkapkan bahwa yang dimaksud dengan lembaga pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD yang berada di tingkat provinsi dan kabupaten/kota; sedangkan pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah beserta perangkat daerah. Hal di atas dipertegas dengan Pasal 291 UU 27/2009¹⁵⁰ yang menyatakan bahwa DPRD provinsi merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah provinsi.¹⁵¹

Di dalam UU 32/2004, DPRD direposisi dari Badan

¹⁴⁹Berdasarkan Pasal 407 UU 27/2009, UU 22/2003 dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi.

¹⁵⁰UU 27/2009 ini mencabut keberlakuan UU 22/2003

¹⁵¹Asnawi, "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah", hlm. 6

Legislatif Daerah menjadi unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 40 bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pergeseran kedudukan DPRD dari Badan Legislatif Daerah menjadi unsur penyelenggara pemerintahan daerah tentu didasarkan atas perspektif dominan yang dianut para perumus UU 32/2004. *Pertama*, menurut para perumus UU 32/2004, dalam sistem negara kesatuan (*unitarian state*) tidak dikenal badan legislatif di tingkat daerah; dan badan legislatif hanya berada di tingkat nasional (pusat). Oleh karena itu, dalam skema logika UU 32/2004, DPRD bukan lembaga legislatif daerah. *Kedua*, karena DPRD bukan lembaga legislatif daerah, DPRD harus didudukkan sebagai salah satu unsur penyelenggara pemerintahan daerah bersama-sama pemerintah daerah. Dengan demikian, DPRD berada dalam ranah yang sama dengan pemerintah daerah dalam struktur hubungan dengan pemerintah pusat. Dengan kata lain, DPRD berada dalam rezim pemerintahan daerah.¹⁵²

Apa implikasi dari rumusan kedudukan DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah? *Pertama*, memosisikan DPRD sebagai unsur

¹⁵²*Ibid.*, hlm. 6-7

penyelenggara pemerintahan ketimbang sebagai lembaga perwakilan rakyat membuat DPRD lebih kuat secara institusional dari perspektif tata pemerintahan, tidak dari perspektif politik. Pada gilirannya, DPRD diposisikan sebagai lembaga perwakilan politik yang terlibat dalam proses politik pemerintahan. *Kedua*, kedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah membuat posisi DPRD mengalami problem psiko-politis di hadapan pemerintah daerah sehingga mekanisme *check and balances* tidak bisa berjalan dengan baik. *Ketiga*, selain mengalami problem psiko-politis di hadapan kepala daerah, DPRD juga “lemah” secara psiko-politis di hadapan pemerintah pusat. Kedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah membuat DPRD berada dalam struktur hierarkis rezim pemerintahan daerah yang dipimpin oleh Presiden. Akibat bekerjanya struktur hierarkis ini, DPRD tidak bisa melepaskan diri dari proses politik dan produk hukum yang dikeluarkan oleh Pemerintah Pusat, dalam hal ini Menteri Dalam Negeri (Mendagri).¹⁵³

Pada sisi lain, sesungguhnya DPRD lebih berfungsi sebagai lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintah daerah daripada sebagai lembaga legislatif dalam arti yang sebenarnya. Namun, dalam kenyataan sehari-hari, DPRD itu biasa disebut sebagai lembaga

¹⁵³*Ibid.*, hlm. 7

legislatif. DPRD, baik di daerah provinsi maupun kabupaten/kota, berhak mengajukan rancangan peraturan daerah (Raperda) kepada Gubernur-sesuai dengan yang ditentukan dalam UU 32/2004. Namun, hak inisiatif ini sebenarnya tidaklah menyebabkan posisi DPRD menjadi pemegang kekuasaan legislatif yang utama. Pemegang kekuasaan utama di bidang ini tetap ada di tangan pemerintah, dalam hal ini Gubernur atau Bupati/Walikota. Dengan demikian, fungsi utama DPRD ialah untuk mengontrol jalannya pemerintahan di daerah, sedang berkenaan dengan fungsi legislatif, posisi DPRD bukanlah aktor yang dominan. Pemegang kekuasaan yang dominan di bidang legislatif itu tetap Gubernur dan Bupati/Walikota. Bahkan, UU 32/2004 “mewajibkan” Gubernur dan Bupati/Walikota mengajukan rancangan peraturan daerah (Raperda) dan menetapkannya menjadi Perda dengan persetujuan DPRD. Artinya, DPRD itu hanya bertindak sebagai lembaga pengendali atau pengontrol yang dapat menyetujui, menolak ataupun menyetujui dengan perubahan-perubahan, dan sesekali dapat mengajukan Raperda dengan usul inisiatif sendiri.¹⁵⁴

Seiring dengan itu, DPRD mempunyai tugas dan

¹⁵⁴Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2016), hlm. 297-298

wewenang:¹⁵⁵ (i). membentuk Perda yang dibahas dengan kepala daerah untuk mendapat persetujuan bersama; (ii). membahas dan menyetujui rancangan Perda tentang APBD bersama dengan kepala daerah; (iii). melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan Perda dan peraturan perundang-undangan lainnya, peraturan kepala daerah, APBD, kebijakan pemerintah daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerjasama internasional di daerah; (iv). mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala daerah/wakil kepala daerah kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri bagi DPRD provinsi dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur bagi DPRD kabupaten/kota; (v). memilih wakil kepala daerah dalam hal terjadi kekosongan jabatan wakil kepala daerah; (vi). memberikan pendapat dan pertimbangan kepada pemerintah daerah terhadap rencana perjanjian internasional di daerah; (vii). memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama internasional yang dilakukan oleh pemerintah daerah; (viii). meminta laporan keterangan pertanggungjawaban kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah; (ix). membentuk panitia pengawas pemilihan kepala daerah; (x). melakukan pengawasan dan meminta laporan KPUD dalam penyelenggaraan pemilihan kepala daerah; dan

¹⁵⁵Pasal 41 ayat (1) UU 32/2004

(xi). memberikan persetujuan terhadap rencana kerja sama antar daerah dan dengan pihak ketiga yang membebani masyarakat dan daerah.¹⁵⁶

Sebagaimana telah dikemukakan, sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD memiliki fungsi-fungsi dalam rangka mengawal berjalannya pemerintahan daerah. Fungsi tersebut mencakup fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.¹⁵⁷ Sebenarnya, lebih tepat untuk mengelompokkan fungsi-fungsi lembaga legislatif di daerah itu menjadi 3 (tiga), yaitu (i) fungsi pengawasan, (ii) fungsi legislasi, (iii) fungsi representasi. Apa yang diatur dalam Pasal 292 ayat (2) dan Pasal 343 ayat (2) UU 27/2009 mengisyaratkan bahwa DPRD sebenarnya tidak hanya menjalankan fungsi-fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan, melainkan juga fungsi representasi.¹⁵⁸

Fungsi-fungsi tersebut dimiliki dan dijalankan oleh DPRD dalam kerangka mengemban amanat rakyat di propinsi dan kabupaten/kota. Dapat dijelaskan bahwa fungsi legislasi adalah legislasi daerah yang merupakan fungsi DPRD untuk membentuk peraturan daerah bersama kepala daerah. Fungsi anggaran adalah fungsi

¹⁵⁶Asnawi, "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah", hlm. 8

¹⁵⁷Pasal 41 UU 32/2004, Pasal 292 ayat (1) dan Pasal 343 ayat (1) UU 27/2009

¹⁵⁸Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2016), hlm. 35.

yang dijalankan DPRD bersama-sama pemerintah daerah untuk menyusun dan menetapkan APBD. Fungsi pengawasan adalah fungsi yang dijalankan DPRD untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, peraturan daerah dan keputusan kepala daerah serta kebijakan yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah.¹⁵⁹ Untuk menjalankan fungsi legislasi, DPRD diberikan tugas dan wewenang untuk membentuk peraturan daerah bersama Kepala Daerah. DPRD menetapkan peraturan-peraturan daerah untuk kepentingan daerah atau untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya yang pelaksanaannya didelegasikan kepada daerah. DPRD dapat membela kepentingan daerah dan penduduknya ke hadapan Pemerintah Pusat dan DPR dengan sepengetahuan Kepala Daerah yang bersangkutan.¹⁶⁰

Dalam kaitan ini, setiap anggota DPRD diberikan hak untuk mengajukan rancangan peraturan daerah (Raperda). Di dalam UU 27/2009 memang ditemukan adanya pengertian mengenai *persetujuan bersama* dan mengenai fungsi legislatif DPRD *bersama-sama gubernur*. Kewenangan DPRD untuk memberikan persetujuan

¹⁵⁹Nomensen Sinamo, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, h. 49.

