



IMPLEMENTASI PRINSIP NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA DALAM PENGATURAN OTONOMI DAERAH MENURUT SISTEM KETATANEGARAAN

IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF THE UNITARY STATE OF THE REPUBLIC OF INDONESIA IN REGIONAL AUTONOMY REGULATION ACCORDING TO THE STATE ADMINISTRATION SYSTEM

Firas^a, Ida Surya^b, M. Saleh^c

^aUniversitas Mataram, Email : fitras21@unram.ac.id

^bUniversitas Mataram, Email : idasurya@unram.ac.id

^cUniversitas Mataram, Email : m.saleh@unram.ac.id

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana bentuk otonomi daerah dalam prinsip negara kesatuan, serta mengetahui bagaimana dinamika hukum otonomi daerah dalam sistem pemerintahan Indonesia berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini yaitu pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian mengungkap, otonomi daerah dalam prinsip Negara Kesatuan adalah kewenangan yang diberikan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat, sehingga pemberian otonomi kepada daerah dapat menjadi langkah yang tepat untuk memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan mengantarkan rakyat Indonesia menjadi suatu masyarakat yang sejahtera, berkeadilan sosial, dan berdasarkan atas hukum.

Kata Kunci : Negara Kesatuan, Otonomi, Daerah.

Abstract

This study aims to determine the form of regional autonomy in the principle of a unitary state and the dynamics of regional autonomy law in the Indonesian government system based on Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government. This study uses normative legal research. The approach method used in this study is the statutory and conceptual approach. The types and sources of legal materials used by the authors in this study are primary, secondary, and tertiary legal materials. The results of the study revealed that regional autonomy in the principle of the Unitary State is the authority given from the central government to the regional government to regulate and manage government affairs and community interests themselves, so that granting autonomy to regions can be the right step to maintain the integrity of the Unitary State of the Republic of Indonesia, and lead the Indonesian people to become a prosperous, socially just, and law-based society.

Keywords: Unitary State, Autonomy, Regional.

A. PENDAHULUAN

Negara Republik Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 18 ayat (1) dibagi atas daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi itu dibagi dalam daerah kabupaten/kota yang mempunyai pemerintahan daerah yang

diatur dengan Undang-undang. Wilayah atau daerah itu bersifat Otonom dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.¹

Di Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan di dalam kerangka Negara Kesatuan menggunakan beberapa asas penyelenggaraan pemerintahan, yaitu Desentralisasi, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.² Pada prinsipnya, kebijakan Otonomi Daerah dilakukan dengan mendesentralisasikan kewenangan-kewenangan yang selama ini tersentralisasikan ditangan pemerintah pusat. Dalam proses desentralisasi itu, kekuasaan pemerintah pusat dialihkan dari tingkat pusat ke Pemerintah Daerah sebagaimana mestinya, sehingga terwujudnya pergeseran kekuasaan dari pusat ke daerah kabupaten dan kota diseluruh Indonesia.

Sejak pertama kali diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah hingga perubahan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang berlaku saat ini, Otonomi Daerah menjadi bagian integral dari upaya pemerintah untuk memperkuat keberadaan Negara Kesatuan sambil memberikan ruang bagi partisipasi dan pengambilan keputusan yang lebih besar kepada pemerintah daerah dalam mengatur dan mengurus pemerintahannya sendiri.

Di tengah dinamika politik dan perkembangan masyarakat yang kompleks, pemahaman yang mendalam terhadap Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi penting untuk mengarahkan penyelenggaraan Otonomi Daerah secara seimbang dan harmonis. Tantangan utama dalam mengimplementasikan Otonomi Daerah adalah memastikan bahwa kebijakan yang diambil oleh pemerintah daerah tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Meskipun Otonomi Daerah memberikan fleksibilitas kepada daerah untuk mengelola urusan lokal mereka sendiri, namun keberadaanya haruslah sejalan dengan visi kesatuan negara. Berdasarkan hal tersebut, rumusan masalah yang akan diangkat dalam penelitian ini adalah bagaimana bentuk otonomi daerah dalam prinsip Negara Kesatuan serta bagaimana dinamika sistem pemerintahan Indonesia menuju Otonomi Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

B. METODE PENELITIAN

Jenis Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*) dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*). Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian hukum normatif yang digunakan pada penelitian ini akan diperoleh dengan pengumpulan bahan hukum terhadap dokumen-dokumen dengan studi pustaka terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier dan atau bahan nonhukum. Analisis yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan metode analisis yang bersifat kualitatif.

