

**Prof. Dr. Syamsuddin Haris, M.Si.**

**PELAKSANAAN URUSAN  
PEMERINTAHAN DAERAH MENURUT  
UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004  
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**



Diterbitkan oleh:  
P3DI Setjen DPR Republik Indonesia  
dan Azza Grafika  
2013



**Judul:**

Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Daerah menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

**Perpustakaan Nasional:**

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

ix+135 hlm.; 17x24 cm

ISBN: 978-979-9052-97-1

Cetakan Pertama, 2013

**Editor:**

Prof. Dr. Syamsuddin Haris, M.Si.

**Penulis:**

Prayudi

Riris Katharina

Siti Nur Solechah

Debora Sanur L.

Dewi Sendhikasari

**Desain Sampul:**

Ferry C. Syifa

**Tata Letak:**

Zaki

**Diterbitkan oleh:**

Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)

Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia

Gedung Nusantara I Lt. 2

Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta Pusat 10270

Telp. (021) 5715409 Fax. (021) 5715245

**Bersama:**

Azza Grafika, Anggota IKAPI DIY, No. 078/DIY/2012

**Kantor Pusat:**

Jl. Seturan II CT XX/128 Yogyakarta

Telp. +62 274-6882748

**Perwakilan Jabodetabek:**

Graha Azza Grafika Perumahan Alam Asri

B-1 No. 14 Serua Bojongsari Kota Depok 16520

Telp. +62 21-49116822

**Sanksi Pelanggaran Pasal 72****Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta**

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

## PENGANTAR EDITOR

Sulit dipungkiri bahwa salah satu pencapaian reformasi politik di Indonesia pasca-Orde Baru adalah bergulirnya agenda desentralisasi dan kebijakan otonomi luas bagi daerah. Terlepas dari berbagai kritik atas implementasi otonomi daerah yang dianggap cenderung melahirkan “raja-raja kecil” baru di daerah, kebijakan tersebut harus diakui memberi ruang lebih lebar bagi segenap entitas daerah untuk memaksimalkan potensi lokal mereka yang selama rezim Soeharto terkekang oleh kebijakan yang seragam dan sentralistik. Terbitnya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah menandai bergulirnya kebijakan desentralisasi dan otonomi luas bagi daerah di Indonesia. Kebijakan yang diimplementasikan sejak 2001 tersebut kemudian diperbaharui kembali melalui UU No. 32 Tahun 2004.

Meskipun kebijakan desentralisasi sesungguhnya telah dimulai sejak periode awal kemerdekaan, namun secara umum dapat dikatakan, perubahan kebijakan secara mendasar baru berlangsung sejak era reformasi. Persoalannya, UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004 –meskipun tidak sedikit kritik yang muncul terkait UU terakhir—tidak hanya memberi ruang yang lebih besar bagi daerah untuk mengurus rumah tangganya sesuai kewenangan yang didesentralisasikan oleh pemerintah (pusat), melainkan juga mengubah secara cukup mendasar format relasi Pusat-Daerah. Seperti diketahui, berakhirnya rezim otoriter Orde Baru pada 1998 menandai dimulainya era demokratisasi yang memungkinkan terbangunnya pola relasi baru antara Pusat dan Daerah, yakni dari yang bersifat eksploitatif-sentralistik pada era Soeharto menjadi format relasi yang lebih bersifat kemitraan-desentralistik pada era reformasi pasca-Orde Baru. Selain itu, tuntutan dan kebutuhan akan sistem politik yang lebih terbuka dan demokratis meniscayakan diakhirinya pula kebijakan yang seragam untuk daerah-daerah yang sangat beragam, baik dari segi potensi sumberdaya manusia, sumberdaya alam dan ekonomi, maupun dari aspek demografi, geografi, sosio-kultural, dan bahkan sejarah.

Apabila ditelusuri ke belakang, urgensi desentralisasi dan otonomi daerah bagi tatanan politik dan pemerintahan Indonesia telah dikemukakan oleh proklamator Bung Hatta sejak 1932. Dalam menyampaikan pandangan politiknya yang berjudul “Ke Arah Indonesia Merdeka”, Bung Hatta mengatakan bahwa desentralisasi-lah, bukan sentralisasi, yang menjadi

dasar bagi cita-cita tolong-menolong dalam asas kolektivisme yang tumbuh dalam masyarakat Indonesia. Pada bagian lain Hatta mengatakan bahwa Indonesia yang terbagi atas pulau-pulau dan berbagai golongan bangsa perlu mengagendakan otonomi agar tiap-tiap golongan, kecil dan besar, mendapat hak untuk menentukan nasibnya sendiri<sup>1</sup>.

