



KAJIAN AKADEMIK
PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG 23 TAHUN 2014
TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH

A. PENDAHULUAN

1. Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) menyatakan bahwa “*Susunan dan tata cara penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diatur dalam undang-undang*”. Oleh karena itu, untuk melaksanakan ketentuan konstitusi tersebut maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (UU Pemda) disahkan pada tanggal 30 September 2014 dan mulai berlaku pada tanggal 2 Oktober 2014. UU Pemda telah mengalami beberapa kali perubahan, yakni perubahan pertama dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Menjadi Undang-Undang dan perubahan kedua dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
2. Dalam UU Pemda terdapat 2 (dua) pendekatan yaitu “Desentralisasi” dan “Dekonsentrasi”. Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.
3. Terdapat beberapa pasal/ayat dalam UU Pemda yang telah dibatalkan melalui pengujian materiil terhadap UUD Tahun 1945 oleh Mahkamah Konstitusi yaitu sebagai berikut:
 - a. **Pasal 158 ayat (1)**

Pasal 158 ayat (1) UU Pemda dibatalkan dengan Putusan MK Nomor 7/PUU-XIII/2015. Ketentuan Pasal 158 ayat (1) UU Pemda mengatur tentang pengisian

anggota DPRD Kabupaten/Kota di daerah yang dibentuk setelah pemilihan umum. Pasal 158 ayat (1) UU Pemda dinyatakan bertentangan dengan UUD Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang tidak dimaknai bahwa penentuan bilangan pembagi pemilih dilakukan dengan cara mendasarkan pada hasil pemilihan umum di daerah pemilihan kabupaten/kota induk dan kabupaten/kota yang dibentuk sebelum pemilihan umum.

b. Pasal 251 ayat (2), ayat (3), ayat (4) dan ayat (8)

Pasal 251 ayat (2) dan ayat (4) UU Pemda dibatalkan dalam Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015. Ketentuan Pasal 251 ayat (2) dan ayat (4) UU Pemda mengatur tentang kewenangan Gubernur untuk membatalkan Perda Kabupaten/Kota dan Peraturan Bupati/Wali Kota. Dalam Putusan MK tersebut, Frasa "*Perda Kabupaten/Kota dan*" dalam Pasal 251 ayat (2) dan ayat (4); frasa "*Perda Kabupaten/Kota dan/atau*" dalam Pasal 251 ayat (3); frasa "*penyelenggara Pemerintah Daerah kabupaten/kota tidak dapat menerima keputusan pembatalan Perda Kabupaten/Kota dan;*" dan frasa "*Perda Kabupaten/Kota atau*" dalam Pasal 251 ayat (8) UU Pemda bertentangan dengan UUD Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

c. Pasal 251 ayat (1), ayat (4), dan ayat (7) serta ayat (5)

Pasal 251 ayat (1), ayat (4), dan ayat (7) serta ayat (5) UU Pemda dibatalkan dengan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016. Adapun dalam ketentuan Pasal 251 ayat (1) menyatakan, Perda Provinsi dan peraturan gubernur yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepentingan umum, dan/atau kesusilaan dibatalkan oleh Menteri. Dalam putusan tersebut, menyatakan Frasa "*Perda Provinsi dan*" dalam Pasal 251 ayat (1) dan (4) serta dalam ayat (7) dan Pasal 251 ayat (5) bertentangan dengan UUD Tahun 1945 dan tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

4. Berdasarkan Pasal 20A ayat (1) UUD Tahun 1945 salah satu fungsi konstitusional DPR RI ialah fungsi pengawasan. Penegasan dan pelaksanaan fungsi pengawasan DPR RI lebih lanjut diatur dalam Pasal 69 ayat (1) jo. Pasal 70 ayat (3) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD dan DPRD sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 (UU MD3), dan Pasal 4 ayat (1) jo. Pasal 5 ayat (3) Peraturan Tata Tertib DPR RI Nomor 1 Tahun 2014 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Tata Tertib DPR RI Nomor 3 Tahun 2016 (Tata Tertib DPR RI) yang menyatakan bahwa salah satu fungsi pengawasan DPR RI

dilaksanakan melalui pengawasan atas pelaksanaan undang-undang. Dalam rangka mendukung fungsi pengawasan DPR RI tersebut, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR RI sebagai bagian dari sistem pendukung (*supporting system*) DPR RI telah melakukan kegiatan pengumpulan data dan informasi pelaksanaan UU Pemda ke 4 (empat) daerah yaitu Provinsi Jawa Timur, Provinsi Kalimantan Selatan, Provinsi Sumatera Selatan dan Provinsi Aceh.

5. Metode pemantauan pelaksanaan UU Pemda dilakukan dengan pendekatan yuridis normatif dan yuridis empiris. Hasil pemantauan pelaksanaan UU Pemda diurai dengan analisis deskriptif kualitatif yang didukung berbagai data dan informasi, baik data primer maupun data sekunder yang dihimpun dalam data kuantitatif dan data kualitatif. Selanjutnya memakai pendekatan sosiologis untuk mengkaji dan membahas permasalahan-permasalahan yang diperoleh sesuai dengan fakta yang ada di daerah yang kemudian dikaitkan dengan norma-norma hukum yang berlaku dan teori-teori hukum yang ada. Dalam proses pengumpulan data dan informasi akan dilakukan pendalaman melalui diskusi kelompok terarah (*Focus Group Discussion/FGD*) dengan mengundang kementerian/lembaga yang terkait, akademisi, dan kunjungan lapangan ke Pemerintah Daerah Provinsi Jawa Timur, Provinsi Kalimantan Selatan, Provinsi Aceh dan Provinsi Sumatera Selatan. Data dan informasi yang diperoleh selanjutnya akan di analisis dan evaluasi untuk mendapatkan gambaran yang konkrit atas pelaksanaan UU Pemda di keempat provinsi tersebut.

