
**PENGAWASAN PENYELENGGARAAN ASAS DESENTRALISASI DALAM
PEMERINTAH DAERAH BERDASARKAN UU NO 23 TAHUN 2014 TENTANG
PEMERINTAHAN DAERAH**

Ahmad Robi

Dosen Program Studi Hukum Tata Negara (Siyasah Syar'iyah)

Institut Agama Islam Syekh Maulana Qori Bangko

ahmadrobi638@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh adanya kurang sinkronisasi antara kebijakan pusat dan kebijakan pemerintah daerah, terdapat kepentingan tertentu (terpisah) berupa tumpang tindih kepentingan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Daerah merupakan bagian integral dari pembangunan di Indonesia. Namun seringkali, selalu ada masalah antara pusat dan daerah. Salah satunya dalam hal pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah. Ketika kita membicarakan urusan pemerintah pusat dan daerah, aturan yang bisa menjadi pedoman kita adalah UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Undang-undang baru disahkan di sana beberapa tahun yang lalu pada dan pada masa pemerintahan susilo bambang yodhoyono. Dari hasil penelitian ini dapat diperoleh bahwa untuk mengetahui pengendalian asas desentralisasi di pemerintahan daerah, untuk mengetahui hambatan-hambatan yang terdapat dalam pengawasan terhadap pelaksanaan asas desentralisasi di pemerintahan daerah berdasarkan undang-undang no. 23 tahun 2014.

Kata kunci: Asas Desentralisasi dan Pemerintah Daerah

ABSTRACT

This research is based on the fact that there is less singkronisasi between central policy and local government policy, there is a certain interest (separated) in the form of overlaping interests between central government and regional government. The region is an integral part of development in Indonesia. But often, there is always a problem between the center and the region. One of them in terms of the dsitribution of governmental affairs between the central and the regional. When we discuss the affairs of central and local government, the rules that can be our guidance are law no. 23 of 2014 on regional Government. The new law was passed there years ago at the and of susilo bambang yodhoyono's reign From the results of this study can be obtained that to know the control of the priciple of decentralization in local government, to know the obstacles contained in the supervision of the implementation of the priciple of decentralization in local government based on law no. 23 of 2014

Keywords: Based on law no. 23 of 2014 on Regional Government

PENDAHULUAN

Negara Republik Indonesia sebagai negara kesatuan menganut asas desentralisasi. dalam penyelenggaraan pemerintahan, dengan memberikan kesempatan dan keluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah, karena itu, pasal 18 Undang-undang Dasar 1945, antara lain, menyatakan bahwa pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang. Adapun pengertian desentralisasi di Indonesia saat ini harus memenuhi beberapa kriteria antara lain, Pertama, kehidupan berbangsa dan bernegara selama ini terpusat di Jakarta. Kedua, pembagian kekayaan secara tidak adil dan merata. Dikarenakan daerah-daerah memiliki sumber sumber kekayaan alam melimpah., seperti di Aceh, Riau, Irian, Jaya, Kalimantan, Jambi, dan Sulawesi. Ketiga, kesenjangan sosial (dalam makna seluas-luasnya) antara satu daerah dengan daerah lain.

Dalam penjelasan pasal tersebut, antara lain, dikemukakan bahwa "oleh karena Negara Indonesia itu suatu *eenheidsstaat*, maka Indonesia tidak akan mempunyai Daerah dalam lingkungannya yang bersifat *staat* juga. Daerah Indonesia akan dibagi dalam Daerah Propinsi dan daerah propinsi akan dibagi dalam daerah yang lebih kecil. Di daerah – daerah yang bersifat otonom (*Streek En Locale Rechtsgemeenschappen*) atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang". Di daerah-daerah yang bersifat otonom akan diadakan badan perwakilan Daerah. Oleh karena itu, di daerah pun, pemerintahan akan bersendi atas dasar permusyawaratan.

Dengan demikian, Undang – Undang Dasar 1945 merupakan landasan yang yuridis factual untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah, sebagaimana tertuang dalam ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah: , pembagian, dan pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sesuai dengan ketetapan MPR-RI Nomor XV/MPR/1998 tersebut diatas, penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada Daerah secara proposional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan Daerah. Di samping itu, penyelenggaraan Otonomi Daerah juga dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman Daerah.

Undang-undang No. 22/1999 tentang pemerintahan Daerah pada prinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintahan Daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan asas desentralisasi. Hal-hal yang mendasar dalam

UU 22/99 adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreativitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi Dewan perwakilan Rakyat Daerah. Oleh karena itu, UU 22/99 menempatkan Otonomi Daerah secara utuh pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, yang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 berkedudukan sebagai Kabupaten Daerah tingkat II dan kotamadya Daerah Tingkat II. Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tersebut berkedudukan sebagai Daerah Otonomi yang mempunyai kewenangan dan keleluasaan untuk membentuk dan melaksanakan kebijakan menurut prakarsa dan aspirasi masyarakat.

