

**TANGGUNG JAWAB BUPATI TERHADAP PELAKSANAAN
PERATURAN PEMERINTAH NO. 18 TAHUN 2016, TENTANG
PERANGKAT DAERAH (STUDI PADA KANTOR BUPATI
KABUPATEN LANGKAT)**

SKRIPSI

*Diajukan Guna Memenuhi Salah Satu Syarat
Untuk Memperoleh Gelar Sarjana Hukum (S.H)
Program Studi Ilmu Hukum*

Oleh:

RIZKY ALVIN PRATAMA
NPM: 1106200688



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SUMATERA UTARA
MEDAN
2017**

ABSTRAK
TANGGUNG JAWAB BUPATI TERHADAP PELAKSANAAN
PERATURAN PEMERINTAH NO. 18 TAHUN 2016, TENTANG
PERANGKAT DAERAH (STUDI PADA KANTOR BUPATI KABUPATEN
LANGKAT)

RIZKY ALVIN PRATAMA
NPM: 1106200688

Urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah menjadi urusan rumah tangga daerah, dan terhadap urusan pemerintahan yang diserahkan itu, daerah mempunyai kebebasan untuk mengatur dan mengurus sendiri dengan pengawasan dari pemerintah pusat atau satuan pemerintahan yang lebih tinggi tingkatannya dari daerah yang bersangkutan.

Tujuan penelitian ini ialah untuk mengetahui prosedur dan pelaksanaan peraturan pemerintah No. 18 tahun 2016, tentang perangkat daerah. Dan mengetahui akibat terhadap perangkat daerah yang tidak menjalankan prosedur pelaksanaan peraturan pemerintah No. 18 tahun 2016. Dan juga mengetahui apa kendala-kendala yang dihadapi oleh perangkat daerah yang melaksanakan pelaksanaan peraturan pemerintah No. 18 tahun 2016, tentang perangkat daerah.

Penelitian yang dilakukan adalah penelitian deskriptif untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya dan mengarah pada penelitian hukum empiris, dengan menggunakan data primer dan skunder berupa wawancara dan pengambilan data dan lokasi penelitian pada kantor Bupati Pemkab Langkat.

Berdasarkan hasil penelitian dilapangan bahwa perangkat-perangkat daerah terutama daerah kab.langkat telah merampingkan organisasi-organisasi dalam pemerintahannya yang diatur dalam PP No. 18 tahun 2016, tentang

i

perangkat daerah atas untruksi Mendagri. Dalam menanggapi peraturan pemerintah tersebut bupati memiliki kewenangan dalam menjalankan PP No. 18 tahun 2016 dan bupati telah menerbitkan Peraturan Bupati (Perbub) didalam pemerintahannya.

Kata kunci: Perangkat Daerah, PP No. 18 tahun 2016.

KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum wr.wb

Pertama-tama disampaikan rasa syukur kehadiran Allah SWT yang Maha pengasih lagi maha penyayang atas segala rahmat, karunia dan hidayah-nya sehingga skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik. Salawat beriring salam tidak lupa juga disampaikan kepada Nabi besar Muhammad SAW.

Skripsi ini merupakan salah satu persyaratan bagi setiap mahasiswa yang ingin menyelesaikan studinya di fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara. Sehubungan dengan itu, penulis penyusun skripsi yang berjudul: **“Tanggung Jawab Bupati Terhadap Pelaksanaan PP No.18 tahun 2016, Tentang Perangkat Daerah. (studi di kantor Pemkab langkat)”**

Dengan selesainya skripsi ini, secara khusus dengan rasa hormat yang setinggi-tingginya diberikan terima kasih untuk kedua orang tua yang saya cintai Ayahanda Bripka. Syahrul sianturi dan Ibunda Sufurwaty.Amkeb yang telah melahirkan, membesarkan serta mendidik penuh curahan kasih sayang sehingga dapat menjadi anak yang selalu bersyukur dalam keadaan apapun dan selalu memberikan dukungan moril maupun materil sehingga skripsi ini dapat diselesaikan. Skripsi ini penulis persembahkan untuk mereka berdua, meskipun

itu tidak dapat menggantikan pengorbanan dan segala sesuatu yang telah diberikan selama ini.

Pada kesempatan ini penulis juga mengucapkan terima kasih kepada:

1. Kepada kedua orang tua saya yang selalu memberikan motivasi juga nasehat-nasehat yang baik.
2. Bapak Dr. Agussani, MA.P, selaku Rektor Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara atas kesempatan dan fasilitas yang telah diberikan untuk mengikuti dan menyelesaikan pendidikan program sarjana ini.
3. Ibu Hj. Ida Hanifa, SH., M.H, selaku Dekan fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
4. Bapak Faisal, SH., M.Hum, selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
5. Bapak Zainuddin, SH., M.H, selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara.
6. Bapak M. Syukron Yamin, SH., CN M.KN selaku kepala bagian Hukum Tata Negara, yang selalu memberikan dukungan serta motivasinya, dalam mengiringi setiap langkah pembuatan skripsi ini.
7. Bapak Mukhlis Ibrahim SH., M.H, selaku dosen pembimbing I dan Bapak Nur Alamsyah SH., M.H, selaku dosen pembimbing II yang telah banyak memberikan perhatian, motivasi, bimbingan serta saran sehingga skripsi ini selesai.
8. Bapak dan Ibu dosen serta semua unsur staf administrasi di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Sumatera utara.

9. Terima kasih kepada pihak staf kantor Bupati kabupaten langkat/kota stabat, yang telah memberikan bantuan dan sumbangsih ilmunya sehingga memudahkan dalam menyelesaikan skripsi ini.
10. Sahabat seperjuangan Guruh Aswiriansyah, Ganan tiopan, M. Afdol, juga sahabat erat saya dodri rivay sinuraya, dan Raja Bor-bor lubis juga saudara saya Tengku muadahari Sianturi.

Terima kasih atas bantuan yang telah diberikan, semoga Allah SWT membalas kebaikan amal baik saudara-saudara dan semua pihak yang telah bermurah hati memberikan bantuan dalam menyelesaikan skripsi ini. Semoga skripsi ini bermanfaat bagi kita semua. Khususnya bagi ilmu pengetahuan dibidang ilmu hukum, Amin ya robbal' alamin.

Medan,13.Maret 2017

Penulis

RIZKY ALVIN PRATAMA

DAFTAR ISI

ABSTRAK	i
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI.....	v

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG	1
1. Rumusan Masalah.....	5
2. Faedah Penelitian	6
B. Tujuan Penelitian.....	6
C. Metode Peneltian	6
1. Sifat penelitian	7
2. Sumber data	7
3. Alat pengumpul data	7
4. Analisis data	8
D. Defenisi Oprasional	8

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Pemerintah Daerah	10
B. Asas Penyelenggara urusan Pemerintahan di Daerah (pasal 5 ayat(4))....	14
C. Tugas kepala daerah dan wewenang kepala daerah/ Bupati	16
D. Larangan kepala Daerah dan Pemberhentian Kepala Daerah	17

1. Larangan Kepala Daerah	17
2. Pemberhentian Kepala Daerah dann Wakil Kepala Daerah.....	19
E. Organisasi Perangkat Daerah	20
F. Organisasi Negara Dan Lembaa-Lembaga Negara	21
G. Konsep Sistem Pemerintahan.....	22
H. Pengelolaan Hubungan Antara Pusat Dan Daerah	24

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pertanggungjawaban Kepala Daerah.....	26
1. Bagaimana bupati menjalankan PP No. 18 Tahun 2016, tentang perangkat daerah.....	28
2. Upaya bupati dalam melaksanakan pp No.18 tahun 2016, tentang perangkat daerah.....	30
3. Kendala bupati dalam melaksanakan PP No.18 tahun 2016	31
B. Kedudukan, jenis, tugas, dan fungsi perangkat daerah kabupaten/kota PP No.18 Tahun 2016.....	34
C. Langkah-langkah Pemerintah Daerah.....	40
D. Dasar Pelaksanaan Otonomi Daerah.....	45
E. Jenis – Jenis Otonomi Daerah	47
F. Asas-Asas Otonomi Daerah	54
1. Desentralisasi.....	54
2. Dekonsentrasi	62
G. Daftar Peraturan Bupati Kab. Langkat Tahun 2016	64
H. Pelaksanaan Otonomi Dan Prospek Otonomi Daerah	70

I. Peraturan Daerah 71

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan..... 72

B. Saran 77

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Lembaga birokrasi pemerintah lokal (daerah), hal lain yang harus dipertimbangkan dalam lembaga birokrasi pemerintah ialah kelembagaan pemerintah lokal atau daerah. Paradigma pemerintahan sekarang berorientasi kearah perubahan dari *Government* ke *Governance*. Dalam paradigma *governement* orientasi kekuasaan masih kuat, partisipasi dan kontrol rakyat belum berjalan secara optimal. Dalam paradigma baru terdapat asumsi yang mendasar bahwa dalam masyarakat baru terdapat banyak *competing interest groups* kelompok-kelompok kepentingan rakyat yang saling berkompetensi dalam proses hukum manajemen pemerintahan. Peranan rakyat semakin besar. Oleh karena itu, pemerintah harus menawarkan saluran-saluran akses kepada rakyat untuk berpartisipasi. Rakyat harus ditempatkan pada posisi didepan (*putting people in the driver seat*). Manajemen pemerintahan dimasa depan menurut perubahan paradigma ini juga harus mencairkan pemusatan kekuasaan baik vertikal maupun horizontal ssehingga proses *check and balance* dengan rakyat terlaksana dengan baik.

Pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara

kesatuan Republik Indonesia tahun 1945. Pemerintahan daerah di Indonesia terdiri dari pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota yang terdiri atas kepala daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dibantu oleh perangkat daerah.¹

Pemerintah pada umumnya merupakan produsen hukum terbesar di sepanjang sejarah. Alasan sederhana: pertama, pemerintah menguasai informasi yang paling banyak dan memiliki akses paling luas dan paling besar untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam proses pembuatan hukum. Kedua, pemerintah jugalah yang paling tahu mengapa, untuk siapa, berapa, kapan, dimana, dan bagaimana hukum itu akan dibuat. Ketiga, dalam organisasi pemerintah pulalah keahlian dan tenaga ahli paling banyak terkumpul yang memungkinkan proses pembuatan hukum itu dapat dengan mudah dikerjakan. Kenyataan ini mengakibatkan peran pemerintah menjadi sentral, dan ini bisa juga menimbulkan akses, yaitu organisasi pemerintah menjadi sangat berkuasa di atas fungsi-fungsi organisasi diluar pemerintahan.

Pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.² Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah Provinsi, Kabupaten, dan Kotamadya dipilih secara demokratis. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur

¹ https://id.m.wikipedia.org/wiki/pemerintahan_daerah_di_indonesia diakses tanggal 17 juni 2017 Pukul 09:44 WIB

² Hasil wawancara dengan Drs. Tawar Malem.Sbr.kabag Organisasi sekda Kab.Langkat.20 Februari 2016.

dengan Undang-undang, dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-undang.

Hak dan kewajiban daerah diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah. Rencana kerja tersebut dijabarkan dalam bentuk pendapatan dan belanja daerah (RAPBD). Kemudian dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Pemerintahan kabupaten/kota memiliki kepala daerah dan wakil kepala daerah. Pemerintahan provinsi adalah penyelenggara negara di tingkat provinsi. Istilah provinsi berasal dari *provincie* yang diserap dari bahasa Belanda. Akan tetapi, sebenarnya kata *Provincie* itu berasal dari bahasa Latin, yaitu *provinciae* yang berarti daerah kekuasaan. Di Indonesia, istilah provinsi digunakan untuk menyebut suatu wilayah administratif yang berada di wilayah nasional. Wilayah provinsi terdiri atas beberapa kabupaten dan kota.

Semenjak reformasi, seluruh provinsi di Indonesia memiliki hak otonomi. Hak itu disebut juga otonomi daerah. Otonomi daerah adalah kewenangan daerah mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat. Pelaksanaannya disesuaikan dengan undang-undang. Jumlah provinsi di Indonesia sekarang sekitar 33 provinsi.³ Sebelumnya, hanya 27 provinsi. Jumlah ini karena pemekaran provinsi di wilayah negara kesatuan Republik Indonesia.

³ Hasil wawancara dengan Drs. Tawar Malem, Sbr.kabag Organisasi Sekda Kab.Langkat, 20 Februari 2016.

1. Pengertian, fungsi pemerintahan daerah perubahan ke-4

Maka jelas mengenai bentuk dan susunan pemerintahan daerah dan susunan pemerintahan daerah dalam kerangka negara republik indonesia. Pasal 18 ayat (1) berbunyi; “negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu memiliki pemerintahan daerah yang diatur undang-undang”.

2. Fungsi pemerintah daerah

Fungsi pemerintah daerah dapat diartikan sebagai perangkat daerah menjalankan, mengatur dan menyelenggarakan jalannya pemerintahan. Fungsi pemerintahan daerah menurut undang-undang No.32 tahun 2004 adalah :⁴

- a. Pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.
- b. Menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan pemerintahan dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum dan daya saing daerah.
- c. 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.

Dibentuknya perangkat daerah ini dilakukan berdasarkan keperluan penyelenggaraan dan pembagian tugas yang efektif dan tepat sasaran. Karena, jika tata kerja dan kewenangan para perangkat daerah ini telah diatur batasannya secara

⁴Hasil wawancara dengan Drs. Tawar Malem.Sbr.kabag Organisasi sekda Kab.Langkat.20 Februari 2016.

jelas maka tata kelola pemerintahan akan mencapai tahap yang berkualitas dalam meayani kepentingan publik.⁵

Apabila diukur dari tingkat urgensitasnya, implementasi Peraturan Pemerintah (PP) No. 18 Tahun 2016 Tentang perangkat daerah, sungguh sangat penting untuk diterapkan disetiap satuan pemerintah daerah secara utuh. Hal ini menyangkut tugas-tugas operasional maupun konseptual para perangkat daerah dan kemampuan birokrasi agar dapat berjalan sebaik-baiknya. Maka dari itu, bupati selaku kepala daerah di kabupaten memikul tanggung jawab sedemikian rupa guna kelancaran kinerja pelaksanaan kebijakan di daerahnya.⁶

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka penelitian ini mengangkat judul tentang : TANGGUNG JAWAB BUPATI TERHADAP PELAKSANAAN PERATURAN PEMERINTAH NO. 18 TAHUN 2016 TENTANG PERANGKAT DAERAH.

1. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas dapat ditarik beberapa permasalahan yang akan menjadi batasan permasalahan dari penelitian ini nantinya, antara lain :

- a. Bagaimana prosedur dan pelaksanaan PP No. 18 Tahun 2016, tentang perangkat daerah?
- b. Bagaimana akibat hukum terhadap bupati yang tidak menjalankan PP No. 18 tahun 2016, tentang perangkat daerah?

⁵ Hasil wawancara dengan Drs. Tawar Malem.Sbr.kabag Organisasi sekda Kab.Langkat.20 Februari 2016.

⁶*Ibid*

- c. Apa upaya bupati dalam melaksanakan PP No. 18 tahun 2016, tentang perangkat daerah.

2. Faedah Penelitian

Berangkat dari permasalahan-permasalahan di atas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan faedah sebagai berikut :

- a. Secara teoritis sebagai suatu bentuk penambahan literature dibidang hukum acara khususnya dalam hal prosedur pelaksanaan peraturan pemerintah No. 18 tahun 2016, tentang perangkat daerah.
- b. Secara praktis sebagai satu bentuk sumbangan pemikiran dan masukan kepada kantor bupati sehingga prosedur pelaksanaan peraturan pemerintah No. 18 tahun 2016 dapat berjalan sesuai dengan peraturan pemerintah dan perundang-undangan yang berlaku.

B. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui prosedur dan pelaksanaan peraturan pemerintah No. 18 tahun 2016, tentang perangkat daerah.
2. Untuk mengetahui akibat terhadap bupati yang tidak menjalankan prosedur pelaksanaan peraturan pemerintah No. 18 tahun 2016, tentang perangkat daerah.
3. Untuk mengetahui upaya bupati dalam melaksanakan pelaksanaan peraturan pemerintah No. 18 tahun 2016, tentang perangkat daerah.

C. Metode Penelitian

Metode yang diterapkan dalam suatu penelitian adalah kata kunci utama untuk menilai baik buruknya suatu penelitian. Agar dapat menghasilkan hasil yang maksimal, maka diupayakan pengumpulan data yang baik dan layak. Untuk itu dilakukan penelitian yang meliputi:

1. Sifat penelitian

Berdasarkan judul penelitian dan rumusan masalah, sifat penelitian yang dilakukan termasuk dalam kategori penelitian dekskriptif. Dekskriptif adalah untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya. Maksudnya adalah terutama untuk mempertegas hipotesa-hipotesa. Agar dapat membantu didalam memperkuat teori-teori lama, atau didalam kerangka menyusun teori-teori baru.

2. Sumber data

Sumber data penelitian yang dipergunakan adalah bersumber dari data primer yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian lapangan dikantor bupati langkat dengan mewawancarai langsung setda langkat.

- a. Bahan hukum primer yaitu peraturan pemerintah No. 18 tahun 2016 tentang perangkat daerah.
- b. Bahan hukum skunder, yaitu berupa buku bacaan yang berkaitan dengan hukum peraturan pemerintah.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu berupa kamus hukum dan juga internet.

3. Alat pengumpul data

Alat yang dipergunakan untuk mengumpul data dalam penelitian ini adalah melalui studi lapangan yang berupa pengambilan data yang berasal dari bahan literatur atau tulisan ilmiah sesuai objek yang diteliti (*library search*).

4. Analisis data

Data yang terkumpul, baik dari tulisan maupun dokumen, cara berfikir, pendapat-pendapat akan dianalisis secara dekskriptif dengan pola pikir yang induktif. Jenis analisis yang diperlukan dalam penelitian ini adalah analisis kualitatif yang menguraikan hasil penelitian dengan kalimat-kalimat sehingga dapat memecahkan masalah.

D. Defenisi Oprasional

Defenisi oprasional adalah kerangka yang menggambarkan hubungan antara definisi-definisi atau konsep-konsep khusus yang diteliti. Sesuai dengan judul penelitian yang diajukan yaitu “Tanggung jawab bupati terhadap pelaksanaan peraturan pemerintah no. 18 tahun 2016 tentang perangkat daerah”.

Maka dapat diterangkan definisi oprasional penelitian yaitu :⁷

1. Bupati, dalam konteks otonomi daerah di indonesia adalah sebutan untuk kepala daerah tingkat kabupaten. Seorang bupati sejajar dengan wali kota, yakni kepala daerah untuk daerah kota madya. Pada dasarnya, bupati memiliki tugas dan wewenang memimpin penyelenggaraan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan berama DPRD kabupaten. Bupati dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di kabupaten setempat. Bupati

⁷<https://wikipedia.org/wiki/Bupati> diakses tanggal 17 juni 2017 Pukul 09:44 WIB

merupakan jabatan politis (karena diusung oleh partai politik), dan bukan pegawai negeri sipil.\

2. Pemerintah adalah organisasi yang memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan dalam bentuk penerapan hukum dan Undang-undang di kawasan tertentu yang merupakan kawasan yang berada dibawah kekuasaan mereka. Pemerintah adalah proses atau cara pemerintah memegang wewenang ekonomi, politik, administrasi guna mengelola urusan-urusan Negara untuk kesejahteraan masyarakat.
3. Peraturan pemerintah (PP) adalah peraturan perundang-undangan di Indonesia yang ditetapkan oleh presiden untuk menjalankan Undang-undang sebagaimana semestinya. Didalam Undang-undang republik Indonesia No. 12 tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan dinyatakan bahwa peraturan pemerintah sebagai aturan organik daripada Undang-undang menurut hirarkinya tidak boleh tumpang tindih atau bertolak belakang.\
4. Perangkat daerah merupakan unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Pemerintah Daerah

Sistem pemerintahan Negara kesatuan Republik Indonesia menurut Undang-Undang Dasar 1945 memberikan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Pemerintah daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia tahun 1945.⁸

Pemerintahan pada pokoknya merupakan produsen hukum terbesar di sepanjang sejarah. Alasan sederhana pertama, pemerintah menguasai informasi yang paling banyak dan memiliki akses paling luas dan paling besar untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan dalam proses pembuatan hukum. Kedua, pemerintah jugalah yang paling tau mengapa, untuk siapa, berapa, kapan, dimana, dan bagaimana hukum itu akan dibuat. Ketiga, dalam organisasi pemerintah pulalah keahlian dan tenaga ahli paling banyak terkumpul yang memungkinkan proses pembuatan hukum itu dapat dengan mudah dikerjakan. Kenyataan ini mengakibatkan peran pemerintah menjadi sentral, dan ini bisa juga menimbulkan akses, yaitu organisasi pemerintah menjadi sangat berkuasa di atas fungsi-fungsi organisasi diluar pemerintahan.

⁸ https://id.m.wikipedia.org/wiki/pemerintahan_daerah_di_indonesia diakses tanggal 17 juni 2017 Pukul 12:24 WIB

Pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota madya dipilih secara demokratis.

Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, diatur dengan Undang-Undang, dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam, dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang.⁹

Hak dan kewajiban daerah diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah. Rencana anggaran kerja tersebut dijabarkan dalam bentuk pendapatan dan belanja daerah (RAPBD). Kemudian dikelola dalam sistem keuangan daerah. Pemerintahan Kabupaten/kota memiliki kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Perangkat yang ada dalam pemerintahan kabupaten Langkat, yang diterbitkan oleh kepala daerah/bupati sesuai dengan PP No. 18 Tahun 2016, Tentang perangkat daerah antara lain :¹⁰

- a. Sekertaris daerah Kab. Langkat dr.H. Indra Salahudin, M.kes, MM
- b. Asisten I administrasi pemerintahan Setda Kab. Langkat Drs. Abdul Karim, M.AP

⁹ HAW. Widjaja 2005 Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. Hal.163

¹⁰ Hasil wawancara dengan Drs.Tawar malem.sbr. Kabag Organisasi Sekda Kab. Langkat.20 february 2016.

- c. Asisten II administrasi Ekbangsos Setda Kab. Langkat Drs. Hermansyah
- d. Asisten III administrasi Umum Setda Kab. Langkat Drs. Sura ukurs
- e. Staf ahli Bupati Langkat bidang kemasyarakatan dan SDM Drs. H.Amir Hamzah, M.Si
- f. Staf ahli Bupati Langkat bidang Pemerintahan Dra. Hj.Diana sari
- g. Staf ahli Bupati Langkat bidang Ekonomi keuangan Ir. Washington Ginting
- h. Staf ahli Bupati Langkat bidang hukum dan politik Rasmi F. Sitepu, SH, M.AP
- i. Staf ahli Bupati Langkat bidang pembangunan Drs. Edi Dharma Tarigan, M.Si
- j. Kepala dinas pendapatan daerah Kabupaten Langkat Dra. Hj. Muliani SE
- k. Kepala dinas perikanan dan kelautan Kabupaten Langkat I. Ali Mukti Siregar
- l. Kepala dinas kesehatan Kabupaten Langkat Dr. Sadikun Winato
- m. Kepala dinas pendidikan dan pengajaran Kabupaten Langkat H. Sujarno, S.Sos, M.Si
- n. Kepala dinas perindustrian dan perdagangan Kabupaten Langkat Sukhyar Mulyamin, S.Sos, M.Si
- o. Kepala dinas kopeasi UKM dan PMD Kabupaten Langkat T. Sofyan Azhar, SH
- p. Kepala dinas tenaga kerja dan transmigrasi Kabupaten Langkat H. Syaiful Abdi, SH, SE, M.Pd
- q. Kepala dinas perhubungan Kabupaten Langkat Aldres Syam Siahaan, SH

- r. Kepala dinas kebersihan dan pertamanan Kabupaten Langkat Syahmadi, S.Sos
- s. ¹¹Kepala dinas pertanian Kabupaten Langkat H. Basrah Daulay, SP
- t. Kepala dinas pekerjaan umum Kabupaten Langkat Ir. H.Bambang Irwadi
- u. Kepala dinas kehutanan dan perkebunan Kabupaten Langkat Ir. Supandi Tarigan
- v. Kepala dinas kependudukan dan catatan sipil Kabupaten Langkat Ruswin, SH
- w. Kepala dinas pemuda dan olahraga Kabupaten Langkat Drs. TM. Auzai
- x. Kepala dinas peternakan Kabupaten Langkat Ir. M. Tambeng
- y. Kepala dinas pertambangan dan energi Kabupaten Langkat Drs. M. Iskandarsyah
- z. Inspektorat daerah Kabupaten Langkat H. Amril S.Sos, M.Ap

Dengan pertimbangan untuk melaksanakan ketentuan pasal 232 ayat (1) Undang-Undang No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, presiden Joko Widodo pada tanggal 15 Juni 2016 telah menandatangani peraturan Pemerintah (PP) No. 18 tahun 2016, tentang perangkat daerah. Pembentukan dan susunan perangkat daerah ditetapkan dengan Perda, yang berlaku setelah mendapat persetujuan dari Menteri Dalam Negeri (Mendagri) bagi perangkat daerah kabupaten/kota, bunyi pasal 3 ayat (1,2) PP tersebut.

Menteri atau Gubernur sebagai wakil pemerintrah pusat, lanjut PP ini, menyampaikan jawaban menyetujui seluruhnya atau menyetujui dengan perinta

¹¹Hasil wawancara dengan Drs.Tawar malem.sbr. Kabag Organisasi Sekda Kab. Langkat.20 februari 2016.

perbaikan Perda kepada Gubernur atau Bupati/Walikota paling lambat lima belas (15) hari, Menteri atau Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat tidak memberikan jawaban, Perda dimaksud dianggap telah mendapat persetujuan dengan perintah perbaikan, maka Perda tersebut harus disempurnakan oleh kepala daerah bersama DPRD sebelum diundangkan.

Adapun dalam hal kepala daerah mengundang Perda yang tidak mendapat persetujuan dari Menteri bagi perangkat daerah provinsi dan dari Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bagi perangkat daerah Kabupaten/kota atau Perda tidak disempurnakan oleh kepala daerah bersama DPRD sebagaimana dimaksud, maka Menteri atau Gubernur membatalkan Perda sebagaimana dimaksud.

B. Asas Penyelenggara urusan Pemerintahan di Daerah (pasal 5 ayat(4))

Penyelenggara pemerintahan berpedoman pada asas desentralisasi. Desentralisasi adalah, penyerahan urusan pemerintahan kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi.¹² Dekonsentrasi ialah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada Gubernur dan Bupati/ walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Sedangkan tugas pembantuan adalah, penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah

¹² Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Perubahannya. Hal.22/23

daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi

Berdasarkan asas tersebut jelas terlihat pemerintahan di daerah menghendaki agar daerah kabupaten dan kota yang dibentuk berdasarkan desentralisasi memiliki otonomi yang bulat dan utuh, sistem otonomi daerah yang memberikan sebagian wewenang yang tadinya harus diputuskan dipemerintahan pusat kini dapat diputuskan dipemerintahan daerah. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, pemerintah menggunakan asas desentralisasi, deskonsentrasi, dan tugas pembantuan, pada penjelasan diatas. Sesuai dengan peraturan Perundang Undangan, dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah, pemerintahan daerah menggunakan asas otonomi dan asas penyelenggara.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria ekstemalitas,akuntabilitas dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antara susunan pemerintahan.¹³

Kriteria ekstemalitas adalah penyelenggara suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggara suatu urusan pemerintahan.

Kriteria akuntabilitas adalah penanggung jawab penyelenggara suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan kedekatannya dengan luas, besaran, dan jangkauan dampak yang timbul akibat penyelenggaraan suatu urusan pemerintahan.