B. HASIL PEMANTAUAN

1. ASPEK SUBSTANSI HUKUM

a. Urusan Pemerintahan Absolut

Urusan pemerintahan absolut merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat sesuai dengan Pasal 9 UU Pemda. Namun berdasarkan Pasal 10 UU Pemda disebutkan bahwa dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan absolut, Pemerintah Pusat melimpahkan wewenang yang ada di daerah sebagai bentuk asas dekonsentrasi. Hal ini menimbulkan kerancuan karena urusan pemerintahan absolut dapat dibagi dengan daerah.

b. Urusan Pemerintahan Konkuren

Dalam Pasal 12 ayat (1) huruf a jo. Lampiran huruf A UU Pemda mengatur mengenai kewenangan pengelolaan pendidikan tingkat menengah beralih ke Pemerintah Daerah Provinsi. Dalam pelaksanaannya, ketentuan tersebut menimbulkan beberapa persoalan di antaranya ketidaksesuaian antara jumlah guru di sekolah dan kuota yang

harus ditanggung pemerintah provinsi yang berdampak pada tidak terpenuhinya hak-hak guru ketika sudah menjadi pegawai pemerintah provinsi, banyak guru-guru honorer yang mengajar di SMA ataupun SMK, tidak ikut dipindahkan status kepegawaiannya ke provinsi, dan kurangnya anggaran pada pemerintah provinsi karena pelimpahan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah ternyata tidak diikuti perpindahan dana alokasi umum, padahal penggajian guru bersumber dari dana transfer tersebut.

Selain persoalan di atas, dalam hal urusan pemerintahan pilihan sebagaimana diatur dalam Pasal 14 UU Pemda yang membawa dampak pada pergeseran kewenangan khususnya di bidang kehutanan dan sumber daya energi. Kabupaten/kota hanya dapat mengelola sumber daya alam kehutanan yang berkaitan dengan pengelolaan taman hutan raya dan pemanfaatan langsung panas bumi, sementara kabupaten/kota tidak lagi berwenang untuk mengurus perizinan pertambangan mineral dan batubara untuk di kawasan daerah kabupaten/kotanya.

Di bidang kehutanan, Pemerintah Pusat mempertahankan kewenangan atas kawasan hutan, yakni pada tingkat perencanaan, perizinan dan implementasi pengelolaan hutan dan pengawasan. Pengambilalihan urusan oleh Pemerintah Pusat ini membawa konsekuensi berkurangnya fungsi dari hak menguasai negara atas pertambangan mineral dan batubara serta kehutanan yang ada di Pemerintah Daerah provinsi dan kabupaten/kota.

c. Urusan Pemerintahan Umum

Pasal 25 ayat (6) UU Pemda tidak selaras dengan asas *delegatus non potest delegare* yang artinya delegasi tidak bisa didelegasikan lagi. Karena urusan pemerintahan umum merupakan kewenangan Presiden dan dalam hal tertentu dapat dilimpahkan kepada Gubernur dan Bupati/Wali Kota yang seharusnya tidak dapat dilimpahkan lagi kepada Camat. Berdasarkan hal tersebut, secara teori seharusnya tidak ada subdelegasi kewenangan. Namun secara peraturan perundang-undangan hal tersebut dapat dilakukan.

d. Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

Pasal 23 UU Pemda mengamanatkan pembentukan peraturan pemerintah tentang dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Namun hingga saat ini peraturan pemerintah tersebut belum diterbitkan. Hal ini menjadi kendala sehingga penyelenggaraan Pemerintah Daerah masih menggunakan PP yang lama, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

e. Perbedaan Tugas Gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat dan Gubernur sebagai Kepala Daerah

Dalam UU Pemda, gubernur memiliki dua peran yang berbeda, yang pertama “gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat” dan yang kedua “gubernur sebagai kepala daerah”. Pelaksanaan urusan pemerintahan umum sebagaimana diatur dalam Pasal 25 ayat (4) dan ayat (5) UU Pemda tidak konsisten membedakan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat dan gubernur sebagai kepala daerah. Asas dekonsentrasi berlaku untuk konteks gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat yang menjalankan urusan pemerintahan konkuren sekaligus konteks gubernur sebagai kepala daerah yang menjalankan urusan pemerintahan umum. Dua penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut berimplikasi pada temuan anggaran ganda menurut BPK selaku auditor.

f. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Sebagai Unsur Penyelenggara Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Pasal 1 angka 4 jo. Pasal 95 ayat (1) jo. Pasal 148 ayat (1) UU Pemda, DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah provinsi dan kabupaten/kota yang berkedudukan sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah provinsi dan kabupaten/kota. Dalam perkembangannya, terdapat rekomendasi agar pengaturan mengenai kewenangan DPRD provinsi dalam UU Pemda dipertegas karena apabila dikaitkan dengan Pasal 117 UU Pemda masih membatasi DPRD provinsi hanya dapat memanggil pejabat Pemerintah Daerah provinsi, badan hukum, atau warga masyarakat di Daerah provinsi, sedangkan persoalan tersebut bisa saja membutuhkan Bupati/Wali Kota atau pejabat Pemerintah Daerah kabupaten/kota, kemudian badan hukum atau warga masyarakat di Daerah kabupaten/kota. Persoalan lain mengenai DPRD ditemukan dalam Pasal 95 ayat (2) dan Pasal 148 ayat (2) UU Pemda yang menyebutkan DPRD sebagai “pejabat daerah”. Hal ini menjadi permasalahan dalam implementasinya karena “pejabat daerah” (DPRD) melakukan pengawasan terhadap kinerja “pejabat negara” (kepala daerah).

g. Penataan Perangkat Daerah

Berdasarkan Pasal 216 ayat (3) UU Pemda, disebutkan “*Inspektorat Daerah dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris Daerah*”. Pengaturan ini berimplikasi pada tidak maksimalnya Inspektorat provinsi dalam melaksanakan tugas dan fungsinya karena ada rasa segan memeriksa Sekretaris Daerah. Selain itu, pengaturan ini mendegradasi posisi Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat menjadi setara dengan Sekretaris Daerah.

h. Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah

Pasal 251 UU Pemda yang memberi kewenangan Menteri Dalam Negeri membatalkan Perda Provinsi dan memberi kewenangan gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk membatalkan Perda kabupaten/kota dinyatakan bertentangan dengan UUD Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat oleh Mahkamah Konstitusi berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUUXIII/2015 tertanggal 5 April 2017 dan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 56/PUU-XIV/2016 tertanggal 14 Juni 2017. Sehingga diperlukan penyesuaian pengaturan kewenangan pembatalan Perda dalam UU Pemda dengan putusan MK tersebut.

