

## **Fungsi Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Sesuai Dengan Prinsip-Prinsip Demokrasi**

**Anton Hutomo Sugiarto**  
**Fakultas Hukum Universitas Yos Soedarso Surabaya**  
e-mail : [antonhutomosugiarto@gmail.com](mailto:antonhutomosugiarto@gmail.com)

### **ABSTRAK**

Pembagian kewenangan antara pemerintahan dengan pemerintahan daerah didasarkan atas pertimbangan rasionalitas dan efisiensi dengan dilandasi keyakinan demi kepentingan daerah , maka hal hasil akan lebih baik, apabila dilaksanakan oleh daerah sendiri bila dibandingkan pemerintah.

Kewenangan daerah yang telah dirinci secara normatif dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang kemudian akan diatur lebih lanjut dalam kebijakan pemerintahan daerah. Dengan demikian penyelenggaraan pemerintahan desentralisasi bertujuan untuk meringankan beban pemerintah, sehingga bagi kepala daerah merupakan pusat pelaksana utama penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis dalam kerangka otonomi daerah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat di daerah.

Dalam hubungan kepala daerah melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan negara memiliki dua fungsi pemerintahan. **Pertama** ; yaitu sebagai kepala daerah otonom yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggungjawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah. **Kedua** ; sebagai kepala wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintahan pusat di daerah. Dengan kedua fungsi tersebut kepala daerah , harus mengamankan juga program-program pemerintah di daerah, sehingga dalam pengangkatan kepala daerah dikonsultasikan kepada pemerintah pusat untuk menentukan siapa yang pantas dan memenuhi syarat sebagai Kepala Daerah Dalam tesis ini akan dilakukan penelitian bagi kepala daerah provinsi , kabupaten dan kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan daerah sesuai dengan asas otonomi daerah dan prinsip-prinsip demokrasi.

**Kata Kunci : Kepala Daerah, Prinsip Demokrasi**

## PENDAHULUAN

Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan sistem desentralisasi, memiliki susunan organisasi Negara Republik Indonesia terdiri dari dua susunan utama yaitu susunan organisasi negara tingkat pusat dan tingkat daerah. Susunan organisasi tingkat daerah terbatas pada susunan penyelenggaraan pemerintah (**eksekutif**) dan unsur-unsur pengaturan (**regulerer**) dalam rangka menyelenggarakan pemerintahan. Sebagai konsekuensi sistem desentralisasi tidak semua urusan pemerintahan diselenggarakan sendiri oleh pemerintah pusat. Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah menjadi urusan rumah tangga daerah. Terhadap urusan pemerintahan yang diserahkan itu, daerah mempunyai kebebasan (**vrijheid**) untuk mengatur dan mengurus sendiri dengan pengawasan dari pemerintah pusat atau satuan pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya daerah yang bersangkutan. Dengan tetap adanya pengawasan, kebebasan itu tidak mengandung arti adanya kemerdekaan (**onafhankelijk**).<sup>1</sup> Pembagian kewenangan antara pemerintahan dengan pemerintahan daerah didasarkan atas pertimbangan rasionalitas dan efisiensi dengan dilandasi keyakinan demi kepentingan daerah, maka hal hasil akan lebih baik, apabila dilaksanakan oleh daerah sendiri bila dibandingkan pemerintah.

Kewenangan daerah yang telah dirinci secara normatif dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang kemudian akan diatur lebih lanjut dalam kebijakan pemerintahan daerah. Dengan demikian penyelenggaraan pemerintahan desentralisasi bertujuan untuk meringankan beban pemerintah, sehingga bagi kepala daerah merupakan pusat pelaksana utama penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis dalam kerangka otonomi daerah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat di daerah.

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

Menurut Pasal 1 angka 2 dan 3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota yang masing-masing berkedudukan sebagai kepala daerah dan perangkat pemerintah daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Pasal 120 Ayat (1) dan (2) menyebutkan bahwa, perangkat pemerintah daerah provinsi terdiri dari; sekretariat daerah, sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah, dinas daerah, dan lembaga teknis daerah, dan kabupaten / kota terdiri atas; sekretariat daerah, sekretariat dewan perwakilan rakyat daerah, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan; dan kelurahan.

Kebijakan otonomi dalam bidang pemerintah daerah merupakan tuntutan dan reaksi pembaruan semakin meluas dari masyarakat. Penyelenggaraan pemerintah daerah diselenggarakan berdasarkan aspirasi dan kepentingan daerah dengan mempertimbangkan segala potensi, keanekaragaman daerah. Namun dalam perkembangannya hubungan pemerintah dengan pemerintah daerah terdapat kecenderungan hubungan yang bersifat

---

<sup>1</sup> Philipus M. Hadjon, dkk, 2005, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gajah Mada university Press, Yogyakarta, hal.79-80.

sentralistik. Pemerintah melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah; atau menugaskan sebagian kepada pemerintahan daerah/atau pemerintah desa berdasarkan asas tugas pembantuan. Ketidakadanya kepastian hukum yang mengatur dalam urusan itu, sehingga menimbulkan efek apatis dari pemerintah daerah. Sehingga diperlukan adanya pelaksanaan supremacy hukum didalam penyelenggaraan pemerintah dengan membuat ketentuan peraturan perundangundangan oleh pemerintah sebagai pemegang pemerintahan tingkat pusat. Urusan yang menjadi kewenangan daerah meliputi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar, sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan terkait erat dengan potensi unggulan dan kekhasan daerah.

Dalam hubungan kepala daerah melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan negara memiliki dua fungsi pemerintahan. **Pertama** ; yaitu sebagai kepala daerah otonom yang memimpin penyelenggaraan dan bertanggungjawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah. **Kedua** ; sebagai kepala wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintahan pusat di daerah. Dengan kedua fungsi tersebut kepala daerah , harus mengamankan juga program-program pemerintah di daerah, sehingga dalam pengangkatan kepala daerah dikonsultasikan kepada pemerintah pusat untuk menentukan siapa yang pantas dan memenuhi syarat sebagai Kepala Daerah.<sup>2</sup> Dalam tesis ini akan dilakukan penelitian bagi kepala daerah provinsi , kabupaten dan kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan daerah sesuai dengan asas otonomi daerah dan prinsip-prinsip demokrasi.

## RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakan diatas maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana standar penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh kepala daerah menurut prinsip-prinsip demokrasi ?
2. Apakah fungsi kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah telah sesuai dengan kaidah atau norma-norma berlandaskan asas otonomi daerah ?

## METODE PENELITIAN

Metode yang digunakan untuk penelitian ini adalah metode normatif. Dari fakta-fakta dilapangan akan dicari permasalahan yang muncul. Kemudian permasalahan tersebut akan dielaborasi dengan beberapa sumber hukum diantaranya perturan perundang-undangan; dogmatika hukum; teori hukum; dan doktrin mengenai hukum. Dengan begitu akan ditemukan sebuah solusi yang tepat untuk menyelesaikan permasalahan mengenai tindak pidana kealpaan pengemudi truk yang menyebabkan orang lain meninggal dunia.

---

<sup>2</sup> Sudoyo Syueb, *Op.Cit* hal58.