Otonomi Daerah merupakan fenomena politik yang sangat dibutuhkan dalam era globalisasi, demokratisasi, terlebih-lebih menjelang era perdagangan bebas. Menjelang era perdagangan bebas yang akan dimulai tahun 2020, bangsa dan Negara kita membutuhkan manusia-manusia bermental pembangunan yang kreatif. Otonomi Daerah merupakan bagian dari sistem politik yang senantiasa diharapkan dapat memberi peluang bagi warga Negara untuk lebih mampu mengembangkan daya kreativitasnya. Dengan otonomi daerah merupakan kebutuhan dalam era globalisasi yang amat sangat krusial.

Propinsi Daerah Tingkat I menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, dalam Undang-Undang 22/1999 dijadikan Daerah propinsi dengan kedudukan sebagai Daerah Otonom dan sekaligus Wilayah Administrasi, yang melaksanakan kewenangan pemerintah pusat yang didelegasikan kepada Gubernur. Daerah propinsi bukan merupakan pemerintah atasan dari Daerah Kabupaten dan Daerah Kota. Dengan demikian, Daerah Otonom propinsi dan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota tidak mempunyai hubungan hierarki.

Pemberian kedudukan propinsi sebagai Daerah Otonom sekaligus sebagai Wilayah Administrasi dilakukan dengan pertimbangan:

1. Untuk memelihara hubungan yang serasi antara pusat dan Daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah yang bersifat lintas Daerah Kabupaten dan Daerah Kota serta melaksanakan kewenangan Otonomi Daerah yang belum dapat dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah kota.
3. Untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu yang dilimpahkan dalam rangka pelaksanaan asas desentralisasi.

Dengan memperhatikan pengalaman penyelenggaraan Otonomi Daerah pada masa lampau yang menganut prinsip Otonomi yang nyata dan bertanggung jawab dengan penekanan pada Otonomi yang lebih merupakan kewajiban daripada hak, maka dalam Undang-undang 22/1999 pemberian kewenangan Otonomi kepada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota didasarkan pada asas desentralisasi saja dalam wujud Otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Kewenangan Otonomi luas adalah keleluasaan Daerah untuk

menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Disamping itu keleluasaan Otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.

Otonomi nyata adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan dibidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di Daerah. Sedangkan Otonomi yang bertanggungjawab sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada Daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh Daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan Daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Otonomi untuk Daerah propinsi diberikan secara terbatas yang meliputi kewenangan lintas Kabupaten dan kota, dan kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, serta kewenangan bidang pemerintahan tertentu lainnya.

Reformasi birokrasi dipemerintahan daerah memperlihatkan hasil nyata, selain pelayanan publik terus membaik, kota dan kabupaten di negeri ini juga semakin bersahabat bagi kaum bisnis. Untuk mereformasi birokrasi di instansi/pemerintahan daerah, kementerian-RB gencar menyosialisasikan dan mengedukasikan penerapan manajemen berbasis kinerja yang disebut SAKIP. Bagaimana pula korelasi akuntabilitas kinerja itu dengan kualitas pelayanan publik dan kemudahan berbisnis di daerah.

1. Sejarah peraturan Pemerintah di Indonesia

Bentuk aturan hukum yang berlaku dalam system hukum positif di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari sejarah aturan hukum pada masa penjajahan. Masih banyak aturan hukum yang sekarang berlaku, merupakan alih rupa saja dari hukum positif yang berlaku di Belanda pada masa penjajahan.

Dizaman Hindia Belanda, bentuk-bentuk peraturan di Indonesia meliputi 5 tingkatan, yaitu: (1) Undang-Undang Dasar Kerajaan Belanda, (ii) Undang-Undang Belanda atau 'wet', (iii) Ordonantie yaitu peraturan yang ditetapkan oleh Gubernur Jenderal Hindia Belanda bersama-sama dengan Rakyat (Volksraad) di Jakarta sesuai Titah Ratu Kerajaan Belanda di Den Haag, (iv) Regeringsverordening atau RV, yaitu peraturan pemerintah, dan (v) peraturan

daerah swatantara ataupun daerah daerah swapraja. Sehingga istilah peraturan pemerintah telah muncul sezak zaman penjajahan Belanda.