C. PEMBAHASAN

1. Bentuk Otonomi Daerah Dalam Prinsip Negara Kesatuan

1 Ferizaldi, *Dinamika Otonomi Daerah di Indonesia*, Cet.I, Unimal Press, Lhokseumawe, 2016, hlm 5.

2 A. Heru Nuswanto, *Otonomi Daerah dalam Perspektif Hubungan Kewenangan dan Fungsional antara Propinsi dan Kota*, Cet.I, Semarang University Press, Semarang, 2008, hlm 17.

Negara Indonesia adalah negara yang berbentuk kesatuan. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menjelaskan bahwa dalam sebuah Negara Kesatuan Republik Indonesia terdapat konsep otonomi daerah yang memberikan ruang kepada daerah dalam menentukan kebijakan daerahnya. Kebijakan daerah dapat bervariasi tergantung pada masalah atau isu yang sedang dihadapi oleh daerah tersebut. Dengan demikian Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang telah diamandemen sebanyak 4 kali membawa semangat baru bagi pemerintah daerah dengan diberikannya kewenangan untuk mengatur urusan pemerintahannya. Otonomi Daerah di Indonesia telah diatur dalam Undang-Undang yang dalam perkembangannya telah mengalami perubahan dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Otonomi Daerah pada dasarnya merupakan upaya untuk mewujudkan tercapainya tujuan negara.

a) Penyelenggaraan Otonomi Daerah di Indonesia

Penyelenggaraan pemerintahan daerah melalui sistem desentralisasi yang berintikan pada otonomi yang merupakan syarat mutlak di dalam negara demokrasi. Desentralisasi menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah penyerahan urusan pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi. Artinya pemerintah dalam hal ini Pemerintah Pusat menyerahkan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, bukan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada daerah otonom, tetapi ada 5 kewenangan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat yang tidak diserahkan ke pemerintah daerah, yaitu politik luar negeri, keamanan, yustitisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama. Selain dari kewenangan tersebut merupakan tugas dan tanggungjawab pemerintah daerah.

Dengan adanya otonomi, daerah diharapkan lebih mandiri dan bertanggungjawab dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintah pusat diharapkan tidak terlalu aktif mengatur daerah. Pemerintah daerah diharapkan mampu memainkan peranannya dalam membuka peluang memajukan daerah, tanpa intervensi dari pihak lain, yang disertai dengan pertanggungjawaban publik serta kepada pemerintah pusat sebagai konsekuensi dari Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.

b) Tujuan dan Prinsip Pemberian Otonomi Daerah

Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus sendiri rumah tangganya, untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Dengan demikian pada intinya tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dengan cara meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat dan memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembangunan.³

Prinsip pemberian otonomi kepada daerah adalah prinsip demokrasi, pemberdayaan masyarakat dan aparat serta pelayanan umum, pemerataan dan keadilan dengan memperhatikan keanekaragaman daerah. Pemerintah daerah memiliki keleluasaan dalam pengambilan keputusan yang terbaik dalam batas-batas kewenangannya untuk mengembangkan seluruh potensi yang dimilikinya guna mendukung kualitas pelayanan kepada masyarakat.

