

## **ANALISIS PERUBAHAN ISU DESENTRALISASI ATAS DIGANTINYA UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 MENJADI UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

Oleh:

**Dian Herlambang**

[dianherlambang03@gmail.com](mailto:dianherlambang03@gmail.com)

Fakultas Hukum, Universitas Mitra Indonesia

**Kamal Fahmi Kurnia**

[kamal.fahmi1405@gmail.com](mailto:kamal.fahmi1405@gmail.com)

Fakultas Hukum, Universitas Sang Bumi Ruwa Jurai

Naskah Diterima : 8 April 2022

Naskah Diterbitkan : 29 Juni 2022

### **Abstrak**

Otonomi berkaitan dengan bentuk keleluasaan untuk mengatur masalah intern tanpa dapat diintervensi oleh pihak lain dan daerah mengacu kepada pemerintahan sendiri. Desentralisasi adalah pemindahan wewenang perencanaan, pembuatan keputusan, dan administrasi dari pemerintah pusat kepada organisasi-organisasi setengah swatantra-otorita, pemerintah daerah, dan nonpemerintah daerah. Undang-undang pemerintahan daerah telah mengalami beberapa kali perubahan, dalam perubahan tersebut tentu terjadi pula perubahan aturan yang mengakibatkan perubahan atas isu desentralisasi di dalamnya. Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka yang menjadi permasalahan dalam tulisan ini adalah isu desentralisasi apa sajakah yang mengalami perubahan atas digantinya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif-empiris. Hasil penelitian menunjukkan bahwa telah terjadi perubahan di berbagai aspek pemerintahan, hal tersebut antara lain: penyerahan kewenangan, relasi kekuasaan Kepala Daerah dengan DPRD, akses publik, partisipasi publik, pemilihan kepala daerah, pemerintahan umum, perencanaan pembangunan, inovasi daerah, asas-asas pemerintahan daerah, urusan pemerintahan, keuangan daerah, BUMD, relasi dengan desa, kerjasama daerah dan perangkat daerah. Di beberapa aspek pemerintahan tersebut terjadi perubahan berarti sehingga memengaruhi pola kebijakan yang dapat dilakukan pemerintah dan aspek lainnya hanya terjadi penambahan dan/atau pengurangan sehingga peraturan menjadi lebih lengkap dan menghindari tumpang tindih aturan.

**Kata Kunci:** perubahan isu, desentralisasi, pemerintahan daerah.

***Abstract***

*Autonomy is related to the form of freedom to regulate internal problems without being able to be intervened by other parties and the region refers to its own government. Decentralization is the transfer of planning, decision-making, and administrative authority from the central government to semi-autonomous organizations, local governments, and local non-government organizations. The regional government laws have been amended several times, in these changes of course there have also been changes to the rules that have resulted in changes to the issue of decentralization in it. Based on the description of the background above, the problem in this paper is the issue of decentralization which has changed with the replacement of Law Number 32 of 2004 into Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government. This type of research is normative-empirical legal research. The results of the study indicate that there have been changes in various aspects of government, these include: delegation of authority, power relations between the Regional Head and the DPRD, public access, public participation, regional head elections, general government, development planning, regional innovation, principles of governance. regional affairs, government affairs, regional finance, BUMD, relations with villages, regional cooperation and regional apparatus. In some aspects of the government there have been significant changes that affect the pattern of policies that can be carried out by the government and in other aspects there are only additions and/or subtractions so that regulations become more complete and avoid overlapping rules.*

***Keywords: changing issues; decentralization; local government***

## **I. PENDAHULUAN**

Otonomi menurut bahasa berasal dari kata “otonom” yang berarti berdiri sendiri; dengan pemerintahan sendiri dan daerah otonom atau kelompok sosial yang memiliki hak dan kekuasaan menentukan arah tindakannya sendiri. Otonomi dalam pengertian politik diartikan sebagai hak mengatur sendiri kepentingan intern daerah atau organisasinya menurut hukum sendiri.<sup>1</sup> Pengertian tersebut mengandung arti bahwa otonomi berkaitan dengan bentuk keleluasaan untuk mengatur masalah intern tanpa dapat diintervensi oleh pihak lain dan daerah mengacu kepada pemerintahan sendiri. Menurut Amrah Muslimin otonomi berarti ada 4 (empat) tindakan yang dilakukan yakni *Pertama*; membentuk perundangan sendiri, *Kedua*; melaksanakan sendiri, *Ketiga*; melakukan peradilan sendiri, *Keempat*; melakukan tugas kepolisian sendiri.

