
Hakikat Otonomi Daerah Yang Luas, Nyata Dan Bertanggung Jawab Dalam Perspektif Utilitarianisme

Cynthia Hadita^a, Susi Dwi Harijanti^b

^a Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara, Indonesia, Email: cynthiahadita@gmail.com

^b Fakultas Hukum, Universitas Padjajaran, Indonesia

Article Info

Article History:

Received : 12-10-2022

Revised : 30-11-2022

Accepted : 30-11-2022

Published : 30-11-2022

Keywords:

Kebahagiaan,

Masyarakat

Daerah

Otonomi

Abstract

Permasalahan yang muncul karena daerah tidak memiliki kemandirian absolut untuk mengurus urusan rumah tangganya sendiri dapat menjadi salah satu faktor penghambat Indonesia menjadi *welfare state* melalui kemajuan daerah-daerah. Problematika esensi otonomi daerah dalam tataran implementasi pelaksanaannya sistemnya dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia masih belum sesuai dengan hakikat otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab sehingga hal ini juga akan menghambat tercapainya *the greatest happiness of the greatest number* untuk sebagaimana dalam teori utilitarianisme dalam mencapai tujuan negara untuk menjadi negara kesejahteraan (*welfare state*). Metode penelitian yang digunakan yaitu yuridis normatif dengan melakukan pendekatan historis dan peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa urgensi pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggungjawab diperlukan dalam sistem pemerintahan daerah agar dapat memenuhi kebutuhan daerah dengan esensi otonomi yang dimiliki dalam rangka mewujudkan kebahagiaan masyarakat daerah yang sebesar-besarnya.

Informasi Artikel

Histori Artikel:

Diterima : 12-10-2022

Direvisi : 30-11-2022

Disetujui : 30-11-2022

Diterbitkan : 30-11-2022

Kata Kunci:

Happiness

Society

Region

Autonomy

Abstrak

The problem that arises because the regions do not have absolute independence to take care of their own household affairs can be one of the factors that hinder Indonesia from becoming a welfare state through the progress of the regions. The problem of the essence of regional autonomy at the level of implementation of its system in the frame of the Unitary State of the Republic of Indonesia is still not in accordance with the nature of broad, real, and responsible regional autonomy so that this will also hinder the achievement of the greatest happiness of the greatest number for as in the theory of utilitarianism in achieving the goal of the state to become a welfare state). The research method used is normative juridical by taking a historical approach and legislation. The results showed that the urgency of implementing broad, real, and responsible regional autonomy is needed in the regional government system in order to meet regional needs with the essence of autonomy possessed in order to realize the greatest happiness of the regional community.

PENDAHULUAN

Hakikat otonomi daerah harus dijalankan secara luas, nyata, dan bertanggung jawab untuk menjawab berbagai kebutuhan daerah guna menciptakan meratanya kesejahteraan masyarakat di daerah (*local society welfare*) sehingga dibutuhkan suatu wadah yang berpotensi untuk dapat menyelesaikan permasalahan kompleks di daerah yang akan dibahas secara komprehensif melalui sebuah wadah yang ideal dan proporsional. Akan tetapi, pada kenyataannya, otonomi daerah saat ini sebagaimana yang diakomodir dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, secara normatif mengatur prinsip otonomi yang seluas-luasnya dan adanya asas otonomi, tetapi pada tataran praktik, belum sejalan dengan kehendak Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebab, keterbatasan daerah-daerah selain yang diberikan otonomi khusus untuk melakukan inovasi sesuai kebutuhan di daerah salah satunya untuk mengkonstruksi lembaga non-struktural yang independen.

Sistem pemerintah daerah harus secara umum sesuai dengan sistem pemerintah pusat. Ini adalah subsistem dari negara kesatuan dalam hal hukum konstitusional, khususnya gagasan tentang bentuk negara otonom (negara kesatuan, *eenheidsstaat*).¹ Tidak peduli berapa banyak otonomi yang diberikan, tidak dapat diasumsikan bahwa pemerintah daerah sepenuhnya mengimplementasikannya sambil menjalankan hak dan fungsi independennya di waktu senggang. Pemerintah daerah harus terus memperhatikan kehadiran pemerintah pusat serta kepentingan daerah lain secara keseluruhan dalam batas-batas negara kesatuan. Sejauh mana otonomi daerah diterjemahkan menjadi kemerdekaan daerah dalam negara kesatuan pada akhirnya ditentukan oleh sistem dan keinginan politik pemerintah pusat untuk menawarkan kebebasan pemerintah daerah.²

Otonomi luas menunjukkan bahwa daerah diberi keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan dalam rangka mewujudkan tujuan pembentukan suatu daerah dan tujuan pemberian otonomi itu sendiri, khususnya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah. Pemimpin daerah diberi tugas, wewenang, hak, dan kewajiban untuk mengelola operasi pemerintah yang tidak dikelola oleh pemerintah pusat, sehingga menghasilkan berbagai macam dan jenis otonomi yang dikendalikan oleh suatu daerah.