¹⁶⁰C.S.T. Kansil, Christine S.T. Kansil, *Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), hlm. 41

terhadap setiap Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) itu dapat saja ditafsirkan adanya pemberian kedudukan yang lebih tinggi atau lebih rendah atau setara kepada DPRD dalam berhadapan dengan pemerintah daerah. Pengertian “bersama-sama” tersebut berarti “kesetaraan” dan “kesederajatan”. Bagaimanakah bentuk pelaksanaan prinsip *persetujuan bersama* dipraktikkan? Apakah *persetujuan bersama* dilakukan di dalam proses persidangan ataukah pada level institusional ?. Disetujui tidaknya suatu Raperda oleh DPRD, sesuai tata tertib DPRD, dilakukan melalui proses persidangan, bukan ditentukan begitu saja oleh pimpinan DPRD. Dengan sendirinya yang dimaksud dengan istilah *bersama-sama* tersebut dilakukan melalui persidangan bersama-sama. Dalam proses persidangan itu, bisa terjadi kemungkinan-kemungkinan. *Pertama*, berdasarkan mekanisme persidangan, suatu Raperda diputus melalui pemungutan suara dengan mayoritas dukungan memenangkan versi pemerintah daerah. *Kedua*, putusan Raperda itu justru diambil melalui pemungutan suara yang memenangkan versi partai oposisi. Dalam hal terjadi kemungkinan kedua, apakah dapat dikatakan bahwa Raperda itu sudah dibuat secara bersama-sama atau apakah pengertian *persetujuan bersama* itu sudah terpenuhi meskipun pihak pemerintah daerah jelas-jelas tidak menyetujuinya tetapi kalah dalam pemungutan suara. Sudah seyogyanya

persetujuan bersama itu dapat dianggap sebagai persetujuan yang bersifat institusional meskipun suara yang menang adalah suara oposisi.¹⁶¹

Sedangkan untuk melaksanakan fungsi anggaran, DPRD diberikan wewenang untuk membahas dan memberikan persetujuan rancangan peraturan daerah mengenai anggaran pendapatan dan belanja daerah yang diajukan oleh Kepala Daerah. Sesungguhnya fungsi anggaran (*budgeting*) tidak tepat disebut sebagai satu fungsi tersendiri. Sebab, APBD itu dituangkan dalam baju hukum Perda sehingga penyusunan APBD identik dengan pembentukan Perda tentang APBD, meskipun rancangannya selalu datang dari pihak Gubernur dan Bupati/Walikota. Sementara itu, pelaksanaan APBD itu sendiri harus pula diawasi oleh DPRD, dan pengawasan demikian termasuk kategori fungsi pengawasan yang dijalankan DPRD.¹⁶² Sementara untuk menjalankan fungsi pengawasan, DPRD diberi tugas dan wewenang untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan daerah dan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Wewenang tersebut juga dilengkapi dengan hak DPRD untuk mengajukan hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan

¹⁶¹Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII Press, 2015), hlm. 183

¹⁶²Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2016), hlm. 35

pendapat. Selain itu, wewenang dan hak DPRD tersebut juga ditambah dengan hak anggota DPRD untuk mengajukan pertanyaan, meminta keterangan, mengajukan pernyataan pendapat dan mengadakan penyelidikan.¹⁶³ Hak interpelasi adalah hak DPRD untuk meminta keterangan kepada Pemerintah Daerah mengenai kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Hak angket adalah hak DPRD untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan Pemerintah Daerah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Hak menyatakan pendapat adalah hak DPRD untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan Pemerintah Daerah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air disertai dengan solusi tindak lanjut dari hak interpelasi dan hak angket.¹⁶⁴

Pemberian hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat itu terkesan sebagai bonus kepada DPRD yang kewenangan dan haknya telah direduksi oleh UU 32/2004. Menurut UU ini, DPRD hanya dapat sekadar “memanggil” Kepala Daerah untuk

¹⁶³Josef Riwu Kaho, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: Rajawali Press, 2017), hlm. 78

¹⁶⁴Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2018), hlm. 195

dimintai keterangan tanpa kewenangan memberikan sanksi. Di dalam UU ini tidak tegas dan jelas apa akibat hukum atau sanksinya jika saran atau rekomendasi DPRD tidak diindahkan oleh Kepala Daerah.¹⁶⁵ Lebih dari itu, fungsi pengawasan DPRD menuntut DPRD untuk senantiasa mengawasi produk peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh pemerintah daerah. Maka dari itu, *legislative review* dapat diartikan sebagai proses peninjauan ulang Raperda oleh DPRD sebelum disahkan menjadi Perda. Dalam praktiknya, istilah *legislative review* ini tidak populer lantaran membutuhkan SDM anggota DPRD yang *capable*.¹⁶⁶ Pengujian Perda melalui *legislative review* ini menunjukkan bahwa DPRD dalam fungsi legislasinya melakukan pengawasan terhadap Perda sehingga sebelum sebuah Raperda di-perda-kan seharusnya terlebih dahulu melewati proses kajian legislasi. Jika Raperda itu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi maka ia dapat disahkan dan diundangkan; sebaliknya, jika tidak demikian maka tidak boleh disahkan.¹⁶⁷

¹⁶⁵Nomensen Sinamo, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Pustaka Mandiri 2010), hlm. 51

¹⁶⁶Jazim Hamidi, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, (Jakarta: Prestasi Pustakarayah, 2011), hlm. 123

¹⁶⁷Jazim Hamidi, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, hlm. 123. Perlu diketahui, sesungguhnya evaluasi terhadap Perda dapat dilakukan melalui 3 (tiga) mekanisme, yaitu *executive review*, *judicial review*, dan *legislative review*. Lihat Jazim Hamidi, *Optik Hukum Peraturan Daerah Bermasalah*, hlm. 124

Selanjutnya, sebagai lembaga yang mempunyai fungsi representasi, maka setiap anggota DPRD diwajibkan untuk menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi dan pengaduan masyarakat.¹⁶⁸ Fungsi representasi ini tidak kalah pentingnya dengan fungsi-fungsi lain yang diemban DPRD. Fungsi representasi sesungguhnya merupakan parameter pertanggungjawaban politik anggota DPRD di hadapan konstituennya atau publik secara luas. Dalam rangka menjalankan fungsi-fungsi tersebut, DPRD didukung oleh sebuah struktur yang disebut dengan alat kelengkapan DPRD. Di samping itu, DPRD juga ditopang oleh keberadaan fraksi yang merupakan struktur yang tidak termasuk bagian alat kelengkapan DPRD. Fraksi merupakan wadah berhimpunnya anggota DPRD dalam rangka mengoptimalkan pelaksanaan tugas dan wewenang serta hak dan kewajiban anggota DPRD.¹⁶⁹ Problem peran dan fungsi DPRD bisa jadi bersumber dari UUD 1945 sendiri. UUD 1945 mengatur tentang DPRD dalam dua bab yang berbeda, yaitu Bab VI tentang Pemerintahan Daerah dan Bab VII B tentang Pemilihan Umum. Bab VI memuat 3 (tiga) Pasal, yakni Pasal 18 (memiliki 7 ayat), Pasal 18A (memiliki 2 ayat), dan Pasal 18B (memiliki 2 ayat). Sedangkan Bab VII B memuat 1 (satu) pasal saja, yakni Pasal 22E (memiliki 6

¹⁶⁸Pasal 45 huruf (e) UU 32/2004 dan Pasal 351 UU 27/2009

¹⁶⁹Pasal 301 ayat (1) UU No. 27 Tahun 2009

ayat). Dalam Bab tentang Pemerintahan Daerah (Bab VI) disebutkan bahwa *pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.*¹⁷⁰ Sementara dalam Bab tentang Pemilihan Umum (Bab VIIB) dikatakan bahwa *Pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.*¹⁷¹

Kedua aturan ini menyebabkan DPRD memiliki dua kapasitas, yakni sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah (bersama kepala daerah) dan sebagai lembaga legislatif yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilu (bersama DPR dan DPD). Dua kapasitas ini terjelma dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur DPRD. Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, DPRD diatur dalam UU 32/2004, sedang sebagai lembaga legislatif yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilu DPRD diatur dalam UU 27/2009. Dalam praktiknya, kapasitas sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah ingin lebih ditonjolkan ketimbang sebagai lembaga legislatif. Dalam kenyataannya, materi aturan tentang DPRD dalam UU 32/2004 dan UU 27/2009

¹⁷⁰Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 Hasil Amandemen. Pasal ini merupakan hasil amandemen kedua atas UUD 1945 yang disahkan oleh MPR pada tahun 2000

¹⁷¹Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 Hasil Amandemen. Pasal ini merupakan hasil amandemen kedua atas UUD 1945 yang disahkan oleh MPR pada tahun 2000.

saling tumpang-tindih. Hal demikian menyebabkan materi aturan tentang DPRD dalam UU 27/2009 yang menegaskan kapasitas DPRD sebagai lembaga legislatif sedikit banyak bersilang pandangan dengan materi aturan serupa dalam UU 32/2004 yang menegaskan kapasitas DPRD sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Seperti sudah menjadi konvensi dalam pembentukan undang-undang bahwa UU 27/2009 merupakan domainnya legislatif karena mengatur rumah tangga lembaga legislatif, sedang UU 32/2004 merupakan domainnya pemerintah (eksekutif), terutama Kementerian Dalam Negeri karena mengatur pemerintahan daerah yang merupakan lingkup kerja Kementerian Dalam Negeri.

