

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Negara Indonesia adalah negara yang sedang berkembang. Sebagai negara yang sedang berkembang, Indonesia mempunyai cita-cita yang luhur yang hendak dicapai, yaitu tercantum dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945, bahwa tujuan nasional dari perjuangan adalah mengisi kemerdekaan, mengadakan pembangunan di segala bidang. Pembangunan nasional yang bertujuan untuk mencapai masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dapat tercapai adanya penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hal ini sesuai pembukaan UUD 1945 alenia ke-4 yaitu pembangunan nasional yang bertujuan untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia. Oleh karena itu penyelenggaraan pemerintah yang tertib dan lancar tidak mungkin tercapai apabila segala urusan negara diatur dan dikelola sendiri oleh pemerintah pusat.

Selain sebagai negara berkembang, Negara Indonesia adalah negara hukum, sehingga konsekuensi logisnya, setiap tata kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara harus berpedoman pada norma-norma hukum.

Sebelum Undang-Undang Dasar 1945 mengalami perubahan, dasar hukum Negara Indonesia sebagai negara hukum ditegaskan dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Penjelasan UUD 1945 ini tersebut memiliki nilai yuridis, dimana sebelum amandemen didalam penjelasannya ditemukan rumusan yang secara tegas mengatakan bahwa Indonesia adalah negara yang berdasarkan hukum. Penjelasan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menegaskan bahwa Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum (*rechtsstaat*) dan tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machsstaat*), karena Pancasila merupakan jiwa dan pandang hidup bangsa yang merupakan sumber dasar tertib hukum yang ada maka negara hukum Indonesia dapat pula dinamakan Negara Hukum Pancasila.<sup>1</sup> Setelah Amandemen UUD 1945 oleh MPR di dalam UUD 1945 terdapat rumusan yang secara eksplisit menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum.<sup>2</sup>

Dari uraian di atas maka secara jelas Indonesia secara prinsipil adalah negara yang berdasarkan hukum. Selain sebagai negara hukum, Negara Indonesia merupakan Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.<sup>3</sup> Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah–daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap–tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang–undang.<sup>4</sup> Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur

---

<sup>1</sup> Bambang Sutiyoso dan Sri Hastuti Puspitasari. 2005. *Aspek–Aspek Perkembangan Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia*. Yogyakarta : UII Press. hal. 9

<sup>2</sup> Undang–Undang Dasar 1945. Surakarta: Pustaka Mandiri. Pasal 1 ayat (3)

<sup>3</sup> *ibid.* Pasal 1 ayat (1)

<sup>4</sup> *ibid.* Pasal 18 ayat (1)

dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>5</sup>

Kewenangan untuk daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan pada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang politik, luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Di samping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.<sup>6</sup>

HAW. Widjaja, mengatakan bahwa melalui otonomi diharapkan daerah akan mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintahan pusat diharapkan tidak terlalu aktif mengatur daerah. Pemerintah daerah diharapkan mampu memainkan peranannya dalam membuka peluang memajukan daerah dengan melakukan identifikasi potensi sumber-sumber pendapatannya dan mampu menetapkan belanja daerah secara ekonomi yang wajar, efisien, efektif termasuk kemampuan perangkat daerah meningkatkan kinerja mempertanggungjawabkan kepada pemerintah

---

<sup>5</sup> ibid. Pasal 18 ayat (2)

<sup>6</sup> Bagir Manan. 2005. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Yogyakarta : Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII. hal. 37-38.

atasannya maupun kepada publik/masyarakat.<sup>7</sup> Otonomi daerah adalah merupakan hak, wewenang daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.<sup>8</sup>

Daerah otonom selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu, berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>9</sup> Pemerintahan 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 Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>10</sup> Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.<sup>11</sup> Sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, kepala daerah mempunyai kewajiban untuk melakukan penyusunan perencanaan pembangunan daerah, karena Pasal 14 ayat (1) Huruf a UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten meliputi perencanaan dan pengendalian pembangunan.

---

<sup>7</sup> HAW. Widjaja. 2004. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Jakarta : PT. RajaGrafindo Persada. hal. 7.

<sup>8</sup> Undang–Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. Yogyakarta: Absolut. Pasal 1 point 5

<sup>9</sup> Ibid. Pasal 1 point 6

<sup>10</sup> Ibid. Pasal 1 point 2

<sup>11</sup> Ibid. Pasal 1 point 3

Perencanaan Pembangunan Daerah (PPD) adalah merupakan suatu proses perencanaan pembangunan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan menuju arah perkembangan yang lebih baik bagi komunitas masyarakat, pemerintah dan lingkungannya dalam wilayah/daerah tertentu, dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumber daya yang ada dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh, lengkap tapi tetap berpegang pada asas prioritas.<sup>12</sup> Perencanaan pembangunan daerah disusun oleh pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya yang dilaksanakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah.<sup>13</sup> Kemudian lebih lanjut diterangkan bahwa rencana pembangunan jangka menengah daerah yang selanjutnya disebut RPJM daerah untuk jangka waktu 5 (lima) tahun adalah merupakan penjabaran dari visi, misi dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman kepada RPJP Daerah dengan memperhatikan RPJM nasional.<sup>14</sup> Ini merupakan salah satu macam dari perencanaan pembangunan daerah yang disusun secara berjangka yaitu dalam jangka waktu 5 tahun. RPJM memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program satuan kerja perangkat daerah, lintas satuan kerja perangkat daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.<sup>15</sup> Adapun RPJMD Kota Yogyakarta terumuskan dalam Peraturan Walikota Yogyakarta No. 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Yogyakarta Tahun 2007-2011.

---

<sup>12</sup> Riyadi dan Deddy Supryady Bratakusumah. 2003. *Pencanaan Pembangunan Daerah*. Jakarta : PT Gramedia Pustaka Utama. hal. 7.

<sup>13</sup> UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah. *Op.cit.* Pasal 150 ayat (2)

<sup>14</sup> *Loc.cit.* Pasal 150 Ayat (3) huruf b

<sup>15</sup> *Loc.cit.* Pasal 150 ayat (3) huruf c

Berdasarkan uraian tersebut di atas penulis tertarik untuk melakukan penelitian di Pemerintahan Kota Yogyakarta dikarenakan Kota Yogyakarta yang merupakan Kota Pendidikan dan Kota Pariwisata dalam beberapa tahun terakhir ini pembangunan di Kota Yogyakarta berkembang dengan sangat pesat di segala bidang, dan pembangunan di Kota Yogyakarta sudah mulai merata tidak hanya dalam sektor pendidikan dan pariwisata saja melainkan dalam sektor industri maupun dalam usaha kecil menengah, serta makin baiknya penataan lingkungan di Kota Yogyakarta.

Menyebut Kota Yogyakarta saat ini tidak dapat lepas dari nama H. Herry Zudianto, SE.Akt, MM, Walikota Yogyakarta yang lebih suka menyebut diri sebagai Kepala Pelayan Masyarakat Kota Yogyakarta. Dalam kurun jabatannya sebagai Walikota Yogyakarta periode 2001 - 2006 tidak kurang dari 522 penghargaan dan kejuaraan telah diperoleh Kota Yogyakarta baik tingkat nasional maupun propinsi. Untuk tingkat nasional 139 penghargaan dan kejuaraan; diantaranya Penghargaan Widya Krama untuk keberhasilan menuntaskan Program Wajib Belajar 9 Tahun (Bidang Pendidikan) Tingkat Nasional, Penyelenggaraan Sanitasi (Bidang Pemukiman) Terbaik Tingkat Nasional, Penghargaan Adipura Bangun Praja (Bidang Lingkungan) Terbaik Tingkat Nasional, Penghargaan Kota Bersih (Bidang Lingkungan) Terbaik Tingkat Nasional, Otonomi Awad (Bidang Pemerintahan) *Grand Category Region in Leading Profile on Political Performance, Special Category Region in a Leading Innovative Breakthrough on Public Accountability*, dan belum lama ini Kota Yogyakarta meraih kembali Penghargaan Adipura untuk kategori kota besar (Bidang Lingkungan) terbaik tingkat Nasional. H. Herry Zudianto, SE.Akt, MM terpilih kedua

kalinya sebagai Walikota Yogyakarta melalui Pilkada Langsung untuk periode jabatan 2006 - 2011. Berdasarkan hal tersebut penulis sangat tertarik untuk mengetahui bagaimana cara Pemerintah Kota Yogyakarta melakukan perencanaan pembangunan di Kota Yogyakarta. Oleh karena itu, berkaitan dengan hal tersebut judul dari skripsi ini adalah “Analisis Proses Penyusunan Perencanaan Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Yogyakarta Tahun 2007-2011”.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut dapat di atas maka dapat dirumuskan permasalahan seperti berikut :

1. Bagaimana proses penyusunan perencanaan pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) Kota Yogyakarta Tahun 2007-2011 ?
2. Kendala-kendala apa yang dihadapi dalam menyusun perencanaan pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) Kota Yogyakarta tahun 2007-2011 ?

## **C. Kerangka Dasar Teori**

Teori merupakan unsur penelitian yang besar peranannya dalam penelitian, karena dengan unsur inilah peneliti mencoba menerangkan fenomena alami yang menjadi pusat perhatian. Lebih lanjut, Sofyan Effendi mengemukakan bahwa teori adalah serangkaian asumsi konsep, definisi dan proposisi untuk menerangkan sesuatu fenomena sosial secara sistematis

dengan merumuskan antar konsep.<sup>16</sup> Sebagai syarat keilmiahan maka diperlukan adanya suatu penelitian dengan suatu kerangka dasar teori yang terdiri dari uraian yang menjelaskan variabel-variabel dan hubungan berdasarkan konsep atau definisi tertentu. Dalam bagian ini disampaikan beberapa teori yang menjadi acuan pedoman bagi pelaksanaan kegiatan penelitian nantinya.

Menurut definisi ini teori mengandung tiga hal, pertama adalah serangkaian proposisi antar konsep yang saling berhubungan, kedua teori menerangkan secara sistematis suatu fenomena tertentu dengan cara menentukan konsep mana yang berhubungan dengan konsep lainnya dengan bagaimana bentuk hubungannya.

Berikut ini adalah beberapa hal teori yang meliputi :

### **1. Desentralisasi**

Desentralisasi merupakan pemencaran kekuasaan secara sistematis dan rasional dari pusat ke wilayah sekitarnya, dari level atas ke level yang lebih rendah ataupun dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Ada tipologi desentralisasi yang menampilkan jarak antara perbedaan tingkat desentralisasi yang dijalankan diberbagai negara atau wilayah kebijakan. Tipologi itu terdiri dari tiga bentuk desentralisasi, masing-masing memiliki karakteristik yang berbeda yaitu sebagai berikut :

- a. dekonsentrasi, sering disebut bentuk paling lemah dari desentralisasi, yaitu proses dalam administrasi publik dimana pejabat di pemerintah

---

<sup>16</sup> Soffyan Efendi. 1989. *Metode Penelitian Survey*. Jakarta : Gramedia. Hal. 37.

pusat atau kementerian negara memiliki tingkat otoritas tertentu yang didelegasikan untuk membuat keputusan atau sebaliknya, meregulasikan pelaksanaan dinas administrasi para pejabat bertanggungjawab pada badan-badan pemerintah atas berbagai keputusan yang diambil.

- b. Delegasi, sering disebut sebagai bentuk yang lebih ekstensif dari desentralisasi, yaitu proses dimana pemerintah pusat memindahkan tanggungjawabnya untuk pengambilan keputusan dan fungsi-fungsi administrasi publik ke organisasi-organisasi semiotonom yang tidak sepenuhnya dikontrol oleh pemerintah pusat, meski pada akhirnya bertanggungjawab pada pemerintah pusat.
- c. Devolusi adalah proses dalam administrasi publik dimana badan-badan yang berbeda didirikan berdasarkan undang-undang, terpisah dari pemerintah pusat dan dimana perwakilan yang terpilih secara lokal diberikan kekuasaan untuk memutuskan sejumlah masalah-masalah publik dan memiliki akses terhadap sumber-sumber yang dapat digunakan untuk menjalankan kebijakan-kebijakannya.

