

**AKTUALISASI ASAS OTONOMI DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 23
TAHUN 2014 TENTANG OTONOMI DAERAH**

Oleh: Hera Fauziah

Pembimbing I : Dr.Mexsasai Indra, SH.,MH

Pembimbing II : Abdul Ghafur, S.Ag

Alamat : Jl.Abdul Muis Gobah Pekanbaru

Email : Herafauziah20@yahoo.com – Telepon : 082369341260

ABSTRACT

Regional autonomy in Indonesia have set up a republic constitution in 1945 after the amandements stipulated in article 18 republic constitution 1945. Autonomy regulate the principle of decentralization, deconcentration and assistance. One such principle is decentralization. In development since Indonesia's independence to reform implementation. The principle of decentralization in legislation to increase local autonomy towards regional autonomy in accordance with the constitutional mandate, but from the juridical aspect, namely the law number 23 of 2014. Has not been able to pt the principle of decentralization as a cornerstone in the implementation of regional autonomy, the actualization of law number 23 of 2014 leading to a centralized regional autonomy. Causing imbalance affairs division of authority between the center and regions. Based on this understanding the writing of this formulated two formulation of the problem. First, how is the actualization of the principle of local autonomy in the law number 23 of 2014, the second whether laar behind changes in the law number 23 of 2014.

The kind of research is legal normative and descriptive analysis. Data sources supported by the data source of primary, secondary and tertiary data. Data collection techniques used is the study of literature. After data is collected than analyzed qualitatively, then concludes with a deductive method of thinking to analyze the problems of the general form into special shapes.

O the research problem, there are two main things that can be cocluded, first, the principle of local autonomy principle enshrined in the law of local government has not been able performing well. This is because some of the content of article 23 of 2014 the changes are not consistent with the spirit of regional autonomy development, second, some of the provisions of clauses in the legislation led to a shift of power centers that make desentralization to authoritarian.

Keywords : actualization – the principle of local autonomy

PENDAHULUAN

A.Latar Belakang Masalah

Daerah Otonom selanjutnya disebut Daerah, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu yang berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Wilayah Administratif, selanjutnya disebut Wilayah, adalah lingkungan kerja perangkat yang menyelenggarakan pelaksanaan tugas pemerintahan umum di daerah.¹

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang otonomi daerah menyatakan bahwa otonomi daerah terbagi atas asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Namun asas-asas tersebut mengalami pasang surut terutama dalam asas desentralisasi, terutama dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 penurunan desentralisasi secara drastis dapat terlihat dari ketentuan Pasal-Pasal yang baru.

Pasca desentralisasi, semua keputusan dan kebijakan dilakukan dan diputuskan di masing-masing daerah dan yang memutuskan maupun yang membuat kebijakan juga adalah putra daerah, sehingga pembangunan tepat sasaran, kemudian daerah bebas mengeksploitasi hasil alam yang ada sebagai sumber Pendapatan Asli Daerah dan mendapatkan perimbangan dana Pusat.²

Terdapat beberapa kewenangan yang diberikan oleh Pusat namun tidak dapat dijalankan oleh daerah secara baik, daerah seolah-olah dianggap telah

menyimpang dari kewenangan yang telah di desentralisasikan oleh pusat ke daerah. Seperti dalam hal pertambangan, dalam Undang-Undang Pertambangan Nomor 4 Tahun 2009, bahwa pada Pasal 4 ayat (1) dan (2) menyebutkan :

- (1)Mineral dan batubara sebagai sumber daya alam yang tak terbarukan merupakan kekayaan nasional yang dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat.
- (2)Penguasaan mineral dan batubara oleh negara diselenggarakan oleh Pemerintah dan/atau pemerintah daerah.

Berdasarkan bunyi Pasal tersebut, daerah diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pertambangan, namun dalam praktiknya daerah tidak memperoleh kejelasan mengenai persentase pembagian dari pusat yang diterima oleh daerah sebagai Pendapatan Asli Daerah (PAD), sehingga mengakibatkan daerah mengambil kebijakan sendiri untuk dapat menikmati hasil kekayaan daerah dengan cara mengeksploitasi sumber daya alam tersebut, melahirkan perda sebanyak-banyaknya dan mengundang para investor untuk mengelola pertambangan didaerahnya daripada harus menunggu kebijakan dari pusat, sehingga mengakibatkan langkah daerah tersebut telah menyerobot kewenangan pemerintah pusat dan membuat hal tersebut menjadi diluar pengawasan pemerintah pusat.