Sesungguhnya tidak ada yang salah terkait perihal dua macam kapasitas DPRD itu. Lantaran fungsinya (legislasi, anggaran, pengawasan, dan representasi) dan cara memilih anggotanya (melalui pemilu), DPRD harus dianggap sebagai lembaga legislatif. Karena keberadaannya di daerah, DPRD juga harus menjadi unsur dari pemerintahan daerah. Dalam kaitan ini, Pasal 18B ayat (1) UUD 1945¹⁷² menyatakan bahwa hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan

¹⁷²Pasal 18B UUD 1945 Hasil Amandemen. Pasal ini merupakan hasil amandemen kedua atas UUD 1945 yang disahkan oleh MPR pada tahun 2000

undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Sedangkan Pasal 18B ayat (2) menegaskan bahwa hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.¹⁷³

DPRD dibentuk, baik di daerah provinsi maupun di daerah kabupaten/kota. DPRD disebut sebagai lembaga yang menjalankan kekuasaan legislatif di daerah. Akan tetapi, harus dicatat bahwa fungsi legislatif di daerah tidaklah sepenuhnya berada di tangan DPRD seperti fungsi DPR dalam hubungannya dengan Presiden, yakni sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20 ayat (1) jo. Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 Hasil Amandemen. Dalam Pasal ini ditetapkan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk UU; dan bahwa Presiden berhak mengajukan RUU kepada DPR. Sedangkan kewenangan menetapkan Peraturan Daerah (Perda), baik daerah provinsi maupun kabupaten/kota, tetap berada di tangan Gubernur dan Bupati/Walikota dengan persetujuan DPRD. Karena itu, dapat dikatakan bahwa Gubernur dan Bupati/Walikota tetap merupakan pemegang kekuasaan eksekutif sekaligus legislatif, meskipun pelaksanaan fungsi legislatif itu harus

¹⁷³Asnawi, "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah", hlm. 10

dilakukan dengan persetujuan DPRD yang merupakan lembaga pengontrol terhadap kekuasaan pemerintahan di daerah.¹⁷⁴

UUD 1945 tidak memerintahkan pengaturan hubungan lembaga-lembaga selain eksekutif (presiden) di tingkat pusat dengan lembaga-lembaga di tingkat daerah. Akibatnya, DPRD sebagai lembaga legislatif di daerah tidak memiliki hubungan dengan DPR dan DPD di tingkat pusat. Padahal, sebagai lembaga yang sama-sama berada di pohon legislatif, penting untuk diatur hubungan DPRD dengan DPR dan DPD, misalnya dalam hal penyaluran aspirasi publik. Bila rakyat di daerah menyalurkan aspirasi ke DPRD, tidak semua aspirasi tersebut bisa ditangani atau menjadi domain DPRD. Aspirasi yang berkenaan dengan mekanisme pengambilan keputusan di tingkat lokal tentu menjadi kewenangan DPRD untuk memberikan solusinya. Namun, bila aspirasi tersebut berkenaan dengan pengambilan keputusan di tingkat nasional, tentu aspirasi tersebut harus disampaikan ke lembaga aspirasi di tingkat pusat, baik DPR maupun DPD. Pada titik ini penting dibuat saluran dari DPRD ke DPR dan DPD. Faktanya, saluran aspirasi tersebut belum pernah ada sehingga DPRD pun menyampaikan aspirasinya kepada pemerintah pusat (eksekutif pusat). Hal ini makin

¹⁷⁴Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta: Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2016), hlm. 296-297

menyebabkan pemerintah pusat dominan terhadap DPRD. Fakta konstitusional ini mengisyaratkan pentingnya perubahan UUD 1945 dengan visi menguatkan otonomi daerah pada umumnya dan penguatan DPRD pada khususnya. Pada titik ini menarik untuk disimak usulan perubahan UUD 1945 yang digagas oleh Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Dalam hal hubungan pusat-daerah, DPD mengusulkan agar yang diatur tidak hanya hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah (DPRD dan kepala daerah), melainkan hubungan antara pusat (tanpa kata "pemerintah") dan daerah (tanpa kata "pemerintahan").¹⁷⁵ Argumentasi DPD dapat dilihat dalam catatan kaki terhadap Pasal 34 ayat (1) Naskah Amandemen UUD 1945 yang dibuat oleh Kelompok DPD-MPR, sebagaimana berikut.¹⁷⁶

"Ayat 1 ini menyatakan dengan tegas pola hubungan yang dapat diatur adalah pola hubungan antara pusat dan daerah, bukan hanya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah. Ayat ini menegaskan bahwa pada prinsipnya bukanlah pemerintah pusat yang membagi kewenangan negara/pusat ke daerah, tetapi antara negara (*national*) dengan daerah (*subnational*) melalui legislatif pusat, yakni DPR dan DPD. Kendatipun demikian, dalam membuat UU yang mengatur pola hubungan tersebut, DPR dan DPD harus memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Penguatan DPRD versi DPD

¹⁷⁵Pasal 34 ayat (1) Naskah Amandemen UUD 1945 versi DPD, (Jakarta: DPD, 2008)

¹⁷⁶Tim DPD-MPR, *Naskah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, (Jakarta: DPD, 2008), hlm. 14

juga dilakukan dengan mengeluarkan DPRD sebagai bagian dari pemerintahan daerah. Tidak disebutkan lagi bahwa “pemerintahan” daerah memiliki DPRD sebagaimana tercantum dalam Pasal 18 ayat (3) Perubahan Kedua UUD 1945 melainkan cukup “daerah memiliki DPRD dan seterusnya.”¹⁷⁷

Penguatan selanjutnya adalah pencantuman tiga fungsi DPRD dalam konstitusi, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan.¹⁷⁸ Dalam hal pembentukan peraturan daerah, naskah perubahan UUD 1945 versi DPD secara tegas menyatakan bahwa yang memiliki kewenangan untuk menetapkan peraturan daerah adalah DPRD.¹⁷⁹ Sedangkan pemerintah daerah hanya berwenang untuk mengajukan rancangan peraturan daerah.¹⁸⁰ Dikaitkan dengan penguatan DPRD, tentu tidak bisa dengan hanya menunggu perubahan UUD 1945. Peluang perubahan peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945 harus dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya. UU MD3 adalah instrumen yang dapat digunakan untuk

¹⁷⁷Pasal 38 ayat (1) Naskah Amandemen UUD 1945 versi DPD, Tim DPD-MPR, *Naskah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

¹⁷⁸Pasal 38 ayat (2) Naskah Amandemen UUD 1945 versi DPD, Tim DPD-MPR, *Naskah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

¹⁷⁹Pasal 38 ayat (3) Naskah Amandemen UUD 1945 versi DPD, Tim DPD-MPR, *Naskah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

¹⁸⁰Pasal 36 ayat (3) Naskah Amandemen UUD 1945 versi DPD, Tim DPD-MPR, *Naskah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

memperkuat posisi DPRD, terutama sebagai lembaga legislatif di daerah. Sedapat mungkin hal-hal yang berkenaan dengan DPRD diselesaikan melalui kehadiran UU yang mengatur perihal DPRD. Pengaturan lebih lanjutnya-bila dirasakan perlu-cukup diatur dengan peraturan daerah atau tata tertib DPRD yang keduanya merupakan produk DPRD sendiri. Tidak sepatutnya hal-hal yang berkaitan dengan DPRD yang merupakan lembaga legislatif diatur oleh eksekutif, meskipun eksekutif di tingkat pusat. Lembaga legislatif harus memiliki otonomi penuh untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Seandainya terjadi penyimpangan akibat otonomi tersebut, lembaga yudikatif yang akan menghukumnya sehingga tidak ada lagi peluang bagi eksekutif untuk mengaduk-aduk institusi DPRD.¹⁸¹

Secara teoretis, di antara dua undang-undang yang mengatur perihal DPRD, yakni UU MPR, DPR, DPD, dan DPRD (selanjutnya disebut UU MD3) dan UU Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut UU Pemda), UU MD3 inilah yang harus diberikan perhatian lebih besar. Hal-hal yang berkenaan dengan rumah tangga DPRD harus diatur lebih rinci dalam UU MD3, bukan UU Pemda. Alasannya, UU MD3 lebih menonjolkan karakter DPRD sebagai lembaga legislatif, sedang UU Pemda lebih menguatkan karakter

¹⁸¹Asnawi, "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah", hlm. 11

DPRD sebagai unsur dari penyelenggara pemerintahan daerah. Meskipun tidak diperintahkan pengaturannya oleh UUD 1945, UU MD3 bisa saja mengatur pola hubungan DPRD dengan DPR dan DPD dalam hal penyampaian aspirasi dari daerah ke pusat. Pola hubungan ini penting diatur agar ada garis penyambung antara lembaga aspirasi rakyat di tingkat lokal dan lembaga aspirasi rakyat di tingkat nasional. Selama ini pola hubungan itu tidak tercipta sehingga kesan berjalan sendiri-sendiri memang terasa menonjol. UU Pemda nantinya lebih banyak mengatur pola hubungan antara kepala daerah dan DPRD. Pola hubungan seperti ini jelas tidak mungkin diatur dalam UU MD3 karena UU ini hanya diperuntukkan bagi lembaga yang berada di ranah kekuasaan legislatif. Ringkasnya, untuk penguatan DPRD dalam tingkat undang-undang, UU MD3 akan mengatur rumah tangga DPRD dan pola hubungan DPRD dengan lembaga legislatif pusat (DPR dan DPD). Sementara UU Pemda hanya mengatur hubungan DPRD dengan kepala daerah (gubernur dan bupati/walikota).¹⁸²

Lalu bagaimana dengan instrumen peraturan pemerintah, peraturan presiden dan peraturan menteri? Ketiga instrumen eksekutif (*executive order*) tersebut sepatutnya tidak lagi mengatur DPRD. Pengaturan

¹⁸²Asnawi, "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah", hlm. 12

tentang DPRD harus diserahkan kepada DPRD sendiri, baik melalui instrumen perda maupun tata tertib DPRD. Asumsinya, DPRD sendirilah yang mengerti akan kebutuhannya, bukan lembaga di luar dirinya. Kendati demikian, UU MD3 dan UU Pemda harus memberikan batasan-batasan yang jelas agar DPRD tidak seenaknya dalam membuat peraturan. Misalnya, dalam hal otonomi untuk menentukan renumerasi para anggota DPRD, kedua UU itu dapat menentukan bahwa jumlahnya tidak boleh lebih besar daripada renumerasi anggota DPR dan DPD, atau sekian persen dari renumerasi anggota DPR dan DPD. Kedua UU itu bisa juga menentukan bahwa usul kenaikan pendapatan hanya diberlakukan untuk DPRD periode berikutnya dengan alasan agar tidak terjadi *conflict of interests*. Pengaturan yang sama juga bisa diberlakukan bagi DPR dan DPD.¹⁸³

Sebagai implementasi Pasal 18 ayat (3) UUD 1945, ditegaskan dalam UU 27/2009 bahwa DPRD terdiri atas anggota partai politik peserta pemilu yang dipilih melalui pemilihan umum. Ketentuan tersebut sekaligus memastikan bahwa tidak satu pun anggota DPRD yang tidak berasal dari partai politik atau tidak satu pun anggota DPRD yang dipilih melalui jalur perseorangan.

