

**KAJIAN YURIDIS TENTANG PERAN, TUGAS DAN FUNGSI KEPALA DAERAH DALAM
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DAERAH SESUAI DENGAN
PRINSIP-PRINSIP DEMOKRASI**

H. ISMAIL MZ

Fakultas Hukum Univ. Nahdlatun Wathan Mataram

e-mail : ismail2011958@yahoo.com

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji peran dan fungsi kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah apakah telah sesuai atau belum dengan norma dan kaidah otonomi daerah dan standar kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah menurut prinsip-prinsip demokrasi.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, analisis konsep hukum dan kasus, dengan mengkaji berbagai aturan hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas. Sedangkan sumber bahan hukum yang dipergunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang dikumpulkan dengan teknik gabungan bola salju dan teknik sistematis. Kesimpulan, diambil dengan analisis bahan hukum dengan teknik interpretasi, konstruksi, evaluasi dan sistematisasi, sehingga diperoleh suatu pengertian yang logis.

Dari hasil penelitian ini, dapat disimpulkan bahwa kepala daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah otonom mempunyai hak dan berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat, atas prakarsa dan inisiatif daerah harus sesuai dengan norma atau kaidah yang berlandaskan otonomi daerah, seperti yang ditentukan dalam Pasal 10, Pasal 13, dan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, serta Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Standar kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah harus memenuhi prinsip demokrasi dan mendapat dukungan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, partisipasi masyarakat yang meliputi ; perencanaan dan pelaksanaan program, dialog dengan publik dan peran serta masyarakat dalam pengambilan keputusan

Kata kunci: otonomi daerah, kewenangan dan demokrasi.

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut paham demokrasi, sehingga semua kewenangan adalah dimiliki oleh rakyat. Negara Indonesia yang besar dan luas dari segi geografis serta terdiri dari beribu-ribu pulau yang dibatasi dengan laut, akan tidak mungkin dapat melaksanakan demokrasi secara terpusat. Oleh karena itu Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mengatur pemerintahan daerah. Sebagai konsekuensi yuridis konstitusional, maka dibentuklah pemerintahan daerah yang diatur dengan peraturan perundang-undangan.

Keberadaan pemerintah daerah secara konstitusional, dimana wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota mempunyai pemerintahan daerah serta bentuk susunan pemerintahannya diatur dengan undang-undang. Pemerintahan negara membagi-bagi pemerintahan menjadi pemerintah daerah, yang bertujuan mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah.

Desentralisasi merupakan penyerahan segala urusan, baik pengaturan dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, maupun penyelenggaraan pemerintah dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk selanjutnya menjadi urusan rumah tangga sendiri. Desentralisasi pemerintahan yang pelaksanaan diwujudkan dengan pemberian otonomi kepada daerah-daerah, didalam meningkatkan daerah-daerah mencapai daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan

pembangunan. Dengan demikian daerah perlu diberikan wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya, serta sekaligus memiliki pendapatan daerah.

Kepala Daerah penyelenggara pemerintah daerah yang demokratis dengan menggunakan prinsip desentralisasi, maka kepala daerah otonom bukan perpanjangan pemerintahan pusat, tetapi menjadi pemimpin rakyat di daerah yang berkewajiban untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah yang sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, berdasarkan peran serta dan partisipasi rakyat secara aktif. Pemerintahan daerah menurut prinsip-prinsip demokrasi diselenggarakan berdasarkan prinsip-prinsip akuntabilitas, transparansi, berdasarkan hukum dan partisipasi rakyat.

Dengan prinsip otonomi daerah dan desentralisasi, pemerintah memberikan kewenangan bagi pemerintahan daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah secara berdayaguna dan berhasil guna sesuai harapan rakyat di daerah. Bila daerah tidak diberikan untuk mengatur dan mengurus sendiri daerahnya, maka akan menimbulkan gejolak politik bahkan dapat mengarah kepada disintegrasi bangsa. Dengan memberikan otonomi daerah melalui desentralisasi merupakan wujud dari pemberian harapan kepada daerah dari kelompok yang berkuasa pada elit kekuasaan pada pemerintah, sehingga kelemahan dari legitimasi politis dari pemerintah merupakan suatu fenomena dapat dihindari.

Legitimasi kekuasaan pemerintah sangatlah lemah pada saat transisi pemerintahan dari pemerintahan Orde Baru kepada pemerintahan Reformasi, maka untuk memperkuat posisi pemerintah terhadap daerah-daerah dikeluarkan berbagai regulasi baru yakni Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah. Menurut pendapat Sudono Syueb prinsip otonomi menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, adalah otonomi yang nyata dan bertanggung jawab, dan bukan otonomi riil dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Prinsip hak otonomi yang riil didasarkan pada kebutuhan dan kemampuan yang nyata pada pemerintah daerah. Penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui penggabungan asas desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan menjadikan esensi otonomi daerah semakin kabur dan tidak jelas, sehingga menimbulkan kerancuan dalam tataran praktik di daerah. Pemerintahan saat itu lebih mengedepankan pelaksanaan dekonsentrasi. Hal ini terlihat dari pengaturan kewenangan untuk menentukan kepala daerah ada pada pemerintah pusat.

Dalam era reformasi diadakan penyempurnaan kembali dibidang penatalaksanaan pemerintahan daerah, dengan dikeluarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Namun dalam implementasinya terjadi banyak permasalahan dan kelemahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu dimasukkan prinsip liberal yang mengarah pada kemunculan daerah-daerah akan menjadi negara federal, serta parlementarian dengan memberikan kewenangan kuat untuk memberhentikan kepala daerah dengan cara menolak Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Kepala Daerah (LKPJ) kepada DPRD.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah, maka keluarlah Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 125, Tambahan Lembaran R.I Nomor 4437), sebagaimana telah mengalami perubahan dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang diundangkan pada tanggal 28 April 2008, Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 59; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4844 (selanjutnya dalam tesis ini disebut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah). Penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, peningkatan daya saing daerah, efisiensi, efektivitas, keanekaragaman daerah, dalam penyelenggaraan otonomi daerah sesuai dengan prinsip demokrasi dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah dilaksanakan berdasarkan asas-asas yakni asas desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Asas tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu. Asas desentralisasi merupakan penyerahan kewenangan pemerintah kepada pemerintah daerah dalam mengatur dan mengurus dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan asas dekonsentrasi merupakan pelimpahan kewenangan dalam bidang penetapan strategi kebijakan dalam pencapaian tujuan program kegiatan kepada gubernur dan instansi vertikal daerah sedangkan tugas pembantuan merupakan tugas dari instansi tingkat atas kepada instansi bawahan yang ada di daerah sesuai kebijakan yang ditetapkan oleh instansi yang memberikan penugasan dan dipertanggungjawabkan kepada instansi yang memberikan penugasan.

Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 pada Pasal 18 Ayat (2), :
”Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan”.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas dan efisien dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Kriteria eksternalitas adalah pendekatan dalam pembagian urusan pemerintahan dengan mempertimbangkan dampak/akibat yang ditimbulkan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut. Apabila dampak yang ditimbulkan bersifat lokal, maka urusan pemerintahan tersebut menjadi kewenangan kabupaten/kota, apabila regional menjadi kewenangan provinsi, dan apabila nasional menjadi kewenangan pemerintah. Lebih lanjut disebutkan kriteria akuntabilitas adalah 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.

Kewenangan daerah yang telah dirinci secara normatif dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, yang kemudian akan diatur lebih lanjut dalam kebijakan pemerintahan daerah. Dengan demikian penyelenggaraan pemerintahan desentralisasi bertujuan untuk meringankan beban pemerintah, sehingga bagi kepala daerah merupakan pusat pelaksana utama penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis dalam kerangka otonomi daerah untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat di daerah. Sesuai dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka pemerintahan daerah diberikan kebebasan dan kemandirian untuk mengurus rumah tangganya sendiri.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

- a. Apakah fungsi kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah telah sesuai dengan asas otonomi daerah?
- b. Apakah standar penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh kepala daerah telah memenuhi prinsip-prinsip demokrasi ?.

Tujuan Penelitian

Tujuan Umum

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk mengembangkan ilmu hukum atau menambah khasanah pengetahuan dibidang Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara yang berkaitan dengan kepala daerah untuk melaksanakan peran, tugas dan fungsi sebagai penyelenggara pemerintahan daerah sesuai dengan kaidah atau norma-norma yang berlandaskan asas otonomi daerah serta standar prinsip-prinsip demokrasi.

Tujuan Khusus

Tujuan khusus penelitian ini adalah ingin meneliti dan menganalisis hal- hal yang berhubungan dengan antara lain :

- a. Untuk menganalisis fungsi kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah apakah telah sesuai atau belum dengan kaidah atau norma-norma yang berlandaskan asas otonomi daerah.
- b. Untuk menganalisis apakah standar penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh kepala daerah telah sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi yang berlaku.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan, analisis konsep hukum dan kasus, dengan mengkaji berbagai aturan hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas. Sedangkan sumber bahan hukum yang dipergunakan adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang dikumpulkan dengan teknik gabungan bola salju dan teknik sistematis. Kesimpulan, diambil dengan analisis bahan hukum dengan teknik interpretasi, konstruksi, evaluasi dan sistematisasi, sehingga diperoleh suatu pengertian yang logis

HASIL DAN PEMBAHASAN

Peranan, Fungsi – fungsi Kepala Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah Berdasarkan atas Prinsip-prinsip Demokrasi

1. Dukungan dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam Legitimasi

Fungsi Kepala Daerah Dalam sistem pemerintahan daerah adanya pembagian kekuasaan antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai badan legislatif dan pemerintah daerah/kepala daerah sebagai badan eksekutif. Kedua lembaga penyelenggara pemerintah daerah memiliki hubungan kerjasama serta saling tidak menjatuhkan dan kesetaraan satu dengan yang lainnya. Menurut penjelasan umum Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, disebutkan bahwa kepala daerah adalah kepala pemerintah daerah baik di daerah provinsi maupun kabupaten/kota yang merupakan eksekutif daerah, sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah baik di daerah provinsi maupun daerah kabupaten/kota merupakan lembaga legislatif daerah, serta penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menerapkan prinsip-prinsip demokrasi.

Hubungan fungsional antara legislatif daerah dan eksekutif daerah harus berlangsung secara harmonis untuk menuju terciptanya kesejahteraan rakyat. Sebagai lembaga wakil rakyat, maka Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menjalankan fungsi kemitraan dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan mempunyai hak dan fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Kepala daerah harus memperhatikan pendapat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam penyusunan anggaran dan pembuatan kebijakan pemerintahan daerah dalam mengutamakan kepentingan dan aspirasi rakyat. Hubungan kelembagaan yang setara antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan kepala daerah mencirikan prinsip demokrasi, kesetaraan dan keadilan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Disamping itu kepala daerah berkewajiban menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Hubungan antara kepala daerah sebagai eksekutif dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sebagai legislatif ditandai dengan kesamaan kedudukan antara eksekutif dan legislatif dalam percaturan politik daerah sebagai partner dalam pengambilan kebijakan yang bersifat strategis.

Pemerintahan yang sah dan diakui (*legitimate government*) berarti suatu pemerintahan yang mendapat pengakuan dan dukungan yang diberikan rakyat. Legitimasi bagi suatu pemerintahan sangat penting karena pemerintahan karena pemerintahan dapat menjalankan roda bagi aparatur pemerintahan dan perwujudan program-program dari aspirasi masyarakat. Harus didasari dan dipahami, pemerintahan yang sedang dilaksanakan atas pemilihan rakyat. Pemerintahan untuk rakyat (*government for the people*) bahwa kekuasaan pemerintahan yang diberikan oleh rakyat dilaksanakan untuk kepentingan rakyat dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Pemerintah harus memperhatikan aspirasi rakyat dalam merumuskan dan menjalankan kebijakan dan program pembangunan, sehingga pemerintah memberikan kebebasan seluas-luasnya kepada rakyat dalam menyalurkan aspirasinya melalui media pers maupun secara langsung.

Penyelenggaraan pemerintah daerah berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Asas otonomi dimaknai adanya kemandirian dan kebebasan dalam hal mengatur dan mengurus urusan pemerintahan tertentu. Sedangkan asas tugas pembantuan adalah penyerahan hanya mengenai tata cara menjalankan tugas urusan pemerintahan. Sesuai dengan Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dinyatakan bahwa dalam pelaksanaan asas otonomi dan tugas pembantuan maka pemerintah daerah dapat membuat peraturan daerah dan peraturan kebijakan lainnya. Dengan demikian desentralisasi dalam perwujudan asas otonomi dan tugas pembantuan merupakan delegasi kewenangan.