¹ Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Kencana, 2011), 244.

² Marwan Mas, *Hukum UUD NRI Tahun 1945 dan Kelembagaan Negara*, (Depok: Rajawali Pers, 2018) , 183.

Otonomi daerah diberikan oleh pemerintah pusat di negara kesatuan seperti Indonesia, sedangkan pemerintah daerah hanya menerima rekomendasi dari pemerintah pusat. Konstelasi ini menunjukkan bahwa di bawah negara kesatuan, Pemerintah pusat memiliki kecenderungan kuat untuk menggunakan kekuatan yang luar biasa. Hal ini memaksa pemerintah daerah di negara kesatuan untuk lebih mengandalkan kemauan politik pemerintah pusat, khususnya sejauh mana pemerintah pusat memiliki niat tulus untuk memperkuat pemerintah daerah dengan memberikan kewenangan tambahan.³ Prinsip-prinsip otonomi yang luas, nyata, dan bertanggung jawab dapat membawa kebaikan bagi Indonesia umumnya, dan juga pemerintahan daerah khususnya. Secara teoritis, menurut Prof Bhenyamin Husein bahwa ada relasi antara kemajuan desa-desa, daerah-daerah yang merata terhadap kemajuan negara.

FILOSOFI OTONOMI DAERAH DALAM PERSPEKTIF UTILITARIANISME

Menurut Jeremy Bentham (1748-1832), alam telah memenjarakan manusia dengan rasa sakit dan kesenangan. Kami memiliki filosofi hukum karena pasang surut. Kemanfaatan berasal sebagai reaksi filosofis terhadap filsafat hukum dan politik di abad kedelapan belas. Sebagai tujuan hukum, aliran ini menunjukkan aliran manfaat. Dalam seni, kebahagiaan didefinisikan sebagai utilitas. Jadi, apakah suatu peraturan itu mengerikan atau tidak adil ditentukan oleh apakah itu menambah atau mengurangi kenikmatan orang, dan kesenangan ini harus dirasakan oleh setiap individu. Namun, jika ini tidak memungkinkan. Upaya dilakukan untuk menjamin bahwa kebahagiaan dialami oleh sebanyak mungkin orang dalam masyarakat (jumlah kebahagiaan terbesar dari sejumlah besar orang).⁴

Berdasarkan premis bahwa urusan manusia tidak hanya dengan manusia, tetapi bahwa keberadaan sosial satu sama lain tidak hanya antara dua, tetapi tiga, khususnya antara manusia dan manusia dan Tuhan mereka. Menurut agenda hukum, kebijakan hukum terkait dengan tujuan bersama. Hukum harus ada dalam bentuk yang paling mendasar untuk memungkinkan regulasi yang adil, kejelasan hukum, dan distribusi manfaat. Politik hukum berbeda dari jenis politik lain dengan cara ini (misalnya, ekonomi, politik, budaya, dan lainnya.). Politik hukum didasarkan pada nilai-nilai ideal yang melekat dalam supremasi hukum (keadilan, kepastian, dan kegunaan). Karena hukum adalah layanan untuk kepentingan umum, semua komponen hukum, seperti keadilan, kepastian, dan kepentingan, adalah

³ S.H. Sarundajang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000), 32.

⁴ Sukarno Aburaera, Muhadar, Maskun, *Filsafat Hukum Teori dan Praktik*, (Jakarta: Kencana, Jakarta, 2013), 111.

instrumen pelayanan publik atau kepentingan bersama.⁵

Apakah hukum itu baik atau berbahaya bergantung pada apakah itu memberi orang kesenangan atau menyia-nyiakannya, dan kepuasan ini harus dirasakan oleh semua orang. Namun, jika tidak mungkin untuk mencapainya, upaya dilakukan untuk menjamin bahwa kesenangan dinikmati oleh sebanyak mungkin orang di masyarakat, menghasilkan kenikmatan terbesar dari jumlah terbesar. Pengetahuan ini tentu mengarah pada kesimpulan bahwa cermin hukum yang tidak adil. Sifat ini menurut Bentham telah memperbudak manusia untuk rasa sakit dan kesenangan. Kami memiliki gagasan tentang filsafat hukum sebagai hasil dari kesenangan dan kesedihan seperti itu. Kemanfaatan muncul pada abad kedelapan belas sebagai reaksi filosofis terhadap filsafat hukum dan politik. Sebagai tujuan hukum, aliran ini adalah aliran manfaat. Dalam seni, kebahagiaan adalah definisi utilitas.⁶

