

**ANALISIS YURIDIS PASAL 18 UUD TAHUN 1945 JUNTO UU NOMOR 23 TAHUN 2014 TENTANG PEMERINTAHAN DAERAH**

**Sukitman Asgar**

*Program Studi Ilmu Hukum, Universitas Hein Namotemo,  
Jalan Kompleks Pemerintahan Halmahera Utara Villa Vak I Tobelo, Halmahera Utara, 97762  
E-mail: Asgar@unhena.ac.id*

**ABSTRAK**

Penyelenggaraan pemerintahan antara pusat dan daerah dengan prinsip otonomi daerah masih menyimpan banyak persoalan. Karena pembagian urusan pemerintahan yang masih cenderung sentralistik dan merata di seluruh Indonesia tanpa memandang topografi dan letak geografis suatu daerah. Hal ini jika tidak diatur dengan jelas dan tegas dalam peraturan perundang-undangan, maka berkonsekuensi pada eksistensi dan kedaulatan negara. Maka untuk menjawab persoalan di atas, digunakan pisau analisis teori negara kesatuan dan sistem pemerintahan dalam negara hukum Indonesia, dengan metode penelitian hukum yuridis normatif, yang dikaji secara perskriptif analistis dengan berdasarkan pendekatan Peraturan Perundang-undangan. Dalam hal ini Pasal 18 UUD 1945 Junto Pasal 12, 13 UU Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sejalan dengan uraian pembahasan yang telah dijelaskan, maka ditemukan Pembagian urusan pemerintahan antara satuan pemerintahan, semakin membuat jarak dan kesenjangan makin melebar di daerah Kabupaten/Kota yang berada pada wilayah terpencil, terluar dan kepulauan. Karena dilakukan merata diseluruh Indonesia tanpa melihat wilayah dan topografi setiap daerah khususnya urusan kelautan dan perikanan. Hal ini tidak sejalan dengan Pasal 18 UUD tahun 1945 junto Pasal 13 UU No. 23 tahun 2014, bahwa pelaksanaan pemerintahan daerah berdasarkan prinsip otonomi luas yang didasarkan atas akuntabilitas, efisiensi dan eksteranilitas ataupun dengan kata lain berdasarkan kekhususan dan kekhasanaan tiap daerah.

**Kata kunci :** *otonomi daerah, pemerintahan pusat, pemerintahan daerah*

**ABSTRACT**

*Implementation of government between central and regional with the principle of regional autonomy still has many problems. Because the distribution of government affairs that still tend to be centralistic and evenly distributed throughout Indonesia regardless of the topography and geographical location of a region. If this is not set clearly and firmly in the laws and regulations, then the consequences of the existence and sovereignty of the state. So to answer the above problem, used blade analysis of unified state theory and governance system in Indonesian legal state, with normative juridical legal research method, which is analyzed analytically by using approaches based on Legislation approach. In this case Article 18 of the 1945 Constitution Junto Article 12, 13 of Law Number 23 of 2014 on Regional Government. In line with the description of the discussion that has been described, it's found Division of government affairs between the units of government, increasingly making the distance and the gap widened in the area District / City located in remote areas, outer islands and islands. Because it is done evenly throughout Indonesia without seeing the region and topography of each region, especially the affairs of marine and fisheries. This is not in line with Article 18 of the 1945 Constitution junto Article 13 of Law no. 23 of 2014, that the implementation of regional government based on the principle of broad autonomy based on accountability, efficiency and externally or in other words based on the specificity and treasure each region.*

**Keywords :** *regional autonomy, central government, regional government .*

## 1. PENDAHULUAN

Negara adalah institusi yang dibentuk oleh kumpulan orang-orang yang hidup dalam wilayah tertentu dengan tujuan sama yang terikat dan memiliki aturan serta pemerintahan sendiri. Negara dibentuk atas dasar kesepakatan bersama yang bertujuan untuk mengatur kehidupan anggotanya dalam memperoleh hidup dan memenuhi kebutuhan mereka serta untuk mengatur bagaimana anggota masyarakat dalam menjalankan aktivitasnya sebagai warga negara. Negara memberikan batasan-batasan dalam wujud aturan hukum dan pemerintahan.

Pemerintahan merupakan proses ketatanegaraan dari sebuah negara. Untuk menjalankan pemerintahan tersebut, sebagai kelengkapan atau alat pelaksana adalah pemerintah. Fungsi pemerintah adalah menjalankan tugas-tugas esensial dan fakultif yang dibutuhkan negara agar tetap berdaulat dan sejahtera. Tugas esensial atau tugas asli negara dari pemerintah adalah mempertahankan negara agar tetap diakui dan berdaulat, sedangkan tugas fakultif negara adalah agar rakyat tetap dalam koridor sejahtera.

Dengan melihat negara Indonesia yang sangat luas, menuntut seorang Presiden yang kesehariannya sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara, tidaklah mungkin hanya dibantu dengan seorang Wakil Presiden dan kementerian lembaga lainnya yang berkedudukan sebagai pemerintah pusat. Dengan demikian, untuk kemudahan dan kelancaran tugasnya, maka dibentuklah satuan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Sehingga kewenangan dan sebagian tugasnya diserahkan kepada pemerintah bersangkutan baik tingkat provinsi adalah Gubernur dan DPRD maupun kabupaten/kota adalah Walikota/Bupati dan DPRD berdasarkan prinsip otonomi, asas desentralisasi, dan tugas pembantuan. Hal ini dimaksudkan untuk mempermudah rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik serta mempercepat akses pembangunan kepada masyarakat agar tercipta negara Indonesia yang sejahtera sesuai dengan cita-cita dan tujuan negara yang termaktub dalam alinea ke IV Mukaddimah UUD tahun 1945.