Pasca kemerdekaan, selain wet dan ordonantie, RV dinyatakan masih berlaku berdasarkan pasal 1 aturan peralihan UUD 1945, selain itu ditemukan juga berbagai bentuk aturan hukum seperti maklumat, undang-undang darurat, penetapan presiden dan undang-undang federal. Untuk memahami pengkajian yang mendalam dengan pendekatan sejarah hukum. Misalnya, undang-undang darurat yang diperkenalkan pada masa Konstitusi RIS dan UUD sementara Tahun 1950; 5 juli 1959. Oleh sebab itu, jika akan dilakukan pembaharuan atau penggantian terhadap ketentuan-ketentuan tersebut, harus terlebih dahulu dilakukan pengkajian secara Komperenshif.

Atas dasar pemikiran diatas, prinsip-prinsip pemberian Otonomi Daerah yang dijadikan pedoman dalam Undang-undang 22/1999 adalah sebagai berikut:

1. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan, serta potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan Otonomi Daerah didasarkan pada Otonomi luas, nyata, dan bertanggung jawab.
3. Pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas dan utuh diletakan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedang Otonomi daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan otonomi daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga setiap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.
5. Pelaksanaan Otonomi daerah harus lebih meningkatkan kemandirian daerah otonom, dan karenanya dalam daerah kabupaten dan daerah kota tidak adalagi Wilayah Administrasi.
6. Demikian pula dikawasan-kawasan khusus yang dibina oleh pemerintah atau pihak lain, seperti badan Otorita, kawasan pelabuhan, kawasan perumahan, kawasan industri, kawasan perkebunan. Kawasan pertambangan, kawasan kehutanan, kawasan perkotaan baru, kawasan pariwisata, dan semacam berlaku ketentuan peraturan daerah Otonom.
7. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan peranan dan fungsi badan legislatif Daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawasan anggaran atas penyelenggaraan pemerintahan Daerah.
8. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakan pada daerah propinsi dalam kedudukannya sebagai Wilayah Admininstrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah
9. Pelaksanaan asas tugas pembantuan dimungkinkan, tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah dan Daerah kepada desa yang disertai dengan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber

daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggung jawabkan kepada yang menugaskannya.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah ditetapkan untuk mengganti UU 32 Tahun 2004 yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan keadaan, ketatanegaraan, dan tuntutan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Muatan UU Pemerintahan Daerah tersebut membawa banyak perubahan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satunya adalah pembagian urusan pemerintahan daerah.

Berdasarkan UU Nomor 23 tahun 2014 klasifikasi urusan pemerintahan terdiri dari 3 urusan yakni urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Isi dan jiwa terkandung dalam pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 beserta penjelasannya menjadi pedoman dalam penyusunan UU 22/99 dengan pokok-pokok pikiran sebagai berikut:

- a. Sistem ketatanegaraan Indonesia wajib menjalankan prinsip pembagian kewenangan berdasarkan asas dekosentrasi dan desentralisasi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Daerah yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi adalah Daerah provinsi, sedangkan Daerah yang dibentuk berdasarkan asa desentralisasi adalah Daerah kabupaten dan Daerah Kota. Daerah yang dibentuk dengan asas desentralisasi berwenang untuk menentukan dan melaksanakan kebijakan atas prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.
- c. Pembagian Daerah diluar Daerah Provinsi dibagi habis kedalam Daerah Otonom. Dengan demikian, wilayah Administrasi yang berada dalam Daerah kabupaten dan Daerah dan Daerah kota dapat dijadikan Daerah Otonom atau dihapus.
- d. Kecamatan yang menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 sebagai Wilayah Administrasi dalam rangka dekonsentrasi.

Menurut UU 22/99 kedudukannya diubah menjadi perangkat Daerah Kabupaten atau Daerah kota.

1. Prinsip Penyelenggaraan Pemerintah Daerah
 - a. Digunakan asas desentralisasi. Dekonsentrasi, dan tugas pembantuan
 - b. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di Daerah kota.
 - c. Asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di Daerah propinsi, Daerah Kabupaten Daerah kota dan Desa.

2. Susunan Pemerintahan Daerah dan Hak DPRD

Susunan pemerintahan Daerah Otonom meliputi DPRD dan pemerintah Daerah. DPRD dipisahkan dari pemerintah Daerah dengan maksud untuk lebih memberdayakan DPRD dan meningkatkan pertanggungjawaban pemerintah Daerah kepada rakyat. Karena itu, hak – hak DPRD cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan Daerah dan melakukan fungsi Pengawasan. Ini merupakan perubahan yang sangat mendasar dibanding UU 5/74. Kepala Daerah

Untuk menjadi kepala Daerah, seseorang diharuskan memenuhi persyaratan tertentu yang intinya agar kepala Daerah selalu bertakwa kepada Tuhan yang Maha Esa, memiliki etika dan moral, berpengetahuan, dan berkemampuan sebagai pimpinan pemerintahan, berwawasan kebangsaan, serta mendapatkan kepercayaan rakyat.