Otonomi daerah dicirikan sebagai *eigen huis hounding* (mengatur rumah sendiri) oleh C. W. Van der Pot. Hubungan kekuasaan antara pusat dan daerah, antara lain dalam otonomi, terkait dengan bagaimana masalah pengelolaan pemerintah terpecah atau metode penentuan urusan daerah. Otonomi daerah adalah jantung dari pemerintahan yang terdesentralisasi.⁷ Mengenai desentralisasi yang pada praktiknya juga kerap mengalami hal yang bersifat regresif dalam implementasinya sebab dilaksanakan tidak sejalan dengan aturan hukum, juga tercermin pada frasa “*the flip side of decentralization and localization, namely that local governments can also opt to use their competences and abilities to take regressive stances*” (sisi lain dari desentralisasi dan lokalisasi, yaitu bahwa pemerintah daerah juga dapat memilih untuk menggunakan kompetensi dan kemampuannya untuk mengambil sikap regresif).⁸

Otonomi, menurut Ni'matul Huda, adalah sistem pembagian wewenang, tugas, dan kewajiban antara pusat dan daerah untuk mengatur dan menangani masalah pemerintah. Hal ini menunjukkan bahwa otonomi daerah didefinisikan sebagai pengalihan kewenangan untuk memantau dan mengelola masalah perumahan di daerah sesuai dengan standar pemerintah

⁵ Jazim Hamidi, dkk, *Teori Hukum Tata Negara*, (Jakarta: Salemba Humanika, 2012), 10.

⁶ Sukarno Aburaera, Muhadar, Maskun, *Op. Cit.*, 111.

⁷ Ni'matul Huda, “Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah Antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia”, (Yogyakarta: *Disertasi*, Fakultas Hukum Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia, 2006), 64.

⁸ Elif Durmus, “A Typology Of Local Governments’ Engagement With Human Rights: Legal Pluralist Contributions To International Law And Human Rights, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 38 No.1 (2020): 30–54.

pusat.⁹

Ada dua jenis negara kesatuan, menurut Fahmi Amrusyi: (1) negara terpusat kesatuan (2) sistem terpusat negara kesatuan. Dalam negara kesatuan yang terpusat, pemerintah pusat mengarahkan dan mengawasi segala sesuatu di negara bagian, dan daerah hanya berkewajiban untuk melakukan apa yang diperintahkan pemerintah pusat untuk mereka lakukan. Pemimpin daerah, di sisi lain, diberikan kapasitas dan kekuasaan untuk mengontrol dan mengelola rumah mereka sendiri (otonomi daerah) dalam negara kesatuan dengan struktur desentralisasi, yang disebut sebagai daerah otonom.¹⁰

Proses historis pembentukan struktur pemerintah daerah sebagaimana diuraikan dalam konstitusi. Sistem ini tidak memerlukan kontradiksi karena tujuannya sama yaitu untuk membangun masyarakat Indonesia. Masyarakat Indonesia dapat dibentuk secara keseluruhan melalui proses pengembangan masyarakat di daerah, sehingga memiliki kemandirian daerah berdasarkan potensi daerah yang dihasilkan dalam batas-batas sistem pemerintahan yang demokratis dan berlabuh pada otoritas kedaulatan rakyat.¹¹

Konstitusi secara sederhana dapat diartikan sebagai suatu dokumen yang berisi aturan-aturan untuk menjalankan suatu organisasi. Organisasi dimaksud beragam bentuk dan kompleksitas strukturnya. Negara sebagai salah satu bentuk organisasi, pada umumnya selalu memiliki naskah yang disebut sebagai konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Dalam konsep konstitusi itu tercakup juga pengertian peraturan tertulis, kebiasaan dan konvensi-konvensi kenegaraan (ketatanegaraan) yang menentukan susunan dan kedudukan organ-organ negara, mengatur hubungan antar organ organ negara itu, dan mengatur hubungan organ-organ negara tersebut dengan warga negara.¹²

Membangun Indonesia yang bermartabat berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, Indonesia yang bermartabat merupakan salah satu ungkapan yang menjadi sering terdengar. Ungkapan tersebut selalu diikuti dengan kata "membangun", "mewujudkan", atau "mencapai". Ungkapan tersebut merefleksikan pandangan bangsa Indonesia sendiri bahwa kita sebagai satu bangsa sesungguhnya belum bermartabat. Secara tidak langsung terdapat pengakuan bahwa kita belum memiliki martabat yang sama dengan bangsa-bangsa lain di dunia. Hal itu di satu sisi merupakan ironi, karena sebagai bangsa yang besar dengan

⁹ Yusnani Hasyimzoem, M. Iwan Satriawan, Ade Arif Firmansyah, Siti Khoiriah, *Hukum Pemerintahan Daerah*, (Depok: PT. RajaGrafindo Persada, 2019), 14-15.

¹⁰ *Ibid*, 55.

¹¹ Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2006), 127-128.

