

ANALISIS PELAKSANAAN OTONOMI DAERAH DAN DESENTRALISASI PEMERINTAHAN DALAM PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAH DAERAH

Muhtadin

UIN Sunan Gunung Djati Bandung

kangmuhtadin85@gmail.com

Abstract

This article aims to examine and describe the application of regional autonomy and decentralization in the governance process in the application of Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government. This article was written using a normative legal research method with an emphasis on literature studies related to the decentralization system and regional autonomy. The process of decentralization and regional autonomy is very important to the regional development process in the era of autonomy. What is the role of the central and regional governments in making rules that can accommodate the interests of the community. For this reason, this autonomy is not just the scattering of government administration to achieve government efficiency and effectiveness, but autonomy is interpreted as a constitutional order (staatsrechtelijk), and not just a state administration order (administratiefrechtelijk). Decentralization and regional autonomy regarding the direction of regional general policies basically contain the targets and focus of development policies that will be pursued by regional governments in order to realize regional development agendas and priorities that have been determined based on the vision and mission of the head of the region concerned. This policy direction then needs to be in line with development goals. Therefore, there is a need for synergy between the central and regional governments as a constitutional order which is one unit

Keywords: Decentralization, Regional Autonomy, Local Government, Central Government

Abstrak : Penulisan artikel ini bertujuan untuk mengkaji dan menguraikan mengenai penerapan otonomi daerah dan desentralisasi dalam proses pemerintahan dalam penerapan Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Penulisan artikel ini dilakukan dengan metode penelitian hukum normatif (*normative legal research*) dengan menitik beratkan pada studi kepustakaan terkait sistem desentralisasi dan otonomi daerah. Proses desentralisasi dan otonomi daerah sangat penting terhadap proses pembangunan daerah dalam era otonomi, Bagaimana peran pemerintah pusat dan daerah dalam rangka membuat aturan yang bisa mengakomodir kepentingan masyarakat. Untuk itu otonomi ini bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan, akan tetapi otonomi dimaknai sebagai sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), dan bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*).

Desentralisasi dan otonomi daerah mengenai arah kebijakan umum daerah pada dasarnya berisikan sasaran dan fokus kebijakan pembangunan yang akan ditempuh pemerintah daerah untuk dapat merealisasikan agenda dan prioritas pembangunan daerah yang telah ditetapkan berdasarkan visi dan misi kepala daerah bersangkutan. Arah kebijakan ini yang kemudian perlu sejalan dengan tujuan pembangunan. Oleh karena itu perlu adanya sinergi antara pemerintah pusat dan daerah sebagai sebagai tatanan ketatanegaraan yang satu kesatuan

Kata Kunci: Desentralisasi, Otonomi Daerah, Pemerintah Daerah, Pemerintah Pusat

PENDAHULUAN

Sistem negara kesatuan dapat dibedakan dalam dua bentuk: (1) Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi. (2) Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi segala sesuatu dalam negara langsung diatur dan diurus oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan, jadi segala sesuatu kebijakan dikendalikan oleh pemerintah pusat. Sedangkan dalam negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, kepada daerah-daerah diberikan kesempatan dan kekuasaan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri yang kemudian dikenal dinamakan dengan otonomi daerah.

Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi. Menurut Smith, hakikat desentralisasi yakni pendelegasian kekuasaan pemerintah ke pemerintahan yang lebih rendah (*delegation of power levels in a territorial hierarchy*). Hakikat dari desentralisasi adalah tugas pemerintah daerah yang dilakukan oleh aparatur dari pemerintah daerah di daerah dengan menggunakan dana yang bersumber dari APBD.

Dalam konstitusi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat urusan pemerintah yang sepenuhnya menjadi kewenangan pusat yang dikenal dengan istilah urusan pemerintah absolut dan ada urusan pemerintah konkuren. Urusan pemerintah konkuren terdiri atas urusan pemerintah wajib dan urusan pemerintah pilihan yang dibagi antara pemerintah pusat, daerah provinsi, dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan wajib dibagikan dalam urusan pemerintahan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait dengan pelayanan dasar. Untuk urusan pemerintahan wajib yang terkait dengan pelayanan dasar ditentukan Standar Pelayanan Minimal (SPM) untuk menjamin hak-hak konstitusional warga negara.

Pendelegasian urusan pemerintah konkuren antara daerah dan provinsi dengan daerah kabupaten/ kota walaupun urusan pemerintah sama, perbedaannya akan tampak dari skala atau ruang lingkup urusan pemerintahan tersebut. Walaupun daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota mempunyai urusan pemerintahan masing-masing yang sifatnya tidak hierarki, namun tetap akan terdapat hubungan antara pemerintah pusat, daerah provinsi dan kabupaten/kota dalam pelaksanaannya dengan mengacu pada NSPK yang dibuat oleh pemerintah pusat.