Selain itu, terdapat inkonsistensi pengaturan khususnya antara batang tubuh Pasal 255 ayat (1) dan Lampiran huruf E UU Pemda. Kemudian ketentuan Pasal 256 ayat (2) UU Pemda dalam pelaksanaannya juga tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya karena pada prakteknya masih banyak unit kerja pada organisasi perangkat daerah yang mengangkat Petugas Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) dari pegawai kontrak.

i. Pembangunan Daerah

Dalam hal perencanaan pembangunan daerah, beberapa gubernur/bupati/walikota dalam prakteknya melaksanakan pembangunan daerah dengan visi misi yang tidak sinergis dengan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan. Hal ini tentu tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 269 UU Pemda.

j. Pelayanan Publik

Pasal 350 ayat (4) UU Pemda yang menyatakan bahwa “*Kepala daerah yang tidak memberikan pelayanan perizinan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikenai sanksi administratif*” belum dapat terimplementasi dengan baik karena sanksi administratif ternyata belum dapat memberikan efek jera bagi kepala daerah yang melanggar.

k. Pengaturan Kawasan Khusus dan Kawasan Perbatasan Negara

Dalam penetapan kawasan khusus yang dilakukan oleh Pemerintah, tidak secara gamblang dijelaskan dalam UU Pemda apakah penetapan tersebut masuk dalam fungsi pemerintahan tertentu atau tidak. Penjelasan Pasal 360 ayat (1) UU Pemda hanya menyebutkan “*cukup jelas*”. Lebih lanjut, Pasal 360 ayat (2) UU Pemda tidak dapat dilaksanakan karena terdapat nomenklatur kawasan khusus yaitu Kawasan Purbakala dan Kawasan Angkatan Perang yang sudah tidak relevan lagi.

Selain itu frasa “*agar tidak tertinggal dengan kemajuan di negara tetangga*” di dalam ketentuan Pasal 361 ayat (7) UU Pemda tidak tepat karena dapat diartikan kewajiban pembangunan wilayah perbatasan hanya berlaku terhadap wilayah batas negara yang lebih maju pembangunan perbatasannya saja.

l. Urgensi Penyelarasan UU Pemda dengan UU Sektor

Terdapat potensi disharmoni antara UU Pemda dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana (UU Penanggulangan Bencana), Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU Administrasi Pemerintahan), Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan (UU Kehutanan), Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2019 tentang Sumber Daya Air (UU Sumber Daya Air).

m. Perlunya Harmonisasi Antara Peraturan Pelaksanaan Dari UU Pemda Dengan Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Lain

Tercatat beberapa peraturan pelaksanaan UU Pemda masih memerlukan harmonisasi dengan peraturan pelaksanaan undang-undang lain. Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2018 tentang Pelayanan Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik (PP OSS) dinilai belum sesuai dengan amanat UU Pemda. PP OSS menjelaskan perizinan dialihkan ke lembaga OSS sementara perizinan juga merupakan kewenangan daerah sesuai amanat UU Pemda.

Selain itu, mengenai pembinaan dan pengawasan sebagaimana amanat Pasal 383 UU Pemda yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah menimbulkan dualisme pengaturan mengingat telah terlebih dahulu telah berlaku Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah, yang merupakan peraturan pelaksana dari UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara. Dalam implementasinya, dualisme pengaturan pembinaan dan pengawasan tersebut menyebabkan masalah di daerah karena Pemerintah Daerah dituntut melakukan dua pekerjaan yang sama karena adanya mekanisme pembinaan dan pengawasan dari pemerintah pusat, dengan dua metode yang berbeda.

n. Belum Diterbitkannya Beberapa Peraturan Pelaksanaan dari UU Pemda

Dari 63 (enam puluh tiga) pasal UU Pemda yang mengamanatkan pembentukan peraturan pelaksanaan, kurang lebih terdapat 19 (sembilan belas) amanat penerbitan peraturan pelaksanaan dari UU Pemda yang belum dilaksanakan oleh pemerintah. Padahal berdasarkan Pasal 410 UU Pemda diatur mengenai batas waktu pembentukan

peraturan pelaksanaan. Hal ini menyebabkan tidak terwujudnya asas kejelasan tujuan yang diatur dalam Pasal 5 huruf a UU PPP.

2. ASPEK STRUKTUR HUKUM

a. Hubungan Koordinasi antar Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah:

1) Pelaksanaan Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NSPK) di Daerah

Pasal 16 ayat (1) huruf a UU Pemda mengatur bahwa Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) UU Pemda berwenang untuk menetapkan NSPK berupa ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan daerah dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan dan melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Dalam pelaksanaannya terjadi obesitas NSPK oleh K/L, bahkan antar NSPK saling bertentangan.

2) Pemekaran Daerah

Hingga saat ini masih terdapat beberapa daerah yang tidak layak untuk berdiri sendiri sebagai bagian pemekaran daerah otonom namun tidak pernah ada usulan penggabungan daerah. Meski tujuan normatifnya mendekatkan pelayanan bagi masyarakat, kenyataannya banyak pemerintahan daerah baru membawa dampak negatif seperti setelah dimekarkan justru tidak mampu menjalankan kewajibannya.

Saat ini terdapat 314 usulan pemekaran, 263 yang sudah diproses di Kementerian Dalam Negeri. Dan saat ini sudah ada 199 kabupaten pemekaran, terakhir 3 kabupaten di tahun 2014. Diakui penataan daerah belum terlaksana secara maksimal dikarenakan masih adanya kebijakan moratorium yang ditentukan oleh Pemerintah. Sedangkan Pemerintah dalam hal ini telah merancang 2 peraturan pemerintah yang mengatur mengenai penataan daerah. Pengaturan mengenai pemekaran daerah diatur dalam peraturan pemerintah yang saat ini masih menunggu pembentukan peraturan pemerintah mengenai *grand design* Pemerintahan Daerah.

3) DPRD dalam Kedudukannya sebagai Unsur Penyelenggara Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan Pasal 95 ayat (1) UU Pemda, DPRD Provinsi berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah provinsi. Ketentuan tersebut dalam pelaksanaannya justru menimbulkan kebingungan dikarenakan di satu sisi DPRD merupakan lembaga legislatif namun di sisi lain berkedudukan sebagai eksekutif. Hal ini yang kemudian menyebabkan beberapa persoalan di daerah di mana DPRD dan Pemda seringkali memiliki hubungan koordinasi yang kurang baik.

4) Koordinasi PPN/Bappenas dengan Pemerintah Daerah dalam Pembangunan Daerah

Koordinasi teknis pembangunan dilakukan dalam tahap perencanaan, pelaksanaan, pengendalian dan evaluasi pembangunan daerah. Pasal 263 UU Pemda mengatur bahwa dokumen perencanaan pembangunan daerah terdiri atas Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) yang disusun dengan berpedoman pada rencana pembangunan nasional dan rencana tata ruang wilayah dan berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah dan Program Strategis Nasional yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Sejalan dengan hal tersebut telah diterbitkan Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 tentang Tata Cara Perencanaan, Pengendalian Dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah, Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Dan Rencana Kerja Pemerintah Daerah sebagai amanat peraturan pelaksanaan Pasal 277 UU Pemda. Namun dalam pelaksanaannya masih terdapat permasalahan terkait evaluasi yang dilakukan oleh PPN/Bappenas terhadap RPJPD dan RPJMD.