¹² Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta : Konstitusi Press, 2006), 6-7.

kekayaan alam, kekayaan budaya dan sumber daya manusia yang melimpah kita seharusnya mampu berdiri sebagai bangsa yang bermartabat sejajar dengan bangsa-bangsa lain. Dan rasa percaya diri dengan kemampuan dan kekuatan sendiri ini pula yang telah memberikan kekuatan kepada para pendiri bangsa untuk merebut dan mempertahankan kemerdekaan bangsa Indonesia. Namun, di sisi lain pengakuan belum tercapainya Indonesia yang bermartabat tersebut dapat menjadi cermin bagaimana kondisi bangsa Indonesia saat ini dengan berbagai permasalahan yang dihadapi serta sebagai cambuk untuk bekerja keras mendorong upaya membangun Indonesia yang lebih bermartabat.¹³

Dibukanya ruang bagi pemerintahan daerah untuk membentuk susunan pemerintahannya, diatur dalam Pasal 18 ayat (7) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesai Tahun 1945 mengatur bahwa susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang. Otonomi haruslah menjadi salah satu sendi susunan pemerintahan yang demokratis. Artinya, di negara demokrasi dituntut adanya pemerintahan daerah yang memperoleh hak otonomi. Adanya pemerintah daerah yang demikian juga menyempurnakan suatu ciri negara demokrasi, yakni kebebasan. Menurut Tocqueville seperti dikutip oleh Rienow mengatakan suatu pemerintahan merdeka tanpa semangat membangun institusi pemerintahan tingkat daerah sama artinya dengan tidak mempunyai semangat kedaulatan rakyat, karena di sana tidak ada semangat kebebasan.¹⁴

Menyimak Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Sarundajang mengemukakan bahwa secara sepintas bahwa pemerintah daerah terdiri dari 2 (dua) jenis, yakni pemerintah lokal administrasi (*local state government*) dan pemerintahan lokal yang mengurus rumah tangga sendiri (*local self government*). *Local self government* adalah konsekuensi pelaksanaan asas desentralisasi dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan *local state government* terbentuk sebagai konsekuensi dari penerapan asas dekonsentrasi yang bertugas hanya menyelenggarakan perintah-perintah atau petunjuk-petunjuk dari pemerintah pusat.¹⁵

Meskipun secara formal dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah ditentukan bahwa pemerintahan daerah dilaksanakan dengan asas-asas dekonsentrasi, desentralisasi dan asas *medebewind* secara serasi dan seimbang, tetapi di daerah dirasakan asas dekonsentrasi lebih menonjol, karena begitu luasnya

¹³ *Ibid*, 3.

¹⁴ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009), 92.

¹⁵ S.H. Sarundajang, *Op. Cit*, 23-25.

kewenangan kepala daerah sebagai alat pemerintah pusat.¹⁶

Penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia didasarkan pada asas desentralisasi, hal ini dapat dilihat dari rumusan Pasal 18 ayat (5) Undang- Undang Dasar Republik Indonesia 1945 yang menyatakan bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Uraian akademik berkaitan dengan pengaruh asas desentralisasi, hukum pemerintahan daerah di Indonesia berdasarkan UUD 1945 Pasal 18, kekuasaan yang awalnya sentrum (terpusat) di pemerintahan pusat akan lebih tersebar dan terdistribusi ke daerah-daerah. Implikasi dari adanya desentralisasi maka ada distribusi kewenangan. Sehingga pemerintahan daerah dapat mengurus urusan rumah tangganya sendiri dan berkreasi untuk memajukan sebuah daerah.

Pengaruh adanya desentralisasi maka pemerintahan daerah tidak begitu didominasi oleh pemerintah pusat, sebab kemandirian daerah juga mengacu pada asas desentralisasi untuk memenuhi aspek partisipatif masyarakat agar berbagai kebutuhan daerah dapat terselesaikan dengan baik. Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945 dalam hal kebijakan hukum pemerintahan daerah dengan adanya asas desentralisasi yang dijamin oleh konstitusi itu, tentu akan meningkatkan adanya demokrasi tingkat lokal (*local democracy*). Otonomi yang seluas-luasnya bagi daerah kecuali urusan politik luar negeri, pertahanan keamanan, agama, fiskal, dan moneter yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Maka selain itu dapat diatur melalui kebijakan hukum pemerintahan daerah guna mendorong kemajuan bagi daerah-daerah untuk berkreasi dengan iptek yang baik, *good management for government*, dan inovatif. Maka pemerintahan daerah sebagai sebuah sistem harus didukung kekomprensifitasannya agar berbagai kebijakan hukum pemerintahan daerah dapat diberdayakan secara leluasa sesuai dengan *local government needs* (kebutuhan pemerintahan daerah).