Kepala daerah provinsi yang disebut gubernur dengan delegasi kewenangan untuk melaksanakan prinsip dekonsentrasi, didasarkan atas pelimpahan wewenang oleh pemerintah pusat, yang mempunyai hubungan hierarki dalam struktur pemerintahan. Pelimpahan kewenangan urusan pemerintah kepada gubernur sebagai wakil dari pemerintah pusat dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Dekonsentrasi dilaksanakan berdasarkan atas Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Dengan dekonsentrasi, kepala daerah provinsi hanya melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya dengan pertanggungjawaban tetap berada pemerintah daerah.

Penyelenggaraan desentralisasi dan dekonsentrasi memiliki persamaan maupun perbedaan. Persamaannya terletak pada penyerahan maupun pelimpahan urusan kewenangan pemerintahan dari pemerintah kepada pemerintah daerah yang berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Sedangkan perbedaan terdapat pada penyelenggaraan desentralisasi adanya kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri dalam kerangka Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia. Penyelenggaraan desentralisasi diakibatkan adanya tuntutan dan kebutuhan serta kepentingan daerah yang berbeda-beda sehingga perlu ditampung dalam bentuk aspirasi daerah, sehingga perlu diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus yang menjadi rumah tangganya sendiri. Penyelenggaraan dekonsentrasi merupakan

kebijakan pemerintah pusat yang dilaksanakan dalam kaitan hukum administrasi, bahwa pemerintah daerah dan/atau instansi vertikal di daerah hanya menyelenggarakan tata cara penyelenggaraan dekonsentrasi.

Kepala daerah dalam melaksanakan kewenangan desentralisasi, tugas pembantuan dan dekonsentrasi merupakan implementasi dari bentuk Negara kesatuan, dimana kewenangan berada pada pemerintah pusat. Indonesia sebagai negara kesatuan memiliki pemerintahan negara yaitu pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pemerintah pusat pada hakikatnya melimpahkan atau menyerahkan kewenangannya kepada pemerintah daerah. Tugas pembantuan diartikan merupakan penugasan dari pemerintah kepada pemerintah provinsi, pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa. Penugasan berkaitan dengan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah kepada pemerintah provinsi, pemerintah provinsi kepada pemerintah kabupaten/kota dan/atau pemerintah desa. Dengan demikian tugas pembantuan berkaitan dengan kewenangan penugasan dari pemerintah kepada pemerintah yang berada dibawahnya. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah yang bertanggungjawab sepenuhnya dalam setiap tindakan pemerintahan.

Penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan Pasal 19 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsure penyelenggara pemerintah daerah. Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing merupakan kepala daerah provinsi, kabupaten dan kota. Sedangkan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah adalah merupakan lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Kepala daerah dalam menyelenggarakan fungsi sebagai pemimpin daerah terhadap pemerintah daerah memiliki tugas dan wewenang sesuai dengan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yakni; memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; mengajukan rancangan peraturan daerah; menetapkan peraturan daerah yang telah mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat Daerah; menyusun dan mengajukan rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk dibahas dan ditetapkan bersama; mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah; mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang sebagai kepala daerah, sesuai dengan Pasal 27 Ayat (1), (2), (3) dan (4) mempunyai kewajiban yakni, memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, meningkatkan kesejahteraan rakyat; memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat; melaksanakan kehidupan demokrasi; menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan, menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, memajukan dan mengembangkan daya saing daerah, melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik, melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah, menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah, menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sebagai komponen penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan penyelenggaraan pemerintah negara di daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat tanpa mengabaikan prinsip-prinsip demokrasi, keadilan dan pemberdayaan masyarakat. Menurut Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyoso, menyatakan bahwa dalam hubungan kerja kepala daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk mendukung fungsi kepala daerah terhadap keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah, meliputi aspek penyusunan kebijakan daerah, penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Laporan keterangan pertanggungjawaban dan kebijakan pengawasan pelaksanaan peraturan perundang-undangan.

2. Perwujudan Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah yang Demokratis

Partisipasi masyarakat dalam pemerintah daerah merujuk kepada masyarakat yang berdiam dan bertempat tinggal dalam suatu batas wilayah pemerintahan daerah dalam arti melakukan berbagai kegiatan social kemasyarakatan serta menerima pelayanan publik dan mereka merasa menjadi bagian dari pemerintah daerah. Masyarakat dalam batas teritorial ini, dibutuhkan keterlibatan berpartisipasi aktif dalam berbagai sektor dalam rangka pelayanan pemerintahan, kemasyarakatan serta pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Perwujudan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien dalam penguatan pemerintah daerah sehingga mendorong partisipasi masyarakat yang semakin besar. Pemerintah daerah dibentuk untuk memberikan peluang yang lebih luas keterlibatan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah yang demokratis (*democratic local government*) telah diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah mendapat dukungan melalui

prinsip partisipasi masyarakat yang merupakan sesuatu hal yang essensial, syarat dan indikator dari demokrasi yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah pada Pasal 1 huruf (i) yang pada intinya menyebutkan bahwa kewenangan untuk mengatur dan mengurus pemerintah daerah berdasarkan aspirasi masyarakat. Aspirasi masyarakat yang diwujudkan dalam penyerapan aspirasi masyarakat untuk menumbuhkembangkan peningkatan partisipasi masyarakat dalam melaksanakan kehidupan demokrasi.

Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, menurut Pasal 43 huruf (c) , menyebutkan bahwa kepala daerah sebagai pemimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah mempunyai kewajiban menghormati kedaulatan rakyat. Kedaulatan rakyat dalam sistem penyelenggaraan pemerintah daerah bermakna bahwa kepala daerah dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan daerah berpedoman pada kewenangan tertinggi berada pada rakyat baik melalui badan perwakilan yang representatif maupun masyarakat secara langsung. Begitu pula melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan dalam Pasal 27 Ayat (1) huruf (d), dinyatakan bahwa kepala daerah dalam melaksanakan tugas dan wewenang mempunyai kewajiban untuk melaksanakan kehidupan demokrasi, dalam perwujudan penyerapan aspirasi, peningkatan partisipasi dan menindaklanjuti pengaduan masyarakat. Demokrasi yang dikembangkan bukan hanya merupakan partisipasi dan kontrol, partisipasi kekuasaan tetapi perlu dikembangkan partisipasi dalam memenuhi aspirasi masyarakat untuk mensejahterakan rakyat daerah. Konsep dari demokrasi, partisipasi merupakan hak dasar dari masyarakat untuk terlibat langsung atau tidak langsung dalam proses penyampaian pendapat atas kesadaran sendiri melalui berbagai berbagai sumber informasi pada proses pemerintahan.

Proses keterlibatan partisipasi masyarakat dapat dimulai dari perencanaan dan pelaksanaan program Menurut pendapat Bryan & White dalam M.R Khirul Muluk , bahwa partisipasi dalam perencanaan dan pelaksanaan program dapat mengembangkan kemandirian yang dibutuhkan oleh anggota masyarakat pedesaan demi akselerasi pembangunan. Sedangkan pendapat M.R Khairul Muluk, berpendapat bahwa partisipasi mencakup peran serta dalam proses perencanaan, pelaksanaan, evaluasi, dan penerimaan manfaat pembangunan dengan mempertimbangkan otonomi dan kemandirian masyarakat. Konsep partisipasi aktif dikembangkan untuk pemberdayaan masyarakat. Dalam demokrasi modern, partisipasi mengikutsertakan berbagai pihak dalam proses pengembangan masyarakat. Partisipasi yang baik adanya hubungan sejajar semua pihak dan bertanggungjawab dalam upaya menuju keberhasilan pelaksanaan program pembangunan. Penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam hubungan dengan partisipasi masyarakat dapat dipertanggungjawabkan dalam melaksanakan urusan pemerintahan. Per-tanggungjawaban pelaksanaan pemerintahan daerah diselenggarakan dalam pembuatan keputusan kebijakan daerah maupun dalam perencanaan penyusunan program-program pembangunan.

Dalam pemerintahan daerah, pelaksanaan partisipasi masyarakat mampu menyelenggarakan pemerintah daerah yang demokratis, pemberdayaan masyarakat dan peningkatan pelayanan masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam pemerintahan daerah melibatkan masyarakat dalam keseluruhan dengan interaksi komunikasi dua arah dengan melibatkan potensi masyarakat dalam mempengaruhi keputusan kebijakan, serta partisipasi masyarakat dapat melibatkan individu maupun kelompok. Partisipasi masyarakat dapat dilakukan dengan sasaran program pembangunan yang telah dilakukan maupun sedang dalam pelaksanaan, pelayanan dari pemerintah daerah, kebutuhan masyarakat, anggaran pendapatan dan belanja daerah, maupun alokasi sumber daya lainnya.

Proses pelaksanaan program dan pelaksanaan pembangunan dalam demokrasi pemerintahan daerah yang berlandaskan partisipasi masyarakat meliputi : perencanaan dan pelaksanaan program, dialog dengan publik dan pengambilan keputusan yang diuraikan dibawah ini.

a. Penyelenggaraan Perencanaan dan Pelaksanaan Program Pembangunan

Pemerintahan daerah dalam melaksanakan kegiatan pembangunan diawali dengan pembuatan perencanaan program pembangunan. Perencanaan program berorientasi pada visioner yang merupakan salah satu diantara ciri penting dan mendasar dalam perencanaan program. Perencanaan program yang diarahkan masa depan untuk mewujudkan memenuhi kepentingan umum. Kepentingan umum mempunyai dampak pada keberhasilan pelaksanaan program pembangunan daerah, sehingga para penyelenggara pemerintahan daerah berkeyakinan mampu untuk mewujudkan sasaran sesuai dengan perencanaan program yang direncanakan oleh penyelenggara pemerintahan daerah serta mendapat dukungan masyarakat setempat. Pembangunan yang dilaksanakan di segala bidang dengan menerapkan prinsip based development, yakni pembangunan serta tujuan utama pembangunan itu tumbuh dari masyarakat dan dilakukan demi masyarakat serta berdasarkan kekuatan masyarakat demi kesejahteraan masyarakat itu sendiri. Dengan pembangunan yang berbasis pada masyarakat menumbuhkan sikap dan loyalitas masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintah daerah yang sesuai dengan semangat otonomi daerah.

. Dalam perencanaan program pembangunan pada pemerintahan daerah disebut Rencana Kerja Pembangunan Daerah selanjutnya disebut Rencana Kerja Pembangunan Daerah adalah dokumen perencanaan daerah untuk periode 1 (satu) tahun. Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD), kemudian ditetapkan sebagai kebijakan daerah sebagai arahan dan/atau tindakan yang diambil oleh kepala daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah baik

sendiri-sendiri maupun bersama yang dituangkan dalam peraturan daerah, peraturan kepala daerah, keputusan kepala daerah, keputusan dewan perwakilan rakyat daerah, atau keputusan pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah.

Proses perencanaan program yang dilakukan oleh kepala daerah melalui partisipasi masyarakat dengan penyerapan aspirasi masyarakat, dari tingkat desa sampai daerah sebagai kegiatan partisipasi masyarakat dalam mewujudkan pemerintah demokrasi. Perencanaan program pembangunan yang melibatkan partisipasi masyarakat pada daerah yang merupakan hasil pembahasan pada tingkat kabupaten/kota maupun provinsi dijadikan kebijakan pemerintah daerah menjadi rencana program pemerintah daerah kabupaten atau kota, provinsi. Rencana program pemerintahan daerah dijadikan pedoman/arahan dalam melaksanakan pembangunan daerah yang sering disebut dengan Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD). Rencana Kerja Pembangunan Daerah di danai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) baik Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/kota maupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi, sedangkan yang berskala nasional didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Perencanaan program dari pemerintah daerah yang dituangkan dalam Rencana Kerja Pembangunan Daerah yang telah ditetapkan dalam kebijakan daerah, maka kepala daerah melaksanakan dengan peraturan kepala daerah, maupun dengan keputusan kepala daerah. Kepala daerah berkewajiban selanjutnya melakukan sosialisasi rencana kerja pembangunan daerah kepada masyarakat agar program pembangunan terlaksana secara berkesinambungan dan dapat berhasil dengan baik sesuai dengan sasaran. Sosialisasi program pembangunan oleh kepala daerah sebagai unsur pemerintah daerah untuk memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk berpartisipasi menyukseskan program pembangunan daerah. Tanpa melibatkan partisipasi masyarakat, maka rencana kerja pembangunan daerah tidak akan dapat terlaksana dengan baik. Pelaksanaan program pembangunan dilaksanakan di dalam masyarakat bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta memperluas kesempatan kerja. Dengan demikian, pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangan yang dimiliki senantiasa, mendengar, memperhatikan permasalahan, kebutuhan, keinginan dan aspirasi masyarakat daerah untuk mengantarkan daerah menuju keberhasilan dalam melaksanakan otonomi daerah.

b. Dialog dengan Publik

Dialog dengan publik yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan sebuah komunikasi untuk menyerap aspirasi masyarakat dalam keikutsertaannya berpartisipasi demi mensukseskan pembangunan daerah.

Kepala daerah sebagai penyelenggara pemerintah daerah melaksanakan kegiatan pembangunan yang berdasarkan atas partisipasi masyarakat yang membawa dampak untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat bersama dengan perangkat daerah. Perangkat daerah merupakan penyelenggara perencanaan program daerah yang dipertanggungjawabkan oleh kepala daerah. Kepala daerah sebagai penanggungjawab daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta menyampaikan informasi kepada masyarakat daerah melalui media massa cetak maupun elektronik. Pertanggungjawaban dari kepala daerah sebagai pengakuan terhadap kehormatan pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi. Masyarakat sebagai pemegang kedaulatan rakyat dalam pemerintah daerah hanya sebatas wilayah teritorial pemerintahan daerah.

Dalam mewujudkan pemerintahan daerah yang demokratis, dimana kehendak masyarakat tercermin dalam penyelenggara pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah yang melaksanakan pemerintah demokrasi dalam kegiatan urusan pemerintahan, pembangunan maupun kemasyarakatan merupakan proses kegiatan yang melibatkan peranserta masyarakat daerah. Penyelenggaraan pemerintah daerah berfungsi untuk menghubungkan kepentingan masyarakat yang dibutuhkan, agar program-program pemerintahan daerah dapat terlaksana dengan sebaik-baiknya. Program-program pembangunan daerah dilaksanakan didasarkan atas perencanaan program. Sebelum menetapkan perencanaan pembangunan daerah kepala daerah melakukan evaluasi pembangunan untuk mengetahui terhadap keberhasilan dan kegagalan dalam pelaksanaan program pembangunan daerah. Melalui data keberhasilan dan kegagalan maupun hambatan pelaksanaan program pembangunan, maka kepala daerah dalam tahun berikut membuat perencanaan program pembangunan berikutnya sesuai dengan evaluasi program pembangunan. Pelaksanaan program pembangunan, kepala daerah berkewajiban untuk melakukan penyerapan aspirasi masyarakat terhadap program pembangunan yang telah dilaksanakan di dalam masyarakat serta menampung pengaduan masyarakat terhadap permasalahan-permasalahan serta menindak lanjuti pengaduan dari masyarakat daerah. Penyerapan aspirasi masyarakat dan pengaduan masyarakat untuk mengetahui kegiatan pembangunan dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi masyarakat. Dengan kegiatan-kegiatan tersebut, kepala daerah perlu mengadakan kegiatan dialog dengan publik. Dialog publik dapat dilakukan dengan dua cara yaitu dengan komunikasi satu arah dan komunikasi dua arah. Pemerintahan daerah dalam melakukan komunikasi satu arah dapat memberikan informasi kepada masyarakat melalui pengumuman, leaflet, laporan tahun pertanggungjawaban kepala daerah, pemasangan baliho yang berkesan informasi pemerintahan dan pembangunan maupun lain-lainnya. Sedangkan komunikasi dengan dua arah dapat dilakukan melalui konsultasi melalui survei, pertemuan dengan masyarakat, seperti yang dilaksanakan pemerintah provinsi Bali disebut mesimakrama, maupun dengar pendapat dan

lain-lain yang melibatkan seluruh komponen masyarakat, yang bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan program pembangunan yang sedang dilakukan maupun yang akan dilakukan di masa mendatang. Dialog dengan publik suatu sistem pemberdayaan masyarakat yang terencana untuk memberikan kewenangan kepada masyarakat, sehingga masyarakat dapat berperan secara aktif merencanakan, melaksanakan, mengawasi serta memanfaatkan sesuai dengan potensi, kemampuan dalam pelaksanaan program-program pembangunan dari pemerintahan daerah. Pemberdayaan adalah upaya untuk memberikan kebebasan, kemandirian dan keleluasaan bagi masyarakat sesuai dengan pilihan-pilihan dalam perubahan sosial sehingga berdayaguna dan berhasil-guna. Proses dalam melaksanakan dialog publik, masyarakat dapat memberikan tanggapan atau menyalurkan gagasan, opini, tuntutan dan dukungan tentang keputusan yang akan atau telah dilaksanakan atau diputuskan oleh pemerintahan daerah. Dialog dengan publik merupakan prakarsa dan inisiatif dari seorang kepala daerah didalam melaksanakan kewajiban untuk melaksanakan kehidupan demokrasi di daerah. Kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh kepala daerah dapat dilakukan melalui kunjungan kerja meninjau pelaksanaan program pembangunan yang telah atau akan dilaksanakan pada daerah kota maupun kabupaten. Dengan kunjungan kerja itu, kepala daerah berkewajiban melakukan dialog kepada masyarakat terhadap program pembangunan yang telah dilakukan atau program pembangunan yang akan dilaksanakan oleh pemerintahan daerah.

Lembaga pemerintahan daerah, disamping kepala daerah juga Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang memiliki kegiatan untuk menyiapkan rancangan peraturan daerah, kunjungan kerja, koordinasi dan konsultasi kegiatan pemerintahan dan kemasyarakatan. Menurut Sadu Wasistiono dan Yonatan Wiyono mengemukakan bahwa , kegiatan dialog dengan publik diistilahkan dengan konsultasi publik. Konsultasi publik merupakan proses untuk melaksanakan demokrasi yang bersifat substansial, dengan melibatkan partisipasi masyarakat dalam pembuatan kebijakan publik. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam melaksanakan fungsi legislasi, sebelum dibahas dengan pemerintah daerah perlu dilaksanakan konsultasi publik, terhadap rancangan peraturan daerah yang membebani masyarakat. Sedangkan peraturan daerah yang bersifat mengatur kedalam pemerintahan daerah jarang dilakukan konsultasi atau diadakan dialog dengan publik.

Proses konsultasi atau dialog publik yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dengan memperbanyak rancangan peraturan daerah dan menyebarkan kepada pihak yang terkait, guna mendapat tanggapan lisan atau tertulis, mengadakan pertemuan dengan memberikan paparan atau keterangan mengenai rancangan peraturan daerah, mengadakan kunjungan kerja untuk menyerap aspirasi masyarakat dan melakukan publikasi melalui media cetak, elektronik, spanduk, leaflet dan lain-lain. Cara untuk melakukan dialog public dengan cara ini selalu memperhatikan dan menempatkan masyarakat sebagai subyek dan obyek dalam partisipasi publik. Subyek dan obyek sasaran dialog dengan publik seharusnya sesuai dengan substansi yang dimuat dalam rencana peraturan daerah.

c. Peran serta masyarakat dalam pengambilan keputusan

Dalam prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat dapat menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakkan benar-benar mencerminkan perasaan keadilan masyarakat. Kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah sebagai eksekutif dalam rangka untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat dan ketertiban masyarakat mempunyai kewenangan mengatur, membuat peraturan daerah bersama-sama dengan DPRD berdasarkan atas kedaulatan rakyat seharusnya melibatkan peran serta masyarakat dalam bentuk mencari masukan-masukan atas rancangan peraturan daerah sehingga efektif dalam pelaksanaannya nanti setelah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dan ditetapkan oleh kepala daerah. Kepala daerah melaksanakan penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan hak mengurus melakukan kebijakan-kebijakan daerah dalam penyelenggaraan program pembangunan daerah. Sondang P.Siagian berpendapat, bahwa pada dasarnya peranan pemerintah dalam mewujudkan penyelenggaraan program pembangunan berwujud partisipasi aktif untuk turut serta memikirkan nasib sendiri dengan memanfaatkan lembaga sosial dan politik yang ada di masyarakat sebagai saluran aspirasinya. Melalui pendapat-pendapat dari masyarakat yang disalurkan dengan berbagai media akan meningkat kualitas pemerintah untuk menganbil keputusan.

Sistem pengambilan keputusan mengenai kebijakan atau kebijaksanaan pemerintah terdiri dari tiga komponen pokok yaitu input (masukan), throughputs (proses), dan output (keluaran). Input adalah berbagai bahan yang dijadikan dasar yang perlu mendapat pertimbangan dalam pengambilan keputusan. Proses (*throughputs*) dalam pengambilan keputusan pemerintah dilakukan oleh aparat pemerintah yang didasarkan atas masukan-masukan berbagai komponen masyarakat. Sedangkan yang merupakan output (hasil) merupakan proses dari pengambilan keputusan adalah kebijaksanaan pemerintah yang dituangkan berbagai bentuk peraturan perundangan.

Produk hukum pengambilan keputusan sebagai langkah dalam berlakunya undang-undang untuk mengikat bagi seluruh masyarakat. Menurut Bintoro Tjokroamindjojo dalam Bambang Sunggono, menyebutkan bahwa pengambilan keputusan atau persetujuan formal terhadap suatu kebijaksanaan, yang biasanya hal ini kemudian disahkan dalam peraturan perundang-undangan. Pengambilan keputusan dalam pemerintahan daerah merupakan dari keseluruhan system penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian,

maka pengambilan keputusan dalam pemerintahan daerah berpedoman atau berdasarkan atas keputusan perundang-undangan dari pemerintah pusat. Proses pengambilan keputusan yang merupakan kebijakan pemerintahan dilakukan melalui peran serta masyarakat yang tergantung luas permasalahan yang dibuat oleh lembaga pemerintahan. Peran serta masyarakat melalui kelompok-kelompok profesional maupun partai politik maupun secara individu yang dijamin dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Keputusan kebijakan pemerintahan yang dibuat oleh lembaga pemerintahan yang berwenang membutuhkan keterlibatan masyarakat (social interest) sesuai dengan permasalahan dan tingkat kebijakan sehingga terwujud pemerintahan demokratis (democratis government) dan masyarakat demokratis (democratic societies) dengan produk hukum berupa peraturan perundang-undangan.

Bentuk peraturan perundang-undangan dalam penyelenggaraan pemerintahan terhadap pengambilan keputusan, menurut Pasal 7 Ayat (1) Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undang , disebutkan sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti UndangUndang;
- c. Peraturan Pemerintah;
- d. Peraturan Priseden;
- e. Peraturan Daerah;

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sesuai dengan hierarki perundang-undangan, produk hukum dalam pengambilan keputusan kebijakan daerah sesuai dengan Pasal 7 Ayat (2) Undang- Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yakni peraturan daerah yang meliputi peraturan daerah provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah provinsi bersama gubernur, peraturan daerah kabupaten/kota dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/kota. Disamping itu pengambilan keputusan berupa peraturan gubernur/bupati/walikota, surat keputusan gubernur/bupati/walikota, keputusan pimpinan dewan perwakilan rakyat daerah provinsi/kabupaten/kota serta kebijakan lain yang dilakukan oleh kepala daerah provinsi/kabupaten/kota dalam melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan tidak bertentangan dengan peraturan lainnya.

