

SKRIPSI

**PRAKTEK PENYELENGGARAAN PEMERINTAH PROPINSI
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

**STUDI KASUS PEMBUATAN PERATURAN DAERAH
PROPINSI JAWA TIMUR**



T. SYAIFUL AZHARI
NIM. 030111157 U

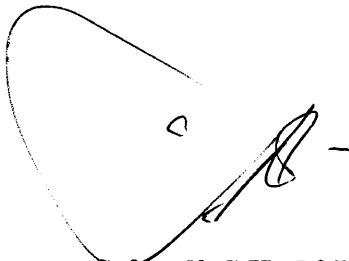
**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2005**

**PRAKTEK PENYELENGGARAAN PEMERINTAH PROPINSI
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH
STUDI KASUS PEMBUATAN PERATURAN DAERAH
PROPINSI JAWA TIMUR**

SKRIPSI

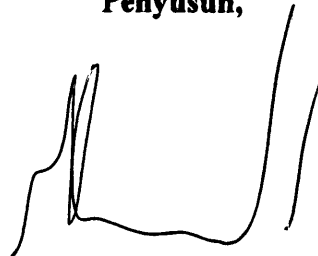
**Diajukan Untuk Melengkapi Tugas dan Memenuhi Syarat
Guna Memperoleh Gelar Sarjana Hukum**

Dosen Pembimbing,



Sukardi, S.H., M.H.
NIP. 131 855 885

Penyusun,



T. Syaiful Azhari
NIM. 030111157 U

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2005**

Skripsi ini telah diuji dan dipertahankan di hadapan Panitia Penguji Skripsi

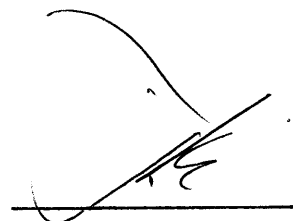
Pada Hari Selasa, Tanggal 2 Agustus 2005, Pukul 08.00 WIB

Panitia Penguji Skripsi :

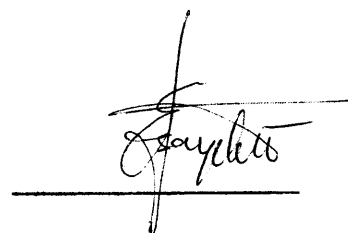
Ketua : Hj. Romlah Sartono, S.H., M.S.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Romlah', written over a horizontal line.

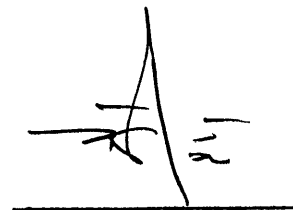
Anggota : 1. Sukardi, S.H., M.H.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Sukardi', written over a horizontal line.

2. Endang Sayekti, S.H., M.Hum.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Endang Sayekti', written over a horizontal line.

3. Himawan Estu Bagijo, S.H., M.H.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Himawan Estu Bagijo', written over a horizontal line.

Diponegoro

Dimasa pembangunan ini
Tuan hidup kembali

Dan bara kagum menjadi api
Didepan sekali tuan menanti
Tak gentar, lawan banyaknya seratus kali
Pedang di kanan, keris dikiri

Maju

Ini barisan yang tak bergenderang berpalu
Kepercayaan tanda menyerbu

Sekali berarti
Sudah itu mati

Maju

Bagimu negeri
Menyediakan api

Punah diatas menghamba
Binasa diatas ditinda
Sungguhpun dalam ajal baru tercapai
Jika hidup harus merasai

Maju
Serbu
Serang
Terjang
(Chairil Anwar, 1943)

KATA PENGANTAR

Sebagai manusia yang lemah serta penuh dengan segala kekurangan, patut kiranya saya tiada henti – hentinya bersujud untuk mengucapkan Syukur Alhamdulillah kepadaMu Ya Allah, atas segala limpahan Rahmat dan HidayatMu yang senantiasa Engkau curahkan sehingga akhirnya saya dapat menyelesaikan skripsi ini. Tanpa Ridho dan IjinMu Ya Allah, skripsi tidak akan pernah dapat terselesaikan.

Tentunya Skripsi ini masih jauh dari sempurna, dan penulis merasa bahwa tidak ada gading yang tidak retak, demikian pula dengan skripsi ini yang masih butuh penyempurnaan sesuai dengan perkembangan bidang kajian dari tulisan ini, mengingat keterbatasan waktu, sehingga hal – hal yang belum terselesaikan dalam skripsi ini terutama gambaran tentang kesesuaian Perda Propinsi Jawa Timur dengan wewenang yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan penjabarannya (lihat Skema 3.1.1 tentang Anatomi Pembagian Urusan Pemerintahan , Halaman 33)

Pada kesempatan ini pula saya menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setulus – tulusnya kepada yang terhormat *Bapak Sukardi, S.H, M.H*, selaku pembimbing yang dengan penuh kesabaran, ketekunan dan ketelitian senantiasa mencurahkan perhatian, bimbingan, koreksi, kritik, arahan serta dorongan sejak awal hingga terselesaikannya penulisan skripsi ini.

Ucapan terima kasih dan penghargaan saya yang tinggi juga saya sampaikan kepada :

1. Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Bapak Machsoen Ali,S.H.,MS, Pembantu Dekan I Bapak M. Zaidun, S.H., M.Si. Pembantu Dekan II Ibu Hj. Sri Hajati, S.H., M.S, Pembantu Dekan III Bapak DR. Basuki Rekso Wibowo, S.H., M.S. teriring permohonan maaf saya, yang selama lebih kurang 4 tahun lamanya dalam menempuh pendidikan sudah pasti terdapat kesalahan – kesalahan yang saya lakukan.
2. Ketua Bagian Hukum Tata Negara Ibu Hj, Romlah Sartono,S.H.,M.S, selaku Ketua Dewan Penguji, Ibu Endang Sayekti, S.H., M.Hum, Bapak Himawan Estu Bagijo, S.H.,M.H, masing – masing sebagai Anggota Dewan Penguji,
3. Buat teman – teman terbaik saya, yang sudah pasti tidak dapat saya sebutkan satu persatu, terima kasih dan sekali lagi terima kasih atas segala dukungan kalian semoga kalian semua mendapatkan balasan dari Tuhan Yang Maha Esa atas segala kebaikan kalian,
4. Buat Almarhum Ayahanda terhormat, dan Ibunda terima kasih atas segala jerih payah Ayahanda dan Ibunda yang telah membesarkan saya, khusus buat almarhum Ayahanda semoga beliau mendapatkan tempat yang layak disisi Allah SWT,
5. Buat istriku dan anak – anakku, terima kasih atas segala bantuan, dukungan dan pengertian kalian selama saya menempuh pendidikan ini, dan anak – anakku, semoga kalian tambah rajin belajar.

Akhirnya, tulisan ini saya persembahkan buat Almarhum Ayahanda, teriring permohonan maaf saya, dan sekali lagi semoga beliau mendapatkan tempat disisi Allah SWT.

Semoga Allah SWT mencurahkan limpahan Rahmat dan Hidayatnya serta membalas segala budi baik semua pihak yang telah membantu saya sehingga akhirnya saya mampu menyelesaikan pendidikan sarjana ini. Amin Yarobbal Alamin.

Surabaya, 2 Agustus 2005

ttd

T. SYAIFUL AZHARI

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul.....	i
Lembar Persetujuan.....	ii
Motto.....	iii
Kata Pengantar.....	iv
Daftar Isi.....	v

BAB I, PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang dan Rumusan Masalah.....	1
1.2. Penjelasan Judul.....	6
1.3. Alasan Pemilihan Judul.....	7
1.4. Tujuan Penulisan.....	7
1.5. Metodologi.....	8
1.6. Pertanggung Jawaban Sistematika.....	10

BAB II, WEWENANG PEMERINTAH PROPINSI MENURUT PERUNDANG-UNDANGAN.

2.1. Pemerintah Daerah.....	12
2.2. Wewenang Pemerintah Daerah Propinsi.....	18
2.3. Kedudukan Pemerintahan Daerah Menurut UUD 1945.....	24
2.4. Kedudukan Pemerintahan Daerah Propinsi Menurut Undang – Undang No. 32 Tahun 2004.....	26

BAB III, PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN PROPINSI JAWA TIMUR

3.1. Peraturan Daerah Propinsi untuk Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.....	29
--	----

BAB IV, PENUTUP

4.1. Kesimpulan.....	46
4.2. Saran.....	46

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang dan Rumusan Masalah

Undang – Undang Dasar 1945 secara prinsip menganut dua nilai dasar yaitu nilai kesatuan dan nilai otonomi. Nilai kesatuan memberikan indikasi bahwa Indonesia tidak akan mempunyai kesatuan pemerintah lain didalamnya pada magnitude negara. Artinya, Pemerintah Nasional adalah satu – satunya pemegang kedaulatan rakyat, bangsa dan negara. Nilai dasar otonomi, diwujudkan dalam bentuk pemerintah daerah yang berwenang menyelenggarakan otonomi daerah dalam batas – batas kedaulatan negara. Dalam konteks itu, penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia terkait erat dengan pola pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pikiran pola pembagian kewenangan perlu memperhatikan keseimbangan antara kebutuhan untuk menyelenggarakan desentralisasi dengan kebutuhan memperkuat kesatuan nasional.

Dalam rumusan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas Desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Oleh karena itu pasal 18 A. Undang – Undang Dasar 1945 antara lain menyatakan bahwa pembagian Daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang – Undang.

Dalam penjelasan pasal tersebut antara lain dikemukakan bahwa , oleh karena Negara Indonesia itu suatu *Eenheidstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai daerah dalam lingkungan yang bersifat staat juga, Daerah Indonesia akan dibagi dalam Daerah Propinsi dan Daerah Propinsi dibagi dalam daerah yang lebih kecil dan bersifat otonom atau hanya bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang – Undang.

Revisi Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah telah disahkan pada tanggal 29 September 2004 yang lalu dan sekaligus dapat diartikan sebagai hari – hari terakhir masa kerja periode 1999 - 2004 dari anggota Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, Revisi Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah dan kini menjadi Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sempat terkatung – katung karena berbagai konflik politik yang terjadi, mengingat saat yang bersamaan sedang berlangsung sebuah proses demokrasi yang baru dalam sejarah bangsa ini menyangkut pemilihan umum anggota legislatif, dewan perwakilan daerah, dan presiden/wakil presiden secara langsung oleh rakyat.