5) Pelayanan Terpadu Satu Pintu

Ketentuan Pasal 350 ayat (1) UU Pemda menyebutkan Kepala Daerah wajib memberikan pelayanan perizinan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang ditindaklanjuti daerah dengan membentuk Unit Pelayanan Terpadu Satu Pintu (PTSP) dalam rangka memfasilitasi pelayanan perizinan yang mudah, cepat dan efektif dengan menyederhanakan dan memangkas alur serta mekanisme birokrasi dalam pemberian semua izin. Semua perizinan usaha wajib diproses

melalui sistem yang terintegrasi bernama OSS sejak dikeluarkannya PP OSS. Dengan diberlakukannya OSS ini mengakibatkan Dinas Penanaman Modal Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP) tidak memiliki data informasi perizinan yang diajukan kepada OSS tersebut.

b. Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

1) Kapasitas Pemerintah Daerah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam konteks UU Pemda, pembinaan diatur dalam Bab XIX Pembinaan dan Pengawasan pada Pasal 373 sampai dengan Pasal 380 UU Pemda. Pasal 373 ayat (1) UU Pemda menyebutkan bahwa “*Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi*”. Lebih lanjut dalam Pasal 373 ayat (2) UU Pemda menyebutkan bahwa “*Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota*”. Merujuk pada pengaturan tersebut maka pembinaan dan pengawasan harus dilakukan secara berjenjang agar menjamin konsistensi dan kesinambungan guna mendukung kelancaran dan keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun, dalam pelaksanaannya masih terdapat kendala yang dialami oleh aparat pemerintahan yang berwenang.

2) Penguatan Peran Aparat Pengawas Internal Pemerintah

Dalam kaitannya dengan pengawasan, UU Pemda mengatur tentang lembaga pengawasan internal yang dikenal dengan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP). Pasal 385 ayat (2) UU Pemda menyebutkan bahwa “*Aparat Pengawasan Internal Pemerintah wajib melakukan pemeriksaan atas dugaan penyimpangan yang diadukan oleh masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1)*” dan dalam ayat (3) disebutkan bahwa “*Aparat penegak hukum melakukan pemeriksaan atas pengaduan yang disampaikan oleh masyarakat sebagaimana dimaksud pada ayat (1), setelah terlebih dahulu berkoordinasi dengan Aparat Pengawas Internal Pemerintah atau lembaga pemerintah nonkementerian yang membidangi pengawasan*”. Lebih lanjut dalam ayat (4) menyebutkan bahwa “*jika berdasarkan hasil pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) ditemukan bukti adanya penyimpangan yang bersifat administratif, proses lebih lanjut diserahkan kepada Aparat Pengawas Internal Pemerintah*”. Fungsi pengawasan yang dilakukan oleh APIP merupakan salah satu pilar yang sangat penting untuk mewujudkan *good governance* karena terjadi proses *check* dan *recheck* dalam

penyelenggaraan pemerintahan daerah. Namun dalam pelaksanaannya fungsi pengawasan APIP belum berjalan dengan efektif..

3) Penegakan Hukum Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Ketentuan Pasal 350 ayat (4) UU Pemda mengenai pemberian sanksi administratif bagi kepala daerah yang tidak memberikan pelayanan perizinan masih belum terimplementasi dengan baik. Hal tersebut dikarenakan, tidak ada staf atau pegawai di daerah yang berani melaporkan hal tersebut laporan/aduan tersebut. Dapat disimpulkan bahwa pemberian sanksi administratif bagi kepala daerah yang tidak memberikan pelayanan perizinan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah belum secara tegas dilaksanakan.

3. ASPEK SARANA DAN PRASARANA

a. Sumber Daya Manusia (SDM)

Permasalahan SDM yang terjadi dalam kaitannya dengan implementasi dari Pasal 20 ayat (1) dan ayat (3) UU Pemda, adalah belum optimalnya penyelenggaraan pemerintahan daerah karena masih kurangnya kapasitas/kualitas SDM perangkat/aparatur desa misalnya. Antara lain kurangnya peningkatan kualitas kelembagaan dan kerja sama desa, kurangnya peningkatan kualitas evaluasi perkembangan desa dan pelaksanaan administratif yang belum maksimal. Maka dari itu, untuk jangka panjang, harus diupayakan peningkatan kapasitas/kualitas SDM aparatur desa untuk mewujudkan desa yang swadaya, swakarya dan swasembada.¹

Disisi lain APIP masih ditemukan banyak permasalahan terkait manajemen pemerintahan yang belum sepenuhnya teratasi guna terwujudnya akuntabilitas publik dalam pemerintahan dan pembangunan. Selain itu masih ditemukan pula permasalahan dalam rangka pengawasan penyelenggaraan urusan pemerintahan kabupaten/kota, yakni terbatasnya SDM fungsional Pengawas Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah (P2UPD), dengan kata lain masih kurang dan belum siapnya SDM untuk melakukan pengawasan yang mengakibatkan pengawasan menjadi tidak efektif.²

Lebih lanjut terkait dengan SDM, sistem pendukung DPRD sebagaimana diatur dalam Pasal 201 dan Pasal 204 UU Pemda yang pada intinya menjelaskan bahwa untuk mendukung kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang DPRD provinsi dan

¹ Berdasarkan pemaparan dalam diskusi dengan Direktorat Jenderal Pemerintahan Desa Kementerian Dalam Negeri pada hari Rabu, 9 Oktober 2019

² Berdasarkan pemaparan dalam diskusi dengan Inspektorat Provinsi Jawa Timur pada hari Rabu, 23 Oktober 2019

kabupaten/kota maka dibentuk kelompok pakar atau tim ahli. Pemerintah Daerah yang didukung sumber daya aparatur yang *powerful sementara* DPRD hanya mendapatkan dukungan dari Sekretaris DPRD dan Tim Ahli/Kelompok Pakar yang kewenangan dan jumlahnya terbatas. Dibutuhkan daya dukung yang lebih kuat untuk mendukung fungsi DPRD seperti adanya tambahan tenaga profesional yang bisa memberikan penguatan peran DPRD.³

b. Sistem Informasi Pemerintahan Daerah

Pemerintah Daerah wajib untuk menyediakan informasi pembangunan dan keuangan daerah yang dikelola dalam suatu sistem informasi Pemerintahan Daerah, sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 391 UU Pemda. Saat ini telah dikembangkan Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) yang diakomodir dalam PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah (PP Nomor 12 Tahun 2019) untuk menjalankan amanat dari Pasal 391 ayat (1) huruf b UU Pemda, namun dalam implementasinya masih terhambat dengan infrastruktur yang kurang mendukung.⁴