Di samping urusan pemerintah absolut dan urusan pemerintahan konkuren, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga dikenal adanya urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan umum menjadi kewenangan presiden sebagai kepala pemerintahan yang terkait dengan pemeliharaan ideologi Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bhineka Tunggal Ika, menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras, dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis. Adapun yang merupakan tujuan utama desentralisasi diantaranya:

- 1) Bidang politik, yang ditujukan untuk menyalurkan partisipasi politik di tingkat daerah untuk terwujudnya stabilitas politik nasional;
- 2) Bidang ekonomis, untuk menjamin bahwa pembangunan akan dilaksanakan secara efektif dan efisien di daerah-daerah dalam rangka mewujudkan kesejahteraan sosial.³

Proses peralihan dari sistem desentralisasi ke sistem dekonsentrasi disebut pemerintah daerah dengan otonomi. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pelayanan kepada masyarakat.

Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan ini adalah antara lain menumbuh kembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah, dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan. Sejalan dengan penyerahan urusan, apabila urusan tersebut akan menjadi beban daerah, maka akan dilaksanakan melalui asas *debenwind* atau asas pembantuan. Proses sentralisasi pada dasarnya tidak semata-mata desentralisasi administrasi tetapi juga bidang ekonomi dan sosial budaya.

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

Sesuai dengan judul dan permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini dan supayadapat memberikan hasil yang bermanfaat maka penelitian ini dilakukan dengan penelitian yuridisnormatif (metode penelitian hukum normatif). Metode penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan kepustakaan ataadata sekunder belaka.

Hans Kelsen memperkenalkan teori yang dikenal sebagai teori hukum murni atau Kelsen memperkenalkan teori yang dikenal sebagai teori hukum murni tentang hukum, *Pure Theory of Law*, yaitu sebagai teori tentang hukum positif. Teori hukum positif ini dikemukakan oleh Hans Kelsen sebagai hukum membentuk susunan hierarkis norma hukum positif yang dimulai dari norma dengan kedudukan hierarkis tertinggi, yaitu norma dasar (*grundnorm*) menjadi dasar berlakunya norma yang lebih rendah. Semua norma saling berhubungan satu dengan yang lain secara hierarkis-vertikal, ada yang lebih tinggi yang menjadi dasar validitas norma yang lebih rendah, dan ada yang lebih rendah validitasnya tergantung kepada norma yang lebih tinggi di atasnya. di antara norma hukum atasan (*superior*) dan norma hukum bawahan (*inferior*) tunduk pada representasi sebagai suatu teori hukum statis atau *nomo stastic* sebagai teori hukum dinamis atau "*nomo dynamic*", teori yang dikemukakan oleh Hans Kelsen.

Berdasarkan uraian yang telah dikemukakan diatas, maka dapat diidentifikasi masalah, antara lain bagaimana pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi dalam proses penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 UU nomor 23 tahun 2014, dan bagaimana upaya mewujudkan desentralisasi dan otonomi yang bersinergi antara pemerintah pusat dan daerah.

METODE

Penulisan artikel ini dilakukan dengan metode penelitian hukum normatif (normative legal research) yaitu “merupakan penelitian dengan cara meneliti bahan pustaka sebagai bahan sekunder”. Bahan materi hukum yang digunakan penelitian ini adalah bahan hukum primer, skunder, dan tersier dengan metode pengumpulan dengan studi kepustakaan kemudian di analisis yang digunakan instrumen teori hukum dengan pendekatan konsep (consep approach) yang hasilnya dipaparkan dalam bentuk deskriptif kualitatif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik pada pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah, pemerintah harus berpedoman pada asas atau prinsip umum penyelenggaraan pemerintahan, karena wilayah Negara Republik Indonesia sangat luas serta penduduk beragam sehingga pemerintahan yang baik dilaksanakan secara seragam untuk wilayah Negara Republik Indonesia. Asas penyelenggaraan pemerintahan di daerah diantaranya sebagai berikut:

- 1) Kepastian hukum merupakan asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan ketentuan peraturan perundang-undangan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara. Kepastian hukum sebagai sebuah asas dimaklumi bahwa suatu negara hukum asas legalitas tidak boleh ditinggalkan, meskipun hal ini berlainan secara factual dengan apa yang telah ada, namun tidak boleh bertentangan dengan hukum yang ada.
- 2) Tertib penyelenggara negara merupakan asas yang menjadi landasan keteraturan, kesesuaian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
- 3) Kepentingan umum, merupakan asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif yang mendasarkan semuanya kepada kepentingan bangsa dan negara bukan kepentingan pribadi atau golongan.
- 4) Kekerabatan, ialah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

- 5) Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.
- 6) Akuntabilitas, asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggung jawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
- 7) Efisiensi, merupakan asas yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya dalam penyelenggaraan negara untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.
- 8) Efektivitas, adalah asas yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna.
- 9) Keadilan, adalah setiap tindakan dalam penyelenggaraan negara harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara.

Struktur pemerintahan daerah terdiri atas kepala daerah dan wakil kepala daerah yang merupakan satu kesatuan dalam sistem pemerintah daerah. Kepala daerah merupakan kepala pemerintahan daerah pada setiap daerah. Kepala daerah untuk daerah provinsi disebut gubernur, untuk daerah kabupaten disebut bupati, dan untuk daerah kota disebut walikota. Masa jabatan 5 (lima) tahun terhitung sejak pelantikan dan masa sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan. Didalam suatu tatanan pemerintahan sangat penting dalam merencanakan suatu visi dan misi yang tepat sehingga tercapai tujuan yang diinginkan sesuai dengan harapan.