Kebijakan pengambilan keputusan dalam rangka untuk melaksanakan otonomi daerah sebagai perwujudan dalam melaksanakan hak untuk mengurus dan mengatur pemerintahan daerah sebagai pelaksanaan keberhasilan kegiatan pembangunan bagi masyarakat daerah. Kegagalan dalam proses pembangunan sebagian disebabkan oleh kesalahan dalam pengambilan keputusan. Kesalahan ini disebabkan salah dalam merumuskan masalah. Oleh karena itu sebelum keputusan diambil, proses awal yang harus dilakukan adalah penyamaan pandangan dan arti dari masalah/problem dan istilah lain yang sering dipergunakan dalam proses pengambilan keputusan, seperti:kebutuhan, keinginan,potensi (sumber daya) dan tujuan. Permasalahan sebagai ketidakpuasan dari masyarakat terhadap proses pelaksanaan pengambilan keputusan. Masyarakat daerah walaupun tidak mempunyai hak untuk terlibat langsung dalam proses pengambilan keputusan, tetapi kepala daerah yang merupakan pemimpin pemerintah daerah berkewajiban untuk mendengar suara aspirasi rakyat. Pengambilan keputusan berada pada pengambil kebijakankebijakan daerah. Walaupun demikian masyarakat melakukan kerjasama dengan unsur pemerintahan daerah untuk menyiapkan partisipasi masyarakat dengan berbagai saluran yang ada. Masyarakat dapat mempengaruhi pengambilan keputusan yang dilakukan oleh pemerintah daerah baik melibat individu maupun kelompok masyarakat.

Kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis terhadap pengambilan keputusan memberikan kebebasan, keleluasaan bagi masyarakat untuk merencanakan dan melaksanakan program-program pemerintah daerah sebagai upaya untuk mewujudkan partisipasi masyarakat dibidang pembangunan daerah. Kegiatan kepala daerah dalam mengemban program pembangunan daerah harus bersedia melakukan dialogis dan menampung partisipasi masyarakat.

SIMPULAN DAN SARAN

Simpulan

Dari hasil penelitian dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

1. Kepala daerah sebagai unsur dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah merupakan kepala pemerintahan daerah otonom yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat atas prakarsa dan inisiatif daerah telah sesuai dengan kaidah atau normanorma berlandaskan asas otonomi daerah, Pasal 10,12.,13 dan 14 Ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan, antara Pemerintahan Daerah Provinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten dan Kota serta Peraturan-Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan. Kewenangan pemerintah daerah dalam hal mengatur dan mengurus yang dimiliki oleh kepala daerah dalam rangka untuk mewujudkan kesejahteraan

- sesuai dengan otonomi daerah merupakan atribusi kewenangan sesuai dengan Pasal 18 Ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang dilakukan oleh kepala daerah untuk menumbuhkembangkan pemerintahan atas prakarsa, inisiatif, kreatif berdasarkan partisipasi masyarakat daerah untuk melaksanakan pemerintahan demokrasi, yaitu pemerintahan dari, oleh dan untuk rakyat dengan dilandasi dengan kedaulatan rakyat, sesuai dengan Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sehingga terwujud pemerintahan daerah yang bersifat legitimate yang mendapat pengakuan dan dukungan dari rakyat daerah. Dukungan dan persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat sebagai representatif masyarakat sebagai legitimasi politik di daerah untuk mewujudkan pemerintahan daerah sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi yang sesuai dengan atribusi kewenangan, kemudian dapat melakukan delegasi kepada organ-organ pemerintah lainnya, serta memberikan mandat kepada instansi bersifat internal untuk melaksanakan urusan kewenangan pemerintahan.

Saran-Saran

1. Kepala daerah merupakan kepala pemerintahan daerah sehingga menjadi pemimpin daerah perlu memahami dan melaksanakan dengan benar otonomi daerah sebagai instrumen politik yang digunakan untuk mengoptimalkan sumber daya daerah sehingga dapat dipergunakan sebesar-besarnya kemajuan masyarakat di daerah terutama untuk menghadapi tantangan global, mendorong pemberdayaan masyarakat, menumbuhkembangkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat dan mengembangkan partisipasi masyarakat daerah. Paradigma baru otonomi daerah yang telah berkembang dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, memberikan kewenangan bagi kepala daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya dengan sebaik-baiknya, sehingga otonomi daerah dapat menjawab tantangan dan permasalahan daerah, untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang terletak pada pundak kepala daerah dalam kedudukan, peran dan tanggungjawabnya sebagai kepala daerah otonom maupun kepala daerah wilayah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom maupun pemerintahan daerah adminstratif.
2. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang demokratis, kepala daerah merupakan figur dan cermin pemimpin pemerintahan daerah. Oleh karena itu, kepala daerah harus mempunyai sikap dan perilaku keteladanan dalam melaksanakan pemerintahan daerah sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi yaitu melibatkan partisipasi masyarakat daerah dalam berbagai kegiatan kepala daerah sehari-hari. Kegiatan kepala daerah untuk mensinergikan pelaksanaan demokrasi yang diwujudkan dalam bentuk partisipasi masyarakat merupakan kinerja kepala daerah untuk menyelenggarakan pembangunan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, PT.Bhuana Ilmu Populer Jakarta.
- Budiardjo, Mirian, 1981, *Dasar - Dasar Ilmu Politik*, Penerbit PT Gramdia, Jakarta.
- Bratakusumah, Deddy Supriady dan Dadang Solihin, 2002 *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah* PT Gramedia Pustaka Utama Jakarta.
- Cipto Handoyo, Hestu B., 2009, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
- Elmi, Bachrul, 2002, *Keuangan Pemerintah Daerah Otonom di Indonesia*, Universitas Indonesia Press Jakarta.
- FuadyMunir, 2010, *Konsep Negara Demokrasi*, Refika Aditama Bandung.
- Gafar, Afan, 2002, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Pustaka Pelajar Yogyakarta.
- Garner, Bryan A., 1999, *Black's Law Dictionary*, West Publishing Co, St Paul Minn, United States of America.
- Hadjon, Philipus M., dkk, 2005, *Pengantar Hukum Adminstrasi Indonesia* (Introduction to the Indonesian Administrative Law), Gajah Mada University Press Yogyakarta.
- Hatta, Mohammad, 1976, *Kearah Indonesia Merdeka* (1932), dalam Kumpulan Karangan Jilid I, Penerbit Bulan Bintang Jakarta.
- Hanitijo Soemitro, Rony, 1988, *Metodelogi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonsia Jakarta.
- Hartono, Sunaryati, 1994. *Penelitian Hukum di Indonesia pada Akhir Abad ke-20*, Alumni Bandung.
- Hasan Rais, Syaukani, 2003, *Otonomi Daerah dan Kompetensi Lokal*, PT Dyana Milenia Jakarta.
- Juanda, 2004, *Hukum Pemerintahan Daerah, Pasang Surut Hubungan Kewenangan antara DPRD dan Kepala Daerah*. PT Alumni Bandung.
- Joeniarto, R., 1992, *Perkembangan Pemerintahan Lokal*, Bumi Aksara Jakarta.
- Kaloh, J., 2009, *Kepemimpinan Kepala Daerah, Pola Kegiatan, Kekuasaan, dan Perilaku Kepala Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*, Sinar Grafika Jakarta.