4. ASPEK PENDANAAN

a. Hubungan Keuangan dalam Urusan Pemerintahan yang Diserahkan Kepada Daerah

Hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah berkaitan erat dengan pelaksanaan urusan pemerintahan, berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, atau tugas pembantuan. Pelaksanaan urusan pemerintahan yang berdasarkan asas desentralisasi menganut prinsip *money follow functions* dalam bentuk pendanaan dari APBN yang ditransfer ke pemerintahan daerah untuk menjadi komponen pendapatan dalam APBD. Ketentuan Pasal 279 ayat (2) huruf b UU Pemda dalam implementasinya sayangnya tidak disertai dengan pendanaan untuk pemerintah yang melaksanakannya.

b. Hubungan Keuangan dalam Urusan Pemerintahan yang Ditugaskan Kepada Daerah

Ketentuan Pasal 279 ayat (3) UU Pemda menyatakan bahwa setiap urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada daerah disertai dengan pendanaan. Selaras dengan ketentuan tersebut terdapat pula ketentuan yang menyebutkan bahwa pendanaan pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat berdasarkan

³ Berdasarkan pemaparan dalam diskusi dengan Dewan Perwakilan Rakyat Provinsi Jawa Timur pada hari Rabu, 23 Oktober 2019

⁴ Berdasarkan pemaparan dalam diskusi dengan Direktorat Jenderal Keuangan Daerah pada hari Selasa, 15 Oktober 2019

asas dekonsentrasi dibebankan kepada ABPN.⁵ Selain itu terdapat pula ketentuan lain yang mengatur bahwa Gubernur dan Bupati/Wali Kota dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum dibiayai dari APBN.⁶ Dengan pendanaan yang bersumber dari APBN, maka Pemerintah Pusat menetapkan dan mengawasi penggunaan dari dana tersebut. Hubungan ini bisa dikatakan semacam “*joint venture*” antara Pemerintah Pusat dengan pemerintahan daerah yang secara umum memiliki kesamaan antara urusan berdasarkan asas dekonsentrasi maupun tugas pembantuan. Namun pada implementasinya di Provinsi Jawa Timur, masih terdapat beberapa urusan yang menggunakan dana bersumber dari APBD, seperti kegiatan badan Kesbangpol dan pengelolaan tenaga penyuluh keluarga berencana atau petugas lapangan keluarga berencana. Hal yang serupa juga terjadi di Provinsi Kalimantan Selatan.

Selain itu, ketentuan Pasal 279 ayat (4) UU Pemda mengamanatkan untuk mengatur lebih lanjut mengenai hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan daerah dengan undang-undang. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU Perimbangan Keuangan) merupakan undang-undang yang mengatur mengenai hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan pemerintahan daerah, namun masih mengacu kepada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah dicabut oleh UU Pemda. Ketidakmutakhiran peraturan pelaksanaan tersebut mengakibatkan banyak hal mendasar dalam keuangan yang akhirnya hanya diatur dalam keputusan menteri keuangan.

Di luar hal tersebut, persoalan lainnya yakni sumber APBD yang berasal dari PAD di beberapa daerah terutama untuk daerah di luar Pulau Jawa masih kecil jika dibandingkan dengan sumber dari APBN. Hal tersebut mengindikasikan bahwa sebagian besar daerah belum memperlihatkan kemandiriannya dan masih sangat bergantung pada bantuan dari pusat untuk membiayai segala kewajiban terkait dengan pembangunan dan Pemerintah Daerahnya masing-masing.

5. ASPEK BUDAYA HUKUM

Keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah tidak luput dari adanya keterlibatan masyarakat, oleh karenanya dalam Pasal 354 UU Pemda Pemerintah Daerah mendorong partisipasi masyarakat dengan segala mekanismenya dalam penyelenggaraan pemerintahan

⁵ Lihat Pasal 91 ayat (5) UU Pemda jo. Pasal 10 ayat (2) huruf b dan Pasal 19 ayat (1) huruf b UU Pemda.

⁶ Lihat Pasal 25 ayat (5) UU Pemda.

daerah. Partisipasi masyarakat dapat dilakukan dengan keterlibatan beberapa kegiatan sebagai berikut :

- a. Penyusunan peraturan daerah dan kebijakan daerah yang mengatur dan membebani masyarakat;
- b. Perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, pemantauan, dan pengevaluasian pembangunan daerah;
- c. Pengelolaan aset dan/atau sumber daya alam daerah; dan
- d. Penyelenggaraan pelayanan publik.

Namun dalam penyelenggaraannya, partisipasi masyarakat masih dirasa belum optimal dikarenakan masih sedikitnya masyarakat yang terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Fakta tersebut diperoleh dari hasil diskusi dengan Direktorat Perencanaan, Evaluasi, Informasi, Pembangunan Daerah yang menyatakan bahwa tidak adanya peningkatan partisipasi masyarakat terutama dalam rangka melakukan pembangunan daerah dikarenakan masyarakat merasa tujuan pelaksanaan otonomi daerah berupa peningkatan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat belum tercapai. Disamping itu, sebagaimana yang disampaikan di dalam diskusi bersama Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya yang menyatakan bahwa konsep "partisipasi" dalam sebuah ketentuan undang-undang dalam hal ini UU Pemda diartikan sebagai sebuah hak masyarakat yang hanya bersifat formalitas bukan sebagai sebuah kewajiban bagi masyarakat, sehingga masyarakat dibolehkan untuk berpartisipasi tetapi tidak diwajibkan untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

C. PENUTUP

1. KESIMPULAN

a. Substansi Hukum

Berdasarkan uraian analisis dan evaluasi aspek substansi hukum, terdapat pemetaan masalah substansi/norma UU Pemda berdasarkan indikator norma yang berpotensi disharmoni, ketidakjelasan rumusan dan inkonsistensi yang diuraikan sebagai berikut:

Pasal 9 ayat (2) dan Pasal 10 ayat (2); urusan pemerintahan absolut adalah urusan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, namun dalam pelaksanaannya dapat dilakukan oleh daerah. Pasal 9 ayat (2) dan Pasal 10 ayat (2) UU Pemda belum menerapkan asas "kejelasan rumusan" karena menimbulkan multitafsir dan mengakibatkan terhambatnya implementasi terkait tersebut.