Pasal 18 UUD Tahun 1945 menegaskan secara jelas, bahwa penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan prinsip otonomi luas. Sementara dalam Bab IV pasal 9 UU Nomor 23 tahun 2014 membagi klasifikasi urusan pemerintahan daerah terdiri atas urusan pemerintahan Absolut dan urusan pemerintahan konkuren. Urusan pemerintahan absolut diantaranya urusan politik luar negeri, hukum, pertahanan, agama dan ekonomi fiksial, urusan-urusan ini ditangani langsung oleh pemerintah pusat dan dapat dilimpahkan kepada instansi vertikal di daerah atau kepada gubernur sebagai waki pemerintah pusat berdasarkan asas

dekonsentrasi. Sementara urusan konkuren merupakan urusan yang dilimpahkan langsung kepada pemerintahan daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota berdasarkan prinsip otonomi daerah dan tugas pembantuan. Urusan konkuren oleh daerah otonom telah dibagi secara ekplisit dalam lampiran UU Nomor 23 yang ditegaskan dalam pasal 15 merupakan bagian yang tidak terpisahkan. Dalam lampiran tersebut bila ditelaah lebih dalam, maka dapat ditemukan beberapa persoalan yang dianggap tidak sesuai dengan prinsip otonomi daerah itu sendiri, misalnya: urusan pertambangan, perikanan dan lainnya, yang dianggap sangat tidak berpihak dengan daerah kabupaten dan kota.

## 2. KONSEP NEGARA KESATUAN DAN OTONOMI DAERAH

### 2.1 Pengertian Negara Kesatuan

Suatu negara dapat disebut negara kesatuan apabila kekuasaan pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak sama dan tidak sederajat. Kekuasaan pemerintah pusat adalah kekuasaan tertinggi dalam suatu negara, demikian juga badan legislatif pusat dalam membentuk Undang-Undang. Kekuasaan pemerintah daerah bersifat tidak langsung dan sering dalam bentuk otonom yang luas, sehingga tidak mengenal pembagian badan legislatif pusat dan daerah yang sederajat.

Soehino (dalam Rusdianto Sesung, 2013) menyatakan, akan ditemukan dua bentuk susunan negara apabila ditinjau dari segi susunannya, yaitu:

1. Negara yang bersusun tunggal, yang disebut negara kesatuan dan
2. Negara yang bersusun jamak, yang disebut negara federasi.

Negara kesatuan menurut Soehino adalah negara yang tidak tersusun dari beberapa negara melainkan hanya terdiri atas satu negara, sehingga tidak ada negara dalam negara. Dengan demikian, dalam negara kesatuan hanya ada satu pemerintahan yaitu pemerintah pusat yang mempunyai kekuasaan serta wewenang tertinggi dalam bidang pemerintahan negara, menetapkan kebijaksanaan pemerintahan, dan melaksanakan pemerintahan negara baik pusat maupun di daerah-daerah. Asas-asas yang ada pada awalnya adalah asas sentralisasi dan konsentrasi, namun perkembangan berikutnya dianut asas dekonsentrasi dan desentralisasi (Soehino, 2000).

Ditinjau dari segi hukum tata negara, Bagir Manan mengatakan bahwa khusus tentang bentuk negara otonomi adalah subsistem dari negara kesatuan (*unitary satte, eenhanstaat*). Otonomi adalah fenomena negara kesatuan. Berdasarkan

landasan batas tersebut, dikembalikanlah beberapa aturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara kesatuan dan tuntutan otonomi (dalam, Bagir Manan, 1995).

Berdasarkan doktrin pada suatu negara kesatuan, “kekuasaan pemerintahan adalah wewenang pemerintan pusat yang diselenggarakan sesuai dengan asas sentralisasi dan desentralisasi..” Menurut Hendarto (dalam Soehino), Negara kesatuan dapat dibagi menjadi:

- a. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi.
- b. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi.

Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi, segala sesuatu dalam negara langsung diatur oleh pemerintah pusat dan daerah-daerah hanya tinggal melaksanakan segala apa yang telah diinstruksikan oleh pusat itu sendiri (Soehino, 2000). Menurut Rafiantum Qoumariah adalah :

1. Negara kesatuan dengan sistem sentralisasi adalah pemerintahan yang langsung dipimpin oleh pemerintahan pusat, sementara pemerintahan dibawahnya melaksanakan kebijakan pemerintahan pusat. Pemerintahan orde baru oleh Presiden Soeharto adalah salah satu contoh sistem pemerintahan model ini.
2. Negara kesatuan dengan sistem desentralisasi adalah kepala daerah diberikan kesempatan dan kewenangan untuk mengurus urusan pemerintahan di wilayah sendiri. Sistem ini dikenal dengan istilah otonomi daerah atau swatantra. (Tim ICCE, UIN Jakarta (2012)

## 2.2 Pengertian Otonomi Daerah

Secara etimologis, otonomi diartikan sebagai pemerintahan sendiri (*auto*= sendiri; *nomes*= pemerintahan) sedangkan dalam bahasa Yunani, istilah otonomi berasal dari kata *auto*= sendiri, *nemein*= menyerahkan atau memberikan, yang berarti kekuatan mengatur sendiri. Sehingga secara makna (*begrif*), otonomi mengandung pengertian kemandirian dan kebebasan mengatur dan mengurus diri sendiri (dalam I Gde Panja Astawa, 2009)

Ateng Syaifuddin menyatakan bahwa istilah otonomi daerah mempunyai makna kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan (HM. Busrizalti, 2013). Sedangkan Bagir Manan mengartikan otonomi daerah adalah “.....kebebasan dan kemandirian bukan kemerdekaan (Busrizalti, 2013). Untuk mewujudkan kebebasan dan kemandirian berkaitan erat dengan berbagai aspek, di antaranya hubungan kewenangan, hubungan pengawasan, hubungan

keuangan. Secara prinsip otonomi terdapat 2 (dua) hal, yaitu di satu pihak hak dan kewenangan dalam penyelenggaraan otonomi, dan di lain pihak tanggung jawab dalam penyelenggaraan otonomi.

Otonomi daerah adalah cara untuk meningkatkan kesejahteraan secara lebih merata dan adil. Karena itu, porsi pemerintah pusat dalam menumbuhkembangkan daerah harus dikurangi, sehingga pemerintah daerah memiliki kewenangan lebih besar untuk mengelola daerahnya (dalam Paimin Napitupulu, 2006). Pada hakekatnya, otonomi daerah merupakan suatu *transmission belt of power* yaitu pengalihan kekuasaan dan wewenang dari pusat ke daerah. Dengan kata lain, otonomi daerah dilaksanakan dalam rangka memfasilitasi keinginan dan kehendak untuk menumbuhkembangkan perekonomian sesuai potensi yang dimilikinya.