Perubahan yang mengarah pada devolusi adalah sebuah transisi dari desentralisasi administrasi lebih diasosiasikan dengan gagasan atau inti dari dekonsentrasi yang sesungguhnya. Dengan kata lain, perpindahan dari fungsi-fungsi dan sumber-sumber di antara tingkatan-tingkatan dari pemerintah pusat yang berbeda-beda (dekonsentrasi), menjadi lebih signifikan dengan perpindahan kekuasaan pembuatan kebijakan dan sumber-sumber pemerintah pusat ke arah masyarakat (devolusi). Sementara itu, delegasi dapat dilihat sebagai proses transisi dari dekonsentrasi ke arah devolusi.<sup>17</sup>

Guna lebih memahami tentang desentralisasi berikut ini uraian singkat tentang sejarah, tujuan dan maksud desentralisasi serta tentang otonomi daerah dan daerah otonom.

#### **a. Sejarah Desentralisasi**

Desentralisasi di Indonesia sudah ada sejak Indonesia belum merdeka. Berikut adalah uraian singkat tentang perkembangan sejarah desentralisasi di Indonesia yaitu sebagai berikut :<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Adi Hari Prabowo.2008. *Peran Camat dalam Meningkatkan Pembangunan Wilayah (Studi Kasus di kecamatan Srumbung Kabupaten Magelang Propinsi Jawa Tengah Tahun Periode 2006-2007)*. Skripsi. Yogyakarta : Fisipol Jurusan Ilmu pemerintahan UMY. Hal :1 2-14.

<sup>18</sup> Dadang Solihin. *Sistem Pemerintahan Daerah*.[http:// www.slideshare. net/ DadangSolihin/sistem-pemerintahan-daerah](http://www.slideshare.net/DadangSolihin/sistem-pemerintahan-daerah), Download Hari Selasa Tanggal 14 April 2009.

### 1) Desentralisasi Pada Masa Pemerintahan Pra Kemerdekaan

Desentralisasi pada masa pemerintahan Pra kemerdekaan Republik Indonesia terbagi menjadi tiga masa yaitu :

a) Sistem Desentralisasi Masa Kerajaan

Desentralisasi Pada Masa Kerajaan Kerajaan biasa dibagi menjadi lima menurut arah mata. Pusat pemerintahan ada di wilayah tengah, wilayah-wilayah lainnya dikuasai oleh para menteri khusus, kadang-kadang putra mahkota. Di Majapahit terdapat tiga pemegang fungsi, yaitu eksekutif (raja), yudikatif (dharmadhyaksa), dan konsultatif (dewan penasihat).

b) Masa Kekuasaan Belanda Setelah Tahun 1914

Dasarnya adalah :

- (1) Konvensi London pada tahun 1814 Pemerintah Inggris diwajibkan menyerahkan kembali kekuasaan di Jawa kepada pihak Belanda.
- (2) Pada tahun 1848 di negeri Belanda terjadi pembaharuan hukum terhadap rakyat bumiputera (orang Indonesia asli).
- (3) Adanya *etische politiek* (politik balas budi) dari orang-orang Belanda sendiri (1899) Van Deventer.

Undang-undang Desentralisasi pada masa kekuasaan Belanda adalah :

- (1) Undang-undang Desentralisasi tahun 1903 itu masih
-

sangat sempit, yaitu bukannya membentuk pemerintahan-pemerintahan daerah yang otonom, melainkan hanya pembentukan dewan-dewan daerah yang harus bertanggung jawab atas pengelolaan dan penggunaan uang yang telah diberikan oleh Pemerintah Pusat.

- (2) Pada tahun 1905 lahir *Decentralisatie Besluit* (keputusan) yang dikeluarkan oleh Pemerintah Kerajaan Belanda, sebagai pelaksanaan *Decentralisatie Wet* 1903. Dalam *Decentralisatie Besluit* ini diatur pokok-pokok yang menyangkut tentang pembentukan, susunan, kedudukan, dan wewenang Dewan dalam mengelola keuangan yang terpisah dari keuangan Pusat.

c) Masa Kekuasaan Jepang

Berdasarkan UU. No. 1 Pemerintah Balatentara Nippon :

- (1) Daerah pemerintahan militer Jawa dan Madura yang pimpinannya berkedudukan di Batavia (Jakarta) .
- (2) Daerah pemerintahan Sumatera dengan pusat pimpinannya di Bukittinggi.
- (3) Daerah pemerintahan Kalimantan (Borneo), Sulawesi, Sunda Kecil, Maluku serta Irian Barat (Nieuw Guinea) dengan pusat pimpinannya berada di Makasar.

Perubahan Jaman pendudukan Jepang, ditandai dengan ditetapkannya Undang Undang No. 27 yang berlaku secara

efektif mulai tanggal 8 Agustus 1942 dimana pemerintah daerah terbagi atas Syuu (Karesidenan), Si (Kota), Ken (Kabupaten), Gun (Kawedanan), Sen (Kecamatan) dan Ku (Desa).

## **2) Desentralisasi Jaman Kemerdekaan Berdasarkan UUD 1945**

Dasarnya adalah : Undang-undang No. 1 tahun 1945, Undang-undang No. 22 tahun 1948, Berdasarkan UUDS 1950 (Masa Undang-undang No. 1 tahun 1957), Berdasarkan UUD 1945: Penetapan Presiden 1959 No. 6 (Disempurnakan) Undang-Undang No. 18 tahun 1965.

## **3) Desentralisasi Menurut UU 18/1965.**

Pembagian Negara Kesatuan RI dalam Daerah-Daerah, Bentuk dan Susunan Pemerintahan Daerah, Kekuasaan, Tugas dan Kewajiban Pemerintah Daerah, Peraturan Daerah. Desentralisasi Menurut UU 19/1965 tentang Desapraja dimana Pasal 7 UU 19/1965, menetapkan bahwa alat-alat kelengkapan Desapraja, terdiri dari: Kepala Desapraja, Badan Musyawarah Desapraja, Pamong Desapraja, Panitera Desapraja, Petugas Desapraja dan Badan Pertimbangan Desapraja.

## **4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.**

Kebijakan desentralisasi untuk menyelenggarakan otonomi daerah tetap dilaksanakan. Otonomi nyata dan bertanggung jawab. Titik berat otonomi diletakkan pada Daerah Tingkat II.

Pemberian otonomi mengutamakan aspek keserasian disamping pendemokrasian. Pemberian otonomi untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah di daerah, terutama dalam pelaksanaan pembangunan dan pelayanan terhadap masyarakat serta meningkatkan pembinaan dan dimungkinkan pula bagi pelaksanaan asas tugas pembantuan.

#### **5) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999**

Struktur Pemerintah Lokal menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999. Tingkatan daerah otonom dihilangkan, semua daerah sederajat. Daerah otonom terdiri dari daerah Propinsi yang dibentuk berdasar azas desentralisasi dan dekonsentrasi, Daerah Kabupaten, Daerah Kota dan Desa, ketiganya dibentuk berdasar berdasar azas desentralisasi. Struktur pemerintahan daerah, meliputi DPRD sebagai badan legislatif dan Pemerintah Daerah sebagai badan eksekutif. Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah dan perangkat daerah lainnya.

#### **6) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004**

Pasal 1 point 7 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menjelaskan bahwa desentralisasi merupakan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Perkembangan penyelenggaraan desentralisasi pemerintah menunjukkan bagaimana desentralisasi pada akhirnya merupakan indikator dari kedewasaan politik, upaya kearah demokartisasi sosial, ekonomi dan paradigma baru sistem birokrasi yang terkandung didalamnya. Bangsa Indonesia sebenarnya telah memiliki sejarah desentralisasi yang cukup panjang, dalam hal ini dapat kita lihat perkembangan desentralisasi itu sendiri mulai dari *Decentralisastie Wet* 1903 (Stbld 1903/329) pada zaman Hindia Belanda sampai dengan sekarang sejak berlakunya Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang pemerintahan Daerah. Namun kenyataannya sejak zaman Hindia Belanda pelaksanaan desentralisasi di Indonesia tetap terjadi tarik menarik kewenangan antara pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah masih terus saja terjadi.<sup>19</sup>

Hal ini menunjukkan bahwa desentralisasi merupakan sesuatu yang bersifat dinamis, dan persoalan Otonomi Daerah tidak akan pernah selesai sepanjang kebutuhan serta keinginan dari masyarakat itu sendiri masih terus berubah. Dengan hadirnya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, diharapkan dapat menjadi batu penjuru bagi terwujudnya masyarakat sipil yang demokratis. Sebab pada dasarnya pemberian otonomi dalam rangka desentralisasi diarahkan untuk

---

<sup>19</sup> Penyelenggaraan Desentralisasi Pemerintahan. <http://sakatik.blogspot.com/2009/01/penyelenggaraan-desentralisasi.html>, download Hari Selasa Tanggal 14 April 2009.

peningkatan penyelenggaraan pemerintah engan melibatkan seluruh komponen yang ada di Daerah.<sup>20</sup>

Desentralisasi adalah sebuah bentuk pemindahan tanggung jawab, wewenang dan sumber-sumber daya (dana, personil, dan lain-lain) dari pemerintah pusat ke level pemerintahan daerah. Dasar dari inisiatif seperti ini adalah desentralisasi dapat memindahkan proses pengambilan keputusan ke tingkat pemerintahan yang lebih dekat dengan masyarakat. Karena merekalah yang akan merasakan langsung pengaruh program pelayanan yang dirancang, dan kemudian dilaksanakan oleh pemerintah. Selama beberapa dekade terakhir terjadi pergerakan global menuju model-model desentralisasi pembangunan sebagai alat untuk mempromosikan prinsip-prinsip kunci seperti otonomi daerah, akuntabilitas dan transparansi pemerintahan, efisiensi dan efektifitas ekonomi, serta kesamaan akses terhadap pelayanan. Di Indonesia, usaha untuk mempromosikan desentralisasi perencanaan dan pelaksanaan pelayanan pedesaan baru-baru ini memperoleh titik terang dengan dikeluarkannya dua undang-undang baru tentang pemerintahan dan otonomi daerah, yaitu Undang-Undang No 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pemerintah Daerah dan Pusat.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> ibid

### **b. Tujuan dan Maksud Desentralisasi**

Tujuan peningkatan desentralisasi adalah untuk mengembangkan perencanaan dan pelaksanaan pelayanan publik dengan menggabungkan kebutuhan dan kondisi lokal yang, sekaligus untuk mencapai objektif pembangunan sosial ekonomi pada tingkat daerah dan nasional. Peningkatan perencanaan, pelaksanaan, dan anggaran pembangunan sosial dan ekonomi diharapkan dapat menjamin bahwa sumber-sumber daya pemerintah yang terbatas dapat digunakan dengan lebih efektif dan efisien untuk memenuhi kebutuhan lokal. Prinsip-prinsip utama Desentralisasi adalah mempromosikan otonomi daerah, perencanaan '*bottom-up*', partisipasi penuh seluruh masyarakat dalam proses yang demokratis, kendali dari Pemerintah Daerah yang lebih besar terhadap sumber-sumber keuangan, serta pembagian sumberdaya yang lebih berimbang antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah. Agar dapat menjalankan proses penyelenggaraan pemerintahan yang dimaksud dengan baik tentu diperlukan manajemen baru yang sesuai dengan dinamika persoalan yang dihadapi di dalam Era Otonomi Daerah. Khususnya bagi Daerah yang langsung memegang kendali otonomi harus mempunyai manajemen yang sesuai dengan tuntutan jaman serta dapat menjalankannya dengan sebaik-baiknya. Sebab Manajemen merupakan faktor yang sangat penting bagi keberhasilan Implementasi Otonomi Daerah di Indonesia pada saat ini.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> ibid