Dalam prakteknya, pemerintah daerah yang dalam hal ini dipimpin oleh kepala daerah dibantu wakil kepala daerah. Wakil kepala daerah untuk daerah provinsi disebut gubernur, untuk daerah kabupaten disebut wakil bupati, dan untuk daerah kota disebut walikota. Kepala daerah dan wakil kepala daerah sebelum memangku jabatannya dilantik dengan mengucapkan sumpah/janji yang dipandu oleh pejabat yang melantik sebagai janji dan komitmen untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan yang baik.

Tugas kepala daerah adalah sesuatu yang wajib dikerjakan atau yang ditentukan untuk dilakukan, dalam hal penyelenggaraan pemerintah daerah yang baik kepala daerah mempunyai tugas.

1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah

berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;

2. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
3. Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) dan rancangan perda tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD);
4. Menyusun dan mengajukan rancangan perda tentang APBD, rancangan perda tentang perubahan APBD, dan rancangan perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas
5. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
6. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Wakil kepala daerah mempunyai tugas membantu kepala daerah dalam:

1. Memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;
2. Mengoordinasikan kegiatan perangkat daerah dan menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan.
3. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dilaksanakan oleh perangkat daerah provinsi bagi wakil gubernur; dan
4. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan Yang dilaksanakan oleh perangkat daerah kabupaten/kota, kelurahan, dan/atau desa bagi wakil bupati/walikota;
5. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam pelaksanaan pemerintahan daerah;
6. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah menjalani masa tahanan atau berhalangan sementara; dan
7. Melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, wakil kepala daerah melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan kepala daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah. Wakil kepala daerah menandatangani pakta integritas dan bertanggung jawab kepada kepala daerah. Wakil kepala daerah wajib melaksanakan tugas bersama kepala daerah hingga akhir masa jabatannya.

Lubis menguraikan pengertian wewenang dengan membedakannya dengan tugas (*functie*) yakni satuan urusan pemerintahan yang dibebankan kepada organ tertentu untuk dilaksanakan dan wewenang adalah pelaksanaan teknik urusan yang dimaksud.

Kewenangan yang diartikan sebagai hak dan kekuasaan untuk bertindak, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang/ badan lain. Ateng Syafrudin menyajikan pengertian wewenang dengan membedakan antara pengertian kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegdheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*) tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Bagi para pemikir barat, seperti antara lain Alexis Tocqueville, memandang kehadiran otonomi daerah di dalam suatu negara demokrasi amatlah penting, bahkan tidak dapat dipisahkandari semangat kebangsaan: "*a nation may establish a system of free government but without a spirit municipal institutions it can not have the spirit of liberty*".

Dalam hal ini dikatakan bahwa pemerintahan yang merdeka, tetapi tidak disertai semangat untuk membangun satuan. satuan pemerintahan otonom menurut Tocqueville tidak dapat menunjukkan semangat demokrasi. Dengan demikian, satuan pemerintahan otonom merupakan pengejawantahan dari esensi demokrasi.

Kehadiran satuan pemerintahan daerah otonom dalam kaitannya dengan demokrasi akan menampilkan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Secara umum, satuan pemerintahan otonom akan lebih mencerminkan cita demokrasi

daripada sentralisasi;

- 2) Satuan pemerintahan otonom dapat dipandang sebagai esensi sistem demokrasi;
- 3) Satuan pemerintahan otonom dibutuhkan untuk mewujudkan prinsip kebebasan dalam penyelenggaraan pemerintahan;
- 4) Satuan pemerintahan otonom dibentuk dalam rangka memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya terhadap masyarakat yang mempunyai kebutuhan dan tuntutan yang berbeda-beda.

Otonomi dan Desentralisasi yang bersinergi antara pemerintah Pusat dan Daerah

Istilah otonomi atau *autonomy* secara *etimologi* berasal dari kata Yunani *autos* yang berarti sendiri dan *nomous* yang berarti hukum atau peraturan. Menurut *Encyclopedia of Social Science*, bahwa otonomi pengertian orisinal adalah *the legal self sufficiency of social body its actual independence*. Jadi ada dua ciri hakikat dari otonomi, yakni *legal self sufficiency* dan *actual independence*. Dalam literatur Belanda, otonomi berarti pemerintahan sendiri (*zelfregerring*) yang oleh van Vollenhoven dibagi atas *zelfwetgeving* (membuat undang-undang sendiri), *zelfuitvoering* (melaksanakan sendiri), *zelfrechtspraak* (mengadili sendiri), dan *zelfpolitie* (menindaki sendiri). Dalam kaitan dengan politik atau pemerintahan, otonomi berarti *self government* atau *condition of living under one's own laws*. Dengan demikian otonomi daerah, merupakan daerah yang memiliki *legal self sufficiency* Yang bersifat *self government* yang diatur dan diurus oleh *laws*. S.L.S. Danuredjo memberikan arti Otonomi sebagai *zelfwetgeving* atau pengundangan sendiri, sedangkan Saleh Syariff memberi arti mengatur atau memerintah sendiri.

Pada dasarnya makna otonomi ini bukan sekedar pemencaran penyelenggaraan pemerintahan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas pemerintahan, akan tetapi otonomi dimaknai sebagai sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), dan bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*). Sebagai tatanan ketatanegaraan, otonomi berkaitan dengan dasar-dasar bernegara dan susunan organisasi negara. Selain itu, otonomi diartikan juga sebagai kebebasan dan kemandirian (*vrijheid dan zelfstandigheid*) satuan pemerintahan lebih rendah untuk mengatur dan mengurus sebagian urusan pemerintahan. Urusan pemerintahan yang boleh diatur dan diurus secara bebas dan mandiri itu menjadi atau merupakan urusan rumah tangga satuan pemerintahan yang lebih rendah tersebut. Kebebasan dan kemandirian merupakan hakikat dari otonomi.

Lebih lanjut dapat dijelaskan pula bahwa kebebasan dan kemandirian dalam otonomi bukannya kemerdekaan (*onafhankelijkeheid, independency*). Kebebasan dan kemandirian itu adalah kebebasan dan kemandirian dalam ikatan kesatuan yang lebih besar. Dari segi hukum tata negara khususnya teori bentuk negara, otonomi adalah sistem dari suatu negara kesatuan (*unitary state, eenheidsstaat*). Otonomi adalah fenomena negara kesatuan, segala pengertian dan isi otonomi adalah pengertian dan isi negara kesatuan. Negara kesatuan merupakan landasan dari pengertian dan isi otonomi.

Secara teoretis dan praktis, terdapat lima jenis otonomi atau sistem rumah tangga daerah, yaitu:

- 1) Otonomi organik (rumah tangga organik); otonomi bentuk ini pada dasarnya menentukan bahwa urusan-urusan yang menyangkut kepentingan daerah diibaratkan sebagai organ-organ kehidupan yang merupakan suatu sistem yang menentukan mati hidupnya manusia, misalnya jantung, paru-paru, ginjal, dan sebagainya. Tanpa kewenangan untuk mengurus berbagai urusan vital, akan berakibat tidak berdayanya atau matinya daerah;
- 2) Otonomi formal (rumah tangga formal); otonomi bentuk ini adalah apa saja yang menjadi urusan otonomi tidak dibatasi secara positif. Satu-satunya pembatasan adalah daerah otonom yang bersangkutan tidak boleh mengatur apa yang telah diatur oleh perundangan yang lebih tinggi tingkatannya. Dengan demikian, daerah otonom lebih bebas mengatur urusan rumah tangganya, sepanjang tidak memasuki "area" urusan pemerintah pusat. Otonomi seperti ini merupakan hasil dari pemberian otonomi berdasarkan "teori sisa" pemerintah pusat lebih dulu menetapkan urusan-urusan yang dipandang lebih layak diurus Pusat, sedangkan sisanya diserahkan kepada pemerintah daerah;
- 3) Otonomi materiil atau rumah tangga materiil; dalam otonomi bentuk ini kewenangan daerah otonom dibatasi secara positif, yaitu dengan menyebutkan secara limitative dan terinci atau secara tegas apa saja yang berhak diatur dan diurusnya. Dalam otonomi materiil ini ditegaskan bahwa untuk mengetahui apakah suatu urusan menjadi rumah tangga sendiri, harus dilihat pada substansinya. Artinya bila suatu urusan secara substansial dinilai dapat menjadi urusan pemerintah pusat, maka pemerintah lokal yang mengurus rumah tangganya sendiri pada hakikatnya tidak akan mampu menyelenggarakan urusan tersebut. Sebaliknya apabila suatu urusan secara substansial

merupakan urusan daerah, maka pemerintah pusat meskipun dilakukan oleh wakil-wakilnya yang berada di daerah (pemerintah pusat di daerah), tidak akan mampu menyelenggarakannya. Kemudian untuk penyelenggaraan rumah tangga itu objek tugas yang dikuasakan wewenang satu demi satu atau dirinci secara *enumeratif*;

- 4) Otonomi riil atau rumah tangga riil; otonomi bentuk ini merupakan gabungan antara otonomiformal dan otonomi materiil. Dalam undang-undang pembentukan otonomi, pemerintah daerah diberikan wewenang sebagai wewenang pangkal dan kemudian dapat ditambah dengan wewenang lain secara bertahap dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan-peraturan perundangundangan yang lebih tinggi tingkatannya. Atau dengan kata lain, otonomi riil ini pada prinsipnya menentukan bahwa pengalihan atau penyerahan wewenangan urusan tersebut didasarkan pada kebutuhan dan keadaan serta kemampuan daerah yang menyelenggarakannya;
- 5) Otonomi nyata, bertanggung jawab, dan dinamis.
 - a. Nyata, artinya pemberian urusan pemerintahan di bidang tertentu kepada pemerintah daerah memang harus disesuaikan dengan faktor-faktor tertentu yang hidup dan berkembang secara objektif di daerah. Hal tersebut harus senantiasa disesuaikan dalam arti diperhitungkan secara cermat dengan kebijaksanaan dan tindakan-tindakan, sehingga diperoleh Suatu jaminan bahwa daerah itu secara nyata mampu atur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Dalam arti bahwa isi otonomi antara daerah yang satu dengan daerah yang lainnya tidak sama, baik mengenai jumlah maupun jenis. Hal itu wajar karena setiap daerah memiliki perbedaan baik letak geografis, kondisi geologis, maupun budaya, adat istiadat, serta potensi yang dimilikinya;
 - b. Bertanggung jawab, artinya pemberian otonomi kepada pemerintah daerah senantiasa diupayakan supaya selaras atau sejalan dengan tujuannya, yaitu melancarkan pembangunan yang tersebar di seluruh pelosok negara. Ini untuk menjamin hubungan antara pusat dan daerah dalam suasana yang harmonis dan lebih dari itu untuk menjamin perkembangan dan pembangunan antardaerah yang serasi sehingga laju pertumbuhan antara daerah dapat seimbang; Dinamis, artinya otonomi ini menghendaki agar pelaksana otonomi senantiasa menjadi sarana untuk memberikan dorongan lebih baik dan maju atas segala kegiatan pemerintahan dalam rangka memberikan pelayanan yang

semakin meningkat mutunya.

Pemberian otonomi kepada daerah pada dasarnya merupakan upaya pemberdayaan daerah dalam rangka mengelola pembangunan di daerahnya. Kreativitas, inovasi, dan kemandirian diharapkan akan dimiliki oleh setiap daerah, sehingga dapat mengurangi tingkat ketergantungannya pada pemerintah pusat. Dan yang lebih penting adalah bahwa dengan adanya otonomi daerah, kualitas pelayanan yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakatnya akan meningkat, baik pelayanan yang sifatnya langsung diberikan kepada masyarakat maupun pelayanan yang tidak langsung diberikan, seperti pembuatan dan pembangunan fasilitas-fasilitas umum dan fasilitas sosial lainnya. Dengan kata lain, penyediaan barang-barang publik (*public goods*) dan pelayanan publik (*service goods*) dapat lebih terjamin. Melalui pemberian otonomi daerah diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia. Dengan otonomi, daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih adanya bantuan dan bagian (*sharing*) dari Pemerintah Pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat. Dengan kondisi seperti ini, peranan investasi swasta dan perusahaan milik daerah sangat diharapkan sebagai pemacu utama pertumbuhan dan pembangunan ekonomi daerah (*enginee of growth*). Daerah juga diharapkan mampu menarik investor untuk mendorong pertumbuhan.

Syarat keberhasilan suatu perencanaan menurut Jhingan perumusan dan kunci suatu keberhasilan suatu perencanaan biasanya memerlukan adanya hal-hal berikut:

1. Komisi Perencanaan

Prasyarat pertama bagi suatu perencanaan adalah pembentukan suatu komisi (badan atau lembaga) perencanaan yang harus diorganisir dengan cara yang tepat. Komisi tersebut harus dibagi dalam bagian-bagian dan subbagian yang dikoordinir oleh para pakar, seperti pakar ekonomi, pakar statistik, pakar teknik, dan para pakar lainnya yang mengerti masalah perekonomian.

2. Data Statistik

Perencanaan yang baik membutuhkan adanya analisis yang menyeluruh tentang potensi sumberdaya yang dimiliki suatu negara beserta segala kekurangannya. Analisis seperti ini penting untuk mengumpulkan informasi dan data statistik serta sumberdaya-sumberdaya potensial lain seperti sumberdaya alam, sumberdaya manusia dan modal yang tersedia di

negara tersebut. Data yang berhubungan dengan potensi sumberdaya ini sangat diperlukan untuk menentukan arah dan prioritas suatu perencanaan. Oleh karena itu pembentukan suatu jaringan kantor statistik dari pusat hingga daerah yang bertugas mengumpulkan informasi dan data statistik menjadi suatu kebutuhan yang utama.

3. Tujuan

Suatu cetak biru perencanaan dapat menetapkan pula tujuan-tujuan seperti: peningkatan pendapatan nasional dan pendapatan per kapita, pengurangan ketimpangan distribusi pendapatan dan kesejahteraan serta pemusatan kekuatan ekonomi, peningkatan produksi pertanian, industrialisasi, pembangunan kewilayahan yang berimbang, pencapaian swasembada pangan, dan sebagainya. Berbagai sasaran dan tujuan yang ingin dicapai tersebut hendaknya realisti dan disesuaikan dengan kondisi perekonomian negara yang bersangkutan

4. Penetapan sasaran dan prioritas

Untuk pencapaian suatu tujuan perencanaan dibuat secara makro dan sektoral. Sasaran secara makro hendaknya dirumuskan secara tegas serta mencakup setiap aspek perekonomian dan dapat dikuantifikasikan. Untuk sasaran sektoral hendaknya disesuaikan dengan sasaran makronya, sehingga ada keserasian dalam pencapaian tujuan. Keserasian pencapaian tujuan ini memerlukan adanya skala prioritas. Skala prioritas ini harus ditentukan atas dasar kebutuhan jangka pendek dan jangka panjang dengan memperhatikan sumberdaya alam dan sumberdaya manusia yang tersedia. Rencana dan proyek seperti itu perlu dilaksanakan dengan suatu prioritas tertentu. Prioritas ini tidak dijalankan secara kaku, tetapi secara luwes.

5. Mobilisasi Sumberdaya

Dalam perencanaan ditetapkan adanya pembiayaan oleh pemerintah sebagai dasar mobilisasi sumberdaya yang tersedia. Sumber pembiayaan ini bisa berasal dari sumber luar negeri dan dalam negeri (domestik). Sumber dana domestik yang utama didapatkan dari tabungan, laba perusahaan negara, dan pajak. Sumber luar negeri berasal dari pinjaman atau bantuan luar negeri dan penanaman modal asing. Yang perlu diperhatikan dalam hal pembiayaan pembangunan ini adalah jangan sampai mengakibatkan efek inflasi dan tekanan pada neraca pembayaran dan pada saat yang sama harus mampu mendorong bagi sektor perusahaan dan rumah tangga di dalam negeri.

6. Keseimbangan dalam Perencanaan

Suatu perencanaan hendaknya mampu menjamin keseimbangan dalam perekonomian, untuk menghindari kelangkaan maupun surplus pada periode perencanaan. Keseimbangan antaratabungan dan investasi, antara permintaan dan penawaran terhadap suatu produk, antara kebutuhan dan penyediaan tenaga kerja, dan antara devisa dan permintaan terhadap impor sangat diperlukan. Ada dua jenis keseimbangan yang diperlukan dalam suatu perencanaan.

Pertama, keseimbangan fisik yang meliputi keseimbangan antara rencana kenaikan output dengan jumlah dan investasi. Perencanaan juga memerlukan keseimbangan antara input berbagai sektor perekonomian. Ini dicapai melalui input output, karena output dari satu sektor atau industri merupakan input bagi sektor atau industri lainnya. Keseimbangan fisik penting bagi konsistensi internal suatu perencanaan, kalau tidak, berbagai hambatan fisik seperti kekurangan bahan mentah, tenaga kerja, dan sebagainya akan timbul dalam perekonomian. Kedua adalah keseimbangan moneter (keuangan) yang meliputi keseimbangan antara pendapatan masyarakat dengan jumlah barang yang tersedia bagi mereka untuk konsumsi, antara dana yang dipakai untuk investasi swasta dengan jumlah barang investasi yang tersedia untuk investor swasta, antara dana yang dipakai untuk investasi pemerintah dengan jumlah barang investasi yang diproduksi oleh sektor negara, dan keseimbangan antara pembayaran luar negeri dengan penerimaan luar negeri. Adanya ketidakseimbangan di sektor keuangan ini akan mengakibatkan ketidakseimbangan pada penawaran dan permintaan barang-barang fisik sehingga akan mengakibatkan tekanan inflasioner dan kesulitan neraca pembayaran selama periode perencanaan.

7. Sistem Administrasi yang Efisien

Administrasi yang baik, efisien dan tidak ada unsur KKN (kolusi, korupsi, dan nepotisme) adalah syarat mutlak keberhasilan suatu perencanaan. Lewis menganggap administrasi yang kuat, baik, dan tidak korup merupakan syarat utama bagi keberhasilan suatu perencanaan. Pemerintah pusat di NSB seharusnya tidak mengambil keputusan ekonomi yang penting secara tergesa-gesa tanpa lebih dahulu diuji dan dipertimbangkan secara matang oleh para teknokrat. Di berbagai departemen harus ditunjuk staf administrasi yang cakap dengan tugas utama menyiapkan laporan kelayakan proyek yang diusulkan dengan baik. Mereka harus memperoleh pengalaman dalam perencanaan dan pelaksanaan proyek, melaksanakannya sesuai jadwal, mengubahnya jika timbul perubahan mendadak (*sudden changes*) yang tidak

diharapkan, dan mengevaluasinya dari waktu ke waktu. Tanpa peralatan administrasi seperti itu, perencanaan pembangunan tidak akan berhasil di NSB. Lewis dengan tegas mengatakan bahwa, tanpa adanya administrasi yang baik, pemerintah lebih baik membiarkan semuanya berjalan bebas tanpa campur tangan (*laissez-faire*) daripada mereka berpura-pura melakukan perencanaan. Keberhasilan yang luar biasa pada perencanaan pembangunan di Rusia dapat dikaitkan dengan tatanan Partai Komunis yang sangat terlatih dan disiplin bagi pendeta. Dalam membuat suatu rencana, tulis Lewis di kesempatan lain, teknik merupakan bagian dari kebijaksanaan. Pembangunan ekonomi tidak sangat rumit, rahasia keberhasilan perencanaan lebih banyak terletak pada politik yang bijaksana dan administrasi negara yang baik.

8. Kebijakan Pembangunan yang Tepat

Pemerintah harus menetapkan kebijaksanaan pembangunan yang tepat demi berhasilnya rencana pembangunan dan untuk menghindari masalah-masalah yang mungkin timbul dalam tahap pelaksanaannya. Dalam hal ini Lewis mencatat unsur-unsur utama kebijaksanaan pembangunan yang meliputi: (i) analisis potensi pembangunan; survei sumberdaya nasional, penelitian ilmiah; penelitian pasar; (ii) penyediaan prasarana yang memadai (air, listrik, transportasi dan telekomunikasi) apakah oleh badan usaha negara atau swasta; (iii) penyediaan fasilitas latihan khusus dan juga pendidikan umum yang memadai untuk menyediakan ketrampilan yang diperlukan; (iv) perbaikan landasan hukum bagi kegiatan perekonomian, khususnya peraturan yang berkaitan dengan hak atas tanah, perusahaan, dan transaksi ekonomi; (v) bantuan untuk menciptakan pasar yang lebih luas dan dan lebih baik; (vi) menemukan dan membantu pengusaha yang potensial, baik dalam negeri maupun luar negeri;

(vii) peningkatan pemanfaatan sumberdaya secara lebih baik, baik oleh swasta maupun negara. Keberhasilan perencanaan pembangunan dapat dinilai terutama dengan menguji berbagai usulan dari masing-masing unsur tersebut. Kebijakan yang baik dapat membantu keberhasilan suatu perencanaan, tetapi dia tidak dapat menjamin keberhasilan. Karenanya, Lewis menyamakan perencanaan pembangunan dengan obat. Obat yang berada di tangan seorang praktisi yang baik dapat memberikan hasil yang manjur, tetapi masih mungkin terjadibahwa pasien yang diharapkan hidup ternyata mati dan yang diharapkan mati ternyata hidup.

9. Administrasi yang ekonomis

Setiap usaha harus dibuat berdampak ekonomis dalam administrasi, khususnya dalam pengembangan bagian-bagian departemen dan pemerintahan. Masyarakat harus merasa yakin bahwa setiap rupiah yang mereka bayarkan kepada pemerintah melalui pajak dan pinjaman dipergunakan sebagaimana mestinya bagi kesejahteraan dan pembangunan mereka, dan tidak dihabur-haburkan.

10. Dasar Pendidikan

Administrasi yang bersih dan efisien memerlukan dasar pendidikan yang kuat. Perencanaan yang berhasil harus memperhatikan standar moral dan etika masyarakat. Kita tak dapat mengharapkan adanya administrasi yang ekonomis dan berdayaguna kalau masyarakat tidak mempunyai nilai etika dan moral yang tinggi. Hal ini tidak mungkin dapat dicapai tanpa membangun lebih dulu dasar Pendidikan yang kuat yang mengajarkan pengetahuan akademis maupun teknis secara berimbang. Tanpa menciptakan manusia yang jujur dan berdayaguna di dalam negara, tidak akan mungkin dapat menyusun perencanaan pembangunan ekonomi dalam skala besar.

11. Hukum dan Moralitas dalam Teori Hukum Murni

Hans Kelsen berpendapat harus ada pemisahan yang ketat antara hukum dan moralitas, keduanya tidak boleh dicampuradukkan satu dengan yang lain. Prinsip pemisahan ini merupakan bagian pokok yang integral dari prinsip teoritis Kelsen yang dibangun Hans Kelsen dalam "*Pure Theory of Law*". Penerapan hukum, agar terlindungi dari pengaruh-pengaruh moral ataupun politik, harus dijaga dengan cara memisahkannya dengan tegas dan ketat dari pengaruh moralitas dan politik dalam kehidupan bernegara. Kelsen tidak menolak kenyataan bahwa diskusi moralitas tetap saja terbuka untuk menerima pengaruh dimaksud, dan dalam praktik ada saja akibat-akibat sosiologis yang muncul dari aktivitas-aktivitas intersubjektif di ruang public. Namun, teori hukum murni tetap harus terbebas dari potensi pengaruh-pengaruh semacam itu.

12. Dukungan Masyarakat

Dukungan masyarakat merupakan faktor penting bagi keberhasilan suatu perencanaan di dalam suatu negara yang demokratis. Perencanaan memerlukan dukungan luas dari masyarakat. Perencanaan ekonomi harus di atas kepentingan golongan, tetapi pada saat yang

sama, perencanaan tersebut harus memperoleh persetujuan semua golongan. Dengan kata lain, suatu perencanaan harus dianggap sebagai Rencana Nasional bila rencana tersebut disetujui oleh wakil-wakil rakyat. Oleh karena itu, tanpa dukungan masyarakat tak ada perencanaan yang dapat berhasil. Untuk hal tersebut Lewis mengatakan bahwa, semangat rakyat adalah minyak pelumas perencanaan sekaligus bahan bakar pembangunan ekonomi. Semangat rakyat adalah kekuatan dinamis yang memungkinkan segalanya bisa terjadi.

Tujuan dan Sasaran Perencanaan Pembangunan sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004, dalam rangka mendorong proses pembangunan secara terpadu dan efisien, padad dasarnya perencanaan pembangunan nasional di Indonesia mempunyai lima tujuan dan fungsi pokok. Tujuan dan sasaran pokok tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Mendukung koordinasi antar pelaku pembangunan;
- b. Menjamin terciptanya integrasi, sinkronisasi, dan sinergi antar daerah, waktu dan fungsi pemerintah, baik pusat maupun daerah;
- c. Menjamin keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan;
- d. Mengoptimalkan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan;
- e. Menjamin tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif dan adil.

Dalam pelaksanaan desentralisasi perlu dilakukan penataan daerah, yang tercantum dalam pasal 31

tentang penataan daerah Undang-undang nomor 32 tahun 2014:

(1) Dalam pelaksanaan Desentralisasi dilakukan penataan Daerah (2) Penataan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1):

- a. mewujudkan efektivitas penyelenggaraan Pemerintahan daerah;
- b. mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat;
- c. mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik
- d. meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan;
- e. meningkatkan daya saing nasional dan daya saing daerah, dan
- f. memelihara keunikan adat istiadat, tradisi, dan budaya daerah

- (2) Penataan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas Pembentukan Daerah dan penyesuaian Daerah. Pembentukan daerah dan penyesuaian daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat dilakukan berdasarkan pertimbangan kepentingan strategis nasional.

KESIMPULAN

Berdasarkan pembahasan diatas dapat disimpulkan dalam proses penyelenggaraan pemerintah dalam proses desentralisasi dan otonomi diperlukan visi dan misi dan arah pembangunan jangka Panjang daerah menjadi lebih logis dan realistis sesuai dengan kondisi umum daerah dapat dilakukan, pentingnya aturan yang bisa melengkapi sinergi antara pemerintah pusat dan daerah, pelaksanaan desentralisasi perlu dilakukan penataan daerah, yang tercantum dalam pasal 31 tentang penataan daerah Undang-Undang nomor 32 tahun 2014. Desentralisasi dan otonomi Arah kebijakan umum daerah pada dasarnya berisikan sasaran dan focus kebijakan pembangunan yang akan ditempuh pemerintah daerah untuk dapat merealisasikan agenda dan prioritas pembangunan daerah yang telah ditetapkan berdasarkan visi dan misi kepala daerah bersangkutan. Arah kebijakan ini yang kemudian perlu sejalan dengan tujuan pembangunan. Oleh karena itu perlu adanya sinergi antara pemerintah pusat dan daerah.

Saran

Proses desentralisasi dan otonomi daerah sangat penting terhadap proses pembangunan daerah dalam era otonomi, Bagaimana pentingnya peran dan keterlibatan pemerintah pusat dan daerah dalam rangka membuat aturan yang bisa mengakomodir kepentingan masyarakat. otonomi dimaknai sebagai sebuah tatanan ketatanegaraan (*staatsrechtelijk*), dan bukan hanya tatanan administrasi negara (*administratiefrechtelijk*) sehingga perlu koordinasi, sinergi, dan program yang tepat sasaran, demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat. melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan bisa ditingkatkan dengan lebih memperhatikan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah,

serta potensi dan keaneka ragaman daerah serta peluang dan tantangan global dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Andi Pangerang Moenta & Syafa'at Anugrah Pradana. 2018. *Pokok-pokok Hukum Pemerintahan Daerah* Rajawali Pers. Depok: PT. Raja Grafindo Persada.
- Ateng Syafruddin. 2000. *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal ProJustisia Edisi IV. Bandung: Universitas Parahyangan.
- Bagir Manan. 2001. *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Pusat Studi Hukum UII.
- Haw Widjaja. 2017. *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. Depok: Rajawali Pers.
- Jimly Asshiddiqie. 2020. *Teori Hierarki Norma Hukum*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Lincoln Arsyad. 2016. *Pengantar Perencanaan Pembangunan Ekonomi Daerah*, Cet.3, Yogyakarta: BPFE.
- Lukman Hakim. 2012. *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah*. Malang: Setara Press.
- M. Solly Lubis. 2008. *Hukum Tata Negara*. Bandung: CV. Bandar Maju.
- Makmun. 2004. *Potret Perekonomian Daerah Sebelum dan Era Desentralisasi Fiskal*, Bunga Rampai Hasil Penelitian.
- UU No. 23 tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang No. 23 Tahun 2014, tentang Pemerintahan Daerah. Undang-Undang 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang No. 9 Tahun 2015 Tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.
- Salleh Syariff. 1953. *Otonomi dan Daerah Otonom*. Jakarta: Endang.
- Sjafrizal. 2017. *Perencanaan Pembangunan Daerah dalam Era Otonomi*. Depok: Rajawali Pers.
- SLS Danuredjo. 1967. *Otonomi di Indonesia dalam Rangka Kedaulatan*. Jakarta: Alras.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mahmudji. 2003. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Tjahya Supriatna. 1996. *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*. Jakarta: Bumi Aksara.