Namun demikian sejak Indonesia merdeka cita-cita desentralisasi dan otonomi daerah tidak pernah benar-benar bisa diwujudkan seperti yang diimpikan Bung Hatta. Meskipun berbagai kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah telah dicoba sejak 1945 hingga berakhirnya kekuasaan Presiden Soeharto pada 1998, hubungan Pusat-Daerah tetap saja diwarnai dengan konflik dan ketegangan politik yang tidak menguntungkan bagi masa depan bangsa. Semangat dan praktik sentralisasi yang berlebihan di satu pihak, dan implementasi desentralisasi yang bersifat administratif di lain pihak, tampaknya merupakan faktor penting di balik kegagalan agenda desentralisasi yang dicanangkan pemerintah-pemerintah sebelumnya<sup>2</sup>. Karena itu ketika pada akhirnya sistem otoriter yang sentralistik dan koruptif tersebut runtuh bersamaan dengan mundurnya Soeharto pada Mei 1998, sejumlah daerah yang merasa diperlakukan tidak adil oleh pemerintah Jakarta menuntut untuk memisahkan diri dari Republik<sup>3</sup>.

Kalau disepakati bahwa tujuan akhir tuntutan reformasi adalah tercapainya demokrasi, kesejahteraan, dan keadilan bagi seluruh rakyat, maka arah kebijakan otonomi daerah perlu dilihat sebagai bagian dari agenda demokratisasi. Otonomi daerah tidak akan menjanjikan keadilan dan kesejahteraan yang lebih baik bagi masyarakat apabila agenda demokratisasi diabaikan di dalamnya. Hal ini bertolak dari asumsi bahwa cita-cita demokrasi, keadilan, dan kesejahteraan bagi seluruh unsur bangsa kita tidak semata-mata ditentukan oleh bentuk negara --dalam pengertian negara kesatuan dan negara federal. Sistem politik yang menjamin berlakunya mekanisme *checks and balances*, distribusi kekuasaan secara sehat dan *fair*, adanya akuntabilitas pemerintahan, tegaknya supremasi hukum dan HAM, serta struktur ekonomi yang adil dan berorientasi kerakyatan, jauh lebih penting dari "sekadar" bentuk negara.

---

<sup>1</sup> "Ke Arah Indonesia Merdeka" dalam Mohammad Hatta, *Kumpulan Karangan*, Jakarta-Amsterdam-Surabaya: Penerbitan dan Balai Buku Indonesia, 1953, hal. 76-77.

<sup>2</sup> Lihat misalnya, S. Pamudji, "Pelaksanaan Asas Desentralisasi dan Otonomi Daerah di dalam Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia", dalam *Jurnal Ilmu Politik 1*, Jakarta: Gramedia, 1986, hal. 56-69.

<sup>3</sup> Antara lain lihat, Syamsuddin Haris, et al., *Indonesia di Ambang Perpecahan*, Jakarta: Penerbit Erlangga, 1999; juga, Michael Malley, "Daerah: Sentralisasi dan Perlawanan", dalam Donald K. Emmerson, ed., *Indonesia Beyond Soeharto.*, Jakarta: Gramedia dan TAF, 2001, hal. 122-181.

Pada dasarnya cara pandang yang menempatkan desentralisasi sebagai bagian dari demokratisasi itu antara lain yang secara implisit berada di balik tujuan utama desentralisasi seperti dikemukakan oleh Smith<sup>4</sup>. Menurut Smith, tujuan desentralisasi itu mencakup tujuan bagi pemerintah pusat, dan tujuan bagi pemerintah serta masyarakat daerah. Bagi pemerintah pusat, desentralisasi diagendakan dalam rangka pendidikan politik, pelatihan kepemimpinan nasional, dan stabilitas politik, sementara tujuan bagi pemerintah daerah dan masyarakat lokal, desentralisasi diagendakan dalam rangka tercapainya kesamaan politik (*political equality*), pertanggungjawaban publik pemerintah daerah (*local accountability*), dan daya tanggap (*responsiveness*) pemerintahan lokal terhadap pelayanan yang dibutuhkan masyarakat<sup>5</sup>. Namun demikian konteks demokratisasi yang dimaksud jauh lebih luas dari kerangka Smith, karena mencakup pula reformasi dan restrukturisasi lembaga perwakilan, sistem pemilihan, dan penegakan keadilan atas dasar supremasi hukum. Meminjam Hatta, demokrasi yang dimaksudkan itu tak hanya berorientasi kedaulatan rakyat, melainkan juga suatu “demokrasi yang sebenarnya memakai sifat desentralisasi: memberi otonomi kepada golongan-golongan di bawah, dalam politik dan ekonomi”<sup>6</sup>.