¹³ HAW. Widjaja 2005 Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.Hal.164

Kriteria efisiensi adalah penyelenggara suatu urusan pemerintahan ditentukan berdasarkan perbandingan tingkat daya guna yang paling tinggi yang dapat diperoleh.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara pemerintahan daerah, provinsi, kabupaten dan kota atau antara pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai suatu sistem pemerintahan.¹⁴

C. Tugas kepala daerah dan wewenang kepala daerah/ Bupati

Bupati memiliki tugas dan wewenang yang melekat dan tertulis pada Undang-Undang pemerintahan dalam pasal 65 ayat(1) UU No. 9 Tahun 2015 dan pasal 65 ayat(2) UU No. (Tahun 2015 dalam jabatan kepala daerah/Bupati, yang berupa ayat(1);¹⁵

1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan Perundang-Undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.
2. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat, menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang RPJPD dan rancangan perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama, serta menyusun dan menetapkan RKPD.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Perubahannya. Hal.19

3. Mentusun dan mengajukan rancangan perda tentang perubahan APBD, dan rancangan perda tentang pertanggung jawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama.
4. Mewakili daerahnya didalam dan diluar pengadilan, dan dapat menunjukan kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.
5. Mengusulkan pengangkatan wakil bupati.
6. Melaksnakan tugas lain sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

Kewenangan kepala daerah ayat(2);

1. Mengajukan rancangan perda
2. Menetapkan perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD.
3. Menetapkan Perkada dan keputusan kepala daerah. Mengambil tindakan tertentu dalam keadaan mendesak yang sangat dibutuhkan oleh daerah dan/atau masyarakat.
4. Hal tindakan tertentu yang berkaitan dengan urusan pemerintahan umum dilakukan setelah kepala daerah melakukan pembahasan dalam Forkopimda.

D. Larangan kepala Daerah dan Pemberhentian Kepala Daerah

1. Larangan Kepala Daerah

Kepala daerah dan wakil kepala Daerah, dalam menjalankan tugas yang diatur dalam peraturan tugas kepala daerah. Pada pasal 65 ayat(1) memiliki

larangan yang diatur oleh Undang-Undang Pemerintahannya pada pasal 76 ayat(1/2) yang berisikan;¹⁶

- a. Membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan pribadi, keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan;
- b. Membuat kebijakan yang merugikan kepentingan umum dan meresahkan sekelompok masyarakat atau mendiskriminasi warga negara dan/atau golongan masyarakat lain yang bertentangan dengan ketentuan Peraturan Perundang-Undangan;
- c. Menjadi pengurus suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah atau pengurus yayasan dibidang apapun;
- d. Menyalahgunakan wewenang yang menguntungkan diri sendiri dan/atau merugikan daerah yang dipimpin;
- e. Melakukan korupsi, kolusi, dan nepotisme serta menerima uang, barang dan jasa dari pihak lain yang mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukan;
- f. Menjadi advokat atau jaksa hukum dalam suatu perkara di pengadilan selain sebagaimana dimaksud dalam pasal 65 ayat (1) huruf e;
- g. Menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya;
- h. Merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya sebagaimana ditetapkan dalam ketentuan Peraturan Perundang-Undangan;
- i. Melakukan perjalanan keluar negeri tanpa izin dari Menteri Dalam Negeri.

¹⁶ Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Perubahannya. Hal.85/86

2. Pemberhentian Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Kepala daerah dan wakil kepala Daerah, dalam menjalankan tugas yang diatur dalam peraturan tugas kepala daerah.¹⁷ Pada pasal 65 ayat(1) memiliki larangan yang diatur oleh Undang-Undang Pemerintahannya pada pasal 76 ayat(1/2). Dan pemberhentian Kepala Daerah diatur dalam pasal 78 ayat (1/2).

- 1) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah berhenti karena:
 - a) Meninggal dunia;
 - b) Permintaan sendiri; atau
 - c) Diberhentikan
- 2) Kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah diberhentikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c karena:
 - a) Berakhir masa jabatannya;
 - b) Tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berkelanjutan berturut-turut selama 6 bulan;
 - c) Dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah/wakil kepala daerah;
 - d) Tidak melaksanakan kewajiban kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 67 huruf b;
 - e) Melanggar larangan bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah sebagaimana dimaksud dalam pasal 76 ayat (1) kecuali huruf c, i, dan j;
 - f) Melakukan perbuatan tercela;

¹⁷ Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Perubahannya. Hal.87/88

- g) Diberi tugas dalam jabatan tertentu oleh preiden yang dilarang untuk dirangkap oleh ketentuan peraturan perundang-undangan;
- h) Menggunakan dokumen dan/atau keterangan palsu sebagai persyaratan pada saat pencalonan kepala daerah/wakil kepala daerah berdasarkan pembuktian dari lembaga yang berwenang menerbitkan dokumen.

E. Organisasi Perangkat Daerah

Perangkat daerah terdiri atas sekretariat daerah, dinas daerah, lembaga teknis daerah dan lainnya sesuai dengan kebutuhan daerah. Susunan organisasi perangkat daerah ditetapkan dengan peraturan daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah (peraturan pemerintah).

Peraturan pemerintah tersebut pada prinsipnya dimaksud untuk memberikan kekuasaan yang luas kepada daerah untuk menetapkan kebutuhan organisasi sesuai dengan penilaian masing-masing. 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.¹⁸

Penetapan organisasi perangkat daerah dalam rangka memfasilitasi penyelenggaraan otonomi daerah sebagai upaya pemberdayaan perangkat daerah otonom sehingga daerah dapat lebih meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

¹⁸ HAW. Widjaja. *Op.cit.* Hal. 103

Ruang lingkup pengaturan dalam peraturan daerah ini meliputi:¹⁹

1. Pembentukan dan kriteria organisasi perangkat daerah;
2. Kedudukan, tugas, dan fungsi organisasi perangkat provinsi;
3. Kedudukan, tugas, dan fungsi perangkat daerah kabupaten/kota;
4. Kedudukan, tugas, dan fungsi sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat daerah;
5. Susunan organisasi perangkat daerah;
6. Eselonisasi organisasi perangkat daerah.

Kriteria pembentukan organisasi perangkat daerah merupakan tolok ukur yang memuat indikator yang harus dipenuhi untuk dapat membentuk organisasi perangkat daerah. Kriteria perangkat daerah yang belum ditetapkan dalam peraturan pemerintah ini akan ditetapkan dalam peraturan pemerintah tersendiri. Sekretariat daerah, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, dan Badan Pengawas Daerah tidak diatur dalam kriteria karena lembaga-lembaga tersebut ada pada setiap daerah.²⁰

F. Organisasi Negara Dan Lembaga-Lembaga Negara

Dalam perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi Negara berkembang sangat pesat. ²¹Variasi struktur dan fungsi organisasi institusi-institusi kenegaraan itu berkembang dalam banyak ragam dan bentuknya., baik di tingkat pusat atau nasional maupun di tingkat daerah atau lokal.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ Asshiddiqie Jimly 2006 *Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Hal.01

Sebenarnya, semua corak, bentuk, bangunan, dan struktur organisasi yang ada hanyalah mencerminkan respon Negara dan para pengambil keputusan (*decision makers*).²² Dalam suatu Negara dalam mengoordinasikan berbagai kepentingan yang timbul dalam masyarakat Negara yang timbul itu berkembang sangat dinamis, maka corak organisasi Negara nya juga berkembang dengan dinamika.

G. Konsep Sistem Pemerintahan

Dalam perspektif ilmu pemerintahan, pemahaman pemerintahan dan sistem yang membentuknya pada hakikatnya dimulai dari lahirnya gejala pemerintahan itu sendiri.²³ Artinya, ketika suatu komunitas masyarakat merasa penting untuk membentuk suatu pemerintahan dalam rangka melayani kebutuhannya, tanpa dapat dihindari lagi pemerintahan dan sistem yang membentuknya akan tercipta secara alamiah, sekalipun masih bersifat tradisional (Rasyid: 1999). Dikatakan tradisional karena sistem pemerintahan pada masa itu cenderung berada pada satu tangan kekuasaan menjadi sangat *heavy*. Sejalan dengan itu, dalam pandangan ilmu politik yang menitikberatkan pada kekuasaan, lahirnya suatu negara merupakan cikal bakal hadirnya suatu sistem pemerintahan sebab dalam perkembangan selanjutnya, masyarakat yang kemudian disebut warga dari suatu negara (warga negara) membentuk sistem pemerintahannya hingga pada tingkat yang lebih kompleks, yaitu sistem pemerintahan yang modern karena telah terjadi diferensiasi atas pemegang kekuasaan dalam suatu sistem

²² *Ibid.*

²³ Muhadam Labolo 2006 Memahami ilmu pemerintahan. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. Hal.111

pemerintahan dimana pada akhirnya membentuk cabang-cabang kekuasaan yang penting.²⁴

Cabang-cabang kekuasaan ini kemudian diformalkan dalam suatu negara sebagaimana idelisme kaum pelopornya dalam ajaran Trias Politicia (John Locke dan Montesquieu). Dalam perkembangan yang lebih jauh, sistem pemerintahan tersebut mengalami penyesuaian dalam bentuk yang kita kenal, yaitu sistem presidensial dan sistem parlementer. Sistem presidensial merupakan hasil metamorfosis dari sistem tradisional dengan kecenderungan kekuasaan berada pada satu pemegang kendali pemerintahan, sedangkan sistem parlementer pada hakikatnya merupakan hasil dari penyesuaian sistem modern (*diferensiasi*). Atau sistem terakhir tadi dapat dikatakan merupakan antitesis atas kelemahan dari sistem presidensial. Bagaimanapun keduanya memiliki kelebihan dan kelemahannya dalam praktik di suatu negara.

Dengan demikian, konsep sistem pemerintahan, baik dari sudut Ilmu Pemerintahan maupun Ilmu Politik merupakan suatu cara dimana kekuasaan dijalankan dalam wujud pemerintahan dengan menitikberatkan pada satu atau jumlah orang melalui mekanisme *check and balance* guna mencapai keseimbangan yang relatif dianggap stabil bagi penyelenggaraan pemerintahan itu sendiri.²⁵

²⁴. Muhadam Labolo 2006 Memahami ilmu pemerintahan. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada. Hal.112

²⁵ *Ibid.*

H. Pengelolaan Hubungan Antara Pusat Dan Daerah.

Sebelum menjelaskan Pengelolaan Hubungan Antara Pusat Dan Daerah, kita akan menarik sejarah Lahirnya Pemerintahan Indonesia. ²⁶Pada tanggal 29 April 1945 Pemerintah Jepang di Jakarta membentuk suatu badan yang diberi nama “Dokuritsu Junbi Cosakai” atau Badan Penyelidik Persiapan Kemerdekaan (B. P. P. K). badan ini beranggota 62 orang dan diketuai oleh Dr. Radjiman Wedyodiningrat. Dalam badan itu duduk pemimpin Indonesia, yang walaupun menggunakan sisasat bekerja sama dengan Jepang, namun tetap pada cita-citanya untuk membelokkan tindakan-tindakan Pemerintah Jepang kearah yang mereka cita-citakan.

Saat-saat menjelang dan setelah Presiden Suharto mengundurkan diri dari kursi Kepresidenan di awal 1998, politik Indonesia bukan saja diwarnai oleh gerakan masyarakat daerah. ²⁷Sementara isu utama yang dibawa mahasiswa adalah tuntutan pemberantasan kekuatan Orde Baru dan korupsi serta pembentukan pemerintahan yang demokratis, gerakan masyarakat daerah menuntut kemerdekaan, pemisahan diri dari Indonesia, pemerintahan yang federalistik, atau paling tidak otonomi daerah seluas-luasnya

Apa yang digambarkan dari fenomena tersebut? Indonesia belum pernah berhasil untuk menyelesaikan ketegangan antara pusat dan daerah. Permasalahan lama yang diwariskan oleh pemerintahan Orde Lama 1950 an, republik ini digoncang oleh beberapa pemberontakan daerah, yang sebagian ingin memisahkan diri dari Indonesia, seperti di Aceh, Sulawesi Selatan, Jawa Barat,

²⁶ C.S.T. Kansil 1989 Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia. Jakarta: Balai Pustaka. Hal.182.

²⁷ Syamsudin Haris 2005 Desentralisasi Dan Otonomi Daerah. Jakarta: LIPI Pres. Hal.25

Maluku dan Sumatra Barat. Sepanjang Orde yang sepertinya tampak “tidak bermasalah”, ternyata hanyalah menyimpan bom waktu yang pasti akan meledak belakangan. Oleh karena itu, pasca Suharto meledaklah tuntutan Kemerdekaan, federasi, atau otonomi luas dibanyak daerah di luar Jawa.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pertanggungjawaban Kepala Daerah

Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, kepala daerah bertanggungjawab kepada DPRD. Kepala daerah wajib menyampaikan pertanggungjawaban kepada pada setiap tahun anggaran.

Dalam peraturan pemerintahan Nomor 108 Tahun 2000, diatur dengan jelas pertanggungjawaban kepala daerah terdiri dari pertanggungjawaban akhir tahun anggaran, pertanggungjawaban akhir masa jabatan, dan pertanggungjawaban untuk hal tertentu.²⁴ Dengan kepastian ini maka tidak ada lagi polemik apakah kepala daerah bila dijatuhkan di tengah jalan jika pertanggungjawabannya ditolak oleh DPRD karena tolok ukur pertanggungjawaban akhir tahun dan akhir masa jabatan, sedangkan pertanggungjawaban untuk hal tertentu adalah kriminal.

Apalagi pertanggungjawaban tersebut ditolak, DPRD dapat mengusulkan kepada presiden (untuk Gubernur) atau Mendagri (untuk Bupati/Walikota) pemberhentian Gubernur/ Bupati/walikota. Kontrol terhadap birokrasi didasarkan kepada unsur formal (*accuntability*). Kontrol formal didasarkan pada Peraturan Perundang-Undangan yang dilakukan dan sifatnya eksternal, seperti kontrol legislatif, interest group, oengadilan, hirarki, birokrasi, pers, dan peran serta warga negara sebagai agen kontrol. Kontrol eksternal ini sedang marak didaerah-daerah

²⁴ HAW. Widjaja 2005 Penyelenggara Otonomi Di Indonesia. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.Hal.31/32

sebagai dampak dari reformasi yang menuntut keterbukaan/transparansi dan keadilan, sedangkan kontrol informalnya adalah kekuatan hati nurani yang bersumber dari masing-masing individunya.

Sampai saat ini belum ada peraturan khusus yang mengatur tentang kontrol terhadap legislatif. Dalam Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 hanya diatur tentang kedudukan, susunan, tugas dan wewenang, hak keanggotaannya, kewajiban pimpinan, dan alat kelengkapan DPRD.²⁵

Tata cara pemberhentian DPRD pun tidak tercantum didalamnya, sedangkan tata cara pemberhentian kepala daerah dengan sangat jelas diatur didalamnya. Untuk hal tersebut sangat dituntut adanya kontrol informal (*responsibility*) dari anggota DPRD yaitu nurani yang merupakan nilai pribadi-pribadi anggota DPRD yang loyal pada cita-cita demokrasi dan kepentingan rakyat, tanggun jawab terhadap kepentingan publik serta dapat menghambat tindakan yang salah serta mampu mendorong tindakan yang benar.