Metode penelitian yang digunakan pada saat ini mengacu pada argumentasi Philipus M. Hadjon. Dimana Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa harus adanya keselarasan antara hukum yang tertulis (*Law in the book*) dengan hukum yang ada dilapangan (*Law in the action*).<sup>3</sup> Dengan begitu dalam pembahasan yang ada dalam ini pada awalnya akan membahas mengenai hukum yang tertulis yang diambil dari beberapa sumber hukum. Selanjutnya penelitian ini akan membahas mengenai hukum yang berlaku dilapangan. Ketika ditemukan ketidak selarasan antara hukum yang tertulis dengan hukum yang ada dilapangan maka hal tersebut menjadi titik permasalahan.

Permasalahan yang ada kemudian akan dibahas dengan beberapa sumber hukum yang terkait dengan penelitian ini. Dengan demikian dapat ditemukan beberapa solusi yang tidak bertentangan dengan hukum yang ada. Hal ini dikarenakan ketika sebuah solusi masih bertentangan dengan hukum maka akan menimbulkan sebuah permasalahan yang baru.

## PEMBAHASAN

### 1. Standar Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Oleh Kepala Daerah Menurut Prinsip-Prinsip Demokrasi

Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki wilayah yang sangat luas, berbentuk kepulauan dengan berbagai ragam etnis, sosial budaya, agama, adat istiadat sehingga seluruh urusan penyelenggaraan pemerintahan tidak mungkin dapat dilaksanakan hanya berkedudukan di pusat pemerintahan negara. Untuk dapat menyelesaikan urusan penyelenggaraan pemerintahan, maka wilayah negara disebarkan keseluruh wilayah negara. Penyebaran wilayah negara dibagi dalam bentuk wilayah-wilayah yang memiliki kesatuan hukum untuk membentuk pemerintahan daerah. Wilayah kesatuan hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah besar dan daerah kecil dengan pemerintahannya ditetapkan berdasarkan undang-undang. Betapa pentingnya peraturan perundangundangan dan ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang pemerintahan daerah beserta dengan alat-alat kelengkapannya. Aturan dan ketentuan-ketentuan tersebut merupakan hal yang mengatur, agar dapat dijadikan dasar untuk mewujudkan bentuk, susunan pemerintahan daerah mewujudkan tata pemerintahan yang berdaya guna dan berhasil guna serta merupakan satu kesatuan pemerintah daerah dengan pemerintahan pusat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Secara konstitusional pemerintahan daerah mendapatkan kewenangan berdasarkan atas atribusi yaitu kewenangan yang diperoleh berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen dinyatakan: "Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak – hak asal – usul dalam daerah – daerah yang bersifat istimewa".

Dalam penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, dinyatakan bahwa di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan rakyat daerah yang disebut dengan dewan perwakilan rakyat daerah. Oleh karena itu di daerah pun pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan. Bentuk pemerintahan daerah

---

<sup>3</sup> Philipus. M Hadjon dan Tatiek Sri, 2005, ARGUMENTASI HUKUM, Yogyakarta:UGM pers, Hal. 3

yang diadakan pada setiap provinsi, kabupaten atau kota didasarkan atas kedaulatan rakyat di daerah dengan membentuk suatu dewan perakilan rakyat daerah yang merupakan cerminan dari kewenangan yang dimiliki rakyat yang sah. Dengan demikian, dewan perwakilan rakyat daerah, berfungsi mewakili rakyat dalam pemerintahan daerah dengan dasar permusyawaratan. Sistem demokrasi yang dilakukan berdasarkan perwakilan (representatif), yaitu kekuasaan rakyat dengan melalui permusyawaratan perwakilan.

Menurut pendapat HAW Widjaja<sup>4</sup> yang menganalisis penjelasan Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen menyebutkan: "Dalam satuan masyarakat sosial politik adalah merupakan masyarakat hukum, dibentuk dengan undang-undang, merupakan bagian dari sistem pemerintahan nasional. Pada daerah otonom ada badan-badan perwakilan. Secara idiologis dan secara konstitusional, masalah sistem pemerintahan di tingkat daerah yang dihadapi adalah bagaimana menyusun tatanan pemerintahan yang bisa memberi peranan fungsional terpadu baik pada satuan masyarakat sosio politik yang dirancang secara nasional"

Pendapat HAW Widjaja di atas, memandang kesatuan masyarakat hukum dipandang sebagai masyarakat sosial politik. Untuk mendapat keabsahan didalam melakukan kegiatan pemerintahan dibentuk berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Tanpa adanya undang-undang yang mengatur setiap kegiatan pemerintahan, maka pemerintah yang dibentuk oleh kekuatan sosial politik akan menjadi tidak sah atau illegal, seperti dapat dicontohkan pemerintahan yang dibentuk oleh gerakan separatis negara. Dalam daerah otonom sebagai pengejawantahan rakyat dibentuk dewan perwakilan rakyat daerah, sebagai wujud amanat rakyat yang menyerahkan kewenangannya. Oleh karena itu, secara legalitas penyerahan kewenangan rakyat kepada dewan perwakilan rakyat daerah dilaksanakan melalui pemilihan umum yang berasaskan langsung, umum, bebas, dan rahasia. Asas langsung berarti bahwa pemilihan anggota dewan perwakilan rakyat daerah dilaksanakan secara langsung dalam pemilihan umum oleh seluruh masyarakat yang telah memenuhi persyaratan, tanpa mewakilkan kepada orang lain. Asas umum diartikan pelaksanaan pemilihan umum bagi anggota dewan perwakilan rakyat daerah dilaksanakan secara bersama-sama diseluruh indonesia . Asas bebas adalah setiap anggota masyarakat yang berhak memilih menyalurkan pilihan kepada setiap calon anggota dewan perwakilan rakyat daerah berdasarkan hati nuraninya tanpa ada paksaan dari pihak manapun.

Melalui pemilihan anggota dewan perwakilan rakyat daerah dibentuk tatanan pemerintahan di tingkat daerah yang mampu mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang sesuai dengan sosio kultural baik yang bersifat asli maupun dalam tatanan sosial politik secara nasional, yang dapat dikonsepsikan secara menyeluruh dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Berdasarkan Pasal 1 Ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen, bahwa Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan, yang berbentuk Republik. Dalam hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah tidak bersifat staat tetapi eenheidsstaat, yakni tidak ada negara dalam daerah, tetapi pemerintahan daerah merupakan satu kesatuan dalam pemerintahan negara. Sedangkan Ayat (2) menyebutkan kedaulatan adalah ditangan rakyat, dan dilakukan

---

<sup>4</sup> HAW Widjaja, 2001, *Otonomi di Titik Beratkan pada Daerah Tingkat II*, Penerbit PT Grafindo Perdana, Jakarta, hal.9 (selanjutnya disebut HAW. Widjaja I

sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pemerintahan yang dibentuk melahirkan sebuah lembaga tertinggi yang disebut Majelis Permusyawaratan. Majelis Permusyawaratan melaksanakan kedaulatan rakyat sepenuhnya, tetapi Majelis Permusyawaratan Rakyat memberikan Mandat kepada Presiden untuk melaksanakan pemerintahan negara. Presiden yang diberikan mandat oleh MPR akan melahirkan lembaga-lembaga pemerintah berupa lembaga kementerian maupun non kementerian. Lembaga pemerintah tersebut membantu Presiden selaku mandataris MPR dalam melaksanakan pemerintahan negara sebagai kepala pemerintahan. Presiden bersama-sama dengan kementerian maupun non kementerian melaksanakan pemerintah pusat.