Substansi dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah memperkuat kewenangan Pemerintah Provinsi sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Hal tersebut juga dapat dilihat dalam bunyi Pasal 91 ayat (3) butir b Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang berbunyi: “gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat mempunyai wewenang untuk memberikan penghargaan atau sanksi

¹Ateng Syafruddin, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Binacipta, Bandung: 1985, hlm. 52.

²<http://assyriabdullah.wordpress.com>. Desentralisasi, Terakhir kali diakses pada Tanggal 27 November 2015, Pukul 9:57.

kepada bupati/wali kota terkait dengan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah”.³ Pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tidak pernah mengatur mengenai kewenangan gubernur untuk memberikan sanksi terhadap bupati/wali kota, namun dengan lahirnya ketentuan baru ini maka kembali membentuk sistem pemerintahan sentralistik.

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak menjadikan pengaturan kewenangan pemerintah daerah dalam kegiatan usaha hulu menjadi jelas. Dalam pengaturannya masih terdapat kekaburan norma berupa kewenangan dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi di Indonesia. *Vague van het norm* pasti akan menimbulkan suatu tidak kepastian hukum dan ketidakadilan dalam pelaksanaannya, yang selanjutnya akan menimbulkan tidak efektifnya pelaksanaan ataupun penegakan peraturan tersebut.⁴

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak menjadikan pengaturan kewenangan pemerintah daerah dalam kegiatan usaha hulu menjadi jelas. Dalam pengaturannya masih terdapat kekaburan norma berupa kewenangan dalam kegiatan usaha hulu minyak dan gas bumi di Indonesia. *Vague van het norm* pasti akan menimbulkan suatu tidak kepastian hukum dan ketidakadilan dalam pelaksanaannya, yang selanjutnya akan menimbulkan tidak efektifnya pelaksanaan ataupun penegakan peraturan tersebut.⁵

³Lihat Pasal 91 ayat (3) butir b Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

⁴ Ahmad Redi, *Hukum Sumber Daya Alam Dalam Sektor Kehutanan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 74.

⁵ Ahmad Redi, *Hukum Sumber Daya Alam Dalam Sektor Kehutanan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 74.

Perubahan sifat atau karakteristik Pemerintahan Daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang tidak sesuai dengan semangat otonomi daerah, maka penulis tertarik untuk mengkaji permasalahan tersebut dengan judul penelitian “**Aktualisasi Asas Otonomi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Otonomi Daerah**”.

B.Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah aktualisasi asas otonomi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014?
2. Apakah latar belakang perubahan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014?

C.Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui aktualisasi asas otonomi dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.
2. Untuk mengetahui latar belakang perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

D.Kegunaan Penelitian

1. Sebagai sumbangan pemikiran penulis terhadap almamater Fakultas Hukum Universitas Riau dalam bentuk karya ilmiah dibidang Hukum Tata Negara (HTN) tentang Kewenangan antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Otonomi Daerah dikaitkan dengan Asas-Asas Otonomi Daerah yang berkenaan dengan penelitian oleh penulis.
2. Untuk memenuhi persyaratan dalam memenuhi ujian sarjana hukum.
3. Sebagai referensi bagi peneliti selanjutnya, khususnya terhadap pokok permasalahan penelitian yang sama sehingga dapat

bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan.

4. Sebagai sumbangan pemikiran penulis bagi Pemerintah dan Pemerintah Daerah terhadap Kewenangan masing-masing yang telah diberikan oleh Konstitusi.
5. Sebagai sumbangan pemikiran penulis guna menjadi bahan kolektif Perpustakaan Universitas Riau.

E. Kerangka Teoritis

1. Teori Konstitusi

Mencermati dikotomi antara istilah *constitution* dengan *grondwet* (Undang-undang dasar), L.J Van Apeldoorn⁶ telah membedakan secara jelas di antara keduanya, kalau *grondwet* (Undang-Undang Dasar) adalah bagian tertulis dari suatu konstitusi, sedangkan *constitution* (konstitusi) memuat baik peraturan yang tertulis maupun peraturan yang tidak tertulis. Sementara Sri Soemantri M, dalam disertasinya mengartikan konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar.⁷ Penyamaan arti dari keduanya ini sesuai dengan praktik ketatanegaraan di sebagian besar negara-negara dunia termasuk Indonesia.