Sistem atau asas-asas otonomi daerah adalah sebagai berikut (Jimly Ashiddiqie, 2008):

### 1. Asas Otonomi Formal

Urusan rumah tangga daerah tidak ditetapkan dengan Peraturan Perundang-undangan. Kepala daerah diberi kekuasaan untuk mengatur dan mengurus segala sesuatu yang dianggap penting bagi daerah, sehingga dapat dikerjakan dengan cepat. Menurut ajaran Rumah Tangga Materiil (RTM), untuk mengetahui yang manakah termasuk urusan rumah tangga daerah atau pusat, seseorang harus melihat kepada materi yang ditentukan akan diurus oleh pemerintah pusat atau daerah itu masing-masing.

### 2. Asas Otonomi Material

Dalam asas ini, urusan rumah tangga daerah dibatasi dan diatur secara rinci dalam Peraturan Perundang-undangan. Hal ini dimaksudkan diadakannya pembagian urusan mana yang menjadi porsinya pemerintah pusat dan pemerintah daerah, karena terdapatnya lokal spesifik tertentu pada urusan tersebut. Pengaturan ini didasarkan atas daya guna pemerintahan masing-masing. Jika sesuatu hal yang diselenggarakan oleh pemerintah akan mendatangkan manfaat yang lebih besar, maka hal itu dipandang lebih baik ditentukan oleh rumah tangga daerah dan penyerahan dilakukan secara formil dengan peraturan Undang-Undang.

### 3. Asas Otonomi Riil

Asas ini merupakan campuran asas otonomi formal dengan asas otonomi material. Pembagiannya berdasarkan faktor-faktor yang riil. Akan tetapi, asas riil ini lebih condong kepada asas otonomi formal karena dengan asas ini diharapkan adanya keleluasaan bagi daerah untuk berinisiatif, sehingga daerah dapat benar-benar mandiri.

Menurut Jimly Asshiddiqie, yang dimaksud dengan urusan rumah tangga riil yaitu urusan rumah tangga yang didasarkan kepada kebutuhan riil atau keadaan yang nyata. Yang dikelola berdasarkan manfaatnya.

### 2.3 Asas-Asas Pemerintahan Daerah.

Penyelenggaraan sistem pemerintahan di daerah merupakan suatu hal yang sangat sakral karena menyangkut tatanan dan keutuhan negara kesatuan. Jika tidak diformalisasikan dengan baik melalui Peraturan Perundang-undangan yang jelas dan terarah, maka sesuatu yang sangat tidak mungkin bahwa akan terjadi pembangkangan daerah-daerah tertentu yang merasa telah siap untuk mandiri, sehingga akan berdampak pada referendum dan tuntutan kemerdekaan terhadap daerah-daerah tersebut.

Kaloh mengemukakan secara historis asal usul kata pemerintahan daerah berasal dari bahasa Yunani dan Latin kuno seperti *koinotes* (komunitas) dan *demos* (rakyat atau distrik). Dari bahasa Perancis yaitu suatu komunitas swakelola dari sekelompok penduduk suatu wilayah. Ide dasar tentang *commune* adalah suatu pengelompokan alamiah dari penduduk yang tinggal pada suatu wilayah tertentu dengan kehidupan kolektif yang dekat dan memiliki minat dan perhatian yang bermacam-macam (dalam H.M.Busrizalti, 2013).

Pemerintahan daerah (*local government*) yang kita kenal sekarang berasal dari perkembangan praktek pemerintahan di Eropa pada abad ke 11 dan 12, saat itu muncul satuan-satuan wilayah di tingkat dasar yang secara alamiah membentuk suatu lembaga pemerintahan. Pada awalnya satuan-satuan wilayah tersebut merupakan suatu komunitas swakelola di suatu kelompok penduduk. Satuan-satuan wilayah tersebut diberi nama *municipal* (kota), *county* (kabupaten), *commune* (desa).

Penyelenggaraan Pemerintahan daerah di memiliki asas-asas sebagai berikut:

#### 1. Asas Desentralisasi

Secara etimologis, istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin yaitu “*de*” lepas dan “*centerum*” pusat. Jadi, berdasarkan peristilahannya, desentralisasi adalah melepaskan dari pusat, (dalam Sudarsono, 2013). Menurut Harry Friedmeen, desentralisasi yang berarti asas penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dipertentangkan dengan sentralisasi. Desentralisasi melahirkan pemerintahan lokal (*local government*),

di sana terjadi.....*a superior government-one encompassing a large jurisdiction-assins responsibility, authority, or fuction to “lower” government unit-one encompassing a smaller jurisdiction-that is assumed to have some degree of athonomy*”. Adanya pembagian kewenangan serta tersedianya ruang gerak yang memadai untuk memaknai kewenangan yang diberikan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah (*localgovernment*), merupakan perbedaan terpenting antara konsep dan sentralisasi. Namun perbedaan konsep yang jelas ini, menjadi remang-remang tatkala diterapkan dalam dinamika pemerintahan yang sebenarnya (dalam Ni’matul Huda, 2012).

Dari aspek politik, Parson mendefinisikan desentralisasi sebagai *sharing of the governmental power by a central rulling group with other groups, each having authority whithin a spacific area of the state*, (pembagian kekuasaan pemerintahan dari pusat dengan kelompok lain yang masing-masing mempunyai wewenang ke dalam suatu daerah tertentu dari suatu negara).

Lahirnya konsep desentralisasi merupakan upaya untuk mewujudkan suatu pemerintahan yang demokratis dan mengakhiri pemerintahan yang sentralistik. Pemerintahan sentralistik menjadi tidak populer karena telah dinilai tidak mampu memahami dan memberikan penilaian yang tepat atas nilai-nilai yang hidup dan berkembang di daerah. Hal ini seperti yang ada dalam gambaran W. Bonne Rush (dalam Koswara) bahwa: (dalam Paimin Napitupulu, 2006). *Pemerintahan sentralistik menjadi kurang populer karena ketidakmampuan aparat pusat untuk memahami secara tepat nilai-nilai daerah atau sentimen lokal*.