Konsekuensi logis dari cara pandang di atas adalah bahwa otonomi daerah ditempatkan sebagai instrumen demokratisasi dalam rangka mempertahankan keutuhan serta keberagaman (pluralitas) bangsa kita. Dalam kaitan ini, otonomi daerah sebenarnya bukan tujuan, melainkan cara demokratis untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan bagi semua unsur bangsa tanpa kecuali. Implementasi otonomi daerah yang mengabaikan agenda demokratisasi pada akhirnya akan menjerumuskan rakyat kita ke dalam perangkap oligarki elite politik di tingkat lokal seperti tampak dalam praktik tata pemerintahan lokal produk Pilkada langsung dewasa ini.

Konteks penting lain dari agenda desentralisasi adalah memahami esensi otonomi daerah sebagai otonomi masyarakat daerah, bukan sekadar otonomi pemerintah daerah (Pemda). Konsekuensi logis dari cara pandang ini adalah bahwa paket kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah harus berorientasi pada tercapainya keadilan dan kesejahteraan rakyat, meningkatnya kualitas

---

<sup>4</sup> B. Smith, *Decentralization: The Territorial Dimension of the State*, London: Asia Publishing House, 1985.

<sup>5</sup> Selanjutnya lihat, Syarif Hidayat dan Bhenyamin Hoessein, “Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Perspektif Teoritis dan Perbandingan”, dalam Syamsuddin Haris, et al., *Paradigma Baru Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI, 2000, hal. 21-58; juga Riswanda Imawan, “Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan *Good Governance*”, dalam Syamsuddin Haris, ed., *Desentralisasi, Demokratisasi dan Akuntabilitas Pemerintahan Daerah*, Jakarta: AIPI-PGRI, 2002, hal. 43-53.

<sup>6</sup> Mohammad Hatta, *Kumpulan Karangan*, hal. 77.

tata-kelola pemerintahan dan pelayanan publik bagi masyarakat lokal. Konsekuensi lainnya, masyarakat bukan hanya memiliki peluang untuk memilih dan menentukan secara langsung para wakil dan pemimpinnya, melainkan juga berhak untuk menggugat para wakil dan pemimpin daerah yang ternyata kinerja buruk dan tidak bertanggung jawab.

Pertanyaannya kemudian, sejauh mana agenda desentralisasi dan kebijakan otonomi luas bagi daerah bisa menjadi solusi, dalam arti meningkatkan efektifitas kinerja dan tata-kelola pemerintahan daerah dalam mewujudkan keadilan dan kesejahteraan rakyat, pelayanan publik, dan daya saing daerah? Atau sebaliknya, lebih merupakan problem bagi pemerintah (Pusat) karena meningkatnya beban fiskal yang turut didesentralisasikan dan kurang optimalnya sinergi dan efektifitas kebijakan Pusat di Daerah?

Dalam kaitan tersebut buku yang ditulis oleh para peneliti Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia ini berusaha memotret praktik dan implementasi desentralisasi kewenangan dan atau urusan pemerintahan sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Dengan mengambil kasus Provinsi Bangka Belitung dan Provinsi Sulawesi Utara, para penulis membahas dan menyoroti antara lain, kewenangan gubernur dalam sengketa daerah, persoalan pegawai daerah, masalah urusan dan perizinan pertambangan yang menjadi kewenangan daerah, masalah implementasi asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan, dan implementasi urusan pembiayaan pemerintahan di daerah. Seperti bisa diduga, tidak semua urusan yang diserahkan kepada daerah tersebut “tanpa masalah”. Studi ini justru membenarkan sinyalemen bahwa kebijakan luhur otonomi daerah belum benar-benar dinikmati oleh masyarakat daerah sebagai pemberi mandate politik melalui pemilu dan pilkada. Barangkali disinilah letak urgensi peninjauan kembali dan atau revisi UU No. 32 Tahun 2004 agar ke depan agenda desentralisasi dan otonomi daerah bermuara pada peningkatan kesejahteraan dan pelayanan publik bagi masyarakat di daerah.