Secara umum Konstitusi diartikan sebagai aturan dasar ketatanegaraan yang setelah disarikan dari ajaran kedaulatan rakyat, dipandang sebagai perjanjian masyarakat (*contract sosial*) yang berisi pemberian arah oleh masyarakat dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan Negara kepada penyelenggara negara yang diberikan

kepercayaan oleh warga negaranya untuk dapat memimpin sebuah negara.⁸

Perjanjian masyarakat harus melahirkan pemerintahan yang berdasarkan kedaulatan rakyat, dimana rakyat sebagai warga negara memberi amanat kepada raja untuk memerintah berdasarkan kontrak yang konstitusional. Di dalam kontrak yang kemudian dikristalkan di dalam konstitusi itu, digariskan bahwa tugas penguasa yang utama adalah melindungi hak asasi warganya melalui proses yang demokratis dan dicantumkan dalam konstitusi.⁹ Tugas penguasa kemudian dibatasi sedemikian rupa di dalam konstitusi melalui pengaturan infrastruktur yang memungkinkan adanya pengendalian dan kontrol atas kekuasaan melalui mekanisme *check and balances*.

Dalam lingkup yang sederhana, konstitusi dapat didefinisikan sebagai sejumlah ketentuan hukum yang disusun secara sistematis untuk menata dan mengatur pokok-pokok struktur dan fungsi lembaga-lembaga pemerintahan termasuk dalam hal ikhwal kewenangan dan batas-batas lembaga itu.¹⁰

2. Teori Otonomi Daerah

Konsep Otonomi Daerah secara terminologinya adalah sesuatu yang berkaitan dengan pemerintahan daerah. Otonomi berasal dari kata Yunani, *autos* dan *nomos*. Kata pertama bermakna sendiri dan kata yang kedua bermakna perintah atau pemerintah. Dengan demikian makna gabungannya menjadi “memerintah sendiri”. Sementara “daerah” seringkali diartikan sebagai *local state goverment*. Dengan

⁶Lambertus Johannes VanApeldoorn lahir di Den Haag pada Tanggal 15 Agustus 1979, adalah seorang professor sejarah hukum.

⁷ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Disertasi, Alumni, Bandung: 1987, hlm. 1. Dalam Dahlan Thalib, Jazin Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2006, hlm. 8.

⁸ Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang interaksi Politik Kehidupan Ketatanegaraan*, PT Rineka Cipta, Jakarta: 2000, hlm. 144.

⁹ *Ibid*

¹⁰ Kunthi Dyah Wardani, *Impeachment dalam Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta: 2007, hlm. 28.

demikian makna dari Otonomi Daerah dalam wacana administratif publik disebut sebagai *local state government* yaitu hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang ada.¹¹

Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pemerintah Daerah dengan Otonomi adalah proses peralihan sistem dekonsentrasi ke sistem desentralisasi. Otonomi adalah penyerahan urusan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem *birokrasi* pemerintahan. Tujuan otonomi adalah mencapai efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat.

Sejalan dengan penyerahan urusan, apabila urusan tersebut akan jadi beban daerah, maka akan dilaksanakaa melalui asas *medebewind* atau asas pembantuan. Proses dari sentralisasi ke desentralisasi pada dasarnya tidak semata-mata desentralisasi administratif, tetapi juga bidang politik dan sosial budaya.

Dengan demikian pemberian otonomi ini tidak hanya terjadi pada organisasi/administratif lembaga pemerintahan daerah saja, akan tetapi berlaku juga pada masyarakat (publik), badan atau lembaga swasta dalam berbagai bidang. Dengan otonomi ini terbuka kesempatan bagi Pemerintah Daerah secara langsung membangun kemitraan dengan publik dan pihak

swasta daerah yang bersangkutan dalam berbagai bidang.¹²

3. Teori Kewenangan

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum yang sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).¹³

Sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum Max Weber¹⁴ disebut sebagai wewenang nasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara.¹⁵

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.¹⁶ Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karna kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formasi. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur

¹¹ Agus Yusoff dan Andi Yusran, *Desentralisasi Otonomi Luas Ke Otonomi Terpimpin*, Suska Press, Pekanbaru Riau, 2007, hlm. 41.

¹² H.A.W. Widjaja, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2002, hlm. 76-77.

¹³ Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta: 1998, hlm. 35-36.

¹⁴ Max Weber Lahir di Erfart, Jerman pada Tanggal 21 April 1868, adalah Ahli Sosiologis, Ekonomi dan Sejarah.

¹⁵ A.Gunawana Setiardja, *Dialektika Hukum dari Moral dalam Pembangunan masyarakat Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta: 1990, hlm.52.