Di samping itu, diperlukan juga lembaga semacam *ombudsmen* atau semacam *parlement watch* yang akan menjadi wadah untuk menampung, menyalurkan, dan memperjuangkankeluhan-keluhan dari masyarakat terhadap tindakan yang dilakukan oleh anggota DPRD maupun lembaganya serta mengawasi tindakan-tindakannya.

Bupati, dalam konteks otonomi daerah di indonesia adalah sebutan untuk kepala daerah tingkat kabupaten. Seorang bupati sejajar dengan walikota, yakni

²⁵ *Ibid.*

kepala daerah untuk daerah kota madya.²⁶ Pada dasarnya, bupati memiliki tugas dan wewenang memimpin penyelenggaraan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD kabupaten. Bupati dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di kabupaten setempat. Bupati merupakan jabatan politisi (karena diusung langsung oleh partai politik), dan bukan pegawai negeri sipil.

Guna efisiensi dan efektivitas kinerja kerja-kerja pemerintahan di kabupaten Langkat, hal ini mesti diaplikasikan dengan segera diseluruh jajaran perangkat daerah. Apabila dalam pelaksanaan PP No. 18 tahun 2016 ini mengalami kendala teknis di lapangan, tentu dapat memperburuk keadaan dan stabilitas mekanisme pengambilan kebijakan pada setiap satuan perangkat daerah, contoh kecil yang bisa dilihat adalah dalam mekanisme penyusunan anggaran. Hal ini patut dicermati karena dalam setiap periode pemerintahan, tentu ada penyusunan anggaran yang berlandaskan dari APBD. Kesulitan akan terjadi jika dalam penyusunan anggaran tersebut ditemui problem seperti adanya dinas dan badan daerah yang belum sempurna penyelesaian struktur organisasinya.²⁷

Pada kasus di kabupaten Langkat, atau diseluruh daerah lain di Indonesia, masalah tempo waktu pelaksanaan dan batas akhir penyusunan anggaran sangat berdekatan. Karena sebagaimana kita ketahui bahwa PP No. 18 tahun 2016 ini diputuskan pada tanggal 19 juni 2016, dengan sisa waktu kurang dari 6 bulan lagi dari masa penyusunan anggaran, kemungkinan Bupati akan menemui kendala pada tahap sosialisasi dan pengambilan keputusan.

²⁶ Hasil wawancara dengan Drs. Tawar Malem.Sbr. Kabag Organisasi Sekda Kab.Langkat.20 february 2016

²⁷ Hasil wawancara dengan Drs. Tawar Malem.Sbr. Kabag Organisasi Sekda Kab.Langkat.20 february 2016

Dalam hal ini, maka akan kita lihat bagaimana tanggung jawab dan gaya kepemimpinan seorang kepala daerah tersebut apakah ideal atau tidak dalam menjalankan intruksi Mendagri terkait implementasi PP No. 18 tahun 2016. Sesuai dengan apa yang disampaikan oleh Mendagri "*Tjahjo Kumolo*" dalam kegiatan sosialisasi Peraturan Pemerintah (PP) No. 18 tahun 2016 tentang perangkat daerah, dihotel Mercure Ancol, Jakarta Utara, Jumat (5/8/2016). Tjahjo Kumolo mengatakan, debirokratisasi merupakan keniscayaan. Tujuannya, agar terbentuk organisasi perangkat daerah yang tepat fungsi dan sesuai ukuran. Sesuai dengan ruang lingkup penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah, ujar Tjahjo Kumolo. Ia mengatakan, dengan adanya perampingan striktur organisasi dan birokrasi, diharapkan pembelanjaan pegawai dapat ditekan dan belanja publik dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) dapat meningkat. Penataan kembali organisasi perangkat daerah akan mengurangi jumlah jabatan struktural, tanpa mengurangi jumlah pegawai, kata dia. Tjahjo menambahkan, kedepan, pemerintah daerah perlu segera menerbitkan peraturan daerah (Perda) tentang organisasi perangkat daerah. Ia berharap perda tersebut sudah ditetapkan selambat-lambatnya akhir Agustus 2016.

Bupati Langkat H. Ngogesa Sitepu melaksanakan tugasnya dalam menanggapi intruksi Mendagri perihal PP No. 18 tahun 2016 dan memiliki tanggapan yang responsif, dan memiliki komitmen dalam menjalankan PP No. 18 tahun 2016 di setiap lini perangkat agar pelaksanaannya lebih maksimal dan baik. Karena Bupati Langkat menyadari apabila ia terlambat menanggapi atau menjalankan PP No. 18 tahun 2016 tersebut, maka dampak utama yang dibebani

pemerintah Kab. Langkat berpengaruh terhadap APBD di tahun yang akan datang di instansi terkait terutama di pemerintahan Kab. Langkat.²⁸

1. Bagaimana bupati menjalankan PP No. 18 Tahun 2016, tentang perangkat daerah.

Sesuai dengan intruksi Menteri dalam Negri bapak djahjo kumolo bawasannya implementasi PP No. 18 tahun 2016 tentang perangkat daerah harus rampung paling selambat-lambatnya agustus 2016 pada tiap-tiap pemerintahan tingkat 1 atau 2 diseluruh indonesia, maka oleh sebab itu setiap kepala daerah kabupaten/kota madya dituntut untuk cepat tanggap menyikapi intruksi ini dengan mekanisme prosedural penentuan kebijakan pada daerah kepemimpinannya masing-masing. Langkah teknis yang ditempuh oleh kepala daerah tersebut adalah dengan mengeluarkan peraturan-peraturan, sebagai contoh pada tingkat kota madya maka walikota akan menelurkan peraturan walikota (perwal) dan demikian pula hal itu juga dilakukan oleh kepala daerah kabupaten yang akan menerbitkan peraturan bupati (perbub). Dalam hal ini pada pemerintahan kabupaten langkat telah mengeluarkan peraturan-peraturan bupati sebagai tidak lanjut dari implementasi PP No. 18 tahun 2016 tentang perangkat daerah.

Walaupun sebenarnya peraturan bupati di kabupaten langkat agak sedikit melenceng dari tempo yang dibahasakan oleh Mendagri bahwa penerapan PP No. 18 tahun 2016 telah rampung dibulan agustus tapi justru baru terbit pada tanggal

²⁸ Hasil wawancara dengan Drs. Tawar Malem.Sbr. Kabag Organisasi Sekda Kab.Langkat.20 february 2016

16 desember 2016 di kabupaten langkat.²⁹ Peraturan bupati yang dicanangkann oleh bupati dan berlandaskan PP No. 18 tahun 2016 mengalami sedikit staknasi pada mulanya ditingkat pegawai negri dan staf-staf dikedinasan karena adanya opini-opini miring yang muncul dikalangan mereka tentang perampingan struktur kedinasan yang berdampak pada pengurangan jumlah pegawai dan hilangnya beberapa jabatan-jabatan fungsional di masing-masing dinas. Namun setelah dilakukannya sosialisasi dan pemberian pemahaman kesetiap jajaran dinas kabupaten langkat tentang perampingan struktur ini yang menegaskan bahwa poin dari ketakutan menjalani yang ada didalam pikiran para pegawai tidaklah benar, karena apa yang tertuang dalam PP No. 18 tahun 2016 tentang perangkat daerah tidak ada menyebutkan redaksi terkait pengurangan pegawai. Bahasa yang ada justru adalah peleburan nama dinas dan penyatuan kerja oprasional dari dinas-dinas yang memiliki gugus tugas yang cukup sama.

Jika ditelaah secara redaksional yang terjadi adalah berkurangnya jabatan fungsional yang terjadi pada dinas yang mengalami peleburan ke dinas-dinas yang memiliki fungsi dan tugas yang sama.³⁰ Karena bila di tilik apa salah satu landasan mengapa PP No. 18 tahun 2016 itu adalah tentang efisiensi jabatan struktural yang nantinya akan berdampak kepada penghematan belanja pegawai yang dipandang oleh pemerintah pusat sebagai salah satu beban negara yang cukup signifikan. Pemerintah pusat memiliki fokus pantauan atas kebijakan kedepan adalah terkait pembangunan disegala lini masyarakat. Sebab jika anggaran belanja pegawai ini

²⁹ Hasil wawancara dengan Drs. Tawar Malem.Sbr. Kabag Organisasi Sekda Kab.Langkat.20 february 2016

³⁰ Hasil wawancara dengan Drs. Tawar Malem.Sbr. Kabag Organisasi Sekda Kab.Langkat.20 february 2016

ketika dialihkan kearah pembangunan akan cukup membantu keuangan negara dalam skema pembangunan yang disesuaikan oleh maksud kebijakan pemerintah yang mengutamakan pembangunan instrumen fisik di indonesia pada saat ini. Jika hal ini terselenggara secara optimal maka akselerasi percepatan bangunan di indonesia akan tercapai dalam kondisi selama ini menunjukkan bahwa kelembagaan birokrasi kita, termasuk birokrasi pemda terlalu gemuk sehingga kurang lincah bergerak dan menyerap anggaran yang lebih besar untuk dirinya dibanding belanja untuk sektor publik. PP 18 sebagai instrumen seharusnya dapat mengintervensi kondisi tersebut di atas, sehingga dapat mewujudkan kondisi yang lebih baik, dalam hal ini membangun postur kelembagaan birokrasi yang lebih ideal dan proporsional.

2. Apa upaya bupati dalam melaksanakan pp No.18 tahun 2016, tentang perangkat daerah.

Bupati memiliki tanggung jawab yang besar dalam melaksanakan pp No.18 tahun 2016, dan bupati melaksanakan sesuai dengan standart isi dari peraturan pemerintah. ³¹Bupati memiliki komitmen dalam menjalankan peraturan pemerintah No. 18 tahun 2016, tentang perangkat daerah. Bagian Organisasi Tata Laksana (Orta) kabupaten Langkat menggelar sosialisasi Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang perangkat daerah di ruang pola kantor Bupati Langkat, Kamis (8/9/2016). Kegiatan sosialisasi dibuka dengan resmi oleh Assisten I Adm. Pemerintahan Drs. Abdul Karim, M.AP yang pesertanya terdiri

³¹Hasil wawancara dengan Drs. Tawar Malem.Sbr. Kabag Organisasi Sekda Kab.Langkat.20 februari 2016

dari seluruh kepala SKPD di jajaran Pemkab. Langkat, Camat se-Kabupaten Langkat.

Abdul Karim, mengatakan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 adalah tindak lanjut dari amanat undang-undang No. 23 tahun 2014 yaitu tentang Pemerintahan Daerah yang mengakomodir adanya perubahan pembagian urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.

Tambahnya, dengan pemberlakuan Undang-undang tersebut, terdapat beberapa perubahan terhadap pengelolaan urusan Pemerintahan, diantaranya urusan pelaksanaan serah terima personil, pendanaan, sarana dan prasarana serta dokumen (P3d) sebagai akibat pembagian urusan pemerintahan.³²

Lanjutnya, pembentukan perangkat daerah harus mempertimbangkan faktor luas wilayah, jumlah penduduk, kemampuan keuangan daerah, serta besaran beban tugas sesuai dengan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah sebagai mandat yang wajib dilaksanakan setiap daerah melalui perangkat daerah.

3. Apa kendala bupati dalam melaksanakan PP No.18 tahun 2016

Disamping dari dampak yang terjadi dari sudut positif menerapkan PP No. 18 tahun 2016, ada juga ditemui permasalahan-permasalahan yang muncul pada ranah teknis di masing-masing daerah. Namun permasalahan yang terjadi mayoritas nya adalah adanya anggapan yang keliru dari sejumlah besar para

³² Hasil wawancara dengan Drs. Tawar Malem.Sbr. Kabag Organisasi Sekda Kab.Langkat.20 february 2016

eksekutif dan pejabat serta pegawai masing-masing daerah yang memaknai bahwa diberlakukannya PP No. 18 tahun 2016 sebagai langkah tepat untuk merampingkan struktur birokrasi pada daerahnya. Adapun contoh kasus yang terjadi seputar ini adalah pada kejadian Gubernur Jatim Soekarwo mengalami kebingungan terkait penataan SKPD di lingkungan Pemprov Jatim.³³ Sudah beberapa kali rapat untuk membahas masalah ini tetapi gubernur Jawa Timur belum mendapat solusinya. Menurut Gubernur Jawa Timur Soekarwo, akhir tahun ini ada sebanyak 10 pejabat eselon II yang akan memasuki masa pensiun. Namun total pejabat eselon II yang kehilangan jabatannya sebanyak 23 orang. Sehingga masih terdapat 13 pejabat eselon II yang belum mendapatkan tempat. Disinggung terkait pejabat eselon II tersebut akan diturunkan eselonnya menjadi eselon III seperti pelaksanaan PP No 41 Tahun 2007 tentang Struktur Perangkat Daerah dulu? Gubernur Jawa Timur menegaskan hal itu tidak mungkin. Sebab pejabat eselon III dan IV saat ini jumlahnya juga menumpuk dan masih belum mendapatkan jabatan baru.

Inilah dampak jika pemerintah menggunakan prinsip efisiensi. Seharusnya pemerintah menggunakan prinsip efektivitas. Terkait masalah Sumber Daya Manusia (SDM) di dalam pemerintahan ini tidak diperhatikan, tapi lebih memperhatikan lembaganya. Bahkan, Biro Pemerintahan juga mau dihapus, tetapi tidak memungkinkan untuk dihapus, dikarenakan dalam pemerintahan harus memiliki biro pemerintahan.³⁴ Seperti yang diketahui, dampak pelaksanaan UU

³³Hasil wawancara dengan Drs. Tawar Malem.Sbr. Kabag Organisasi Sekda Kab.Langkat.20 februari 2016

³⁴ Hasil wawancara dengan Drs. Tawar Malem.Sbr. Kabag Organisasi Sekda Kab.Langkat.20 februari 2016

Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang dijabarkan lebih rinci melalui PP Nomor 18 Tahun 2016 tentang Struktur Perangkat Daerah, jumlah SKPD Pemprov Jatim yang sebelumnya sebanyak 49 SKPD harus dipangkas dan dilebur menjadi 42 SKPD atau tujuh SKPD dilebur.