Otonomi luas dimaksudkan bahwa kepala daerah diberikan tugas, wewenang hak, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang tidak ditangani oleh pemerintah pusat sehingga isi otonomi yang dimiliki oleh suatu daerah memiliki banyak ragam dan jenisnya. Di samping itu, daerah diberikan keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan yang diserahkan itu dalam rangka mewujudkan tujuan dibentuknya suatu daerah dan tujuan pemberian otonomi itu sendiri terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat

¹⁶ M. Agus Santoso, *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013), 144 – 145.

sesuai dengan potensi dan karakteristik masing-masing daerah.¹⁷

Otonomi nyata adalah suatu tugas, wewenang, dan kewajiban untuk menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing. Dengan demikian, isi dan jenis otonomi daerah bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Sementara itu, otonomi yang bertanggung jawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan pemberian otonomi yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.¹⁸

Otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban 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 pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹⁹

Dalam pelaksanaan otonomi daerah, maka haruslah menerapkan sistem otonomi yang bertanggung jawab, yaitu penyelenggaraan otonomi daerah yang harus sesuai dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan cita-cita nasional yang menjadi tujuan utama seperti yang telah dituangkan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945. Pengertian seluas-luasnya bukan berarti tidak memiliki ujung karena memang asas yang diterapkan dalam prinsip otonomi daerah adalah otonomi seluasnya namun terbatas (bebas-terbatas) yaitu daerah diberikan sebagian wewenang dengan mempertimbangkan segala faktor yang ada dengan tetap memerhatikan dan patuh terhadap aturan yang ada, karena pada hakikatnya tidak semua urusan daerah diserahkan kepada pemerintah daerah, masih terdapat beberapa wewenang yang masih dipegang dan diurus oleh pemerintah pusat yang menjadi kewenangan absolutnya. Masalah ke daerah untuk menjadi urusan dalam negeri mereka sendiri menghasilkan otonomi seluas mungkin selanjutnya, Nastoen berpendapat bahwa otonomi daerah seluas mungkin tidak ada dalam ruang hampa, karena ini akan mematahkan negara kesatuan..²⁰

¹⁷ Penjelasan Undang-Undang No.mor 22 Tahun 1999.

¹⁸ Putera Astomo, *Hukum Tata Negara Teori dan Praktek*, (Jakarta: Thafa Media, Yogyakarta, 2014), 143-144.

¹⁹ Penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

²⁰ Yusnani, *Op.Cit*, 3.

Otonomi daerah diadopsi untuk membantu kemajuan nasional daripada mengikis persatuan nasional melalui regionalisme atau frasa lainnya. Pemerintah Belanda menerapkan desentralisasi dan dekonsentrasi melalui inisiatif ini. Selalu ada akuntabilitas di wilayah pemerintah pusat yang dilakukan oleh otoritas pusat di wilayah daerah otonom. Gubernur dan Bupati juga merupakan pemimpin daerah otonom. Di sisi lain, pemerintah Belanda dapat mendelegasikan tanggung jawab administrasi pusat kepada para pemimpin kabupaten otonom di bawah hukum adat. Kepribadian dualistik seorang pejabat pemerintah daerah memiliki dua peran, yaitu sebagai pejabat pemerintah pusat dan sebagai pejabat pemerintah daerah, dengan fokus pada pekerjaannya sebagai alat pemerintah pusat.²¹

Otonomi daerah memberdayakan daerah untuk melakukan apapun yang mereka inginkan. Karena sifat otonomi, pemerintah daerah diberdayakan untuk menjadi inovatif dan inventif dalam rangka membangun Negara Kesatuan Republik Indonesia atas dasar kesopanan dan keadilan dalam sistem kehidupan negara. Kebijakan dapat dilaksanakan dengan cara apapun yang menurut daerah sesuai, selama tidak bertentangan dengan hukum dan peraturan nasional. Selain itu, kepentingan masyarakat adalah yang terpenting, dan pengadilan dapat memberikan pengawasan yang efektif terhadap pengelolaan pemerintah daerah.²²

Pelaksanaan otonomi luas dengan cita-cita perbaikan dan kemasyarakatan. Apresiasi potensi dan keragaman daerah, nilai-nilai demokratis, berkeadilan, dan adil, serta pembentukan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memuat lima gagasan dasar, yaitu: berfungsi sebagai upaya untuk mencapai kerangka hukum yang solid bagi penyelenggara otonomi daerah dengan menawarkan kebebasan kepada daerah untuk membuat daerah otonom mandiri dalam rangka melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Otonomi luas dilaksanakan sesuai dengan nilai-nilai demokrasi, keterlibatan masyarakat, keadilan dan sementara juga mempertimbangkan potensi dan keragaman daerah.²³

Baik pemerintah pusat maupun daerah sama-sama berpartisipasi dalam upaya eksperimen kelembagaan mendasar dengan berbagai bentuk organisasi baru, yang dimaksudkan untuk lebih merangsang keterlibatan pihak-pihak yang kompeten dalam memikul tanggung jawab yang lebih besar dalam mengatasi tantangan daerah. Masalah sosial,

²¹ Amrah Muslimin, 1986, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, (Bandung: Alumni, Bandung, 1986), 22.

²² A. Ubaidillah, Abdul Rozak, *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education): Pancasila, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani (Edisi Ketiga)*, (Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2010), 189.