Pasal 11, Pasal 12 ayat (1), Pasal 15 (1), Lampiran huruf A, Pasal 12 ayat (3); bergesernya wewenang pengelolaan pendidikan menengah dan pendidikan khusus dari Pemerintah Daerah kabupaten/kota kepada Pemerintah Daerah provinsi karena UU Pemda, menyebabkan sejumlah permasalahan implementasi.

Pasal 14 ayat (1), Pasal 14 ayat (3), Pasal 14 Ayat (4), Lampiran huruf CC; Terdapat permasalahan yang krusial dalam perubahan UU Pemda yang baru, seperti di bidang kehutanan, energi dan sumber daya mineral yang terjadi di daerah terkait masalah kewenangan. Khususnya dalam hal pencabutan kewenangan di bidang kehutanan dan pertambangan dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi dan Pemerintah Pusat. Sehingga pemerintah kabupaten/kota tidak lagi mempunyai kewenangan untuk mengurus perizinan pertambangan mineral dan batubara di kawasan daerah kabupaten/kotanya. Dan inkonsistensi pembagian kewenangan antara Pemerintah Pusat, daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota.

Pasal 9 ayat (5), Pasal 25 ayat (2), Pasal 25 ayat (6); pengaturan urusan pemerintahan umum dalam UU Pemda kontradiktif dengan asas *delegatus non potest delegare* yang bermakna delegasi tidak dapat didelegasikan lagi. Delegasi dari Presiden kepada Bupati/Wali Kota, seharusnya tidak Bupati/Wali Kota delegasikan lagi kepada camat.

Pasal 23; sejak berlakunya UU Pemda hingga saat ini peraturan pemerintah yang mengatur mengenai dekonsentrasi dan tugas pembantuan sebagaimana diamanatkan Pasal 23 UU Pemda belum diterbitkan. Hal tersebut menjadi permasalahan dalam implementasinya di daerah sehingga penyelenggaraan Pemerintah Daerah masih menggunakan peraturan pemerintah yang lama, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, dimana peraturan pemerintah dimaksud yang menjadi rujukan dasarnya UU Pemda yang lama, yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Pasal 25 ayat (4) dan Pasal 25 ayat (5); asas dekonsentrasi berlaku untuk konteks gubernur sebagai wakil pemerintah pusat yang menjalankan urusan pemerintahan konkuren sekaligus konteks gubernur sebagai kepala daerah yang menjalankan urusan pemerintahan umum. Dua penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut berimplikasi pada adanya temuan anggaran ganda menurut BPK selaku auditor. Pasal 25 ayat (4) dan ayat (5) UU Pemda tidak konsisten membedakan gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dan gubernur sebagai kepala daerah.

Pasal 95 dan Pasal 148 ayat (1); pembentuk undang-undang yang dalam hal ini DPR bersama Presiden berhasil memperjelas posisi DPRD provinsi sebagai bagian dari penyelenggara pemerintahan di daerah. Namun di sisi lain status pejabat daerah yang melekat pada DPRD, dalam implementasinya menyebabkan permasalahan ketika melakukan pengawasan kinerja kepala daerah yang berstatus sebagai pejabat negara.

Pasal 209 ayat (1), Pasal 209 ayat (2), Pasal 216 ayat (3); pengaturan yang mensyaratkan Inspektorat Daerah dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada daerah melalui Sekretaris Daerah berimplikasi pada laporan hasil pengawasan yang

tidak akuntabel. Persoalan lain adalah mengenai staf ahli kepala daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Aras Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (PP Perangkat Daerah) padahal tidak memiliki dasar rujukan dalam materi muatan UU Pemda.

Pasal 251; pasal tersebut telah dibatalkan oleh MK dengan Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016. Sehingga implikasi dari pembatalan pasal tersebut adalah pembatalan Perda Provinsi, dan Perda Kabupaten/Kota hanya bisa dilakukan oleh Mahkamah Agung dengan mekanisme uji materi.

Pasal 255 ayat (1), Lampiran huruf E;terdapat inkonsistensi atau ketidaksesuaian pengaturan mengenai Trantibum Linmas antara batang tubuh dan lampiran dalam UU Pemda.

Pasal 256 ayat (2); dengan keterbatasan jumlah PNS, khususnya yang bertugas pada Satpol PP maka solusi yang dilaksanakan oleh masing-masing unit kerja yaitu mengangkat pegawai dari PPPK. Sementara tindakan itu jelas bertentangan dengan Pasal 256 ayat (2) dimana personil Satpol PP haruslah PNS. Hal ini mengindikasikan bahwa ketentuan Pasal tersebut tidak dapat dilaksanakan dengan semestinya karena adanya kebutuhan hukum masyarakat yang baru.

Pasal 269; perencanaan Presiden dengan Gubernur/ Bupati/ Wali Kota sering kali bersebrangan/tidak sejalan karena tidak adanya pengawasan. Pemerintah sebagai lembaga eksekutif memiliki tugas untuk mewujudkan tujuan Negara dalam Alinea Ke-4 Pembukaan UUD Tahun 1945. Namun dalam praktiknya beberapa gubernur/Bupati/Walikota menjalankan kekuasaannya dengan cara atau visi/misi yang bersebrangan dengan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan.

Pasal 350 ayat (4); pasal ini belum dapat terimplementasi dengan baik karena sanksi administratif ternyata belum dapat memberikan efek jera kepada Kepala daerah yang melanggar.

Pasal 360 ayat (1) dan Pasal 360 ayat (2); Frasa "*fungsi pemerintahan tertentu*" dalam Pasal 360 ayat (1) tidak ada penjelasannya dalam UU Pemda, sehingga membuat tidak jelas dasar penetapan kawasan khusus yang dilakukan oleh Pemerintah. Pasal 360 ayat (2) tidak dapat dilaksanakan karena terdapat nomenklatur kawasan khusus yang sudah tidak relevan lagi misalnya "Kawasan Purbakala" dan "Kawasan Angkatan Perang".

Pasal 361 ayat (7); pasal ini mencantumkan frasa "*agar tidak tertinggal dengan kemajuan di negara tetangga*" dimana frasa tersebut seharusnya dihilangkan untuk menjamin Pemerintah dalam melakukan kewajiban pembangunan pada semua wilayah perbatasan, karena frasa tersebut memiliki kerancuan penafsiran yang diartikan kewajiban

pembangunan wilayah perbatasan hanya berlaku terhadap wilayah batas negara yang lebih maju pembangunan perbatasannya.