2. Dinamika Sistem Pemerintahan Indonesia Menuju Otonomi Daerah Berdasar-

³ Deddy Supriady Bratakusman, Dadang Solihin, 2004, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Gramedia Pustaka, Jakarta, hlm 32.

kan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Reformasi telah membawa dampak yang cukup signifikan dalam tata pemerintahan di Indonesia, dimana terjadi perubahan dalam sistem pemerintahan yang semula sentralistik ke sistem pemerintahan yang desentralistik. Konsep desentralisasi ini sendiri bukanlah hal baru, karena dengan jelas telah tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945 dimana desentralisasi bukan hanya konsep yang sifatnya politis tetapi juga anti sentralistik. Pemerintahan yang sentralistik dianggap tidak mampu memahami secara tepat nilai-nilai dan aspirasi lokal. Masyarakat akan lebih aman dan tentram dengan badan pemerintahan lokal yang dekat dengan rakyat, baik secara fisik maupun psikologi, karenanya pemerintahan yang desentralistik diperlukan agar pemerintahan mengacu pada kondisi dan keperluan lokal.⁴

a) Konsep Kebijakan Daerah Berdasarkan Ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Dalam prakteknya saat ini, bentuk kebijakan daerah itu seperti Peraturan Daerah yang sifatnya mengatur (*Regeling*), Peraturan Kepala Daerah (Bupati/Walikota), dan Keputusan Kepala Daerah (Bupati/Walikota) yang sifatnya menetapkan (*Beschikking*). Namun pada masa orde baru tidak mengenal istilah kebijakan daerah, karena pada masa itu pemerintah pusat lebih mendominasi daerah dan penerapan asas dekonsentrasi lebih menonjol daripada asas desentralisasi. Istilah kebijakan daerah pertama kali muncul di era reformasi melalui penjelasan umum butir 4 pada Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah, namun ruang lingkup kebijakan daerah pada Undang-Undang ini tidak jelas muatan yang diatur terkait kebijakan daerah tersebut.

Sementara itu dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, istilah kebijakan daerah ditulis pada penjelasan umum butir 7, yang disebutkan bahwa kebijakan daerah itu adalah Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan ketentuan daerah lainnya. Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, Kebijakan Daerah disebutkan dalam pasal 17 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) dan pasal 22 ayat (1) dan ayat (2). Ruang lingkup kebijakan daerah pada Undang-Undang ini adalah Peraturan Daerah, Peraturan Kepala Daerah, dan Keputusan Kepala Daerah. Maka dari itu kebijakan daerah berdasarkan Undang-Undang sebelumnya tidak begitu jelas atau kabur.

b) Pembagian Kewenangan Antara Kewenangan Daerah Dengan Kewenangan Pusat Berdasarkan Ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Untuk lebih memahami mengenai sumber dan cara memperoleh kewenangan, dalam khasanah ilmu hukum dikenal dengan 3 cara untuk memperoleh pelimpahan kewenangan, yaitu :

a. Atribusi

Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang-undangan baik yang dilakukan oleh *original legislator* ataupun *delegated legislator*.⁵ Atribusi dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi

⁴ Lutfi J, Mustafa Lutfi, 2012, *Perihal Negara, Hukum dan Kebijakan Publik : Perspektif Politik dan Kesejahteraan Yang Berbasis Kearifan Lokal, Pro Civil Society dan Gender*, Setara Press, Malang, hlm 147.

⁵ Juniarso Ridwan DKK, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa Cendikia, Bandung, 2012, hlm. 138

Pemerintahan Pasal 1 angka 22 adalah pemberian oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.⁶

b. Delegasi

Delegasi adalah penyerahan wewenang pemerintah dari suatu badan atau pejabat pemerintahan kepada badan atau pejabat pemerintahan lain.⁷

c. Mandat

Wewenang yang didapat melalui atribusi dan delegasi bisa dimandatkan kepada badan atau pegawai bawahan jika pejabat yang memperoleh wewenang itu tidak sanggup untuk melakukannya sendiri. Selanjutnya pada pasal 18A Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan dasar konstitusional bagi pengaturan hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah sebagai berikut:

- a. Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan Undang-Undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.
- b. Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.