Hal mengurus rumah tangga sendiri menurut R.D.H Koesoemahatmadja terdapat 2 (dua) cara yakni: 1) membuat produk-produk hukum daerah yang tidak bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau undang-undangan lainnya, 2) menyelenggarakan kepentingan umum.<sup>2</sup> Namun, “kepentingan umum” yang dimaksud memiliki makna yang sangat luas sehingga memunculkan beberapa tafsiran dan terdapat ketidakjelasan di dalamnya. Kemudian, dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 Angka (6) memberikan definisi otonomi daerah yakni hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pasal 1 Angka (6) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah).

Definisi di atas juga dapat diartikan sebagai perwujudan “penyerahan” wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang dinamakan

---

<sup>1</sup> Marbun, B.N., 1996. Kamus Politik, Jakarta. *Pustaka Sinar Harapan*.

<sup>2</sup> Fauzi, A., 2019. Otonomi daerah dalam kerangka mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan daerah yang baik. *Jurnal Spektrum Hukum*, 16(1), pp.119-136.

Desentralisasi. Desentralisasi adalah pemindahan wewenang perencanaan, pembuatan keputusan, dan administrasi dari pemerintah pusat kepada organisasi-organisasi setengah swatantra-otorita, pemerintah daerah, dan non-pemerintah.<sup>3</sup>

Desentralisasi dalam sudut ketatanegaraan berarti pelimpahan kekuasaan pemerintah dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri. Menurut Bagir Manan, bentuk dan isi otonomi daerah tidak harus seragam, sehingga ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman tiap daerah.<sup>4</sup>

Sebagaimana diketahui bahwa, undang-undang pemerintahan daerah terjadi beberapa kali perubahan sampai yang terbaru yakni Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Dalam perubahan tersebut tentu terjadi pula perubahan aturan yang mengakibatkan perubahan atas isu desentralisasi di dalamnya. Untuk itu, tulisan ini bertujuan untuk mengidentifikasi isu desentralisasi atas perubahan peraturan tersebut. Berdasarkan uraian latar belakang di atas maka yang menjadi permasalahan dalam tulisan ini adalah isu desentralisasi apa sajakah yang mengalami perubahan atas digantinya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

---

<sup>3</sup> Indriyany, I.A., 2019. Analisis Sistem Pemerintahan di Indonesia, Masih Relevankah Konsep Negara Kesatuan?. *Journal of Social Politics and Governance (JSPG)*, 1(1), pp.1-13.

<sup>4</sup> Yusdianto, Y., 2015. Hubungan kewenangan pusat dan daerah menurut Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah. *Padjadjaran Journal of Law*, 2(3), pp.483-504.

## **II. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini dapat dikategorikan pada jenis penelitian hukum normatif-empiris. Sedangkan tipologi yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian deskriptif, yaitu memaparkan secara jelas dan rinci hasil penelitian yang telah diperoleh.

Data yang digunakan di dalam penelitian terdiri atas data primer, dan data sekunder. Data primer adalah data yang pertama kali dicatat dan dikumpulkan oleh peneliti. Sedangkan data sekunder merupakan data yang diperoleh berdasarkan hasil penelusuran yang bersifat kepustakaan. Data yang telah diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif, dengan mendeskripsikan data yang dihasilkan dari penelitian ke dalam bentuk penjelasan secara sistematis sehingga diperoleh gambaran yang jelas tentang masalah yang diteliti, hasil analisis data disimpulkan secara deduktif.

## **III. HASIL DAN PEMBAHASAN**

Desentralisasi muncul dengan berbagai macam alasan yang melatarbelakanginya, alasan tersebut antara lain, yaitu 1) memperlancar roda pemerintahan, 2) luasnya wilayah Indonesia, 3) ketidakmampuan pemerintah pusat untuk menyelenggarakan seluruh urusan pemerintahan, 4) untuk menciptakan daya guna dan hasil guna pemerintahan dan pembangunan.

Desentralisasi bertujuan meringankan beban pekerjaan pemerintah pusat; tugas dan pekerjaan dialihkan kepada daerah; pemerintah pusat dapat memusatkan perhatian pada hal-hal yang bersangkutan dengan kepentingan nasional atau negara secara keseluruhan<sup>5</sup>.