Kepala Daerah disamping sebagai pimpinan pemerintah, sekaligus adalah pimpinan Daerah dan pengayom masyarakat sehingga kepala Daerah harus mampu berfikir, bertindak, dan bersikap dengan lebih mengutamakan kepentingan Bangsa, Negara, dan Masyarakat Umum daripada kepentingan pribadi, golongan, dan aliran. Karena itu, dari kelompok atau etnis, dan keyakinan manapun Kepala Daerah harus bersikap arif, bijaksana, jujur, adil, dan netral.

3. Pertanggung jawaban kepala Daerah

Dalam menjalankan tugas dan kewajiban pemerintah Daerah, Gubernur bertanggung jawab kepada DPRD propinsi, sedangkan dalam kedudukannya sebagai wakil pemerintah, Gubernur bertanggung jawab kepada priseden. Sementara itu, dalam penyelenggaraan Otonomi Daerah di Daerah kabupaten dan Daerah kota, Bupati atau walikota bertanggung jawab kepada DPRD Kabupaten/DPRD kota dan kewajiban memberikan laporan kepada presiden melalui Menteri Dalam Negeri dalam rangka pembinaan dan pengawasan.

4. Kepegawaian

Kebijakan kepegawaian dalam UU 22/99 dianut kebijakan yang mendorong pengembangan Otonomi Daerah sehingga kebijakan kepegawaian di Daerah yang dilaksanakan oleh Daerah Otonom sesuai dengan kebutuhannya, baik pengangkatan, penempatan, pemindahan, dan mutasi maupun pemberhentian sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Mutasi antar Daerah Kabupaten dan Daerah kota dalam Daerah propinsi diatur oleh Gubernur, sedangkan mutasi antar Daerah propinsi diatur oleh pemerintah, Mutasi antar Daerah propinsi dan/atau antar Daerah kabupaten dan Daerah Kota.

5. Keuangan Daerah

Untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab, diperlukan kewenangan dan kemampuan menggali sumber

keuangan sendiri, yang didukung oleh perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan Daerah serta antara provinsi dan kabupaten kota yang merupakan prasyarat dalam system pemerintahan Daerah. Dalam rangka menyelenggarakan Otonomi Daerah kewenangan keuangan yang melekat pada setiap kewenangan pemerintahan menjadi kewenangan Daerah.

6. Pemerintahan Desa

Desa berdasarkan Undang-undang 22/1999 adalah Desa atau yang disebut dengan nama lain sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa, sebagaimana dimaksud dalam penjelasan pasal 18 Undang-undang Dasar 1945. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai pemerintahan Desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, dan pemberdayaan masyarakat. Penyelenggaraan pemerintahan Desa merupakan subsistem dari system penyelenggaraan pemerintahan, sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala desa bertanggung jawab pada badan perwakilan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tugas tersebut kepada Bupati.

Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum Publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut di pengadilan. Untuk itu, kepala Desa dengan persetujuan Badan perwakilan Desa mempunyai wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dan mengadakan perjanjian yang saling menguntungkan. Sebagai perwujudan demokrasi, di Desa dibentuk Badan perwakilan di Desa yang bersangkutan, yang berfungsi sebagai legislasi dan pengawasan dalam hal pelaksanaan peraturan Desa, Anggaran pendapatan dan belanja Desa, dan keputusan kepala Desa.

Di Desa dibentuk lembaga kemasyarakatan Desa lainnya sesuai dengan kebutuhan Desa. Lembaga dimaksud merupakan mitra pemerintahan Desa dalam rangka pemberdayaan masyarakat Desa dalam upaya meningkatkan dan mempercepat pelayanan kepada masyarakat yang bercirikan perkotaan dibentuk kelurahan sebagai unit pemerintah yang berada didalam Daerah kabupaten dan atau Daerah kota.