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai Negara yang secara konstitusional berdasarkan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 merupakan dasar hukum penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah. Hal ini berdasarkan dengan ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber daya Nasional yang Berkeadilan serta Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, yakni :<sup>5</sup>

1. Ketetapan ini mengamanatkan penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab di daerah secara poporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pemerintah pusat dan pemerintahan daerah.
2. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan keragaman daerah.
3. Perimbangan keuangan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah dilaksanakan dengan memperhatikan :
  - a. potensi daerah;
  - b. luas daerah;
  - c. jumlah penduduk;
  - d. keadaan geografis;
  - e. tingkat pendapatan masyarakat di daerah.
4. Pemerintah daerah berwenang mengelola sumber daya nasional dan memelihara kelestarian lingkungan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah yang berdasarkan desentralisasi melahirkan otonomi daerah, pelaksanaan kewenangan urusan pemerintahan umum diberikan oleh pemerintah pusat sehingga pemerintahan daerah mempunyai inisiatif atau prakarsa, dan berkreasi didasarkan atas potensi daerah yang dimiliki di dalam mewujudkan pendemokrasian daerah.

Menurut R.Joeniarto, pemerintahan daerah yang berhubungan dengan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara kesatuan menunjukkan sinergitas antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Kewenangan pemerintah pusat meliputi seluruh pemerintahan wilayah negara. Sedangkan kewenangan pemerintahan daerah hanya meliputi sebagian dari wilayah negara. Oleh karena itu pemerintahan daerah dikenal dengan dua ciri yang berbeda, yaitu : pemerintahan lokal administratif (local

---

<sup>5</sup> Sekretariat Jenderal MPR RI, *Ketetapan Majelis permusyawaratan Republik Indonesia Nomor XV/MPR/98 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber daya Nasional yang Berkeadilan serta perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.*

state government) dan pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (local autonomous government).<sup>6</sup>

Pemerintahan daerah administratif (local state government), merupakan bagian pemerintah pusat yang melaksanakan urusan pemerintahan pusat yang berada di daerah, karena masih adanya urusan pemerintah pusat yang tersebar di daerah yang hanya berada pada pemerintahan negara. Dengan demikian di wilayah daerah dibentuk instansi–instansi vertikal tingkat atasnya, yang berfungsi menyelenggarakan tugas teknis khusus yang merupakan bagian tugas kementerian. Penyelenggaraan tugas urusan pemerintahan didasarkan atas perintah dari instansi vertikalnya dengan penyelenggaraan yang bersifat teknis administratif saja. Dalam melaksanakan pemerintahan tidak diperbolehkan melakukan inisiatif dalam arti mengatur dan mengurus urusan sendiri, namun dapat melakukan kebijakan–kebijakan pemerintah sebatas kebijakan dari pemerintah pusat. Hubungan antara pemerintahan daerah dengan pemerintahan pusat sebatas hubungan antara perintah atau atasan dan bawahan. Urusan pemerintahan dilaksanakan oleh kepala pemerintahan sebagai wakil pemerintah pusat yang dibantu oleh pegawai pemerintah pusat yang diperbantukan atau diperkerjakan pada pemerintah daerah untuk mengurus urusan-urusan pemerintah pusat yang berada di daerah berdasarkan atas kewenangannya. Pembiayaan penyelenggaraan urusan pemerintah pusat di daerah bersumber dari anggaran pemerintah pusat melalui Anggaran Pendapatan Belanja Negara.

Menurut pandangan B.Hestu Cipto Handoyo, menyebutkan pemerintahan daerah administratif merupakan pemerintahan daerah di bawah pemerintahan pusat, yang semata-mata penyelenggaraan aktivitas pemerintahan pusat di wilayah-wilayah negara, yang pada hakekatnya merupakan perpanjangan tangan dari pemerintahan pusat, dengan ciri-ciri sebagai berikut :

- a. kedudukan merupakan wakil dari pemerintahan pusat yang ada didaerah;
- b. urusan-urusan pemerintahan yang diselenggarakan pada hakikatnya merupakan urusan pemerintahan pusat;
- c. penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan hanya bersifat administratif belaka;
- d. pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan dijalankan oleh pejabat-pejabat pemerintah pusat yang ditempatkan di daerah;
- e. hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah lokal adalah hubungan antara atasan dan bawahan dalam rangka menjalankan perintah; dan
- f. seluruh penyelenggaraan urusan pemerintahan dibiayai dan mempergunakan sarana dan prasarana pemerintah pusat.<sup>7</sup>

Pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (local autonomous government), penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah mempunyai kewenangan yang luas didalam menentukan arah kebijakan pemerintah daerah. Pemerintah daerah tidak melaksanakan urusan pemerintah pusat atas dasar perintah, tetapi daerah otonom mempunyai kewenangan dalam urusan rumah tangganya sendiri dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam penyelenggaraan pemerintahan negara yang berasaskan demokrasi, pemerintahan daerah merupakan sub ordinat dari pemerintahan negara yang melakukan

---

<sup>6</sup> R. Joeniarto,1992, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Penerbit Bumi Aksara, Jakarta,hal.8.

<sup>7</sup> Hestu B.Cipto Handoyo,2009, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Universitas Atma Jaya, Yogyakarta, hal.287.

pemerintahan daerah demokratis. Pemerintahan daerah yang demokratis bersendikan kesejahteraan rakyat, kesetaraan, partisipasi masyarakat dan universal.

Menurut pakar politik Indonesia, Afan Gaffar dalam Juanda H.89 , menyatakan demokrasi sebagai suatu paham yang universal, maka demokrasi mengandung unsur-unsur sebagai berikut :

1. Penyelenggara kekuasaan berasal dari rakyat.
2. Yang menyelenggarakan kekuasaan secara bertanggungjawab;
3. Diwujudkan secara langsung ataupun tidak langsung;
4. Rotasi kekuasaan dari seseorang atau kelompok ke orang atau kelompok yang lainnya;
5. Adanya proses pemilu; dan
6. Adanya kebebasan sebagai HAM.

Juanda H., memberikan unsur-unsur demokrasi antara lain : pertama, adanya kekuasaan bagi rakyat untuk ikut serta menentukan arah dan kepentingannya sendiri dalam penyelenggaraan pemerintahan; kedua, adanya kebebasan yang bertanggungjawab untuk menentukan hak-haknya; ketiga, adanya pemilu yang kompetitif; keempat, adanya perangkat hukum yang demokratis dan penegakan hukum yang tegas non diskriminatif; kelima, adanya pengawasan yang fair jujur dan adil.<sup>8</sup>

Unsur-unsur demokrasi secara universal yang dikemukakan oleh pakar politik Afan Gafar dan pakar hukum Juanda H. merupakan ketentuan-ketentuan normatif demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Pemerintahan negara yang melaksanakan pemerintahan demokrasi diwujudkan dalam pemerintahan daerah, karena keberhasilan pemerintah melaksanakan demokrasi tergantung pula pelaksanaannya demokrasi yang baik ditingkat pemerintahan daerah.

Pemerintahan daerah yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga daerah, berpeluang keikutsertaan masyarakat dalam berpartisipasi kepada dewan perwakilan rakyat daerah untuk merumuskan kebijakan-kebijakan daerah melalui pembuatan peraturan daerah dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja daerah serta melakukan kontrol terhadap pemerintah daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan dalam melaksanakan urusan rumah tangga sendiri sehingga pemerintah pusat tidak boleh mencampuri, namun tetap dapat melakukan pengawasan sebagai ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, agar segala bentuk ketentuan peraturan perundang-undangan yang dihasilkan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundangundangan pemerintah pusat maupun kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat. Pemerintahan daerah memiliki inisiatif sendiri sesuai dengan keadaan dan kebutuhan daerah yang berdasarkan atas potensi, keragaman etnis, sosial budaya, sehingga pemerintahan daerah bertanggungjawab atas tindakan yang diambil dalam mengatur dan mengurus untuk membawa masyarakatnya mencapai kesejahteraan yang sebesar-besarnya guna kemanfaatan dalam melaksanakan rumah tangga daerah.