¹⁸³Pasal 24 Naskah Amandemen UUD 1945 versi DPD, Tim DPD-MPR, *Naskah Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*

Pembatasan oleh UU 27/2009 ini telah menutup rapat peluang perseorangan untuk ikut dalam proses pemilihan anggota DPRD.¹⁸⁴ Sementara itu, dalam Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 dinyatakan bahwa pemilihan umum diselenggarakan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan Wakil Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Seiring dengan itu, Pasal 22E ayat (3) menegaskan bahwa peserta pemilihan umum untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah partai politik.¹⁸⁵

Jumlah anggota DPRD dibatasi, paling sedikit 35 orang dan sebanyak-banyaknya 100 orang untuk DPRD Propinsi. Sedangkan untuk jumlah anggota DPRD kabupaten/kota paling sedikit 20 orang dan paling banyak 50 orang.¹⁸⁶ Jumlah anggota DPRD untuk masing-masing daerah berbeda-beda menurut kuota yang ditentukan UU 27/2009. Perihal keanggotaan DPRD juga diatur dalam UU No. 10 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Anggota DPR, DPD, DPRD Propinsi dan DPRD Kabupaten/Kota (selanjutnya disebut UU

¹⁸⁴Pasal 290 UU 27/2009 menyatakan bahwa DPRD provinsi terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum. Sedangkan Pasal 341 UU 27/2009 menyatakan bahwa DPRD kabupaten/kota terdiri atas anggota partai politik peserta pemilihan umum yang dipilih melalui pemilihan umum

¹⁸⁵Pasal 22E UUD 1945 Hasil Amandemen. Pasal ini merupakan hasil amandemen ketiga dari UUD 1945, yang disahkan pada tahun 2001

¹⁸⁶Pasal 294 ayat (1) dan Pasal 345 ayat (1) UU 27/2009.

10/2008). Parameter yang digunakan untuk menentukan berapa orang jumlah anggota DPRD untuk suatu daerah ialah jumlah penduduk di daerah bersangkutan.¹⁸⁷ Keanggotaan DPRD disahkan atau diresmikan dengan keputusan Menteri Dalam Negeri untuk DPRD Propinsi dan dengan keputusan Gubernur untuk keanggotaan DPRD Kabupaten/Kota. Setiap anggota DPRD memiliki masa jabatan selama 5 (lima) tahun sejak dilantik dan berakhir pada saat anggota DPRD yang baru mengucapkan sumpah/janji.¹⁸⁸

Dalam rangka mengoptimalkan pelaksanaan fungsi, tugas dan wewenang DPRD, serta hak dan kewajiban anggota DPRD, dibentuk fraksi sebagai wadah berhimpun anggota DPRD.¹⁸⁹ Setiap fraksi di DPRD beranggotakan paling sedikit sama dengan jumlah komisi di DPRD tersebut.¹⁹⁰ Apabila sebuah partai politik yang jumlah anggotanya sama atau lebih dari jumlah komisi, maka partai politik tersebut dapat membentuk satu fraksi.¹⁹¹ Namun, apabila sebuah partai tidak memiliki anggota sebanyak jumlah komisi di DPRD maka partai tersebut harus bergabung dengan fraksi lain atau bergabung dengan partai politik lain untuk membentuk sebuah fraksi. Sedangkan bila tidak

¹⁸⁷Pasal 23 ayat (2) dan Pasal 26 ayat (2) UU 10/2008.

¹⁸⁸Pasal 294 ayat (2) dan Pasal 352 ayat (4) dan Pasal 345 ayat (2) UU 27/2009.

¹⁸⁹Pasal 301 ayat (1) dan Pasal 352 ayat (1) UU 27/2009.

¹⁹⁰Pasal 301 ayat (3) dan Pasal 352 ayat (3) UU 27/2009

¹⁹¹Pasal 301 ayat (4) dan Pasal 352 ayat (4) UU 27/2009

satupun partai politik yang jumlah anggotanya memenuhi batas minimal pembentukan fraksi maka partai politik yang ada dapat membentuk fraksi gabungan, dengan catatan bahwa jumlah fraksi gabungan -di DPRD tersebut-paling banyak 2 (dua) fraksi.¹⁹²

Adapun alat kelengkapan DPRD terdiri atas: (i) Pimpinan, (ii) Badan Musyawarah, (iii) Komisi, (iv) Badan Legislasi Daerah, (v) Badan Anggaran, (vi) Badan Kehormatan, dan (vii) alat kelengkapan lain yang diperlukan dan dibentuk oleh rapat paripurna. Dalam menjalankan tugasnya, alat kelengkapan dibantu oleh sekretariat.¹⁹³ Masing-masing alat kelengkapan DPRD tersebut tidak diatur secara rinci dalam UU 27/2009, kecuali perihal Pimpinan DPRD. Perihal tata cara pembentukan, susunan serta tugas dan wewenang alat kelengkapan DPRD didelegasikan untuk diatur sendiri oleh DPRD.¹⁹⁴ Sebagai salah satu alat kelengkapan DPRD, pimpinan DPRD tentunya memiliki sejumlah tugas dan fungsi. Walaupun demikian, UU 27/2009 ternyata tidak mengatur secara rinci tugas dan fungsi pimpinan DPRD. UU ini hanya mengatur komposisi pimpinan DPRD serta tatacara pengisian jabatan

¹⁹²Pasal 301 ayat (5), ayat (6), ayat (7) dan Pasal 352 ayat (5), ayat (6), ayat (7) UU 27/2009.

¹⁹³Pasal 302 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 353 ayat (1) dan ayat (2) UU 27/2009

¹⁹⁴Asnawi, "Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dalam Perundang-Undangan Pemerintahan Daerah dan Lembaga Legislatif Daerah", hlm. 13

tersebut. Pengaturan tentang tugas dan wewenang Pimpinan DPRD -sebagai bagian dari alat kelengkapan DPRD- justru dimandatkan untuk diatur lebih lanjut dalam peraturan DPRD tentang tata tertib.¹⁹⁵

Sekalipun tugas dan wewenang pimpinan tidak diatur secara rinci dalam UU 27/2009, UU ini mengatur soal pengisian jabatan pimpinan DPRD. Dibandingkan dengan aturan UU 22/2003 yang menentukan pimpinan DPRD dipilih dari dan oleh anggota DPRD, UU 27/2009 mengubah aturan tata cara pengisian jabatan yang demikian. Jelasnya, pimpinan DPRD tidak lagi dipilih, tetapi langsung ditentukan harus berasal dari partai politik yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan umum. Jabatan ketua mesti diisi oleh wakil partai politik yang memperoleh suara terbanyak pertama. Sedangkan wakil ketua DPRD berasal dari partai politik yang memperoleh suara terbanyak kedua, ketiga dan/atau keempat.¹⁹⁶

Untuk memudahkan dalam memahaminya, maka perhatikan bagan berikut ini:

¹⁹⁵Pasal 302 ayat (3) dan Pasal 353 ayat (3) UU 27/2009.

¹⁹⁶Pasal 303 ayat (3) dan Pasal 354 ayat (3) UU 27/2009



PENATAAN DAERAH, PEMBENTUKAN DAERAH, PEMEKARAN WILAYAH DAN PENGGABUNGAN DAERAH



Litvack dan Seldon mengemukakan desentralisasi adalah: "the transfer of authority and responsibility for public function from central government to subordinate or quasi-independent government organization or the private sector". Dengan demikian yang dimaksud dengan desentralisasi adalah transfer kewenangan dan tanggung jawab fungsi-fungsi publik. Transfer ini dilakukan dari pemerintah pusat kepada pihak lain, baik kepada daerah bawahan, organisasi pemerintahan yang semi bebas ataupun kepada sector swasta.¹⁹⁷ Sejalan dengan pandangan tersebut, menurut *G. Shabbir Cheema* dan *Dennis A. Rondineli* sejak tahun 80-an, konsep desentralisasi mempunyai arti yang lebih luas. Konsep tersebut mencakup sub konsep *devolution, deconcentration, delegation* dan *privatization*. Konsep yang luas inilah menghiasi berbagai laporan Bank dunia dan organisasi internasional. Menurut *Coher* dan *Peterson* memandang konsep *privatization* dapat digolongkan ke dalam

¹⁹⁷Marjuki Lubis, *Pergeseran Garis Peraturan Perundang-Undangan tentang DPRD & Kepala Daerah dalam Ketatanegaraan Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 2011), hlm. 2-5.

sentralization hanya mencakup ketiga sub konsep: *devolution*, *deconsetration* dan *delegation*.¹⁹⁸

Menurut M. Solly Lubis berkenaan dengan penyelenggaraan otonomi daerah meliputi antara lain:¹⁹⁹

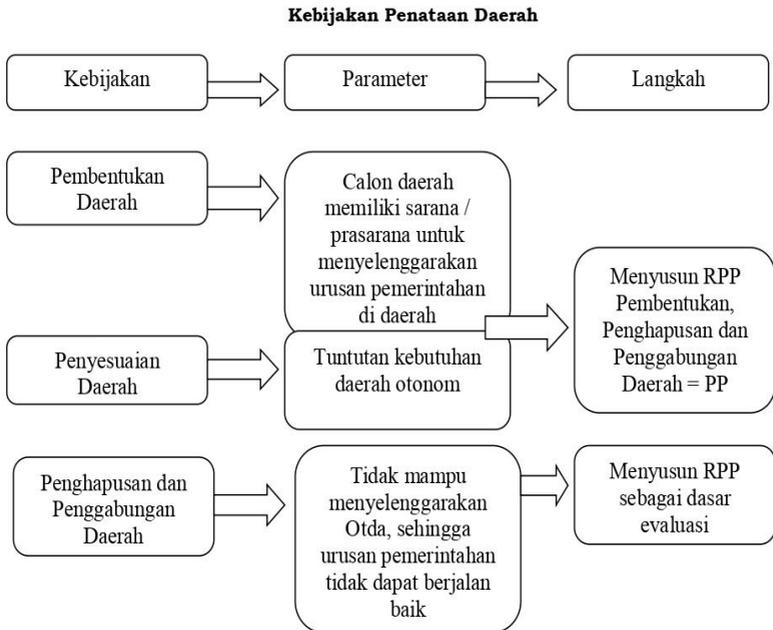
1. Prinsip otonomi daerah lebih diarahkan kepada terwujudnya pemerintah yang demokratis, terselenggaranya pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik.
2. Hal-hal yang mendasar dalam undang-undang ini adalah memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat secara aktif, dan meningkatkan peran dan fungsi lembaga perwakilan rakyat daerah