METODE

Metode pendekatan Setiap ilmu pengetahuan mempunyai identitasnya sendiri-sendiri sehingga selalu akan terdapat perbedaan. Metodologi penelitian yang diterapkan dalam setiap ilmu selalu disesuaikan dengan ilmu pengetahuan yang menjadi induknya. Berdasarkan dengan permasalahan yang dikemukakan maka penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis empirik, karena dalam penelitian terhadap penulisan tesis ini Penulis melakukan pendekatan berdasarkan bahan hukum utama dengan cara menelaah teori-teori, konsep-konsep, asas-asas hukum serta peraturan perundang-undangan yang

berhubungan dengan penelitian ini. Pendekatan ini dikenal pula dengan pendekatan kepustakaan, yakni dengan mempelajari buku-buku, peraturan perundang-undangan dan dokumen lain yang berhubungan dengan penelitian ini. Spesifikasi Penelitian yang digunakan adalah Normatif gambarkan keadaan dari obyek yang diteliti dan sejumlah faktor-faktor yang mempengaruhi data yang diperoleh itu dikumpulkan, disusun, dijelaskan, kemudian dianalisis.

Metode Analisis Data

Untuk menganalisis data yang diperoleh, akan digunakan metode analisis normatif, merupakan cara menginterpretasikan dan mendiskusikan bahan hasil penelitian berdasarkan pada pengertian hukum, norma hukum, teori-teori hukum serta doktrin yang berkaitan dengan pokok permasalahan. Norma hukum diperlukan sebagai premis mayor, kemudian dikorelasikan dengan fakta-fakta yang relevan (legal facts) yang dipakai sebagai premis minor dan melalui proses silogisme akan diperoleh kesimpulan (Conclusion) terhadap permasalahannya

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Teori Otonomi Daerah

Sejarah dengan pertumbuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, desentralisasi dan Otonomi daerah secara terus menerus mengalami perkembangan. Sebagai tonggak awal peraturan perundangan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang mengatur mengenai keberadaan Komite Nasional Daerah adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945. Namun peraturan ini belum menjadi pengaturan yang sempurna mengenai keberadaan pemerintahan daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia Karena sifatnya masih sementara.

Seiring dengan tumbanganya Orde Baru dan munculnya tuntutan reformasi pemerintahan dalam segala aspeknya, maka mulai tahun 1999 diberlakukan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan terakhir diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 tentang pemerintahan daerah.

Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk member pelayan, peningkatan peranserta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan meningkatnya kesejahteraan masyarakat. Hal ini merupakan penjabaran dari prinsip otonomi seluas-luasnya dimana daerah diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus semua urusan pemerintahan selain yang menjadi urusan pemerintah pusat. Penyelenggaraan otonomi daerah yang harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang muncul dalam masyarakat.

Batasan mengenai konsep desentralisasi dekemukan oleh banyak ahli pemerintahan. Perbedaan sudut pandang para ahli mengakibatkan batasan yang pasti mengenai konsep desentralisasi sulit diperoleh.

1. Teori Desentralisasi (Menurut Robert Reinow)

Teori Desentralisasi Menurut Robert Reinow dalam buku *introduction to Government*, mengatakan bahwa ada dua alasan pokok dari kebijaksanaan membentuk pemerintahan di daerah.

Pertama, membangun agar rakyat memutuskan sendiri sebagian kepentingan yang berkaitan langsung dengan mereka. Kedua, memberikan kesempatan kepada masing-masing komunitas member tuntutan bermacam untuk membuat aturan & program sendiri. Menurut baghir manan, dasar-dasar pusat daerah dalam kerangka Desentralisasi ada empat macam, yaitu:

- a. Dasar-dasar permusyawaratan dalam system pemerintahan Negara
- b. Dasar pemeliharaan dan pengembangan prinsip pemerintahan asli
- c. Dasar kebenaran
- d. Dasar Negara hukum

Dilihat dari segi pelaksanaan fungsi pemerintahan, david Oesborne dan Ted Goeber berpendapat bahwa Desentralisasi Otonomi itu menunjukkan:

1. Satuan-satuan desentralisasi (Otonomi) lebih Fleksibel dalam memenuhi perubahan dengan cepat;
2. Satuan-satuan Desentralisasi dapat melaksanakan tugas dengan efektif dan lebih efisien;
3. Satuan-satuan Desentralisasi lebih inovatif;
4. Satuan-satuan Desentralisasi mendorong tumbuh sifat moral yang lebih tinggi, komitmen yang lebih tinggi dan lebih produktif.

Sehubungan dengan otonomi Much San Berpendapat sendi-sendi Otonomi terdiri dari Sharring of power (pembagian kekuasaan), distribution of income (pembagian pendapat) dan empowering (kemandirian Administrasi pemerintahan daerah). Hipotesanya, semakin kuat sendi-sendi tersebut, semakin sehat pelaksanaan otonomi daerah dan sebaliknya.

2. Teori pemerintahan menurut Koswara (2002:29) bahwa yang dimaksud pemerintahan:

- a. Dalam arti luas meliputi seluruh kegiatan pemerintah, baik menyangkut bidang legislatif, eksekutif maupun yudikatif.
- b. Dalam arti sempit meliputi kegiatan pemerintah yang hanya menyangkut bidang eksekutif pemerinthan.