Dalam melaksanakan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan rumah tangga, pemerintahan daerah berwenang dalam menyelenggarakan urusan hukum dan peraturan perundang-undangan bersama dengan dewan perwakilan rakyat daerah sebagai unsur pembuat peraturan daerah yang memiliki legalitas dalam tindakan pemerintahan daerah. Legalitas merupakan unsur yang sangat essensial di dalam tindakan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang bersifat mengatur dan mengurus dilakukan

---

<sup>8</sup> Afan Gaffar dalam Juanda H. *Op.Cit*, hal.83.

oleh perangkat pemerintah dari orang-orang yang bekerja diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah daerah, tetapi termasuk juga dengan orang-orang yang berstatus pegawai pemerintah pusat yang diperbantukan pada pemerintahan daerah.

Kewenangan pemerintah pusat memberikan kewenangan kepada pemerintahan daerah untuk mengatur urusan-urusan tertentu, yang oleh pemerintah pusat diserahkan kepada pemerintahan daerah sebagai urusan rumah tangga sendiri. Kewenangan yang lainnya diluar yang diserahkan oleh pemerintah pusat, pemerintahan daerah tidak mempunyai hak untuk mengatur dan mengurusnya. Kewenangan urusan pemerintahan yang diserahkan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berlandaskan situasi dan keadaan politik ketatanegaraan yang berkembang saat itu. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diserahkan dari pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah berdasarkan hukum positif yang ditetapkan oleh penyelenggara pemerintahan negara tingkat pusat.

Penyelenggaraan pemerintahan negara dalam pemerintahan daerah yang bersifat otonom, menurut pendapat Hestu B. Handoyo menyebutkan bahwa pemerintahan daerah otonom (local autonomous government), yakni satuan-satuan pemerintahan lokal yang berada di bawah pemerintahan pusat yang berhak atau berwenang menyelenggarakan pemerintahan sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat setempat, dengan ciri-ciri sebagai berikut :

- a. Urusan-urusan pemerintahan atau wewenang pemerintahan yang diselenggarakan oleh pemerintahan lokal otonom adalah urusan atau wewenang yang telah menjadi urusan rumah tangga sendiri;
- b. Penyelenggaraan pemerintahan lokal otonom dijalankan oleh pejabat-pejabat yang merupakan pegawai pemerintahan lokal itu sendiri atau dengan kata lain pejabat-pejabatnya tersebut diangkat dan diberhentikan oleh pemerintahan lokal otonom itu sendiri.
- c. Penyelenggaraan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan lokal otonom adalah hubungan yang bersifat pengendalian dan pengawasan atau hubungan kemitraan (partnership).<sup>9</sup>

Dalam penjelasan umum angka 2 huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, dinyatakan bahwa pemerintahan daerah otonom adanya daerah tingkat I dan daerah tingkat II, sedangkan wilayah-wilayah vertikal merupakan lingkungan kerja pemerintahan administratif. Dengan demikian pemerintahan daerah otonom dan wilayah administratif berada dalam satu wilayah.

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, bentuk pemerintahan daerah otonom hanya diselenggarakan di kabupaten dan kota, sedangkan pemerintahan daerah administratif dan otonom dilaksanakan bersamaan di provinsi, sesuai dengan Pasal 9 Ayat (1),(2) dan (3) yang disebutkan sebagai berikut :

1. Kewenangan provinsi sebagai daerah otonom mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota, serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya.
2. Kewenangan provinsi sebagai daerah otonom termasuk juga kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan daerah kabupaten dan daerah kota.
3. Kewenangan provinsi sebagai wilayah administratif mencakup kewenangan dalam bidang pemerintahan yang dilimpahkan kepada gubernur selaku wakil Pemerintah

---

<sup>9</sup> B. Hestu Cipto Handoyo *Op.Cit.* hal.288.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menurut Pasal 37 Ayat (1) disebutkan bahwa Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil pemerintah di wilayah provinsi.

Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan pemerintah daerah administratif dan otonom, maka pemerintahan daerah administratif merupakan pelaksanaan urusan pemerintahan derivatif, yaitu penyelenggaraan pemerintah pusat di daerah yang merupakan perintah antara pemerintahan atasan dalam hal ini pemerintah pusat, dan yang diperintah pemerintah daerah yang pelaksanaannya telah ditentukan oleh pemerintah pusat, sehingga proses pengambilan kebijakannya sudah ditentukan oleh pemerintah pusat, sedangkan pemerintahan daerah tidak mempunyai ruang dan waktu berperantara. Pemerintahan daerah otonom memberikan kesempatan bagi rakyat daerah untuk mengambil bagian berpartisipasi dalam penetapan kebijakan pemerintah daerah melalui berbagai sarana penyampaian pendapat untuk mewujudkan urusan pemerintahan yang bersifat mengatur dan mengurus dalam rumah tangga sendiri urusan pemerintahan di daerah.

Dalam sistem pemerintahan negara Indonesia adalah merupakan penjabaran dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dalam keseluruhan penyelenggaraan pemerintahan guna mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Penjabaran Undang-Undang Dasar Tahun 1945 pada pasal 18, memberikan kebebasan untuk menyelenggarakan otonomi daerah yang dipandang menekankan prinsip-prinsip demokrasi, partisipasi masyarakat, pemerataan, keadilan dan potensi keanekaragaman daerah. Dengan demikian otonomi daerah memberikan kewenangan seluas-luasnya, nyata dan bertanggungjawab dalam sistem ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Prinsip-prinsip demokrasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam otonomi daerah dilandasi dengan asas kedaulatan rakyat dan asas permusyawaratan perwakilan berdasarkan Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen, dinyatakan "Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat"

Asas kedaulatan dinyatakan dalam kalimat yaitu kedaulatan ada ditangan rakyat, sedangkan permusyawaratan perwakilan dinyatakan oleh kalimat Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai penjelmaan seluruh rakyat yang memegang kedaulatan rakyat seluruhnya.

Sistem pemerintahan negara dirumuskan sebelum amandemen Undang-Undang Dasar 1945, kewenangan kedaulatan rakyat telah diberikan sepenuhnya kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Hal ini berarti bahwa perumusan penyelenggaraan pemerintahan negara, rakyat telah memberikan mandat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Selanjutnya untuk melaksanakan pemerintahan sehari-hari Majelis Permusyawaratan Rakyat memberikan mandat kepada Presiden Republik Indonesia untuk memegang mandat dari rakyat, sehingga Presiden disebut Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat. Pemberian mandat (mandaatsverlening) dari Majelis Permusyawaratan Rakyat kepada Presiden, telah memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:<sup>10</sup>

1. Pemberian kuasa hanya dapat diberikan oleh badan yang berwenang, yaitu badan yang memperoleh kekuasaan secara atribusi (geattributioneerde) atau oleh pemegang delegasi (gedelegeerde).

---

<sup>10</sup> Suwoto Mulyosudarmo, *Op. Cit*, hal.47.

