

## **POLITIK HUKUM OTONOMI DAERAH**

**Ismaidar<sup>1</sup>, Delianto Habeahan<sup>2</sup>**

[ismaidar@dosen.pancabudi.ac.id](mailto:ismaidar@dosen.pancabudi.ac.id)<sup>1</sup>, [deliantohabeahan77@gmail.com](mailto:deliantohabeahan77@gmail.com)<sup>2</sup>

**Universitas Pembangunan Panca Budi Medan**

**Abstrak:** Pada awal era reformasi berkembang dan populer di masyarakat banyaknya tuntutan reformasi yang didesakan oleh berbagai komponen bangsa, antara tuntutan adalah amandemen UUD 1945 dan desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (daerah otonom). Menurut Mahfud MD, Pemencaran kekuasaan terdiri atas dua macam, yakni pemencaran secara horizontal dan pemencaran secara vertikal. Dalam negara yang berbentuk kesatuan ini pada umumnya penyelenggaraan pemerintahan akan dijalankan dengan dua kemungkinan yaitu melalui system sentralisasi atau desentralisasi, negara kesatuan dengan sistem sentralisasi berarti bahwa semua urusan pemerintahan dalam negara itu diselenggarakan oleh pemerintah pusat. Dari uraian di atas maka dapat dirumuskan masalah yaitu bagaimana politik hukum otonomi daerah. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum doktrinal. Utrecht menyatakan, politik hukum berusaha membuat kaidah-kaidah yang akan menentukan bagaimana seharusnya bertindak. Di samping Politik Hukum Nasional tentunya terdapat juga politik hukum lokal (dalam hal ini daerah). Politik hukum daerah tidak bisa dilepaskan dari persoalan otonomi daerah. Dengan desentralisasi, pemerintah pusat dapat menyerahkan sebagian urusan atau kekuasaannya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Politik Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mendasarkan pada prinsip-prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat.

**Kata Kunci:** Politik Hukum, Otonomi Daerah

## **PENDAHULUAN**

Dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia selalu mengalami perubahan sesuai dengan perubahan politik hukum ketatanegaraan yang beberapa kali mengalami pergantian, yakni masa orde lama, orde baru dan yang sekarang ini orde reformasi. Pada awal era reformasi berkembang dan populer di masyarakat banyaknya tuntutan reformasi yang didesakan oleh berbagai komponen bangsa, antara tuntutannya adalah amandemen UUD 1945 dan desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (daerah otonom). Prinsip dasar negara demokrasi selalu menuntut dan mengharuskan adanya pemencaran kekuasaan, agar kekuasaan tidak terpusat di satu tangan, kekuasaan yang berpusat di satu tangan bertentangan dengan prinsip demokrasi karena ia membuka peluang terjadinya kesewenang-wenangan dan korupsi.

Menurut Mahfud MD, Pemencaran kekuasaan terdiri atas dua macam, yakni pemencaran secara horizontal dan pemencaran secara vertikal. Pemencaran kekuasaan yang horizontal adalah pemencaran kekuasaan kepada lembaga-lembaga yang kedudukannya sejajar yang masing-masing diberi fungsi dan disertai checks and balances, yakni pemencaran kekuasaan ke dalam legislatif (membuat undang-undang), eksekutif (melaksanakan undang-undang), dan yudikatif (menegakkan undang-undang melalui peradilan). Sedangkan pemencaran kekuasaan secara vertikal melahirkan bentuk negara, yaitu negara kesatuan dan negara federal.

Hal ini berarti bahwa daerah-daerah itu mendapat hak yang datang dari, atau diberikan oleh pemerintah pusat berdasarkan undang-undang dan berdasarkan konstitusi. Sedangkan menurut Bagir Manan dikutip oleh Ni'matul Huda, bahwasanya negara kesatuan merupakan landasan batas dari isi pengertian otonomi. Berdasarkan landasan batas tersebut dikembangkanlah berbagai peraturan (rules) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi. menurut Ni'matul Huda, bahwa di dalam negara kesatuan, pemerintah pusat menjalankan kedaulatan tertinggi negara. Agar tidak sewenang-wenang, aktifitas pemerintah pusat diawasi dan dibatasi oleh undang-undang. Sedangkan menurut Mahfud MD, jika kekuasaan di dalam negara kesatuan datang dari pusat yang diberikan kepada daerah melalui desentralisasi dan dekonsentrasi, maka kekuasaan pusat di negara federal justru datang dari negaranegara bagian yang bersepakat memberikan kekuasaan tertentu kepada pemerintah pusat.