Dengan demikian, otonomi daerah bukanlah semata-mata bernuansa *technical administion* atau *practical administration* saja, akan tetapi juga harus dilihat sebagai *process of political*. Ini berarti otonomi daerah sangat erat kaitannya dengan demokrasi di tingkat local yang arahnya kepada pemberdayaan atau kemandirian daerah serta mewujudkan kesejahteraan Rakyat.” “Upaya menata kembali daerah otonom, yang mencakup pembentukan, penghapusan, penggabungan dan penyesuaian daerah otonom, dengan berdasarkan parameter tertentu untuk

¹⁹⁸Indra Syahril, “Penataan Daerah Menuju Kemandirian Daerah dan Kesejahteraan Masyarakat”, *Jurnal Surya Kencana Dua: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan*, Volume 5 Nomor 2 Desember 2018, hlm. 524

¹⁹⁹*Ibid.*, hlm. 525

meningkatkan kesejahteraan rakyat, pelayanan public, dan daya saing daerah otonom.²⁰⁰



Penataan Ulang Daerah Otonomi Baru (DOB) harus melalui mekanisme sebagai berikut:

1. Dilakukan Sejalan dengan Grand Design Penataan Daerah.
2. Dilakukan Berdasarkan Hasil Evaluasi Menyeluruh.

²⁰⁰Sony Summarsono, *Drand Design Penataan Daerah di Indonesia Sampai Tahun 2025*, (Jakarta: Ditjen Kemendagri, 2010), hlm. 2-3.

3. Memperhatikan Parameter Dimensi Geografi, Demografi, dan Kesisteman (Hankam, Ekonomi, Keuangan, Politik, Administrasi Publik, dan Manajemen Pemerintahan).
4. Mencakup Pembentukan, Penggabungan/ Penghapusan, dan Penyesuaian DOB.
5. Dilakukan Bersamaan dengan Daerah Otonom Lama.

Maksud dan tujuan utama pembentukan daerah adalah dalam rangka meningkatkan dan mempercepat terwujudnya *kesejahteraan masyarakat*. Dalam penjelasan umum UU Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa, pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna *mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat* disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Untuk itu, maka pembentukan daerah harus mempertimbangkan berbagai faktor seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan, dan keamanan serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah dan diberikannya otonomi daerah. Dengan demikian, ada 2 (dua) tujuan pembentukan daerah, yaitu tujuan ekonomi dan tujuan politik.²⁰¹

Pertama, tujuan ekonomi, yaitu mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan

²⁰¹Rahmawati Kusuma, "Efektifitas Kebijakan Pemekaran Wilayah Terhadap Peningkatan Pelayanan Publik", *Jurnal Hukum Jatiswara*, Vol 26 No. 3 November 2011, hlm. 7

pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat. Tujuan ekonomi, untuk mencapai dua hal: (1) meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan *public good and services*, dan (2) meningkatkan efiseinsi dan efektivitas pembangunan ekonomi di daerah. Hal ini terkait dengan peningkatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan ekonomi.²⁰²

Kedua, tujuan politik, yaitu meningkatkan daya saing dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan serta potensi dan keanekaragaman daerah. Tujuan politik pembentukan daerah adalah untuk mencapai tiga hal: (1) memperkuat pemerintah daerah, (2) meningkatkan kemampuan politik para penyelenggara pemerintah dan masyarakat, dan (3) mempertahankan integrasi nasional.²⁰³

Dengan demikian, tujuan pembentukan daerah adalah juga tujuan penyelenggaraan otonomi daerah, yaitu harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memerhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat. Hal ini tidak terlepas dari tujuan desentralisasi dan otonomi daerah. Tujuan pembentukan daerah, adalah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui: (a) peningkatan pelayanan kepada masyarakat; (b) percepatan

²⁰²Azies Bauw, "Prosedur Pemekaran Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah", *Legal Pluralism* : Volume 8 Nomor 1, Januari 2018, hlm. 6

²⁰³*Ibid.*, hlm. 6-7

pertumbuhan kehidupan demokrasi; (c) percepatan pelaksanaan pembangunan perekonomian daerah; (d) percepatan pengelolaan potensi daerah; (e) peningkatan keamanan dan ketertiban; dan (f) peningkatan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah.²⁰⁴

Kemudian dalam penataan ulang daerah dan pembentukan mesti memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- ❖ Pembentukan Daerah
 - Pemekaran Daerah
 - Pemecahan Daerah
 - Penggabungan Bagian Daerah
 - Penggabungan Daerah
- ❖ Penyesuaian Daerah
 - perubahan batas wilayah Daerah;
 - perubahan nama Daerah;
 - pemberiann nama dan perubahan nama bagian rupa bumi;
 - pemindahan ibu kota; dan/atau
 - perubahan nama ibu kota.

Pemekaran daerah dilandasi oleh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1996 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 5 ayat 2 dinyatakan daerah dapat dimekarkan menjadi lebih dari satu daerah, namun setelah UU No. 22 Tahun 1999 diganti dengan UU No 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, maka materi pemekaran wilayah tercantum pada

²⁰⁴*Ibid.*, hlm. 8

Pasal 4 ayat (3) dan ayat (4), namun istilah yang dipakai adalah pemekaran daerah berarti pengembangan dari satu daerah otonom menjadi dua atau lebih daerah otonom.²⁰⁵ UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur persyaratan dalam pembentukan daerah otonom yang pada dasarnya juga melandasi persyaratan pemekaran daerah. Persyaratan dalam pembentukan daerah otonom menurut Pasal 5 ayat (1) UU Pemda meliputi syarat administrasi, syarat teknis, dan fisik kewilayahan.²⁰⁶ Persyaratan dasar yang dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) tersebut meliputi persyaratan dasar kewilayahan dan persyaratan dasar kapasitas daerah. Sedangkan persyaratan administrasi untuk daerah provinsi dan untuk daerah kabupaten memiliki susunan yang berbeda.²⁰⁷

Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 sebagai pengganti UU No. 32 Tahun 2004, syarat dan mekanisme untuk pembentukan daerah otonom yang baru menjadi lebih terperinci dan lebih ketat. Dalam UU No 23 Tahun 2014 syarat pembentukan daerah berubah menjadi persyaratan daerah persiapan, yang diatur dalam Pasal 33 ayat (3) yang kini membagi persyaratan pembentukan daerah persiapan

²⁰⁵Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

²⁰⁶Azies Bauw, "Prosedur Pemekaran Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah", hlm. 7

²⁰⁷Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 5 ayat (1).

menjadi persyaratan dasar dan persyaratan administrasi.²⁰⁸ Dengan berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 ini pemekaran daerah kini sudah tidak bisa dilakukan secara otomatis. Hal ini dikarenakan akan ada jeda waktu persiapan untuk daerah yang akan melakukan pemekaran sebelum daerah tersebut menjadi Daerah Otonomi Baru (DOB). Hari Sabarno menyatakan bahwa rumusan tujuan kebijakan pemekaran daerah telah banyak dituangkan dalam berbagai kebijakan-kebijakan yang ada selama ini, baik dalam undang-undang maupun peraturan pemerintah.²⁰⁹

Semangat reformasi yang mewarnai pendayagunaan aparatur Negara dengan tuntutan untuk mewujudkan administrasi Negara yang mampu mendukung kelancaran dan keterpaduan pelaksanaan tugas dan fungsi penyelenggaraan pemerintahan Negara dan pembangunan, dengan memperhatikan prinsip-prinsip good governance. Tuntutan yang gencar yang dilakukan oleh masyarakat kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik (good governance) adalah sejalan dengan meningkatnya tingkat pengetahuan masyarakat di samping pengaruh dari globalisasi.²¹⁰

²⁰⁸Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²⁰⁹Hari Sabarno, *Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, Hlm. 76.

²¹⁰Tony Wardoyo dan M. Aminudin, *Menimbang Untung Rugi Pemekaran Wilayah*, Suara Pembaharuan, Jumat 6 Pebruari 2009

UNDP memberikan beberapa karakteristik pelaksanaan good governance, yang meliputi :²¹¹

- Partisipation, keterlibatan masyarakat dalam pembuatan keputusan.
- Rule of law, kerangka hukum yang adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu.
- Transparency, transparansi di bangun atas dasar kebebasan memperoleh informasi
- Responsiveness, lembaga-lelabaga harus cepat dan tanggab dalam melayani.
- Consensus orientation, berorientasi pada kepentingan masyarakat yang lebih luas.
- Equity, setiap orang punya kesempatan yang sama untuk memperoleh kesejahteraan dan keadilan.
- Efficiency and effectiveness, pengelolaan sumber daya public ilakukan secara berdaya guna (efisien) dan berhasil guna (efektif)
- Accountability, pertanggungjawaban kepada public atas setiap aktivitas yang dilakukan.