Latar belakang perubahan sentralistik oleh pemerintah pusat kepada daerah (desentralistik) menurut Kaho adalah:

1. Untuk mencegah tertumpuknya kekuasaan di satu tangan yang dapat menimbulkan pemerintahan tirani;
2. Untuk mengikutsertakan rakyat dalam kegiatan pemerintahan dan medidik rakyat menggunakan hak dan kewajibannya dalam menyelenggarakan pemerintah;
3. Untuk mencapai pemerintahan yang efektif dan efisien;
4. Untuk dapat mengambil keputusan yang cepat dan tepat;
5. Untuk mengantisipasi problem lantaran perbedaan faktor-faktor geografi, demografi, sosial ekonomi, dan kebudayaan;
6. Untuk melancarkan pembangunan sosial dan

ekonomi.

## 2. Asas Dekonsentrasi

Sama halnya dengan desentralisasi, dekonsentrasi juga jauh hari telah diatur dalam dua peraturan yang dibuat oleh pemerintah Hindia-Belanda yaitu "*decentralisatiwet*" tahun 1903 dan "*beztaursher-vormingswet*" tahun 1933 (Stb. 1922 Nomor 216). Namun menurut Jimly Asshiddiqie, urusan penyelenggaraan rumah tangga sendiri masih sangat sedikit sehingga tidak begitu populer di kalangan masyarakat. Ditambahkan Amrah Muslimin, pelaksanaan asas dekonsentrasi ini oleh pemerintah Belanda sejak tahun 1903 disebabkan oleh adanya "*ethische politiek*" yang dianut oleh pemerintah Belanda dengan maksud untuk meningkatkan kecerdasan dan kehidupan ekonomi rakyat Indonesia (dalam Jimly Ashiddiqie, 2008).

Amrah Muslimin mengartikan dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian dari kewenangan pemerintah pusat pada alat-alat pemerintah pusat yang ada di daerah. Irwan Soejito mengartikan dekonsentrasi sebagai pelimpahan kewenangan penguasa kepada pejabat bawahannya sendiri. Menurut Joeniarto, dekonsentrasi adalah pemberian wewenang oleh pemerintah pusat (atau pemerintahan atasannya) kepada alat-alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat di daerah (Ni'matul Huda, 2012:332)

## 3. Asas Tugas Pembantuan

Menurut Joeniarto, disamping pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri melalui desentralisasi, kepadanya dapat pula diberi tugas-tugas pembantuan (tugas *medebewind*, sertatantra). Tugas pembantuan adalah tugas ikut melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat atau pemerintah lokal yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangga tingkat atasannya. Oleh karena itu, dalam tugas pembantuan tersebut pemerintah lokal yang bersangkutan, wewenangnya mengatur dan mengurus, terbatas kepada penyelenggaraan saja (dalam Ni'matul Huda, 2012). Amrah Muslimin memandang di samping istilah otonomi, kita dapat juga istilah yang selalu bergandengan dengannya "*medebewind*" yang mengandung arti kewenangan pemerintah daerah menjalankan sendiri aturan-aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatnya. Kewenangan ini mengenai tugas melaksanakan sendiri (*zelfuitvoering*) atau biaya dan tanggung jawab terakhir dari pemerintah tingkat atasan yang

bersangkutan. Tugas pembantuan atau *medebewind* ini berasal dari bahasa Belanda, asal kata kata dari *me'de* berarti "ikut, juga dan *bewind* berarti "penguasaan, pemeliharaan. Jadi istilah *medebewind* berarti ikut serta melaksanakan kekuasaan..

Menurut Moh. Mahfud. MD, asas tugas pembantuan berarti keikutsertaan pemerintah daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah pusat di daerah itu, dalam arti bahwa organisasi pemerintah setempat (daerah) memperoleh tugas dan kewenangan untuk membantu melaksanakan urusan-urusan pemerintah pusat (Moh.Mahfud, MD, 2009).

## 3. METODE PENELITIAN

Penelitian yang dilakukan bersifat perskriptif analitis dengan menjawab permasalahan yang berkaitan dengan penerapan Otonomi daerah menurut UUD 1945 dalam hubungannya dengan UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang dikaitkan dengan pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah yang berciri kepulauan seperti Provinsi Maluku Utara.

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode pendekatan Perundang-undangan secara yuridis normatif yaitu dengan mengkaji dan meninjau ketentuan yang berkaitan dengan permasalahan. Dalam hal ini, dikaitkan dengan Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Junto Undang-Undang Pemerintahan Daerah No. 23 Tahun 2014, dan peraturan perundang-undangan lainnya.

## 4. HASIL DAN PEMBAHASAN

### 4.1. Landasan Konstitusional Pembentukan Pemerintahan Pusat Dan Daerah.

Pemerintahan adalah suatu proses pelaksanaan kegiatan dalam bernegara yang dibentuk dalam rangka mengatur warga negaranya, agar dapat memenuhi kebutuhan hidupnya sehari-hari. Terbentuknya pemerintah tidak terlepas dari pembentukan konsitusi negara itu, demikian halnya Indonesia.

Bangsa Indonesia secara resmi berdiri sebagai sebuah negara yang berdaulat yang dibuktikan dengan disahkannya Undang-Undang Dasar pada tanggal 18 Agustus 1945 (sehari setelah Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945). Dalam pembukaan (*Preumple*) UUD 1945 alinea ke-IV menyatakan bahwa;

"Kemudian daripada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang

*melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.....”*

Dari alinea ke-IV di atas, dapat dilihat adanya beberapa unsur yang tersirat di dalamnya; *Pertama*, perintah untuk membentuk sebuah pemerintah yang berdaulat, yakni Pemerintah Nasional (Indonesia) dan *Kedua*, tujuan dari pembentukan pemerintah itu sendiri. Setelah terbentuknya Pemerintah Indonesia bersamaan dengan disahkannya UUD 1945, maka ditetapkanlah Ir. Soekarno dan Drs. Moh. Hatta sebagai Presiden dan Wakil Presiden pertama sejak Republik ini berdiri.

Hubungannya dengan itu, penjelasan batang tubuh Undang-undang Dasar 1945 pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa, *“Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik”*.

Ketentuan ini memberikan pesan bahwa negara Republik Indonesia yang diproklamkan pada tanggal 17 Agustus 1945 dibangun dalam sebuah negara yang berbentuk kesatuan (*unitary*), dan bukan berbentuk federasi (*serikat*).