Didalam Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang diberlakukan sejak 1 Januari 2001, sebagai pengganti dari Undang – Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pemerintah Daerah membawa konsekuensi bergesernya kewenangan otonomi daerah propinsi secara signifikan ke Daerah Kabupaten/Kota, sehingga dalam pelaksanaan prinsip – prinsip pemberian otonomi daerah, kewenangan otonomi daerah propinsi menjadi demikian terbatas, karena :

- a. Daerah propinsi sudah tidak lagi merupakan pemerintah atasan dari daerah – daerah kabupaten/kota karena diantara kedua daerah tersebut sudah tidak ada lagi hubungan hirarki.
- b. Kewenangan otonomi daerah propinsi dibidang pemerintahan hanyalah bersifat lintas kabupaten/kota.
- c. Daerah propinsi hanya dapat melaksanakan kewenangan otonomi yang tidak atau belum dapat dilakukan oleh daerah kabupaten/kota, apabila didukung oleh pernyataan resmi dari daerah kabupaten/kota yang bersangkutan.
- d. Daerah propinsi merupakan wilayah administrasi (menurut asas dekonsentrasi), yaitu untuk melakukan tugas – tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur.

Dengan demikian penyelenggaraan pemerintahan di daerah propinsi disatu sisi juga ikut bergeser dan membawa suatu iklim baru yang fokusnya harus mampu menjembatani pemerintah pusat dan pemerintah daerah (kabupaten/kota), sehingga hubungan yang harmonis antara pusat dan daerah otonom dapat diwujudkan dengan baik, sedangkan disisi lain pemerintah kabupaten/kota dengan berlakunya Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah, mempunyai interpretasi bahwa pemerintahan propinsi bukan lagi sebagai pemerintahan atasan mereka. Pemerintahan pusat lah yang mereka anggap sebagai pemerintahan atasan mereka, sehingga tidak jarang kalau kita melihat banyak sekali Bupati dan Walikota telah menjadi raja – raja kecil didaerah akibat dari pemberlakuan Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah

tersebut, apakah ini kesalahan dari konsep dan norma – norma hukum yang terdapat di dalam Undang – Undang tersebut atau kesalahan dari penafsiran tentang Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang dimaksud, namun sekali lagi penulis tidak akan mengkaji persoalan tersebut.

Dengan diberlakukannya Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, penulis mencoba untuk meneliti dan mengkaji lebih dalam pasal – pasal yang memuat tentang wewenang, kedudukan dan penyelenggaraan dari pemerintahan daerah khususnya pemerintahan propinsi.

Seperti yang disebutkan pada Bab III, di pasal 10 Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada ayat 3 disebutkan bahwa urusan pemerintahan menjadi urusan pemerintah seperti yang dimaksud adalah ,

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;
- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama.

Pada pasal 24 disebutkan Kepala Daerah propinsi disebut Gubernur, sedangkan untuk daerah kabupaten disebut Bupati serta untuk Kota disebut Walikota. Selanjutnya untuk tugas dan wewenang serta kewajiban Kepala Daerah diatur pada pasal 25 dan 26 Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini disebutkan bahwa kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang antara lain,

- a. memimpin penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.
- b. Mengajukan rancangan Perda.
- c. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.
- d. Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama.
- e. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah.
- f. Mewakili daerahnya didalam dan diluar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan per undang – undangan, dan
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan per undang – undangan.

Selanjutnya laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah seperti yang disebutkan pada pasal 27 ayat 2 dan 3 Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur dan Kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota. Sedangkan pada ayat 4 disebutkan bahwa laporan tersebut dipergunakan sebagai dasar untuk melakukan evaluasi Penyelenggaraan Pemerintah.

Dari uraian pasal tersebut diatas sepertinya telah dijelaskan tentang kedudukan serta kewenangan dari pemerintah propinsi dalam menyelenggarakan pemerintahannya di daerah namun bagi penulis masih terdapat persoalan yang mendasar tentang kewenangan pemerintah propinsi terhadap kabupaten /kota,

sehingga penulis mencoba untuk fokus pada penulisan yang berkaitan tentang praktek penyelenggaraan pemerintahan propinsi itu sendiri menurut Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 . Kalaupun penulis menyinggung tentang persoalan kabupaten/kota itu tidak lain karena persoalan yang menjadi topik pembahasan dalam tulisan ini tidak dapat dipisahkan dari kabupaten/kota.

Dari persoalan yang telah diuraikan pada latar belakang tersebut diatas maka penulis berkesimpulan terdapat hal yang menarik untuk dicermati lebih lanjut sehingga bisa dirumuskan menjadi permasalahan yang diangkat dalam penulisan skripsi ini adalah :

- a. Wewenang Pemerintah Propinsi menurut Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah,
- b. Penyelenggaraan pemerintahan Propinsi Jawa Timur menurut Undang – Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

2. Penjelasan Judul

Judul dalam Skripsi ini adalah “ **Praktek Penyelenggaraan Pemerintah Propinsi menurut Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah – Studi Kasus Pembuatan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Timur**” . Dalam penulisan ini akan dikaji mengenai wewenang pemerintahan propinsi menurut peraturan per undang – undangan dan praktek penyelenggaraan pemerintahan propinsi menurut Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, hal ini dimaksudkan untuk mengetahui

sejauh mana praktek penyelenggaraan pemerintahan propinsi yang telah dilakukan oleh seorang Gubernur sebagai kepala daerah.

3. Alasan Pemilihan Judul :

Adapun yang menjadi alasan pendorong bagi penulis untuk memilih judul skripsi ini berawal dari disahkannya Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang menempatkan posisi Gubernur sebagai Kepala Daerah pada Bab III pasal 10 dan Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan Propinsi diatur pada pasal 11, disisi lain penulis ingin mengetahui efektivitas pelaksanaan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan serta efektivitas dari Peraturan Daerah Propinsi yang dibuat oleh lembaga Legislatif Daerah .

4. Tujuan Penulisan :

Tujuan dari penulisan skripsi ini sendiri dibagi menjadi 2 (dua) bagian yaitu tujuan umum dan tujuan khusus.

4.1. Tujuan Umum

Tujuan Umum dari penulisan ini untuk mengetahui lebih jauh tentang:

4.1.1. Wewenang dan Kedudukan Gubernur sebagai Kepala Daerah menurut

Undang – Undang Nomor 32 tahun 2004.

4.1.2. Efektifitas pelaksanaan asas Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

serta efektivitas dari Peraturan Daerah Propinsi.

4.2. Tujuan Khusus

Tujuan Khusus dari penulisan ini adalah untuk menambah wawasan bagi penulis dalam mengembangkan Ilmu Pengetahuan khususnya dibidang Hukum Tata Negara.

5. Metodologi :

Metodologi yang digunakan dalam penulisan skripsi ini secara keseluruhan sebagai berikut :

5.A . Pendekatan Masalah

Dalam skripsi ini pendekatan yang di gunakan oleh penulis adalah metode pendekatan *yuridis normatif* yaitu metode pendekatan yang mendasarkan pada peraturan perundang – undangan yang berlaku dan dalam penerapan pelaksanaannya dilapangan, terkait dengan kedudukan dan wewenang Gubernur sebagai Kepala Daerah serta Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Propinsi itu sendiri.

Skripsi ini meneliti ketentuan yang terdapat dalam Peraturan Per Undang – Undangan (*law in book*) dengan fakta hukum yang terjadi dilapangan (*law in action*)

5.B. Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperlukan dalam skripsi ini meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer di peroleh dari peraturan perundangan – undangan yang berkaitan dengan skripsi ini,yaitu Undang –

Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah lainnya yang terkait dengan topik pembahasan skripsi.

Bahan hukum sekunder, yakni data yang diperoleh dari hasil dokumentasi yaitu suatu teknik pengumpulan data – data dengan cara mempelajari dokumen – dokumen yang relevan dengan permasalahan yang berkaitan dalam penulisan ini.

Selanjutnya proses interview yaitu teknik pengumpulan data dengan cara melakukan wawancara dengan narasumber yang berkompeten dalam memberikan data dan informasi yang dibutuhkan dalam penulisan, literatur, dan pendapat sarjana yang terkait dengan masalah yang dibahas.

5.C. Prosedur Pengumpulan Dan Pengolahan Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh dari survey ke Kantor Gubernur Propinsi Jawa Timur, dan ke Kantor Dewan Perwakilan Rakyat daerah Propinsi, serta sumber lain yang mendukung tulisan ini, kemudian diseleksi dengan cara mengambil bahan yang relevan dengan pokok bahasan. Selanjutnya dilakukan pengelompokan – pengelompokan data setelah itu dibandingkan secara detail atas permasalahan yang diteliti lalu dilakukan pengolahan bahan – bahan dengan saling mengkaitkan terhadap bahan hukum primer dan sekunder untuk selanjutnya diuraikan dan di bahas secara sistematis sesuai dengan pembahasan tiap bab.

5.D. Analisa Bahan Hukum

Analisa Bahan Hukum menggunakan pendekatan

5.D.1. Statute Approach, artinya mengkaji lebih jauh Peraturan Perundang – Undangan yang berkaitan dengan kedudukan dan

wewenang Gubernur sebagai Kepala Daerah serta Praktek Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Propinsi.

5.D.2. Case Approach, artinya penulis akan langsung melakukan wawancara dengan berbagai nara sumber berkaitan dengan pembuatan Peraturan Daerah Propinsi.

6. Pertanggungjawaban sistematika

Skripsi ini terdiri atas 4 (empat) bab dimana setiap bab memiliki keterkaitan antara yang satu dengan yang lainnya, untuk lebih jelas akan penulis uraikan sebagai berikut :

BAB I Sebagai Pendahuluan, yang memuat latar belakang permasalahan, penjelasan judul, alasan pemilihan judul, tujuan penulisan dan metodologi termasuk pertanggungjawaban sistematika. Pendahuluan ini merupakan pijakan untuk melangkah ke bab selanjutnya.

BAB II Akan membahas mengenai Kedudukan dan wewenang Gubernur sebagai Kepala Daerah menurut Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah termasuk fungsi dan wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi sebagai bagian dari Pemerintahan Daerah, sekaligus permasalahan tersebut akan dilihat dari Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang – undangan, apakah terdapat kecenderungan Pemerintah Propinsi mengambil alih wewenang pemerintah Daerah dibawahnya.