SKPD-SKPD tersebut di antaranya Badan Ketahanan Pangan dan Dinas Peternakan digabung menjadi Dinas Peternakan Kedaulatan Pangan Jatim. Kemudian Biro Kesejahteraan Rakyat digabung dengan Biro Kesejahteraan Masyarakat menjadi Biro Administrasi Kesejahteraan Sosial, dan Biro Perekonomian dengan Biro Sumber Daya Alam menjadi Biro Administrasi Perekonomian dan Sumber Daya Alam. Selanjutnya, Sekretariat Korpri Jatim dihapus dan dimasukkan menjadi UPT di bawah Badan Kepegawaian Daerah (BKD) Provinsi Jatim, Sekretariat KPID Jatim juga dihapus dan dimasukkan di bidang Dinas Kominfo Jatim.³⁵

Namun hal demikian tidak terjadi pada khusus di kabupaten langkat karena sebagai suatu wilayah administrasi di tingkat kabupaten yang tentunya tidak memiliki kerumitan yang sama dengan apa yang dimiliki wilayah setingkat provinsi, meskipun demikian masalah tentu pasti ada karena dalam pengambilan suatu kebijakan yang melibatkan birokrasi yang menaungi satuan-satuan kerja perangkat daerah (SKPD) tentu ada prokontra yang menyertainya.

Bupati memiliki kendala yang ringan dan bisa ditangani oleh pemerintahannya, kendala yang didapati bupati kab. langkat hanya dalam perbitan PP No.18 tahun 2016 yang begitu cepat penerapannya ke setiap daerah tetapi lama dalam

³⁵ Hasil wawancara dengan Drs. Tawar Malem.Sbr. Kabag Organisasi Sekda Kab.Langkat.20 februari 2016

penyuluhannya, sehingga kendala bupati menjalankan PP No.18 tahun 2016 tersebut hanyalah terlalu cepat nya ditetapkan PP No.18 tahun 2016, tetapi lama disosialisasi kan sehingga ditakutkan PP No.18 tahun 2016 tidak maksimal. Tetapi bupati memiliki komitmen dalam melaksanakan PP No.18 tahun 2016, ditahun 2017 yang akan datang bupati memaksimalkan peraturan pemerintah 18/2016 perangkat daerah. Jika PP No.18 tahun 2016 tidak berjalan dengan maksimal dan baik ataupun terlambat menjalankannya ditahun 2017, dampak yang terjadi pada pemkab langkat adalah, terganggunya APBD di tahun 2017 mendatang. Tetapi, dibalik kendala bupati pemkab langkat PP No.18 tahun 2016 harus dijalankan oleh Pemkab Langkat.

**B. Kedudukan, jenis, tugas, dan fungsi perangkat daerah kabupaten/kota
PP No.18 Tahun 2016.**

Adapun kedudukan, jenis, tugas, dan fungsi yang telah ditetapkan dalam peraturan pemerintah No. 18 tahun 2016, tentang perangkat daerah sebagai berikut;

1. Perangkat daerah kabupaten/kota,sekertariat daerah kabupaten/kota.(Pasal 29)³⁶
 - a. Sekertariat daerah;
 - b. Sekertariat DPRD;
 - c. Inspektorat;
 - d. Dinas;

³⁶ Undang-undang Pemerintahan Daerah Dan perubahannya.Hal.161

- e. Badan; dan
 - f. Kecamatan.
-
- a. Sekertariat daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 ayat (2) huruf a merupakan unsur staf.
 - b. Sekertariat daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh sekretaris daerah kabupaten/kota dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota.
 - c. Sekertariat daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas membantu bupati/walikota dalam penyusunan kebijakan dan pengoordinasian administratif terhadap pelaksanaan tugas perangkat daerah serta pelayanan administratif.
 - d. Sekertariat daerah kabupaten/kota dalam melaksanakan tugas dan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (3) meneyelenggarakan fungsi;³⁷
 - i. Pengoordinasian penyusunan kebijakan daerah;
 - ii. Pengoordinasian pelaksanaan tugas satuan kerja perangkat daerah;
 - iii. Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan daerah;
 - iv. Pelayanan administratif dan pembinaan aparatur sipil negara pada instansi daerah; dan
 - v. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh bupati/walikota terkait dengan tugas dan fungsinya.

³⁷*Ibid.*

2. Sekertariat DPRD kabupaten/kota.(pasal 31)
 - a. Sekertariat DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 ayat (2) huruf b merupakan unsur pelayanan administrasi dan pemberian dukungan terhadap tugas dan fungsi DPRD kabupaten/kota.
 - b. Sekertariat DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh sekretaris DPRD kabupaten/kota yang dalam melaksanakan tugasnya secara teknis oprasional berada dibawah dan bertanggung jawab kepada bupati/wlikota melalui sekretaris daerah kabupaten/kota.
 - c. Sekretaris DPRD kabupaten/kota sebagaimana pada ayat (2) diangkat dan diberhentikan dengan keputusan bupati/walikota atas persetujuan pimpinan DPRD kabupaten/kota setelah berkonsultasi dengan pimpinan fraksi.
 - d. Sekertariat DPRD kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas dan fungsi DPRD kaabupaten/kota, serta menyediakan dan mengoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD kabupaten/kota dalam melaksanakan hak dan fungsinya sesuai dengan kebutuhan.
 - e. Sekertariat DPRD kabupaten/kota dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (4) meneyelenggrakan fungsi;
 - 1) Penyelenggaraanadministrasi kesekretariatan DPRD kabupaten/kota;
 - 2) Peneyelenggaraan administrasi keuangan DPRD kabupaten/kota;
 - 3) Fasilitasi penyelenggaraan rapat DPRD kabupaten/kota; dan

4) Penyediaan dan pengoordinasian tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD kabupaten/kota.

3. Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota. (pasal 33)³⁸

1. Inspektorat daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 ayat (2) huruf c merupakan unsur pengawas penyelenggara pemerintah daerah.
2. Inspektorat kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh inspektorat.
3. Inspektorat daerah kabupaten/kota dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (4) menyelenggarakan fungsi:
 - a. Perumusan kebijakan teknis bidang pengawasan dan fasilitasi pengawasan;
 - b. Pelaksanaan pengawasan internal terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, reviu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya;
 - c. Pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penguasaan bupati/walikota;
 - d. Penyusunan laporan hasil pengawasan;
 - e. Pelaksanaan administrasi inspektorat kabupaten/kota; dan
 - f. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh bupati/walikota terkait dengan tugas dan fungsinya.

4. Dinas Daerah Kabupaten/Kota (Pasal 35)

³⁸ Undang-undang Pemerintahan Daerah Dan perubahannya.Hal.165

1. Dinas daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 ayat (2) huruf d merupakan unsur pelaksana urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah.
2. Dinas daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh kepala dinas daerah kabupaten/kota melaksanakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantu yang diberikan kepada kabupaten/kota.
3. Dinas daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas membantu bupati/walikota melaksanakan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantu yang diberikan kepada daerah kabupaten/kota.³⁹
4. Dinas daerah kabupaten/kota dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (3) menyelenggarakan fungsi:
 - a. Perumusan kebijakan sesuai dengan lingkup tugasnya;
 - b. Pelaksanaan kebijakan sesuai dengan lingkup tugasnya;
 - c. Pelaksanaan evaluasi dan pelaporan sesuai dengan lingkup tugasnya;
 - d. Pelaksanaan administrasi dinas sesuai dengan lingkup tugasnya;
dan
 - e. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh bupati/walikota terkait dengan tugas dan fungsinya.
5. Badan daerah kabupaten/kota. (pasal 46)

³⁹ Undang-undang Pemerintahan Daerah Dan perubahannya. Hal. 165

- a. Badan daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada pasal 5 ayat (2) huruf e, merupakan unsur penunjang urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota.
- b. ⁴⁰Badan daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mempunyai tugas membantu bupati/walikota dalam melaksanakan tugas penunjang urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota.
- c. Badan daerah kabupaten/kota dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (3) menyelenggarakan fungsi:
 1. Penyusunan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
 2. Pelaksanaan tugas dukungan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
 3. Pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan tugas dukungan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
 4. Pembinaan teknis penyelenggaraan fungsi-fungsi penunjang urusan pemerintah daerah sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
 5. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh bupati/walikota sesuai dengan tugas dan lingkup tugasnya.
 6. Kecamatan. (pasal 50)⁴¹
 - a. Kecamatan sebagaimana dimaksud dalam pasal 5 ayat (2) huruf f dibentuk dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat desa atau sebutan lain dan kelurahan.

⁴⁰Undang-undang Pemerintahan Daerah Dan perubahannya.Hal.166

⁴¹ *Ibid.*

- b. Camat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) mempunyai tugas:
1. Menyelenggarakan urusan pemerintah umum;
 2. Mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
 3. Mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
 4. Mengoordinasikan penerapan dan penegakan perda dan peraturan bupati/walikota;
 5. Mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan sarana pelayanan umum;
 6. Melaksanakan tugas lain yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan.

C. Langkah-langkah Pemerintah Daerah.

Langkah-langkah yang harus dilakukan oleh pemerintah daerah dalam mewujudkan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab di era reformasi dan desentralisasi pemerintah dalam melakukan penataan dan pemilahan kewenangan, organisasi perangkat daerah, dekonsentrasi dan tugas pembantuan (*medebewind*), standart pelayanan minimal (SPM) serta kemitraan badan eksekutif dan badan legislatif.

Dalam menghadapi perkembangan keadaan dan tantangan persaingan global serta tuntutan reformasi, diperlukan perubahan mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, dari sentralisasi pemerintahan

bergeser kearah desentralisasi dengan pemberian otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.⁴²

Berkaitan dengan hal itu, dalm TAP MPR No. XV Tahun 1998, ditegaskan bahwa perlu menyelenggarakan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jaab kepada daerah secara proporsional, sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan serta potensi dan keanekaragaman daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam rangka pemberdayaan (*empowering*) daerah dan pemberdayaan masyarakat melalui otonomi daerah, maka ditetapkan Undang-Undang Nomor 22 dan 25 tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 25 dan 84 Tahun 2000, dimana semua kewenangan Pemerintahan, kecuali bidang politik luar negri, pemerintahan dan kamanan, peradilan, moneter dan fiskal, serta agama dan bidang-bidang tertentu diserahkan kepada daerah secara utuh dan bulat dan menyeluruh yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Sebagaimana dimaklumi, bahwa sejak ditetapkannya ketentua-ketentuan tersebut diatas , sudah banyak langkah-langkah dan kegiatan-kegiatan yang dilakukan baik oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah, agar penyelenggaraan otonomi daerah dapat berjalan dengan baik.⁴³

Perubahan paradigma diatas sekaligus juga merupakan kesempatan yang penting bagi pemerintah daerah untuk membuktikan kesanggupannya dalam melaksanakan urusan-urusan pemerintahan lokal. Hal ini perlu diantisipasi agar

⁴²HAW. Widjaja. *Op.Cit.*Hal.106

⁴³*Ibid.*

kinerja pemerintah daerah dapat meningkat secara signifikan dalam mengurus rumah tangga daerah dan pelayanan kepada masyarakat melalui peningkatan kapasitas perangkat daerah dan DPRD.⁴⁴

Seiring dengan ditetapkannya Undang-Undang No. 2 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, yang telah mengakibatkan terjadinya perubahan kewenangan pemerintahan pusat dan daerah, yang berimplikasi pada perubahan beban tugas dan struktur organisasi yang menjadi wadahnya. Dalam masa transisi yang terjadi saat ini, perlu dilakukan penataan pemilihan kewenangan dan kelembagaan baik dipusat maupun di daerah.⁴⁵ Pelaksanaannya sangat tergantung kepada kemampuan para penyelenggara negara pada tingkat pusat dan daerah dalam mempersiapkan ketentuan pelaksanaan dan mempersiapkan sumber daya manusia sebagai pelaksanaan dalam mewujudkan otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab.

Namun demikian, kita tidak bisa mengabaikan bahwa ada persyaratan yang harus dipenuhi sebagai daerah otonom yaitu:

Pertama, adanya kesiapan SDM aparatur yang berkeahlian.

Kedua, adanya sumber daya yang pasti untuk membiayai berbagai urusan pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan karakteristik daerah. *Ketiga*, tersedianya fasilitas pendukung pelaksana pemerintahan daerah. *Keempat*, bahwa otonomi daerah yang kita terapkan adalah otonomi dalam koridor NKRI.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ *ibid.*

Dengan memperhatikan permasalahan tersebut diatas, salah satu langkah yang harus segera dilakukan dengan upaya penataan kelembagaan yaitu dengan melakukan sejumlah tindakan efisiensi berupa penghematan struktur organisasi (sekaligus penghematan biaya), perbuatan profesionalisme, dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat yang menuju pada sasaran tertentu dan pasti sehingga tidak membingungkan masyarakat pengguna jasa.⁴⁶

Dalam praktik penyelenggaraan ketatanegaraan, penataan kelembagaan sering diartikan sama dengan pengembangan atau penambahan struktur organisasi yang telah ada. Sejalan dengan itu, para pemimpin organisasi selalu berusaha mengembangkan unit organisasi yang telah ada untuk mencapai tujuan organisasi. Anggapan seperti ini tampaknya perlu dikaji kembali, karena penataan kelembagaan tidaklah selalu identik dengan penambahan unit-unit yang baru. Penataan kelembagaan dapat diartikan penataan tugas dan fungsi yang ada tanpa penambahan unit yang baru, apabila perlu unit-unit yang sudah tidak efektif dapat dihapus.⁴⁷

Salah satu hal yang tidak dapat diabaikan dalam penataan kelembagaan adalah faktor sumber daya manusia. Tanpa sumber daya manusia yang mempunyai kemampuan yang tinggi (profesional) misi lembaga tidak akan dapat dilaksanakan dengan baik. Untuk itu, kualitas sumber daya manusia perlu mendapatkan perhatian yang serius.

Pelaksanaan otonomi daerah sekarang ini, adalah dalam rangka memberikan kewenangan yang besar kepada daerah untuk mengurus dan

⁴⁷*Ibid.*

mengatur rumah tangga yang hanya dapat diharapkan apabila perangkat daerah mempunyai kinerja yang tinggi, efisien, dan efektif dalam mengelola pembangunan daerah dan pelayanan publik menuju otonomi daerah dalam rangka NKRI.

Dengan memperhatikan permasalahan diatas, maka salah satu langkah yang harus segera dilakukan dengan upaya penata kelembagaan yaitu dengan melakukan sejumlah tindakan efisiensi berupa penghematan struktur organisasi (sekaligus penghematan biaya), peningkatan profesionalisme, dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat yang menuju pada sasaran tertentu dan pasti, sehingga tidak membingungkan masyarakat pengguna jasa.

Dalam praktik penyelenggaraan ketatanegaraan penataan kelembagaan sering diartikan sama dengan pengembangan atau penambahan struktur organisasi yang telah ada. Sejalan dengan itu, para pemimpin organisasi selalu berusaha mengembangkan unit organisasi yang telah ada untuk mencapai tujuan organisasi. Anggapan seperti ini tampaknya perlu dikaji kembali, karena penataan kelembagaan tidaklah selalu identik dengan penambahan unit yang baru, apabila perlu unit-unit yang sudah tidak efektif dan efisien dapat dihapus.⁴⁸

Salah satu hal yang tidak dapat diabaikan dalam penataan kelembagaan adalah faktor sumber daya manusia. Tanpa sumber daya manusia yang mempunyai kemampuan tinggi (profesional), misi lembaga tidak akan dapat dilaksanakan dengan baik.⁴⁹ Untuk itu kualitas sumber daya manusia perlu

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*

mendapatkan perhatian yang serius.⁵⁰ Pelaksanaan otonomi daerah sekarang ini, adalah dalam rangka memberikan kewenangan yang besar kepada daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangga yang hanya dapat diharapkan apabila perangkat daerah mempunyai kinerja yang tinggi, efisien, dan efektif dalam mengelola pembangunan daerah dan pelayanan publik menuju otonomi daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

D. Dasar Pelaksanaan Otonomi Daerah

Pemerintahan daerah atau di Negara-negara Barat dikenal dengan *Local Government* dalam penyelenggaraan pemerintahannya memiliki otonomi yang didasarkan pada asas, sistem, tujuan, dan landasan hukum. Pada hakikatnya pemberian otonomi daerah dimaksudkan untuk memmanifestasikan keinginan daerah untuk mengatur dan mengaktualisasikan seluruh potensi daerah secara maksimal, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.⁵¹

Oleh karena otonomi daerah dipandang penting, maka eksistensinya diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Para penyusun Undang-Undang dasar 1945 memandang pentingnya otonomi daerah terkait dengan tuntutan demokratisasi masyarakat di daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Hal ini tercerminkan dari pemikiran antara lain Mohamad Hatta, yang menyebutkan bahwa pembentukan pemerintahan daerah (pemerintahan yang berotonomi), merupakan salah satu aspek pelaksanaan paham kedaulatan rakyat (demokrasi).⁵² “Menurut dasar kedaulatan rakyat itu, hak rakyat untuk menentukan nasibnya tidak hanya

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Joseph Mario Monteiro 2016 Hukum Pemerintahan Daerah. Yogyakarta: Pustaka ustisia. Hal.01

⁵² *Ibid*

ada pada pucuk pimpinan negeri, melainkan juga pada setiap tempat dikota, didesa, dan didaerah". Bagi para pemikir Barat, seperti antara lain, Alexis de Tocqueville, memandang kehadiran otonomi daerah di dalam suatu negara demokrasi amatlah penting, bahkan tidak dapat dipisahkan dari semangat kebangsaan: "*a nation may establishe a system of free governtment but without a spirit of liberty*".⁵³ Dalam hal ini dikatakan bahwa pemerintahan yang medeka, tetapi tidak disertai semangat untuk membangun satuan-satuan pemerintahan otonomi menurut Tacqueville tidak dapat menunjukkan semangat demokrasi. Dengan demikian, satuan pemerintahan otonom merupakan pengejawantahan dari esensi demokrasi.

Kehadiran satuan pemerintahan daerah otonom dalam kaitannya dengan demokrasi akan menampilkan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Secara umum, satuan pemerintahan otonom akan lebih mencerminkan cita demokrasi dari pada sentralisasi.
- 2) Satuan pemerintahan otonom dapat dipandang sebagai esensi sistem demokrasi.
- 3) Satuan pemerintah otonom dibutuhkan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- 4) Satuan pemerintahan otonom dibentuk dalam rangka memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai kebutuhan dan tuntutan yang berbeda-beda.

⁵³*Ibid.*

Tujuan utama otonomi daerah adalah meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Ukuran keberhasilan otonomi daerah adalah terwujudnya kehidupan yang lebih baik dan lebih adil dalam memperoleh penghasilan/pendapatan serta terlindung dari rasa aman dari segala gangguan dan lingkungan hidup yang lebih nyaman.⁵⁴

E. Jenis – Jenis Otonomi Daerah

Istilah otonomi atau *autonomy* secara etimologi berasal dari kata Yunani *autos* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Menurut *Encyclopedia of social science*, bahwa otonomi dalam pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body its actual independence*.⁵⁵ Jadi ada dua ciri hakikat dari otonomi, yakni *legal self sufficiency* dan *actual independence*.

Dalam literatur Belanda, otonomi daerah berarti pemerintahan sendiri (*zelfregeling*) yang oleh Van Vollenhoven di bagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri), dan *zelfpolitie* (menghendaki sendiri). Dalam kaitan dengan politik atau pemerintahan, otonomi daerah berarti *self government atau condition of living under one's own laws*.⁵⁶ Dengan demikian otonomi daerah, merupakan daerah yang memiliki *legal self sufficiency* yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *own laws*. S.L.S Danuredjo memberikan arti otonomi sebagai *zelfwetgeving* atau pengundangan sendiri, sedangkan Saleh Syariff memberi arti mengatur atau memerintah sendiri.

⁵⁴ HAW.Widjaja 2002 Otonomi daerah Dan Daerah Otonom. Jakarta: PT. Grafindo Persada.Hal.219

⁵⁵Joseph Mario Monteiro 2016 Hukum Pemerintahan Daerah. Yogyakarta: Pustaka Yustisia.Hal.03

⁵⁶*Ibid*

Pada dasarnya makna otonomi ini bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan, akan tetapi otonomi dimaknai sebagai suatu tatanan ketatanegaraan (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara. Selain itu, otonomi diartikan juga sebagai kebebasan dan kemandirian (*vrijheid* dan *zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat isi otonomi.

Lebih lanjut dapat dijelaskan pula bahwa kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukan kemerdekaan (*onafhankelijkheid, independency*). Kebebasan dan kemandirian itu adalah kebebasan dan kemandirian dalam ikatan kesatuan yang lebih besar. Dari segi hukum tata negara khususnya teori bentuk negara, otonomi adalah subsistem dari suatu negara kesatuan (*unitary state, eenheidstaat*). Otonomi adalah fenomena negara kesatuan, segala pengertian dan isi otonomi adalah pengertian dan isi negara kesatuan. Negara Kesatuan merupakan landasan dari pengertian dan isi otonomi.⁵⁷

Sehubungan dengan itu, sistem otonomi sering dikaitkan dengan cara pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah. Daerah otonom memperoleh sejumlah urusan untuk dikerjakannya sendiri atas dasar penyerahan

⁵⁷ *Ibid.*

atau pengakuan. Bilamana urusan telah diserahkan dari pemerintah pusat kepada daerah, maka melekat kewenangan pada daerah, yang meliputi kekuasaan (*macht; bevoegdheiden*), hak (*recht*) atau kewajiban (*plicht*) yang diberikan kepada daerah dalam menjalankan tugasnya.⁵⁸

Secara teoritis dan praktis, terdapat lima jenis otonomi atau sistem rumah tangga daerah, yaitu;

- 1) Otonomi Organik (rumah tangga organik); otonomi bentuk ini pada dasarnya menentukan bahwa urusan-urusan yang menyangkut kepentingan daerah diibaratkan sebagai organ-organ kehidupannya manusia, misalnya jantung, paru-paru, ginjal, dan sebagainya. Tanpa kewenangan untuk mengurus berbagai urusan vital, akan berakibat tidak berdayanya atau matinya daerah;
- 2) Otonomi formal (rumah tangga formal); otonomi bentuk ini adalah apa saja yang menjadi urusan otonomi tidak dibatasi secara positif. Satu-satunya pembatasan adalah daerah otonom yang bersangkutan tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh perundangan yang lebih tinggi tingkatannya. Dengan demikian, daerah otonom lebih bebas mengatur urusan rumah tangganya, sepanjang tidak memasuki “area” urusan pemerintahan pusat. Otonomi seperti ini merupakan hasil dari pemberian otonomi berdasarkan ‘teori sisa’, pemerintahan pusat lebih dulu menetapkan urusan-urusan yang dipandang lebih layak diurus pusat, sedangkan sisanya diserahkan kepada pemerintah daerah;

⁵⁸ *Ibid.*

- 3) Otonomi materil atau rumah tangga materil; dalam otonomi bentuk ini kewenangan daerah otonomi dibatasi secara positif, yaitu dengan menyebutkan secara limitatif dan terinci atau secara tegas apa saja yang berhak diatur dan diurusnya. Dalam otonomi materil ini ditegaskan bahwa untuk mengetahui apakah suatu urusan menjadi rumah tangga sendiri, harus dilihat pada substansinya. Artinya bila suatu urusan secara substansial dinilai dapat menjadi urusan pemerintah pusat, maka pemerintah lokal yang mengurus rumah tangganya sendiri pada hakikatnya tidak akan mampu menyelenggarakan urusan tersebut. Sebaliknya apabila suatu urusan secara substansial merupakan urusan daerah, maka pemerintah pusat meskipun dilakukan oleh wakil-wakilnya yang berada di daerah (pemerintah pusat di daerah), tidak akan mampu menyelenggarakannya. Kemudian untuk penyelenggaraan rumah tangga itu objek tugas yang dikuasakan wewenang satu demi satu atau dirinci secara enumeratif;⁵⁹
- 4) Otonomi riil atau rumah tangga riil; otonomi bentuk ini merupakan gabungan antara otonomi formal dan otonomi materil. Dalam Undang-undang pembentukan otonomi, pemerintah daerah diberikan wewenang sebagai wewenang pangkal dan kemudian dapat ditambah dengan wewenang lain secara bertahap dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan-peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.⁶⁰ Atau dengan kata lain, otonomi riil ini pada prinsipnya menentukan bahwa pengalihan atau

⁵⁹*Ibid.*

⁶⁰*Ibid.*

penyerahan wewenang urusan tersebut didasarkan pada kebutuhan dan keadaan serta kemampuan daerah yang menyelenggarakannya;

5) Otonomi nyata, bertanggung jawab, dan dinamis.⁶¹

- a. Nyata, artinya pemberian urusan pemerintahan di bidang tertentu kepada pemerintah daerah memang harus disesuaikan dengan faktor-faktor tertentu yang hidup dan berkembang secara objektif di daerah. Hal tersebut harus senantiasa disesuaikan dalam arti diperhitungkan secara cermat dengan kebijaksanaan dan tindakan-tindakan, sehingga diperoleh suatu jaminan bahwa daerah itu secara nyata mampu mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam praktik bahwa isi otonomi antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya tidak sama, baik mengenai jumlah maupun jenis. Hal itu wajar karena setiap daerah memiliki perbedaan baik letak geografis, kondisi geologis, maupun budaya, adat-istiadat, serta potensi yang dimilikinya;
- b. Bertanggung jawab, artinya pemberian otonomi kepada pemerintah daerah senantiasa diupayakan supaya selaras atau sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang terbesar diseluruh pelosok negara. Ini untuk menjamin hubungan antara pusat dan daerah dalam suasana yang harmonis dan lebih dari itu untuk menjamin perkembangan dan pembangunan antar daerah yang serasi sehingga laju pertumbuhan antara daerah dapat seimbang.
- c. Dinamis, artinya otonomi ini menghendaki agar pelaksana otonomi senantiasa menjadi sarana untuk memberikan dorongan lebih baik dan maju atas segala

⁶¹*Ibid.*

kegiatan pemerintahan dalam rangka memberikan pelayanan yang semakin meningkat mutunya.

F. Asas-Asas Otonomi Daerah

1. Desentralisasi

Desentralisasi merupakan suatu istilah yang biasa dihubungkan dengan prinsip negara kesatuan, yakni negara tidak tersusun daripada beberapa negara, jadi dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan.

Pemerintah pusat inilah pada tingkat terakhir dan tertinggi dapat memutuskan segala sesuatu dalam negara. Sehubungan dengan hal itu, dalam negara kesatuan terdapat beberapa cara untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, yakni; *pertama*, segala urusan dilakukan langsung oleh pemerintah pusat atau aparat-aparat pusat yang disembarkan keseluruh wilayah negara.⁶²

Cara penyelenggaraan urusan semacam ini disebut sentralisasi. *Kedua*, apabila wilayah negara dibagi-bagi menjadi daerah-daerah yang diberi hak otonomi, yakni wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Cara penyelenggaraan urusan semacam ini disebut sistem desentralisasi. Pada umumnya hampir semua negara yang menganut model negara kesatuan menggunakan sistem desentralisasi.⁶³

⁶²*Ibid.*

⁶³*Ibid.*

Menurut RDH. Koesoemahatmadja, desentralisasi adalah “pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah, yang yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonomi). Desentralisasi adalah juga cara atau sistem untuk mewujudkan asas demokrasi, yang memberikan kesempatan kepada rakyat untuk ikut serta dalam pemerintahan. Dianutnya desentralisasi pada negara kesatuan karena desentralisasi memiliki keuntungan-keuntungan sebagai berikut.

- a. Mengurangi tertumpuknya pekerjaan dipusat;
- b. Dalam menghadapi masalah-masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan cepat, daerah tidak perlu menunggu intruksi dari pusat;
- c. Mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk;
- d. Dapat diadakan pembedaan-pembedaan dan pengkhususan yang berguna bagi kepentingan tertentu;
- e. Daerah dapat dijadikan semacam laboratorium pemerintahan.
- f. Mengurangi kemungkinan kewenang-wenangan dari pemerintahan pusat;
- g. Secara psikologis dapat memberikan kepuasan langsung kepada daerah.