Rumusan negara kesatuan yang disepakati oleh pendiri bangsa ketika itu, bukan tanpa alasan bahwa dengan melihat Indonesia pada awal kemerdekaan masih dapat dipecah-belah oleh kolonial melalui politik adu dombanya, dan dengan perspektif kondisi wilayah Indonesia yang sangat luas serta memiliki banyak suku, adat dan agama, serta lautan yang terdapat banyak kepulauan, maka merasa cocok untuk diterapkan negara kesatuan di negeri ini. Ketentuan tersebut diperkuat lagi dengan tidak adanya perubahan atau amandemen UUD 1945 pada beberapa kali terakhir, dan konsep ini tetap masih bertahan sampai sekarang, rumusan tersebut tertuang dalam pasal 37 ayat (5) yang menjelaskan bahwa khusus mengenai bentuk Negara Kesatuan Republik Indonesia tidak dapat dilakukan perubahan.

#### **4.2 Implementasi Prinsip Otonomi Daerah Dalam Pasal 18 UUD 1945 ke dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**

Berangkat dari landasan konstitusional dan ketentuan dalam pasal 1 ayat (1) UUD 1945, maka pemerintah Nasional Indonesia melalui Pasal 18 UUD 1945 membentuk pemerintahan daerah dengan memperhatikan kekhususan dan

keistimewaan setiap daerah, baik secara historis maupun sumber daya alam yang dimiliki oleh daerah berdasarkan prinsip otonomi daerah. Pasal 18 ayat (1) setelah perubahan menentukan bahwa;

*“Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang”*

Pembentukan pemerintahan daerah di samping sebagai perintah konstitusi juga untuk mempermudah rentang kendali warga negara dalam mengakses pelayanan publik pada daerah yang jauh dari pusat perkotaan demi mempercepat akses pelayanan dan pemerataan pembangunan di seluruh tanah air.

Sejalan dengan Pasal 18 ayat (1), UUD juga menentukan daerah-daerah yang telah dibentuk diberikan prinsip otonomi yang luas, seperti yang tercantum dalam ayat (2) bahwa daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pasal 18 ayat (5) menyatakan bahwa; Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

Ketentuan tersebut menempatkan pemerintahan daerah memiliki eksistensi yang sangat penting, untuk menjalankan roda pemerintahannya sebagai sebuah daerah yang memiliki kewenangan yang mengurus urusan rumah tangga dalam daerahnya sendiri. Oleh karena itu, daerah-daerah tersebut membutuhkan penerapan kebijakan daerah yang berbeda pula yang bertepatan dengan bangsa Indonesia saat ini telah berhasil membentuk kebijakan otonomi daerah yang memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus daerahnya sendiri sesuai dengan karakter sumber daya alam dan sumber daya manusia di daerahnya masing-masing.

Esensi dasar otonomi daerah dalam negara kesatuan dapat diartikan sebagai kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat yang diberikan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut aspirasi dan kebutuhan masyarakatnya, untuk meningkatkan daya guna dan juga hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan Peraturan Perundang-

undangan.

Pemerintahan daerah merupakan suatu kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahannya serta kepentingan masyarakatnya sesuai prakarsa sendiri berdasarkan keinginan dan suara masyarakat. Pelaksanaan otonomi daerah juga sebagai pelaksanaan prinsip demokratisasi yang wajib diberdayakan untuk mendorong partisipasi rakyat terhadap perjalanan penyelenggaraan pemerintahan oleh pemerintah daerah. Sesuai dengan prinsip otonomi luas dalam pasal 18 ayat 5 di atas, maka pemerintah daerah diberikan kebebasan dan kemandirian untuk mengurus rumah tangganya sendiri sepanjang masih dalam koridor dan ketentuan yang diberikan dalam Undang-Undang, dengan cara memberikan daerah kewenangan yang lebih luas, lebih nyata dan bertanggungjawab, terutama dalam menggali, mengatur, dan memanfaatkan potensi besar yang ada pada masing-masing daerah (Bandingkan dengan Bagir Manan, dalam H.M. Busrizalti, 2013).

Sejak diberikannya kewenangan yang luas melalui asas desentralisasi pemerintahan daerah, otonomi luas menjadi tolok ukur keberhasilan suatu daerah, karena kepala daerah memiliki keleluasaan dalam bertindak untuk mengatur daerahnya demi tercapainya kesejahteraan rakyat secara merata, tetapi di sisi lain dibatasi oleh ketentuan dan kebijakan yang ditentukan oleh pemerintah pusat dan Perundangan-undangan yang berlaku, karena menyangkut integrasi bangsa dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sejalan dengan itu, Pasal 9 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, membagi urusan-urusan pemerintahan yang dikenal dengan pemerintahan *absolut* dan ada urusan pemerintahan *konkuren*. Urusan pemerintahan *absolut* merupakan urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat, dan dapat dilimpahkan instansi vertikal yang ada di daerah dan kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi diantaranya, Urusan Politik luar negeri, hukum, agama, pertahanan, keamanan serta moneter dan fiskal nasional. Sementara urusan pemerintahan konkuren adalah urusan yang dibagi antara setiap tingkatan pemerintahan baik pusat, provinsi maupun kabupaten dan kota. Urusan konkuren yang dibagi kepada daerah menjadi urusan daerah sendiri yang pelaksanaannya berdasarkan prinsip otonomi daerah.

Urusan-urusan pemerintahan yang dibagi

menjadi kewenangan masing-masing tingkatan pemerintahan berdasarkan urusan konkuren dalam ketentuan Pasal 12 yaitu: Ayat,

- (1). Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi:
  - a. pendidikan;
  - b. kesehatan;
  - c. pekerjaan umum dan penataan ruang;
  - d. perumahan dan kawasan permukiman;
  - e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan
  - f. sosial.
- (2). Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi:
  - a. tenaga kerja;
  - b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
  - c. pangan;
  - d. pertanahan;
  - e. lingkungan hidup;
  - f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
  - g. pemberdayaan masyarakat dan desa;
  - h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
  - i. perhubungan;
  - j. komunikasi dan informatika;
  - k. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
  - l. penanaman modal;
  - m. kepemudaan dan olah raga;
  - n. statistik;
  - o. persandian;
  - p. kebudayaan;
  - q. perpustakaan; dan
  - r. kearsipan.
- (3) Urusan Pemerintahan Pilihan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (1) meliputi:
  - a. kelautan dan perikanan;
  - b. pariwisata;
  - c. pertanian;
  - d. kehutanan;
  - e. energi dan sumber daya mineral;
  - f. perdagangan;
  - g. perindustrian; dan
  - h. transmigrasi.