Desentralisasi sebagai sendiri sudah menjadi bagian dari mekanisme konstitusi terlebih apabila merujuk pada Pasal 18 UUD NRI 1945 sebelum amandemen dimana NKRI terdiri dari daerah besar dan kecil atau dalam bahasa konstitusionalnya diartikan sebagai pemencaran kekuasaan dilakukan

---

<sup>5</sup> Budiyo, *Bahan Kuliah Hukum dan Otonomi Daerah "Desentralisasi"*, 2 April 2020

melalui badan-badan publik satuan pemerintahan di daerah dalam wujud desentralisasi territorial, yang memiliki kewenangan, tugas dan tanggung jawab yang mandiri. Sehingga terdapat dua nilai dasar yakni nilai unitaris dan nilai desentralisasi territorial. Nilai unitaris didefinisikan bahwa di Indonesia tidak akan memiliki satuan pemerintahan lain yang bersifat negara, artinya kedaulatan yang melekat pada rakyat, bangsa dan Negara Indonesia tidak akan terbagi dalam kesatuan-kesatuan pemerintahan.<sup>6</sup>

Dasar hubungan pusat dan daerah dalam kerangka desentralisasi menurut Bagir Manan yakni, didasarkan pada analisis Pasal 18 UUD NRI 1945 yang terdapat 2 (dua) dasar pokok, yaitu 1) dasar permusyawaratan dalam pemerintahan negara (berdasarkan Sila ke-4 Pancasila), 2) hak-hak asal usul yang bersifat istimewa. Selain dua dasar pokok tersebut, terdapat pula 2 (dua) dasar tambahan, yakni 1) kebhinekaan, 2) paham negara berdasarkan atas hukum (negara hukum). Atas dasar itu pula, Bagir Manan menjelaskan bahwa otonomi adalah salah satu bentuk dari desentralisasi sehingga keduanya tidak dapat dipersamakan. Menurutnya, desentralisasi bukanlah asas melainkan suatu proses, maka yang menjadi asas adalah otonomi dan tugas pembantuan.<sup>7</sup>

Kembali kepada perubahan isu desentralisasi, salah satu alasan dilakukan perubahan aturan mengenai pemerintahan daerah yakni narasi mengenai kesejahteraan masyarakat daerah yang telah menjadi paradigma mendasar baik dari UU Pemerintahan Daerah 22/2009 maupun 32/2004 hanyalah keniscayaan belaka dan hanya hitam di atas putih yang mana bagus dalam perencanaan tetapi tidak konsekuen dalam pelaksanaan.<sup>8</sup> Fakta tersebut bermunculan terlihat dari banyaknya daerah otonom yang ada namun masyarakatnya kurang sejahtera. Hal tersebut terjadi sedikit banyaknya

---

<sup>6</sup> Jati, W.R., 2016. Inkonsistensi paradigma otonomi daerah di Indonesia: Dilema sentralisasi atau desentralisasi. *Jurnal konstitusi*, 9(4), pp.743-770.

<sup>7</sup> Yuswanto, *Bahan Kuliah Hukum dan Otonomi Daerah "Dasar-Dasar Hubungan Pusat-Daerah dalam Kerangka Desentralisasi"*, 26 Februari 2020

<sup>8</sup> Wasistiono, S., 2010. Menuju Desentralisasi Berkeseimbangan. *Jurnal Ilmu Politik*, 21, pp.1-25.

disebabkan oleh elit pusat maupun daerah yang melakukan hal yang justru membuat kerugian bagi masyarakat.

Orientasi terhadap pelayanan kepada masyarakat dalam hal mencapai kesejahteraan masyarakat hanya akan dapat dikembangkan apabila budaya kekuasaan yang selama ini berkembang di dalam birokrasi digusur dengan budaya pelayanan.<sup>9</sup>

Identifikasi perubahan isu desentralisasi atas digantinya UU Nomor 32 Tahun 2004 menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dari berbagai aspek, antara lain yaitu 1) aspek Penyerahan Kewenangan; kewenangan kabupaten/kota ditarik menjadi kewenangan provinsi seperti bidang pertambangan, pendidikan menengah, dan kelautan. Sebagai contoh dalam bidang kelautan pada kasus hilangnya penjaring ikan milik nelayan dipantai. Ini merupakan kasus sederhana yang dikeluhkan masyarakat kepada pemerintah daerah kabupaten/kota khususnya.