2. Pemberian kuasa tidak membawa konsekuensi bagi penerima kuasa (gemandaatteeerde) untuk bertanggungjawab kepada pihak ketiga, namun dapat diwajibkan memberi laporan atas pelaksanaan kekuasaan kepada pemberi kuasa. Tanggungjawab kepada pihak ketiga dalam kaitannya dengan tugas mandataris tetap berada pada pemberi kuasa (mandant).
3. Konsekuensi teknis administrasinya adalah bahwa seorang pemegang kuasa harus bertindak atas nama pemberi kuasa (mandant). Sedang seorang pemegang delegasi dan pemegang atribusi dapat bertindak mandiri.
4. Penerima kuasa dapat melimpahkan kuasa kepada pihak ketiga hanya atas izin dari pemberi kuasa. Izin secara tegas pada pemberi submandaat diperlukan karena pelimpahan kuasa pada hakikatnya hanya sekedar pemberi hak untuk melakukan sebagian atau seluruh kekuasaan tanpa mengalihkan tanggungjawab.

Majelis Permusyawaratan Rakyat sebagai badan yang berwenang yang memperoleh kekuasaan berdasarkan Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 memberikan mandat kekuasaan kepada Presiden dengan konsekuensi memberikan laporan pelaksanaan kekuasaan kepada pemberi kuasa dalam hal ini Majelis Permusyawaratan Rakyat. Apabila Presiden melimpahkan mandat sebagian atau seluruh kekuasaan kepada pihak ketiga atau MenteriMenteri diperlukan izin dari ketiga (MPR ) tanpa mengalihkan tanggungjawab kepada para Menteri.

Dalam amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 Pasal 1 Ayat (2) bahwa "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Kedaulatan rakyat yang merupakan asas demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, diatur lebih lanjut dalam ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang dibuat berikutnya.

Pemerintahan daerah merupakan bagian yang tak terpisahkan dalam sistem pemerintahan negara, yang diatur dengan undang-undang. Undang-Undang tentang pemerintahan daerah setelah amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah dibentuk dan ditetapkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dasar pertimbangan digantinya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dengan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yaitu, bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah yang menekankan pada otonomi daerah secara luas pada awalnya terjadi perkembangan pembangunan sangat maju di daerah-daerah. Dengan adanya Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, sebagai dana pembangunan bagi daerah yang menyebabkan semakin menjadikan daerah melakukan pembangunan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Namun dibalik peningkatan pembangunan, ternyata masing-masing daerah muncul arogansi kekuasaan bagi elit politik daerah.

## **2. Fungsi Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Telah Sesuai Dengan Kaidah Atau Norma-Norma Berlandaskan Asas Otonomi Daerah**

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945, maka kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah terhadap pemerintahan daerah mempunyai hak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, yang bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan dan peran serta masyarakat dengan mempertimbangkan prinsip

demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan yang melibatkan keterlibatan berbagai pihak dalam suatu daerah berdasarkan aspirasi masyarakat daerah, maka urusan pemerintahan yang menjadi wewenang pemerintahan pusat diserahkan sebagian kepada pemerintahan daerah untuk diurus sebagai urusan rumah tangga sendiri. Penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya disebut dengan desentralisasi.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan. Prinsip kewenangan negara kesatuan tidak sama antara pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Kewenangan hanya dimiliki oleh pemerintahan pusat, sedangkan kewenangan pemerintahan daerah setelah diserahkan oleh pemerintah pusat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan. Menurut Moh Kusnadi dan B. Saragih<sup>11</sup>, kewenangan atau kekuasaan yang ada pada pemerintahan daerah bersifat derivatif (tidak langsung) dan sering dalam bentuk otonomi yang luas.

Kewenangan urusan pemerintah yang diserahkan sebagian kepada pihak lain untuk dilaksanakan, menurut Irawan Soejito disebut dengan desentralisasi baik desentralisasi teritorial maupun desentralisasi fungsional. Desentralisasi teritorial adalah desentralisasi kewenangan yang dilakukan oleh pemerintah kepada suatu badan umum (openbaar lichaam) seperti persekutuan yang berpemerintahan sendiri, yakni persekutuan untuk membina keseluruhan kepentingan yang saling berkaitan dari golongan-golongan penduduk, yang biasanya terbatas dalam suatu wilayah tertentu yang mereka tinggal bersama. Sedangkan teritorial fungsional adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah negara atau daerah dalam penyelenggaraannya dipercayakan kepada suatu organ atau badan ahli yang khusus dibentuk untuk itu.<sup>12</sup> Desentralisasi teritorial yang dimaksud oleh Irawan Soejito merupakan desentralisasi yang pelaksanaannya dilaksanakan dalam suatu wilayah atau daerah, yang penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Desentralisasi fungsional yaitu penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah kepada suatu badan tertentu yang memiliki kegiatan secara khusus dalam bidang urusan pemerintahan untuk meningkatkan kehidupan masyarakat. Desentralisasi teritorial maupun fungsional dalam undang-undang pemerintahan daerah hanya dikenal dengan istilah desentralisasi. R. Joeniarto<sup>13</sup>, mengemukakan desentralisasi merupakan pemberian wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan tertentu sebagai urusan rumah tangga sendiri.

Philipus M. Hadjon berpendapat bahwa, desentralisasi mengandung makna bahwa wewenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tidak semata-mata dilakukan oleh pemerintah pusat, melainkan dilakukan juga oleh satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah, baik dalam bentuk satuan teritorial maupun fungsional. Satuan-satuan pemerintahan yang lebih rendah disertai dan dibiarkan mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan.<sup>103</sup> Desentralisasi mengandung arti yang berkaitan dengan adanya pembagian wilayah negara menjadi daerah otonom, pembentukan pemerintahan otonom dan penyerahan wewenang urusan pemerintahan untuk mengatur dan mengurus kepada daerah otonom.

---

<sup>11</sup> Moh Kusnadi dan B. Saragih, 1988, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, hal.108.

<sup>12</sup> Irawan Soejito, 1990, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, hal.29-30.

<sup>13</sup> Philipus M. Hadjon, dkk, *Op.Cit*, hal.111.

Dalam berbagai undang-undang tentang pemerintahan daerah diantaranya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang Penulis kutif tentang pengertian desentralisasi, dan dinyatakan sebagai berikut :

1. Desentralisasi menurut Pasal 1 huruf (b) Undang-Undang Nomor : 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, diberikan pengertian desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari pemerintah atau daerah tingkat atasnya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya.
2. Desentralisasi menurut Pasal 1 huruf (e) Undang-Undang Nomor: 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, diberikan pengertian desentralisasi adalah penyerahan pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. Desentralisasi menurut Pasal 1 angka (7) Undang-Undang Nomor : 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan pengertian desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desentralisasi dari ketiga undang-undang tentang pemerintahan daerah tersebut, pada intinya menekankan adanya penyerahan wewenang urusan pemerintah dari pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan untuk menjadi urusan rumah tangga daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian maka desentralisasi dalam perwujudannya otonomi daerah yang menggunakan prinsip otonomi seluasluasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi kewenangan pemerintah pusat yang ditetapkan dalam Undang-Undang. Dengan demikian daerah mempunyai wewenang membuat kebijakan-kebijakan daerah untuk melayani, melindungi, 103 meningkatkan peran serta serta prakarsa dan pemberdayaan masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Disamping otonomi seluas-luasnya dilaksanakan juga otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Otonomi nyata menurut pendapat Soehino<sup>14</sup>, dinyatakan bahwa suatu prinsip untuk menangani pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah, sedangkan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Penyelenggaraan desentralisasi dalam otonomi daerah dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan kebutuhan dan kepentingan daerah serta aspirasi masyarakat yang berkembang untuk menjaga dan memelihara keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi daerah merupakan kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat daerah yang dilakukan melalui pelimpahan berbagai jenis kewenangan

---

<sup>14</sup> Soehino, *Hukum Tata Negara Perkembangan Pengaturan Mengenal Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, BPEE, Yogyakarta, hal.127-128 (selanjutnya disebut Soehino II)

dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Desentralisasi dalam daerah otonom berada diluar hierarkhis dari hubungan pemerintahan pusat.