Desentralisasi pemerintahan akan memberikan peluang dan mempromosikan kepedulian masyarakat pada program-program pemerintah melalui partisipasi masyarakat daerah dalam pengambilan keputusan kebijakan pemerintah. Sampai sejauh mana para *stakeholder* berperan dalam proses *policy* Kebijakan Pemerintah. Sebagai pemilik kedaulatan setiap warga negara mempunyai hak dan kewajiban untuk mengambil bagian dalam proses bernegara, dan pemerintah serta masyarakat. Partisipasi tersebut dapat dilakukan secara langsung maupun melalui institusi intermeditasi seperti DPRD, LSM dan lain sebagainya. Partisipasi yang diberikan dapat berbentuk buah pikiran, dana, tenaga maupun bentuk-bentuk lainnya yang bermanfaat. Partisipasi warga negara dilakukan tidak hanya dilakukan dalam tahapan implementasi, tetapi secara menyeluruh mulai dari tahapan penyusunan kebijakan, pelaksanaan evaluasi, serta pemanfaatan hasil-hasilnya. Dalam hal ini syarat utama warga negara dapat disebut berpartisipasi dalam kegiatan berbangsa, bernegara dan berpemerintahan yaitu :

- 1) Adanya rasa kesukarelaan ( tanpa paksaan).
- 2) Ada keterlibatan secara emosional.
- 3) Memperoleh manfaat secara langsung maupun tidak langsung dari keterlibatannya.<sup>23</sup>

Tujuan dan maksud dari desentralisasi adalah sebagai upaya mewujudkan keseimbangan politik, akuntabilitas pemerintah local, dan pertanggungjawaban pemerintah local. Ketiga tujuan ini saling

---

<sup>23</sup> ibid

berkait satu sama lain. Sedangkan prasyarat yang harus dipenuhi untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah daerah harus memiliki territorial kekuasaan yang jelas, memiliki Pendapatan Asli Daerah (PAD) sendiri, memiliki badan perwakilan yang mampu mengontrol eksekutif daerah dan adanya kepala daerah yang dipilih sendiri oleh masyarakat daerah melalui suatu pemilihan yang bebas.<sup>24</sup>

### **c. Otonomi Daerah**

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sedangkan daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>25</sup>

Pasal 1 point 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, menegaskan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan peundang-undangan. Pemerintahan daerah dengan otonomi adalah proses peralihan dari sistem dekonsentrasi ke sistem desentralisasi. Otonomi adalah penyerahan

---

<sup>24</sup> Adi Hari Prabowo. *Op. Cit.* Hal : 14.

<sup>25</sup> HAW. Widjaja. *Op.cit.* hal. 76.

urusan pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah mencapai efisiensi dan efektivitas dalam pelayanan kepada masyarakat. Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan ini adalah antara lain : menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan. Sejalan dengan penyerahan urusan, apabila urusan tersebut akan menjadi beban daerah maka akan dilaksanakan melalui asas *medebewind* atau asas pembantuan.<sup>26</sup>

Pemerintah Daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan pemerintah pusat dan dengan Pemerintah Daerah lainnya. Hubungan ini meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang dilakukan secara adil dan selaras. Hubungan-hubungan ini akan menimbulkan hubungan administrasi dan kewilayahan antarsesama pemerintahan. Hubungan administrasi adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi kebijakan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang merupakan satu kesatuan dalam penyelenggaraan sistem administrasi negara, sementara itu, hubungan kewilayahan adalah hubungan yang terjadi sebagai konsekuensi dibentuk dan disusunnya daerah otonom yang

---

<sup>26</sup> Ibid.

diselenggarakan dalam wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sehingga wilayah daerah merupakan satu kesatuan wilayah negara yang bulat. Hal ini berarti betapapun luasnya otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah, pelaksanaan otonomi tersebut tetaplah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>27</sup>

Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintah, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Pemberian kewenangan otonomi Kepala Daerah yang terdiri dari daerah provinsi dan daerah Kabupaten dan kota yaitu daerah provinsi diberikan kewenangan secara terbatas yang meliputi kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh daerah Kabupaten dan daerah kota serta kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh daerah Kabupaten dan daerah kota serta kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya. Melalui otonomi diharapkan daerah akan mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintahan pusat diharapkan tidak terlalu aktif mengatur daerah. Pemerintah Daerah diharapkan mampu memainkan peranannya dalam membuka peluang memajukan daerah dengan melakukan identifikasi potensi sumber-sumber pendapatannya dan mampu menetapkan belanja daerah secara ekonomi yang wajar, efisien, efektif termasuk kemampuan perangkat

---

<sup>27</sup> Rozali Abdullah. 2005. *Pelaksanaan Otonomi Luas Dengan Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung*. Jakarta : Raja Grafindo. Hal. 8.

daerah meningkatkan kinerja mempertanggungjawabkan kepada pemerintah atasannya maupun kepada publik/masyarakat.<sup>28</sup>

Otonomi nyata dalam artian bahwa pemberian otonomi kepada daerah haruslah didasarkan pada faktor-faktor, perhitungan-perhitungan dan tindakan-tindakan atau kebijaksanaan-kebijaksanaan yang benar-benar dapat menjamin Daerah yang bersangkutan secara nyata mampu mengurus rumah tangganya sendiri.<sup>29</sup>

Otonomi yang bertanggungjawab yang dimaksud berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam menyelenggarakan pemerintahan dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Pelaksanaan penyelenggara negara pada tingkat pusat dan daerah dalam mempersiapkan ketentuan pelaksanaan dan mempersiapkan ketentuan

---

<sup>28</sup> HAW. Widjaja. *Op. cit.* hal. 7.

<sup>29</sup> Timur Mahardika. 2001. *Strategi Tiga Kaki Dari Pintu Otonomi Daerah Mendapat Keadilan Sosial*. Yogyakarta : Lavera Pustaka Utama. Hal. 70.

pelaksanaan dan mempersiapkan sumber daya manusia (SDM) sebagai pelaksanaan dalam mewujudkan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab, namun demikian tidak boleh mengabaikan bahwa ada prasyarat yang harus dipenuhi sebagai daerah otonom, yaitu :

- 1) Adanya kesiapan SDM aparatur yang berkeahlian.
- 2) Adanya sumber dana yang pasti untuk membiayai berbagai urusan pemerintahan, pembangunan dan pelayanan masyarakat sesuai kebutuhan darakteristik daerah.
- 3) Tersedianya fasilitas pendukung pelaksanaan Pemerintahan Daerah.
- 4) Bahwa otonomi daerah yang ditetapkan adalah otonomi daerah dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>30</sup>

Kewenangan untuk daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan pada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggungjawab. Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan kecuali kewenangan di bidang politik, luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah, di samping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.<sup>31</sup> Urusan pemerintahan yang telah diserahkan kepada daerah dalam rangka

---

<sup>30</sup> HAW. Widjaja. *Op.cit.* hal. 15-16.

<sup>31</sup> Bagir Manan. *Loc. cit.*

pelaksanaan asas desentralisasi pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggungjawab daerah sepenuhnya. Dengan kata lain, menjadi urusan rumah tangga daerah, baik yang menyangkut penentuan kebijaksanaan, perencanaan, pelaksanaan maupun segi pembiayaannya. Demikian juga perangkat pelaksanaannya adalah perangkat daerah itu sendiri, yaitu terutama dinas–dinas daerah.

Pasal 1 point 7 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, menjelaskan bahwa desentralisasi merupakan penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia Sedangkan dekonsentrasi adalah merupakan pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu.<sup>32</sup> Adapun Tugas pembantuan adalah merupakan penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa serta dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.<sup>33</sup> Tugas pembantuan merupakan kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya. Kewenangan ini mengenai tugas melaksanakan sendiri atas biaya dan tanggungjawab dari pemerintah tingkat atasan yang

---

<sup>32</sup> UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. *Op.cit.*. Pasal 1 point 8

<sup>33</sup> UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. *Op.cit.*. Pasal 1 point 9

bersangkutan. Tugas pembantuan yang dimaksud adalah murni tugas untuk membantu dan bukan untuk menghapus dualisme pemerintahan dan bukan pula sebagai pengganti asas dekonsentrasi dalam sistem otonomi nyata dan seluas-luasnya penempatan posisi desa yang otonom, dengan sendirinya memberikan peluang bagi desa untuk tumbuh secara wajar, menampung dan merealisasikan kepentingan masyarakat setempat.<sup>34</sup>

Pada penyelenggaraan otonomi luas, urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, jauh lebih banyak dibandingkan dengan urusan pemerintahan yang tetap menjadi wewenang pemerintah pusat. Menurut UU No. 32 Tahun 2004, urusan pemerintahan yang sepenuhnya tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat ada 6 bidang yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional serta agama. Pada penjelasan umum UU No. 32 Tahun 2004, dijelaskan bahwa:

- 1) politik luar negeri adalah urusan pengangkatan pejabat diplomatik dan menunjuk warga negara untuk duduk dalam jabatan lembaga internasional, menetapkan kebijakan luar negeri, melakukan perjanjian dengan negara lain, menetapkan kebijakan perdagangan luar negeri dan sebagainya;
- 2) pertahanan adalah misalnya mendirikan atau membentuk angkatan bersenjata, menyatakan damai dan perang, menyatakan negara atau sebagian negara dalam keadaan bahaya, membangun dan mengembangkan sistem pertahanan negara dan persenjataan, menetapkan kebijakan untuk wajib militer, bela negara bagi setiap warga negara dan sebagainya;
- 3) keamanan adalah misalnya mendirikan dan membentuk kepolisian negara, menetapkan kebijakan keamanan nasional, menindak setiap orang yang melanggar hukum negara, menindak kelompok

---

<sup>34</sup> Timur Mahardika. 2000. *Otonomi Versi Negara*. Yogyakarta : Lavera Pustaka Utama. Hal. 126.

- atau organisasi yang kegiatannya mengganggu keamanan negara dan sebagainya;
- 4) yustisi adalah misalnya mendirikan lembaga perwakilan, mengangkat hakim dan jaksa, mendirikan Lembaga Perasyarakatan, menetapkan kebijakan kehakiman dan keimigrasian, memberikan grasi, amnesti, abolisi, membentuk undang-undang, peraturan pengganti undang-undang, peraturan pemerintah dan peraturan lain yang berskala nasional dan lain sebagainya;
  - 5) moneter dan fiskal nasional adalah misalnya mencetak uang dan menentukan nilai mata uang, menetapkan kebijakan moneter/fiskal, mengendalikan peredaran uang dan sebagainya; dan.
  - 6) agama adalah misalnya menetapkan hari libur keagamaan yang berlaku secara nasional, memberi hak pengakuan terhadap keberadaan suatu agama, menetapkan kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan keagamaan dan sebagainya.<sup>35</sup>

Di samping itu, bagian tertentu urusan pemerintahan lainnya yang berskala nasional yang tidak diserahkan kepada daerah. Selain enam urusan pemerintahan yang diuraikan di atas, sisanya menjadi wewenang pemerintahan daerah, sehingga dengan demikian, urusan yang dimiliki oleh pemerintah daerah menjadi tidak terbatas. Daerah dapat menyelenggarakan urusan pemerintahan apa saja selain enam bidang yang telah dikemukakan di atas, asal saja daerah mampu menyelenggarakannya dan mempunyai potensi untuk dikembangkan guna meningkatkan kesejahteraan rakyat. pada saat menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah, pemerintah daerah menyelenggarakan otonomi seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Tugas pembantuan

---

<sup>35</sup> Rozali Abdullah. *Op.cit.* Hal. 15-16.

pada dasarnya merupakan keikutsertaan daerah atau desa, termasuk masyarakatnya atas penugasan atau kuasa dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan dibidang tertentu. Pemberian tugas pembantuan harus disertai pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Di samping itu terdapat bagian urusan pemerintah yang bersifat *concurrent* yaitu urusan pemerintahan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu, dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Sehingga dengan demikian, pada setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi wewenang pemerintah pusat dan ada bagian yang diserahkan kepada provinsi, dan ada pula bagian urusan yang diserahkan kepada kabupaten/kota.<sup>36</sup> Guna mewujudkan pembagian urusan yang *concurrent* secara proporsional antara pemerintah pusat, daerah provinsi, daerah kabupaten/kota, disusunlah kriteria yang meliputi :

- 1) kriteria eksternalis yaitu pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, urusan pemerintahan tersebut menjadi wewenang kabupaten/kota, apabila regional menjadi wewenang pemerintahan pusat;
- 2) kriteria akuntabilitas yaitu pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan pertimbangan bahwa tingkat pemerintahan yang menangani sesuatu bagian urusan adalah tingkat pemerintahan yang lebih langsung/dekat dengan dampak/akibat dari urusan yang ditangani tersebut, dengan demikian akuntabilitas penyelenggaraan bagian urusan pemerintahan tersebut kepada masyarakat akan lebih terjamin;

---

<sup>36</sup> Ibid. hal. 17.