Selanjutnya Koswara (1999:5) menjelaskan ilmu pemerintahan: Ilmu pengetahuan yang secara menyelenggrakan studi tentang cara-cara bagaimana pemerintahan Negara disusun dan difungsikan, baik secara internal maupun eksternal dalam upaya mencapai tujuan Negara. Ilmu pemerintahan merupan terapan karena mengutamakan segi penggunaan dalam praktek, yaitu dalam hal hubungan antara yang memerintah (penguasa dengan yang diperintah).

Objek material ilmu pemerintahan secara kebetulan sama dengan objek material ilmu politik. Ilmu administarasi Negara, ilmu hukum tata Negara, dan

ilmu Negara itu sendiri, yaitu Negara. Objek formal ilmu pemerintahan bersifat khusus dan ;khas, yitu hubung-hubungan pemerintahan dengan sub-subnya (baik hubungan antara pusat dengan daerah, hubungan antara yang diperintah yang memrintah, hubungan antar lembaga, hubungan antar appartemen) termasuk didalamnya pembahasan otput pemerintahan seperti pungsi. System-system aktivitas dan kegiatan gejala dan kegiatan serta peristiwa pemerintahan dari elit pemerintahan yang berkuasa.

- a. Memberikan penjelasan tentang pelaksanaan Desentralisasi yang sesuai dengan UU No 23 Tahun 2014
- b. Memberikan penjelasan kendala dalam menjalankan Desentralisasi
- c. Hasil penelitian ini diharapkan agar dapat dijadikan acuan dan pedoman didalam menjalankan system pemerintahan Desentralisasi yang susai dengan UU No 23 Tahun 2014.

Sejak proklamasi kemerdekaannya, Negara Republik Indonesia telah menetapkan bahwa landasan konstitusional Negara ini adalah ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam Undang-undang Dasar tahun 1945, yang memuatkan aturan-aturan dalam hal-hal yang mencakup konstitusi kumpulan norma hokum yang mengatur alokasi fungsi, kekuasaan, serta tugas berbagai lembaga Negara, serta yang menentukan hubungan-hubungan Negara diantara lembaga-lembagaNegara tersebut dengan Rakyat.

Ketika arus reformasi mulai bergulir sekitar tahun 1998, muncul keinginan rakyat, terutama dari para akademisi dan tokoh Negara yang menghendaki perubahan Konstitusi dasar Negara Republik Indonesia (UUD 1945). Dengan demikian UUD 1945 yang pada awalnya masa pemerintahan Orde Baru dianggap sebagai Konstitusi rigid, mulai bergeser sebagai konstitusi fleksibel. Pada saat siding Umum MPR 1999, yang diklaim sebagai pemilu yang paling Demokratis dalam ketatanegaraan Negara Republik Indonesia.

Negara kesatuan ialah suatu Negara yang merdeka dan berdaulat. Hanya ada satu pemerintahan pusat diseluruh wilayah Negara yang mengatur seluruh daerah. Disebut negara kesatuan apabila kekuasaan pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan pemerintah pusat merupakan kekuasaan yang menonjol dalam Negara, dan tidak ada saingannya dari badan legislative pusat dalam pembentukan Undang-undang.

Pemberian status Otonomi Khusus terhadap Provinsi Papua dan Papua Barat disebabkan karena adanya kesenjangan pembangunan antara Provinsi papua dan Provinsi lain. Hal tersebut tercemin dalam konsideran menimmbang huruf h UU No. 21 Tahun 2001 yang berbunyi: bahwa dalam rangka mengurangi kesenjangan antara provinsi papua dan Provinsi lain, dan meningkatkan taraf hidup masyarakat di Provinsi Papua, serta memberikan kesempatan kepada penduduk asli Papua. Diperlukan adanya kebijakan Khusus dalam rangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keputusan politik penyatuan Papua menjadi bagian Negara Republik Indonesia pada hakikatnya mengandung cita-cita luhur.

Namun kenyataannya berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang sentralistik belum sepenuhnya merasa keadilan, belum sepenuhnya memungkinkan tercapai kesejahteraan rakyat, belum sepenuhnya mendukung terwujudnya penegakan hukum, dan sebelum sepenuhnya penampakan penghormatan terhadap hak asai manusia (HAM) di Provinsi Papua, Khususnya masyarakat Papua. Kondisi tersebut mengakibatkan terjadinya kesenjangan pada hampir semua sector kehidupan. Terutama dalam bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, kebudayaan sosial politik. Pelanggaran HAM, pengabaian hak-hak dasar penduduk asli dan adanya perbedaan pendapat mengenai sejarah penyatuan Papua kedalam Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah masalah yang perlu diselesaikan. Upaya penyelesaian masalah tersebut selama ini dinilai kurang menyentuh akar masalah dan aspirasi masyarakat papua, sehingga memicu berbagai bentuk kekecewaan dan ketidakpuasan.