²³ *Ibid*, 36-37.

ekonomi, dan budaya yang kita hadapi juga menjadi lebih rumit, sehingga kita tidak bisa lagi hanya mengandalkan bentuk-bentuk tradisional struktur pemerintahan untuk menyelesaikannya.

URGENSINYA OTONOMI DAERAH YANG LUAS, NYATA, DAN BERTANGGUNG JAWAB

Pada akhir tahun 2014, pemerintah mengesahkan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Kehadiran undang-undang ini, pada kenyataannya, mengabaikan kehendak otonomi daerah dan mengutamakan semangat efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dengan lebih memperhatikan aspek hubungan pusat antar daerah dan antar daerah, serta peluang dan tantangan persaingan global dalam sistem penyelenggaraan negara. Dalam aspek ini, desentralisasi dengan otonomi daerah telah memberikan tempat sentralisasi melalui dekonsentrasi. Legislatur (Dewan Perwakilan Rakyat) dan penegak hukum (pemerintah pusat) bekerja keras untuk secara sengaja menstabilkan konteks dan kehadiran pemerintah daerah yang lebih berhati-hati. Koneksi dibuat antara pusat, dan provinsi, atau sebaliknya. Inti dari otonomi daerah tidak hanya pengalihan kewenangan yang meningkat ke daerah / kota dalam pengaturan mandiri, tetapi juga komitmen untuk meneliti potensi daerah. Hal ini memungkinkan untuk eksplorasi lebih kreatif kemungkinan dan manajemen yang masuk akal. Metode tradisional untuk menyediakan layanan tambahan kepada pebisnis tertentu tidak mempromosikan pembangunan keunggulan kompetitif. Jika pemerintah pusat lebih kuat, akan sulit untuk mengeksekusi otonomi daerah dengan benar. Namun, tidak diharapkan bahwa pemerintah pusat akan lemah karena ini mungkin menyebabkan korban di daerah / kota jika pemerintah daerah diizinkan untuk menangani urusan mereka sendiri.²⁴

Kembali ke pokok bahasan konstitusi sebagai supremasi hukum yang harus dipatuhi baik oleh rakyat maupun aparatur negara, muncul dilema baru, yaitu siapa yang akan menjamin bahwa ketentuan-ketentuan konstitusi benar-benar dilaksanakan sesuai dengan jiwa dan roh. Perumusan yang dilakukan oleh eksekutif atau otoritas pemerintah lainnya dalam menanggapi isu-isu tersebut, menurut Miriam Budiardjo, aliran pemikiran yang berbeda ada berdasarkan jenis sistem pemerintahan yang digunakan. Karena parlemen adalah otoritas tertinggi di Inggris Raya, hanya parlemen yang memiliki kemampuan untuk menafsirkan

²⁴ Eka NAM Sihombing, *Politik Hukum*, (Medan: Enam Media, 2020), 124.

persyaratan konstitusional dan menjamin bahwa semua undang-undang dipatuhi. dan aturan lain yang kongruen dengan, tetapi tidak bertentangan dengan klausul konstitusional ini menunjukkan bahwa parlemen adalah satu-satunya lembaga yang memiliki kapasitas untuk mengubah atau menghapus undang-undang yang terbukti melanggar konstitusi. Di negara federasi, komite independen dari badan legislatif diperlukan untuk memeriksa apakah suatu undang-undang melanggar konstitusi.²⁵

Otonomi daerah dan pembangunan daerah sebagai inisiatif politik nasional adalah tindakan strategis yang bertujuan untuk meningkatkan pertumbuhan dan pembangunan daerah dan mencapai keseimbangan pembangunan daerah di Indonesia. Konsekuensi dari teknik pembangunan terpusat sebelumnya, terutama frekuensi ketidakadilan regional telah diakui dengan baik. Pembangunan daerah di sisi lain akan dilakukan secara bertahap. Tanpa adanya proses penyelenggaraan pemerintahan yang akuntabel yang dilakukan oleh aparatur pemerintah daerah yaitu DPRD (DPRD Provinsi, Kabupaten, dan Kota) dan eksekutif daerah (gubernur, bupati, dan walikota), kehidupan politik di daerah dinilai cukup longgar, dari perspektif tengah.²⁶

Dalam hal fungsi yang disediakan oleh pemerintah, tidak ada pembagian yang jelas antara fungsi yang dilakukan oleh daerah sebagai unit otonom dan fungsi yang dilakukan oleh kepala daerah sebagai perwakilan pemerintah di daerah. Berdasarkan undang-undang ini, jelas bahwa pemerintah ingin menemukan keseimbangan antara desentralisasi dan dekonsentrasi untuk memberikan otonomi kepada daerah.²⁷ Memberikan kewenangan kepada daerah dalam rangka mempercepat pencapaian kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan pelibatan masyarakat. Selain otonomi, daerah dituntut untuk mensejahterakan hari-harinya dengan berpegang pada nilai-nilai demokrasi, keadilan, keadilan, keistimewaan, dan kekhususan, serta potensi dan keragaman masyarakatnya. daerah-daerah di bawah sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Selain kedua asas tersebut, ada asas dekonsentrasi yang selalu ada dalam struktur negara kesatuan. Namun, Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 tidak mengacu pada konsep dekonsentrasi. Ada yang berpendapat bahwa konsep dekonsentrasi tidak disebutkan di sini karena tidak terkait langsung dengan kekuasaan pemerintah daerah, tetapi semata-mata kewenangan pemerintah

²⁵ *Ibid*, 70.