- 3) kriteria efisiensi yaitu pendekatan dalam bagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan tersedianya sumber daya (personel, dana dan peralatan) untuk mendapatkan ketepatan, kepastian dan kecepatan hasil yang harus dicapai dalam penyelenggaraan bagian urusan. Artinya, penanganan suatu bagian urusan dipastikan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna apabila dilaksanakan oleh daerah provinsi, dan/atau daerah kabupaten/kota dibandingkan apabila ditangani oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, bagian urusan tersebut diserahkan kepada daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota. Sebaliknya, apabila suatu bagian urusan akan lebih berdaya guna dan berhasil guna bila ditangani oleh pemerintah pusat. Guna pembagian bagian urusan harus disesuaikan dengan memperhatikan ruang lingkup wilayah beroperasinya bagian urusan pemerintahan tersebut. Ukuran daya guna dan hasil guna tersebut didasari dari besarnya manfaat yang dirasakan oleh masyarakat dan besar kecilnya risiko yang dihadapi; dan
- 4) keserasian hubungan adalah bahwa pengelolaan bagian urusan pemerintahan yang dikerjakan oleh tingkat pemerintahan yang berbeda, bersifat saling berhubungan (*interkoneksi*), saling tergantung (*interdependensi*), saling mendukung sebagai satu kesatuan sistem dengan memperhatikan cakupan kemanfaatan.<sup>37</sup>

#### **d. Daerah Otonom**

Daerah adalah suatu wilayah (geografis) dengan komunitas didalamnya, yang membentuk kesatuan masyarakat hukum di bawah Negara Kesatuan Republik Indonesia.<sup>38</sup> Sama halnya dengan undang-undang pemerintahan daerah sebelumnya, UU No.32 Tahun 2004, meletakkan titik berat otonomi pada daerah kabupaten dan kota. Hal ini bertujuan untuk lebih mendekatkan pelayanan kepada masyarakat. Pembentukan daerah dapat berupa penggabungan beberapa daerah atau beberapa daerah yang bersanding atau pemekaran dari satu daerah menjadi dua daerah atau lebih. Pemekaran daerah dapat dilakukan setelah mencapai batas minimal

<sup>37</sup> UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. *Op.cit.* Penjelasan Umum.

<sup>38</sup> I Widarta. *Op.cit.* Hal. 28.

usia penyelenggaraan pemerintah, yaitu 10 tahun untuk propinsi, 7 tahun untuk kabupaten/kota, dan 5 tahun untuk kecamatan. Pembentukan daerah ditetapkan dengan undang-undang, yang isinya antara lain mencakup nama, cakupan wilayah, batas, ibukota, kewenangan menyelenggarakan urusan pemerintahan, penunjukan pejabat kepala daerah, pengisian keanggotaan DPRD, pengalihan kepegawaian, pendanaan dan dokumen, serta perangkat daerah.

Pembentukan suatu daerah harus memenuhi syarat administratif, teknis dan fisik kewilayahan. Syarat administratif untuk propinsi meliputi adanya :

- 1) Persetujuan dari DPRD kabupaten/kota dan Bupati/walikota yang akan menjadi cakupan wilayah propinsi.
- 2) Persetujuan DPRD dan Gubernur propinsi induk
- 3) Rekomendasi Menteri Dalam Negeri.

Sementara itu, syarat administrasi untuk kabupaten/kota meliputi adanya:

- 1) Persetujuan dari DPRD dan Bupati/walikota yang bersangkutan
- 2) Persetujuan DPRD provinsi dan gubernur
- 3) Rekomendasi Menteri Dalam Negeri

Syarat teknis meliputi faktor yang menjadi dasar pembentukan daerah, yang mencakup faktor kemampuan ekonomi, potensi daerah, pertahanan keamanan dan faktor lain yang memungkinkan terselenggaranya otonomi daerah. Faktor lain dalam hal ini antara lain pertimbangan kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Syarat fisik meliputi :

- 1) paling sedikit lima kabupaten/kota untuk pembentukan propinsi.
- 2) paling sedikit lima kecamatan untuk pembentukan kabupaten
- 3) paling sedikit empat kecamatan untuk pembentukan kota
- 4) lokasi calon ibukota, saran dan prasarana pemerintahan

Pasal 21 UU No.32 Tahun 2004 menyatakan bahwa dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak :

- 1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.
- 2) memilih pimpinan daerah
- 3) mengelola aparatur daerah
- 4) mengelola kekayaan daerah
- 5) memungut pajak daerah dan retribusi daerah
- 6) mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah
- 7) mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah
- 8) mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban :

- 1) Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2) Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat
- 3) Mengembangkan kehidupan demokrasi
- 4) Mewujudkan keadilan dan pemerataan
- 5) Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan.
- 6) Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan
- 7) Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak
- 8) Mengembangkan system jaminan sosial
- 9) Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah
- 10) Mengembangkan sumber daya produktif di daerah
- 11) Melestarikan lingkungan hidup
- 12) Mengelola administrasi kependudukan
- 13) Melestarikan nilai sosial budaya
- 14) Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya.
- 15) Kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Rozali Abdullah. *Op.cit.* Hal. 32.

Proses pembentukan suatu daerah harus merupakan proses politik yang sistematis dan melibatkan rakyat. Pasal 1 point 6 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa daerah otonom selanjutnya disebut daerah adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

## **2. Pemerintah Daerah**

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang, sebagai pelaksanaan dari ketentuan tersebut maka diundangkanlah Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan selanjutnya diterbitkan Undang-Undang No. 8 Tahun 2005 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang No.3 Tahun 2005 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang. Dan yang terakhir adalah diundangkannya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

---

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi. Daerah provinsi itu dibagi lagi atas daerah kabupaten dan daerah kota. Setiap daerah provinsi, daerah kabupaten, dan daerah kota mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan. Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang.<sup>40</sup>

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

---

<sup>40</sup> Pemerintahan Daerah. download hari Sabtu, 07 Februari 2009. [http://id.wikipedia.org/wiki/pemerintah\\_daerah](http://id.wikipedia.org/wiki/pemerintah_daerah)

daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.<sup>41</sup>

Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat serta hak-hak tradisonalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang. Pemerintahan 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 1945. Adapun Pemerintahan Daerah Provinsi terdiri atas Pemerintah Daerah Provinsi dan DPRD Provinsi. Sedangkan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota terdiri atas Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dan DPRD Kabupaten/Kota.<sup>42</sup>

Pasal 1 point 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, berbunyi sebagai berikut “Pemerintahan 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 Undang-Undang

---

<sup>41</sup> *ibid*

<sup>42</sup> *ibid.*

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Rozali Abdullah, menerangkan bahwa pengertian pemerintahan daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah:

- 1) pemerintah daerah provinsi yang terdiri dari pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi; dan
- 2) pemerintah daerah kabupaten/kota terdiri atas pemerintah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota.<sup>43</sup>

Guna lebih memahami tentang pemerintah daerah, berikut ini adalah uraian tentang pengertian dan ruang lingkup pemerintah daerah, sistem pemerintahan daerah.

#### **a. Pengertian dan Ruang Lingkup Pemerintah Daerah**

Sebelum membahas tentang pengertian pemerintah daerah, hendaknya diketahui terlebih dahulu pengertian pemerintah. Pada dasarnya pemerintah adalah sekelompok orang yang diberi suatu kekuasaan legal oleh masyarakat setempat untuk melaksanakan pengaturan atas interaksi yang terjadi dalam pergaulan masyarakat (baik antara individu dengan individu, individu dengan lembaga pemerintah, lembaga pemerintah dengan lembaga pemerintah, lembaga pemerintah dengan pihak swasta, pihak swasta dengan individu) untuk memenuhi kebutuhan dan keperluan hidupnya sehari-hari, sehingga interaksi tersebut dapat berjalan secara harmonis.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Rozali Abdullah. *Op. Cit.* Hal. 10.

<sup>44</sup> Dharma Setyawan Salam. 2004. *Manajemen Pemerintahan Indonesia Edisi Revisi*. Jakarta : Djambatan. Hal. 32.

Pengertian pemerintah memiliki banyak arti. Sebagian ahli yang memberikan pengertian pemerintah dalam arti luas, yaitu pemerintah berdasarkan apa tugas yang dilaksanakannya. Menurut Montesquieu yang dimaksud pemerintah adalah seluruh lembaga negara yang biasa dikenal dengan nama *Trias Politica* baik itu legislatif (membuat undang-undang), eksekutif (melaksanakan undang-undang), maupun yudikatif (mengawasi pelaksanaan undang-undang).<sup>45</sup> Menurut Van Vollenhoven, pemerintah itu dibagi dalam empat fungsi yaitu fungsi *bestuur* (pemerintahan dalam arti sempit), fungsi kepolisian yang menjalankan *preventieve rechtszorg* (pencegahan timbulnya pelanggaran-pelanggaran terhadap tertib hukum dalam usahanya untuk memelihara tata tertib masyarakat), fungsi peradilan yaitu kekuasaan untuk menjamin keadilan di dalam negara, dan fungsi *regeling* yaitu kekuasaan untuk membuat peraturan-peraturan umum dalam negara.<sup>46</sup>

Pemerintah adalah bagian dari pemerintahan, yakni komite yang menjalankan pemerintahan. Pasal 1 point 1 Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa Pemerintah Pusat, selanjutnya disebut Pemerintah, adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 1 point

---

<sup>45</sup> Miriam Bidiarjo.1986. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta : PT. Gramedia. Hal. 151.

<sup>46</sup> Dharma Setyawan Salam. *Op. cit.* Hal. 34.

3 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, berbunyi sebagai berikut :“Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah”. Untuk daerah perkotaan dimana kota sebagai daerah otonom, pemerintah daerah disebut dan dikelola pemerintah kota.<sup>47</sup>

Berdasarkan hal tersebut terlihat bahwa ruang lingkup pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah. Pasal 120 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, menegaskan bahwa :

Ayat (1) Perangkat daerah provinsi terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah dan lembaga teknis daerah.

Ayat (2) Perangkat daerah kabupaten/kota terdiri atas sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan.