²¹¹Mengingat magnitude dan intensitas kegiatan dan tanggung jawab di masing-masing daerah nantinya akan sedemikian besar, terutama dihadapkan kepada kemampuan sumber daya yang dimiliki oleh masingmasing

pemerintah daerah, maka mau tidak mau harus ada perpaduan antara upaya pemerintah daerah dengan masyarakat, dengan kata lain, pemerintah darah harus mampu mendorong prakarsa, kreativitas dan peran serta masyarakat di daerahnya untuk ikut serta dalam setiap upaya yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah dalam rangka memajukan keseluruhan masyarakat (S.B.Yudhoyono, dkk, *Good Governance dan Otonomi Daerah (Menyongsong AFTA Tahun 2003)*, (Kerjasama Prosumen dengan Forkoma-MAP UGM, Maret 20002), hlm. 10

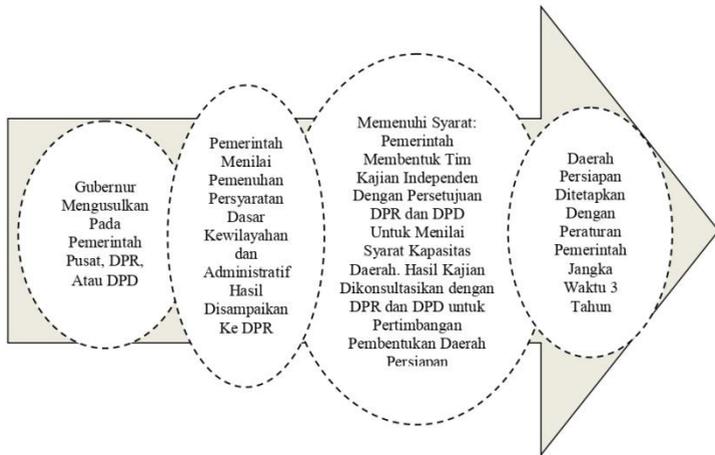
- Strategic vision, penyelenggaraan pemerintah dan masyarakat harus memiliki visi jauh ke depan.

Dari karakteristik diatas, maka dapat disimpulkan bahwa wujud daripada good governance adalah penyelenggaraan pemerintahan yang Negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif dengan menjaga kesinergisan interaksi yang konstruktif diantara domain-domain Negara/ pemerintah (state), sector swasta (private sector) dan masyarakat (society). Sektor negara/ pemerintah lebih banyak memainkan peran sebagai pembuat kebijakan, pengendali dan pengawasan. Sector swasta lebih banyak berkecimpung dan menjadi penggerak aktifitas dibidang ekonomi. Sedangkan masyarakat merupakan obyek sekaligus subyek dari pemerintah maupun swasta.²¹²

Dalam Penggabungan Daerah harus memiliki 2 unsur sebagai berikut:

- ❖ Dasar
 - Kesepakatan Daerah yang bersangkutan; atau
 - Hasil evaluasi Pemerintah Pusat (dalam hal daerah ;dak mampu menjalankan otonomi daerah)
- ❖ Persyaratan
 - Dasar Kapasitas Daerah
 - Administratif

²¹²Periksa Bagir Manan, "Menyongsong Fajar Otonomi Daerah," *Pusat Studi Hukum-Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII) Yogyakarta*, Cetakan III, 2004), hlm. 23



Penyesuaian Daerah sebagai berikut:

- ❖ Perubahan batas wilayah Daerah (UU);
- ❖ Perubahan nama Daerah;
- ❖ Pemberian nama dan perubahan nama bagian rupa bumi;
- ❖ Pemindahan ibu kota; dan/atau
- ❖ Perubahan nama ibu kota.



IBU KOTA NEGARA (IKN)



Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 disebutkan beberapa poin penting tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu :²¹³

Provinsi DKI Jakarta sebagai satuan pemerintahan yang bersifat khusus dalam kedudukannya sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan sebagai daerah otonom memiliki fungsi dan peran yang penting dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Oleh karena itu, perlu diberikan kekhususan tugas, hak, kewajiban, dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Bahwa Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagai pusat pemerintahan, dan sebagai daerah otonom berhadapan dengan karakteristik permasalahan yang sangat kompleks dan berbeda dengan provinsi lain. Dalam Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota

²¹³Raharjdo Adisasmita, Sakti Adji Adisasmita, *Logika Pemindahan Ibukota Jakarta*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), hlm. 49

Jakarta, sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia telah dilakukan berbagai perubahan mendasar, strategis, relevan dan signifikan. Provinsi DKI Jakarta berperan sebagai daerah khusus yang berfungsi sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sekaligus sebagai daerah otonom pada tingkat provinsi.²¹⁴

Pada dasarnya secara konstitusional, Presiden dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidak mempunyai kewenangan secara mutlak dalam hal pemindahan dan penetapan ibukota negara. Presiden dalam hal ini tidak dapat melakukan keputusan secara sepihak. Terlihat pada pasal 2 ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa “Majelis Permusyawaratan Rakyat bersidang sedikitnya sekali dalam lima tahun di ibukota negara”, dalam hal ini dapat dijelaskan bahwa MPR yang menentukan lokasi ibukota negara untuk menjadi lokasi dimana MPR akan bersidang. Keterlibatan MPR dalam hal ini adalah karena MPR sebagai wadah permusyawaratan rakyat yang mana pemindahan ibukota akan berdampak terhadap masyarakat luas dan kedudukan lembaga-lembaga negara.²¹⁵

Disisi lain, dalam norma hukum menyebutkan bahwa Undang-Undang merupakan norma hukum yang berlaku secara terus menerus yang mana masa berlakunya tidak

²¹⁴Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia

²¹⁵UUD 1945 Pasal 2 ayat 2.

dibatasi oleh waktu, sehingga dapat berlaku kapan saja sampai peraturan tersebut dicabut atau diganti dengan peraturan yang baru. Dalam mengadakan perubahan terhadap suatu peraturan perundang-undangan tentunya ada beberapa hal yang harus diperhatikan, seperti : siapa saja pejabat yang berwenang membentuknya dan prosedur yang berlaku dengan suatu peraturan perundang-undangan yang sejenis. Dari segi pembiayaan yang akan dibutuhkan, tentunya pemindahan ibukota negara Indonesia sangat membutuhkan biaya yang sangat besar. Jika merujuk pada pasal 23 UUD NRI 1945, APBN yang telah diajukan oleh Presiden harus mendapatkan persetujuan dari lembaga lain yaitu Dewan Perwakilan Rakyat dan juga memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. Dalam hal ini, DPR mempunyai fungsi salah satunya adalah fungsi anggaran yang mana sudah dijelaskan dalam pasal 70 ayat 2 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang didalamnya menyebutkan bahwa untuk membahas dan memberikan persetujuan atau tidak memberikan persetujuan terhadap rancangan undang-undang tentang APBN yang diajukan oleh Presiden. Oleh karena itu, terkait pemindahan ibukota negara harus membutuhkan persetujuan DPR. Selain itu, apakah penetapan lokasi ibukota negara yang baru

tersebut akan tetap menjadi daerah otonom atau menjadi daerah khusus seperti di Jakarta.²¹⁶

Sehingga dalam hal pemindahan ibukota, Presiden tidak dapat mengambil keputusan secara sepihak tanpa persetujuan lembaga lainnya. Presiden hanya memiliki kewenangan mengusulkan rencana pemindahan ibukota negara. Namun, berbeda dengan pakar hukum tata negara Mahfud MD, beliau menegaskan bahwa pemindahan ibukota negara adalah wewenang penuh Presiden, tidak ada aturan yang menyebutkan undang-undang harus diubah terlebih dahulu. Menurut hukum tata negara, yang mempunyai hak dan wewenang untuk membuat kebijakan dalam hal yang sifatnya opsional seperti berencana memindahkan atau tidak memindahkan ibukota negara dalam keadaan seperti sekarang ini adalah presiden.⁴ “Yang penting kalau nanti semua sudah siap barulah pemindahan yang resmi dilakukan dengan pembentukan undang-undang baru atau perubahan terhadap undang-undang yang sudah ada”. Mahfud MD yakin selama pemerintah konsisten dan cermat dalam pemindahan ibukota negara maka semuanya akan berjalan dan selesai dengan baik. Tidak ada pelanggaran prosedur dalam rencana pemindahan ibukota negara.²¹⁷

²¹⁶Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat Pasal 70 ayat 2.

²¹⁷Noval Dhwinuari Antony: DetikNews, Mahfud Md: Menurut Hukum Tata Negara Pemindahan Ibu Kota Wewenang Presiden, <https://news.detik.com/berita/d-4691074/mahfud-md-menurut-hukum-tata-negara-pemindahan-ibu-kota-wewenang-presiden>, terbit Senin 02

Ada banyak aspek yang membuat Presiden Indonesia ingin memindahkan ibukota negara, hal ini dikarenakan saat ini Jakarta menjadi pusat segala aspek kehidupan di Indonesia. Selain sebagai pusat pemerintahan, Jakarta juga menjadi pusat perdagangan, jasa, hiburan, olahraga, keuangan, transportasi, penelitian dan lainnya. Pesatnya urbanisasi di Jakarta ini tidak diimbangi dengan tersedianya sarana fasilitas dan infrastruktur perkotaan yang memadai. Pindahan ibukota negara selain harus didukung dengan alasan yang kuat juga membutuhkan regulasi dalam mendukung efektifitas pelaksanaannya yakni dengan melalui undang-undang. Dari yang sudah diketahui, dalam hal ini Presiden dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR yang termuat dalam Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam Pasal 66 UU ini menyatakan bahwa “Pembahasan Rancangan Undang-Undang dilakukan melalui 2 (dua) tingkat pembicaraan”. Selanjutnya pasal 67 UU ini menjelaskan bahwasannya dalam melakukan pembahasan terkait RUU ada 2 tingkat pembicaraan, yakni :

- a. Pembicaraan tingkat I dalam rapat komisi, rapat gabungan komisi, rapat Badan Legislasi, rapat Badan Anggaran, atau rapat Panitia Khusus; dan
- b. Pembicaraan tingkat II dalam rapat paripurna.