¹⁶ Philipus M.Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah pada Peraturah Hukum Admisistrasi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya: 1998, hlm. 9-10.

lainnya, yakni: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) Kejujuran; e) Kebijakbestarian; f) kebijaksanaan.¹⁷

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berfikir, bekerja, berkapasitas, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo¹⁸ adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara.¹⁹

Kewenangan harus dilandasi oleh kekuatan hukum yang ada (konstitusional), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.²⁰

F.Kerangka Konseptual

1. Aktualisasi adalah menjadikan sesuatu terlaksana melalui proses atau perbuatan.

¹⁷Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta: 1998, hlm. 37-38.

¹⁸ Miriam Budiardjo Lahir di Kediri, Jawa Timur pada Tanggal 20 November 1923 dan meninggal pada Tanggal 9 Januari 2007, adalah seorang Guru Besar Ilmu Politik.

¹⁹ Miriam Budiardjo, *Op Cit*, hlm. 35.

²⁰F.A.M. Stroink dalam Abdullah Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung: 2006, hlm.219.

2. Otonomi Daerah adalah proses pelimpahan wewenang, perencanaan, pengambilan keputusan atau pemerintahan dari pemerintah pusat kepada organisasi unit-unit pelaksana daerah, kepada organisasi semi-otonom ataupun kepada pemerintah daerah atau organisasi non-pemerintah).²¹
3. Asas Otonomi Daerah adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan Otonomi Daerah.²²

G.Metode Penelitian

1.Jenis Penelitian

Jenis penelitian / pendekatan yang digunakan oleh penulis adalah penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum kepustakaan sebagai tumpuan utama dalam melakukan penelitian hukum ini. Adapun penelitian hukum normatif atau kepustakaan ini mencakup:²³

1. Penelitian terhadap asas-asas hukum,
2. Penelitian sejarah hukum,
3. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal,
4. Penelitian terhadap sistematika hukum,
5. Perbandingan hukum.

Dalam penulisan normatif ini, penulis melakukan penelitian dengan metode penelitian asas-asas hukum. Metode ini dapat dilakukan terhadap masing-masing unsur ataupun secara kumulatif terhadap semuanya.²⁴

Sifat penelitian ini tergolong kepada penelitian deskriptif yang

²¹ M.Mas'Ud Said, *Arah Baru Otonomi Daerah Di Indonesia*, UPT Penerbitan Universitas Muhammadiyah Malang, Malang, 2008, hlm.5.

²² Lihat Pasal 1 butir 7 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

²³ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta: 2011, hlm. 14.

²⁴ *Ibid*, hlm. 40.

memuat gambaran terhadap setiap perumusan masalah.

2.Sumber Data

a.Jenis Data

1.Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi objek penelitian, Yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, serta beberapa peraturan perundang-undangan lainnya yang erat kaitannya dengan masalah pokok penelitian.

2.Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer yang bersumber dari doktrin atau pendapat ahli yang terdapat dalam buku-buku literatur serta sebagai tulisan ilmiah yang berkaitan dengan obyek penelitian.

3.Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier memberikan petunjuk serta penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti jurnal dan kamus.

b.Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data dilakukan dengan teknik kepustakaan (*lybrary research*), yaitu meneliti sumber bacaan yang berhubungan dengan topik dalam penelitian ini seperti peraturan perundang-undangan. literatur-literatur yang memiliki hubungan dengan permasalahan yang diteliti.

c.Analisis Data

Dalam melakukan penelitian, peneliti menggunakan analisis kualitatif merupakan hasil penelitian yang menghasilkan data deskriptif

yaitu apa yang dinyatakan secara tertulis.²⁵ Selanjutnya penulis menarik kesimpulan secara deduktif, yaitu menarik kesimpulan mulai dari yang bersifat umum ke yang bersifat khusus. Dalam mendapatkan suatu kesimpulan dimulai dari kenyataan yang ada, lalu menarik sebuah kesimpulan dari kenyataan-kenyataan yang ada tersebut berdasarkan teori-teori yang ada.

TINJAUAN PUSTAKA

A.Konsep tentang Otonomi Daerah

Dalam perspektif administrasi Pemerintahan Daerah, otonomi daerah itu bisa dimaknai sebagai hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerah. Ada juga yang mengartikan sebagai satu kebebasan atau kemandirian, namun yang pasti bukanlah sebuah kemerdekaan dalam arti terlepas dari bingkai Negara kesatuan sebagai induknya. Jadi kebebasan dalam makna yang terbatas atau kemandirian itu terwujud dalam pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan, baik secara internal maupun eksternal. Pertanggungjawaban itu adalah dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai bentuk Negara yang sudah final.²⁶

Konsep pemikiran tentang Otonomi Daerah, mengandung pemaknaan terhadap eksistensi otonomi tersebut terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah. *Pemikiran pertama*, bahwa prinsip otonomi daerah dengan menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya. Arti seluas-luasnya ini mengandung makna bahwa daerah diberikan kewenangan membuat kebijakan daerah, untuk member

²⁵ *Ibid*, hlm. 112.

²⁶ M.Mas'Ud Said, Op.cit, hlm.21.

pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat.²⁷

Agenda otonomi daerah adalah agenda nasional yang sangat penting dan telah menjadi wacana public di saat-saat kondisi bangsa demikian kompleks dan belum jelas arah kepastiannya. Otonomi daerah dianggap sebagai opsi tepat untuk meningkatkan derajat keadilan sosial serta distribusi kewenangan secara proporsional antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten dan kota dalam hal penentuan kebijakan publik, penguasaan aset ekonomi serta pengaturan sumber daya lokal.²⁸

B. Sejarah Otonomi Daerah

Pada masa kemerdekaan dibentuklah Undang-undang Nomor 1 Tahun 1945 yang menitikberatkan pada asas dekonsentrasi, mengatur pembentukan Komite Nasional Daerah di keresidenan, kabupaten, kota berotonomi, dan daerah-daerah yang dianggap perlu oleh Mendagri

Periode Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 bahwa Undang-Undang menyebutkan daerah berhak mengatur dan mengatur rumah tangganya berdasar atas asas desentralisasi. Dalam undang-undang ini dikenal dua tingkatan daerah, yaitu daerah tingkat I dan daerah tingkat II. Daerah negara dibagi-bagi menurut tingkatannya menjadi : Provinsi / ibu kota negara, Kabupaten/ kotamadya, Kecamatan. Titik berat otonomi daerah terletak pada daerah tingkat II karena daerah tingkat II berhubungan langsung dengan masyarakat sehingga

²⁷ Siswanto Sunarnro, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm.8.

²⁸ Dahlan Thaib, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Total Media, Yogyakarta, hlm.60.

lebih menngerti dan memenuhi aspirasi masyarakat. Prinsip otonomi dalam undang-undang ini adalah otonomi yang nyata dan bertanggung jawab.²⁹

Periode undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan desentralisasi.

memasuki masa reformasi yaitu Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 merupakan salah satu undang-undang yang mengatur tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini disahkan pada tanggal 15 Oktober tahun 2004. Dalam Pasal 239 dengan tegas menyatakan bahwa dengan berlakunya undang-undang ini, undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dinyatakan tidak berlaku lagi. Undang-Undang baru ini memperjelas dan mempertegas hierarki antara kabupaten dan provinsi, antara provinsi dan pemerintah pusat berdasarkan asas kesatuan administrasi dan kesatuan wilayah. Pemerintah pusat berhak melakukan koordinasi, supervisi, dan evaluasi terhadap pemerintahan di bawahnya, demikian juga provinsi terhadap kabupaten/kota. Disamping itu, hubungan kemitraan dan sejajar antara kepala daerah dan DPRD semakin di pertegas dan diperjelas.³⁰

C. Desentralisasi dalam Otonomi Daerah

Irwan Soejito menyebutkan tiga macam desentralisasi, yaitu desentralisasi teritorial, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi administratif. Desentralisasi administratif yang dimaksud Irwan Soejito adalah pelimpahan sebagian hak dan kewenangan kepada alat

²⁹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974.

³⁰ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

kelengkapan atau organ pemerintah sendiri di daerah, yaitu pejabat-pejabat pemerintah yang ada di daerah untuk dilaksanakan. Dan Irawan berpendapat bahwa desentralisasi administratif identik dengan dekonsentrasi sebab dekonsentrasi merupakan bagian dari desentralisasi.³¹

Dalam perspektif kepentingan pemerintah pusat, sedikitnya ada tiga tujuan utama dari desentralisasi. *Pertama*, melalui praktek desentralisasi, diharapkan masyarakat akan belajar mengenali dan memahami berbagai persoalan sosial, ekonomi dan politik yang mereka hadapi; menghindari atau bahkan menolak untuk memilih calon anggota legislatif yang tidak memiliki kualifikasi kemampuan politik yang diharapkan. *Kedua*, desentralisasi dari sisi kepentingan pusat adalah sebagai bentuk *to provide training in political leadership* (untuk latihan kepemimpinan). Dan yang *ketiga*, adalah untuk *to create political stability* (untuk menciptakan stabilitas politik).³²

D. Pembagian Urusan Kewenangan Pusat dan Daerah

Pemerintah pusat bertanggung jawab secara nasional untuk menjamin agar otonomi daerah dapat berjalan secara optimal. Konsekuensinya pemerintah bertanggung jawab untuk mengawasi, memonitor, mengevaluasi dan memberdayakan daerah agar mampu menjalankan otonominya secara efektif, efisien, ekonomis dan akuntabel. Untuk supervisi dan fasilitasi terhadap pelaksanaan otonomi di tingkat provinsi dilakukan langsung oleh pemerintah. Sedangkan untuk melakukan supervise dan fasilitasi terhadap pelaksanaan otonomi di tingkat kabupaten/kota,

mengingat kondisi geografis Indonesia yang sangat luas, tidak akan efektif dan efisien kalau dilakukan langsung oleh pemerintah. Untuk itu, pemerintah berdasarkan prinsip dekonsentrasi menugaskan gubernur selaku wakil pemerintahan di daerah untuk melakukan kegiatan supervise dan fasilitasi tersebut.³³

Dalam undang-undang nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah ditegaskan bahwa penyelenggaraan desentralisasi mensyaratkan pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat dan daerah otonom. Pembagian urusan tersebut didasarkan pada pemikiran bahwa selalu terdapat berbagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya tetap menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan pemerintahan tersebut menyangkut terjaminnya kelangsungan hidup bangsa dan negara secara keseluruhan.

E. Asas-Asas Otonomi Daerah

Asas-asas untuk menyelenggarakan pemerintahan daerah, pada dasarnya ada 4 yaitu: Sentralisasi yaitu sistem pemerintahan di mana segala kekuasaan dipusatkan di pemerintah pusat. Desentralisasi yaitu penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dekonsentrasi yaitu pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Tugas Pembantuannya yaitu penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi

³¹ Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1981, hlm. 29.

³² LIPI, *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2006, hlm. 69.

³³ http://sakitik.co.id/2008/10_hubungan-pusat-dan-daerah.html, diunduh 7 April, 2016.

kepada kabupaten/kota dan/atau desa, dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu.³⁴

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Aktualisasi Asas Otonomi Daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

a. Pemberian Otonomi yang Seluas-luasnya dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Sistem rumah tangga daerah dalam konsep desentralisasi adalah penyerahan (*overdragen/toekenning*) atau pengakuan (*overlaten*) kewenangan pemerintah pusat secara luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan rumah tangga daerah secara leluasa sesuai situasi dan kondisi masyarakat setempat guna menggugah partisipasi masyarakat dan membangun demokrasi untuk tujuan kesejahteraan rakyat, pemerataan, dan keadilan. Akan tetapi jika dilihat pengaturannya di dalam tiga undang-undang terakhir, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tampak pemerintah pusat mengambil langkah kebijakan yang sangat hati-hati untuk melaksanakan desentralisasi. Pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ini terdapat sistem rumah tangga daerah dengan sistem otonomi yang seluas-luasnya.

Prinsip otonomi yang seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintahan yang ditetapkan dalam Undang-

Undang ini. Daerah memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan daerah dalam memberikan pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan peningkatan kesejahteraan rakyat.

b. Sengketa Kewenangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

Pemberian kewenangan yang seluas-luasnya menyebabkan terjadinya disharmoni hubungan antar level pemerintahan. Keadaan ini juga tidak terlepas dari pemahaman yang tidak tepat terhadap prinsip subsidiaritas dalam sistem penyerahan kewenangan atau pembagian urusan pemerintahan. Persoalan umum dalam hubungan pemerintahan terkesan hanya terbatas pada kendala hubungan pusat dengan daerah. Kesan semacam ini terlalu disederhanakan. Dalam kenyataan, terdapat juga kendala dalam hubungan di antara pemerintah daerah sendiri, antar daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota. Penyebab utamanya terletak pada salah anggapan bahwa pada sebagian tertentu pejabat daerah provinsi, seolah-olah daerah kabupaten kota merupakan bawahan dari daerah provinsi, memang dalam posisi kewilayahan pemerintah provinsi antara lain bertanggungjawab membina penyelenggaraan pemerintah di daerah, tetapi pada saat yang sama harus disadari bahwa pemerintah daerah kabupaten dan kota memiliki keleluasaan yang cukup untuk mengembangkan kebijakan yang secara objektif menguntungkan masyarakat di daerahnya masing-masing.