- Kansil , CST dan Cristine ST Kansil, 2004, *Pemerintahan Daerah di Indonesia , Hukum Adminsitrasi Daerah*, Sinar Grafika Jakarta.
- Kusnadi, Moh dan B. Saragih, 1988, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama Jakarta.
- Kencana, Inu Syafei, 2002, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta Jakarta.
- Manan, Bagir, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Sinar Harapan Jakarta.
- Muluk, Khairul, 2005, *Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah*, Bayumedia Publishing Malang.
- Mulyosudarmo ,Suwoto, 1997,*Peralihan Kekuasaan ,Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Pidato Nawaksara*, PT.Gramedia Pustaka Utama Jakarta.
- Muslimin, Amrah, 1986, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Penerbit Alumni Bandung.
- Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Penerbit Grafindo Persada Jakarta.
- Sunarno ,Siswanto, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Penerbit PT.Sinar Grafika Jakarta.
- Sadjijono, 2008, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Adminsitrasi*, LaksBang Pressindo Yogyakarta.
- Sujatno, Adi, 2009, *Moral dan Etika Kepemimpinan Merupakan Landasan ke Arah Kepemerintahan yang Baik (Good Government)*, Team 4 AS Jakarta.
- Sunarno, Siswanto, 2008, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika Jakarta.
- Sunggono, Bambang, 1994, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika Jakarta.
- Siagian, P. Sondang, 1985, *Proses Pengelolaan Pembangunan Nasional*, PT Gunung Agung Jakarta.
- Sunny, Ismail, 1992, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Aksara Baru , Jakarta.
- Sumarsono S., dkk, 2005, *Pendidikan Kewarganegaraan*, PT. Gramedia Pustaka Pustaka Utama Jakarta.
- Suseno, Franz Magnis, 1995, *Mencari Sosok Demokrasi, Sebuah Telaah Filosofis*, PT Gramedia Pustaka Utama Jakarta.
- Suseno, Franz Magnis, 1987, *Etika Politik Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, PT Gramedia, Jakarta.
- Soedarsono,Nani,2000,*Pembangunan Berbasis Rakyat (Community Based Development)* Yayasan Melati Pertiwi, Jakarta.
- Soehino,1996, *Ilmu Negara*, Liberty Yogyakarta.
- Soekanto, Soerjono, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia Press Jakarta.
- Soekanto , Soerjono dan Sri Pamudji , 1994, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Soemitro, Rochmat, 1983, *Peraturan Perundang-Undang tentang Pemerintahan Daerah Dari tahun 1945 sampai dengan 1983 dengan komentar*, PT Eresco-Terate Jakarta.
- Syafei, Inu Kencana, 2002, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Rineka Cipta Jakarta.
- Syaikani HR dan Hery Susanto, dkk, 2003, *Otonomi Daerah dan Kompetisi Lokal*, PT. Dyanan Milenia Jakarta.
- Syarifin, Pipin dan Dedah Juebah, 2005, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Bani Quraisy Bandung. Syueb,
- Sudono, 2008, *Dinamika Hukum Pemerintahan Daerah Sejak Kemerdekaan sampai Era Reformasi*, Laksbang Mediatama, Surabaya.
- Syahuri ,Taufiqurrahman, 2004, *Hukum Konstitusi, Proses dan Prosedur Perubahan Undang-Undang di Indonesia 1945-2002*, Ghalia Indonesia, Bogor.
- Tisnanta, 2005, *Partisipasi Publik Sebagai Hak Asasi Warga Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Daerah dalam Muladi : Editor, HAM, Hakekat, Konsep dan Implementasinya dalam Perspektif Hukum dan Masyarakat, Refika Aditama, Bandung.*
- Tutik, Triwulan Titik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana Predana Media Group Jakarta.
- Ufunan, Johanes, 2002, *Perbuatan Pemerintah yang Dapat Digugat*, Djambatan Surabaya.
- Utrecht,E, 1960, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* , FHPM Universitas Negeri Padjadjaran, Bandung.
- Tjokroamidjojo Mustopadidjaja, Bintoro A.R. 1988, *Kebijaksanaan dan Administrasi Pembangunan Perkembangan Teori dan Penerapan*, PT Pustaka LP3ES Jakarta.
- Widjaja, HAW, 2001, *Otonomi di Titik Beratkan pada Daerah Tingkat II* , PT Grafindo Persada Jakarta.
- Widjaja, HAW., 2005, *Penyelenggaraan Otonomi di Indonesia*, Dalam Rangka Sosialisasi U.U No. 3 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, PT. Raja Grafindo Persada Jakarta.
- Widodo, Joko, 2008, *Membangun Birokrasi Berbasis Kinerja*, Bayu Media Publishing Malang.
- Wajong , J., 1975, *Asas dan Tujuan Pemerintahan Daerah*, Djambatan Jakarta.
- Waistiono , Sadu dan Yonatan Wiyono, 2009, *Meningkatkan Kinerja DPRD*, Fokusmedia Bandung.
- Woll, Peter, 1933, *Constitutional Democracy*, Second Edittion , Litte, Brown and Company Boston Toronto.
- Yani,Ahmad, 2004, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*,PT Raja Grafindo Jakarta.
- Yuliandri, 2008, *Membentuk Undang-Undang yang Berkelanjutan*, Editor Radian Salman dkk, Dinamika Perkembangan Hulur Tata Negara dan Hukum Lingkungan, Edisi khusus Kumpulan Tulisan dalam Rangka Purnabakti. Siti Sundari Rangkuti, Airlangga University Press Surabaya.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1974 Nomor 38, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3037)
Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 60, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3839.
Undang -Undang Nomor 32 Tahun 2004 *tentang Pemerintahan Daerah*, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 125, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4437)
Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1999 *tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 72, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3848)
Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 2004 *tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 126, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4438)
Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 *Tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota*, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4737)
Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2008 tahun 2008 *tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan*, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 20, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4816)