Berbeda dengan pendapatnya Soehino yang dikutip oleh Ridwan, bahwasanya negara kesatuan adalah negara yang tidak tersusun daripada beberapa negara, seperti halnya dalam negara federasi, melainkan negara itu sifatnya tunggal, artinya hanya ada satu negara, tidak ada negara dalam negara. Jadi dengan demikian di dalam negara kesatuan itu juga hanya ada satu pemerintahan, yaitu pemerintahan pusat yang mempunyai kekuasaan atau wewenang tertinggi dalam segala lapangan pemerintahan. Dalam negara yang berbentuk kesatuan ini pada umumnya penyelenggaraan pemerintahan akan dijalankan dengan dua kemungkinan yaitu melalui system sentralisasi atau desentralisasi, negara kesatuan dengan sistem sentralisasi berarti bahwa semua urusan pemerintahan dalam negara itu diselenggarakan oleh pemerintah pusat. Dari uraian di atas maka dapat dirumuskan masalah yaitu bagaimana politik hukum otonomi daerah.

## **METODE PENELITIAN**

Dalam pembuatan suatu karya ilmiah terutama penelitian hukum diharuskan menggunakan metode penelitian hukum. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum doktrinal. Metodologi penelitian hukum doktrinal menerangkan permasalahan hukum berdasarkan doktrin atau pendapat hukum terdahulu yang relevan dengan permasalahan hukum yang dibahas.<sup>8</sup> Penelitian ini, membahas permasalahan hukum mengenai cara ataupun tahapan penelitian hukum beserta karakteristiknya masing-masing dan fungsinya dalam mengurai permasalahan hukum. Adapun penelitian ini menggunakan pendekatan konseptual (approach conceptual).

## PEMBAHASAN

Padmo Wahjono mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Definisi ini masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi dengan sebuah artikelnya di majalah Forum Keadilan yang berjudul “Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-undangan”. Padmo Wahjono memberikan arti bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara yang bersifat mendasar dalam menentukan, arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk dan tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu.

Utrecht menyatakan, politik hukum berusaha membuat kaidah-kaidah yang akan menentukan bagaimana seharusnya bertindak. Politik hukum menyelidiki perubahan-perubahan apa yang harus diadakan dalam hukum yang sekarang berlaku supaya sesuai dengan kenyataan sosial. Boleh dikatakan politik hukum meneruskan perkembangan hukum dengan berusaha melenyapkan sebanyak-banyaknya ketegangan-ketegangan antara positivitas dan ralitas sosial.

Teuku Mohammad Radhie dalam sebuah tulisannya berjudul “Pembaharuan dan Politik Hukum dalam Rangka Pembangunan Nasional” mendefinisikan politik hukum sebagai suatu pernyataan kehendak penguasa negara mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya dan mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun. Pernyataan “mengenai hukum yang berlaku di wilayahnya” mengandung pengertian hukum yang berlaku pada saat ini (*ius constitutum*) dan “mengenai arah perkembangan hukum yang dibangun” mengandung pengertian hukum yang berlaku di masa datang (*ius constituendum*). Satjipto Rahardjo mendefinisikan politik hukum sebagai aktivitas memilih dan cara yang hendak dipakai untuk mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat. Sebagai seorang yang mendalami sosiologi hukum, tidaklah mengherankan apabila Satjipto Rahardjo lebih menitikberatkan definisi politik hukumnya dengan menggunakan pendekatan sosiologis.

Selanjutnya Satjipto Rahardjo menyatakan, terdapat beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum, yaitu:

1. Tujuan apa yang hendak dicapai dengan sistem hukum yang ada,
2. Cara-cara apa dan yang mana, yang dirasa paling baik untuk bisa dipakai mencapai tujuan tersebut,
3. Kapan waktunya hukum itu perlu diubah dan melalui cara-cara bagaimana perubahan itu sebaiknya dilakukan,
4. Dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan yang bisa membantu kita proses pemilihan tujuan serta cara-cara untuk mencapai tujuan tersebut secara baik.

Soedarto juga memberikan pengertian politik hukum sebagai kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.