Dalam pembahasan pemerintahan daerah tidak lepas dari ketentuan ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998, dan Undang-undang Dasar negara Republik Indonesia 1945 sebagai landasan Konstitusional Bangsa Indonesia. Berdasarkan ketetapan tentang penyelenggaraan Otonomi Daerah, pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumberdaya Nasional yang berkeadilan serta perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, telah terjadi perubahan terhadap sistem pemerintahan Daerah yang termanifestasi dalam amandemen UUD 1945. Menurut catatan sejarah ketatanegaraan Indoensia perubahan UUD 1945 yang ditetaapkan dan disahkan oleh panitia persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) pada tanggal 18 Agustus 1945, pernah diganti dengan konstitusi RIS 1949 yang kemudian diganti dengan UUD sementara 1950 selanjutnya UUD 1945diberlakukan kembali melalui dikrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959, dan akhirnya mengalami perubahan 4 (empat) kali. Yaitu perubahan pertama Tahun 1999, perubahan kedua Tahun 2000, perubahan ketiga Tahun 2021, serta perubahan keempat tahun 2002.

Pembagian Daerah di Indonesia dikenal juga adanya satuan pemerintahan Daerah yang bersifat Khusus atau bersifat istimewa, dan satuan-satuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya yang merupakan pengaturan pemerintahan asli Indonesia sepanjang hal itu masih ada, yang pengaturannya diatur dalam pasal 18B UUD 945. Ketentuan ini mengandung arti bahwa dalam susunan Daerah provinsi, kabupaten maupun Kota dimungkinkan adanya pemerintahan Daerah yang bersifat Khusus atau istimewa. Daerah khusus dan istimewa dalam UUD 1945 ini belum ada pengaturan mengenai batasannya.

Ketentuan pasal 18B UUD 1945 mengisyaratkan dan menempatkan sistem pemerintahan daerah sebagai bagian (subsistem) dari sistem pemerintahan Indonesia. Hal ini berhubung dianutnya bentuk Negara kesatuan

menurut pasal 1 ayat (1) UUD 1945, artinya Negara Republik Indonesia menganut bentuk Negara yang terdesentralisasi.

Dengan demikian sejak amandemen kedua terhadap pasal 8 UUD 1945 pada tahun 2000, telah terjadi beberapa perubahan mengenai pasal dan penjelasan dari UUD 1945 lama. Perubahan tersebut sangat mendasar, baik secara structural maupun substansial, sehingga yang semula hanya 1 (satu) pasal menjadi 3 (tiga), pasal 18, pasal 18A, dan pasal 18B. dilihat dari substansinya, baik secara ilmiah maupun secara hukum pasal-pasal baru pemerintahan daerah dalam UUD 1945 memuat berbagai paradigma baru dan arah politik pemerintahan yang baru pula menurut Bagir Manan sebagaimana dikutip Arif Hidayat, menyatakan hal tersebut nampak pada prinsip-prinsip dan ketentuan sebagai berikut:

- a. Prinsip Daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas Otonomi dan tugas pembantuan (pasal 18 ayat 2).
- b. Prinsip menjalankan Otonomi seluas-luasnya (pasal 18 ayat 5).
- c. Prinsip kekuasaan dan keragaman Daerah (pasal 18A ayat 1).
- d. Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisional (pasal 18B ayat 2).

Otonomi daerah menurut ketentuan pasal 1 angka 5 UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah hak, wewenang, dan kewajiban Daerah Otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan yang dimaksud Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara kesatuan Republik Indonesia.

SIMPULAN

Peraturan pemerintah dan peraturan perundang-undang dibawahnya peraturan pemerintah tidak mendelegasikan kewenangan yang diperolehnya kepada peraturan yang lebih rendah, karena peraturan pemerintah dibuat dalam rangka menjalankan undang-undang. Namun pendelegasian ketentuan dalam peraturan pemerintah kepada peraturan dibawahnya tidak dilarang jika dalam keadaan yang sangat diperlukan asalkan materi yang diatur dalam peraturan delegasi tersebut masih merupakan peraturan pelaksanaan dari undang-undang. Demikian pendapat Attamimi mengenai karakter peraturan pemerintah. Pendelegasian kewenangan materi muatan peraturan pemerintah kepada peraturan dibawahnya bisa dalam bentuk peraturan presiden atau bisa juga dengan peraturan menteri. Sedangkan hal-hal yang menyangkut Otonomi daerah, pendelegasian kewenangan dari peraturan pemerintah diruangkan dalam bentuk perda.