Sekretariat Daerah dipimpin oleh Sekretaris Daerah yang mempunyai tugas dan kewajiban membantu Kepala Daerah dalam menyusun kebijakan dan mengoordinasikan dinas daerah dan lembaga teknis daerah, dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya sekretaris daerah bertanggungjawab kepada Kepala Daerah, dan apabila Sekretariat Daerah berhalangan melaksanakan tugasnya, tugas Sekretariat Daerah dilaksanakan oleh pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Daerah.<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. *Op.Cit.* Pasal 199 ayat (2)

<sup>48</sup> UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. *Op.Cit.* Pasal 121

Sekretariat DPRD dipimpin oleh Sekretaris DPRD yang diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur/Bupati/Walikota dengan persetujuan DPRD. Sekretaris DPRD mempunyai tugas:

- a) Menyelenggarakan administrasi kesekretariatan DPRD.
- b) Menyelenggarakan administrasi keuangan DPRD.
- c) Mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD.
- d) Menyediakan dan mengkoordinasi tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam melaksanakan fungsinya sesuai dengan kemampuan daerah.<sup>49</sup>

Dinas Daerah merupakan unsur pelaksana otonomi daerah. Dinas Daerah oleh Kepala Dinas yang diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah. Kepala Dinas daerah bertanggungjawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.<sup>50</sup>

Lembaga teknis daerah merupakan unsur pendukung tugas Kepala Daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik berbentuk badan, kantor atau rumah sakit umum daerah. Badan, kantor atau rumah sakit umum daerah dipimpin oleh Kepala Badan, Kepala Kantor atau Kepala Rumah Sakit Umum Daerah yang diangkat oleh Kepala Daerah dari pegawai negeri sipil yang memenuhi syarat atas usul Sekretaris Daerah. Kepala Badan, Kepala Kantor atau Kepala Rumah Sakit Umum Daerah bertanggungjawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. *Op.Cit.* Pasal 123 ayat (3)

<sup>50</sup> UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. *Op.Cit.* Pasal 124

<sup>51</sup> UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. *Op.Cit.* Pasal 125

Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Perda berpedoman pada peraturan Pemerintah. Kecamatan dipimpin oleh Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian sebagian wewenang Bupati atau Walikota untuk mnangani sebagian urusan otonomi daerah. Selain itu Camat juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan meliputi:

- a) Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat.
- b) Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum.
- c) Mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan.
- d) Mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.
- e) Mengkoordinasikan di tingkat kecamatan.
- f) Membina penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan/atau kelurahan.
- g) Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan Pemerintahan Desa atau kelurahan.<sup>52</sup>

Camat diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Sekretaris Daerah kabupaten/kota dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Camat dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh perangkat kecamatan dan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah kabupaten/kota. perangkat kecamatan bertanggungjawab kepada Camat.<sup>53</sup>

---

<sup>52</sup> UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. *Op.Cit.* Pasal 126 ayat (1), (2) dan (3).

<sup>53</sup> UU No. Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. *Op.Cit.* Pasal 126 ayat (4), (5) dan (6).

Kelurahan dibentuk di wilayah kecamatan dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintahan. Kelurahan dipimpin oleh lurah yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan dari Bupati/Walikota. Selain itu lurah mempunyai tugas:

- a) Pelaksanaan kegiatan pemerintahan kelurahan.
- b) Pemberdayaan masyarakat.
- c) Pelayanan masyarakat.
- d) Penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum.
- e) Pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum.<sup>54</sup>

Lurah diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Camat dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dalam melaksanakan tugasnya lurah bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Lurah dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh perangkat kelurahan. Perangkat kelurahan bertanggungjawab kepada Lurah, dan untuk kelancaran pelaksanaan tugas Lurah dapat dibentuk lembaga lain sesuai dengan kebutuhan yang ditetapkan dengan Perda.<sup>55</sup>

#### **b. Sistem Pemerintahan Daerah**

Pada umumnya orang menganggap bahwa yang dimaksud dengan sistem pemerintahan negara hanya berkisar pada mekanisme hubungan antara sebagian alat perlengkapan negara, khususnya alat perlengkapan negara pemegang kekuasaan eksekutif dan legislatif.

---

<sup>54</sup> UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. *Op.Cit.* Pasal 127 ayat (1), (2) dan (3).

<sup>55</sup> UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. *Op.Cit.* Pasal 126 ayat (4), (5) (6), (7) dan (8)

Anggapan semacam ini dapat dibenarkan sepanjang yang dimaksud dalam sistem pemerintahan ini adalah dalam pengertian sempit. Menurut doktrin Hukum Tata Negara—yang biasanya tertuang di dalam konstitusi-sistem pemerintahan negara dapat dibagi kedalam 3 pengertian yaitu:

- 1) Sistem Pemerintahan Negara dalam arti paling luas, yakni tatanan yang berupa struktur dari suatu negara dengan menitikberatkan pada hubungan antara negara dengan rakyat. Pengertian seperti ini akan menimbulkan model pemerintahan monarki, aritokarsi dan demokrasi.
- 2) Sistem Pemerintahan Negara dalam arti luas yakni suatu tatanan atau struktur pemerintahan negara yang bertitik tolak dari hubungan antara semua organ negara, termasuk hubungan antara pemerintah pusat dengan bagian-bagian yang terdapat di dalam negara di tingkat lokal. Kajian sistem pemerintahan negara dalam arti seperti ini meliputi :
  - a) Bangunan Negara Kesatuan: Pemerintah Pusat memegang otoritas penuh.
  - b) Bangunan Negara Serikat (Federal): Pemerintah Pusat dan Negara bagian mempunyai kedudukan yang sama.
  - c) Bangunan Negara Konfederasi: Pemerintahan Lokal mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari Pemerintah Pusat.
- 3) Sistem Pemerintahan Negara dalam arti sempit yakni suatu tatanan atau struktur pemerintahan yang bertitik tolak dari hubungan sebagian organ negara ditingkat pusat, khususnya hubungan antara eksekutif dan legislatif. Struktur atau tatanan pemerintahan negar seperti ini menimbulkan model:
  - a) Sistem Parlementer: Parlemen (legislatif) mempunyai kedudukan yang lebih tinggi ketimbang eksekutif contoh : Inggris, Jepang, India.
  - b) Sistem Pemisahan Kekuasaan (Presidensiil): Parlemen (legislatif ) dan Pemerintah mempunyai kedudukan yang sama dan saling kontrol (*checks and balances*), contoh: Amerika Serikat.
  - c) Sistem Parlemen dalam Pengawasan Langsung Oleh Rakyat: Pemerintah (eksekutif) pada hakikatnya adalah Badan pekerja dan parlemen (legislatif), dengan kata lain eksekutif merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari legislatif, oleh karena itu parlemen tidak diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan kepada eksekutif sehingga yang berhak mengawasi

parlemen dan eksekutif adalah rakyat secara langsung contohnya di Swiss.<sup>56</sup>

Jimly Asshiddiqie, mengemukakan bahwa ada enam ciri umum dalam sistem pemerintahan parlementer yaitu:

- 1) Kabinet (Dewan Menteri) di bentuk dan bertanggung jawab kepada parlemen.
- 2) Kabinet dibentuk sebagai suatu kesatuan dengan tanggung jawab kolektif di bawah Perdana Menteri.
- 3) Kabinet mempunyai hak konstitusional untuk membubarkan parlemen sebelum periode kerjanya berakhir.
- 4) Setiap anggota kabinet adalah anggota parlemen yang terpilih.
- 5) Kepala Pemerintahan (Perdana Menteri) tidak dipilih langsung oleh rakyat, melainkan hanya dipilih menjadi salah seorang parlemen.
- 6) Adanya pemisahan yang tegas antara Kepala Negara dengan Kepala Pemerintahan.<sup>57</sup>

Sistem pemerintahan Presidensiil bertitik tolak dari konsep kekuasaan sebagaimana dianjurkan oleh teori trias politika. Sistem ini menghendaki adanya pemisahan kekuasaan secara tegas, khususnya antara badan pemegang kekuasaan legislatif. Ciri utama dari sistem pemerintahan ini adalah:

- 1) Kedudukan Kepala Negara (Presiden) di samping sebagai Kepala Negara juga sebagai Kepala Eksekutif (Pemerintahan).
- 2) Presiden dan Parlemen masing-masing dipilih langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Umum.
- 3) Karena Presiden dan Parlemen di pilih langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Umum, maka kedudukan antara kedua lembaga ini tidak bisa saling mempengaruhi (menjatahkan). Hal ini menginggat kedua lembaga ini sama-sama bertanggungjawab kepada rakyat pemilih. Pola semacam ini merupakan bentuk perluasan pola representasi rakyat, yaitu representasi rakyat melalui parlemen yakni dalam hal

---

<sup>56</sup> B. Hestu Cipto Handoyo. 2003. *Hukum Tata Negara, Kewarganegaraan dan hak Asasi Manusia*. Yogyakarta : Universitas Atma Jaya. Hal : 87-87.

<sup>57</sup> Jimly Asshiddiqie. 1996. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah (Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai negara)*. Yogyakarta: FH UII PRESS. Hal : 67.

- pengambilan keputusan-keputusan politik (Pembentukan Undang-Undang) dan representasi rakyat dalam melaksanakan pemerintahan.
- 4) Kendati Presiden tidak dapat diberhentikan oleh Parlemen ditengah-tengah masa jabatannya berlangsung, namun jikalau Presiden melakukan suatu perbuatan yang melanggar hukum maka Presiden dapat dikenai *impeachment* (Pengadilan DPR). Pelaksana *impeachment* ini dilakukan oleh Hakim Tinggi pada *Supreme Court*. Tidak dilakukan oleh anggota parlemen contoh yang dapat dikemukakan disini adalah *impeachment* yang dikembangkan di Amerika Serikat.
  - 5) Dalam rangka menyusun Kabinet (Menteri), Presiden wajib minta persetujuan Parlemen. Dalam kaitan dengan hal ini, Presiden hanya menyampaikan nominasi anggota kabinet, sedangkan Parlemen-lah yang menentukan personil yang defenitif. Kemudian Presiden mengangkat menteri-menteri tersebut setelah mendapat persetujuan Parlemen.
  - 6) Menteri-menteri yang diangkat oleh Presiden tersebut tunduk dan bertanggung jawab kepada Presiden.<sup>58</sup>

Semula sistem pemerintahan di Indonesia adalah sistem pemerintahan campuran (*semi presidential government*) namun setelah amandemen keempat dari Undang-Undang Dasar Tahun 1945 terjadi perubahan yaitu berlaku sistem pemerintahan presidensiil (murni), Pasca Undang-Undang Dasar Tahun 1945 di amandemen, terdapat perubahan sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia yang cukup fundamental. Perubahan tersebut dapat diilustrasikan sebagai berikut :

- 1) Sistem Pemerintahan negara mempergunakan sistem Presidensiil murni.
- 2) Presiden dan/atau Wakil Presiden serta Parlemen yang terdiri dari dua kamar dipilih langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Umum.
- 3) Di bidang politik, kedudukan Presiden dan/atau Wakil Presiden serta Parlemen sama-sama kuat. Artinya antara kedua lembaga ini tidak bisa saling menjatuhkan.
- 4) Di kenal adanya lembaga peradilan konstitusi, yakni Mahkamah Konstitusi yang mempunyai wewenang untuk melakukan *Impeachment* kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden, jikalau ditengarai telah melakukan pelanggaran hukum berat. Hal ini

---

<sup>58</sup> B. Hestu Cipto Handoyo. *Op.Cit.* Hal : 93.

berarti Presiden dan/atau Wakil Presiden hanya dapat dijatuhkan, jikalau melakukan perbuatan yang berkaitan dengan hal-hal yang bersifat yuridis.

- 5) Pertanggung jawaban yang dibebankan kepada Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Parlemen harus diawali dengan adanya pertanggung jawaban hukum (yuridis). Sedangkan untuk pertanggung jawaban Politis merupakan konsekuensi logis, jikalau Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melaksanakan pertanggung jawaban hukum tersebut. Hal ini berarti telah mengubah paradigma yang selama ini mewarnai sistem pertanggung jawaban Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, dalam paradigma lama, pertanggung jawaban Presiden dan/atau Wakil Presiden lebih menekankan pada pertanggung jawaban politis.<sup>59</sup>

Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik hal ini dirumuskan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Negara Republik Indonesia sebagai Negara Kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah, karena itu Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 antara lain menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Pemerintahan pusat, selanjutnya disebut pemerintah adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,<sup>60</sup> Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut

---

<sup>59</sup> B. Hestu Cipto Handoyo. *Op.Cit.* Hal : 118.

<sup>60</sup> UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. *Op.Cit.* Pasal 1 point 1

Undang-Undang Dasar, dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.<sup>61</sup>

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah. Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.<sup>62</sup>

Sistem Pemerintahan Daerah Indonesia mengikuti sifat Negara Federal (meskipun secara formal Republik Indonesia adalah Negara Kesatuan). Sifat Negara federal bercermin dari kewenangan pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan proses politik dan proses pembangunan secara independent (Undang-Undang Pilkada dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah). Secara umum semua Pemerintahan Daerah di Indonesia tunduk pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, namun secara khusus beberapa provinsi tunduk pada undang-undang tersendiri yaitu :

- 1) Nanggroe Aceh Darussalam tunduk pada UU Otonomi Khusus NAD, dengan kekhususan pada administrasi pembangunan NAD / UU No 18 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam dan juga UU No 11 Tahun 2006 tentang pemerintahan Aceh.
- 2) Papua tunduk pada UU otonomi Khusus Papua dengan kekhususan pada administrasi pembangunan NAD dan UU Majelis Rakyat Papua dengan kekhususan pada anggota DPRD Papua adalah harus

---

<sup>61</sup> Undang–Undang Dasar 1945.Op.cit. Pasal 4 ayat (1) dan (2)

<sup>62</sup> UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah. *Op.Cit.* Pasal 2 ayat (1)

asli orang papua (UU No 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus Papua).