Sunaryati Hartono dalam bukunya *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional* sebenarnya tidak pernah menjelaskan secara eksplisit pengertian politik hukum. Namun, itu bukan berarti bahwa ia tidak mempedulikan keberadaan politik hukum dari sisi praktisnya. Menurut Garuda Nusantara, Politik Hukum Nasional secara harfiah dapat diartikan sebagai kebijakan hukum (*legal policy*) yang hendak diterapkan atau dilaksanakan secara nasional oleh suatu pemerintahan negara tertentu. Politik Hukum Nasional bisa meliputi:

1. Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada secara konsisten,
2. pembangunan hukum yang intinya adalah pembaruan terhadap ketentuan hukum yang telah ada dan yang dianggap usang, dan penciptaan ketentuan hukum baru yang diperlukan untuk memenuhi tuntutan perkembangan yang terjadi dalam masyarakat,
3. Penegasan fungsi lembaga penegak atau pelaksana hukum dan pembinaan anggotanya,

4. Meningkatkan kesadaran hukum masyarakat menurut persepsi kelompok elit pngambil kebijakan.

Politik hukum menurut Bintang Regen Saragih adalah “kebijakan” yang diambil (ditempuh) oleh negara (melalui lembaganya atau pejabatnya) untuk menetapkan hukum yang mana yang perlu diganti, atau yang perlu dirubah, atau hukum mana yang perlu dipertahankan, atau hukum mengenai apa yang perlu diatur atau dikeluarkan agar dengan kebijakan itu penyelenggaraan negara dan pemerintahan dapat berlangsung dengan baik dan tertib sehingga tujuan negara (seperti mensejahterakan rakyat) secara bertahap dan terencana dapat terwujud. Berdasarkan elaborasi ragam definisi politik hukum di atas dapat disimpulkan bahwa politik hukum adalah kebijakan dasar penyelenggara negara dalam bidang hukum yang akan, sedang, dan telah berlaku, yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku di masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan. Kata kebijakan disini berkaitan dengan adanya strategi yang sistematis, terperinci, dan mendasar.

Di samping Politik Hukum Nasional tentunya terdapat juga politik hukum lokal (dalam hal ini daerah). Politik hukum daerah tidak bisa dilepaskan dari persoalan otonomi daerah. Apapun bentuknya suatu negara dan seberapa pun luas wilayahnya, tidak akan mampu menyelenggarakan pemerintahan secara sentral terus-menerus. Keterbatasan kemampuan pemerintah, menimbulkan konsekuensi logis bagi distribusi urusan-urusan pemerintahan negara kepada pemerintahan daerah. Bagi negara Indonesia, terdapat beberapa alasan mengenai perlu atau pentingnya pemerintahan daerah, yaitu alasan sejarah, alasan situasi dan kondisi wilayah, alasan keterbatasan pemerintah, dan alasan politis dan psikologis:

1. Alasan sejarah

Secara historis, eksistensi pemerintahan daerah telah dikenal sejak masa pemerintahan kerajaan-kerajaan nenek moyang dahulu, sampai pada sistem pemerintahan yang diberlakukan oleh pemerintah penjajah.

2. Alasan Situasi dan Kondisi Wilayah

Secara geografis, Indonesia merupakan gugusan kepulauan yang terdiri dari ribuan pulau besar dan kecil, satu sama lain dihubungkan oleh sela dan laut, dan dikelilingi oleh lautan yang luas. Kondisi wilayah yang demikian, mempunyai konsekuensi logis terhadap lahirnya berbagai suku dengan adat istiadat, kebiasaan, kebudayaan dan ragam bahasa daerahnya masing-masing. Demikian pula keadaan dan kekayaan alam dan potensi permasalahan yang satu sama lain memiliki kekhususan tersendiri.

3. Alasan Keterbatasan Pemerintah

Tidak semua urusan pemerintah dapat dilaksanakan sendiri oleh pemerintah pusat, karena keterbatasan kemampuan pemerintah, maka pendelegasian kewenangan kepada unit pemerintahan di daerah-daerah suatu keniscayaan.

4. Alasan Politis dan Psikologis

5. Ketika UUD 1945 dalam masa penyusunan, terdapat pandangan yang menonjol pada saat itu adalah wawasan inte-gralistis, demokratis, dan semangat persatuan dan kesatuan nasional.