**Gambar 1.** Urusan Pemerintahan Daerah

Bertalian dengan hal tersebut di atas, adanya kesenjangan yang harus disikapi bersama khususnya Pasal 12 ayat (3) poin (a) bahwa salah satu urusan konkuren yaitu urusan kelautan dan perikanan, jika ditilik lebih jauh bahwa pelaksanaan pengaturan konkuren ini adalah ditentukan berdasarkan potensi dan keberagaman setiap daerah. Oleh karena itu, implementasi ketentuan ini jika dihubungkan dengan wilayah Provinsi Maluku Utara yang berciri kelautan dan kepulauan, maka pengaturan ini dinilai sangat cocok. Tetapi ada beberapa hal yang mengganjal yang nantinya menjadi permasalahan serius di kemudian hari. Permasalahan yang dimaksud adalah kaitannya dengan kewenangan pelayanan administratif di bidang kelautan serta urusan pengelolaan pendidikan menengah yang saat ini telah ditangani oleh pemerintah provinsi. Namun untuk memperjelas penulisan ini, maka lebih difokuskan pada kaitannya dengan pengelolaan kelautan dan perikanan.

Sejalan dengan pembagian urusan pemerintahan di atas, jika dikaitkan dengan Pasal 27 dan 28 yang menyatakan bahwa;

1. Daerah provinsi diberi kewenangan untuk Mengelola sumber daya alam di laut yang ada di wilayahnya.
2. Kewenangan daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana di maksud pada ayat (1) meliputi:
  - a. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut di luar minyak dan gas bumi;
  - b. Pengaturan administratif;
  - c. Pengaturan tata ruang;
  - d. Ikut serta dalam memelihara keamanan di laut; dan
  - e. Ikut serta dalam mempertahankan kedaulatan negara.
3. Kewenangan daerah provinsi untuk mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud

pada ayat (1) paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan.

4. Apabila wilayah laut antar-dua daerah provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya alam di laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai dengan prinsip garis tengah dari wilayah antar-dua daerah provinsi tersebut.
5. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dan ayat (4) tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil.

Pasal 28

1. Daerah provinsi yang berciri kepulauan mempunyai kewenangan mengelola sumber daya alam di laut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27.
2. Selain mempunyai kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), daerah provinsi yang berciri kepulauan mendapat penugasan dari pemerintah pusat untuk melaksanakan kewenangan pemerintah pusat di bidang kelautan berdasarkan asas tugas pembantuan.

Berdasarkan ketentuan penjelasan Pasal 27 ayat (2) poin (b) kewenangan administratif pemerintah provinsi adalah pengelolaan perizinan, kelayakan, dan keselamatan pelayaran. Selanjutnya dalam lampiran terkait dengan pembagian urusan pemerintah pusat, provinsi dan daerah kabupaten/kota dalam Undang-Undang ini adalah yang menjadi kewenangan provinsi yaitu mengeluarkan izin usaha dan pengadaan penangkapan ikan dengan kapasitas mesin di atas 5 (lima) *gros* sampai dengan 30 *gros*, serta kewenangan pemberdayaan masyarakat pesisir dan pulau-pulau kecil.

Perlu di ketahui bahwa, Provinsi Maluku Utara secara geografis merupakan wilayah kepulauan dengan jumlah pulau kurang lebih 809 pulau, terdapat 82 pulau berpenghuni (4 pulau besar dan 78 pulau-pulau kecil), 727 pulau tidak berpenghuni, 81% desa terletak di pesisir. Luas wilayah mencapai ± 140.225,36 km<sup>2</sup>, yang terdiri dari 78 % lautan dan 22 % daratan, letak geografisnya antara 30 LU dan 30 LS dan 1240-1290 BT dan memiliki panjang garis pantai (luasnya ± 18.000 km<sup>2</sup>). Maka dengan posisi wilayah tersebut, tentunya memiliki sekelumit deskripsi dan bila kebijakan pemerintah tidak diperhatikan secara seksama sangat mengganggu pelayan publik terhadap masyarakat terutama di bidang pendidikan. Walaupun pasal ini telah di *judicial review* dan mendapat penolakan oleh Mahkamah Konstitusi, namun sangat bertolak

belakang semangat reformasi dan prinsip otonomi daerah paska perubahan UUD tahun 1945.

Perlu diketahui pula bahwa, semangat reformasi yang dicetuskan paska orde baru salah satunya adalah memperbaiki pembangunan hukum di Indonesia, dimana produk politik hukum di bidang pemerintahan daerah yang sangat sentralistik. Sehingga adanya perubahan politik hukum di Indonesia dengan semangat reformasi perlunya memperhatikan tuntutan dan kebutuhan daerah dengan memberikan kewenangan lebih berdasarkan asas desentralisasi kepada kabupaten/kota. Mengingat daerah provinsi disamping menjalankan pula otonomi daerah, Gubernur juga melaksanakan kewenangan lain yang diberikan pemerintah pusat berdasarkan asas dekonstrasi dan sebagai wakil pemerintah pusat. Sehingga ini sangat menghambat efektifitas kinerja Gubernur sendiri.

Kebijakan pengalihan urusan ini juga berdampak pada daya tangkapan ikan khususnya pada nelayan lokal, karena hanya dibekali dengan kapasitas mesin dan tangkapan yang di bawah standar rata-rata, sehingga kebijakan penghentian atau penangkapan ikan oleh warga negara asing tidak membawa dampak yang signifikan terhadap nelayan lokal karena perbedaan kapasitas mesin dan daya tangkapan tadi tidak mampu dijangkau oleh nelayan tertentu. Konsekuensi lainnya, tidak sedikit nelayan yang hilang karena kapasitas kapal dan mesin tidak mampu melawan hantaman angin dan gelombang di perairan Maluku Utara .

Kebijakan pembangunan di sektor kelautan dan perikanan selama ini dapat dilihat belum berhasil menyelesaikan permasalahan kemiskinan nelayan secara mendasar. Karena bagi pemerintah daerah, ikan merupakan sumber daya potensial untuk pembiayaan pembangunan. Pemerintah lokal bisa memperolehnya melalui pungutan pajak/retribusi atas transaksi perdagangan ikan di TPI (Tempat Pelelangan Ikan). Dengan demikian sebagai bangsa yang memiliki jiwa kebaharian, maka harus menanamkan kecintaan akan laut yang dapat dimanfaatkan, dilestarikan, dan mengamankan kawasan laut bagi kelangsungan hidup bangsa Indonesia pada masa yang akan datang. Namun karena terhambat oleh regulasi yang keliru sehingga inovasi dan pengelolaan SDA oleh nelayan di pedesaan dalam suatu daerah khususnya kabupaten/kota yang terletak di wilayah kepulauan juga ikut terhambat.