Namun, karena tidak memiliki kewenangan alhasil masalah keamanan dilemparkan sedangkan nelayan membutuhkan respon yang cepat dari pemerintah daerah;<sup>10</sup> 2) Relasi Kekuasaan Kepala Daerah dengan DPRD; tidak mengalami perubahan, hanya poin menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang RPJPD dan rancangan Perda tentang RPJMD kepada DPRD untuk dibahas bersama DPRD, serta menyusun dan menetapkan RKPD. Salah satu contoh yakni kisruhnya penyusunan APBD 2015 Provinsi DKI Jakarta tidak bisa dilepaskan dari pola hubungan yang kurang harmonis selama ini antara Gubernur dengan DPRD.

Hal itu menimbulkan saling tidak percaya (*distrust*) antara kedua belah pihak. Salah satu dampak yang paling dirasakan saat ini adalah terhambatnya proses pembangunan di DKI Jakarta; 3) akses publik; dipertegas dengan adanya pasal yang mengatur tentang informasi daerah. Isu yang muncul saat

---

<sup>9</sup> Dwiyanto, A., 2005. Mengapa Pelayanan Publik. dalam Agus Dwiyanto (ed) mewujudkan *Good Governance: Melalui Pelayanan Publik*.

<sup>10</sup> M. Fajar Novriansyah, *Studi Komparatif UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014*, Bahan Diskusi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung, 2020.

ini adalah masih minimnya keterbukaan akses publik terhadap informasi di daerah. Ditengah gencarnya penerapan *e-government* atas *asas good governance*, pemerintah di Indonesia terhambat pada masalah anggaran *website* atau program sehingga tidak semua layanan SKPD bisa diakses atau aktif setiap saat. Untuk mewujudkan *good governance* dalam konteks otonomi daerah sekaligus bagaimana upaya sistem pelayanan publik yang berorientasi pada kebutuhan dan kepuasan serta kesejahteraan masyarakat diperlukan pembenahan atas seluruh alat pemerintahan.<sup>11</sup> 4) Partisipasi Publik; diatur lebih rinci dibandingkan dengan UU No. 32 Tahun 2004.

Minimnya partisipasi publik menimbulkan semakin banyak ketidakpastian hukum karena inkonsistensi regulasitor. Aturan-aturan di pusat maupun daerah seringkali berubah super cepat; 5) pemilihan kepala daerah; hanya memisahkan UU Pilkada dengan UU Pemda;

6) pemerintahan umum; memunculkan urusan Pemerintahan umum yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Untuk menunjang kelancaran pelaksanaan urusan pemerintahan umum, dibentuk Forum Koordinasi Pimpinan Daerah (Forkompimda) provinsi, kabupaten/kota dan kecamatan; 7) perencanaan pembangunan; pada UU lama secara diksi tertulis perencanaan pembangunan lalu diubah menjadi pembangunan daerah dan UU lama belum mengulas secara lengkap. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 lebih memperjelas proses pembangunan daerah antara lain evaluasi rancangan perda tentang RPJPD dan RPJMD, pengendalian dan evaluasi pembangunan daerah serta pemberian insentif dan kemudahan investasi;

8) Inovasi Daerah; inovasi yang dimaksud yaitu semua bentuk pembaharuan dalam penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Inisiatif inovasi dapat berasal dari Bupati, anggota DPRD, aparatur sipil negara, Perangkat Daerah, maupun anggota masyarakat. Dalam hal pelaksanaan inovasi nantinya,

---

<sup>11</sup> Batubara, A.H., 2006. Konsep *good governance* dalam konsep otonomi daerah. *Jurnal Analisis Administrasi dan Kebijakan*, 3(1), pp.1-4.