²⁶ *Marwan Mas, Op. Cit.*, 183.

²⁷ Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah; Kajian Politik dan Hukum*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2007), 143.

pusat. Tetapi, jika demikian, mengapa tugas pembantuan secara khusus diperlukan? Bukankah gagasan itu diambil dari kekuasaan pemerintah pusat, dan sifat tugasnya jauh lebih teknis?²⁸

Berikut akan diurai pengertian kewenangan atau urusan pemerintahan daerah. Urusan dalam negara kesatuan, ada manifestasi alokasi kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dan akibatnya urusan pemerintah pusat dilimpahkan kepada pemerintah daerah. Menurut Pasal 18 ayat (5) yang pada intinya mengatur bahwa pemerintah daerah menjalankan otonomi yang seluas-luasnya kecuali untuk urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditetapkan menjadi urusan pemerintah pusat. Pemerintah daerah, kecuali urusan pemerintahan, menyelenggarakan urusan pemerintahan yang berada dalam wilayah hukumnya menurut aturan-aturan yang diuraikan di atas yang dianggap menjadi tanggung jawab pemerintah. Pemerintah daerah mempunyai otonomi yang sebesar-besarnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “provinsi, kabupaten, dan pemerintah kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi.” Saat dimintai pendapatnya tentang otonomi daerah.²⁹

Bagir Manan, salah seorang ahli hukum yang diundang dalam proses penulisan ulang Pasal 18 tentang pemerintah daerah, mengungkapkan sebagai berikut:³⁰

“Mengenai desentralisasi, saya selalu mengartikan desentralisasi itu adalah otonomi Pak. Jadi, saya agak berbeda dengan pandangan misalnya beberapa buku yang desentralisasi itu mengenai dekonsentrasi. Bagi saya dekosentrasi itu ya sentralisasi yang dilunakkan istilah saya, dalam disertasi saya 10 tahun yang lalu saya katakan, dekonsentrasi adalah sentralisasi yang dilunakkan. Jadi, dia bagian daripada sentralisasi, gitu ya. Jadi, misalnya buku-buku macam Amrah Muslimin mengatakan *erfelijk decentralitatie*, saya tidak menganut. Karena pengertian saya desentralisasi adalah otonomi.”

Secara konstitusional dalam Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa "Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali, urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintahan pusat".³¹

Jika kita menggunakan metode silogisme terhadap frasa Undang-Undang Dasar

²⁸ *Ibid*, 76-77.

²⁹ Sirajuddin, Anis Ibrahim, Sinta Hadiyatina, Catur Wido Haruni, *Op.Cit.*, hlm. 75.

³⁰ Mahkamah Konstitusi, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia; Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku IV – Kekuasaan Pemerintahan Negara, Jilid 2*. (Jakarta: Mahkamah Konstitusi), 1112 – 1113.

³¹ Sirajuddin, Anis Ibrahim, Sinta Hadiyatina, Catur Wido Haruni, *Hukum Adminitrasi Pemerintahan Daerah*, (Malang: Setara Press, Malang, 2016), 75.

Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terkait otonomi daerah yaitu:

- X : UUD NRI Tahun 1945 mengatur bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya
- Y : Pemerintahan Daerah tidak menjalankan otonomi daerah dengan seluas-luasnya
- Kesimpulan : Pelaksanaan Otonomi Daerah di Indonesia tidak sesuai Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Maka antara harapan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 terhadap pemerintahan daerah dan juga fakta empirik yang ada, dapat digambarkan melalui tabel sebagai berikut:

| Landasan Konstitusional Otonomi Seluas-Luasnya | Implementasi Pemerintahan Daerah |
|---|--|
| Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945: Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat. | Pemerintahan Daerah tidak menjalankan otonomi daerah dengan seluas-luasnya |

Negara kesatuan didirikan dan dibagi menjadi banyak wilayah sehingga pola kekuasaan negara sebagian besar berada di pemerintah pusat, kemudian kekuasaan didistribusikan ke daerah-daerah. Secara konsisten memantau perkembangan teori, khususnya sehubungan dengan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945. Dominasi peran pemerintah pusat terlalu kuat, sehingga menekan kepentingan daerah, yang terkadang sulit dihindari karena tujuan perspektif yang berbeda antara kepentingan pusat dan pembentukan standardisasi dan penyediaan fasilitas dari pemerintah pusat. Sebenarnya, penduduk setempat sangat antusias mendukung gagasan otonomi daerah dan sistem administrasi di wilayah pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dalam konteks yang disebut negara kesatuan.³²