Berdasarkan rencana strategis wilayah Provinsi Maluku Utara tahun 2014, adanya kesenjangan yang dalam antara wilayah perkotaan

dan pedesaan yang membuat semakin jauh dan menghambatnya pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kemiskinan di Provinsi Maluku Utara. Kesenjangan tersebut akibat karena tidak tersentuhnya wilayah pedesaan terhadap akses pembangunan oleh pemerintah. Apalagi bila regulasi ini dipaksakan dan tidak dilakukan penyempurnaan sesegera mungkin, maka jurang pemisah antara kota dan desa itu semakin diperjauh. Karena akses yang semakin jauh dengan provinsi, terutama pemberdayaan masyarakat di wilayah pesisir dan pulau-pulau tadi semakin tidak tersentuh oleh pembangunan dari pemerintah.

Disamping persoalan-persoalan yang dikemukakan di atas, adanya beberapa persoalan yang sangat prinsipil dan mendasar yang perlu disikapi dan dipahami bersama yaitu persoalan infrastruktur di wilayah kepulauan, di mana pengalihan urusan ini semakin membuat tingginya tingkat kemiskinan dan persoalan ekonomi lainnya di daerah terjauh. Selain itu, pengurusan perizinan dan pemberdayaan masyarakat, misalnya Kabupaten Taliabu yang berbatasan dengan Kepulauan Sulawesi, dan Kepulauan Morotai yang berbatasan langsung dengan negara tetangga Filipina. Hal ini sangat menyulitkan, karena kedua kabupaten ini sangat terisolir dan apabila hendak ke ibukota provinsi di Sofifi (Ternate), maka harus beberapa kali naik turun transportasi dari speed boat, kapal veri, kapal kayu, mobil, dan ojek. Perjalanan yang ditempuh melalui laut dan darat memerlukan waktu kurang lebih dua minggu hingga sampai ke tempat tujuan. Sulitnya akses ke perkotaan ini membuat masyarakat terutama para nelayan akan berpikir panjang untuk berpergian.

Bukan hanya persoalan waktu yang lama dan melelahkan, masalah finansial juga dipertimbangkan karena bisa menelan biaya yang tidak sedikit (mencapai 1-2 juta rupiah). Pengeluaran dengan jumlah fantastis ini hampir berimbang dengan biaya perjalanan dari Ternate-Jakarta dengan pesawat terbang dan hanya memakan waktu 4 jam. Dengan demikian, pelayanan terhadap masyarakat terutama di bidang pemberdayaan wilayah pesisir dan wilayah kepulauan sudah tidak dapat tersentuh oleh pembangunan. Begitu juga dengan pelaksanaan perizinan yang terbentur dengan kepemilikan izin penangkapan. Sebagaimana diketahui dalam ketentuan penangkapan hanya berlaku 6 bulan sekali diperbaharui. Sehingga pengalihan urusan ini dinilai sangat menghambat ekonomi daerah di wilayah pesisir dan kepulauan di Provinsi Maluku Utara.

Berangkat dari persoalan yang dipaparkan di atas, saat regulasi ini direncanakan tidak berdasarkan pada pemetaan dan masalah riil pada masing-masing daerah secara jelas dan terarah, sehingga ketika diundangkan sangat syarat dengan persoalan. Padahal berdasarkan prinsip otonomi yang dijelaskan pada bab sebelumnya bahwa, kebijakan pemerintah harus memperhatikan masalah riil dan masalah formal yang dilihat pada sisi manfaat dan efisiensi pelaksanaannya. Hal ini juga sangat bertolak belakang dengan ditentukan dalam pasal 13 Ayat (1) undang-undang ini, bahwa pembagian urusan pemerintahan harus memperhatikan prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Sehingga, pembagian urusan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan dapat bersinergi, mana yang harus diterapkan di daerah kabupaten/kota, mana yang harus dilaksanakan oleh pemerintah provinsi dan urusan mana yang dilaksanakan oleh pemerintah pusat serta mana daerah yang harus dilaksanakan sesuai dengan kondisi dan potensi yang dimilikinya, karena di Indonesia tidak semua daerah memiliki latar belakang dan topografi daerah yang sama khususnya di Provinsi Maluku Utara.

Pelaksanaan pelayanan di suatu daerah berbeda-beda karena terbentur dengan topografi dan letak geografisnya. Dengan hal itu, kebijakan yang dibuat oleh pemerintah pusat dan legislatif dalam peraturan perundang-undangan harus terukur dan terarah, agar saat diterapkan di daerah tidak ada masalah yang begitu mendasar. Oleh karena itu, ketentuan di atas perlunya dipahami dan disikapi bersama oleh semua elemen bangsa terutama para pengambil kebijakan di negeri ini. Sehingga tidak adanya kecemburuan antar daerah dalam membangun dan melaksanakan fungsi pemerintahan masing-masing dan terkesan tidak saling menganak-tirikan satu dengan lainnya, agar rasa memiliki terhadap negeri ini tetap tumbuh, melalui keadilan dan pemerataan pembangunan yang dirasakan bersama.

Kabupaten/kota yang notabene merupakan daerah memiliki potensi dengan harapan dan keniscayaan bagi mereka untuk menggali dalam rangka meningkatkan pendapatan daerah, agar pembiayaan di daerah tidak menggantung pada pihak lain dengan kata lain dapat mandiri membiayai urusan yang menjadi tanggung jawab daerahnya. Pengaturan urusan pemerintahan yang jelas dan terarah, dapat memberikan kepuasan dan keadilan diseluruh aspek di negeri ini, sehingga eksistensi negara kesatuan tetap terjaga dan

terpelihara NKRI dengan kokoh. Oleh karena itu, perlunya dilakukan evaluasi dan penyempurnaan hal ini dengan cara merevisi ketentuan yang dinilai menghambat dan menggajal inovasi dan kreativitas daerah dalam menggali dan mengembangkan daerahnya sesuai dengan kekayaan dan potensi serta kebutuhan daerahnya masing-masing, terutama wilayah kabupaten/kota yang jauh dari akses perkotaan maupun wilayah pesisir dan pulau-pulau terluar yang sulit mengakses pelayanan dari pemerintah daerah maupun pemerintah Republik Indonesia seperti yang ada di wilayah Timur Indonesia khususnya di Provinsi Maluku Utara yang merupakan provinsi kepulauan terbesar dan terluas di negeri ini.