Terlepas dari berbagai kekurangannya, buku ini sekali lagi mengingatkan kita bahwa kebijakan yang baik belum tentu menghasilkan buah yang baik jika tidak ada konsistensi komitmen semua pihak, khususnya pemerintah, baik Pusat maupun Daerah, untuk mewujudkan dalam kehidupan nyata. Kalau tidak, maka masyarakat kita pada akhirnya hanya merajut mimpi dari pemilu dan pilkada ke pemilu dan pilkada berikutnya.

Jakarta, Desember 2013.  
Editor,

Syamsuddin Haris

## DAFTAR ISI

Pengantar Editor .....	iii
Daftar Isi .....	vii

### **KEWENANGAN GUBERNUR DALAM PENANGANAN SENGKETA BATAS DAERAH DAN PERMASALAHANNYA**

<i>Prayudi</i> .....	1
A. PENDAHULUAN.....	1
1. Latar Belakang .....	1
2. Rumusan Masalah.....	6
3. Tujuan dan Kegunaan Penelitian.....	7
4. Metodologi Penelitian .....	8
5. Kerangka Pemikiran.....	10
6. Lokasi Penelitian .....	16
B. TEMUAN PENELITIAN DAN ANALISIS.....	17
1. Sulawesi .....	17
2. Provinsi Bangka Belitung .....	28
C. PENUTUP .....	46
1. Kesimpulan .....	46
2. Saran-Saran.....	48
DAFTAR PUSTAKA.....	51

### **KONDISI PEGAWAI DAERAH DI MASA PEMERINTAHAN DAERAH MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004**

<i>Riris Katharina</i> .....	55
A. PENDAHULUAN.....	55
B. MANAJEMEN KEPEGAWAIAN DALAM PRINSIP DESENTRALISASI.....	57
C. METODE PENELITIAN .....	60
D. KEBIJAKAN PEGAWAI NEGERI SIPIL DAERAH .....	61
E. ADAKAH POTENSI MASALAH? .....	64
F. PENUTUP .....	71
DAFTAR PUSTAKA.....	73

**PELAKSANAAN URUSAN PERTAMBANGAN DI DAERAH  
(STUDI TENTANG PERIZINAN PADA USAHA  
PERTAMBANGAN DI PROVINSI SULAWESI UTARA  
DAN PROVINSI BANGKA BELITUNG)**

<i>Siti Nur Solechah</i> .....	75
A. PENDAHULUAN.....	75
B. KERANGKA TEORI.....	76
C. PELAKSANAAN URUSAN PERTAMBANGAN .....	81
1. Masalah Pertambangan di Provinsi Sulawesi Utara .....	81
2. Masalah Pertambangan di Provinsi Bangka Belitung .....	84
D. PENUTUP .....	86
DAFTAR PUSTAKA.....	89

**IMPLEMENTASI DEKONSENTRASI DAN  
TUGAS PEMBANTUAN DI DAERAH**

<i>Debora Sanur L</i> .....	91
A. PENDAHULUAN.....	91
1. Latar Belakang .....	91
2. Rumusan Masalah.....	93
B. KONSEP TEORI .....	93
1. Konsep Otonomi Daerah.....	93
2. Konsep Tugas Pembantuan dan Dekonsentrasi .....	94
C. PEMBAHASAN .....	97
1. Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan di Daerah.....	97
2. Kendala Pelaksanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan .....	102
3. Harapan terhadap Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan .....	106
D. KESIMPULAN .....	107
DAFTAR PUSTAKA.....	109

**IMPLEMENTASI PEMBIAYAAN URUSAN PEMERINTAHAN DI DAERAH**

<i>Dewi Sindhikasari</i> .....	111
A. PENDAHULUAN.....	111
B. PERUMUSAN MASALAH.....	113
C. TUJUAN .....	113
D. OTONOMI DAERAH .....	114



E. PENGELoAAN KEUANGAN DAERAH .....	115
F. IMPLEMENTASI PEMBIAYAAN URUSAN PEMERINTAHAN DI DAERAH .....	118
F.1.    Pembiayaan Urusan di Provinsi Sulawesi Utara .....	120
F.2.    Provinsi Kepulauan Bangka Belitung.....	124
G. KESIMPULAN .....	127
DAFTAR PUSTAKA.....	129
Tentang Penulis .....	130
Indeks.....	132