Di kalangan sarjana konsep desentralisasi dibedakan dari berbagai perspektif, Amrah Muslimin membedakan desentralisasi atas;⁶⁴

1. Desentralisasi politik adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi

⁶⁴*Ibid.*

badan-badan politik di daerah-daerah yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu;

2. Desentralisasi fungsional, adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat ataupun tidak pada suatu daerah tertentu, misalnya mengurus kepentingan irigasi bagi golongan tani dalam suatu atau beberapa daerah tertentu (*waterschap*; subak bali);
3. Desentralisasi kebudayaan (*culturele decentralisatie*) memberikan hak pada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaan sendiri (mengurus pendidikan, agama, dan lain sebagainya).

Berkaitan dengan hal tersebut, Bagir Manan menjelaskan bahwa “desentralisasi teritorial menjelma dalam bentuk badan yang didasarkan pada wilayah (*gebiedscorporatis*), sedangkan desentralisasi fungsional dalam bentuk badan-badan yang didasarkan pada tujuan-tujuan tertentu (*doelcorporatisie*)”. Desentralisasi teritorial, baik dilapangan perundangan maupun dilapangan pemerintahan mempunyai 2(dua) macam bentuk, yakni (1) Otonomi (*autonomie*), dan (2) tugas pembantuan (*medebewijn* atau *zelfbestuur*).⁶⁵

Selain penggolongan tersebut di atas, ada juga penggolongan lain, sebagaimana yang dikemukakan oleh Irawan Soejito yang menggolongkan desentralisasi teritorial, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi administratif (deskonsentrasi).⁶⁶ Apabila disimak cara penggolongan konsep desentralisasi tersebut ternyata ada persamaan dan juga ada perbedaan cara menggolongkan

⁶⁵*Ibid.*

⁶⁶*ibid.*

desentralisasi, namun masih dalam satu kerangka, yaitu desentralisasi sebagai asas penyelenggaraan pemerintahan negara kesatuan. Kemudian Bulthuis sebagaimana dikutip oleh F.A.M Stroink, menambahkan pula terjadinya desentralisasi (murni), yakni jika:

- a. Kekuasaan untuk membuat keputusan telah dialihkan dari orang yang satu kepada orang yang lain;
- b. Orang yang mengalihkan mempunyai pekerjaan-pekerjaan yang lebih luas daripada orang yang menerima peralihan itu;
- c. Orang yang mengalihkan tidak memberi perintah-perintah kepada orang yang menerima peralihan, mengenai pengambilan keputusan atau isi daripada hal-hal yang diputuskan;
- d. Orang yang mengalihkan dapat mengganti dengan keputusannya sendiri untuk keputusan yang telah diambil;
- e. Orang yang mengalihkan dapat mengganti secara bebas orang yang disertai kekuasaan oleh orang lain.

Dari beberapa pendapat sarjana tersebut diatas maka untuk memahami konsep desentralisasi dapat dipergunakan beberapa pendekatan, seperti yang dikemukakan antara lain oleh John M. Cohen dan Stephen B. Peterson sebagai berikut:⁶⁷

The first; basic of historical, the second; hierarchy and function the third; by problem being addressed and the values, of the investigation, the fourth, focuson patterns of administrative structures and function that are responsible for

⁶⁷*Ibid.*

the production and provision of collective goods and services, the fifth, typically based on the experience of a single country, and the sixth; on basis of objectives (pertama, berdasarkan pada sejarah; *kedua*, hirarki dan fungsi; *ketiga*, berdasarkan masalah-masalah yang muncul dan nilai-nilai penyelidikan; *keempat*, difokuskan pada pola-pola struktur administratif dan fungsi-fungsi yang bertanggung jawab pada hasil dan ketentuan-ketentuan dari pelayanan dan barang; *kelima*, tipe yang didasarkan pada pengalaman suatu negara tertentu; dan *keenam*, berdasarkan pada tujuan).

Dari pendekatan diatas ternyata penjabarannya masing-masing meliputi: pendekatan yang *pertama* menghasilkan empat pola, yaitu Prancis, Inggris, dan tradisional, namun sekarang sistem klasifikasi yang demikian secara analitik dan simplistik terlalu lemah.⁶⁸ Pendekatan *kedua*, meliputi desentralisasi teritorial dan desentralisasi fungsional. “desentralisasi teritorial” yang dimaksud adalah adanya penyerahan kewenangan atas produk barang-barang negara dan pelayanan dari pemerintah pusat kepada unit-unit tingkat daerah sesuai dengan wilayah hierarki pemerintahan. “desentralisasi fungsional” yang dimaksudkan adalah penyerahan tanggung jawab pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah dibawah pengawasan pemerintah atau terhadap unit-unit diluar pengawasan pemerintah seperti lembaga swadaya masyarakat (LSM) atau badan-badan swasta.

Pendekatan *ketiga* merupakan hasil penyelidikan dari proyek desentralisasi yang, meliputi: devolusi, devolusi fungsional, organisasi kepentingan, dekonsentrasi *frefectorali*, deskonsentrasi ministerial, delegasi otonomi, hibah,

⁶⁸ *ibid.*

dan pemasaran. Pendekatan *keempat* menghasilkan empat bentuk, yaitu sistem pemerintahan tingkat daerah, sistem persahabatan, sistem rangkap, dan sistem kesatuan administratif. Pendekatan *kelima* adalah penyerahan tanggung jawab, pemberdayaan dan sumber-sumber yang lain terhadap pemerintahan pusat dan hal itu tidak didesentralisasikan.⁶⁹ Pendekatan yang *keenam* mengklasifikasikan desentralisasi kedalam; desentralisasi administratif, dekonsentrasi, devolusi, dan delegasi.

Berdasarkan gambaran penjabaran desentralisasi tersebut maka desentralisasi merupakan salah satu sendi dalam negara kesatuan dari negara dekonsentrasi.⁷⁰ Tetapi hal itu tidak ada artinya jika dalam implementasinya tidak dilaksanakan secara konsisten dan sungguh-sungguh. Sukses atau gagalnya pelaksanaan desentralisasi pada dasarnya sangat ditentukan oleh sejauh mana adanya dukungan yang memadai dalam bentuk keuangan, tenaga kerja/personel dan sumber-sumber daya lainnya terhadap proses desentralisasi. Bagi bangsa Indonesia keperluan atas pemberlakuan desentralisasi untuk membentuk daerah otonom baru (DOB), seperti provinsi, kabupaten, dan kota, setidaknya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik ditingkat lokal. Untuk itu maka pembentukan DOB harus mempertimbangkan berbagai faktor seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan dan pertimbangan dari aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan serta pertimbangan dan syarat lain yang

⁶⁹*Ibid.*

⁷⁰*Ibid.*

memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah dan diberikannya otonomi daerah.

Oleh karena pemerintah daerah secara global kini semakin dilihat sebagai suatu agen pembangunan yang penting, maka setelah amandemen UUD 1945, ditetapkanlah kebijakan pemekaran daerah otonom baru (DOB) yang dimulai sejak tahun 1999-2009 yang telah menghasilkan 7 Provinsi baru dan 196 kabupaten/kota baru, yang sebaian besar (6 provinsi atau 85 %) dan 185 (94%) pemekaran itu berlangsung diluar jawa. Meski dewasa ini jumlah daerah otonom telah mencapai 93 kota, 414 kabupaten, dan 34 provinsi, akan tetapi hal tersebut berimplikasi pada berkurangnya dominasi desentralisasi administratif, yakni meningkatkan pelayanan publik dan efisiensi, da sebaliknya mengakomodasi secara lebih banyak desentralisasi politik, yakni mengakomodasi tujuan-tujuan politik.

Selanjutnya, jika ditinjau dari perspektif sesio-ekonomi, kebijakan pemekaran DOB dilakukan terutama diluar jawa, mengingat adanya perbandingan pada daerah-daerah dipulau jawa yang relatif maju dan pada umumnya tidak mengalami masalah ketidakadilan ekonomi dibandingkan dengan yang terjadi pada daerah-daerah diluar jawa, sehingga pemekaran sebagai pilihan cara membangun perekonomiannya.⁷¹ Kemudian secara politik, kebijakan pemekaran DOB dimaksudkan juga untuk memengaruhi alokasi nilai-nilai dan berbagai sumber daya, baik yang berada di level nasional maupun lokal. Dengan pemekaran memberikan kesempatan bagi daerah merenegosiasi berbagai

⁷¹*Ibid.*

kepentingannya dan mengartikulasi *local power* (aktor, institusi, dan kultur lokal). Pemekaran dibayangkan sebagai jalan transformasi politik etnis menjadi politik sipil, terutama meredakan kekerasan etnis yang membayangi Indonesia pada awal-awal reformasi. Sementara itu, secara teknokratik, pemekaran tentu tidak dimaksudkan semata-mata hanya untuk mendepolitisasi desentralisasi atau melihat otonomi hanya sebagai kegiatan teknis pemerintahan.

Pemekaran DOB saat itu didasarkan pada Undang-Undang No. 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dimana dalam aturan hukum ini telah mempertegas syarat-syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan. Dalam hal fisik ditentukan bahwa pembentukan suatu daerah provinsi membutuhkan paling sedikit 5(lima) kabupaten/kota, sementara pembentukan kabupaten minimal 4(empat) kecamatan, dan pembentukan kota minimal 13 kecamatan.

Ketentuan pemekaran DOB mengalami perubahan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, yang menegaskan bahwa pembentukan daerah dilakukan melalui tahapan daerah persiapan provinsi atau daerah persiapan kabupaten/kota. Persyaratan untuk membentuk daerah persiapan terdiri atas:⁷²

1. Persyaratan dasar yang meliputi:
 - a. Persyaratan dasar kewilayahan;
 - b. Persyaratan dasar kepastian daerah;
2. Persyaratan dasar kewilayahan meliputi:
 - a. Jumlah wilayah minimal;

⁷²*Ibid.*

- b. Jumlah penduduk alami;
- c. Batas wilayah;
- d. Cakupan wilayah;
- e. Batas usia minimal daerah provinsi, kabupaten/kota, dan kecamatan.

2. Dekonsentrasi

Setelah kita memahami esensi desentralisasi maka pada bagian berikut akan dijelaskan mengenai hubungan desentralisasi dan dekonsentrasi. Irawan soejito menjelaskan bahwa terdapat dua pandangan, yakni *pertama*, pandangan yang menganggap dekonsentrasi sebagai salah satu bentuk desentralisasi. *Kedua*, pandangan yang menganggap dekonsentrasi adalah sekedar pelunak sentralisasi menuju kearah desentralisasi.⁷³ Bulthuis menunjukkan desentralisasi (murni) dan dekonsentrasi (murni) merupakan dua ujung, yaitu di satu pihak ketergantungan dan dilain pihak hubungan atasan bawahan. Kedua ujung ini hanya untuk diakui sebagai titik pangkal untuk membandingkan secara tajam kedua bentuk tersebut. Kenyataannya selalu memperlihatkan bentuk antara, yang sekali mengingatkan kepada desentralisasi, kemudian lain kali mengingatkan kepada dekonsentrasi dan kadang-kadang keduanya.

Selain itu Maddick merumuskan pula bahwa desentralisasi mencakup proses *deconcentration* dan *devolution*. Adapun dekonsentrasi adalah penyerahan beban kerja dari kementerian pusat kepada pejabat-pejabatnya yang berada diwilayah. Penyerahan ini tidak diikuti oleh kewenangan membuat keputusan dan

⁷³*Ibid.*

diskresi untuk melaksanakannya.⁷⁴ Devolusi, yaitu pelepasan fungsi-fungsi tertentu dari pemerintah pusat untuk membuat satuan pemerintah baru yang tidak dikontrol secara langsung. Tujuan devolusi adalah untuk memperkuat satuan pemerintah pusat dengan cara mendelegasikan fungsi dan kewenangan. Devolusi dalam bentuknya yang paling murni, memiliki 5 (lima) ciri fundamental sebagai berikut:⁷⁵

- a) Unit pemerintahan setempat bersifat otonom, mandiri, dan secara tegas terpisah dari tingkat-tingkat pemerintahan. Pemerintah pusat tidak melakukan pengawasan langsung terhadapnya;
- b) Unit pemerintahan tersebut diakui memiliki batas geografi yang jelas dan legal, yang mempunyai wewenang untuk melakukan tugas-tugas umum pemerintahan;
- c) Pemerintah daerah bersatus badan hukum dan memiliki kekuasaan untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya yang dimiliki untuk mendukung pelaksanaan tugasnya;
- d) Pemerintah daerah diakui oleh warganya sebagai suatu lembaga yang akan memberikan pelayanan kepada masyarakat dan memenuhi kebutuhan mereka. Oleh karena itu, pemerintah ini mempunyai pengaruh dan kewibawaan terhadap warganya;
- e) Terdapat hubungan saling menguntungkan melalui koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta unit-unit organisasi lainnya dalam suatu sistem pemerintahan. Oleh karena itu, pemerintah daerah adalah

⁷⁴*Ibid.*

⁷⁵*Ibid.*

bagian dari pemerintah nasional dan bukan sebagai elemen yang independen dari pemerintah pusat. Dalam devolusi tidak ada hierarki antara pemerintah daerah satu dengan pemerintah daerah lainnya, karena yang menjadi dasar adalah koordinasi dan sistem saling hubungan antara satu unit dengan unit lain secara independen dan timbal balik.

G. Daftar Peraturan Bupati Kab. Langkat Tahun 2016

Adapun peraturan pemerintah yang diterbitkan oleh presiden Republik Indonesia joko widodo, terkait peraturan perangkat daerah yang lama diganti dengan PP No. 18 tahun 2016, tentang perangkat daerah. Sehingga kepala daerah menerbitkan peraturan baru, terutama pada perangkat daerah bupati kab.langkat, sebagai berikut :⁷⁶

NO	NOMOR/TANGGAL	TENTANG
1	41 tahun 2016 16 desember 2016	Kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi tata kerja sekretariat daerah kab.langkat.
2	42 tahun 2016 42 desember 2016	Kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi tata kerja inspektorat kab.langkat.
3	43 tahun 2016 16 desember 2016	Kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi tata kerja dinas pendidikan kab.langkat.

⁷⁶Hasil wawancara dengan Drs. Tawar Malem.Sbr. Kabag Organisasi Sekda Kab.Langkat.20 Februari 2016.