Pasal 5 ayat (4), Pasal 14 ayat (1), Pasal 14 ayat (2), Lampiran huruf BB, Pasal 239 ayat (7) a, Lampiran huruf F, Lampiran huruf C; UU Pemda masih beririsan dengan UU sektoral lainnya seperti UU Administrasi Pemerintahan, UU Penanggulangan Bencana, UU Kehutanan. Pengaturan mengenai Sumber Daya Air dalam UU Pemda juga masih sangat minim sehingga menyebabkan kebingungan di daerah dalam penggunaan pedoman kewenangan penanganan Sumber Daya Air, maka daerah menggunakan UU Sumber Daya Air yang juga beririsan dengan UU Pemda.

Pasal 350 ayat (2); Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren berwenang untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Berdasarkan PP OSS diatur mengenai Penyediaan sistem pelayanan perizinan berusaha terintegrasi secara elektronik yang dinamakan OSS. PP OSS tersebut berbenturan dengan Pasal 16 UU Pemda terutama di bidang sektor perizinan. PP OSS menjelaskan perizinan dialihkan ke lembaga OSS padahal mengenai perizinan merupakan kewenangan daerah sesuai dengan amanat UU Pemda.

Pasal 383; dualisme pengaturan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah dan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah menyebabkan permasalahan mekanisme kerja inspektorat di daerah dalam menjalankan program pembinaan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah menjadi tidak efektif.

Pasal 410; amanat pembentukan peraturan pelaksanaan paling lama dua tahun setelah UU Pemda berlaku sebagaimana diperintahkan dalam Pasal 410 UU Pemda belum sepenuhnya dilaksanakan Pemerintah Pusat.

b. Kelembagaan/Struktur Hukum

- 1) Terjadi perbedaan persepsi dalam pelaksanaan beberapa NSPK yang diterbitkan oleh K/L, sehingga membingungkan pihak daerah dalam pelaksanaannya.
- 2) Masih terdapat beberapa daerah yang tidak layak untuk berdiri sendiri sebagai pemekaran daerah otonom.
- 3) DPRD Provinsi berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah provinsi. Ketentuan tersebut dalam pelaksanaannya justru menimbulkan kebingungan dikarenakan di satu sisi DPRD merupakan lembaga legislatif namun di sisi lain berkedudukan sebagai eksekutif. Hal ini yang kemudian menyebabkan beberapa

persoalan di daerah di mana DPRD dan Pemda seringkali memiliki hubungan koordinasi yang kurang baik.

- 4) Dalam proses perencanaan pembangunan yang panjang sejak dari merumuskan masalah hingga menjadi program pembangunan, Pemerintah Daerah kurang mampu menghasilkan panduan dan rencana pembangunan yang sesuai dengan visi misi dan program nasional.
- 5) Diberlakukannya OSS mengakibatkan DPMPTSP tidak memiliki data informasi perizinan yang diajukan kepada OSS tersebut.
- 6) Masih rendahnya kapasitas dan integritas kepala daerah yang menyebabkan tidak optimalnya penyelenggaraan pemerintahan daerah serta evaluasi terhadap kinerja penyelenggaraan pemerintahan daerah yang belum mampu mengarahkan pada perubahan kinerja Pemerintah Daerah ke arah yang lebih baik.
- 7) Lemahnya peran APIP dalam melakukan pengawasan dan kurangnya koordinasi antara APIP dan APH dalam melakukan pemeriksaan atas pengaduan terkait adanya dugaan penyimpangan yang dilakukan oleh aparatur sipil negara.
- 8) Belum optimalnya penegakan sanksi administratif bagi kepala daerah dan anggota DPRD yang melakukan pelanggaran administratif.

c. Sarana dan Prasarana

- 1) Kurangnya kapasitas/kualitas SDM perangkat daerah/desa serta SDM fungsional Pejabat Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan Daerah (P2UPD) mengakibatkan belum optimalnya pelaksanaan urusan pemerintahan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah.
- 2) Kurangnya sistem pendukung DPRD, terutama tenaga ahli, karena minim SDM dan anggaran, yang berimplikasi pada belum optimalnya fungsi DPRD sebagai penyusun peraturan daerah karena dapat menghambat terbentuknya peraturan daerah.
- 3) Sistem Pemerintahan Berbasis Elektronik (SPBE) yang diakomodir dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 untuk menjalankan amanat dari Pasal 391 ayat (1) huruf b UU Pemda dalam implementasinya masih terhambat dengan infrastruktur yang kurang mendukung.

d. Pendanaan

- 1) Pelaksanaan urusan pemerintahan yang berdasarkan asas desentralisasi menganut prinsip *money follow functions* dalam bentuk pendanaan dari APBN yang ditransfer ke pemerintahan daerah untuk menjadi komponen pendapatan dalam APBD. Ketentuan Pasal 279 ayat (2) huruf b UU Pemda dalam implementasinya tidak disertai dengan pendanaan untuk pemerintah yang melaksanakannya.

- 2) Pelaksanaan urusan pemerintahan yang berdasarkan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan merupakan pendanaan yang bersumber dari APBN sehingga pemerintah pusat turut campur dalam menetapkan penggunaannya. Ketentuan Pasal 279 ayat (3), Pasal 25 ayat (5), dan Pasal 91 ayat (5) UU Pemda kurang terimplementasi dengan baik karena masih terdapat beberapa urusan yang merupakan kewenangan pemerintah pusat namun menggunakan dana yang bersumber dari APBD.
- 3) UU Perimbangan Keuangan sebagai ketentuan yang mengatur lebih lanjut mengenai hubungan keuangan pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah berdasarkan Pasal 279 ayat (4) UU Pemda masih mengacu kepada UU tentang pemerintahan daerah yang lama sehingga sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan zaman.
- 4) Urusan Pemerintahan Wajib terkait Pelayanan Dasar yang ditentukan dengan SPM dalam pelaksanaannya belum sesuai dengan ketentuan. Namun ketidaksesuaian ini tidak dikenai sanksi berdasarkan evaluasi APBD. Terkait sanksi bagi DPRD khususnya yang tidak ingin membahas bersama Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) tentang APBD bersama-sama dengan kepala daerah belum diatur secara spesifik dalam UU Pemda sehingga hal ini juga sulit untuk diimplementasikan.
- 5) Terjadi penyimpangan anggaran belanja terkait urusan pemerintahan sebagaimana yang diatur dalam UU Pemda. Belanja urusan pemerintahan umum yang seharusnya dibebankan kepada APBN justru mengalami penyimpangan anggaran APBD yang digunakan untuk membiayai urusan pemerintahan umum tersebut. Penyimpangan anggaran belanja daerah juga terjadi untuk urusan pemerintahan wajib terkait pelayanan dasar di bidang trantibum linmas mengingat urusan trantibum linmas juga termasuk dalam urusan pemerintahan wajib terkait pelayanan dasar seperti halnya dengan pendidikan dan kesehatan namun tidak jelas anggarannya.
- 6) Penyertaan modal BUMD merupakan sumber modal BUMD yang diatur didalam Pasal 332 ayat (1) UU Pemda dan Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang Badan Usaha Milik Daerah sulit dilaksanakan karena penyertaan modal yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah wajib dibarengi dengan kondisi surplus APBD sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 ayat (1) dan Pasal 14 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 52 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengelolaan Investasi Pemerintah Daerah. Ketentuan tersebut berdampak pada terhambatnya/sulitnya penerbitan Perda yang berkaitan dengan penyertaan modal pada BUMD dikarenakan dalam pelaksanaannya tidak ada APBD yang surplus