Menurut Maria Farida, Materi muatan perpres yang merupakan limpahan dari undang-undang. Perpres hanya mengatur ketentuan sebagaimana diperintahkan oleh undang-undang atau peraturan pemerintah. Landasan pembentukan peraturan pemerintah merujuk pada pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Pembentukan peraturan pemerintah bermula pada kepedulian Negara untuk mensejahterakan rakyatnya. Namun pada tataran implementasi, kandungan peraturan pemerintah tidak akan seteril dari pengaruh factor-faktor sosial yang melingkupinya. Peraturan pemerintah merupakan produk hukum yang dihasilkan dari kesepakatan-kesepakatan politik. Sehingga dapat dikatakan peraturan pemerintah merupakan produk politik.

Desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan adanya desentralisasi maka muncul otonomi bagi suatu pemerintahan daerah. Desentralisasi sebenarnya adalah istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana di definisikan sebagai penyerahan kewenangan. <https://www.google.co.id/search?> Diakses 29 April 2017.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Mukthie Fadjar, *Hukum Konstitusi & Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006
- Agil Asshofie, *Otonomi Daerah*, <http://agil-.blogspot.co.id/2011/11/otonomi-daerah-menurut-uu-no-32-tahun.html>. Diakses tanggal 2 Maret 2017.
- Deddy Supriady Bratakusumah, Dadang Solihin, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 200), hlm.1-5
- Desentralisasi & otonomi daerah desentralisasi, demokratisasi & Akuntabilitas pemerintahan daerah, penerbit, LIPI press, anggota IKAPI, Dr. Alfira salam, hlm. 13-14.
- Djakfar Al Bram, *Otonomi Daerah dan Pajak : Prespektif Kewenangan Pusat ke Daerah* (Surabaya: Perwira Media Nusantara, 2013).
- H.A.W. Widjaja. *Otonomi Daerah dan Daerah otonom*, Jakarta: PT Rajagrafindo persada, 2002, hlm.2
- Hukum Otonomi Daerah, Negara kesatuan Daerah istimewa, dan Daerah Otonomi khusus, diterbitkan & dicetak oleh PT Refika Bandung, hlm.10
- L.N Gerston. (1992). *Public policymaking In A Democratic Society : A Guide To Civic Engagement* : New York : M.E. Sharp, Inc. hlm.5
- Juan Dynash, *Demokrasi Indonesia*, <http://demokrasiindonesia.blogspot.co.id/2014/10/sistem->

- pemerintahan-daerah-otonomi.html. Diakses pada Tanggal 13 Februari 2017.
- Kuangan daerah investasi, dan desentralisi, pheni Chalid, diterbitkan oleh: kemitraan untuk pemerintahan yang baik jakarta Desember 2005, hlm.37
- M.S. Grindle. (1980). Politics and policy Implemetation In The Third Worid. New Jersey : Princetown University press, hlm.6
- MaCandrews, Colin dan Ichlasul Amal. Hubungan pusat Daerah dalam pembangunan. PT.Rajagrafindo Persada : Jakarta, 1993
- Masalah-Masalah Hukum , Majalah Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Vol. 34 No. 4 Oktober – Desember 2005, hlm. 247.
- Otonomi Daerah dan pajak Daerah, Dr. Djafar Al Bram, diterbitkan oleh: perwira Media Nusantara (PMN) 2013
- Paimin Napitupulu, *Peran dan Pertanggungjawaban DPR (Kajian Di DPRD Propinsi DKI Jakarta)*, (Bandung : PT. Alumni,2005
- Pasal 1 ayat(5) UU No.32Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. <http://natanellainsamputty.blogspot.co.id/2015/07/perimbangan-keuangan-antara-pusat-dan.html>. diakses tanggal 29 April 2017.
- Rusdianto, *Hukum Otonomi Daerah: Negara Kesatuan Daerah, Istimewah, dan Daerah Otonomi Khusus* (Bandunng: Eetika Aditama, 2013).
- Sunarno, siswanto, hukum pemerintahan Daerah di Indonesia, Cet.3 (Jakarta: sinar Grafika, 2009), hlm.13
- Syamsuddin Haris, *Desentralisasi Dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, Demokratisasi* <https://books.google.co.id/books?isbn=9799801419>. Diakses s pada 29 Maret 2017.
- W.N.Dunn.(1994).public policy Analiyssis : An Introduction. Second Edition. New Jersey: Prentice Hall, Inc.