4	44 tahun 2016 16 desember 2016	Kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi tata kerja dinas kesehatan kab.langkat.
5	45 tahun 2016 16 desember 2016	Kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi tata kerja dinas pekejaan umum dan penataan ruang kab.langkat.
6	46 tahun 2016 16 desember 2016	Kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi tata kerja dinas perumahan dan kawasan pemukiman kab.langkat.
7	47 tahun 2016 16 desember 2016	Kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi tata kerja satuan polisi pamong praja kab.langkat.
8	48 tahun 2016 16 desember 2016	Kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi tata kerja dinas sosial kab.langkat.
9	49 tahun 2016 16 desember 2016	Kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi tata kerja dinas koperasi kab.langkat.
10	50 tahun 2016 16 desember 2016	Kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi tata kerja dinas ketenagakerjaan kab.langkat. ⁷⁷
11	51 tahun 2016	Kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi tata

⁷⁷Hasil wawancara dengan Drs. Tawar Malem.Sbr. Kabag Organisasi Sekda Kab.Langkat.20 Februari 2016.

	16 desember 2016	kerja dinas pertanian dan ketahanan pangan kab.langkat.
12	52 tahun 2016 16 desember 2016	Kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi tata kerja dinas lingkungan hidup kab.langkat.
13	53 tahun 2016 16 desember 2016	Kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi tata kerja dinas pengendalian penduduk, keluarga berencana dan perempuan, perlindungan anak kab.langkat.
14	54 tahun 2016 16 desember 2016	Kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi tata kerja dinas kependudukan dan pencatatan sipil kab.langkat.
15	55 tahun 2016 16 desember 2016	Kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi tata kerja dinas pemberdayaan masyarakat dan desa kab.langkat.
16	56 tahun 2016 16 desember 2016	Kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi tata kerja dinas perhubungan kab.langkat. ⁷⁸

⁷⁸Hasil wawancara dengan Drs. Tawar Malem.Sbr. Kabag Organisasi Sekda Kab.Langkat.20 Februari 2016.

17	57 tahun 2016 16 desember 2016	Kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi tata kerja dias komunikasi dan informatika kab.langkat.
18	58 tahun 2016 16 desember 2016	Kedudukan, susunan orgaisasi, tugas dan fungsi tata kerja dinas penanaman modal dan pelayanan perizinan terpadu satu pintu kab.langkat.
19	59 tahun 2016 16 desember 2016	Kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi tata kerja dinas pemuda dan olahraga kab.langkat.
20	60 tahun 2016 16 desember 2016	Kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi tata kerja dinas pariwisata dan kebudayaan kab.langkat.
21	61 tahun 2016 16 desember 2016	Kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi tata kerja dinas kearsipan dan perpustakaan kab.langkat.
22	62 tahun 2016 16 desember 2016	Kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi tata kerja dinas perdagangan dan perindustrian. ⁷⁹

⁷⁹Hasil wawancara dengan Drs. Tawar Malem.Sbr. Kabag Organisasi Sekda Kab.Langkat.20 Februari 2016.

23	63 tahun 2016 16 desember 2016	Kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi tata kerja dinas kelautan dan perikanan kab.langkat.
24	64 tahun 2016 16 desember 2016	Kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi tata kerja badan perencanaan pembangunan daerah.
25	65 tahun 2016 16 desember 2016	Kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi tata kerja badan pengelolaan keuangan dan asset daerah kab.langkat.
26	66 tahun 2016 16 desember 2016	Kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi tata kerja badan pendapatan daerah kab.langkat.
27	67 tahun 2016 16 desember 2016	Kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi tata kerja badan kepegawaian daerah kab.langkat.
28	68 tahun 2016 16 desember 2016	Kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi tata kerja badan penanggulangan bencana daerah kab.langkat. ⁸⁰
29	69 tahun 2016 16 desember 2016	Kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi tata kerja kecamatan dan kelurahan kab.langkat.

⁸⁰Hasil wawancara dengan Drs. Tawar Malem.Sbr. Kabag Organisasi Sekda Kab.Langkat.20 Februari 2016.

30	70 tahun 2016 16 desember 2016	Kedudukan, susunan organisasi, tugas dan fungsi tata kerja staf ahli kab.langkat. ⁸¹
----	-----------------------------------	--

⁸¹Hasil wawancara dengan Drs. Tawar Malem.Sbr. Kabag Organisasi Sekda Kab.Langkat.20 Februari 2016.

H. PELAKSANAAN OTONOMI DAN PROSPEK OTONOMI DAERAH

1. PELAKSANAAN OTONOMI

Disadari bahwa haikat otonomi, pengarahannya maupun prinsipnya, walaupun telah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 belum sepenuhnya dapat berjalan dengan lancar.⁸² Namun dari hasil kemajuan penyelenggaraan otonomi Daerah dapat diamati bahwa otonomi tersebut minimal telah dapat diwujudkan di Dati I dan Dati II, yang tentu saja identitas dan bobotnya masih terdapat perbedaan antara daerah satu dengan lainnya yang tentunya sesuai dengan kondisi dan tingkat perkembangan masing-masing daerah.

2. PROSPEK OTONOMI DAERAH

Secara teoritis, kata kunci dalam otonomi berarti juga Desentralisasi,⁸³ sedangkan dalam pengertian yuridis-praktis berarti peningkatan Daerah Tingkat II. Undang-undang tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah (desentralisasi) adalah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 yang telah berusia 17 tahun. Usia bagi seseorang telah mulai dewasa (pancaroba), akan tetapi senyatanya apabila dikaitkan dengan otonomi daerah dirasakan usia ini belum dapat mandiri sepenuhnya.

⁸² AW. Widjaja 1992 Titik berat otonomi. Jakarta: CV Rajawali. Hal.32

⁸³ *Ibid.*

I. PERATURAN DAERAH

Sudah selayaknya dan seharusnya pemerintah mewujudkan secara serius titik berat otonomi Daerah tingkat II, karena daerah tersebut lebih dekat dengan rakyat.⁸⁴ Namun senyatanya walaupun telah lebih tujuh belas tahun terbentuknya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 amanat undang-undang itu belum terlaksana.

⁸⁴ AW. Widjaja. Op . cit. Hal.51

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Penjelasan peraturan pemerintah republik Indonesia Nomor 18 tahun 2016, tentang perangkat daerah yang baru diundangkan di Jakarta pada tanggal 19 juni 2016 oleh presiden Republik Indonesia Joko Widodo, yang sebelumnya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah membawa perubahan yang signifikan terhadap pembentukan perangkat daerah, yakni dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (rightsizing) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing daerah. Hal ini juga sejalan dengan prinsip penataan organisasi penataan organisasi perangkat daerah yang rasional, proporsional, efektif, dan efisien. Pengelompokan organisasi perangkat daerah didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri atas 5 (lima) elemen, yaitu kepala daerah, sekretaris daerah, dinas daerah, badan/fungsi penunjang, dan staf pendukung. Dinas daerah merupakan pelaksana fungsi inti yang melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus sesuai bidang urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, baik urusan wajib maupun urusan pilihan. badan daerah melaksanakan fungsi penunjang yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan

mengurus untuk menunjang kelancaran pelaksanaan fungsi inti. Dalam rangka mewujudkan pembentukan perangkat daerah sesuai dengan prinsip desain organisasi, pembentuk perangkat daerah yang diatur dalam peraturan pemerintahan ini didasarkan pada asas efisiensi, efektivitas, pembagian habis tugas, rentang kendali, tata kerja yang jelas, fleksibilitas, urusan pemerintahan yang menjadidi kewenangan daerah, dan intensitas urusan pemerintahan dan potensi daerah. Berdasarkan Undang-undang No. 23 tahun 2016 tentang pemerintah daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah yang terdiri dari unsur staf, unsur pelaksana, dan unsur penunjang. Unsur staf diwadahi dalam sekretariat DPRD. Unsur pelaksana fungsi penunjang urusan pemerintahan daerah diwadahi dalam badan daerah. Unsur penunjang yang khusus melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah diwadahi dalam inspektorat. Disamping itu, pada daerah kabupaten/kota dibentuk kecamatan sebagai perangkat daerah yang bersifat kewilayahan untuk melaksanakan fungsi koordinasi kewilayahan dan pelayanan tertentu yang bersifat sederhana dan intensitas tinggi. Kepala dinas, kepala badan, sekretaris DPRD, kepala inspektorat dan camat atau nama lain di kabupaten/kota bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah. Fungsi sekretaris daerah dalam mempertanggung jawabkan tersebut hanyalah fungsi pengendalian administrasi untuk memverifikasi kebenaran administrasi atas pertanggung jawaban yang disampaikan oleh kepala dinas, kepala badan, sekretaris DPRD, inspektur kepala satuan polisi pamong praja dan camat atau

nama lain kepada kepala daerah. Dasar utama pembentukan perangkat daerah, yaitu adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada kepala daerah yang terdiri atas urusan pemerintah wajib dan urusan pemerintah pilihan. Urusan pemerintah pilihan wajib dibagi atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Berdasarkan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintahan pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota sebagaimana dimuat dalam matriks pembagian urusan pemerintahan konkuren, perangkat daerah mengelola urusan manajemen yang meliputi sarana dan prasarana, personil, metode kerja dan penyelenggaraan fungsi manajemen yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengoordinasian, penganggaran, pengawasan, penelitian dan pengembangan, standarisasi, dan pengelolaan informasi sesuai dengan substansi urusan pemerintahannya. Pembentukan perangkat daerah mempertimbangkan faktor luas wilayah, jumlah penduduk, kemampuan keuangan daerah serta besaran beban tugas sesuai dengan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada sebagai mandat yang wajib dilaksanakan oleh setiap daerah melalui perangkat daerah. Peraturan pemerintah ini menetapkan perangkat daerah dalam 3 (tiga) tipe, yaitu sekretariat daerah, sekretariat DPRD dan inspektorat tipe A. Pemerintahan daerah memprioritaskan pelaksanaan urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, agar kebutuhan masyarakat dapat terpenuhi secara optimal. Oleh karena itu, perangkat daerah yang melaksanakan urusan pemerintahan wajib berkaitan dengan pelayanan

dasar diwadahi dalam bentuk dinas utama minimal tipe C. Pembinaan dan pengendalian perangkat daerah dalam peraturan pemerintah ini dimaksudkan dalam rangka penerapan koordinasi, integrasi, sinkronisasi, dan simplifikasi antar daerah dan antar sektor, sehingga masing-masing pemerintah daerah taat asas dan taat norma dalam penataan kelembagaan perangkat daerah. Menteri atau Gubernur selaku wakil pemerintah pusat dapat membatalkan perda tentang pembentukan perangkat daerah tentang pembentukan perangkat daerah yang bertentangan dengan ketentuan yang diatur dalam peraturan pemerintah ini. Dalam pelaksanaan pembinaan dan pengendalian penataan perangkat daerah, pemerintah pusat melakukan fasilitasi melalui asistensi, pemberian arahan, pedoman, bimbingan, supervisi, pelatihan, dan kerja sama, sehingga sinkronisasi dan simplifikasi dapat tercapai secara optimal dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Peraturan pemerintah ini memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam menata perangkat daerah secara efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan nyata dan kemampuan daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah.

2. Tugas bupati yang diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Bupati memiliki tugas yang melekat dalam jabatan bupati, yang berupa memimpin pelaksanaan urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat. Menyusun dan

mengajukan rancangan perda tentang APBD, rancangan perda tentang perubahan APBD dan perancangan perda tentang pelaksanaan APBD kepada DPRD. Mewakili daerahnya di dalam maupun di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Mengusulkan pengangkatan wakil bupati dan melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

3. Kewajiban bupati, bupati memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan NKRI. Bupati juga kian harus mentaati seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan mengembangkan kehidupan demokrasi. Menjaga etika dan norma dalam pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, menerapkan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik melaksanakan program strategis nasionalis dan menjalankan hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah.
4. Larangan terhadap Bupati sebagai kepala daerah di kabupaten/kota harus memiliki batasan kinerja yang diterbitkan oleh pemerintahan pusat untuk menjalankan peraturan perundang-undangan, agar jabatan bupati tidak dapat kesalahan dan disalahkan, sebagai berikut:

- a. Membuat keputusan secara khusus;
- b. Membuat kebijakan yang merugikan kepentingan umum;
- c. Menjadi pengurus suatu perusahaan sendiri maupun swasta;
- d. Menyalahgunakan wewenang;
- e. Melakukan KKN seras menerima uang;
- f. Melanggar janji dan sumpah jabatan;
- g. Meninggalkan tugas dan wilayah kerja lebih dari tujuh (7) hari;

B. Saran

1. Diharapkan kepada pemerintah daerah yang menjalankan roda pemerintahan di daerah, hendaknya selalu memberikan informasi yang jelas dan transparan kepada DPRD terhadap bupati. Dalam setiap rapat dengar pendapat antara DPRD dengan pemerintah daerah, sehingga tidak ada kesan saling menutupi antara pihak eksekutif dengan pihak legislatif.
2. Kepada DPRD disarankan untuk meningkatkan kinerja DPED terutama dalam bidang fungsi pengawasan sebagai salah satu fungsi kelembagaan DPRD sebagai lembaga legislatif yang dilakukan dengan monitoring secara keseluruhan dan rasa tanggung jawab yang tinggi, sehingga akuntabilitas DPRD kepada masyarakat.
3. Kepada masyarakat diharapkan untuk selalu ikut serta dalam membantu DPRD mengawasi jalannya roda pemerintahan dalam menjalankan PP No. 18 tahun 2016, tentang perangkat daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku bacaan:

C.S.T. Kansil 1989 *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka. Hal182

Fakultas Hukum UMSU 2014. *Pedoman Penulisan Skripsi*. Medan: Fakultas Hukum Universitas Muhamaddiyah Sumatera Utara.

HAW. Widjaja 2002. *Otonomi Daerah Dan Daerah Otonom*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

----- 2005. *Penyelenggaraan Otonomi Di Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

----- 1992. *Titik Berat Otonomi*. Jakarta: CV. Rajawali.

Josef Mario Monteiro 2016. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia.

Muhadam Labolo 2006. *Memahami Ilmu Pemerintahan*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Syamsudin Haris 2005. *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah*. Jakarta: LIPI Pres.

Asshiddiqie Jimly 2006 *Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

Undang-Undang:

Undang-Undang RI Nomor 23 Tahun 2014 *Tentang Pemerintahan Daerah Dan Perubahannya* 2017. Jakarta: Bhuana Ilmu Populer.

Internet:

https://id.m.wikipedia.org/wiki/pemerintahan_daerah_di_indonesia

<https://wikipedia.rg.wiki/Bupati>