Kewenangan urusan pemerintahan yang diserahkan dari pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah, yaitu kewenangan yang diatur dalam perundang-undangan, kecuali kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat karena karakter dan sifatnya bersifat nasional. Kewenangan yang terpusat pada pemerintah negara merupakan ciri dari suatu negara kesatuan. Ciri dari negara kesatuan oleh C.F.Strong dinyatakan sebagai berikut :

”The essence of a unitary state is that the sovereignty is undivided, or, in other words, that the powers of central government are unrestricted, for the constitution of a unitary state dose not admint of any other law making body than the central one”<sup>15</sup> (Ciri dari Negara Kesatuan ialah bahwa kedaulatan tidak terbagi atau dengan perkataan lain kekuasaan pemerintah pusat tidak dibatasi, karena konstitusi negara kesatuan tidak mengalami adanya badan legislative lain, selain legislative pusat).

Dalam penyelenggaraan pemerintahan negara yang dikaitkan dengan otonomi daerah didasarkan atas luas wilayah serta menggunakan asas kewilayahan, yaitu daerah merupakan wilayah pusat dan pusat merupakan pusatnya daerah. Dengan demikian kewenangan atau kekuasaan berada pada pemerintahan pusat sebagai pelaksanaan asas kewilayahan, maka pemerintah pusat dapat menyerahkan kewenangannya kepada pemerintahan daerah. Lebih lanjut C.F Strong menyatakan :

“The two essential qualities of unitary state may there for be said ; (1) the supremacy of the central parliament and (2) the absence of subsdiary sovereign bodie”.<sup>16</sup> (dua ciri yang mutlak melekat pada suatu Negara kesatuan; (1) adanya supremacy dan dewan perwakilan pusat dan (2) tidak adanya badan-badan lainnya yang berdaulatan).

Berdasarkan ciri negara kesatuan yang disebutkan oleh C.F Strong, menurut hemat Penulis penyelenggaraan pemerintahan negara kesatuan diselenggarakan oleh pemerintahan pusat yang dapat pelaksanaannya oleh pemerintah daerah sesuai dengan kewenangan yang diserahkan oleh pemerintah pusat. Penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah dilaksanakan atas putusan dari badan perwakilan pusat dalam hal ini Dewan Perwakilan Rakyat yang berdaulat. Bentuk keputusan yang diberikan kepada daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sebagai penyerahan sebagian atau keseluruhan kewewangan pemerintah pusat diatur dalam bentuk ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia penyerahan atau pelimpahan kewenangan urusan pemerintahan diatur oleh undang-undang tentang pemerintahan daerah berupa produk undang-undang yang dibuat oleh dewan perwakilan rakyat pusat sebagai badan legislatif.

Salah satu prinsip penyelenggaraan pemerintahan di daerah adalah untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna penyelenggaraan pemerintahan, terutama dalam tujuan otonomi daerah yakni, pelaksanaan pembangunan dan layanan terhadap masyarakat serta untuk meningkatkan pembinaan kestabilan politik dan kesatuan bangsa.<sup>17</sup> Adapun tujuan kebijakan otonomi daerah menurut Joko Widodo antara lain sebagai berikut :<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> C.F.Strong, *Op.Cit*,p.84.

<sup>16</sup> C.F.Strong, *Ibid*.

<sup>17</sup> HAW Widjaja I, *Op.Cit* hal.208.

<sup>18</sup> Joko Widodo, 2008, *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*, Bayu Media Publishing, Malang,hal.6.

1. Demokratisasi penyelenggaraan pemerintah daerah.
2. Pemberdayaan masyarakat dan daerah.
3. Peningkatan kualitas layanan masyarakat.
4. Peningkatan kesejahteraan, keadilan, dan pemerataan.
5. Terselenggaranya tata kelola pemerintahan yang baik.
6. Terbebasnya praktek penyelenggaraan pemerintahan dari malpraktek, baik berupa korupsi, kolusi maupun nepotisme.

Dalam melaksanakan otonomi daerah yang dimaknai *delegatie of authority* and *responsibility* yang menjadi ukuran adalah kewenangan dan tanggungjawab dalam membuat dan mengambil keputusan sendiri yang sesuai dengan situasi, kondisi, kebutuhan dan permasalahan yang terjadi di daerah. Oleh karena itu, menurut pendapat J.Wajong<sup>19</sup>, mengemukakan hakekat otonomi daerah mengandung makna yaitu mengatur dan mengurus. Mengatur bersifat legislatif dan mengurus bersifat eksekutif. Hak otonomi memberikan kepercayaan yang besar berupa kebebasan (*zelfstandigheid*) untuk melakukan kegiatan di daerah. Hak kebebasan atau *zelfstandigheid* merupakan dasar otonomi namun tidak bermakna kemerdekaan atau *onafhankelijkheid* terhadap pemerintah pusat, sehingga pemerintah pusat berkewajiban untuk melakukan pengawasan menurut ketentuan-ketentuan dalam undang-undang dan pengawasan oleh kepala daerah sebagai wakil pemerintah pusat terhadap pemerintahan daerah kabupaten dan/atau kota. Tujuan dilakukan pengawasan, untuk menjamin susunan dan jalanya pemerintahan yang baik dan kegiatan pemerintahan negara yang dilaksanakan kepada pemerintahan daerah. Sedangkan tujuan diadakan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kesejahteraan rakyat, pemerataan dan keadilan, demokratisasi dan penghormatan terhadap budaya lokal dan memperhatikan potensi dan keragaman daerah.

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Tahun 1945 mengamanatkan bahwa daerah provinsi dan kabupaten/kota adalah daerah otonom. Oleh karena itu Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) telah menetapkan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XV/MPR/ 1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dan Pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, pada Pasal 1 disebutkan sebagai berikut :

”Penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab di daerah secara proporsional diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumberdaya nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah”

Substansi dari rumusan Pasal 1 Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998, bahwa dalam melaksanakan otonomi daerah berpeluang untuk menyelenggaraan pemerintahan daerah dalam mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan (*self government*) sesuai dengan kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi di daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat, memberikan pelayanan dan pemberdayaan kepada masyarakat.

Berdasarkan atas Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XV/MPR/1998, maka pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat menetapkan pengaturan otonomi daerah dalam bentuk ketentuan-ketentuan peraturan perundang-

---

<sup>19</sup> J.Wajong,1975, *Asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*, Djambatan, Jakarta,hal.88.

undangan. Sebagai bentuk pengaturan otonomi daerah setelah reformasi di Indonesia adalah Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintahan Pusat dan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan.

Penyelenggaraan kewenangan pemerintah daerah, menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, diatur dalam Pasal 7 Ayat (1) adalah kewenangan seluruh bidang pemerintahan kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lain. Kewenangan bidang lain seperti termuat dalam Pasal 7 Ayat (2) meliputi perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi, dan standarisasi nasional.