Dalam paparan yang disampaikan oleh Staf Ahli Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional Bidang Hubungan Kelembagaan pada FGD dengan Badan Keahlian DPR RI tahun 2019, timeline mengenai pelaksanaan pemindahan ibukota negara antara lain :

- 2017-2019 : Penyusunan dan Penyelesaian Kajian-kajian, draft NA & RUU IKN
- 2020 : Penetapan UU IKN, Regulasi pelaksanaan dan Kelembagaan, Penyusunan Masterplan Kota, dan Perencanaan Teknis Kawasan
- 2021 : Penyediaan Lahan, penyusunan DED (detailed engineering design) pada Kawasan, dan Ground Breaking Pembangunan Ibu Kota Negara Baru
- 2022-2024 : Pembangunan Kawasan Inti Pusat Pemerintahan dan sebagian Kawasan IKN
- 2024 : Awal Pemindahan ke Ibu Kota Negara Baru.⁶

Melihat hal tersebut, saat ini tahapan yang sudah dilakukan adalah pemerintah resmi mengirimkan Surat Presiden (Surpres) RUU Pemindahan Ibu Kota Negara (RUU IKN). RUU IKN ini terdiri dari 9 Bab yang berisi 34 pasal, diantaranya berisi tentang visi ibu kota negara, bentuk pengorganisasian dan pengelolaan ibu kota negara, serta tahap-tahap pembangunan ibu kota negara, termasuk tahap pemindahan ibu kota dan pembiayannya. Mengenai supresnya (Surat Presiden) kapan diserahkan, Presiden Joko Widodo melihat dengan kondisi yang sekarang ini membaik. Meskipun saat ini, anggaran pemindahan IKN tidak ada

dalam RAPBN 2022, namun demikian semua masih bisa berubah karena pembahasannya masih berlangsung hingga hingga November 2021. Jika anggaran pemindahan IKN tidak dianggarkan dalam APBN 2022, maka sangat memungkinkan anggaran didapatkan melalui skema KPBU (Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha) sehingga pembangunan IKN bisa bukan hanya didanai oleh negara, tapi juga oleh swasta.²¹⁸

Agar memudahkan isi dari UU No. 03 tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara dapat dilihat daftar isi dari UU tersebut pada lampiran II sebagai berikut:

Daftar Isi

Daftar Gambar

Bab I Pendahuluan

- A. Latar Belakang
- B. Tujuan Dan Sasaran Penyusunan Rencana Induk IKN
- C. Ruang Lingkup
 - C.1. RUANG LINGKUP
 - C.1.1. Wilayah IKN
 - C.1.2. Kawasan IKN (KIKN)
 - C.1.3. Kawasan Inti Pusat Pemerintahan (KIPP)
 - C.2. Ruang Lingkup Substansi

Bab II Visi, Tujuan, dan Prinsip Dasar Ibu Kota Negara

- A. Visi dan tujuan

²¹⁸UU No. 03 Tahun 2022 tentang Ibu Kota Negara, Lampiran I dan Lampiran II.

- A.1. Landasan Pembangunan IKN
- A.2. Visi dan Tujuan Pembangunan IKN

B. Prinsip Indikator Kinerja Utama IKN

- B.1. Kerangka KPI IKN
- B.2. Prinsip KPI IKN
- B.3. Target KPI IKN

Bab III Prinsip Dasar Pembangunan Ibu Kota Negara

- A. Prinsip Dasar Pengembangan Kawasan
 - A.1. Kota Hutan (Forest City)
 - A.2. Kota Spons (Sponge City)
 - A.3. Kota Cerdas (Smart City)
- B. Prinsip Dasar Pembangunan Ekonomi
- C. Prinsip Dasar Pembangunan Sosial dan Sumber Daya Manusia
 - C.1. Prinsip Dasar Pembangunan Sosial
 - C.2. Prinsip Dasar Pembangunan Sumber Daya

Manusia

- C.2.1. Kesehatan
 - C.2.2. Pendidikan
 - C.2.3. Ketenagakerjaan
- D. Prinsip Dasar Penyediaan dan Pengelolaan Pertanahan
 - D.1. Prinsip Dasar Penyediaan Tanah
 - D.2. Prinsip Dasar Pengelolaan Pertanahan
- E. Prinsip Dasar Pelindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup

- F. Prinsip Dasar Pembangunan Infrastruktur
 - F.1. Pembangunan Penrmahan dan Permukiman.
 - F.2. Infrastruktur Persampahan
 - F.3. Infrastruktur Pengelolaan Air Limbah
 - F.4. Infrastruktur Air
 - F.5. Pengembangan Fasilitas Umum dan Fasilitas Sosial
 - F.6. Mobilitas dan Konektivitas
 - F.6.1. Kota yang Terhubung
 - F.6.2. Kota yang Kompak dan Mudah Dikembangkan
 - F.6.3. Kota yang Berkelanjutan dan Mudah Diakses
 - F.6.4. Kota yang Aktif dan Ramah Pejalan Kaki
 - F.6.5. Kota yang Efisien, Aman, dan Resilien
 - F.6.6. Kota yang Siap Menghadapi Masa Depan
 - F.7. Infrastruktur Energi
 - F.8. Infrastruktur Teknologi, Informasi, dan Komunikasi.....
- G. Prinsip Dasar Pemindahan Serta Penyelenggaraan Pusat Pemerintahan
 - G.1. Pemindahan IKN dan Momentum Penerapan Smad Gouemance di IKN
 - G.2. Asesmen Pemindahan Kementerian/Lembaga dan Aparatur Sipil Negara ke IKN

- G.3. Kerangka Perencanaan Tahapan Pemindehan Aparatur Sipil Negara dan Unit Organisasi Kementerian/Lembaga ke IKN
- G.4. Koridor Asesmen Unit Organisasi Kementerian/Lembaga yang Dipindahkan ke IKN
- G.6. Koridor Asesmen Aparatur Sipil Negara yang Dipindahkan ke IKN
- H. Prinsip Dasar Pemindehan Perwakilan Negara Asing/ Organisasi Internasional Ke IKN
- I. Prinsip Dasar Pertahanan Dan Keamanan Ibu Kota Negara
 - I.1. Sistem Keamanan IKN
 - I.2. Tata Ruang Pertahanan IKN

Bab IV Rencana Penahapan Pembangunan Dan Skema Pendanaan Ibu Kota Negara

- A. Penahapan Pembangunan IKN
 - A.1. Tahap 1: Rencana Pembangunan IKN tahun 2022-2024
 - A.2. Tahap 2: Rencana Pembangunan IKN tahun 2025-2029
 - A.3. Tahap 3: Rencana Pembangunan IKN tahun 2030-2034
 - A.4. Tahap 4: Rencana Pembangunan IKN tahun 2035-2039
 - A.5. Tahap 5: Rencana Pembangunan IKN tahun 2040-2045

B. Skema Pendanaan IKN

Daftar Gambar

- Gambar 1.1. Peta Wilayah IKN dan Batas Kabupaten Eksisting
- Gambar 1.2. Peta Cakupan Wilayah IKN
- Gambar 1.3. Peta Batas Administrasi Eksisting Kawasan IKN
- Gambar 2.1. Visi Ibu Kota Negara
- Gambar 2.2. Tema Berdasarkan Prinsip KPI IKN
- Gambar 2.3. Ringkasan Target KPL
- Gambar 3.1. Tujuan Sponge City di KIKN
- Gambar 3.2. Realisasi Yisi SuperLrub Ekonomi Melalui Enam Klaster Ekonomi dan Dua Klaster Pemampu (enablefl
- Gambar 3.3. Tujuan dan Keluaran Utama Strategi Sosial
- Gambar 3.4. Frameuork Kota Sehat di IKN
- Gambar 3.5. Ketentuan Peraturan Perundangan untuk Pengadaan Tanah
- Gambar 3.6. Subjek yang Berhak Mendapat Ganti Rugi
- Gambar 3.7. Objek Pengadaan Tanah
- Gambar 3.8. Prinsip Pembangunan Berorientasi Transit untuk IKN
- Gambar 3.9. Kerangka Penerapan Smart Gouvernance
- Gambar 3.10. Asesmen Skenario Kementerian/Lembaga
- Gambar 3.11. Kerangka Perencanaan Tahapan Pemindehan Kementerian / Lembaga dan ASN ke IKN