- 3) Daerah Khusus Ibukota Jakarta tunduk pada UU DKI dengan kekhususan pada Kota Jakarta sebagai ibukota.
- 4) DIY tunduk pada UU DIY dengan kekhususan pada Gubernur DIY dijabat oleh keturunan Sri Sultan Hamengkubuwono atau Sri Paku Alam.<sup>63</sup>

Sistem Pemerintahan Daerah Indonesia dibagi menjadi pemerintahan provinsi dan pemerintahan Kabupaten / Kota yang secara umum ditandai oleh adanya :

- 1) Pemerintahan Provinsi
  - a) Gubernur sebagai lembaga eksekutif daerah di wilayah administrasi provinsi beserta DPRD Provinsi.
  - b) Gubernur dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu daerah kecuali DIY.
  - c) Gubernur bertindak mewakili dan kepanjangan tangan pemerintah pusat di daerah.
  - d) Gubernur mempunyai kewenangan membentuk dinas-dinas daerah, membentuk badan-badan usaha milik daerah dan lembaga structural lain yang diperlukan mendukung tugas Gubernur.
- 2) Pemerintah Kabupaten / Kota
  - a) Bupati/Walikota sebagai lembaga eksekutif daerah di wilayah kabupaten/kota beserta DPRD kabupaten / kota.
  - b) Bupati/Walikota dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu.
  - c) Bupati/Walikota bertanggungjawab kepada Gubernur
  - d) Bupati/Walikota mempunyai kewenangan membentuk kantor-kantor daerah, membentuk badan-badan usaha milik daerah dan lembaga struktural lain yang diperlukan mendukung tugas Bupati/Walikota.<sup>64</sup>

Sistem Pemerintahan Daerah Khusus Papua secara khusus ditandai :

- 1) Majelis Rakyat Papua sebagai lembaga perwakilan tertinggi bagi rakyat papua yang anggotanya dipilih langsung melalui Pemilu Daerah.
- 2) Majelis Rakyat Papua beranggotakan orang asli Papua.

---

<sup>63</sup> Randy R. Wrihatnolo dan Riant Nugroho D. *Manajemen Pembangunan Indonesia (Sebuah pengantar dan Panduan)*. Jakarta : PT. E;lex Media Komputindo. <http://books.google.co.id/books?id=Fbem4mzevHIC&pg=PA199&lpg=PA199&dq=sistem+pemerintahan+daerah,download+Hari+Selasa+Tanggal+14+April+2009>.

<sup>64</sup> Ibid.

- 3) Majelis Rakyat Papua bertanggungjawab secara konstitusional kepada Presiden Republik Indonesia.
- 4) Gubernur dan DPRD Papua bertanggungjawab secara structural kepada Majelis Rakyat Papua (MRP) Pepras No 80 Tahun 2004 Tentang Majelis Rakyat Papua.<sup>65</sup>

### 3. Kepala Daerah

Kepala Daerah adalah kepala pemerintahan daerah yang terdapat pada setiap daerah. Kepala daerah untuk propinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut Bupati dan untuk kota disebut Walikota. Kepala Daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah. Kepala Daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.<sup>66</sup> Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2005 tentang Pemilihan, pengesahan Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Daerah dan wakil Kepala Daerah menyebutkan bahwa Kepala daerah dan wakil Kepala Daerah adalah Gubernur dan wakil Gubernur untuk Propinsi, Bupati dan Wakil Bupati untuk Kabupaten, serta Walikota dan Wakil Walikota untuk Kota.

Guna lebih memahami tentang Kepala Daerah berikut ini diuraikan tentang tugas pokok dan fungsi Kepala Daerah serta sistem pemilihan Kepala Daerah yaitu sebagai berikut :

#### a. Tugas Pokok dan Fungsi Kepala Daerah

Pemerintah daerah terdiri dari kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah.

Kepala daerah provinsi disebut gubernur dan wakilnya disebut wakil

---

<sup>65</sup> ibid.

<sup>66</sup> Rozali Abdullah. *Op.cit.* Hal. 30.

gubernur. Sementara itu kepala daerah kabupaten/kota disebut bupati/walikota dan wakilnya disebut wakil bupati/wakil walikota.<sup>67</sup>

Menurut ketentuan Pasal 25 Undang–Undang Nomor 32 Tahun 2004, Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang diantaranya:

- 1) memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah, berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- 2) mengajukan rancangan Perda;
- 3) menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- 4) menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- 5) mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- 6) mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- 7) melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan perundang–undangan.

Mengingat begitu luasnya otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah dan begitu banyak urusan yang dapat diselenggarakan oleh pemerintah daerah, Undang–Undang Nomor 32 Tahun 2004 membagi semua urusan tersebut atas dua kelompok yaitu urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib adalah urusan yang sangat mendasar yang berkaitan dengan hak dan pelayanan warga negara antara lain:

- 1) perlindungan hak konstitusional;
- 2) perlindungan kepentingan nasional, kesejahteraan masyarakat, ketentraman dan ketertiban umum dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan
- 3) pemenuhan komitmen nasional yang berhubungan dengan perjanjian internasional.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Rozali Abdullah. *Op.cit.* Hal. 30.

<sup>68</sup> *Ibid.* hal. 21.

Hal ini berkaitan dengan pelayanan dasar, seperti pendidikan dasar, kesehatan, perumahan, kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan dasar. Sementara itu, urusan pemerintahan pilihan adalah urusan yang secara nyata ada di daerah dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah. Menurut ketentuan Pasal 13 ayat (1) Undang–Undang Nomor 32 Tahun 2004, urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan provinsi merupakan urusan skala provinsi yang meliputi :

- 1) perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- 2) perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang;
- 3) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat;
- 4) penyediaan sarana dan prasarana umum;
- 5) penanganan bidang kesehatan;
- 6) penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- 7) penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
- 8) pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- 9) fasilitas pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
- 10) pengendalian lingkungan hidup;
- 11) pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- 12) pelayanan kependudukan dan catatan sipil;
- 13) pelayanan administrasi umum dan pemerintahan;
- 14) pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;
- 15) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan
- 16) urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang–undangan.<sup>69</sup>

Adapun urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota yang merupakan urusan skala kabupaten/kota

---

<sup>69</sup> *Ibid.* Hal. 20-21.

diatur dalam Pasal 14 ayat (1) Undang–Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang isinya juga sama seperti urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan provinsi merupakan urusan skala provinsi tersebut di atas.

Pada saat pemerintah daerah menyelenggarakan fungsi–fungsi pemerintahan, terutama dalam penyelenggaraan otonomi, daerah dibekali hak dan kewajiban tertentu. Hak dan kewajiban tersebut diwujudkan dalam rencana kerja pemerintah daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Hak–hak daerah antara lain:

- 1) mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
- 2) memilih pemimpin daerah;
- 3) mengelola aparatur daerah;
- 4) mengelola kekayaan daerah;
- 5) memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- 6) mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- 7) mendapatkan sumber–sumber pendapatan lain yang sah; dan
- 8) mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang–undangan.<sup>70</sup>

Di samping hak–hak tersebut di atas, daerah juga dibebani beberapa kewajiban yaitu:

- 1) melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- 3) mengembangkan kehidupan demokrasi;
- 4) mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- 5) meningkatkan pelayanan dasar pendidikan;

---

<sup>70</sup>*Ibid.* hal. 28-29.

- 6) menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- 7) menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- 8) mengembangkan sistem jaminan sosial;
- 9) menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- 10) mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- 11) melestarikan lingkungan hidup;
- 12) mengelola administrasi kependudukan;
- 13) melestarikan nilai sosial budaya;
- 14) membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
- 15) kewajiban lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.<sup>71</sup>

Kepala Daerah mempunyai dua fungsi yaitu berfungsi sebagai Kepala Daerah Otonom yang berfungsi memimpin penyelenggaraan dan bertanggungjawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah dan berfungsi pula sebagai Kepala Wilayah yang memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan umum yang menjadi tugas pemerintah pusat di daerah.<sup>72</sup>

#### **b. Sistem Pemilihan Kepala Daerah**

Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah, atau seringkali disebut Pilkada, adalah pemilihan umum untuk memilih Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah secara langsung di Indonesia oleh penduduk daerah setempat yang memenuhi syarat. Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah adalah:

- 1) Gubernur dan Wakil Gubernur untuk provinsi.
- 2) Bupati dan Wakil Bupati untuk kabupaten .

---

<sup>71</sup> *Ibid.* hal. 29-30.

<sup>72</sup> Siswanto Sunarso. 2005. *Hubungan Kemitraan Badan Legislatif dan Eksekutif Di Daerah*. Bandung : Mandar Maju. Hal.45.

3) Walikota dan Wakil Walikota untuk kota.<sup>73</sup>

Sebelumnya, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dasar hukum penyelenggaraan Pilkada adalah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam undang-undang ini, Pilkada (Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah) belum dimasukkan dalam rezim Pemilihan Umum (Pemilu). Pilkada pertama kali diselenggarakan pada bulan Juni 2005. Sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, Pilkada dimasukkan dalam rezim Pemilu, sehingga secara resmi bernama Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. Pilkada pertama yang diselenggarakan berdasarkan undang-undang ini adalah Pilkada DKI Jakarta 2007.<sup>74</sup>

Pilkada diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) Provinsi dan KPU Kabupaten/Kota dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Umum (Panwaslu) Provinsi dan Panwaslu Kabupaten/Kota. Khusus di Nanggroe Aceh Darussalam, Pilkada diselenggarakan oleh Komisi Independen Pemilihan (KIP) dengan diawasi oleh Panitia Pengawas Pemilihan Aceh (Panwaslih Aceh).<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Pemilihan Umum Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah. <http://id.wikipedia.org/wiki/Pilkada>, download Hari Selasa Tanggal 14 April 2009.

<sup>74</sup> *ibid*

<sup>75</sup> *ibid*

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, peserta Pilkada adalah pasangan calon yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik. Ketentuan ini diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa peserta pilkada juga dapat berasal dari pasangan calon perseorangan yang didukung oleh sejumlah orang. Undang-undang ini menindaklanjuti keputusan Mahkamah Konstitusi yang membatalkan beberapa pasal menyangkut peserta Pilkada dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Khusus di Nanggroe Aceh Darussalam, peserta Pilkada juga dapat diusulkan oleh partai politik lokal.<sup>76</sup>

**c. Pemberhentian Kepala Daerah**

Dalam sistem presidensiil, presiden sebagai kepala Negara/kepala pemerintahan, pada dasarnya tidak dapat diberhentikan sebelum berakhir masa jabatannya, terkecuali dengan alasan-alasan tertentu. Hal ini berlaku juga bagi kepala daerah dan wakil kepala daerah. Seorang kepala daerah dan wakil kepala daerah pada dasarnya tidak dapat diberhentikan sebelum berakhir masa jabatannya terkecuali sebagaimana diatur Pasal 29 UU No.32 tahun 2004, yaitu apabila :

- 1) meninggal dunia
- 2) permintaan sendiri
- 3) diberhentikan.