Pemerintahan daerah ialah sebagai *part of national government* disebut sebagai otonom *auto* (sendiri) dan *nomos* (rumah tangga). Otonomi daerah berkaitan dengan *authority* ataupun kewenangan. Pemerintahan daerah sebagai bagian nasional secara utuh sehingga ada sistem pemerintahan nasional kemudian daerah otonom sebagai teritorial yang diberikan otonomi daerah. Dengan begitu, dalam konsep dan konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka pemerintahan daerah tidak menjadi bagian yang terpisah dari pemerintah

³² Marwan Mas, *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*, (Depok: PT Rajagrafindo Persada, Depok, 2018), 184-185.

nasional karena menjadi satu kesatuan yang utuh.

Mengapa ada otonomi daerah? Bermula dari sentralistik namun saat ini ditinggalkan sebab awalnya bersifat sentrum (pekat) sehingga perlu dipencar. Asas desentralisasi menjadi landasan fundamental adanya otonomi daerah sebagai ajaran dan juga konsep.

Sistem otonomi daerah saat ini masih perlu ditingkatkan, karena asas otonomi dan asas otonomi seluas-luasnya seperti dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tidak sejalan dengan kehendak Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, yang secara eksplisit menggunakan prinsip desentralisasi dengan meningkatkan fungsi DPRD dalam menciptakan peraturan daerah, sehingga perlu dilakukan pembaharuan dengan menerapkan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab, serta berbagai daerah dapat leluasa berinovasi sesuai kebutuhan daerah. Perspektif historis mengacu pada gagasan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggungjawab sebagaimana didefinisikan dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999.

KESIMPULAN

Urgensinya melakukan reposisi sistem pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggungjawab sebagaimana dalam Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, sehingga pemerintahan daerah dapat lebih leluasa mengelola pemerintahan daerah sesuai dengan kebutuhan daerah yang akan ditujukan kepada kebahagiaan masyarakat di masing-masing daerah di Indonesia dalam mencapai negara kesejahteraan dengan memperkuat sistem pemerintahan daerah di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Aburaera, Sukarno, Muhadar, Maskun. *Filsafat Hukum Teori dan Praktik*. Jakarta: Kencana, Jakarta, 2013.

Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta : Konstitusi Press, 2006.

Astomo, Putera. *Hukum Tata Negara Teori dan Praktek*. Jakarta: Thafa Media, Yogyakarta, 2014.

Durmus, Elif. "A Typology Of Local Governments' Engagement With Human Rights: Legal Pluralist Contributions To International Law And Human Rights, *Netherlands Quarterly of Human Rights*, Vol. 38 No.1 (2020): 30–54.

- Gadjong, Agussalim Andi. *Pemerintahan Daerah; Kajian Politik dan Hukum*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2007.
- Hamidi, Jazim dkk. *Teori Hukum Tata Negara*. Jakarta: Salemba Humanika, 2012.
- Hasyimzoem, Yusnani M. Iwan Satriawan, Ade Arif Firmansyah, Siti Khoiriah. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Depok: PT. RajaGrafindo Persada, 2019.
- Huda, Ni'matul. "Hubungan Pengawasan Produk Hukum Daerah Antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia". Yogyakarta: *Disertasi*, Fakultas Hukum Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia, 2006.
- Konstitusi, Mahkamah *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia; Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-2002, Buku IV – Kekuasaan Pemerintahan Negara, Jilid 2*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi.
- Mas, Marwan. *Hukum UUD NRI Tahun 1945 dan Kelembagaan Negara*. Depok: Rajawali Pers, 2018.
- _____. *Hukum Konstitusi dan Kelembagaan Negara*. Depok: PT Rajagrafindo Persada, Depok, 2018.
- MD, Moh. Mahfud. *Politik Hukum di Indonesia*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2009.
- Muslimin, Amrah. *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*. Bandung: Alumni, Bandung, 1986.
- Santoso, M. Agus. *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013.
- Sarundajang, S.H. *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2000.
- Sihombing, Eka NAM. *Politik Hukum*. Medan: Enam Media, 2020.
- Sirajuddin, Anis Ibrahim, Sinta Hadiyatina, Catur Wido Haruni. *Hukum Adminitrasi Pemerintahan Daerah*. Malang: Setara Press, Malang, 2016.
- Sunarno, Siswanto. *Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2006.
- Ubaedillah, A. Abdul Rozak. *Pendidikan Kewarganegaraan (Civic Education): Pancasila, Demokrasi, HAM, dan Masyarakat Madani (Edisi Ketiga)*. Jakarta : Kencana Prenada Media Group, 2010.
- Tutik, Titik Triwulan. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Kencana, 2011.