Asri Umar menyebutkan, adanya perbedaan persepsi tentang hakekat kebijakan desentralisasi kewenangan yang dipicu oleh kepentingn tertentu secara signifikan mendorong terjadinya fiksi antar level

³⁴ Mudarat Kuncoro, *Otonomi dan Pembangunan Daerah*, Erlangga, Surabaya, 2004, hlm.32.

pemerintahan. Friksi yang muncul ialah friksi antara pusat dengan daerah; friksi antara provinsi dengan kabupaten/kota; dan friksi antara sesama provinsi atau sesama kabupaten/kota.

c. Kewenangan Pemerintah dan Pemerintah Daerah dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014

Pemerintah pusat adalah induk dari pemerintahan, dimana pemerintah mengatur masalah-masalah yang menyangkut keberlangsungan negara itu sendiri secara menyeluruh. Pemerintah pusat bersifat independen dan pusat dapat mengatur seluruh daerah, pemerintah pusat mengatur kehidupan bernegara berbangsa secara keseluruhan termasuk :

1. Mengatur tata cara pelaksanaan pemerintahan daerah melalui otonomi daerah.
1. Mengatur hubungan internasional.
2. Mengatur keberlangsungan hidup negara seperti perekonomian negara, pertahanan negara, penegakan hukum dan keadilan.

Secara struktural, pemerintah pusat merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan di tingkat nasional dan presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan ditingkat nasional.

Selain itu, ada pula urusan yang bersifat *concurrent*. Artinya, urusan pemerintahan yang penangannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Setiap urusan yang bersifat *concurrent* selalu ada bagian urusan yang menjadi kewenangan pusat, ada bagian yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi, dan ada bagian yang menjadi kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Guna mewujudkan pembagian kewenangan yang *concurrent* secara proporsional antara

pusat, provinsi, dan kabupaten/kota maka disusunlah kriteria berdasarkan 4 (empat) pertimbangan, yang meliputi *eksternalitas akuntabilitas, dan efisiensi* dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antar tingkat 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 pusat.³⁵

2. Latar Belakang Perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

Pada dasarnya latar belakang perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 memberikan *feed back* pada filosofi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dari aspek dasar hukum tata negara, karena Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 telah mengalami amandemen, khususnya pasal-pasal yang berkaitan langsung dengan Sistem Pemerintahan Daerah yaitu Pasal 1, 5, 18 (a,b), 20, 21, 22 (d), 23 (e ayat 2), 24 (ayat 1), 31 (ayat 1), 33, dan 34, maka Undang-Undang pemerintahan daerah perlu disesuaikan.

Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 dilihat dari konsiderans Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu :³⁶

- a. Bahwa sesuai dengan Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

³⁵*Ibid*, hlm. 170.

³⁶ Konsiderans Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam Undang-undang.

- b. Bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- c. Bahwa efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah dan antardaerah potensi dan keanekaragaman daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.
- d. Bahwa Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah sehingga perlu diganti.

Adanya pembagian urusan dalam (tiga) 3 lingkup ini mencerminkan karakteristik Undang-Undang 23 Tahun 2014 lebih cenderung otoriter, sebab urusan yang dibagi tersebut menjelaskan keterikatan yang besar antara urusan pemerintahan pusat terhadap pemerintah daerah. Pemerintah pusat dalam Undang-Undang ini terlihat lebih dominan untuk mengatur urusan rumah tangga daerah.

Langkah akhir untuk memperkuat otonomi daerah adalah

adanya mekanisme pembinaan, pengawasan, pemberdayaan, serta sanksi yang jelas dan tegas. Adanya pembinaan dan pengawasan serta sanksi yang tegas dan jelas tersebut memerlukan adanya kejelasan tugas pembinaan, pengawasan dari kementerian yang melakukan pembinaan dan pengawasan umum serta kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian yang melaksanakan pembinaan teknis. Sinergi antara pembinaan dan pengawasan umum dengan pembinaan dan pengawasan teknis akan memberdayakan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Untuk pembinaan dan pengawasan terhadap daerah kabupaten/kota memerlukan peran dan kewenangan yang jelas dan tegas dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat untuk melaksanakan tugas dan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap daerah kabupaten/ kota.

Secara yuridis dan filosofis latar belakang perubahan undang-undang tentang pemerintah daerah ini adalah demi tujuan kesejahteraan setiap daerah, namun adanya pembaharuan terhadap pasal-pasal yang dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang sebelumnya tidak terdapat pada undang-undang nomor 32 Tahun 2004 menyebabkan hilangnya tujuan daripada dibentuknya undang-undang tersebut. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dilihat dari aspek sosiologis tidak sesuai dengan semangat otonomi daerah, karena lahirnya undang-undang ini adalah lebih menguatkan kedudukan pemerintah yang ada di provinsi sebagai bentuk perpanjangan tangan dari pemerintah pusat.

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Asas-asas otonomi daerah yang termaktub dalam undang-undang pemerintah daerah belum mampu terlaksana dengan baik sebagaimana mestinya, hal ini disebabkan karena terdapatnya beberapa bunyi pasal dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 setelah perubahan yang tidak sesuai lagi dengan semangat pembangunan otonomi daerah kearah pembangunan otonomi daerah lebih baik yang pro terhadap daerah dan ketentuan pasal baru tersebut belum mampu mengakomodir kepentingan daerah melainkan mengarah kepada pembangunan hukum penguatan terhadap kekuasaan pemerintah pusat.
2. Secara yuridis latar belakang lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah sebagai upaya perwujudan pelayanan terhadap kesejahteraan masyarakat yang ada di daerah, serta mewujudkan pembangunan daerah yang selaras dengan tujuan Negara Republik Indonesia, namun beberapa ketentuan pasal-pasal yang terdapat di dalam undang-undang tersebut menyebabkan pergeseran kekuasaan pusat yang mendominasi pemerintahan di daerah sehingga lahirnya undang-undang ini menjadikan bentuk desentralisasi menjadi resentralisasi atau otoriter.

B. Saran

1. Kelemahan dari Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dapat dijadikan sebagai bahan perbaikan bagi lembaga legislatif untuk dapat memperbaiki keberadaan daerah yang lebih baik secara teori dan

praktiknya, adanya pembagian urusan yang bersifat *check and balances* merupakan hal penting yang harus diwujudkan bersama oleh seluruh perangkat yang ada di daerah maupun di pusat sehingga perkembangan otonomi daerah dari masa ke masa akan menjadi lebih baik.

2. Diperlukan perubahan terhadap bunyi Pasal pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 yang dianggap masih memiliki kekurangan. Perbaikan tersebut bertujuan untuk memberikan kesempatan yang lebih luas bagi tiap-tiap daerah untuk mengembangkan potensi yang ada di daerah masing-masing tanpa harus ikut campur yang besar oleh Pemerintah Pusat untuk mengatur dan mengurus daerah. Perubahan Pasal tersebut dalam pelaksanaannya juga harus sesuai dengan cita-cita Negara Republik Indonesia yang termaktub di dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa Negara Indonesia mengakui dan melindungi bagian terkecil dari negara yaitu daerah.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Budiarjo, Miriam, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta: 1998.
- Hadjon, Philipus M., *Tentang Wewenang*, Makalah pada Peraturan Hukum Admisistrasi, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya: 1998.
- Kantaprawira, Rusadi, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta: 1998.

Kuncoro, Mudarat, *Otonomi dan Pembangunan Daerah*, Erlangga, Surabaya, 2004.

LIPI, *Membangun Format Baru Otonomi Daerah*, LIPI Press, Jakarta, 2006.

MD, Mahfud, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Studi tentang interaksi Politik Kehidupan Ketatanegaraan*, PT Rineka Cipta, Jakarta: 2000.

Redi Ahmad, *Hukum Sumber Daya Alam Dalam Sektor Kehutanan*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.

Said, M.Mas'Ud, *Arah Baru Otonomi Daerah Di Indonesia*, UPT Penerbitan Universitas Muhammadiyah Malang, Malang, 2008.

Setiardi, A.Gunawana, *Dialektika Hukum dari Moral dalam Pembangunan masyarakat Indonesia*, Kanisius, Yogyakarta: 1990.

Soejito, Irawan, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Bina Aksara, Jakarta, 1981.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta: 2011.

Soemantri, Sri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Disertasi, Alumni, Bandung: 1987, hlm. 1. Dalam Dahlan Thalib, Jazin Hamidi, Ni'matul Huda, *Teori dan Hukum Konstitusi*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2006.

Stroink, F.A.M. dalam Abdullah Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung: 2006.

Sunanarno, Siswanto, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.

Syafruddin Ateng, *Pasang Surut Otonomi Daerah*, Binacipta, Bandung: 1985.

Thaib, Dahlan, *Ketatanegaraan Indonesia Perspektif Konstitusional*, Total Media, Yogyakarta.

Wardani, Kunthi Dyah, *Impeachment dalam Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta: 2007.

Widjaja, H.A.W., *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2002.

Yusoff, Agus dan Andi Yusran, *Desentralisasi Otonomi Luas Ke Otonomi Terpimpin*, Suska Press, Pekanbaru Riau, 2007.

B.Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Otonomi Daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Otonomi Daerah.

C.Internet

[http://sakatik.co.id/2008/10 hubungan-pusat-dan-daerah.html](http://sakatik.co.id/2008/10/hubungan-pusat-dan-daerah.html), diunduh 7 April, 2016.