Adapun pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah saat ini mengacu pada ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah sebagai revisi dari Undang-Undang sebelumnya. Secara yuridis pembagian kewenangan diatur sebagai urusan pemerintahan, yang meliputi :

a. Urusan Pemerintah Absolut

Urusan pemerintah absolut dimaksudkan sebagai urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pusat.⁸ Dan oleh karena itu tidak berhubungan dengan asas desentralisasi atau otonomi. Urusan Pemerintahan Absolut yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat dalam Pasal 10 ayat (1), antara lain :

- 1) Politik luar negeri;
- 2) Keamanan;
- 3) Yustisi;
- 4) Moneter dan Fiskal Nasional; dan
- 5) Agama.

Sesuai dengan Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah pusat dalam melaksanakan kewenangan absolut ini dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkannya kepada pemerintah daerah berdasarkan asas dekonsentrasi.

b. Urusan Pemerintahan Konkuren

Sebagaimana yang disebutkan dalam pasal 9 ayat (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, urusan pemerintahan konkuren dimaksudkan sebagai urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yaitu provinsi dan kabupaten/kota. Selanjutnya di ayat (4) menyatakan bahwa urusan konkuren yang diserahkan kepada daerah menjadi dasar bagi pelaksanaan Otonomi Daerah.

c. Urusan Pemerintahan Umum

6 Undang-Undang Nomor 30 Tentang Administrasi Pemerintahan

7 *Ibid.*

8 Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Pemerintah pusat juga diberikan kewenangan dalam urusan pemerintahan umum yang diatur dalam Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

D. KESIMPULAN

Bentuk Otonomi Daerah dalam Prinsip Negara Kesatuan, dapat diartikan bahwa Otonomi Daerah dalam sistem pemerintahan di Indonesia adalah kewenangan yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku saat ini. Tujuan pemberian otonomi daerah kepada daerah adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus sendiri urusan daerahnya, untuk meningkatkan daya guna dan daya hasil bagi penyelenggaraan pemerintah dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat.

Sistem pemerintahan Indonesia pasca reformasi membawa dampak yang signifikan dalam sistem pemerintahan di Indonesia, yang semula sistem pemerintahan yang sentralistik berubah menjadi sistem pemerintahan yang desentralistik. Desentralisasi menurut Pasal 1 ayat (8) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, adalah penyerahan urusan pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Melalui asas ini artanta pemerintah pusat memberikan hak dan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri tanpa adanya intervensi dari pemerintah di atasnya.

Ada beberapa saran untuk menerapkan Otonomi Daerah yang efektif dalam Prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu sistem Pengawasan dan Akuntabilitas, maksudnya adalah mengembangkan mekanisme pengawasan yang transparan dan akuntabel serta memastikan bahwa kebijakan otonomi daerah tidak menyebabkan ketimpangan pembangunan antar daerah. Serta untuk menerapkan konsep otonom dan kewenangan daerah yang relevan berdasarkan Undang-Undang, maka pemerintah daerah harus menyusun kebijakan berdasarkan data dan bukti yang akurat serta relevan dengan kebutuhan dan kondisi lokal.

DAFTAR PUSTAKA

A. Peraturan PerUndang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan

B. Buku, Jurnal dan Skripsi

A. Heru Nuswanto, 2008, *Otonomi Daerah dalam Perspektif Hubungan Kewenangan*

dan Fungsional antara Propinsi dan Kota, Cet.I, Semarang University Press, Semarang.

Deddy Supriady Bratakusman, Dadang Solihin, 2004, *Otonomi Penyelenggaraan Pemerintah Daerah*, Gramedia Pustaka, Jakarta.

Ferizaldi, 2016, *Dinamika Otonomi Daerah di Indonesia*, Cet.I, Unimal Press, Lhokseumawe.

Juniarso Ridwan DKK, 2012, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa Cendikia, Bandung.

Lutfhi J, Mustafa Lutfi, 2012, *Perihal Negara, Hukum dan Kebijakan Publik : Perspektif Politik dan Kesejahteraan Yang Berbasis Kearifan Lokal, Pro Civil Society dan Gender*, Setara Press, Malang.