inovasi yang tidak mencapai sasaran yang telah ditetapkan aparatur sipil negara tidak dapat dipidana; 9) asas-asas pemerintahan daerah; tidak mengalami perubahan hanya menambahkan satu aspek yaitu keadilan. Kendala yang dihadapi yakni Pemerintah belum memiliki indikator keadilan yang tepat dalam mengukur keberhasilan atas implementasi program kepada masyarakat baik pada aspek layanan atau kesejahteraan. Tidak bisa hanya mengandalkan kepuasan dan data dari BPS mengenai pendapatan perkapita; 10) urusan pemerintahan; membagi lebih detail Urusan Pemerintahan terdiri dari Urusan Pemerintahan Absolut, Urusan Pemerintahan Konkuren dan Urusan Pemerintahan Umum. Hal yang perlu diperhatikan ialah perlu adanya batasan yang jelas dan pembinaan kepada daerah atas pembagian urusan pemerintahan yang lebih jelas; 11) Keuangan Daerah; daerah harus memiliki sumber keuangan yang mencukupi dan harus menyinkronkan sasaran program APBD dengan program pemerintah pusat; 12) BUMD; BUMD merupakan lembaga daerah yang sekiranya pembentukan maupun penggabungan akan sangat menguntungkan pendapatan daerah, oleh karena itu dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 BUMD diatur tersendiri. 13) Relasi dengan desa; Pemerintah Daerah dapat menugaskan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya kepada Desa dengan memberikan dana yang bersumber dari APBD tiap daerah. Sumber dana desa yang terpisah dari APBD saat ini membuat desa memiliki kewenangan khusus untuk mengelola desa dengan anggaran desa yang ada. Pemerintah desa perlu dibina dengan maksimal dalam penyerapan anggaran yang tepat guna dibawah pemerintah daerah kabupaten/kota; 14) Kerjasama Daerah; diatur lebih rinci dibandingkan UU sebelumnya yakni terdiri dari kerjasama wajib dan sukarela; 15) Perangkat Daerah; dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 perangkat daerah menambahkan Inspektorat dan menghilangkan Kelurahan dalam perangkat daerah kabupaten/kota.

#### **IV. PENUTUP**

##### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan yang telah dijabarkan maka dapat disimpulkan bahwa terdapat beberapa perubahan isu desentralisasi yang penulisan dapat jabarkan sebagai akibat digantinya UU Nomor 32 Tahun 2004 menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang terjadi di berbagai aspek pemerintahan, hal tersebut antara lain; penyerahan kewenangan, relasi kekuasaan Kepala Daerah dengan DPRD, akses publik, partisipasi publik, pemilihan kepala daerah, pemerintahan umum, perencanaan pembangunan, inovasi daerah, asas-asas pemerintahan daerah, urusan pemerintahan, keuangan daerah, BUMD, relasi dengan desa, kerjasama daerah dan perangkat daerah. Di beberapa aspek pemerintahan tersebut terjadi perubahan berarti sehingga memengaruhi pola kebijakan yang dapat dilakukan pemerintah dan aspek lainnya hanya terjadi penambahan dan/atau pengurangan sehingga peraturan menjadi lebih lengkap dan menghindari tumpang tindih aturan.

##### **B. Rekomendasi**

Perubahan isu desentralisasi yang telah dijabarkan di atas yang berkaitan dengan kinerja pemerintahan daerah dapat menjadikan perubahan pada pola kebijakan yang akan diambil oleh para pemangku kepentingan khususnya di daerah, hal ini sebaiknya ditindaklanjuti lebih serius sehingga perubahan yang dilakukan akan bergerak ke arah yang positif guna kemajuan integritas pemerintahan daerah, serta fungsi pengawasan mutlak diperlukan guna mengontrol kinerja aparat pemerintahan daerah agar tepat guna.

## **DAFTAR PUSTAKA**

### **Buku:**

- Dwiyanto, Agus, 2005, *Mengapa Pelayanan Publik ?*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Koirudin, 2005, *Sketsa Kebijakan Desentralisasi Di Indonesia Format Masa Depan Otonomi Menuju Kemandirian Daerah*, Averroes Press, Malang.
- Marbun, BN, 2007, *Kamus Politik*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.

### **Peraturan Perundang-Undangan**

- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

### **Jurnal**

- Hasyim Batubara, Alwi, *Konsep Good Governance Dalam Konsep Otonomi Daerah*, Jurnal Analisis Administrasi dan Kebijakan, Vol. 3 No. 1, 2006.
- Raharjo Jati, Wasisto, *Inkonsistensi Paradigma Otonomi Daerah di Indonesia: Dilema Sentralisasi atau Desentralisasi*, Jurnal Konstitusi, Vol. 8 No. 4, 2012.
- Wasistiono, Sadu, *Menuju Desentralisasi Berkeseimbangan*, Jurnal Ilmu Politik, Vol. 21 No. 3, 2010.

### **Literatur Lain**

- Budiyono, *Bahan Kuliah Hukum dan Otonomi Daerah "Desentralisasi"*, 2 April 2020.
- Fajar Novriansyah, M, *Studi Komparatif UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014*, Bahan Diskusi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung, 2020.
- Yuswanto, *Bahan Kuliah Hukum dan Otonomi Daerah "Dasar-Dasar Hubungan Pusat-Daerah dalam Kerangka Desentralisasi"*, 26 Februari 2020.