Sehubungan dengan hal tersebut, seyogyanya pemerintah pusat dan pemerintah provinsi disini kedudukannya hanya sebagai koordinasi pemerintahan bukan sebagai pelaksana urusan yang bersifat prinsipil, apalagi telah banyak urusan yang telah ditangani oleh kedua tingkatan pemerintahan tersebut. Dimana Gubernur yang memegang peran ganda sebagai kepala pemerintahan dan wakil pemerintah pusat di daerah. Sehingga sudah selayaknya kedudukan daerah kabupaten dan kota diberdayakan dan diberikan porsi lebih terhadap penyelenggaraan pembangunan baik mengatur, mengurus dan melayani masyarakatnya termasuk dengan menggali potensi daerahnya berdasarkan prinsip otonomi luas, sehingga kedudukan pemerintah pusat dan provinsi sebagai fungsi kontrol dan perlunya mengatur kejelasan dan ketegas sanksi, agar penyelenggaraan pemerintahan berjalan searah. (Bandingkan dengan Asep Suparman, 2014)

## 5. KESIMPULAN DAN SARAN

Sejalan dengan uraian pembahasan yang telah dijelaskan sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulannya adalah: Pembagian urusan pemerintahan antara satuan pemerintahan, semakin membuat jarak dan kesenjangan makin melebar di daerah Kabupaten/kota yang berada pada wilayah terpencil, terluar dan kepulauan. Karena dilakukan merata di seluruh Indonesia tanpa melihat wilayah dan topografi setiap daerah khususnya urusan kelautan dan perikanan. Hal ini tidak sejalan dengan Pasal 18 UUD tahun 1945 junto Pasal 13 UU No. 23 tahun 2014, bahwa pelaksanaan pemerintahan daerah berdasarkan prinsip otonomi luas yang di dasarkan atas akuntabilitas, efisiensi dan eksteranilitas ataupun dengan kata lain berdasarkan kekhususan dan kekhasanaan tiap daerah.

Bertalian dengan kesimpulan di atas, maka perlu adanya perhatian lebih terhadap daerah terluar khususnya Kabupaten/kota sehingga pengurusan kelautan dan perikanan oleh masyarakat lebih mudah demi mempercepat kesejahteraan wilayah pesisir, agar tetap terjaganya eksistensi negara kesatuan tanpa ada kecemburuan sebagian daerah yang merasa tidak diperdulikan. Dengan demikian, perlu dilakukan evaluasi dan penyempurnaan terhadap pasal 12 Ayat (3a) UU Nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, agar sejalan dengan prinsip otonomi luas yang ditegaskan dalam pasal 18 UUD tahun 1945 itu sendiri.

#### UCAPAN TERIMKASIH

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada Bapak Dr. Marojahan JS. Panjaitan, S.H.,M.H, dan Dr. Darwin Ginting, S.H.,M.H.,Sp.N, yang dengan sabar dan telah meluangkan waktu untuk membimbing, mengarahkan, dan mengoreksi demi kesempurnaan tulisan ini.

#### DAFTAR PUSTAKA

Ateng Syaifuddin. 2006. *Pemahaman tentang Dekonsentrasi*. Bandung: Refika Adytama

Bagir Manan.1995. *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandar Maju.Bandung.

I Gde Pantja Astawa. 200. *Problematika Hukum Otonomi Daerah Di Indonesia*. Bandung: BIP Kelompok Gramedia

Jimly, Asshiddiqie.2008. *Pokok-Pokok Hukum Tatanegara Indonesia*, Cet Ke-2. Jakarta: BIP Kelompok Gramedia.

Mariam Budiarjo.2014. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka.

Moh. Mahfud MD. 2009. *Politik Hukum Di Indonesia* Cet. ke-2.Jakarta: Rajawali Pers.

Ni'matul Huda.2012. *Hukum Pemerintahan Daerah*.Bandung: Nusa Media.

Paimin Napitupulu.2006.*Menakar Urgensi Otonomi Daerah*.Bandung: Alumni.

Peter Mahmud Marzuki.2014. *Penelitian Hukum*, Cet. Ke- 9.Jakarta: KENCANA.

Rusdianto Sesung.2013.*Hukum Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan, Daerah Istimewa dan Otonomi Khusus*. Bandung:Refika Aditama.

Soehino.2000. *Ilmu Negara*.Yogyakarta: Liberti.

Sri Soemantri.1989.*Tentang Lembaga-Lembaga Negara menurut UUD 1945*. Bandung: Citra Aditiya Bakti.

Strong. C. F.2015. *Modern Political Constitutions*, Diterjemahkan oleh Derta Sri Widowatie, *Konstitusi-Konstitusi Politik Modern, Study Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk*, Cet.ke-2. Bandung: Nusa Media.

Sudarsono.2012. *Kamus Hukum*.Jakarta: Rineka Cipta

Titik Triwulan Tutik. 2010. *Konstruksi Hukum Tatanegara Indonesia Pasca Amandemen*. Jakarta:Kencana.

UUD 1945 Dan Perubahannya.2014. Jakarta: TIM WAHYU MEDIA.

UU No. 23 Tahun 2014, Tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara No. Nomor 244 RI Tahun 2014 Tambahan Dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5587.

Kamus Bahasa Indonesia Online, dan Kamus Besar Bahasa Indonesia Online (KKBI dan KBI OnLine) [Http://pusatbahasa.depdiknas.do.id/kbbi/index.php](http://pusatbahasa.depdiknas.do.id/kbbi/index.php)

TIM ICCE, UIN Jakarta, dalam *Rafiantun Qoumariah*. [Http//blogspot.cp.id/2012/Bentuk-Bentuk-Negara.html](http://blogspot.cp.id/2012/Bentuk-Bentuk-Negara.html): diakses pada 28/11/2015 (Pukul: 01.30 WIB)