e. **Budaya Hukum**

- 1) Peran serta masyarakat untuk ikut terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah masih sangat minim karena kurangnya kesadaran dan pemahaman dari masyarakat atas bentuk partisipasi yang dapat dilakukan.
- 2) Dicabutnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 27 Tahun 2009 tentang Pedoman Penetapan Izin Gangguan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2017 tentang Pencabutan Aturan Izin Gangguan telah menghilangkan salah satu bentuk partisipasi masyarakat yang justru sering digunakan.

2. **REKOMENDASI**

a. Dalam **aspek Substansi Hukum**, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI memberikan rekomendasi sebagai berikut:

- 1) Mengubah ketentuan UU Pemda:

Pasal 9 ayat (2); Pasal 10 ayat (2); Pasal 14 ayat (1); Pasal 25 ayat (5); Pasal 25 ayat (6); Pasal 33; Pasal 216 ayat (3); Pasal 251 ayat (4); Pasal 255 ayat (1); Pasal 256 ayat (2); Pasal 269; Pasal 350 ayat (4); Pasal 360 ayat (1) dan (2); Pasal 361 ayat (7); Lampiran huruf A; Lampiran huruf C; Lampiran huruf E; Lampiran huruf F; Lampiran huruf BB; Lampiran huruf CC.

- 2) Melakukan sinkronisasi pengaturan UU Pemda dengan undang-undang sektoral.
- 3) Percepatan penerbitan peraturan pelaksanaan UU Pemda yang belum selesai.

b. Dalam **aspek Kelembagaan**, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI memberikan rekomendasi sebagai berikut:

- 1) Perlunya koordinasi pemerintah pusat dan daerah dalam penyusunan, pembahasan, dan pelaksanaan NSPK serta peningkatan sosialisasi, koordinasi, dan melibatkan pemangku kepentingan antar pusat dan daerah agar tidak membingungkan daerah.
- 2) Melaksanakan evaluasi secara berkala terhadap perkembangan daerah otonom baru dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
- 3) Perlunya pemahaman mengenai kedudukan DPRD dalam konteks NKRI, dikaitkan dengan ketidakharmonisan antara DPRD dan Pemerintah Daerah. Diperlukan pemahaman dan koordinasi antara kedua lembaga tersebut dengan membangun komunikasi yang baik dan saling memahami kedudukan dan kewenangannya masing-masing. Sehingga terwujud hubungan baik antar DPRD dan Pemerintah Daerah sebagaimana telah berhasil dilaksanakan di beberapa daerah.

- 4) Perlunya komitmen Pemerintah Daerah dalam sinkronisasi RKPD dengan DAK agar terjadi sinergitas antara RKPD dengan tujuan dialokasikannya DAK oleh pemerintah pusat.
- 5) Diperlukan sinergi antara Pemerintah Pusat dan Daerah dalam hal integrasi data untuk mendukung OSS tersebut sejalan dengan kewajiban pemberian pelayanan perizinan sesuai dengan UU Pemda sehingga Pemerintah Daerah tidak kehilangan data-data penting terkait perijinan.
- 6) Perlunya komitmen Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam melakukan pembinaan dan pengawasan yang menjadi kewenangannya secara terukur, konsisten, dan berkesinambungan.
- 7) Dalam hal pelaksanaan APIP perlu:
 - a) dilakukan penguatan APIP baik secara tugas dan fungsi maupun secara kelembagaan agar dapat berperan secara optimal menjaga akuntabilitas internal,
 - b) komitmen yang tinggi antara APIP dan APH dalam hal pengawasan aparatur negara dengan koordinasi dan komunikasi yang berkesinambungan.
 - c) penegakkan sanksi bagi aparatur Pemerintah Daerah yang dinilai belum penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan optimal sesuai peraturan perundang-undangan.

c. Dalam **aspek Sarana dan Prasarana**, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI memberikan rekomendasi sebagai berikut:

- 1) Melakukan upaya peningkatan kapasitas/kualitas SDM perangkat daerah/desa dan fungsional P2UPD dengan memperhatikan pola rekrutmen, pembinaan terhadap SDM pada umumnya sehingga menghasilkan aparatur yang profesional dan kompeten, serta meningkatkan alokasi dana pembinaan atau *Capacity Building*.
- 2) Penyelenggaraan kerjasama dengan pihak lain seperti dengan perguruan tinggi yang memiliki tenaga ahli di bidangnya masing-masing untuk mendapatkan tambahan tenaga profesional yang bisa memberikan penguatan peran DPRD, serta mengalokasikan anggaran khusus untuk ketersediaan tenaga ahli.
- 3) Perlunya dukungan pemerintah untuk membangun infrastruktur yang memadai bagi pelaksanaan SPBE.

- d. Dalam **aspek Pendanaan**, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI memberikan rekomendasi sebagai berikut:
- 1) Agar UU Pemda disinergikan dengan UU Perimbangan Keuangan agar tidak menimbulkan ambiguitas dalam pengimplementasian norma.
 - 2) Pemerintah Pusat perlu berkomitmen untuk menjalankan ketentuan-ketentuan dalam UU Pemda terkait pendanaan untuk urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.
 - 3) Pembentukan UU tentang Perubahan atas UU Perimbangan Keuangan.
- e. Dalam **aspek Budaya Hukum**, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang Badan Keahlian DPR RI memberikan rekomendasi agar Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terus melakukan sosialisasi terkait dengan partisipasi masyarakat agar masyarakat dapat mengetahui bentuk partisipasi yang dapat diberikan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah.