

Peran Asas Otonomi Daerah Dalam Perkembangan Kesejahteraan Masyarakat Daerah Melalui Peraturan Daerah (Perda)

H. Jumahari Jahidin s, Khalimi

Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Jakarta

ABSTRAK

Pemberian wewenang otonom pada zaman moderen sekarang ini merupakan bagian dari cara atau metode yang bertujuan untuk memberikan peluang kepada setiap daerah yang memiliki potensi dan kemampuan yang berbeda-beda untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kemampuannya masing-masing yang berbeda-beda supaya kesejahteraan masyarakat daerah tercapai. Peran dan fungsi asas otonomi daerah yang seluas-luasnya dapat mendorong pertumbuhan dan perkembangan kesejahteraan masyarakat melalui Peraturan Daerah Provinsi sebagai produk hukum yang dihasilkan organ pemerintahan daerah karena prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya merupakan peluang dan dan berkembang sesuai dengan karakteristik, kemauan dan kemampuan masing-masing Propinsi. kesempatan yang seharusnya dimanfaatkan untuk meningkatkan pertumbuhann dan perkembangan kesejahteraan masyarakat yang diberikan oleh undang-undang kepada pemerintah daerah untuk bertumbuh

Kata Kunci:*Peran; fungsi; otonomi daerah*

ABSTRACT

The granting of autonomous authority in modern times is part of a method or method that aims to provide opportunities for each region that has different potentials and abilities to develop in accordance with their different potentials and abilities so that the welfare of the local community is achieved. . The role and function of the broadest possible principle of regional autonomy can encourage the growth and development of public welfare through Provincial Regulations as a legal product produced by regional government organs because the principle of regional autonomy which as widely as possible is an opportunity and develops in accordance with the characteristics, wishes and abilities of each. -Each Province. The opportunities that should be used to increase the growth and development of people's welfare are provided by law to local governments for growth

Keywords: *Role; function; regional autonomy*

A. Pendahuluan

Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 amandemen kedua menetapkan: “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintah daerah yang diatur dengan undang-undang. Konsekuensi logis dari ketentuan Pasal 18 ayat (2) UUD 1945, setiap pemerintah daerah otonom yakni pemerintah daerah provinsi, kabupaten atau kota harus memiliki perangkat sendiri dengan tugas dan wewenangnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pembentukan perangkat daerah otonom memiliki maksud dan tujuan supaya penyelenggara daerah otonom dapat “mengatur” dan “mengurus” sendiri segenap urusan rumah tangga daerah sesuai dengan karakteristik keadaan setiap daerah.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang, masalah masalah penelitia dikemukakan sebagai berikut:

1. Sejauh manakah pemberian wewenang otonomi kepada pemerintah daerah?
2. Sejauh manakah peran dan fungsi asas otonomi daerah yang seluas-luasnya dapat mendorong pertumbuhan dan perkembangan

kesejahteraan masyarakat melalui Peraturan Daerah Provinsi sebagai produk hukum yang dihasilkan organ pemerintahan daerah?

C. Pembahasan

1. Pemberian wewenang otonomi kepada Daerah Provinsi

Orientasi tujuan negara atau kehidupan bernegara mengalami pergeseran sasaran yang hendak dicapai negara. Orientasi tujuan bernegara yang berkembang pada zaman sekarang tertuju pada kepentingan rakyat (bangsa) dan bukan kepada kepentingan raja (penguasa) atau keluarga raja seperti dapat dijumpai dalam doktrin tentang tujuan negara klasik seperti sudah dikemukakan di atas. Doktrin tujuan negara zaman moderen berkiblat kepada kepentingan rakyat karena tujuan negara yang berkembang pada zaman sekarang adalah doktrin tentang kesejahteraan masyarakat atau kesejahteraan umum sebagai tujuan negara. Dalam hubungan dengan doktrin kesejahteraan umum atau kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan negara, Ramdlon Naning mengemukakan pendapat sebagai berikut: “Negara kesejahteraan (*Welfare state* atau *Social Service State*) bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan umum. Negara

dipandang hanya sebagai alat belaka yang dibentuk manusia untuk mencapai tujuan bersama, yakni suatu tata kehidupan bermasyarakat yang bahagia, makmur dan berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat negara itu.”¹

I Dewa Gde Atmadja mengemukakan bahwa: “Setiap negara mempunyai tujuan tertentu. Tujuan negara inilah yang menjadi pedoman bagaimana negara itu disusun serta bagaimana kehidupan rakyatnya diatur. Di lain pihak, fungsi negara penekanannya pada aspek dinamika negara dengan segala aktivitas, peran yang dimainkan dalam mencapai tujuan negara.”²

Keberadaan otonomi daerah dan pemerintah daerah otonom yang menentukan wewenang dan tugas DPRD provinsi berkaitan dengan tujuan negara. Tujuan negara (bangsa) Indonesia adalah elemen (unsur) yang menentukan kehadiran organ-organ pemerintahan daerah seperti dewan perwakilan rakyat daerah dalam negara kesatuan Republik Indonesia.

Negara Kesatuan Republik Indonesia diproklamkan oleh bangsa Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945. Proklamasi

kemerdekaan bangsa Indonesia tersebut merupakan pernyataan formal pembentukan bangsa dan negara Republik Kesatuan Indonesia.³ Dengan proklamasi kemerdekaan tersebut, bangsa Indonesia memproklamkan kepada bangsa-bangsa lain keberadaan bangsa dan negara Republik Indonesia sebagai bangsa dan negara yang bebas dan merdeka dari penjajahan (kolonialisme). Bangsa Indonesia telah bebas dari penjajahan bangsa asing dan sejak proklamasi kemerdekaan tersebut, kedaulatan bangsa Indonesia telah dipulihkan melalui perjuangan yang berakhir pada proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia. Dalam hubungan dengan proklamasi kemerdekaan bangsa Indonesia yang dikemukakan, Joeniarso memberi pemaknaan atau penafsiran terhadap pengertian frasa proklamasi kemerdekaan sebagai berikut “Dengan diproklamkan Kemerdekaan Bangsa Indonesia berarti bahwa Bangsa Indonesia telah menyatakan dengan secara formal, baik kepadadunia luar maupun

¹Ramdlon Naning, *Op. cit.*, hlm. 35.

²I Dewa Gde Atmadja, *Ilmu Negara, Sejarah Konsep Negara dan Kajian Kenegaraan*, Setara, Malang, 2012, hlm. 50.

³Hotma P. Sibuea, *Konsekuensi Yuridis Proklamasi Kemerdekaan Bagi Bangsa Indonesia Dalam Kehidupan Berbangsa dan Bernegara*, Jurnal Ilmiah, *Law Review*, Universitas Pelita Harapan, Tangerang, 3 Maret 2013, hlm. 324 .

kepada Bangsa Indonesia sendiri, bahwa mulai saat itu Bangsa Indonesia telah merdeka.”⁴

Secara konkrit, tujuan negara kesatuan Republik Indonesiyakni kesejahteraan umum tercantum dalam Pembukaan Undang-undang Dasar 1945. Dalam Alinea Keempat Keempat UUD 1945 disebutkan antara lain sebagai berikut “Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum “ Dalam konteks atau hubungan dengan tujuan negara Republik Indonesia yang dikemukakan di atas, Padmo Wahyono mengemukakan sebagai berikut:

“Tujuan bernegara kita dimuat dengan lengkap dalam Alinea ke-4 Undang-undang dasar di bagian pembukaan yaitu: (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, (2) memajukan kesejahteraan umum, (3) mencerdaskan kehidupan bangsa dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan

kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.”⁵

Sesuai dengan atau berpedoman pada kutipan Alinea Keempat Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 serta komentar atau pendapat Padmo Wahyono tersebut, ada 2 (dua) macam tujuan dan sasaran negara kesatuan Republik Indonesia. Pertama, tujuan sasaran yang bersifat internal yang meliputi (1) memajukan kesejahteraan umum, (2) mencerdaskan kehidupan bangsa dan (3) melindungi segenap bangsa Indonesia serta seluruh tumpah darah Indonesia. Kesejahteraan umum atau kesejahteraan bangsa Indonesia sdah mencakup tujuan mencerdaskan bangsa dan melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. *Kedua*, tujuan dan sasaran yang bersifat eksternal yakni ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dalam hubungan dengan kedua tujuan dan sasaran negara Republik Indonesia tersebut, Padmo Wahyono mengemukakan lebih lanjut sebagai berikut “Jadi, teori kenegaraan kita dalam hal tujuan negara mempunyai tujuan yang diarahkan pada segi-segi

⁴Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Bina Aksara, Jakarta, 1984, hlm. 4.

⁵Padmo Wahyono, Negara Republik Indonesia, *Op.cit.*, hlm. 49.

nasional dan internasional dengan berdasarkan Pancasila.”⁶

Penataan atau pengorganisasian kekuasaan bangsa Indonesia sebagai bangsa yang bebas, merdeka dan berdaulat dengan tujuan untuk memberi wujud konkrit kepada kekuasaan negara kesatuan republik Indonesia tersebut dituangkan dalam suatu hukum dasar seperti disebutkan dalam Alinea Keempat UUD 1945. Pemberian wujud konkrit terhadap kekuasaan bangsa Indonesia sebagai bangsa yang berdaulat dalam suatu hukum dasar yang mengandunghukum dasar tertulis tersebut membuktikan bahwa bangsa Indonesia menganut paham atau doktrin konstitusionalisme. Konstitusionalisme sebagai suatu paham menghendaki pembatasan kekuasaan negara dalam konteks kehidupan bernegara dan praktik penyelenggaraan negara dengan tujuan untuk mencegah dan menghindari penyalahgunaan wewenang. Dalam kaitan dengan konstitusionalisme menurut Ellydar Chaidir: “Misi utamapemikiran ini, menghendaki pembatasan kekuasaan karena pada masa sebelumnya kekuasaan Nampak sangat luas seolah tanpa batas. Pembatasan kekuasaan itu terutama

dilakukan melalui hukum lebih khusus lagi melalui konstitusi.”⁷

Pembentukan undang-undang dasar adalah langkah pertama yang mesti dilakukan bangsa Indonesia dalam rangka mewujudkan kesejahteraan umum sebagai tujuan negara kesatuan Republik Indonesia dalam realitas kehidupan bersama bangsa Indonesia sesuai dengan anak kalimat Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 yang disebutkan di atas. Pembentukan undang-undang dasar negara republik Indonesia yang dimaksud di atas dilaksanakan satu hari setelah kemerdekaan bangsa Indonesia. Pembentukan dan penetapan UUD 1945 dilakukan bangsa Indonesia pada tanggal 18 Agustus 1945. Sebagai hasil dari pembentukan dan penetapan tersebut, Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 berfungsi sebagai landasan konstitusional negara kesatuan republik Indonesia. Pada tahun 1999-2002, UUD 1945 mengalami amandemen sebanyak 4 (kali) sehingga lahir pasal-pasal baru yang cukup banyak dicantumkan dalam UUD 1945 hasil amandemen tersebut. Karakteristik Undang-undang Dasar 1945 sebagai landasan

⁶Ibid

⁷Ellydar Chaidir, *Hukum dan Teori Konstitusi*, Kreasi Total Media, Yogyakarta, 2007, hlm. 15.

konstitusional negara kesatuan Republik Indonesia telah banyak berubah sebagai konsekuensi amandemen tersebut. Sebagai landasan konstitusional negara kesatuan republik Indonesia, UUD 1945 mengatur berbagai hal yang berkaitan dengan organisasi negara republik Indonesia.

Dalam hubungan dengan pengertian konstitusi dalam arti luas, K. C. Wheare mengemukakan: "The word constitution is commonly used in at least two senses in any ordinary discussion of political affairs. First of all it is used to describe the whole system of government of a country, the collection of rules which establish and regulate or govern the government. These rules are partly legal and partly non-legal or extra legal" ⁸Istilah konstitusi dimaknai sebagai gambaran dari sistem pemerintahan suatu negara tetapi konstitusi juga bermakna sebagai himpunan peraturan yang mengatur pemerintahan. Ada bagian dari konstitusi tersebut sebagai norma hukum dan ada bagian yang bersifat bukan norma hukum.

Sebagai landasan konstitusional negara republik Indonesia, UUD 1945 adalah norma hukum pertama yang terdapat

dalam sistem tata hukum bangsa Indonesia. Sebagai landasan konstitusional negara republik Indonesia, UUD 1945 berfungsi mengatur berbagai macam hal yang berkenaan dengan organisasi negara republik Indonesia. Dalam pengertian yang luas dan umum, Bolingbroke seperti dikutip C.F. Strong mengemukakan pengertian (definisi) konstitusi sebagai "A frame of political society, organized through and by law, that is to say on in which law has established permanent institutions with recognized function and definite rights." ⁹(Konstitusi adalah kerangka masyarakat politik yang diorganisir (ditata) melalui dan berdasarkan hukum yang di atasnya hukum telah menetapkan organ-organ yang permanen dengan fungsi dan hak-hak tertentu).

Sebagai kerangka negara (masyarakat politik), konstitusi mengatur berbagai macam organ-organ atau lembaga-lembaga negara yang bersifat permanen (tetap). Fungsi, wewenang (hak) dan tugas organ-organ negara tersebut juga diatur dan ditetapkan dalam konstitusi seperti dikemukakan Bolingbroke dalam kutipan di atas. Oleh sebab itu, untuk mengatur

⁸K. C. Wheare, *Moderen Constitution*, London, Oxford University Press, 1975, hlm. 1.

⁹C. F. Strong, *Op. cit.*, hlm. 11

lebih rinci hal-hal yang secara lazim diatur dan ditetapkan dalam konstitusi, penulis mengemukakan pendapat ahli ketatanegaraan atau ahli konstitusi yang lain yakni sebagai berikut. Eric Barent mengemukakan pendapat tentang pengertian (definisi) konstitusi sebagai berikut “Constitution of a state the written document or text which outlines the powers of its parliament, government, court, and other important national institution.”¹⁰

Sistem desentralisasi yang dianut sebagai asas pemencaran kekuasaan dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan negara jelas tercantum dalam ketentuan UUD 1945. Asas desentralisasi tersebut tercantum dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang mengatur sebagai berikut “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah-daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.” Sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 yang disebutkan di atas, susunan pemerintah daerah dan aparat pemerintah daerah atau segala hal yang

berkenaan dengan daerah otonom dan pemerintah daerah diatur dalam atau dengan undang-undang. Namun, ada aspek dari pemerintah daerah yang secara khusus dan tegas ditetapkan dalam konstitusi atau undang-undang dasar negara Indonesia yakni tentang keberadaan Dewan Perwakilan rakyat daerah. Pasal 18 ayat (3) UUD 1945 menentukan atau mengatur sebagai berikut “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota memiliki Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.”

Pembagian wilayah negara kesatuan republik Indonesia atas daerah provinsi, kabupaten dan kotamembuktikan asas desentralisasi kekuasaan dianut dalam UUD 1945 dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan negara. Secara lazim, pembagian wilayah negara berdasarkan asas desentralisasi bertujuan untuk membentuk daerah-daerah otonom yang memiliki wewenang untuk mengurus rumah tangga sendiri.

Untuk mengurus dan menyelenggarakan urusan rumah tangga daerah otonom, aparat pemerintah daerah dibentuk melalui undang-undang yang dibentuk oleh badan legislatif nasional

¹⁰Eric Barent, *An Introduction to Constitutional Law*, Oxford: Oxford University Press, 1998, hlm. 1.

(badan legislatif pusat). Tujuan pembentukan daerah otonom yang memiliki wewenang untuk mengurus urusan rumah tangga sendiri diatur lebih lanjut dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 yang menentukan sebagai berikut “Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi, dan tugas pembantuan.” Hal tersebut membuktikan, sistem desentralisasi dalam bingkai bentuk negara kesatuan Republik Indonesia bertujuan untuk membentuk daerah otonom dan pemerintah daerah otonom. Sudah barang tentu, tujuandari politik hukum (kebijakan hukum) yang memilih asas desentralisasi dalam bingkai bentuk negara kesatuan yang mengharuskan pembentukan daerah otonom dan pemerintah daerah otonom adalah untuk memberikan kesempatan dan peluang bagi setiap daerah otonom untuk bertumbuh dan berkembang sesuai dengan kemauan dan kemampuandaerah otonom masing-masing tersebut. Akan tetapi, ujung atau tujuan akhir dari sistem desentralisasi dalam bingkai negara kesatuan adalah sama dengan tujuan negara republik Indonesia yaitu kesejahteraan umum (*welfare state*).

Ketentuan yang bersifat imperatif tentang daerah otonom dan pemerintah daerah otonom yang ditetapkan dalam Pasal 18 ayat (1,2 dan 3) UUD 1945 yang disebutkan di atas diatur lebih lanjut dalam undang-undang dan peraturan perundang-undangan. Induk dari peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pemerintah daerah adalah Undang-undang Nomor Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Dalam undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 mengatur tentang pemerintahan daerah tersebut terdapat berbagai macam pokok-pokok pendirian (prinsip-prinsip) yang dijadikan pedoman atyau penuntun dalam rangka praktik penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Secara keseluruhan, undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah yakni UU Nomor 23 Tahun 2014 menganut pokok-pokok pendirian yang berbeda dari pokok-pokok pendirian penyelenggaraan pemerintahan daerah pada masa rezim Orde Baru yang otoriter. Namun, sebagai gambaran penulis mengemukakan salah satu pokok pendirian yang paling penting dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah yaknoi otonomi daerah. Undang-undang yang

mengatur penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah yang diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 adalah otonomi yang seluas-luasnya.

Bangsa Indonesia memilih sistem desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara dalam bentuk negara kesatuan seperti ditentukan dalam Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 berdasarkan alasan dan pilihan yang rasional. Bangsa Indonesia memilih sistem desentralisasi karena sistem desentralisasi dipandang lebih baik daripada sistem sentralisasi dan lebih sesuai dengan situasi kondisi alam lingkungan dan budaya bangsa Indonesia. Sistem sentralisasi membuat semua urusan diatur dari dan oleh pemerintah pusat. Sistem sentralisasi yang demikian akan menimbulkan dampak negatif terhadap pertumbuhan dan perkembangan daerah. Sistem sentralisasi akan membuat daerah tidak mungkin dapat berkembang sesuai dengan kemauan dan kemampuan masing-masing daerah karena kebijakan umum yang berkenaan dengan pertumbuhan dan perkembangan daerah diatur semua oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah tidak mempunyai ruang (keleluasaan) yang cukup untuk membuat keputusan yang lebih tepat sesuai

dengan kebutuhan dan kondisi setiap daerah.

Pasal 18 ayat (1) UUD 1945 hasil amandemen memerintahkan supaya daerah-daerah provinsi, kabupaten dan kota sebagai bagian dari Negara Kesatuan Republik Indonesia diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Daerah-daerah tersebut adalah daerah otonom dengan pemerintahan daerah sendiri untuk mengurus dan menyelenggarakan urusan rumah tangga daerah. Kehadiran daerah adalah konsekuensi sistem desentralisasi dalam sistem negara kesatuan Republik Indonesia. Dalam hubungan dengan konsekuensi sistem desentralisasi, Bagir Manan mengemukakan: “ . . . desentralisasi bukan sekadar pemencaran wewenang (*spreiding van bevoegdheid*), tetapi mengandung juga pembagian kekuasaan (*scheiding van machten*) untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintahan tingkatan lebih rendah. Hal ini disebabkan desentralisasi senantiasa berkaitan dengan status mandiri atau otonom sehingga setiap pembicaraan mengenai desentralisasi akan selalu dipersamakan atau

dengan sendirinya berarti membicarakan otonomi.”¹¹

Pembentukan daerah otonom bukan hanya dengan pelimpahan wewenang. Sri Soemantri mengemukakan sistem desentralisasi yang menghasilkan daerah-daerah otonom berkenaan dengan hakikat negara kesatuan.¹² Pembentukan daerah otonom bertitik tolak dari berbagai maksud, tujuan dan kepentingan. Ada yang bertitik tolak dari pertimbangan untuk memberikan peluang dan kesempatan kepada daerah berkembang sesuai dengan kondisi dan kemampuan masing-masing daerah. Ada yang bertitik tolak dari pertimbangan untuk memperpendek mata rantai pelayanan masyarakat dan atau mengurangi rantai birokrasi pemerintahan dan lain-lain. Selain itu, ada dari dasar pertimbangan lain sesuai dengan kondisi tiap negara kesatuan.

Pemerintah daerah otonom dalam Pasal 18 ayat (2) UUD 1945 mengatur dan mengurus serta menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah sesuai dengan asas-asas pemerintahan daerah dalam

UUD 1945 yakni (1) asas otonomi dan (2) tugas pembantuan. Urusan pemerintahan berdasarkan tugas pembantuan adalah urusan pemerintah pusat yang ditugaskan kepada pemerintah daerah. Urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi adalah urusan yang kewenangan penyelenggaraannya berada di tangan pemerintah daerah berdasarkan atribusi kewenangan melalui undang-undang. Secara atribusi, pembentuk undang-undang menyerahkan wewenang dan urusan kepada pemerintah daerah melalui undang-undang untuk menyelenggarakan sejumlah urusan pemerintahan tertentu.¹³ Penyerahan wewenang secara atribusi merupakan penjabaran dari asas legalitas sebagai salah satu asas hukum administrasi.¹⁴

Pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah tersebut adalah konsekuensi asas desentralisasi dalam bentuk negara kesatuan.¹⁵ Namun demikian, meskipun ada pelimpahan wewenang dan urusan kepada daerah, hakikat desentralisasi sebagai sistem pemencaran kewenangan dan urusan

¹¹Bagir Manan, *Menyongsong Otonomi Daerah* (Pusat Studi Hukum (PSH) Fakultas Hukum UII-Yogyakarta, 2001), hlm. 174.

¹²Sri Soemantri Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Hukum Tata Negara* (Rajawali, Jakarta, 1981), hlm. 52.

¹³Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Perkasa, Jakarta, 2008, hlm. 104.

¹⁴Ibid hlm 103

¹⁵Josef Mario Monteiro, *Op. cit.*, hlm. 30.

pemerintahan kepada daerah tetap dalam kerangka negara kesatuan republik Indonesia.

Pada dasarnya, maksud dan tujuan pemberian wewenang otonomi kepada daerah tidak terlepas dari maksud dan tujuan negara secara

keseluruhan. Pemberian wewenang otonom pada zaman moderen sekarang ini adalah bagian dari cara atau metode yang bertujuan untuk memberikan peluang kepada setiap daerah yang memiliki potensi dan kemampuan yang berbeda-beda untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kemampuannya masing-masing yang berbeda-beda supaya kesejahteraan masyarakat daerah tercapai.

Sistem sentralisasi yang membuat semua urusan diselenggarakan secara terpusat dapat dipandang sebagai hambatan bagi daerah yang memiliki potensi, kemampuan dan kreativitas untuk berkembang lebih cepat daripada daerah yang lain. Dalam hubungan dengan maksud dan tujuan pemberian wewenang otonom kepada daerah atau pembentukan daerah otonom dengan tujuan kesejahteraan rakyat daerah (kesejahteraan umum). Josef Mario Monteiro mengemukakan, pada hakikatnya, pemberian otonomi daerah dimaksudkan untuk memantapkan keinginan daerah untuk

mengatur dan mengaktualisasikan seluruh potensi daerah secara maksimal sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah.”¹⁶

Jika ditelaah, maksud dan tujuan pembentukan pemerintah daerah otonom di Indonesia, sama dengan tujuan negara kesatuan republik Indonesia yakni kesejahteraan umum. Pemberian wewenang otonom kepada daerah seperti diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat daerah sesuai dengan potensi, kemauan dan kemampuan masing-masing daerah. Maksud dan tujuan pemberian wewenang otonom dan pembentukan pemerintah daerah dengan motif dan tujuan sebagaimana terdapat dalam pokok-pokok pendirian yang mengatur tentang penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014.

Kesejahteraan masyarakat di daerah tentu tidak terlepas dari atau berkaitan dengan tujuan negara Republik Indonesia yaitu kesejahteraan umum atau kesejahteraan segenap lapisan masyarakat Indonesia. Dengan pemberian otonomi daerah yang luas kepada pemerintah daerah,

¹⁶Ibid , hlm 1

kesejahteraan masyarakat daerah diharapkan dapat lebih cepat tercapai karena daerah dapat berkembang lebih cepat sesuai dengan kemauan dan kemampuan masing-masing daerah.

Dalam bagian pertimbangan UU Nomor 23 Tahun 2014, antara lain dikemukakan bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya, dalam bagian Penjelasan Umum UU Nomor 23 Tahun 2014 dikemukakan: "Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan (5) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia menyatakan bahwa Pemerintah Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi seluas-luasnya. Dalam Penjelasan Umum UU Nomor 23 Tahun 2014 ada 2 (dua) jenis atau macam urusan pemerintahan yang

disebut dengan istilah yang berbeda yakni (1) urusan otonomi dan (2) tugas pembantuan. Sesuai dengan kedua istilah yang berbeda yang dipakai dalam penjelasan undang-undang tersebut urusan yang berdasarkan asas otonomi, mengandung pengertian yang berbeda dari urusan yang berkaitan dengan asas tugas pembantuan. Asas otonomi memiliki pengertian dan karakteristik yang berbeda dari tugas pembantuan meskipun kedua asas tersebut bagian dari soko guru yang menopang keberadaan undang-undang tentang penyelenggaraan pemerintahan di daerah yakni UU Nomor 23 Tahun 2014.

Tujuan kehidupan bernegara yang hendak dicapai atau diwujudkan dalam realitas kehidupan bersama masyarakat di daerah sebagai bagian dari masyarakat negara kesatuan republik Indonesia adalah kesejahteraan masyarakat daerah (kesejahteraan umum di daerah) sama seperti tujuan bentuk negara kesatuan republik Indonesia. Ruang lingkup kesejahteraan umum yang menjadi tugas pemerintah pusat mencakup seluruh wilayah negara kesatuan republik Indonesia. Namun, ruang lingkup kesejahteraan umum yang menjadi tugas pemerintah daerah terbatas hanya pada suatu daerah

tertentu. Perbedaan utama di antara tujuan pemerintah pusat dan pemerintah daerah terdapat pada ruang lingkup kesejahteraan umum tersebut. Untuk mencapai tujuan atau cita-cita tersebut, pemerintah pusat memutuskan untuk tidak mengatur dan menyelenggarakan urusan penyelenggaraan kesejahteraan umum tersebut secara terpusat (sentralisasi).

Pemerintah pusat memberikan kesempatan dan peluang serta wewenang yang seluas-luasnya kepada masing-masing daerah untuk mengurus dan menyelenggarakan urusan pemerintahan daerah kepada pemerintah daerah untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat daerah (kesejahteraan umum bagi masyarakat daerah). Wewenang otonomi yang seluas-luasnya tersebut dapat dipergunakan oleh masing-masing pemerintah daerah sebagai potensi untuk mendorong pemberdayaan masyarakat daerah dan meningkatkan peran serta masyarakat daerah dalam untuk ikut berpartisipasi secara aktif dalam praktik penyelenggaraan pemerintah daerah sesuai dengan kemampuan masing-masing untuk mewujudkan kesejahteraan bersama masyarakat daerah. Tiap lapisan dalam masyarakat daerah diharapkan dapat

diberdayakan untuk meningkatkan partisipasinya dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah supaya tujuan bersama yakni kesejahteraan umum atau kesejahteraan masyarakat daerah dapat tercapai.

Berdasarkan wewenang otonomi yang seluas-luasnya tersebut, pemerintah daerah diharapkan dapat memanfaatkan kearifan lokal, potensi lokal, inovasi, daya saing dan kreativitas daerah untuk dapat mencapai tujuan daerah yakni kesejahteraan umum di tingkat lokal (daerah) yang pada gilirannya pasti akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan yang juga adalah kesejahteraan umum atau kesejahteraan segenap bangsa Indonesia. Dengan perkataan lain, tujuan penyelenggaraan pada tingkat pusat (nasional) dan pemerintah daerah adalah sama yakni kesejahteraan umum. Akan tetapi, cara yang ditempuh pemerintah pusat dan pemerintah daerah berbeda. Pemerintah pusat mengurus dan menyelenggarakan kesejahteraan secara umum tetapi pemerintah daerah mengurus kesejahteraan umum pada tingkat daerah. Ruang lingkup urusan penyelenggaraan pemerintah pusat jelas lebih luas daripada ruang lingkup urusan penyelenggaraan kesejahteraan

umum oleh pemerintah daerah. Bagian penjelasan undang-undang pemerintahan daerah yakni UU Nomor 23 Tahun 2014 menegaskan dan memberi keterangan sebagai berikut: "Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai otonomi berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dalam rangka memberikan ruang yang lebih luas kepada Daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan warganya nama Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah ketika membentuk kebijakan Daerah baik dalam bentuk Perda maupun kebijakan lainnya hendaknya juga memperhatikan kepentingan nasional. Dengan demikian akan tercipta keseimbangan antara kepentingan nasional yang sinergis dan tetap memperhatikan kondisi, kekhasan, dan kearifan lokal, dalam penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan."

Wewenang otonom yang seluas-luasnya diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah berkenaan hanya dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang tertentu

yang ditetapkan dan diatur dalam undang-undang tentang penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah yakni UU Nomor 23 Tahun 2014. Pembatasan makna dan ruang lingkup wewenang otonomi yang seluas-luasnya hanya pada jenis-jenis urusan pemerintahan yang tertentu.

2. Peran asas otonomi daerah yang seluas-luasnya dalam upaya mendorong pertumbuhan dan perkembangan kesejahteraan masyarakat melalui Peraturan Daerah Provinsi sebagai produk hukum Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah berpedoman kepada asas-asas atau pokok-pokok pendirian tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah dan salah satu asas penyelenggaraan pemerintah di daerah yang lazim dikenal dalam bentuk negara kesatuan adalah asas desentralisasi. Asas desentralisasi bertujuan untuk melimpahkan atau menyebarkan kekuasaan pemerintah pusat kepada daerah otonom supaya daerah otonom tersebut memiliki wewenang atau hak untuk mengurus dan menyelenggarakan urusan rumah tangga daerah otonom yang bersangkutan.

Asas atau pokok pendirian tentang desentralisasi tersebut diatur

dalam Pasal 1 ayat (7) UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagai berikut: “Desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Asas desentralisasi sebagai asas praktik penyelenggaraan pemerintahan di daerah membuka kemungkinan untuk menyerahkan wewenang atau menyerahkan tugas dari pemerintah pusat kepada satuan pemerintahan yang lebih rendah yang berkedudukan hukum sebagai daerah otonom yakni provinsi, kabupaten/kota dan desa atau satuan pemerintahan daerah otonom dengan sebutan yang lain.

Pasal 1 ayat (5) UU Nomor 32 Tahun 2004 menetapkan: “Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Karakteristik otonomi daerah yang diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 adalah otonomi daerah yang seluas-luasnya. Asas otonomi daerah yang seluas-luasnya tersebut diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UU Nomor

32 Tahun 2004 yang menyebutkan sebagai berikut “Pemerintahan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) menjalankan otonomi yang seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.” Bagian Penjelasan Umum pada huruf (b) UU Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan sebagai berikut: “Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-undang ini. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.”

Ada beberapa tujuan yang diharapkan dapat tercapai atau terwujud dalam realitas praktik penyelenggaraan pemerintah daerah. Pertama, wewenang otonomi daerah yang seluas-luasnya yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan maksud supaya pemerintah daerah dapat membuat atau menetapkan kebijakan yang

dapat memberi pelayanan yang baik kepada masyarakat daerah. Kedua, wewenang otonomi daerah yang seluas-luasnya diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan maksud supaya pemerintah daerah dapat meningkatkan peran serta masyarakat daerah dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Ketiga, wewenang otonomi daerah yang seluas-luasnya diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan maksud supaya pemerintah daerah dapat merangsang atau mendorong pertumbuhan prakarsa atau inisiatif pemerintah daerah supaya menjadi pemerintah daerah yang kreatif yang dapat melahirkan ide atau gagasan baru dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Keempat, wewenang otonomi daerah yang seluas-luasnya diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan maksud supaya pemerintah daerah dapat mendorong dan meningkatkan pemberdayaan masyarakat daerah. Segenap maksud dan tujuan pemberian wewenang otonomi daerah yang seluas-luasnya yang dikemukakan tersebut mengarah kepada suatu tujuan utama praktik penyelenggaraan pemerintahan daerah yakni untuk meningkatkan

kesejahteraan rakyat (masyarakat) daerah.

Prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya yang dianut dalam UU Nomor 32 Tahun 2014 memberikan kesempatan dan peluang kepada tiap daerah otonom untuk dapat bertumbuh dan berkembang sesuai dengan inisiatif, potensi sumber daya alam, kemauan dan kemampuan masing-masing daerah. Peluang dan kesempatan untuk maju yang cukup luas yang diberikan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dan setiap daerah otonom untuk berkembang, secara logis harus dapat difungsikan atau dimanfaatkan oleh Kepala Daerah dan DPRD untuk bersinergi dalam suatu kerja sama demi kemajuan dan peningkatan kesejahteraan rakyat daerah.

Dalam asas otonomi daerah yang seluas-luasnya tersebut, kedua organ pemerintah daerah yakni Kepala Daerah dan DPRD harus menjalin relasi kekuasaan atau fungsi secara ideal supaya kedua organ pemerintahan tersebut dapat bersinergi sesuai dengan fungsi, wewenang dan tugas masing-masing organ pemerintahan. Asas otonomi daerah yang seluas-luasnya, dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 juga memberikan peluang dan kesempatan kepada setiap Provinsi misal DPRD Propinsi Kalimantan

Timur, untuk maju dan berkembang lebih pesat demi peningkatan kesejahteraan masyarakat provinsi tersebut. Peluang dan kesempatan tersebut harus dapat dimanfaatkan Kepala Daerah dan DPRD Provinsi dengan baik supaya dapat memperoleh hasil yang baik demi pertumbuhan dan peningkatan kesejahteraan rakyat (masyarakat). Hal tersebut karena asas otonomi daerah yang seluas-luasnya tersebut merupakan potensi dan peluang untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Untuk mencapai tujuan tersebut, Kepala Daerah dan DPRD Provinsi harus bekerja keras dan bersinergi serta selalu berupaya untuk meningkatkan kualitas dan kinerja anggota DPRD sebagai pribadi dan kinerja DPRD sebagai suatu lembaga atau organ pemerintah daerah.

DPRD Provinsi sebagai salah satu organ pemerintah daerah memiliki fungsi dan peranan yang besar untuk ikut serta mendorong pertumbuhan dan perkembangan daerah demi atau untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat (rakyat) daerah melalui produk hukumnya. Kepala Daerah Provinsi tidak mungkin dapat mendorong pertumbuhan dan perkembangan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan daerah jika tidak didukung

oleh DPRD Provinsi. Hal tersebut karena untuk meningkatkan kesejahteraan daerah, Kepala Gubernur Kepada Daerah Provinsi membutuhkan legalitas setiap kebijakan dan tindakannya yakni Peraturan Daerah Provinsi sebagai produk hukum DPRD Provinsi bersama dengan Kepala Daerah. Sesuai dengan asas legalitas dalam negara hukum kesejahteraan, setiap kebijakan, tindakan dan keputusan Gubernur Kepala Daerah Provinsi harus memiliki legalitas hukum supaya tindakan tersebut memiliki keabsahan sehingga kebijakan, tindakan dan keputusan tersebut tidak dianggap sebagai produk hukum dari tindakan sewenang-wenang atau tindakan penyalahgunaan wewenang. Legalitas kebijakan, tindakan dan keputusan Gubernur Kepala Daerah Provinsi tersebut diperoleh dari Perda yang dibentuk oleh DPRD Provinsi.

Fungsi dan peranan DPRD Provinsi yang berperan besar mendukung peningkatan kesejahteraan rakyat daerah Provinsi. Asas "otonomi daerah yang seluas-luasnya" yang dianut dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 dapat dimanfaatkan untuk mendorong pertumbuhan dan perkembangan kesejahteraan rakyat daerah Provinsi. Namun demikian, walaupun

pelaksanaan fungsi, wewenang dan tugas suatu DPRD Provinsi telah menunjukkan jumlah Peraturan Daerah secara kuantitas, produk hukum DPRD Provinsi menghasilkan Perda dengan jumlah relatif banyak, namun demikian, secara kuantitas Perda tersebut tidak serta merta dapat dianggap sebagai Perda yang dapat mendorong pertumbuhan, perkembangan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat (rakyat) daerah Provinsi yang dihasilkan DPRD Provinsi. Jika kinerja DPRD Provinsi tidak atau belum berfungsi secara maksimal sehingga maka tidak dapat memperoleh hasil yang optimal dalam rangka meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan kesejahteraan masyarakat (rakyat) daerah Provinsi.

Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004, asas otonomi daerah yang seluas-luasnya tersebut dimaknakan sebagai berikut “Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi daerah seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintah di luar yang menjadi urusan Pemerintah yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Adanya prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya merupakan peluang dan kesempatan yang seharusnya

dimanfaatkan untuk meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan kesejahteraan masyarakat (rakyat) yang diberikan oleh undang-undang kepada pemerintah daerah untuk bertumbuh dan berkembang sesuai dengan karakteristik, kemauan dan kemampuan masing-masing Propinsi.

Asas “otonomi daerah yang seluas-luasnya” tersebut seharusnya dapat dimanfaatkan DPRD Provinsi untuk mendorong pertumbuhan dan perkembangan kesejahteraan masyarakat (rakyat) daerah Provinsi melalui Peraturan Daerah Provinsi sebagai produk hukum yang dihasilkan organ pemerintahan daerah tersebut.

D. Kesimpulan Dan Saran

1. Kesimpulan

- a. Pemberian wewenang otonomi daerah pada zaman moderen sekarang ini merupakan bagian dari cara atau metode yang bertujuan untuk memberikan peluang kepada setiap daerah yang memiliki potensi dan kemampuan yang berbeda-beda untuk berkembang sesuai dengan potensi dan kemampuannya masing-masing yang berbeda-beda supaya kesejahteraan masyarakat daerah tercapai.

b. Peran dan fungsi asas otonomi daerah yang seluas-luasnya dapat mendorong pertumbuhan dan perkembangan kesejahteraan masyarakat melalui Peraturan Daerah Provinsi sebagai produk hukum yang dihasilkan organ pemerintahan daerah karena prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya merupakan peluang dan kesempatan yang seharusnya dimanfaatkan untuk meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan kesejahteraan masyarakat yang diberikan oleh undang-

undang kepada pemerintah daerah untuk bertumbuh dan berkembang sesuai dengan karakteristik, kemauan dan kemampuan masing-masing Propinsi.

2. Saran

Peran DPRD Propinsi perlu lebih ditingkatkan dalam menghasilkan Peraturan Daerah Provinsi sebagai produk hukum karena prinsip otonomi daerah yang seluas-luasnya merupakan peluang dan kesempatan yang seharusnya dimanfaatkan untuk meningkatkan pertumbuhan dan perkembangan kesejahteraan masyarakat di daerah.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Bagir Manan. (1994), *Hubungan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Sinar Harapan, Jakarta.
- Budiardjo, Miriam, (2006). *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Josef Mario Monteiro, (2016), *Pemahaman Dasar, Hukum Pemerintahan Daerah, Konsepsi, Kewenangan, Organisasi, Desa, Produk Hukum Desa dan Peraturan Daerah*. Pustaka Yustisia, Yogyakarta.
- Moh.Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, (1983), *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. Pusat Studi Hukum Tata Negara, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Ni'maktul Huda, (2007). *Pengawasan Pusat Terhadap Daerah Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah*, F.H. UII Press, Yogyakarta.
- Padmo Wahyono, (1995), *Negara Republik Indonesia*, Raja Grafindo Perkasa, Jakarta.
- Ridwan HR, (2008), *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Perkasa, Jakarta.
- Sibuea, Hotma P., (2010), *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan dan Asas-asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Erlangga, Jakarta.