Kewenangan provinsi sebagai daerah otonom sesuai dengan Pasal 9 Ayat (1) mencakup kewenangan bidang pemerintahan yang bersifat lintas kabupaten dan kota serta kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya. Menurut penjelasan umum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, menjelaskan bahwa kewenangan yang bersifat lintas kabupaten dan kota seperti kewenangan di bidang pekerjaan umum, perhubungan, kehutanan, dan perkebunan. Sedangkan kewenangan bidang pemerintahan tertentu meliputi; perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro, pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia, potensi, dan penelitian yang mencakup wilayah provinsi, pengelolaan pelabuhan regional, pengendalian lingkungan hidup, promosi dagang dan budaya/pariwisata, penanganan penyakit menular dan hama tanaman, dan perencanaan tata ruang provinsi. Kewenangan provinsi lainnya dapat melaksanakan kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota.

Kewenangan provinsi dapat dikelompokkan dalam berbagai bidang sebagai berikut :<sup>20</sup>

1. Bidang Pertanian.
2. Bidang Kelautan.
3. Bidang Pertambangan dan Energi.
4. Bidang Kehutanan dan Perkebunan.
5. Perindustrian dan Perdagangan.
6. Bidang Perkoperasian.
7. Bidang Penanaman Modal.
8. Bidang Ketanagakerjaan.
9. Bidang Kesehatan.
10. Bidang Pendidikan dan Kebudayaan.
11. Bidang Sosial.
12. Bidang Penataan Ruang.
13. Bidang Pemukiman.
14. Bidang Pekerjaan Umum.
15. Bidang Perhubungan.
16. Bidang Lingkungan Hidup.
17. Bidang Politik Dalam Negeri dan Administrasi Publik.

---

<sup>20</sup> Dadang Solihin dan Putut Maharyudi, *Op.Cit.* hal.51.

18. Bidang Pengembangan Otonomi Daerah.
19. Bidang Pertimbangan Keuangan.
20. Bidang Hukum dan Perundang-Undangan.

Kewenangan pemerintah yang wajib dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota menurut Pasal 11 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi, dan tenaga kerja.

rangka pelaksanaan asas desentralisasi sesuai dengan Pasal 4 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa pelaksanaan asas desentralisasi dibentuk dan disusun daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Pada masing daerah provinsi, kabupaten dan kota dibentuk pemerintah daerah. Sesuai dengan Pasal 14 Ayat (2), pemerintah daerah terdiri atas Kepala Daerah dan perangkat daerah lainnya. Setiap daerah dipimpin oleh seorang kepala daerah. Kepala daerah provinsi disebut dengan Gubernur, kepala daerah kabupaten disebut dengan Bupati dan kepala daerah kota disebut dengan Walikota.

Keberadaan fungsi Kepala daerah sesuai dengan desentralisasi dalam pelaksanaan otonomi daerah, diharapkan mampu dan memahami perubahan yang terjadi secara cepat untuk mengaktualisasikan kewenangan mengatur dalam menyusun, menetapkan dan mengesahkan peraturan daerah serta kebijakan lainnya dalam melayani masyarakat untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dalam kewenangan mengurus terkait dengan langsung dengan urusan yang benar-benar dibutuhkan oleh daerah sesuai dengan potensi dan kekhususan daerah.

Penyelenggaraan pemerintah daerah yang berdasarkan atas Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah hanya berlangsung kurang lebih lima tahun diganti dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan Pasal 19 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa penyelenggara pemerintah daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD. Pemerintah daerah menurut Pasal 1 angka (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Perangkat daerah sesuai dengan Pasal 120 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, adalah perangkat daerah provinsi terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah dan lembaga teknis daerah, sedangkan bagi perangkat daerah kabupaten/kota terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan. Pemerintah daerah dalam melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahan daerah dilaksanakan lembaga pemerintahan daerah yaitu pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Setiap pemerintah daerah memiliki kepala daerah sebagai kepala pemerintahan daerah baik yang berfungsi sebagai kepala daerah otonom maupun sebagai kepala daerah wilayah yang bersifat administratif. Kepala daerah dalam melaksanakan desentralisasi yang diwujudkan dengan otonomi daerah sebagai kepala daerah otonom.

Kepala daerah sebagai kepala daerah otonom berkedudukan sebagai perangkat daerah otonom yang mempunyai tugas pokok sebagai berikut :<sup>21</sup>

- a. memimpin jalannya pemerintahan daerah;
- b. mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan;
- c. dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah melalui peraturan daerah menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah;
- d. dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menetapkan Peraturan Daerah sebagai kebijakan daerah; dan menetapkan Keputusan Kepala Daerah untuk melaksanakan peraturan daerah atau urusan-urusan dalam rangka tugas pembantuan.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 , Pasal 25 dinyatakan bahwa tugas dan wewenang kepala daerah :

- a. memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah;
- b. Mengajukan rancangan peraturan daerah;
- c. Menetapkan peraturan daerah yang telah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah ;
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan ;dan
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut hemat Penulis, bahwa kepala daerah sebagai kepala daerah otonom dalam otonomi daerah untuk melaksanakan fungsi mengatur yaitu menetapkan peraturan daerah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi,kabupaten/kota dan tugas pembantuan. Peraturan daerah mengatur substansi bagi kepentingan daerah yang berisi norma-norma perintah dan larangan. Norma perintah dimaksud adalah perbuatan-perbuatan yang semestinya harus dilakukan oleh masyarakat, sedangkan norma larangan yaitu perbuatan-perbuatan yang tidak boleh dilakukan oleh masyarakat. Norma perintah dan larangan merupakan norma wajib bagi masyarakat daerah dalam rangka kepala daerah mengatur urusan bidang pemerintahan untuk menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat. Fungsi mengurus berkaitan penyelenggaraan pemerintah daerah yang dilakukan oleh kepala daerah adalah segala tindakan-tindakan penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dalam bentuk peraturan kepala daerah, keputusan kepala daerah serta keputusan bersama antara kepala daerah dan pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dalam upaya untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Dalam penyusunan peraturan daerah maupun peraturan, keputusan kepala daerah dilarang bertentangan dengan kepentingan umum dan/atau peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.Bertentangan dengan kepentingan umum dimaksudkan adalah yang berakibat terganggunya pelayanan umum dan ketentraman/ketertiban umum serta kebijakan yang bersifat diskriminatif. Dengan demikian peraturan daerah merupakan penjabaran dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri khas daerah masing-masing.

---

<sup>21</sup> J.Kaloh,2009, *Kepemimpinan Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta, hal.38.

Kepala daerah dalam melaksanakan fungsi untuk mengatur dan mengurus dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berkaitan dengan penyerahan urusan kewenangan dari urusan pemerintah pusat yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, yakni urusan wajib dan pilihan.<sup>22</sup>

Urusan wajib adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan dasar warga negara, antara lain perlindungan hal konstitusional; (1).perlindungan kepentingan nasional, kesejahteraan masyarakat, ketentraman, dan ketertiban umum dalam kerangka keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, (2), dan pemenuhan komitmen nasional yang berhubungan dengan perjanjian dan konvensi internasional. Urusan pilihan adalah urusan yang secara nyata ada di daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah.

Kewenangan pemerintahan daerah provinsi yang menjadi urusan wajib sesuai dengan Pasal 13 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi :

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten /kota;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan ;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota;
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang undangan.

Kewenangan pemerintahan daerah yang bersifat wajib untuk kabupaten / kota sesuai dengan Pasal 14 Ayat (1) meliputi :

- a. perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- b. perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- c. penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- d. penyediaan sarana dan prasarana umum;
- e. penanganan bidang kesehatan;
- f. penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- g. penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
- h. pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;

---

<sup>22</sup> HAW. Widjaja,2005, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia, Dalam Rangka Sosialisasi,UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah*, PT RajaGrafindo, Jakarta, 2005,hal.164-165 (selanjutnya disebut HAW Widjaja II.