Pemberhentian tersebut dapat dilakukan karena :

- 1) berakhir masa jabatannya dan telah dilantik pejabat baru

---

<sup>76</sup> ibid

- 2) tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama enam bulan
- 3) tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala daerah/wakil kepala daerah
- 4) dinyatakan melanggar sumpah/janji jabatan kepala daerah dan wakil kepala daerah
- 5) melanggar larangan bagi kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah.<sup>77</sup>

#### **4. Pembangunan Daerah**

##### **a. Perencanaan Pembangunan Daerah**

Pasal 1 UU No.25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyebutkan bahwa perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Adapun pembangunan merupakan proses perubahan yang bersifat multi dimensi menuju kondisi semakin terwujudnya hubungan yang serasi melalui pengembangan kapasitas masyarakat untuk membangun. Pembangunan juga dapat diartikan suatu proses melalui usaha dan prakarsa masyarakat sendiri maupun kegiatan pemerintahan dalam rangka memperbaiki kondisi ekonomi, sosial dan budaya. Slamet Riadi mengemukakan bahwa pembangunan mempunyai arti sebagai proses dinamis yang meliputi berbagai kegiatan yang direncanakan dan terarah dengan melibatkan peran serta masyarakat banyak sebagai kekuatan pembaharuan untuk menimbulkan perubahan-perubahan sosial, struktur sosial yang mendasar maupun

---

<sup>77</sup> Pemerintahan Daerah., download hari Sabtu, 07 Februari 2009. [http://id.wikipedia.org/wiki/pemerintah\\_daerah](http://id.wikipedia.org/wiki/pemerintah_daerah)

pertumbuhan yang dipercepat tetapi terkendali dalam ruang lingkup keadilan sosial demi kemajuan dan kualitas hidup dan peningkatan harkat martabat manusia.<sup>78</sup>

Pembangunan merupakan perubahan dari sesuatu yang belum ada mengarah kesesuatu yang baru atau perbaikan dari kondisi sebelumnya. Pembangunan yang dilaksanakan untuk kebutuhan masyarakat berlandaskan pada kepentingan masyarakat banyak, mencakup :

- 1) kemajuan lahiriah seperti pangan, sandang perumahan dan lain-lain
- 2) kemajuan batiniah seperti pendidikan, rasa aman, rasa keadilan, rasa sehat
- 3) kemajuan perbaikan hidup yang berkeadilan sosial.<sup>79</sup>

Pembangunan Nasional adalah upaya yang dilaksanakan oleh semua komponen bangsa dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Pembangunan daerah setelah adanya otonomi harus memberikan hasil yang lebih baik dibandingkan sebelum dilaksanakan otonomi. Hal yang perlu dipahami bahwa pembangunan adalah proses perubahan struktur dalam masyarakat yang multidimensi. Tantangan yang dihadapi pemerintah daerah adalah meneruskan dan memantapkan kegiatan pembangunan yang telah dilaksanakan, sebelum pemantapan otonomi nyata danantisipasi yang tidak mengenal batas wilayah, batas waktu dan batas pelaku ekonomi. Meskipun pengertian pembangunan yang diungkapkan oleh para ahli sangat bervariasi, tetapi pada dasarnya sama. Dengan demikian dapat disimpulkan

---

<sup>78</sup> Slamet Riadi.1991. *Pembangunan Dasar-Dasar dan Pengertiannya*. Usaha Nasional. Hal. 16.

<sup>79</sup> Riyadi dan Deddy Supryady Bratakusumah. *Op.cit.* hal. 4.

bahwa pembangunan merupakan suatu usaha yang dilakukan secara sadar atau sengaja oleh manusia dan berorientasi pada peningkatan atau perubahan ke arah kemajuan oleh manusia dalam berbagai aspek secara berkesinambungan, terarah dari satu kondisi ke kondisi yang lebih baik dari sebelumnya.

Dalam penyelenggaraan pembangunan, perencanaan merupakan salah satu faktor yang sangat menentukan keberhasilan pembangunan sehingga dalam UU No.32 Tahun 2004 ini, perencanaan pembangunan daerah diatur dalam satu bab tersendiri. Hal ini membuktikan bahwa pembuat undang-undang menyadari sepenuhnya bahwa masalah perencanaan dalam pelaksanaan pembangunan daerah harus mendapat perhatian. Sistem perencanaan pembangunan nasional diatur dalam Undang-Undang No.25 Tahun 2004. Undang-undang ini mencakup landasan hukum di bidang perencanaan, pembangunan baik oleh Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah. Dalam Undang-Undang ini ditetapkan bahwa Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional adalah satu kesatuan tata cara perencanaan pembangunan untuk menghasilkan rencana pembangunan dalam jangka panjang, jangka menengah, dan tahunan yang dilaksanakan oleh unsur penyelenggara pemerintah di Pusat dan Daerah dengan melibatkan masyarakat. Sistem perencanaan pembangunan nasional dalam Undang-Undang ini mencakup lima pendekatan dalam seluruh rangkaian perencanaan, yaitu:

1). Pendekatan politik.

Pendekatan politik memandang bahwa pemilihan Presiden/Kepala Daerah adalah proses penyusunan rencana, karena rakyat pemilih menentukan pilihannya berdasarkan program-program pembangunan yang ditawarkan masing-masing calon Presiden/Kepala Daerah. Oleh karena itu, rencana pembangunan adalah penjabaran dari agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan Presiden/Kepala Daerah pada saat kampanye ke dalam rencana pembangunan jangka menengah.

2). Pendekatan Teknokratik

Perencanaan dengan pendekatan teknokratik dilaksanakan dengan menggunakan metode dan kerangka berpikir ilmiah oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu.

3). Pendekatan partisipasif

Perencanaan dengan pendekatan partisipasif dilaksanakan dengan melibatkan semua pihak yang berkepentingan terhadap pembangunan. Pelibatan semua pihak ini adalah untuk mendapatkan aspirasi dan menciptakan rasa memiliki.

4). Pendekatan atas bawah dan Pendekatan bawah atas

Pendekatan atas bawah dan bawah atas dalam perencanaan dilaksanakan menurut jenjang pemerintahan. Rencana hasil proses atas bawah dan bawah atas diselaraskan melalui musyawarah yang dilaksanakan baik ditingkat nasional, provinsi, kabupaten/kota, kecamatan dan desa.

Perencanaan pembangunan terdiri dari empat (4) tahapan yakni:

- 1) penyusunan rencana
- 2) penetapan rencana
- 3) pengendalian pelaksanaan rencana
- 4) evaluasi pelaksanaan rencana

Keempat tahapan diselenggarakan secara berkelanjutan sehingga secara keseluruhan membentuk satu siklus perencanaan yang utuh. Tahap penyusunan rencana dilaksanakan untuk menghasilkan rancangan lengkap suatu rencana yang siap untuk ditetapkan yang terdiri dari 4 (empat) langkah. Langkah *pertama* adalah penyiapan rancangan rencana pembangunan yang bersifat teknokratik, menyeluruh dan terukur. Langkah *kedua* masing-masing instansi pemerintah menyiapkan rancangan rencana kerja dengan berpedoman pada rancangan rencana pembangunan yang telah disiapkan. Langkah *ketiga* adalah melibatkan masyarakat dan menyelaraskan rencana pembangunan yang dihasilkan masing-masing jenjang pemerintahan melalui musyawarah perencanaan pembangunan. Sedangkan langkah *keempat* adalah penyusunan rancangan akhir rencana pembangunan.<sup>80</sup>

Sesuai dengan asas kesatuan wilayah, perencanaan pembangunan daerah merupakan sub sistem dari perencanaan pembangunan nasional sehingga dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, disusun perencanaan pembangunan daerah sebagai satu kesatuan dalam sistem perencanaan pembangunan nasional.

---

<sup>80</sup> Penjelasan Umum UU NO 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Perencanaan Pembangunan Daerah (PPD) adalah merupakan suatu proses perencanaan pembangunan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan menuju arah perkembangan yang lebih baik bagi komunitas masyarakat, pemerintah dan lingkungannya dalam wilayah/daerah tertentu, dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumber daya yang ada dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh, lengkap tapi tetap berpegang pada asas prioritas.<sup>81</sup>

#### **b. Pelaksanaan Perencanaan Pembangunan Daerah**

Pelaksanaan perencanaan pembangunan daerah berpedoman pada ketentuan Pasal 150 ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, yang menjelaskan bahwa perencanaan pembangunan daerah disusun oleh pemerintahan daerah provinsi, kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya yang dilaksanakan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah. Perencanaan pembangunan daerah disusun secara berjangka meliputi :

- 1) Rencana pembangunan jangka panjang daerah disingkat dengan RPJP daerah untuk jangka waktu 20 (dua puluh) tahun yang memuat visi, misi dan arah pembangunan daerah yang mengacu kepada RPJP nasional.
- 2) Rencana Pembangunan jangka menengah daerah yang selanjutnya disebut RPJM daerah untuk jangka waktu 5 (lima) tahun merupakan penjabaran dari visi, misi dan program kepala daerah

---

<sup>81</sup> *Ibid.*, hal. 7.

yang penyusunanya berpedoman kepada RPJP daerah dengan memperhatikan RPJM nasional.

- 3) RPJM daerah sebagaimana dimaksud pada huruf b memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program satuan kerja perangkat daerah, lintas satuan kerja perangkat daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.
- 4) Rencana kerja pembangunan daerah selanjutnya disebut RKPD, merupakan penjabaran dari RPJM daerah untuk jangka waktu 1 (satu) tahun, yang memuat rancangan kerangka ekonomi daerah, prioritas pembangunan daerah, rencana kerja dan pendanaannya, baik yang dilaksanakan langsung oleh pemerintah daerah maupun ditempuh dengan mendorong partisipasi masyarakat dengan mengacu kepada rencana kerja pemerintah.
- 5) RPJP daerah dan RJMD sebagaimana dimaksud ditetapkan dengan perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah, untuk tercapainya daya guna dan hasil guna, pemanfaatan data dan informasi sebagaimana dimaksud dikelola dalam sistem informasi daerah yang terintegrasi secara nasional. Perencanaan pembangunan daerah tersebut disusun untuk menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan dan pengawasan. Tahapan,

tata cara penyusunan, pengendalian dan evaluasi pelaksanaan rencana pembangunan daerah diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah yang berpedoman pada perundang-undangan.

**c. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)**

Sesuai dengan sistem perencanaan pembangunan nasional, RPJM Daerah merupakan salah satu dokumen perencanaan pembangunan pada tingkat daerah atau provinsi. Pada tingkat daerah acuan utama perencanaan pembangunan tertuang dalam RPJP Daerah. RPJP Daerah merupakan program pembangunan secara makro pada tingkat regional. RPJP Daerah dibuat untuk rentang waktu 20 tahun. Selanjutnya RPJP Daerah dijabarkan dalam RPJMD untuk rentang waktu 5 tahunan. Baik RPJP dan RPJM Daerah harus mengacu dan mempedomani RPJP dan RPJM Nasional. RPJM Daerah selanjutnya dijabarkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD), yang secara operasional anggaran tercermin dalam APBD Daerah. RKPD disusun untuk jangka satu tahun anggaran.

Keberhasilan pelaksanaan RPJMD akan sangat bergantung pada peran dari setiap pemangku kepentingan atau “*stakeholders*” yang terlibat. Pada dasarnya dalam pelaksanaan RPJMD akan melibatkan banyak pihak sebagai pemangku kepentingan antara lain pemerintah itu sendiri, DPRD, dunia usaha dan tentunya masyarakat, walaupun dalam implementasinya tentu masing-masing memiliki peran dan porsi yang tertentu, berbeda satu sama lain. Oleh sebab itu optimalisasi peran ini sangat terkait dengan prinsip-prinsip atau komitmen yang disepakati bersama, dimana komitmen tersebut

mengawal dan membimbing setiap pelaku untuk bergerak sinergi dibawah koridor RPJM Daerah.

Prinsip-prinsip yang perlu dipedomani dalam penguatan peran para pelaku dalam pelaksanaan RPJMD antara lain adalah kemitraan, transparansi, akuntabilitas, peningkatan profesionalisme, partisipasi, keberpihakan terhadap kepentingan publik, dan komitmen moral yang tinggi dalam segala proses pembangunan. Kemitraan berarti setiap pelaku haruslah dipandang sejajar, tidak ada pihak yang dipandang lebih tinggi atau lebih rendah. Transparansi berarti ada keterbukaan, secara lebih kongkrit adanya akses untuk mendapatkan informasi yang benar mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi. Akuntabilitas berarti dapat dipertanggungjawabkan. Lebih jelasnya akuntabilitas adalah prinsip yang menunjukkan setiap kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangnn yang berlaku. Profesionalisme berasal dari kata profesi, maka dalam konteks ini setiap pelaku harus tahu persi peran mereka sendiri dan menempatkannya secara proporsional.