BAB III Akan membahas mengenai praktek penyelenggaraan pemerintahan propinsi menurut Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, faktor – faktor yang mendukung dan yang menjadi hambatan kendala dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, selanjutnya diakhiri dengan analisis hasil perbandingan antar kedua rumusan masalah yang dijadikan dasar penulisan skripsi ini, sehingga dapat diketahui kedudukan dan wewenang gubernur kepala daerah dan praktek penyelenggaraan pemerintah annya menurut peraturan per undang – undangan.

BAB IV Merupakan bab penutup yang berisi kesimpulan atas bahasan yang ada dalam bab – bab sebelumnya dan saran – saran untuk upaya perbaikan dan pemecahan masalah yang ada.

BAB II

WEWENANG PEMERINTAHAN PROPINSI

MENURUT PERATURAN PERUNDANG – UNDANGAN

2.1. PEMERINTAHAN DAERAH

Pemerintahan Daerah seperti yang disebutkan didalam Undang – Undang Dasar 1945 pada pasal 18 di dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas Daerah Propinsi, Kabupaten dan Kota, yang dapat mengurus sendiri urusan pemerintahannya. Pemerintahan Daerah seperti yang disebutkan didalam Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 pada pasal 1 ayat 2, adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas – luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud Undang – Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Sejarah Pemerintahan Daerah sendiri secara konseptual yuridis dimulai pada tanggal 11 Juli 1945 pada sidang kedua Badan Penyelidik Untuk Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), dan pada waktu itu M. Yamin menyampaikan konsepsi Pemerintahan Daerah dalam pidatonya sebagai berikut¹

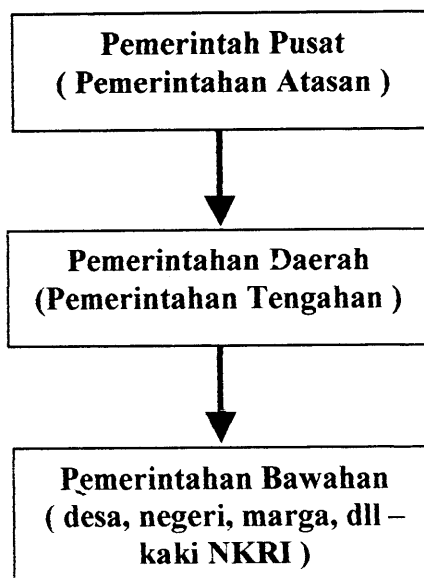
...Pemerintahan dalam Republik pertama – tama akan tersusun dari badan – badan masyarakat seperti desa, yaitu susunan Pemerintah yang paling bawah. Pemerintah ini saya namai Pemerintahan bawahan, sedangkan Pemerintah Pusat akan terbentuk dikota negara, Ibu Negara Republik Indonesia, dan akan saya namai pemerintahan atasan, selanjutnya antara

¹ DR. Supato Wijoyo, *Reformasi Pemerintahan (Di) Daerah*, Pro Justitia Tahun XVII hal 52

pemerintahan atasan dan pemerintahan bawahan itu adalah pemerintah daerah, yang boleh saya sebut pemerintahan tengahan....desa negeri – negeri, marga – marga dan lainnya tetaplah menjadi kaki Pemerintah Republik Indonesia dan di tengah – tengah pemerintah atasan dan bawahan, kita pusatkan pemerintah daerah ...

Pemikiran M. Yamin tersebut menstruktur Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam peta tri hirarkhis yang dapat digambar dalam skema berikut ini,

(Skema : 2.2.1)



Selanjutnya pada sisi yang lain, Soepomo, anggota Panitia Perancang Undang – Undang Dasar, pada 15 Juli 1945 menerangkan soal Pemerintah Daerah sebagai berikut,²

² (*ibid*, Hal 53)

“ Tentang daerah, kita telah menyetujui bentuk persatuan, unie “ oleh karena itu dibawah Pemerintah Pusat, dibawah negara tidak ada negara lagi. Tidak ada onderstaat, akan tetapi hanya daerah – daerah, ditetapkan dalam undang – undang. Beginilah bunyinya pasal 16 “ Pembagian daerah Indonesia atas dasar daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dalam undang – undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara dan hak – hak asal – usul dalam daerah yang bersifat istimewa, jadi rancangan undang – undang memberi kemungkinan untuk mengadakan pembagian seluruh daerah Indonesia dalam daerah daerah yang besar, dan didalam daerah besar itu ada lagi daerah daerah yang kecil kecil. Apakah artinya mengingat dasar permusyawaratan? artinya, bagaimanapun penetapan tentang bentuk pemerintah daerah, tetapi harus berdasar atas permusyawaratan. Jadi misalnya akan ada juga dewan permusyawaratan daerah. lagi pula harus diingat hak asal – usul dalam daerah – daerah yang bersifat istimewa”.³

Sesaat sebelum rancangan Undang Undang Dasar disahkan menjadi Undang Undang Dasar dihadapan sidang Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 18 Agustus 1945, Soepomo memberikan eksplanasi mengenai Pemerintahan Daerah yang tertuang dalam rancangan Undang Undang Dasar⁴

³ Mahfud MD. *Politik hukum di Indonesia*. LP3ES, Jakarta 1998, Hal 115

⁴ *op cit* – hal 53

“ Dibawah Pemerintahan Pusat ada Pemerintahan Daerah : Tentang Pemerintah Daerah disusun dalam undang – undang. Hanya saja dasar – dasar yang telah dipakai untuk negara itu juga harus dipakai untuk Pemerintahan Daerah, artinya Pemerintahan Daerah harus juga bersifat permusyawaratan dengan lain perkataan harus ada Dewan Perwakilan Daerah. dan adanya daerah – daerah istimewa diindahkan dan dihormati. Kootikooti, sultanat – sultanat tetap ada dan dihormati susunannya yang asli, akan tetapi itu keadaannya sebagai daerah bukan negara, jangan sampai ada salah faham dalam menghormati adanya daerah zelfbesturende landschappen, itu bukan negara sebab hanya ada satu negara. Jadi zelfbesturende landschappen hanyalah daerah saja, tetapi daerah istimewa yaitu yang mempunyai sifat istimewa. Jadi daerah – daerah istimewa itu suatu bagian dari Staat Indonesia, tetapi mempunyai sifat istimewa, mempunyai susunan asli. Begitupun adanya “zelfstandige gemeenschappen” seperti desa (di Jawa), negeri (di Minangkabau), marga (di Sumatera) yaang dalam bahasa Belanda disebut Inheemsche Rechtsgemeenschappen. Susunannya asli itu dihormati “

Substansi yang terdapat, eksistensi Pemerintah Daerah Negara Kesatuan Republik Indonesia akan diproyeksikan dalam daerah besar dan kecil. Sepadan dengan opini M. Yamin, Soepomo mengkualifikasi daerah kecil adalah desa yang berstatus istimewa (termasuk pola pemerintahan asli lainnya yang sewarna).

Kerajaan – kerajaan berstatus “ *zelfbesturende landschappen*” tetap dipertahankan dalam rumpun napas Pemerintahan Daerah dengan sifat istimewanya.⁵

Ulasan M. Yamin : Pemerintah Daerah disusun atas dasar permusyawaratan (29 Mei 1945) dewan perwakilan (11 Juli 1945) dan bagi Sopeomo harus memiliki dewan permusyawaratan daerah (15 Juli 1945) atau dewan perwakilan daerah (18 Agustus 1945), teranglah Pemerintah Daerah yang diobsesikan inheren bealaskan Asas Desentralisasi berwujud Daerah Otonom.

Berdasarkan pemikiran yang telah disebut diatas, menurut penulis pola pembagian kewenangan perlu memperhatikan keseimbangan antara kebutuhan untuk menyelenggarakan Desentralisasi dengan kebutuhan memperkuat Kesatuan Nasional. Hubungan Daerah Otonom dengan Pemerintah Nasional (pusat) adalah bersifat saling tergantung (*dependence*) dan hirarkhi (*subordinate*), yang berbeda dari hubungan antara negara bagian dengan negara federal yang menganut sistem federalisme, yang sifatnya independen dan koordinatif.

Dasar dari pembagian Kewenangan untuk Pemerintahan Propinsi didasarkan karena:

- 2.1.a. Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang terlalu luas sehingga perlu dilakukan Desentralisasi dengan membentuk Daerah Otonom dan Pembagian Urusan.
- 2.2.b. Untuk menciptakan ketentraman, ketertiban dan kesejahteraan bagi masyarakat.

⁵ Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan UUDRI*, Prapanca – tanpa kota - 1958 (hal 8)

2.2.c. Pembagian kerja antar susunan pemerintahan guna mencapai efesiensi dan efektivitas pelayanan masyarakat serta sinergi antar berbagai susunan pemerintahan

2.2.d. Menciptakan partisipasi masyarakat.

Pada pasal 24 disebutkan bahwa Kepala Daerah Propinsi disebut Gubernur, dan untuk Kabupaten disebut Bupati dan untuk Kota disebut Walikota. Propinsi sendiri terdiri atas Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah seperti yang diatur pada pasal 120. Sedangkan untuk melaksanakan Pemerintahan Daerah, sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, yang dimaksudkan untuk memberi keleluasaan yang luas kepada Daerah untuk menetapkan kebutuhan organisasi sesuai dengan penilaian daerah masing – masing, (lihat Skema).

Skema : 2.2.2.

Unit Kerja & Pimpinan	Tugas & Kerwajiban	Pengangkatan & Pemberhentian	Pertanggungjawaban & ketentuan lain-lain
SETDA  SEKDA Psl 121 (1)	Bantu Kepala Daerah susun Kebijakan dan koordinasikan Dinas Daerah & Lembaga Teknis Daerah Psl 121 (2)	• SekdaProv diangkat & diberhentikan Pres. atas usul Gubernur* Psl 122 (2). • SekdaKab/Kota diangkat & diberhentikan Gub. Atas usul Bupati dan Walikota* Psl 122 (3) • Diangkat dari PNS yang memenuhi syarat. Psl 122 (1) • Bila berhalangan dilaksanakan pejabat yang ditunjuk Kepala Daerah. Psl 121 (4)	• Bertanggung jawab pada Kepala Daerah. Psl 121 (3). • Pembina Pegawai Negeri Sipil Daerah** Psl 122 (4). *) tanpa pertimbangan Pimpinan DPRD **) semula Pembina Pegawai Negeri Sipil Daerah adalah Kepala daerah

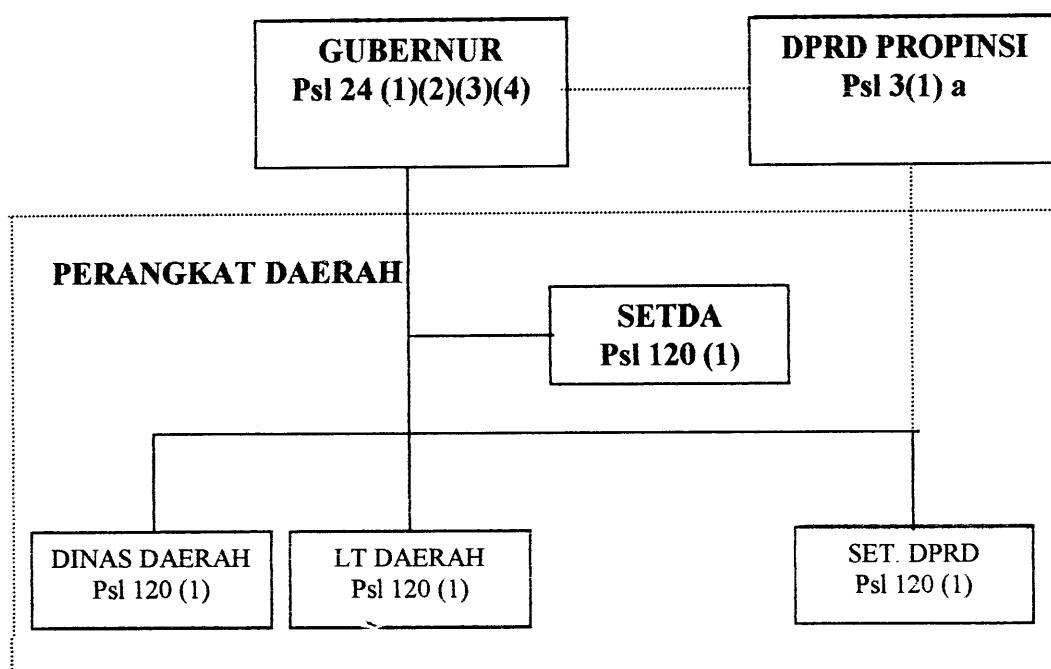
(Sumber : Bahan Sosialisasi UU Nomor 32 Th 2004, Desember 2004 DEP DAGRI.)

Dengan demikian diharapkan daerah dapat menyusun Organisasi Perangkat Daerah dengan mempertimbangkan kewenangan, karakteristik, potensi, dan kebutuhan, kemampuan keuangan, ketersediaan sumber daya aparatur, serta pengembangan pola kerja sama antar daerah dan/atau dengan pihak ketiga.

PERANGKAT DAERAH (PS. 120)

Pemerintah Daerah Provinsi { Ps. 3 (1) a }

(Skema : 2.2.3)



(Sumber : Bahan Sosialisasi UU Nomor 32 Th 2004, Desember 2004 DEPDAGRI.)

2.2.WEWENANG PEMERINTAHAN DAERAH PROPINSI

2.2.1. Menurut Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Gubernur sebagai Kepala Daerah sesuai dengan pasal 38 ayat 1 Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 memiliki tugas dan wewenang :

2.2.1.a. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah Kabupaten/Kota.

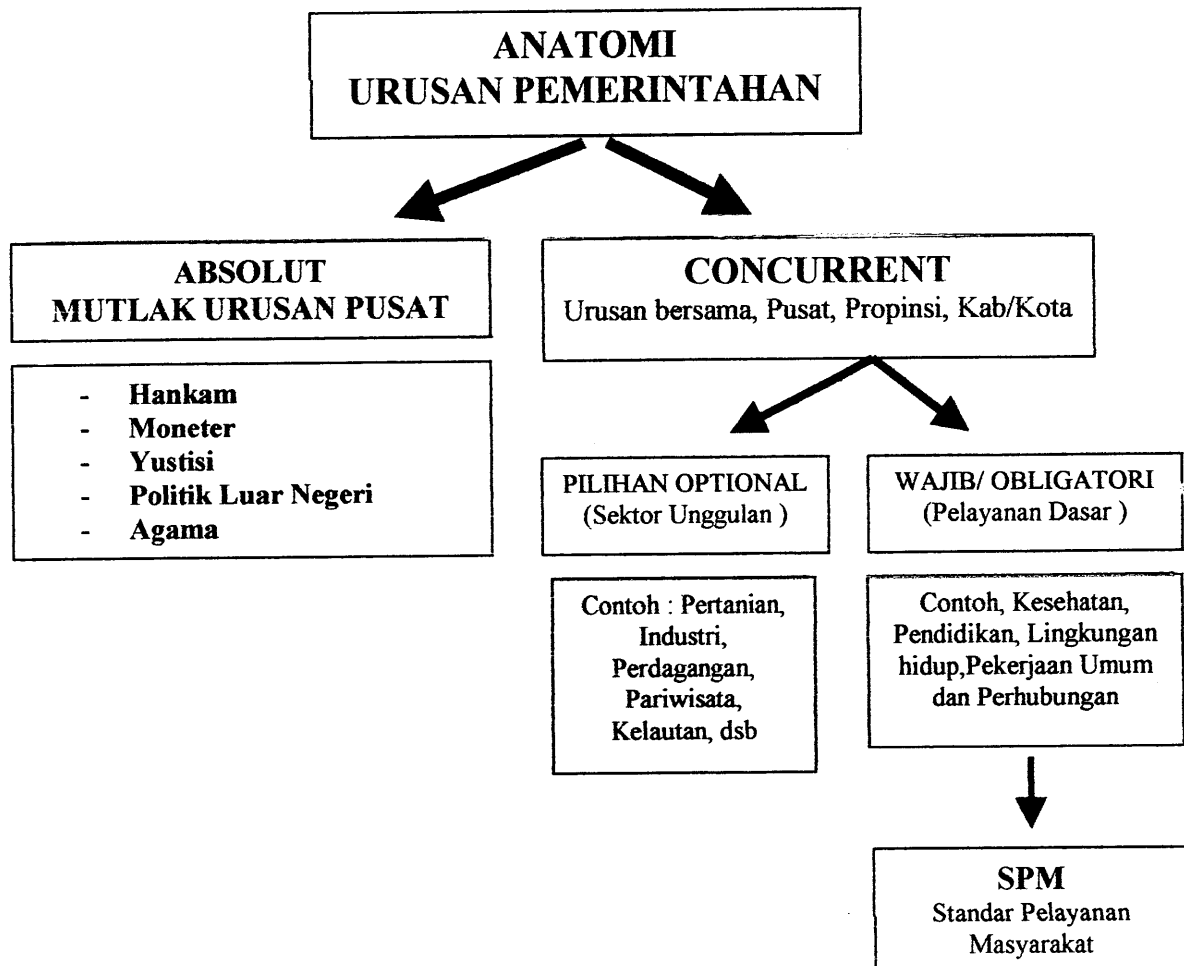
2.2.1.b. Koordinasi penyelenggaraan urusan Pemerintah di daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota.

2.2.1.c. Koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah Propinsi dan Kabupaten/Kota.

Selanjutnya pada ayat 2 dijelaskan bahwa pendanaan tugas dan wewenang Gubernur seperti yang disebutkan pada ayat 1 dibebankan kepada APBN. Selain itu kedudukan keuangan Gubernur sebagaimana dimaksud pada ayat 1 diatur dalam peraturan pemerintah, dan tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagaimana dimaksud diatur dalam Peraturan Pemerintah (ayat 3 dan ayat 4).

Dalam amandemen UUD 1945 pada pasal 17 dan pasal 18 disebutkan bahwa istilah baku yang dipakai adalah Urusan Pemerintahan bukan lagi Kewenangan, sehingga bila dilihat pada pasal 1 Undang – Undang Nomor 32 tahun 2004, pada ayat 2 disebutkan bahwa Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas – luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. artinya bahwa Pemerintah Daerah adalah pelaksana fungsi – fungsi Pemerintahan Daerah yang dilakukan oleh lembaga Pemerintahan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

(Skema : 2.2.4)



(Sumber : Bahan Sosialisasi UU Nomor 32 Th 2004, Desember 2004 DEP DAGRI.)

Selanjutnya kriteria yang dipakai dalam distribusi urusan pemerintahan antar tingkat Pemerintahan dapat disimpulkan disini antara lain ,

- 2.2.1. Externalitas (spill-over), artinya siapa yang kena dampaknya yang berwenang mengurusnya.
- 2.2.2. Akuntabilitas, artinya berwenang mengurus adalah tingkatan pemerintahan yang paling dekat dengan dampak tersebut (sesuai dengan prinsip demokrasi).

2.2.3. Effisiensi, artinya a) Otonomi Daerah harus mampu menciptakan pelayanan publik yang efisien dan mencegah High Cost Economy, b) Effisiensi harus dicapai dalam skala ekonomis pelayanan publik, c) skala ekonomis dapat dicapai melalui cakupan pelayanan yang optimal.

Disisi lain bila dilihat bahwa pola pembagian kewenangan yang terdapat pada Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Aspek hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya dilaksanakan secara adil dan selaras. Sehingga untuk menjalankan kewenangannya tersebut, daerah diberi diberikan kewenangan yang seluas – luasnya disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Pelimpahan substansi pelimpahan kewenangan dari Pemerintah kepada Gubernur tergantung dari kesesuaian antara program dan kegiatan yang diselenggarakan dengan kewenangan yang dilimpahkan dan kebutuhan dan masalah nyata di daerah. sehingga penulis dapat menyatakan bahwa program/kegiatan yang disusun dan dilaksanakan dalam rangka penyelenggaraan kewenangan bidang lain yang dilimpahkan kepada Gubernur, hanya dapat mnecapai tujuannya jika program/kegiatan dimaksud mengacu sepenuhnya kepada kewenangan yang dilimpahkan, serta program/kegiatan dimaksud dapat memenuhi kebutuhan dan menjawab masalah mendasar masyarakat didaerah, atau

program dimaksud merupakan derivasi dari kewenangan yang dilimpahkan, dan sekaligus merupakan cerminan dari kebutuhan masyarakat.

2.2.2 Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2001

Didalam Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 2001 tentang Penyelenggaraan Dekonsentrasi diatur tentang pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai Kepala Daerah, yang esensinya oleh penulis dapat disimpulkan sebagai berikut :

2.2.2.a Pemerintah dapat melimpahkan kewenangannya kepada Gubernur dan atau Perangkat Pusat di Daerah disertai dengan pembiayaan yang sesuai dengan besaran kewenangan yang dilimpahkan. Pelimpahan kewenangan dapat dilakukan kepada seluruh Gubernur dan atau Perangkat Pusat di daerah atau kepada Gubernur dan atau Perangkat Pusat di daerah tertentu. Kewenangan yang dilimpahkan meliputi sebagian kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama dan sebagian kewenangan bidang lain.

2.2.2.b. Dalam hal Presiden melimpahkan sebagian kewenangan kepada Gubernur, dapat langsung menetapkan melalui Keputusan Presiden. Dalam rangka pelimpahan wewenang pemerintah kepada Gubernur dan atau Perangkat Pusat di Daerah, Menteri atau Pimpinan LPND memprakarsai dengan menentukan jenis kewenangan yang akan dilimpahkan dengan terlebih dahulu

dikonsultasikan dengan instansi terkait dan Gubernur dan atau Perangkat Pusat di Daerah yang bersangkutan, serta pelimpahan wewenang ini ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

- 2.2.2.c.** Penyelenggaraan kewenangan bidang lain yang diterima oleh Gubernur, pelaksanaannya dilakukan oleh suatu unit organisasi yang ada dalam Dinas Propinsi. Jika tidak ada yang tepat dan sesuai untuk menangani bidang yang dilimpahkan, Gubernur dapat menugaskan Perangkat Daerah lainnya dan atau membentuk unit pelaksana secara khusus.
- 2.2.2.d.** Dalam hal menyelenggarakan kewenangan yang dilimpahkan Gubernur memberitahu kepada DPRD. Perangkat Pusat di daerah dalam menyelenggarakan kewenangan yang dilimpahkan wajib berkoordinasi dengan Gubernur dan instansi terkait dalam perencanaan, pembiayaan, pelaksanaan, evaluasi dan pelaporan sesuai norma, standar, pedoman, arahan dan kebijakan pemerintah yang diselaraskan dengan perencanaan tata ruang dan program pembangunan Daerah, serta kebijakan Pemerintah daerah lainnya.
- 2.2.2.e.** Biaya untuk penyelenggaraan kewenangan yang dilimpahkan kepada Gubernur dan atau Perangkat Pusat di Daerah dibebankan pada Anggaran Pendapatan Belanja Negara sesuai besaran kewenangan dan beban tugas yang dilimpahkan. Penganggaran dan pengelolaan keuangan dalam penyelenggaraan kewenangan yang dilimpahkan dilakukan secara terpisah dari Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah sesuai dengan peraturan perundang – undangan.

2.2.2.f. Penarikan kewenangan yang dilimpahkan kepada Gubernur dan atau Perangkat Pusat di Daerah dapat dilakukan Pemerintah, sebagian maupun seluruhnya apabila kewenangan yang dilimpahkan tidak dapat dilanjutkan karena Pemerintah mengubah kebijakan, dan Gubernur dan atau Perangkat Pusat di daerah mengusulkan untuk ditarik sebagian atau seluruhnya.

2.3. KEDUDUKAN PEMERINTAHAN DAERAH MENURUT UUD 1945

Undang – Undang dasar 1945 yang disahkan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 18 Agustus 1945 menjelaskan Pemerintah Daerah pada Bab VI Pasal 18,

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.⁶

Artinya,

1. Oleh karena Negara Indonesia itu suatu “ eenheidstaat”, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah didalam lingkungannya yang bersifat “ staat “ juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam daerah propinsi, dan daerah propinsi akan dibagi pula dalam daerah yang lebih

⁶ *op cit* ' hal 54

kecil. Daerah – daerah itu bersifat autonoom (streek dan locale rechtsgemeenschappen) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang – Undang di daerah – daerah yang bersifat autonoom akan diadakan badan perwakilan daerah, oleh karena itu didaerah pun pemerintah akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

2. Dalam teritoir Negara Indonesia terdapat “zelfbesturende landschappen” dan Volksgemeenschappen, seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Sumatera dan sebagainya. Daerah – daerah itu mempunyai susunan asli, dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah – daerah istimewa tersebut dan segala peraturan Negara yang mengenai daerah – daerah itu akan mengingat hak – hak asal – usul daerah tersebut.

Maka bentuk dan susunan Pemerintah Daerah dapat dipilah dalam skala, status, dan sifat

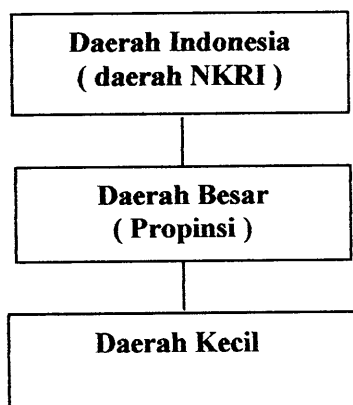
(Skema 2.2.5)

SKALA	STATUS	SIFAT
a. Daerah besar	a. Daerah otonom	a. daerah biasa
b. Daerah kecil	b. Daerah administrasi	b. daerah istimewa

Berangkat pada penjelasan Pasal 18 Undang – Undang Dasar 1945, Daerah Besar adalah Propinsi, Daerah Kecil adalah bagian (Daerah) Propinsi.

Propinsi merupakan *Daerah Besar* dari pembagian Daerah Indonesia.

(Skema : 2.2.6)



2.4. KEDUDUKAN PEMERINTAHAN DAERAH PROPINSI MENURUT UNDANG – UNDANG DASAR 1945

Sesuai dengan dengan Undang – Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 2 ayat 1 disebutkan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah – daerah propinsi dan/atau daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing – masing mempunyai Pemerintahan Daerah, sedangkan pada ayat 2 disebutkan pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud oleh ayat 1 adalah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, artinya bahwa pelaksanaan urusan pemerintahan daerah dapat diselenggarakan secara langsung oleh pemerintahan daerah itu sendiri dan dan dapat pula oleh pemerintahan propinsi penugasan oleh oleh pemerintah propinsi ke pemerintah kabupaten / kota dan desa atau penugasan dari kabupaten ke desa. Dalam Undang – Undang ini, secara eksplisit dijelaskan bahwa kedudukan Pemerintah Propinsi berada diatas Pemerintahan Kabupaten / Kota secara administrasi, namun pada

prakteknya dapat kita lihat bahwa masih terdapat beberapa Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota yang masih menggunakan kerangka Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang implisit menyebutkan bahwa Pemerintah Kabupaten dan Kota bertanggung jawab langsung kepada Presiden, sebagai Kepala Pemerintahan di Negara ini.

Didalam penjelasan Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah hubungan antara Pemerintah Daerah dengan DPRD merupakan hubungan kerja yang kedudukannya setara dan bersifat kemitraan . kedudukan yang setara bermakna bahwa diantara lembaga pemerintahan daerah itu memiliki kedudukan yang sama dan sejajar, artinya tidak saling membawahi, sedangkan hubungan kemitraan bermakna bahwa antara pemerintah daerah dan DPRD adalah sama – sama mitra sekerja dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan fungsi masing – masing lembaga.

Kewenangan yang dimiliki oleh seorang Kepala Daerah Propinsi atau Gubernur dalam menjalankan pemerintahan daerah di propinsi termuat dalam pasal 10 Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, pada ayat 1 disebutkan bahwa Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang oleh Undang – Undang menjadi urusan pemerintah. urusan pemerintah seperti yang dimaksud diatas pada ayat 3 pasal yang sama dijelaskan adalah,

- a. politik luar negeri;
- b. pertahanan;
- c. keamanan;

- d. yustisi;
- e. moneter dan fiskal nasional; dan
- f. agama.

Kewenangan Daerah mencakup Kewenangan dalam seluruh bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dalam bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal, agama, serta kewenangan dibidang lain .

Ayat 2,

“ Kewenangan di bidang lain sebagaimana disebut pada ayat 1 meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia. pemberdayaan sumber daya alam dan teknologi tinggi yang strategis, serta konservasi dan standarisasi nasional”.

BAB III
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN
PROPINSI JAWA TIMUR

**3.1 PERATURAN DAERAH PROPINSI UNTUK PENYELENGGARAAN
URUSAN PEMERINTAHAN DAERAH.**

Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dalam melaksanakan tugas, wewenang, kewajiban, dan tanggung jawabnya serta atas kuasa peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dapat menetapkan kebijakan daerah yang dirumuskan antara lain dalam Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah dan Ketentuan Daerah lainnya. Kebijakan daerah dimaksud tidak boleh bertentangan dengan perundang-undangan yang lebih tinggi dan kepentingan umum serta Peraturan Daerah lain.

Secara Normatif Peraturan Daerah dibuat oleh DPRD bersama – sama Pemertintah Daerah, artinya prakarsa dapat berasal dari DPRD maupun dari Pemerintah Daerah, hal ini sesuai dengan Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 pada BAB VI pasal 136 ayat 1. khusus Peraturan Daerah tentang APBD rancangannya disiapkan oleh Pemerintah Daerah yang telah mencakup keuangan DPRD, untuk dibahas bersama DPRD. Peraturan daerah dan ketentuan daerah lainnya yang bersifat mengatur diundangkan dengan menempatkannya dalam Lembaran Daerah. Peraturan Daerah tertentu yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, perubahan APBD dan tata ruang, bewrlakunya setelah melalui tahapan cvaluasi oleh Pemerintah. Hal ini ditempuh dengan pertimbangan antara lain untuk melindungi kepentingan umum, menyelaraskan dan menyesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi

dan/atau Peraturan Daerah lainnya. Terutama Peraturan Daerah mengenai pajak daerah dan retribusi daerah⁷

Dalam pasal 42 UU No.32 Tahun 2004 disebutkan bahwa salah satu tugas dan wewenang DPRD adalah membentuk Peraturan Daerah, membahas dan menyetujui rancangan Peraturan Daerah tentang APBD yang dibahas dengan Kepala Daerah untuk mendapat persetujuan bersama. Pada pasal yang sama juga disebutkan bahwa tugas dan wewenang DPRD juga melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan perundang –undangan lainnya, Peraturan Kepala Daerah, APBD, Kebijakan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan program pembangunan daerah, dan kerja sama internasional di daerah.

Undang – Undang Nomor 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, pasal 40 disebutkan bahwa pembahasan rancangan peraturan daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dilakukan oleh DPRD bersama Gubernur atau Bupati/Walikota, artinya bahwa dalam pembahasan rancangan daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Gubernur atau Bupati/Walikota dapat diwakilkan, kecuali dalam pengajuan dan pengambilan keputusan. Sedangkan pada Peraturan Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi Jawa Timur Nomor 1 Tahun 2005, pada pasal 95 disebutkan bahwa DPRD memegang kekuasaan membentuk Peraturan Daerah, dan pada pasal 96 yang mengatur tentang Tatacara Penyampaian Rancangan Peraturan Daerah disebutkan bahwa Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur disampaikan kepada Pimpinan DPRD dengan nota pengantar yang

⁷ Penjelasan UU No. 32 Tahun 2004, KPU Surabaya 2004, hal 153

ditandatangani oleh Gubernur, sebaliknya Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari usul prakarsa DPRD beserta penjelasannya disampaikan secara tertulis kepada Pimpinan DPRD, kedua rancangan Peraturan Daerah tersebut harus disampaikan oleh Pimpinan DPRD kepada seluruh Anggota DPRD selambat – lambat nya 7(tujuh) hari sebelum Rancangan Peraturan Daerah tersebut dibahas dalam Rapat Paripurna.

Didalam UU Nomor 32 Tahun 2004 pasal 140 ayat 3 disebutkan bahwa tata cara mempersiapkan Raperda yang berasal dari Gubernur atau Bupati/Walikota diatur dengan Peraturan Presiden. Lebih lanjut pada pasal 142 ayat 2 dijelaskan bahwa penyebarluasan Rancangan Peraturan Daerah yang berasal dari Gubernur, atau Bupati /Walikota dilakukan oleh Sekretariat Daerah.

Di dalam Tata Tertib ini juga diatur mengenai tahapan – tahapan pembicaraan dalam hal pembuatan Peraturan Daerah, seperti pada tahapan pembicaraan pertama dijelaskan tentang penjelasan Gubernur dalam Rapat Paripurna tentang Rancangan Peraturan Daerah yang dari Gubernur, dan sebaliknya penjelasan Pimpinan DPRD atas Rancangan Peraturan Daerah atas usul prakarsa DPRD. Sedangkan pada pembicaraan tahap kedua diatur tentang pemandangan umum dan jawaban Gubernur atas pemandangan fraksi – fraksi.

Disini dapat dilihat bahwa Tata tertib DPRD tersebut masih dipakai sebagai acuan bagi DPRD sebagai proses tahapan Pembuatan Peraturan Daerah, meskipun Peraturan Tata Tertib DPRD tersebut mengacu kepada Undang – Undang 32 tahun 2004 dan Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2004, penulis berpendapat sebaiknya tahapan – tahapan yang dilakukan dalam setiap proses

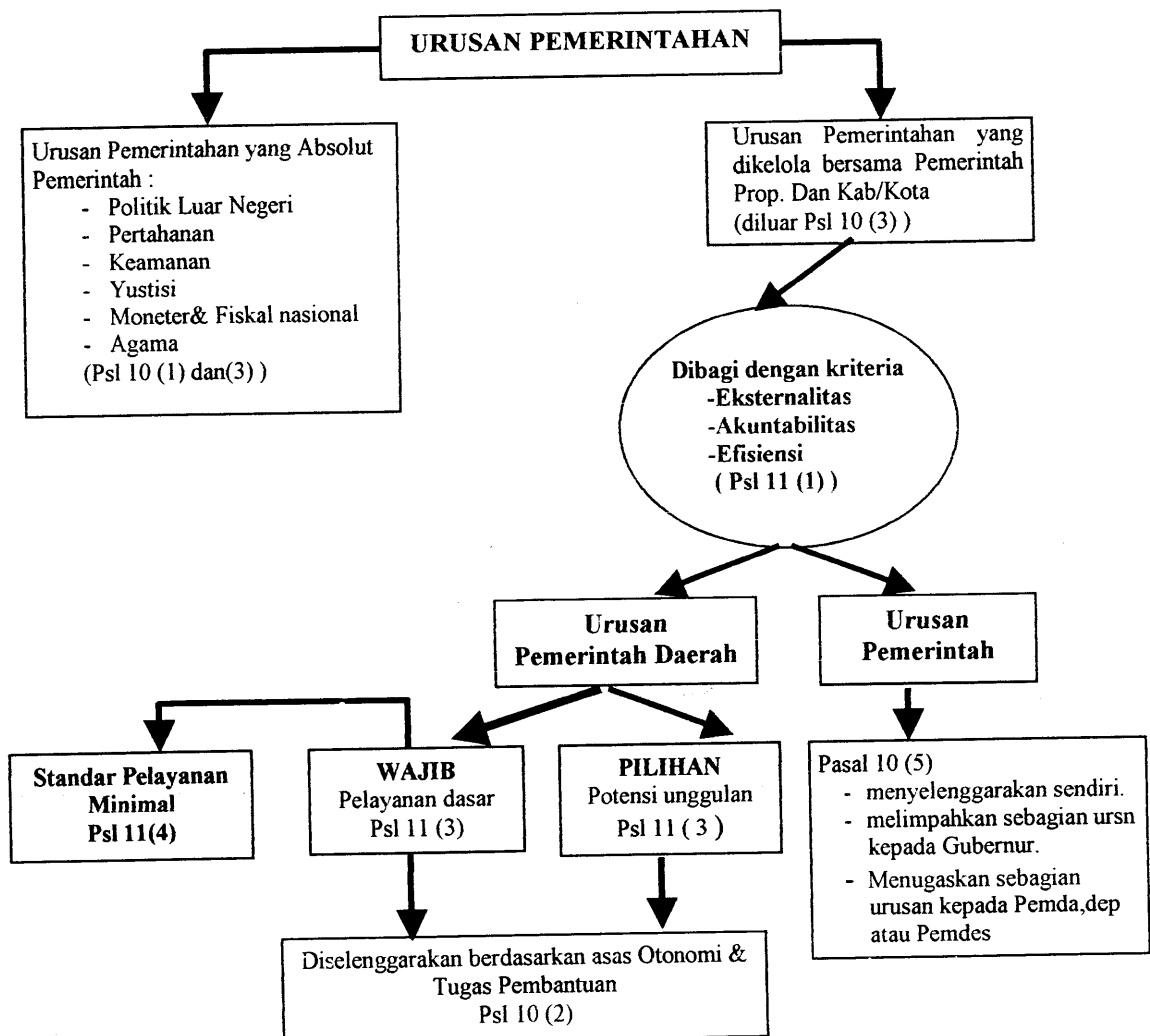
Rancangan Peraturan Daerah sampai dengan Penetapannya menjadi Peraturan Daerah seyogyanya mengacu pada Peraturan Pemerintah, artinya menurut penulis proses pembahasan rancangan Peraturan Daerah sampai penetapannya menjadi Peraturan Daerah sebaiknya diatur tersendiri dalam Peraturan Pemerintah yang mengacu pada Undang – Undang 32 Tahun 2004 dan Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2004.

Secara yuridis pembagian Urusan Pemerintahan dalam Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 terdapat pada BAB III pasal 10, 11, 12, 13, 14, 18 selanjutnya pada BAB XV pasal 225,226 dan 227 dan BAB XVI pasal 237, untuk melaksanakan penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah Kepala Daerah Propinsi atau Gubernur berfungsi pula selaku Kepala Wilayah Administrasi dan sekaligus sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah.(Anatomi Urusan Pemerintahan dapat dilihat pada skema : 2.2.4 di Bab II dari tulisan ini).

Dalam hal Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan seperti yang disebutkan didalam Undang – Undang Nomor 32 tahun 2004 dapat disimpulkan bahwa masing – masing tingkatan pemerintahan melaksanakannya dengan mengacu pada kriteria – kriteria yang tersirat di dalam Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 yang oleh masing – masing tingkatan dilaksanakan dengan 3 kriteria seperti, Pusat berwenang membuat norma-norma, standar, prosedur, keuangan, supervisi, fasilitasi dan urusan-urusan pemerintahan dengan eksternalitas nasional, Propinsi berwenang mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan dengan eksternalitas regional (lintas Kabupaten/Kota), Kabupaten/Kota berwenang mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan dengan eksternalitas lokal

(dalam satu Kabupaten/Kota). dengan difahaminya kriteria-kriteria tersebut dalam hal pembagian urusan pemerintahan maka solusi yang terjadi adalah, a) penguatan kerjasama antar daerah khususnya untuk pelayanan publik, b) daerah wajib mengelola bersama urusan pemerintahan yang inefisien bila dikerjakan sendiri-sendiri, c) mencegah biaya yang tinggi melalui pengolahan bersama, d) mencegah kegiatan lintas dampak yang merugikan daerah, e) penerapan standar pelayanan minimal sebagai embrio penyusunan perimbangan keuangan yang adil.

Skema : 3.1.1.
Anatomi Pembagian Urusan Pemerintahan



merupakan urusan pusat, tidak beralih menjadi urusan pemerintah daerah yang dimintakan bantuan. Akan tetapi, dalam cara pelaksanaannya diserahkan sepenuhnya kepada daerah yang menerima tugas pembantuan.

Konsep tugas pembantuan yang bercirikan penugasan dengan kewajiban mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskannya. Luas dan sempitnya wewenang untuk melaksanakan tugas pembantuan itu tergantung kepada peraturan perundang – undangan yang mengaturnya. Sedangkan menurut Sadu Wasistiono, pelaksanaan asas Tugas Pembantuan dimungkinkan tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan daerah kepada desa dengan disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.⁸

Mengacu pada penjelasan tersebut diatas , penulis dapat membedakan ciri – ciri dari ketiga asas penyelenggaraan pemerintahan daerah tersebut seperti dapat dilihat pada table berikut :

Skema 3.1.2
Tiga Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

NO.	ASAS PEMERINTAHAN	CIRI – CIRI PELAKSANAAN
1	DESENTRALISASI (Desentralisasi Politik/Ketatanegaraan)	• Transfer Kewenangan • Kewenangannya sepenuhnya menjadi hak & tanggungjawab institusi penerima kewenangan • Diberikan dana yang dialokasikan secara terpisah maupun sumber – sumber dana • Personil pelaksana adalah institusi penerima transfer kewenangan.
2.	DEKONSENTRASI (Desentralisasi Administratif)	• Delegasi kewenangan • Kewenangan tetap melekat pada institusi/pejabat pemberi delegasi kewenangan • Disediakan dana dari institusi pemberi tugas • Personil pelaksana adalah institusi pemberi tugas tetapi ditugaskan diluar ibukota.

⁸ Sadu Wasistiono, *Esensi UU No 22 Tahun 1999*, Jatinagor, 2001

3.	TUGAS PEMBANTUAN	• Bukan transfer kewenangan maupun delegasi kewenangan, melainkan pemberian tugas yang bersifat operasional • Kewenangan tetap melekat pada institusi pemberi tugas • Disediakan dana, sarana dan prasarana, serta personil yang diperlukan • Personil pelaksana sebagian besar adalah dari institusi penerima tugas.
----	-------------------------	--

Sumber : Sadu Wasistiono (2001)

Selanjutnya penulis berpendapat penyelenggaraan tugas pembantuan diwujudkan dalam bentuk penugasan pemerintah yang lebih tinggi kepada pemerintah yang lebih rendah. Penyelenggaraan asas tugas pembantuan dapat dilihat dalam penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan Desa serta dari Daerah ke Desa untuk melaksanakan tugas tertentu disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Disisi lain upaya untuk meningkatkan efektifitas pelaksanaan asas dekonsentrasi terus diupayakan oleh pemerintah pusat. Dana yang dialokasikan dalam rangka pelaksanaan asa dekonsentrasi di lingkungan Departemen Dalam Negeri pada tahun 2003 mencapai Rp 120 Milyar, bahkan pada tahun 2004 dianggarkan sebesar Rp 400 Milyar.⁹ Namun menurut hasil survey data yang dilakukan oleh penulis masih banyak dijumpai masalah, antara lain :

- 3.1.1. Pelaksanaan pelimpahan kewenangan pemerintah dalam rangka dekonsentrasi dalam bidang kewenangan pemerintahan tertentu kepada Gubernur sering kali tidak dilakukan melalui Keputusan Presiden, melainkan melalui Keputusan Menteri, bahkan ada pula

⁹ Kajian efektivitas penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan sektor, Depdagri 2003

yang langsung dilimpahkan melalui program dan proyek kepada Dinas –dinas Daerah tanpa diketahui oleh Gubernur.

- 3.1.2. Program dan kegiatan sering kali diturunkan langsung kepada Gubernur tanpa didahului oleh pelimpahan kewenangan pemerintah yang rinci dan jelas kepada Gubernur. Kenyataan ini menggambarkan kerancuan penerapan asa dekonsentrasi dan tugas pembantuan.
- 3.1.3. Belum jelas dan tegasnya pemberian kewenangan dekonsentrasi kepada Gubernur terutama dalam kewenangan melakukan supervisi, fasilitasi, pengawasan dan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan di Kabupaten/Kota. Hal ini berakibat menyulitkan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk melaksanakan pembinaan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
- 3.1.4. Duplikasi dan tumpang tindih penyelenggaraan asas dekonsentrasi dan desentralisasi oleh Dinas – dinas Daerah. Hal ini terjadi karena penyelenggaraan kewenangan yang dilimpahkan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah dalam rangka dekonsentrasi dilaksanakan oleh Dinas Propinsi yang juga melaksanakan kewenangan desentralisasi propinsi sebagai tugas pokoknya. Hal ini berakibat terjadinya kerancuan dalam pertanggungjawaban keuangan dan pelaksanaan program/kegiatan.
- 3.1.5. Seringkali pemerintah pusat menurunkan program dan kegiatan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi tanpa

memperhatikan usulan Gubernur sebagai pelaksana kewenangan yang dilimpahkan. Kondisi ini mengakibatkan program dan kegiatan kurang sesuai dengan kebutuhan masyarakat di daerah.

3.1.6. Belum jelasnya mekanisme usulan program dan kegiatan dari Gubernur dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi.

3.1.7. Program dan kegiatan dalam pelaksanaan asa dekonsentrasi seharusnya berkesinambungan rutin, namun dalam praktek hanya bersifat insidental. Hal ini mengkaburkan penerapan asas desentralisasi dan tugas pembantuan. Jelasnya suatu program dan kegiatan yang seharusnya bagian pelaksanaan asa tugas pembantuan tetapi direncanakan dan dilaksanakan melalui pelaksanaan asas dekonsentrasi.

Sebagai bagian lembaga Pemerintahan Daerah, DPRD mempunyai kedudukan setara dan memiliki hubungan kerja bersifat kemitraan dengan Pemerintah Daerah. seperti yang diatur di dalam pasal 3 UU No. 32 tahun 2004 bahwa Pemerintahan Daerah Propinsi terdiri Pemerintah Daerah Propinsi dan DPRD Propinsi.

Kedudukan yang setara bermakna bahwa antara DPRD dan Pemerintah Daerah memiliki kedudukan yang sama dan sejajar dalam arti tidak saling membawahi. Hubungan bersifat kemitraan berarti DPRD merupakan mitra kerja Pemerintah Daerah dalam membuat kebijakan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah sesuai dengan tugas dan fungsi masing-masing. Berdasarkan hal

tersebut antar kedua lembaga wajib memelihara dan membangun hubungan kerja yang harmonis dan satu sama lain harus saling mendukung,

Dalam penyelenggaraan pemerintah daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah. Secara umum perangkat daerah terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam lembaga sekretariat, unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga teknis dan, serta unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam lembaga dinas daerah.

Sesuai dengan pasal 40 dan 41 Undang – Undang No. 32 Tahun 2004, disebutkan bahwa DPRD merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah dan berkedudukan sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang memiliki fungsi legislasi, anggaran dan pengawasan, selanjutnya tugas dan wewenang DPRD diatur pada pasal 42 UU No. 32 Tahun 2004.

Penyelenggaraan fungsi Pemerintahan Daerah akan terlaksana secara optimal apabila penyelenggaraan urusan pemerintahan diikuti dengan pemberian sumber – sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, dengan mengacu kepada undang – undang tentang perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah, dimana besarnya disesuaikan dan diselaraskan dengan pembagian kewenangan antara pusat dan daerah, semua sumber keuangan yang melekat pada setiap urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi sumber keuangan daerah.

Sumber-sumber pendanaan pelaksanaan Pemerintahan Daerah terdiri atas Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah, dan lain-lain Pendapatan yang sah. Pendapatan Asli Daerah merupakan Pendapatan Daerah yang bersumber dari hasil Pajak Daerah, hasil Retribusi Daerah, hasil pengelolaan kekayaan Daerah yang dipisahkan, dan lain-lain Pendapatan Asli Daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada Daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas Desentralisasi.

Dana Perimbangan merupakan pendanaan Daerah yang bersumber dari APBN yang terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Perimbangan selain dimaksudkan untuk membantu Daerah dalam mendanai kewenangannya juga bertujuan untuk mengurangi ketimpangan sumber pendanaan pemerintahan antara Pusat dan Daerah serta untuk mengurangi kesenjangan pendanaan pemerintahan antar-Daerah. Ketiga komponen Dana Perimbangan ini merupakan sistem transfer dana dari Pemerintah serta merupakan satu kesatuan yang utuh.

DBH adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dibagihasilkan kepada Daerah berdasarkan angka persentase tertentu. Pengaturan DBH dalam undang-undang ini merupakan penyelarasan dengan undang-undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2000. Dalam undang-undang ini dimuat pengaturan mengenai Bagi Hasil Penerimaan Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25/29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21,

serta sektor pertambangan panas bumi sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2003 tentang Panas Bumi. Selain itu, dana reboisasi yang semula termasuk bagian dari DAK, dialihkan menjadi DBH.

DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar-Daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan potensi Daerah. DAU suatu Daerah ditentukan atas besar kecilnya celah fiskal (*fiscal gap*) suatu Daerah, yang merupakan selisih antara kebutuhan Daerah (*fiscal need*) dan potensi Daerah (*fiscal capacity*). Dalam undang-undang ini ditegaskan kembali mengenai formula celah fiskal dan penambahan variabel DAU. Alokasi DAU bagi Daerah yang potensi fiskalnya besar tetapi kebutuhan fiskal kecil akan memperoleh alokasi DAU relatif kecil. Sebaliknya, Daerah yang potensi fiskalnya kecil, namun kebutuhan fiskal besar akan memperoleh alokasi DAU relatif besar. Secara implisit, prinsip tersebut menegaskan fungsi DAU sebagai faktor pemerataan kapasitas fiskal.

DAK dimaksudkan untuk membantu membiayai kegiatan-kegiatan khusus di Daerah tertentu yang merupakan urusan Daerah dan sesuai dengan prioritas nasional, khususnya untuk membiayai kebutuhan sarana dan prasarana pelayanan dasar masyarakat yang belum mencapai standar tertentu atau untuk mendorong percepatan pembangunan Daerah.

Undang – undang ini juga mengatur hibah yang berasal dari pemerintah negara asing, badan/lembaga asing, badan/lembaga internasional, pemerintah, dan badan/lembaga dalam negeri atau perseorangan, baik dalam bentuk devisa, rupiah,

maupun dalam bentuk barang dan/ atau jasa termasuk tenaga ahli, dan pelatihan yang tidak perlu lagi dibayar kembali.

Pinjaman daerah merupakan salah satu sumber pembiayaan yang bertujuan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah dan meningkatkan pelayanan

Pasal 18 A ayat (2) Undang – Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengamanatkan agar hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya lainnya antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang – undang.

Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dibentuk dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada Pemerintah Daerah yang diatur dalam Undang – Undang tentang Pemerintah Daerah.

Pasal 2 ayat 1 Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004, mengatur bahwa perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan subsistem keuangan negara sebagai konsekuensi pembagian tugas antara pemerintah dan pemerintah daerah dimaksudkan untuk mengatur sistem pendanaan atas kewenangan pemerintah yang diserahkan, dilimpahkan, dan ditugaskan kepada daerah, sedangkan pada ayat 2 disebutkan bahwa pemberian sumber keuangan negara kepada pemerintah daerah dalam rangka desentralisasi yang didasarkan atas penyerahan tugas oleh pemerintah kepada pemerintah daerah dengan memperhatikan stabilitas dan keseimbangan fiskal.

Perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah mencakup pembagian keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah

secara proporsional, demokratis, adil, dan transparan dengan memperhatikan potensi, kondisi, dan kebutuhan Daerah.

Pendanaan penyelenggaraan pemerintahan agar terlaksana secara efisien dan efektif serta untuk mencegah tumpang tindih ataupun tidak tersedianya pendanaan pada suatu bidang pemerintahan, maka diatur pendanaan penyelenggaraan pemerintahan. penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dibiayai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), sedangkan penyelenggaraan kewenangan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah dibiayai dari APBN, baik kewenangan Pusat yang didekonsentrasikan kepada Gubernur atau ditugaskan kepada Pemerintah Daerah dan/atau Desa atau sebutan lainnya dalam rangka tugas pembantuan.

Sesuai dengan data yang didapat oleh penulis penyimpangan terjadi mulai dari penyusunan APBD yang kurang melibatkan partisipasi masyarakat, prosentase belanja rutin yang lebih membengkak daripada belanja pembangunan, serta pengalokasian pos anggaran yang menyimpang dari peraturan yang telah ditetapkan.

Pembengkakan di pos anggaran untuk dewan yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 110 tahun 2000 tentang Kedudukan Keuangan DPRD, tidak sesuai dengan peraturan tersebut. Pengalokasian APBD yang lebih banyak terpakai untuk belanja rutin dewan daripada pembangunan, menunjukkan bahwa orientasi Pemda dan DPRD lebih mengutamakan kepentingan belanja aparat dari pada untuk pembangunan rakyat, artinya, lebih banyak dana yang dianggarkan untuk pembelian dan pemeliharaan mobil dinas anggota dewan,

pemberian bermacam-macam tunjangan, pembelian pakaian dinas. Dan pos lain yang sengaja diciptakan untuk menambah pemasukan individual anggota dewan, ketimbang dana untuk puskesmas, SD Inpres, dan dana untuk masyarakat lainnya. misalnya, tuntutan *judicial review* Jalur (Jaringan Peduli Uang Rakyat) Nusa Tenggara Timur (NTT) yang menggugat agar diadakan revisi terhadap APBD seperti halnya uang representasi, Dalam PP 110/2000 Pasal 3 ayat 2 disebutkan bahwa besarnya uang representasi untuk ketua DPRD kabupaten/kota paling tinggi 60 % dari gaji pokok bupati/walikota. Sementara dalam PP 59 tahun 2000 disebutkan bahwa gaji pokok bupati sebesar Rp 2.100.000.¹⁰

Dalam Propinsi Riau Penulis mendapatkan data yang lain seperti, APBD Riau tahun 2002 misalnya, disebutkan bahwa uang representasi ketua selama setahun adalah Rp36.000.000 atau setiap bulan Rp3.000.000. Pelanggaran ini juga terjadi untuk uang representasi bagi wakil ketua dan 41 orang anggota. Sehingga, total uang representasi dalam tahun itu adalah Rp1.363.200.000. cara lain adalah dengan cara menciptakan anggaran baru yang sebenarnya tidak diatur dalam PP 110/2000. Misalnya, alokasi anggaran untuk pembelian pakaian dinas anggota dewan, mereka mencantumkan anggaran membeli baju pakaian Teluk Belanga. Ada pula pengalokasian anggaran untuk tunjangan Hari Raya, Idul Fitri, dan Natal serta Qurban yang merupakan penciptaan anggaran baru yang tidak diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Sedangkan dengan cara melebihkan berbagai tunjangan anggota dewan yang telah diatur dalam PP 110/2000. terjadi pada APBD kabupaten Bengkalis,

¹⁰ Harian Kompas, UU Pemerintahan Daerah belum diantisipasi, Senin 24 Mei 1999

Kabupaten Kepulauan Riau, Kabupaten Pacitan, Nusa Tenggara Timur, dan Maluku Utara. Penulis juga menemukan pengalokasian anggaran yang sebetulnya sama dengan anggaran lainnya. Misalnya, dalam APBD kabupaten kepulauan Riau, pos anggaran biaya pemeliharaan kesehatan dirinci lagi menjadi tunjangan kesehatan, biaya *general check up*, dan biaya perawatan pengobatan.

Sedangkan untuk Kota Samarinda, penulis menemukan data bahwa pembuatan anggaran tanpa perincian. Hal ini dilakukan dengan cara membuat anggaran dalam bentuk satuan tanpa diperinci lagi, misalnya. dalam APBD ini, pencantumannya selalu dalam bentuk satuan dan tidak diperinci lagi, sehingga menyusahkan untuk dibaca dan menghilangkan tunjangan khusus, otomatis dewan tidak membayar pajak penghasilan. persoalan lain yang menjadi permasalahan korupsi pada APBD adalah tertutupnya akses informasi yang berkaitan dengan dokumen APBD, sehingga luput dari pengawasan publik. kenyataan ini seringkali dijumpai di daerah-daerah. Aparat masih memegang tradisi bahwa dokumen APBD adalah sesuatu yang sifatnya adalah rahasia negara dan tidak semua orang bisa mengakses informasi tersebut. Pasal 27 Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 1999 secara tegas menyebutkan bahwa APBD merupakan data terbuka yang dapat diketahui masyarakat. Namun selalu saja masyarakat mengalami kesulitan dalam setiap mendapatkan informasi yang berkaitan dengan anggaran publik. Akibatnya, masyarakat tidak pernah diberi kesempatan untuk mempelajari dan menganalisis berbagai kebijakan yang dibahasakan dalam bentuk anggaran.

BAB IV

PENUTUP

4.1. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian didalam Bab II tentang Wewenang Pemerintah Propinsi menurut Peraturan Perundang – undangan dan Bab III tentang Peyelenggaraan Pemerintahan Propinsi Jawa Timur, penulis dapat menyimpulkan bahwa;

- 4.1.1. Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Propinsi yang didasarkan pada Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Daerah masih menggunakan Peraturan Pemerintah yang mengacu pada UU Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Otonomi Daerah sebagai acuan.
- 4.12 Dalam Proses Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah baik yang beradal dari usul prakarsa DPRD maupun dari Lembaga Eksekuti daerah sampai dengan penetapannya menjadi Peraturan Daerah, Pemerintah Daerah dan DPRD berpijak pada Peraturan Tata Tertib DPRD Nomor 1 tahun 2005 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD walaupun Peraturan Tata Tertib tersebut mengacu pada Undang– Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang–Undang Nomor 10 Tahun 2004.

4.1.SARAN

Berdasarkan kesimpulan tersebut, dapat dirumuskan rekomendasi yang dapat mendorong keberhasilan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Pembahasan Rancangan Peraturan Daerah sampai dengan penetapannya sebagai Peraturan Daerah yang akan digunakan dalam pelaksanaan urusan pemerintahan, sebagai berikut :

- 4.2.1. Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah seharusnya langsung ditindak lanjuti dengan sejumlah Peraturan Pemerintah yang mengacu pada semangat Undang – Undang tersebut agar Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di Daerah tidak lagi mengacu kepada Peraturan Pemerintah yang terkait dengan Undang – Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah.
- 4.1.2. Perlu di buat rancangan Peraturan Pemerintah tersendiri khusus untuk proses pembahasan Rancangan Peraturan Daerah sampai dengan penetapannya menjadi Peraturan Daerah yang mengacu pada Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan.

DAFTAR PUSTAKA

Bayu Suryaningrat, *Organisasi Pemerintah Wilayah/Daerah*, Aksara baru, Jakarta 1980.

Effendi, Sofian, *Kebijakan Pembinaan Organisasi Pelayanan Publik (Percikan Pemikiran Awal)*, Fisipol UGM Yogyakarta , 1995

Hadjon, Philipus M, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1994,1997.

Hadjon, Philipus M, *Analisis Terhadap UU Nomor 10 Tahun 2004, Tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan*, Makalah pada Seminar Nasional tentang Program Legislasi Nasional, FH Unair, Surabaya 2005.

Harian Kompas , *Undang – Undang Pemerintah Daerah belum diantisipasi*, Jakarta, Senin 24 Mei 1999.

Mahfud MD, Moch, *Politik hukum di Indonesia*, Jakarta Pustaka LP3ES Indonesia, 1998.

Soewoto, *Suatu kajian Historik, Teoritik dan Yuridik Pelimpahan Kekuasaan kepada Daerah*, Yuridika Unair, Surabaya No. 5 & 6 Tahun V September – Desember 1990.

Wasistiono, Sadu, *Esensi UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan daerah (Bunga Rampai)* Alqarint Vatinangor, 2001.

Wijoyo, Suparto, *Reformasi Struktur Pemerintahan (di) Daerah*, Pro Justitia
Tahun XVII, UNPAR, Januari 1999.

Yamin, H. Muhammad, *Naskah Persiapan Undang – Undang Dasar Republik
Indonesia*, Jilid T dan IT, Prapanca, (tanpa kota) 1957 dan 1958.

DAFTAR PERUNDANG-UNDANGAN

PERATURAN PER UNDANG – UNDANGAN

1. Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang PEMERINTAHAN DAERAH.
2. Undang – Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 2004 tentang PERIMBANGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAHAN DAERAH.
3. Undang – Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan PerUndang-Undangan.
4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 tahun 2001 tentang INFORMASI KEUANGAN DAERAH.
5. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 39 tahun 2001. tentang PENYELENGGARAAN DEKONSENTRASI.
6. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 52 tahun 2001 tentang PENYELENGGARAAN TUGAS PEMBANTUAN.
7. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 56 tahun 2001 tentang PELAPORAN PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH
8. Peraturan Tata tertib Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Jawa Timur Nomor 51 Tahun 2005 tentang Peraturan Tata Tertib DPRD propinsi Jawa Timur.