Gambar 3.12. Konsep Smart Seaitg IKN

Gambar 4.1. Peta Pembagian Wilayah

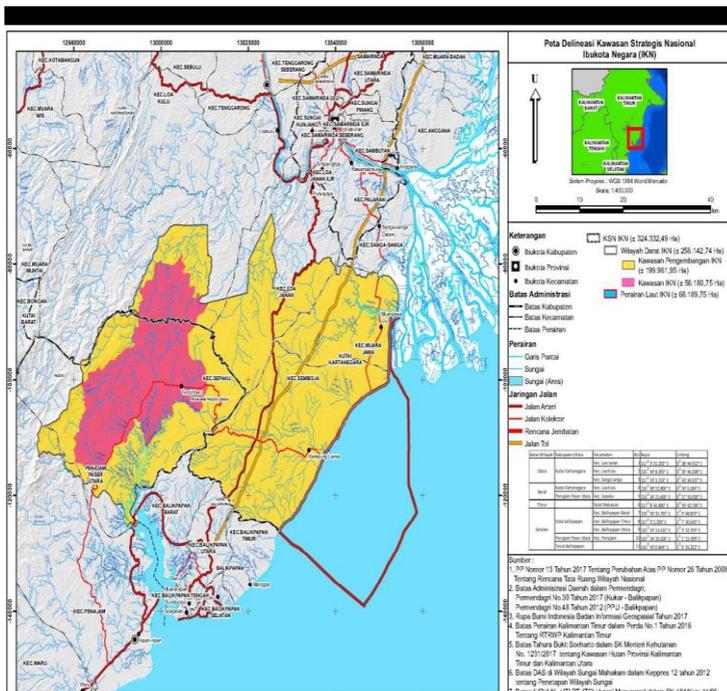
Daftar Tabel

Tabel 2.1. Target KPI IKN Berdasarkan Kawasan

Tabel 3.1. Spesifikasi Rumah Dinas bagi Pejabat Negara, ASN, TNI, dan Polri

Tabel 3.2. Realokasi IKN Baru Bagi PNA dan OI

Tabel 4.1. Rencana Penahapan Pemindahan dan Pembangunan IKN



Peta Delineasi Kawasan Strategis Nasional Ibu Kota Negara



Curriculum Vitae

Penulis



Nama : Hellen Lastfitriani, SH, MH
TTL : Bangkinang, 23 Juli 1982
: jl.Harmonis no 19
Limbangan Baru, kecamatan
Rumbai
: Dosen fak syariah dan
hukum UIN Suska Riau dan Ibu rumah tangga
Status : Menikah
Suami : H.Firmansyah, Lc
Pekerjaan Suami : Anggota Legislatif DPRD
Kota Pekanbaru

Anak : 4 orang

1. Azka Taqiyya, 14 th
2. Alya Rosyida, 11 th
3. Ahmad Arrantisi, 8 th
4. Azzam Hudaibi 6 th

Riwayat pendidikan :

- SDN O15 Salo Bangkinang,
- SDN 041 Langgini Bangkinang
- SMPN 1 Bangkinang kabupaten Kampar
- SMF (sekolah menengah Farmasi) IKASARI kota Pekanbaru
- Perguruan Tinggi:
- S1 Fakultas Hukum UIR (2000-2004),
- S2 Magister Hukum UIR (2004-2006),
- S3 Doktoral ilmu hukum UIR 2011,
- S3 Doktoral Hukum Keluarga UIN Suska 2019-2022

Riwayat Organisasi:

- Ketua di Salimah Rumbai pesisir 2017-2018
- Ketua bidang SDM di Salimah Kota Pekanbaru 2018-2021
- Bendahara Umum di SALIMAH Riau (Persaudaraan Muslimah) Riau 2021-2025
- Pengurus Komisi Luar Negeri dan Hubungan Internasional di MUI Riau 2021-2025
- Sekretaris di IKKD Kota Pekanbaru 2019-2024

Riwayat Pekerjaan:

- KPAID Riau (komisi perlindungan anak indonesia daerah) Riau 2006,
- Dosen luar biasa di UIN Suska 2006 -2008)
- Dosen luar biasa di Unilak (univ lancang kuning) 2008-2010
- Dosen luar biasa di PCR (poli tehnik caltex Riau) 2008 - 2011,
- Dosen tetap UIN Suska Riau 2011 sd sekarang



Curriculum Vitae

Editor



DATA DIRI DAN KELUARGA		
No	Daftar	Keterangan
1	Nama	NURHADI
2	T.T Lahir	Rantau Prapat, 30 Oktober 1983
3	Pekerjaan	Ustadz/Penceramah /Dakwah/ Pengajar (Dosen)
4	Orang Tua	: Sehat Wal Afiat
	Ayah	Nakum
	Ibu	Hartini
5	Istri	Mega citra dewi
6	Anak	: Dua Anak (Sepasang)
7	Putri	Nurul Umroh al-Hidayah (Nurul)
8	Putra	Nur Muhammad al-Huda (Ahmad)
	Putri	Nur Aida Fitri Al-Hidayah (Aida)
9	No Hp/WA	085263774919
11	Alamat	Jl. Cipta Karya Masuk Jl. Sungkai Ujung Perum Griya Taman Kurma 3 No. A-3 Rt. 02 Rw. 09 Sialang Munggu Panam Tampan Pekanbaru Riau.
12	Email	alhadijurnal@gmail.com alhadicentre@yahoo.co.id Hadiaksi71@gmail.com Fecebooke : Nur Hadi Aksi (Ustadz Al-Hadi)



ID Google Scholar:
[8P4e9oAAAAJ](#)

RIWAYAT PENDIDIKAN FORMAL				
No	Tingkat	Keterangan Pendidikan	Tahun	Status
1	MI	Al-Ikhlash Afdeling III Ajamu Rantau Prapar Sumut	1996	Lulus
2	SD	SDN 00112210 Meranti Paham Rantau Prapat Sumut	1997	Lulus
3	MTs	Al-Ikhlash Kebun Ajamu Rantau Prapat Sumut	2000	Lulus
4	MTs	Musthafawiyah Puba Baru Madina Sumut	2003	Lulus
5	MA	Musthafawiyah Purba Baru Madina Sumut	2007	Lulus
6	Paket C	Departemen Pendidikan Nasional Madina Sumut	2007	Lulus
7	S-1 / S.Pd.I	STAI Al-Azhar Pekanbaru Riau (PAI)	2011	Lulus
8	S-1 / S.E.Sy	STEI Iqra Annisa Pekanbaru Riau (Ekonomi Syariah)	2014	Lulus
9	S-1 / S.H.	STAI Le Pekanbaru Riau (HK/Perdata Islam)	2017	Lulus
10	S-2 / M.Sy	UIN Suska Riau (Hukum Islam/Hukum Keluarga)	2014	Lulus
11	S-2 / M.H	UIR Pasca Sarjana (Hukum Bisnis/Hukum Perdata)	2016	Lulus
12	S-2 / M.Pd	UIN Suska Riau (Pendidikan Agama Islam)	2019	Lulus
13	S-3 / Dr.	UIN Suska Riau (Hukum Islam/Hukum Keluarga/Ekonomi Islam)	2018	Lulus

PENDIDIKAN NON FORMAL			
No	Institusi	Tahun	Status
1	Majelis Dakwah Islamiyah (MDI) Pekanbaru	2008	Sertifikat
2	Ikatan Masjid Indonesia (IKMI) Pekanbaru	2008	Sertifikat
3	Pekanbaru Journalistik Centre (PJC)	2009	Izajah
4	Komputer Al-Azhar Pekanbaru	2009	Sertifikat
5	Diklat dan Pelatihan Penyuluh Agama Islam Padang	2017	Sertifikat
6	Diklat, Pelatihan dan Seminar Pendidikan	2009	Sertifikat
7	Dan lainnya masih banyak lagi	Dst -	Dst -

KARYA ILMIAH DAN PENELITIAN					
No	Isi	Judul	Diterbitkan	Tahun	Index
1	Wibesite	Google Scholar ID : _8P4e9oAAAAJ . https://scholar.google.com/citations?user=_8P4e9oAAAAJ&hl=id	Lihat Google Scholar	Lihat Google Scholar	Lihat Google Scholar

PENGALAMAN KERJA				
No	Propesi	Institusi	Tahun	Status
1	Guru	MA Al-Mandily Panyabungan Madina Sumut	2005	Off
2	Guru	SMA Serirama YLPI Pekanbaru	2009	Off
3	Guru	MA Arrahmah Bangkinang Kampar	2014	Off
4	Dosen	STAI Al-Azhar Pekanbaru	2015	LB
5	Dosen	STAI Diniyah Pekanbaru	2015	LB

6	Dosen	Pasca Sarjana UIN Suska	2020	Aktif LB
7	Dosen	UIN Suska Riau	2018	Aktif LB
8	Dosen	Ma'had Al-Jami'ah UIN Suska Riau	2020	Aktif LB
9	Ustadz	Majelis Taklim Masjid Mushalla Se Pekanbaru-Riau	2008	Aktif/On
10	Advokat	PERADI Riau	2019	Aktif/On
11	Advocate	HAPI	2021	Aktif/On

PELATIHAN DAN SEMINAR WORKSHOP

No	Pelatihan	Tahun	Status
1	Pemelajaran Al-Qur'an Metode Al-Hira'	2007	Sertifikat
2	Bahasa Indonesia untuk Da'I se-Kota Pekanbaru	2009	Sertifikat
3	Terjemah Al-Qur'an Sistem 40 Jam	2009	Sertifikat
4	Penyuluhan Rumah Tangga Sakinah	2009	Sertifikat
5	Implementasi Kurikulum 2013	2014	Sertifikat
6	Dan lainnya masih banyak lagi	-	-

PENGHARGAAN

No	Kegiatan	Tahun	Juara
1	Da'i Aksi Indosiar	2015	10
2	Wisuda Lulusan Terbaik Pasca UIN Suska Gelar M.Sy	2015	1
3	Wisuda Lulusan Terbaik Pasca UIN Suska Gelar Doktor	2018	1
3	MTQ Tilawah Kecamatan	2003	1
4	MTQ Kaligrafi Hiasan Mushap Kabupaten	2004	3

5	MTQ Qira'ah Saba' Kabupaten	2005	2
6	Dan lainnya masih banyak lagi	-	-

SOSIAL ORGANISASI			
No	Organisasi	Tahun	Status
1	BEM STAI Al-Azhar	2008	Ketua
2	BSKW Rw 02 Jl.Purwodadi	2012	Ketua
3	Dewan Pelajar Ponpest Musthafawiyah	2005	Ketua
4	Pengurus Keluarga Besar IKABINA	2006	Anggota
5	Pengurus Keluarga Besar KAMUS dan HIMTARI	2015	Anggota
6	Dan lainnya masih banyak lagi	-	-

Editor,

Prof (Madya). Dr. Nurhadi, S.Pd.I., S.E.Sy., S.H., M.Sy., M.H., M.Pd.