Masyarakat perlu diberikan ruang untuk berperan dalam proses pelaksanaan RPJMD. Pelibatan tersebut merupakan penguatan peran masyarakat dalam pembangunan. Penguatan peran masyarakat bukanlah sekedar melibatkan masyarakat tapi menempatkan masyarakat secara bertahap dalam posisi menjadi

tuan dan terlibat pada proses pengambilan keputusan dalam pembangunan. Selama ini yang terjadi adalah rendahnya semangat untuk melibatkan dan bekerja bersama dengan masyarakat. Hal ini menyebabkan tidak terfahaminya masalah yang sebenarnya terjadi dan berkembang di masyarakat. Dampaknya lebih jauhnya tidak semua program pembangunan khususnya program RPJM Daerah dapat diterima oleh masyarakat setempat sehingga akhirnya tidak menjamin pembangunan yang berkelanjutan. Hal-hal yang harus diubah antara lain adalah nuansa pendekatan yang “*top down*” dimana pemerintah mendominasi pelaksanaan pembangunan, akibatnya implementasi program pembangunan tidak sesuai dengan harapan dan aspirasi masyarakat, bahkan kadang pelaksanaan pembangunan di lapangan cenderung menimbulkan konflik. Selama ini juga pemerintah dalam proses penyelenggaraan pembangunan cenderung memperlakukan masyarakat hanya sekedar objek pembangunan yang harus memenuhi keinginan pemerintah atau dengan kata lain masyarakat belum ditempatkan pada posisi *inisiator* (sumber bertindak). Ke depan pemerintah haruslah adaptif terhadap perubahan dan mampu mendayagunakan ilmu pengetahuan dan teknologi dalam pelaksanaan pembangunan.

RPJMD merupakan dasar evaluasi dan laporan pelaksanaan kinerja lima tahunan dan tahunan. Terselenggaranya *good government* merupakan prasarat bagi setiap pemerintahan untuk mewujudkan aspirasi masyarakat dan mencapai tujuan serta cita-cita bangsa dan bernegara. Dalam rangka itu di perlukan

pengembangan dan penerapan system evaluasi dan laporan pelaksanaan kinerja yang tepat, jelas, terukur dan *legimate*. Sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat di pertanggungjawaban. Perencanaan kinerja merupakan proses penetapan kegiatan tahunan dan indikator kinerja berdasarkan program kebijakan dan sasaran yang ditetapkan dalam RPJMD maupun RKPD.

Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang No.25 tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional menyebutkan bahwa : Rencana Pembangunan Jangka Menengah, yang selanjutnya disingkat RPJM, adalah rencana pembangunan jangka menengah daerah yang selanjutnya disebut RPJM daerah untuk jangka waktu 5 (lima) tahun adalah merupakan penjabaran dari visi, misi dan program kepala daerah yang penyusunannya berpedoman kepada RPJP Daerah dengan memperhatikan RPJM nasional.<sup>82</sup> Ini merupakan salah satu macam dari perencanaan pembangunan daerah yang disusun secara berjangka yaitu dalam jangka waktu 5 tahun. RPJM memuat arah kebijakan keuangan daerah, strategi pembangunan daerah, kebijakan umum, dan program satuan kerja perangkat daerah, lintas satuan kerja perangkat daerah, dan program kewilayahan disertai dengan rencana kerja dalam kerangka regulasi dan kerangka pendanaan yang bersifat indikatif.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> *Loc.cit.* Pasal 150 Ayat (3) huruf b

<sup>83</sup> *Loc.cit.* Pasal 150 ayat (3) huruf c

**d. Landasan Hukum Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah**

Berdasarkan Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Yogyakarta Tahun 2007-2011, maka dapat diketahui bahwa landasan idiil (RPJMD) Kota Yogyakarta Tahun 2007-2011 adalah Pancasila dan landasan konstitusionalnya adalah UUD 1945 sedangkan landasan operasional meliputi seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dengan pembangunan Kota Yogyakarta.<sup>84</sup> Peraturan tersebut antara lain Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 150 ayat (2) dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.

**D. Definisi Konseptual**

Untuk menghindari kesalahan pemahaman terhadap konsep – konsep pokok teori dalam penelitian ini maka dibuat definisi operasional sebagai berikut yaitu :

1. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

---

<sup>84</sup> Lampiran Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Kota Yogyakarta Tahun 2007-2011, Hal . 3

2. Otonomi Daerah, adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan peundang-undangan.
3. Daerah otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
4. Pemerintah Daerah, adalah Gubernur, Bupati atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintah daerah.
5. Kepala Daerah adalah kepala pemerintahan daerah yang terdapat pada setiap daerah. Kepala daerah untuk kota disebut Walikota.
6. Perencanaan Pembangunan Daerah adalah suatu proses perencanaan pembangunan yang dimaksudkan untuk melakukan perubahan menuju arah perkembangan yang lebih baik bagi komunitas masyarakat, pemerintah dan lingkungannya dalam wilayah/daerah tertentu, dengan memanfaatkan atau mendayagunakan berbagai sumber daya yang ada dan harus memiliki orientasi yang bersifat menyeluruh, lengkap tapi tetap berpegang pada asas prioritas.
7. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah yang selanjutnya disebut RPJM Daerah untuk jangka waktu 5 (lima) tahun adalah merupakan penjabaran dari visi, misi dan program kepala daerah yang

penyusunannya berpedoman kepada RPJP Daerah dengan memperhatikan RPJM Nasional.

## **E. Metode Penelitian**

Dalam upaya untuk memecahkan masalah yang di kembangkan pada identifikasi masalah di depan, maka diperlukan metode tertentu sebagai bantuan terselesaikannya masalah tersebut. Metode adalah merupakan cara utama mencapai suatu tujuan tertentu.<sup>85</sup> Berikut ini adalah metode yang penulis gunakan untuk memecahkan masalah dalam penelitian ini yaitu sebagai berikut :

### **1. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **a. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut yaitu :

- 1) Untuk mengetahui proses penyusunan perencanaan pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) Kota Yogyakarta Tahun 2007-2011.
- 2) Untuk mengetahui kendala-kendala yang dihadapi dalam menyusun perencanaan pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) Kota Yogyakarta tahun 2007-2011 .

#### **b. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut yaitu :

- 1) Secara teoritis di harapkan hasil penelitian ini dapat dijadikan langkah awal untuk penelitian-penelitian lebih lanjut di masa

---

<sup>85</sup> Winarso Surachmad. 1985. *Pengantar Penelitian Transito*. Bandung : Rajawali Press. Hal. 139.

yang akan datang serta semoga bermanfaat untuk menambah dan memberikan sumbangan dalam pengembangan ilmu sosial.

- 2) Secara praktis di harapkan dari hasil penelitian ini masyarakat luas dapat mengetahui proses penyusunan perencanaan pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) Kota Yogyakarta Tahun 2007-2011.

## 2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah deskriptif kualitatif. Pada umumnya sifat penelitian deskriptif adalah menuturkan dan menafsirkan data yang ada misalnya tentang situasi yang dialami, satu hubungan, kegiatan, pandangan sifat yang nampak, ataupun tentang proses yang sudah berlangsung, pengaruh yang sedang bekerja, kelalaian yang sedang muncul, kecenderungan yang sedang nampak, pertentangan yang sedang meruncing dan sebagainya.<sup>86</sup> Sedangkan penelitian kualitatif adalah merupakan suatu penelitian yang cara pendekatannya menghasilkan data deskriptif analisis, yaitu data yang dinyatakan oleh responden/informan secara tertulis atau lisan serta tingkah laku yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh, mendalam dan berupaya mengungkap apa yang dibalik peristiwa nyata. Peneliti menentukan data mana yang diharapkan atau diperlukan (*relevan*), sehingga dalam analisis kualitatif ini yang dipentingkan adalah kualitas data artinya peneliti melakukan analisis terhadap data-data/bahan-bahan yang berkualitas saja.

---

<sup>86</sup> *Ibid.* hal. 139.

### 3. Unit Analisa

Sumber data penelitian ini adalah sebagai berikut yaitu :

- a. Bapak H. Herry Zudianto, SE., Akt., MM. selaku Walikota Yogyakarta
- b. Bapak Ir. Aman Yuriadijaya, MM. selaku Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Yogyakarta.

### 4. Jenis Data

- a. Data Primer

Merupakan data yang diperoleh dari sumber langsung yaitu melalui : Wawancara yaitu pengumpulan data dengan mengajukan pertanyaan secara langsung kepada responden mengenai permasalahan yang menjadi perhatian penelitian yaitu berkaitan dengan proses penyusunan perencanaan pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) Kota Yogyakarta Tahun 2007-2011.

- b. Data Sekunder

Merupakan data yang berupa bahan hukum maupun kepustakaan dan dokumen-dokumen yang terkait dengan penelitian. Bahan hukum tersebut diklasifikasikan sebagai berikut:

- 1). bahan hukum primer, yaitu terdiri dari undang-undang maupun peraturan perundangan lainnya.
- 2). bahan hukum sekunder yakni data yang diperoleh dari literatur-literatur, surat kabar, internet, hasil-hasil penelitian, jurnal hukum.

- 3). bahan hukum tersier yakni bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

## **5. Teknik Pengumpulan Data**

- a. Wawancara kepada responden yaitu Walikota Yogyakarta dan Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Kota Yogyakarta.
- b. Dokumentasi yaitu melalui penelitian kepustakaan, yaitu dengan cara membaca dan menelaah peraturan perundang-undangan, buku-buku, makalah-makalah, koran-koran dan referensi lainnya yang ada hubungannya dengan masalah yang diteliti. Adapun pendokumentasian yang penulis lakukan adalah seperti berikut:
  - 1). bahan hukum primer, berupa:
    - a) Undang–Undang Dasar 1945.
    - b) Undang–Undang Nomor 25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
    - c) Undang–Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.
    - d) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2008 Tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan, Pengendalian Dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah.
    - e) Peraturan Daerah Kota Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Penyusunan Dokumen Perencanaan

Pembangunan Daerah dan Pelaksanaan Musyawarah  
Perencanaan Pembangunan Daerah.

- f) Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 46 Tahun 2006 Tentang  
Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta  
Nomor 6 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Penyusunan Dokumen  
Perencanaan Pembangunan Daerah dan Pelaksanaan  
Musyawarah Perencanaan Pembangunan Daerah.
  - g) Peraturan Walikota Yogyakarta Nomor 17 Tahun 2007 Tentang  
Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD)  
Kota Yogyakarta Tahun 2007-2011.
  - h) Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD)  
Pemerintah Kota Yogyakarta Tahun 2007. Pemerintah Kota  
Yogyakarta.
- 2). bahan hukum sekunder berupa buku-buku, artikel-artikel yang  
berhubungan dengan proses penyusunan perencanaan  
pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) Kota  
Yogyakarta Tahun 2007-2011.
- 3). bahan hukum tersier berupa ensiklopedia, Kamus Bahasa  
Indonesia dan lain sebagainya.

## **5. Teknik Analisis Data**

Metode analisa data yang digunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif kualitatif, metode ini menggambarkan dan melukiskan secara sistematis fakta dan karakteristik yang didapat dari hasil penelitian mengenai hal-hal yang berhubungan dengan permasalahan yang diangkat oleh penulis yaitu tentang proses penyusunan perencanaan pembangunan jangka menengah daerah (RPJMD) Kota Yogyakarta Tahun 2007-2011, sehingga data yang terkumpul akan digambarkan dalam bentuk penguraian kalimat agar memperoleh suatu kejelasan yang utuh dari data yang diteliti, pada akhirnya dapat mengantarkan suatu kesimpulan dengan logika berfikir deduktif yaitu cara berfikir mulai dari yang bersifat umum kemudian menarik kesimpulan yang bersifat khusus.