Dengan desentralisasi, pemerintah pusat dapat menyerahkan sebagian urusan atau kekuasaannya kepada daerah menjadi urusan rumah tangganya. Berdasarkan asas desentralisasi yang dianut, dikenal adanya pemerintahan daerah otonom yaitu daerah yang diberi wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Menurut Gumilar R. Somantri, dalam optik politik, kewenangan yang dimiliki pemerintah bermakna ganda. Di satu sisi, kewenangan berarti sejumlah tugas dan tanggung jawab yang wajib dilaksanakan dengan sebaik-baiknya demi terciptanya pelayanan yang maksimal kepada masyarakat. Di sisi lain, kewenangan juga bermakna kekuasaan.

Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban. Dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri dan mengelola sendiri,

sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagai mana mestinya. Secara konstitusional politik hukum otonomi daerah didasarkan pada Pasal 18 (lama) UUD 1945. Di dalam pasal tersebut dikatakan: Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Negara kesatuan adalah negara yang kekuasaannya dipencar ke daerah-daerah melalui pemberian otonomi atau pemberian wewenang kepada daerah-daerah untuk mengurus dan mengatur rumah tangga mereka sendiri melalui desentralisasi atau melalui dekonsentrasi. Ini berarti daerah-daerah itu mendapat hak yang datang dari, atau diberikan oleh pemerintah pusat berdasarkan undang-undang dan berdasarkan konstitusi. Dalam konteks Indonesia, otonomi daerah didefinisikan sebagai hak, wewenang dan tanggung jawab daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Berbeda dengan definisi otonomi daerah, definisi desentralisasi terlihat lebih bervariasi. Secara teoretis desentralisasi menurut Benyamin Hoessein adalah pembentukan daerah otonom dan/atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat.

Menurut Joeniaro desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Irawan Soejito, memberikan arti desentralisasi sebagai pelimpahan kewenangan pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan. Smith telah mengupas nilai-nilai desentralisasi secara rinci dengan membedakan nilai desentralisasi dari sudut pandang kepentingan pemerintah pusat dan dari sisi kepentingan pemerintah daerah. Bila dilihat dari kepentingan pemerintah pusat sedikitnya ada tiga nilai desentralisasi: untuk pendidikan politik, latihan kepemimpinan, dan untuk menciptakan stabilitas politik. Sementara dari sudut kepentingan pemerintah daerah, nilai pertama dari desentralisasi adalah untuk mewujudkan apa yang disebut *political equality*.

## **KESIMPULAN**

Politik Hukum Penyelenggaraan Otonomi Daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 mendasarkan pada prinsip-prinsip prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Negara Kesatuan merupakan landasan batas dari isi pengertian otonomi. Berdasarkan landasan batas tersebut, dikembangkanlah berbagai peraturan yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi.

## **DAFTAR PUSTAKA**

- Benuf, Kornelius, Siti Mahmudah, Ery Agus Priyono. 2019. *Perlindungan Hukum Terhadap Keamanan Data Konsumen Financial Technology di Indonesia*, *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, 3.2, hlm.145–60.
- Hutagalung, Arie Sukanti, Markus Gunawan. 2008. *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 9.
- Joeniaro. 1992. *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 307.
- MD, Moh. Mahfud. 2001. *Politik Hukum di Indonesia*, Pustaka LP3ES Indonesia, Cet. II., Jakarta, hlm. 9.
- Nasmascher, K.H., A. Norton, 2000. *Pemerintahan Daerah di Berbagai Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 22-23.
- Ndraha, Talizuduhu, 1992. *Sebuah Catatan tentang Otonomi dalam Penyelenggaraan Negara*. Makalah pada Seminar Gagasan Otonomi Daerah dalam Konteks Negara Kesatuan RI. Sekretariat Tim P-7, Jakarta, 20-21 Maret hlm 4.
- Panduan Pemasarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sesuai

- dengan urutan Bab, Pasal dan Ayat, Jakarta, 2010, Sekretariat Jendral MPR, hlm. 3-4.
- Rahardjo, Satjipto. 1991. Ilmu Hukum, Citra Aditya Bhakti, Bandung, hlm. 352.
- Saragih, Bintan R. 2006. Politik Hukum, CV Utomo, Bandung, hlm. 17.
- Sarundajang, 2000. Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah. Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 16.
- Soedarto. 1983. Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat, Kajian terhadap Hukum Pidana, Sinar baru, Bandung, hlm. 20.
- Soejito, Irawan. 1990. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 29.
- Syaukani, Imam, A. Ahsin Thohari, hlm. 30-31.
- Utrech E. 1983. Pengantar dalam Hukum Indonesia, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 48.
- Wahjono, Padmo. 1986. Indonesia negara berdasarkan atas hukum, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 160.