- i. fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
- j. pengendalian lingkungan hidup;
- k. pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- l. pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- m. pelayanan administrasi umum pemerintahan ;
- n. pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
- o. penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota;
- p. urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang undangan.

Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan sesuai dengan Pasal 14 Ayat (2), meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Sesuai dengan penjelasan Pasal 14 Ayat (2), urusan yang secara nyata ada sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi yang dimiliki antara lain pertambangan, perikanan, pertanian, perkebunan, kehutanan, pariwisata. Pelaksanaan urusan penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan, dalam pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, urusan pembagian pemerintah daerah yang menjadi kewenangannya terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintah yang bersifat wajib adalah urusan pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar. Sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Urusan pemerintah yang bersifat wajib yang merupakan kewenangan pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota sesuai dengan Pasal 7 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, meliputi :

- a. pendidikan;
- b. kesehatan;
- c. lingkungan hidup;
- d. pekerjaan umum;
- e. penataan ruang;
- f. perencanaan pembangunan;
- g. perumahan;
- h. kepemudaan dan olahraga;
- i. penanaman modal;
- j. koperasi dan usaha kecil dan menengah;
- k. kependudukan dan catatan sipil;
- l. ketenagakerjaan;
- m. ketahanan pangan;

- n. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
- o. keluarga berencana dan keluarga sejahtera;
- p. perhubungan;
- q. komunikasi dan informatika;
- r. pertanahan;
- s. kesatuan bangsa dan politik dalam negeri;
- t. otonomi daerah, pemerintahan umum, administrasi keuangan daerah, perangkat daerah, kepegawaian, dan persandian;
- u. pemberdayaan masyarakat dan desa;
- v. sosial;
- w. kebudayaan;
- x. statistik;
- y. kearsipan; dan
- z. perpustakaan.

Kepala daerah dalam melaksanakan fungsi pemimpin daerah sebagai kepala daerah otonom dalam melaksanakan desentralisasi pemerintah daerah yang diwujudkan dalam otonomi daerah, berkewajiban untuk mewujudkan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang berasal dari pemerintah yang terdiri dari urusan wajib dan pilihan yang berdasarkan asas otonomi, sebagai hak mengatur penyelenggaraan pemerintah daerah dibuat peraturan daerah. Peraturan daerah merupakan payung hukum tertinggi dalam mengatur urusan pemerintahan bagi daerah. Penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah oleh kepala daerah dalam mengurus pemerintahan daerah, melaksanakan dan menjabarkan lebih lanjut peraturan daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah . Peraturan kepala daerah dan/ atau keputusan kepala daerah sebagai landasan urusan pemerintahan pada kegiatan kepala daerah dalam pemerintah daerah yang menjadi urusan daerah yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Peraturan dan/atau keputusan kepala daerah, dilarang bertentangan dengan kepentingan umum, perda dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Pemerintah daerah wajib menyebarkan peraturan daerah yang telah diundangkan dalam Lebaran Daerah dan Peraturan Kepala Daerah yang telah diundangkan dalam Berita Daerah.

Kepala daerah dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, maka kepala daerah di dalam melaksanakan kegiatan dan program sesuai dengan rencana kegiatan pembangunan daerah selama satu tahun, maka kepala daerah berkewajiban memberikan keterangan pertanggungjawaban pelaksanaan akhir pemerintahan daerah pada akhir tahun anggaran kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah merupakan pencerminan rakyat di daerah serta unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah memiliki hubungan kemitraan dan bertanggungjawab bersama-sama dengan kepala daerah untuk mewujudkan masyarakat daerahnya mencapai kesejahteraan masyarakat.

Kepala daerah sebagai kepala pemerintah dalam merealisasi rencana kerja pembangunan daerah yang didanai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah disusun berdasarkan atas urusan pemerintah daerah wajib dan pilihan yang dilaksanakan berdasarkan Peraturan Daerah yang disetujui oleh DPRD sebagai wakil rakyat sesuai dengan kedaulatan rakyat serta disahkan oleh kepala daerah. Dalam pelaksanaan 119 peraturan daerah oleh kepala daerah dalam bentuk peraturan kepala daerah maupun keputusan kepala daerah.

## KESIMPULAN

Bertitik tolak dari kesimpulan di atas, berikut ini dikemukakan beberapa saran yang mungkin dapat bermanfaat bagi semua pihak :

- a. Kepala daerah sebagai unsur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan kepala pemerintahan daerah otonom yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat atas prakarsa dan inisiatif daerah telah sesuai dengan kaidah atau normanorma berlandaskan asas otonomi daerah, Pasal 10,12.,13 dan 14 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan, antara Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten dan Kota serta Peraturan-Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Kewenangan pemerintah daerah dalam hal mengatur dan mengurus yang dimiliki oleh kepala daerah dalam rangka untuk mewujudkan kesejahteraan sesuai dengan otonomi daerah merupakan atribusi kewenangan sesuai dengan Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Dalam penanganan perkara, hakim terlebih dahulu menelaah tentang kebenaran peristiwa yang diajukan kepadanya. Setelah itu mempertimbangkan dengan memberikan penilaian atas peristiwa itu serta menghubungkannya dengan hukum yang berlaku, untuk kemudian memberikan kesimpulan dan menyatakan putusan terhadap peristiwa tersebut. Dalam pemeriksaan hakim menghindarkan pemakaian kata – kata sebagai terdakwa, penjahat, tertuduh, vonis, pengaduan dan sebagainya. Hal ini bertujuan agar hakim dapat berpedoman pada pembangunan mental anak – anak yang tersesat dan agar dalam pemeriksaan pertanyaan hakim dapat mudah dimengerti oleh anak – anak .

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

HAW Widjaja,2001, *Otonomi di Titik Beratkan pada Daerah Tingkat II*, Penerbit PT Grafindo Perdasa, Jakarta.

HAW. Widjaja,2005, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia, Dalam Rangka Sosialisasi,UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah*, PT RajaGrafindo, Jakarta, 2005

Hestu B.Cipto Handoyo,2009, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Penerbit Universitas Atma Jaya, Yogyakarta.

Irawan Soejito,1990, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta,Jakarta.

- J.Kaloh,2009, *Kepemimpinan Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan dan Perilaku Kepala Daerah Dalam Pelaksanaan otonomi Daerah*, Sinar Grafika, Jakarta.
- J.Wajong,1975, *Asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*, Djambatan, Jakarta.
- Joko Widodo, 2008, *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*, Bayu Media Publishing, Malang.
- Moh Kusnadi dan B. Saragih,1988, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama,Jakarta.
- Philipus M. Hadjon, dkk, 2005,*Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Gajah Mada university Press, Yogyakarta.
- Philipus. M Hadjon dan Tatiek Sri, 2005, ARGUMENTASI HUKUM, Yogyakarta:UGM pers.
- R. Joeniarto,1992, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Penerbit Bumi Aksara, Jakarta.
- Soehino, *Hukum Tata Negara Perkembangan Pengaturan Mengenal Pelaksanaan Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, BPEE, Yogyakarta.

### **Peraturan Perundang-undangan**

- Sekretariat Jenderal MPR RI, *Ketetapan Majelis permusyawaratan Republik Indonesia Nomor XV/MPR/98 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber daya Nasional yang Berkeadilan serta perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*.
- Undang-undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah