

# HUKUM PEMERINTAH DAERAH

# PEMERINTAH --- DAERAH

HAFIZ SUTRISNO, S.H., M.H

# 1. Arti & Terminologi Pemerintah Daerah

## Pemerintah Daerah

1. Pemerintah Daerah merupakan Penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Negara Tahun 1945.  
**(UU No. 32/2004 tentang Pemerintah Daerah).**
2. Pemerintah Daerah merupakan kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.  
**(UU No. 23/2014 tentang Pemerintah Daerah).**
3. Pemerintah Daerah adalah kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom.  
**(UU No. 9/2015 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah).**

## Fungsi Pemerintah Daerah

Fungsi pemerintah daerah dapat diartikan sebagai perangkat daerah menjalankan, mengatur dan menyelenggarakan jalannya pemerintahAN. Fungsi pemerintah daerah menurut Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 adalah:

1. Pemerintah daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
2. Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.
3. Pemerintah daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan pemerintahan pusat dengan pemerintahan daerah. Dimana hubungan tersebut meliputi wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya.

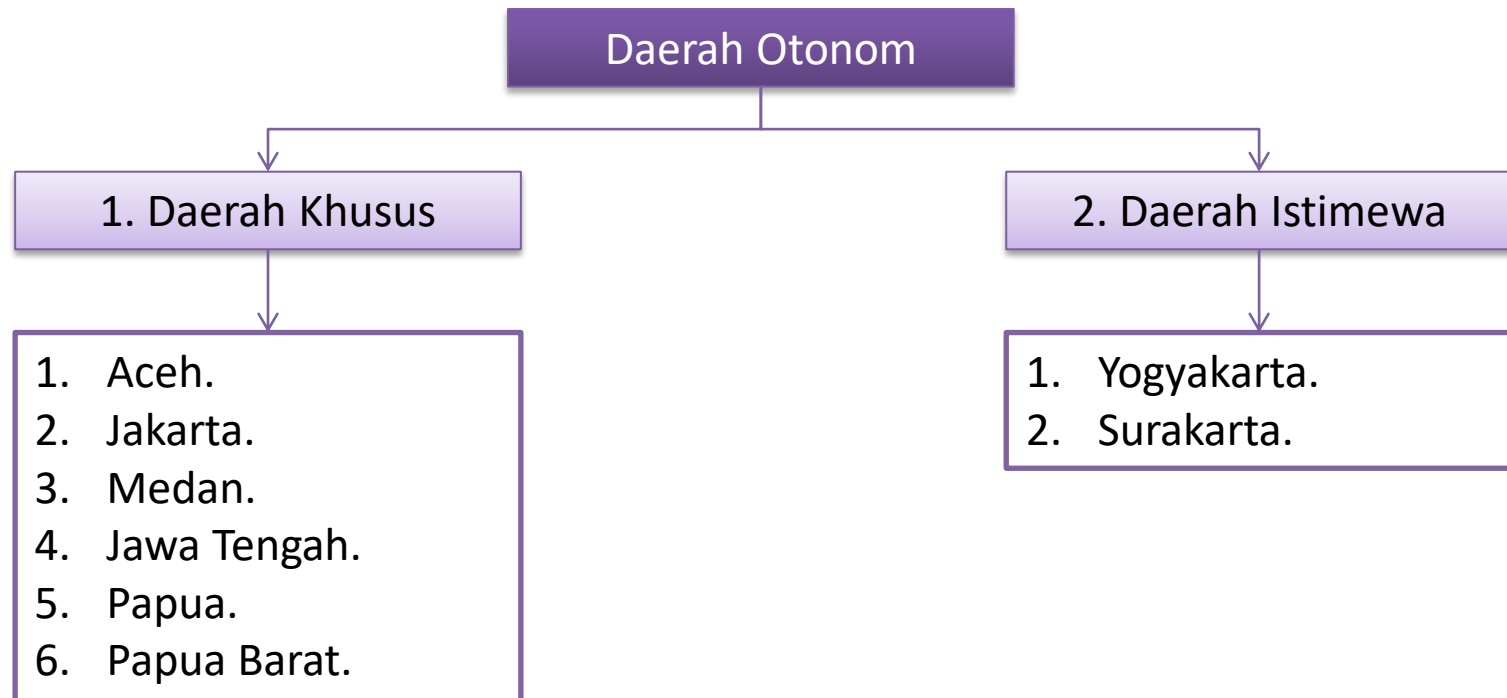
***Tujuan pembentukan Pemerintah daerah untuk meningkatkan pelayanan masyarakat agar kesejahteraan rakyat dapat tercapai dengan cepat selain sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal.***

## 2. Daerah Otonom & Otonomi Daerah

### A. Daerah Otonom

1. Daerah Otonom adalah Daerah di dalam suatu negara yang memiliki kekuasaan otonom, atau kebebasan dari pemerintah di luar daerah tersebut. Biasanya suatu daerah diberi sistem ini karena keadaan geografinya yang unik atau penduduknya merupakan minoritas negara tersebut, sehingga diperlukan hukum-hukum yang khusus, yang hanya cocok diterapkan untuk daerah tersebut.
2. Menurut jenisnya, daerah otonom dapat berupa otonomi teritorial, otonomi kebudayaan, dan otonomi lokal.
3. Di Indonesia, daerah otonom diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, yang berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

4. Di Indonesia, tidak dikenal lagi perbedaan antara pengertian daerah dan daerah otonom. Oleh karena semua daerah di Indonesia sejak dilaksanakannya otonomi daerah telah diberikan hak untuk menjadi daerah otonom.
5. Setiap daerah di Indonesia memiliki hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya sendiri, di mana hak dan kewenangan tersebut diatur berdasarkan peraturan perundang-undangan



## B. Otonomi Daerah

1. Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.
2. Secara harfiah, otonomi daerah berasal dari kata otonomi dan daerah. Dalam bahasa Yunani, otonomi berasal dari kata *autos* dan *nomos*. *Autos* berarti sendiri dan *nomos* berarti aturan atau undang-undang, sehingga dapat diartikan sebagai kewenangan untuk mengatur sendiri atau kewenangan untuk membuat aturan guna mengurus rumah tangga sendiri. Sedangkan daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah.
3. Pelaksanaan otonomi daerah selain berlandaskan pada acuan hukum, juga sebagai implementasi tuntutan globalisasi yang harus diberdayakan dengan cara memberikan daerah kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggung jawab, terutama dalam mengatur, memanfaatkan dan menggali sumber-sumber potensi yang ada di daerah masing-masing.

## Dasar Hukum

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 18 Ayat 1 - 7, Pasal 18A ayat 1 dan 2, Pasal 18B ayat 1 dan 2.
2. Ketetapan MPR RI Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Pengaturan, pembagian, dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yg Berkeadilan, serta perimbangan keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka NKRI.
3. Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah.
4. UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
5. UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
6. UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintah daerah (Revisi UU No.32 Tahun 2004)

## Tujuan Otonomi Daerah

1. Peningkatan pelayanan masyarakat yang semakin baik.
2. Pengembangan kehidupan demokrasi.
3. Keadilan nasional.
4. Pemerataan wilayah daerah.
5. Pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka keutuhan NKRI.
6. Mendorong pemberdayaan masyarakat.
7. Menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.



## Asas Otonomi Daerah

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, terdapat 3 jenis penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi dasar bagi Pemerintah Daerah dalam pelaksanaan Otonomi Daerah, yaitu asas **Desentralisasi**, **Dekonsentrasi**, dan **Tugas Pembantuan**.

1. **Desentralisasi** Adalah pemberian wewenang oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan daerahnya sendiri berdasarkan asas otonom.
2. **Dekonsentrasi** adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.
3. **Tugas pembantuan** adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi.

## Prinsip Otonomi Daerah

### 1. Prinsip Otonomi Seluas-Luasnya.

Ini merupakan prinsip otonomi dimana daerah yang mendapat kewenangan dalam mengatur dalam hal pemerintahan dan mengatur kepentingan masyarakatnya. Namun, otonomi tersebut tidak memiliki kewenangan dalam hal politik luar negeri, agama, moneter, keamanan, peradilan, serta fiskal nasional.

### 2. Prinsip Otonomi Nyata.

Ini adalah prinsip otonomi dimana daerah otonom memiliki kewenangan dalam menjalankan pemerintahan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang secara nyata telah ada. Tugas, wewenang, dan kewajiban tersebut berpotensi untuk berkembang sesuai dengan ciri khas daerah dan segala potensinya.

### 3. Prinsip Otonomi Bertanggungjawab.

Ini adalah prinsip otonom dimana sistem penyelenggaraan harus sesuai dengan maksud dan tujuan dari pemberian otonomi. Pada dasarnya otonomi bertujuan agar daerah tersebut dapat berkembang dan masyarakatnya lebih sejahtera.

## Ciri-Ciri Otonomi Daerah

1. Setiap daerah memiliki perda (dibawah UU).
2. Hanya Presiden/Raja berwenang mengatur hukum.
3. DPRD (provinsi/negara bagian/dst) tidak punya hak veto terhadap UU negara yang disahkan DPR.
4. Perda dicabut pemerintah pusat.
5. Perjanjian dengan pihak asing/luar negeri harus melalui pusat.
6. APBN dan APBD tergabung.
7. Setiap daerah tidak diakui sebagai negara berdaulat.
8. Keputusan pemda diatur pemerintah pusat.
9. Tidak ada perjanjian antar daerah jika SDM/SDA dilibatkan.
10. Masalah daerah merupakan tanggung jawab bersama.
11. Hanya hari libur nasional diakui.
12. Bendera nasional hanya diakui.
13. Hanya bahasa nasional diakui.

### 3. Pembaharuan Pasal 18 UUD 1945

1. Sebelum diubah, ketentuan mengenai Pemerintahan Daerah diatur dalam satu pasal yakni Pasal 18 (tanpa ayat), setelah diubah menjadi tiga pasal yaitu Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B. Semua pasal diputus pada Perubahan Kedua (tahun 2000).
2. Pencantuman tentang Pemerintah Daerah di dalam perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dilatarbelakangi oleh kehendak untuk menampung semangat otonomi daerah dalam memperjuangkan kesejahteraan masyarakat daerah.
3. Perubahan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjadi dasar hukum bagi pelaksanaan otonomi daerah yang dalam era reformasi menjadi salah satu agenda nasional.
4. Ketentuan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B ini berkaitan dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1) yang menyatakan Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik, Pasal 4 ayat (1) yang menyatakan Presiden memegang kekuasaan pemerintahan dan Pasal 25A mengenai wilayah negara, yang menjadi wadah dan batas bagi pelaksanaan Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B.

## a. Pembagian Daerah

Mengenai pembagian daerah Indonesia yang semula diatur dalam satu pasal tanpa ayat diubah menjadi satu pasal dengan tujuh ayat. Substansi pembagian daerah yang semula diatur dalam Pasal 18, setelah diubah ketentuan tersebut diatur menjadi Pasal 18 ayat (1) dengan rumusan sebagai berikut:

**1. Pasal 18 (1)** : Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang.

## b. Pemerintah Daerah

Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentang pemerintahan daerah diatur dalam Pasal 18 ayat (2), ayat (3), ayat (4), ayat (5), ayat (6), dan ayat (7), yang rumusannya sebagai berikut:

**2. Pasal 18 (2)** : Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

3. **Pasal 18 (3)** : Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
4. **Pasal 18 (4)** : Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
5. **Pasal 18 (5)** : Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat.
6. **Pasal 18 (6)** : Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
7. **Pasal 18 (7)** : Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.



***Dalam ketentuan itu, antara lain, ditegaskan bahwa pemerintah daerah (baik provinsi, kabupaten, maupun kota) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.***

## 4. Konsep Teori Pemekaran Daerah

1. Pemekaran wilayah merupakan pembagian kewenangan administratif dari satu wilayah menjadi dua atau beberapa wilayah. Pembagian tersebut juga menyangkut luas wilayah maupun jumlah penduduk sehingga lebih mengecil.
2. Pemekaran wilayah dianalogikan sebagai model ekonomi persaingan sempurna dimana pemerintahan daerah memiliki kekuatan untuk mempertahankan tingkat pajak yang rendah, menyediakan pelayanan yang efisien, dan mengizinkan setiap individu masyarakatnya untuk mengekspresikan preferensinya untuk setiap jenis pelayanan dari berbagai tingkat pemerintahan yang berbeda dengan "*vote with their feet*".
3. Komunitas lokal yang kecil lebih homogen, dan lebih mudah untuk mengimplementasikan kebijakan yang sesuai dengan preferensi sebagian besar masyarakatnya.

4. Pemekaran juga mendukung adanya persaingan antar pemerintahan daerah dalam mendatangkan modal ke daerahnya masing-masing, dimana hal ini akan meningkatkan produktivitas.
5. pemekaran mendukung berbagai eksperimen/percobaan dan inovasi.
6. Pemekaran wilayah pada tahun 1999 ditentukan oleh pemerintah pusat dengan tahap persiapan yang cukup lama. Tahapan persiapan tersebut menyangkut penyiapan infrastruktur pemerintahan, aparatur pemerintah daerah hingga terbangunnya fasilitas-fasilitas umum.
7. Sejak UU No. 22/1999 berlaku, pemerintah daerah dapat mengusulkan pemekaran wilayah asalkan memenuhi kriteria kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial-budaya, sosial-politik, jumlah penduduk, luas daerah, dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah.
8. Setelah UU No. 22/1999 direvisi dengan UU 32/2004 maka pengaturan teknis pemekaran wilayah diatur dalam PP No. 78 tahun 2007 tentang tata cara pembentukan, penghapusan, dan penggabungan daerah yang memiliki persyaratan pemekaran wilayah yang lebih ketat dibandingkan PP No. 129 Tahun 2000.



## Pemicu Awal Pemekaran Daerah

1. Agama.
2. Keberagaman Etnis Dan Budaya Yang Berbeda.
3. Ketimpangan Pertumbuhan Ekonomi Antar Daerah.
4. Luas Wilayah.

## Tujuan Pemekaran Daerah

1. Meningkatkan pelayanan pemerintah terhadap masyarakat.
2. Mempercepat perekonomian daerah saat ini.
3. Mencapai pertumbuhan ekonomi yang merata.
4. Memaksimalkan potensi sumber daya manusia dan sumber daya alam daerah.
5. Meningkatkan keamanan dan ketertiban serta terciptanya kesejahteraan masyarakat.

## Dampak Positif Pemekaran Daerah

1. Terbentuk pusat pemerintahan dengan adanya kantor gubernur, dinas-dinas, jumlah PNS bertambah, ada gedung DPRD, Polda, dll.
2. Kursi kekuasaan di eksekutif dan legislatif bertambah.
3. Peredaran uang bertambah karena ada dana perimbangan, transfer dari APBN.
4. Rentang kendali pemerintahan provinsi ke kabupaten/kota makin dekat.
5. Pelayanan ke publik makin dekat.
6. Infrastruktur membaik, antara lain karena sejumlah ruas jalan akan berubah menjadi jalan nasional (jalan yang menghubungkan dua provinsi).

## Dampak Negatif Pemekaran Daerah

1. Konflik elit memperebutkan kursi kekuasaan.
2. Potensi korupsi bertambah karena uang dari pusat bertambah.
3. Masyarakat Sumut sebagai satu kesatuan wilayah, menjadi terpecah.

## Syarat Pemekaran Daerah

### 1. Syarat Administratif

- 1. Untuk Pembentukan Provinsi**, maka harus ada persetujuan dari DPRD kabupaten atau kota dan Bupati atau walikota yang wilayahnya direncanakan menjadi wilayah provinsi yang akan dibentuk. Selain itu, pengajuan pembentukan daerah otonom harus mendapat persetujuan dari DPRD provinsi induk atau asal dan gubernurnya. Terakhir adalah adanya rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri.
- 2. Untuk Pembentukan Kabupaten Atau Kota**, pembentukan wilayah baru atau pemekaran harus mendapatkan persetujuan dari DPRD kabupaten atau kota dan bupati atau walikota dari kabupaten atau kota asal. Selanjutnya, harus mendapat persetujuan dari wilayah provinsi, yaitu DPRD dan Gubernur. Barulah yang terakhir harus tetap mendapat rekomendasi dari Menteri Dalam Negeri.

## 2. Syarat Teknis

1. Kemampuan Ekonomi (pendapatan daerah non migas & kontribusinya).
2. Potensi Daerah (perbandingan fasum dengan penduduk 1:10.000)
3. Sosial Budaya (jumlah balai pertemuan, sarana olah raga, dan sarana kepribadian per 10.000 penduduk).
4. Sosial Politik. (persentase ikut pemilu)
5. Kependudukan (kemampuan daerah menangani masyarakatnya).
6. Luas daerah (melihat keuntungan potensi daerah).
7. Pertahanan (jumlah personil aparat dibandingkan jumlah pendudukan dan luas wilayah beserta batas wilayah).
8. Keamanan (perbandingan aparat kepolisian dengan masyarakat).
9. Tingkat Kesejahteraan Masyarakat (dipertimbangkan dengan melihat indeks pembangunan manusia).
10. Kemampuan keuangan (dilihat laporan nyata pendapatan daerah calon wilayah baru dan perbandingannya dengan pendapatan daerah non migas yang dimilikinya).
11. Rentang Kendali (jarak rata-rata dan waktu tempuh dari kecamatan-kecamatan yang ada ke pusat kabupaten atau kota dan dari kabupaten atau kota yang ada ke ibukota provinsi).

### 3. Syarat Fisik Kewilayahan

1. Untuk pembentukan provinsi paling sedikit 5 (lima) kabupaten.
2. Untuk pembentukan kabupaten paling sedikit 5 (lima) kecamatan.
3. Untuk pembentukan kota 4 (empat) kecamatan.
4. Lokasi calon ibukota, sarana dan prasarana pemerintahan.